



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

2016

DELIBERAZIONE 14 LUGLIO 2017 N.110/2017/PARI





CORTE DEI CONTI

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

**Relazione annessa alla decisione di parifica
del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per
l'esercizio finanziario 2016
(art. 1, comma 5, d.l. n.174 del 2012)**

Presidente:

Carlo GRECO

Componenti:

Consigliere Massimo ROMANO (Relatore capitoli 1-12)

Consigliere Paolo ROMANO (Relatore capitoli 14 e 17)

1° Referendario Riccardo PATUMI (Relatore capitoli 15 e 16)

1° Referendario Federico LORENZINI (Relatore capitolo 13)

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

SINTESI E CONCLUSIONI.....	27
1 INTRODUZIONE.....	55
1.1 Premessa.....	55
1.2 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni.....	55
1.3 Il contraddittorio con l'Amministrazione regionale	57
2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. IL BILANCIO DI PREVISIONE E L'ASSESTAMENTO 2016-2018	61
2.1 L'ordinamento contabile regionale	61
2.2 Gli strumenti della programmazione finanziaria regionale.....	62
2.2.1 I documenti di economia e finanza regionale 2016 e 2017. Le note di aggiornamento	63
2.2.2 La legge di stabilità regionale.....	65
2.2.3 Il bilancio di previsione 2016-2018	65
2.2.4 Il piano degli indicatori di bilancio	73
2.2.5 Documento tecnico di accompagnamento e bilancio finanziario gestionale di previsione 2016-2018	74
2.2.6 La legge di assestamento e le variazioni di bilancio.....	74
2.3 La trasparenza di programmazione	79
2.4 Gli equilibri di bilancio in sede di previsione e di assestamento	80
3 IL RENDICONTO GENERALE DELL'ESERCIZIO 2016.....	87
3.1 Il progetto di legge	87
3.2 I risultati della gestione di competenza.....	88
3.3 I risultati della gestione di cassa	90
3.4 I risultati della gestione dei residui	90
3.5 Equilibrio di bilancio in sede di rendiconto	91
3.6 Il risultato di amministrazione	92
3.7 La scomposizione del risultato di amministrazione	93
3.7.1 I fondi accantonati.....	94
3.7.1.1 Il Fondo crediti dubbia esigibilità	95
3.7.1.2 Il Fondo residui perenti.....	99

3.7.1.3	Altri fondi accantonati	99
3.7.1.4	Il Fondo per perdite societarie	101
3.7.1.5	Il Fondo anticipazioni di liquidità	103
3.7.2	I fondi vincolati.....	106
3.7.3	I fondi destinati agli investimenti.....	106
3.8	La situazione finanziaria finale.....	107
3.9	Il ripiano del disavanzo	107
4	LA GESTIONE DELLE ENTRATE	109
4.1	Le entrate regionali	109
4.2	Le entrate tributarie.....	113
4.3	Le entrate dei titoli da 2 a 9.....	121
4.4	Gli indicatori finanziari sulle entrate	126
5	LA GESTIONE DELLA SPESA	129
5.1	La gestione della spesa regionale nel bilancio armonizzato.....	129
5.2	Gli impegni.....	130
5.3	I pagamenti.....	132
5.3.1	La tempestività dei pagamenti.....	132
5.4	Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa	135
5.5	Il Mercato elettronico regionale	138
5.6	Le azioni di contenimento della spesa derivanti da disposizioni di leggi nazionali 141	
6	LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI	147
6.1	La politica di coesione economica, sociale e regionale.....	147
6.2	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.....	148
6.3	Fondo Sociale Europeo.....	153
6.4	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.....	154
6.5	Fondo Europeo degli Affari Marittimi e la Pesca	156
7	LA GESTIONE REGIONALE DEGLI EVENTI SISMICI DI MAGGIO 2012	159
7.1	Lo stato di emergenza e le risorse pervenute	159
7.2	Gli interventi finanziati.....	160
7.3	Interventi alluvionali	169
7.4	La ricostruzione privata	169
7.5	Interventi finanziati con fondi a carico del bilancio regionale	170

8	I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA.....	173
8.1	Il pareggio di bilancio.....	173
8.2	I patti di solidarietà territoriale.....	175
8.3	Enti colpiti dal sisma del 20-29 maggio 2012	178
9	LA GESTIONE DEI RESIDUI	181
9.1	Premessa.....	181
9.2	L'attività di riaccertamento	181
9.3	I residui attivi.....	183
9.4	I residui passivi	184
9.5	I residui perenti: consistenza e grado di copertura	185
9.6	Il Fondo pluriennale vincolato	186
10	LA GESTIONE DI CASSA E LE ANTICIPAZIONI DI TESORERIA	191
11	L'INDEBITAMENTO REGIONALE	193
11.1	I vincoli dell'indebitamento regionale.....	193
11.2	L'indebitamento regionale alla luce della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni in materia di armonizzazione contabile	194
11.3	Le nozioni di indebitamento e di spesa di investimento	195
11.4	Consistenza e composizione dell'esposizione debitoria e relativi oneri finanziari.....	197
11.5	Il limite alla capacità di indebitamento	202
11.6	Gli strumenti di finanza derivata.....	205
11.7	Le garanzie prestate a favore di terzi.....	208
11.8	I debiti a breve termine	209
12	STATO PATRIMONIALE, CONTO ECONOMICO, PATRIMONIO IMMOBILIARE E BILANCIO CONSOLIDATO	211
12.1	Premessa.....	211
12.2	Stato patrimoniale al 31 dicembre 2016.....	212
12.3	Conto economico	213
12.4	Patrimonio immobiliare	219
12.5	Dismissione del patrimonio immobiliare.....	221
12.6	Il bilancio consolidato	224
13	LE PARTECIPAZIONI REGIONALI.....	227
13.1	L'aggiornamento del quadro normativo e relativa attuazione da parte della Regione Emilia-Romagna	227

13.2	Il sistema delle partecipate regionali.....	232
13.3	L'evoluzione del modello di governance.....	238
13.4	La composizione delle partecipazioni dirette in società di capitali.....	240
13.5	Le risorse finanziarie.....	245
13.6	I risultati economici negli organismi partecipati.....	249
14	LA SPESA DEL PERSONALE.....	255
14.1	Premessa.....	255
14.2	La consistenza.....	257
14.3	La dirigenza regionale.....	260
14.3.1	I dirigenti a tempo determinato.....	261
14.4	Il rispetto dei vincoli in materia di personale.....	264
14.4.1	I vincoli alla spesa di personale.....	264
14.5	La contrattazione decentrata.....	271
14.5.1	Il trattamento accessorio del personale dirigenziale.....	272
14.5.2	Il trattamento accessorio del personale del comparto.....	274
14.5.3	La contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio per il 2016.....	276
14.5.4	La spesa per il personale degli enti regionali.....	278
14.6	Personale comandato.....	282
14.7	Vigilanza sul costo del personale delle società “in house providing”.....	284
15	INCARICHI PROFESSIONALI ESTERNI.....	287
15.1	Disciplina.....	287
15.1.1	Disciplina generale.....	287
15.1.1.1	La più recente giurisprudenza.....	287
15.1.2	Disciplina regionale.....	288
15.1.2.1	Disciplina legislativa.....	288
15.1.2.2	Disciplina dettata con atti approvati dalla Giunta e dall'Assemblea legislativa.....	288
15.1.2.3	Disciplina degli incarichi di patrocinio legale.....	292
15.2	Aspetti contabili.....	293
15.2.1	Limiti di spesa.....	295
15.2.1.1	Rispetto dei limiti di spesa da parte della Giunta regionale.....	297
15.2.1.2	Rispetto dei limiti di spesa da parte dell'Assemblea legislativa.....	300
15.3	Incarichi conferiti.....	302

15.3.1	Incarichi conferiti dalla Giunta regionale	302
15.3.1.1	Incarichi legali conferiti dalla Giunta regionale	303
15.3.2	Incarichi conferiti dall'Assemblea legislativa.....	306
15.4	Considerazioni conclusive	308
16	I CONTROLLI INTERNI.....	311
16.1	Premessa	311
16.2	La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni. Brevi considerazioni.	311
16.2.1	Controllo preventivo di regolarità contabile.	312
16.2.2	Controllo di gestione	313
16.2.3	Controllo strategico.....	314
16.2.4	I controlli in materia di prevenzione della corruzione	315
16.2.5	La valutazione della dirigenza.....	316
17	LA SANITÀ REGIONALE	319
17.1	Premessa	319
17.2	La programmazione finanziaria nazionale e regionale.....	320
17.3	Il Fondo per l'acquisto di medicinali innovativi	323
17.4	Le entrate	325
17.5	I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale	328
17.6	L'attuazione dei principi sull'armonizzazione dei sistemi contabili ai sensi del titolo II del d.lgs. n. 118/2011.....	329
17.6.1	La trasparenza dei conti sanitari	329
17.6.2	La Gestione sanitaria accentrata (GSA)	331
17.7	La spesa farmaceutica regionale	336
17.8	I risultati di gestione 2016 delle aziende del SSR e modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario	338
17.9	Il costo del personale	342
17.10	Consulenze e collaborazioni autonome	345
17.11	I tempi di pagamento delle aziende del Servizio sanitario regionale.....	348
17.12	Il disavanzo pregresso del Servizio sanitario regionale.....	349
17.13	La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR .	350
17.14	Conclusioni	351
18	Indice delle tabelle.....	353

DELIBERAZIONE



Delibera n.110/2017/PARI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna
composta dai seguenti Magistrati

dott. Carlo Greco	Presidente
dott. Massimo Romano	Consigliere (relatore capitoli 1-12)
dott. Paolo Romano	Consigliere (relatore capitoli 14 e 17)
dott. Riccardo Patumi	Primo referendario (relatore capitoli 15 e 16)
dott. Federico Lorenzini	Primo Referendario (relatore capitolo 13)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2016;

VISTI gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, contenente la disciplina dell'ordinamento contabile regionale;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 7/QMIG/2013;

VISTE le delibere della Sezione delle Autonomie n. 9 del 26 marzo 2013 concernente "Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni di cui all'art.1, comma 5, del D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito, con modificazioni, dalla L.7 dicembre 2012, n.213" e n.14 del 15 maggio 2014 recante "Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione";

VISTA la delibera n. 10/2017/INPR di questa Sezione regionale di controllo di approvazione del Programma annuale di controllo per l'anno 2017;

CONSIDERATO che in data 30 settembre 2016 è stato acquisito il questionario relativo al bilancio preventivo 2016-2018 della Regione Emilia-Romagna predisposto dall'Organo di revisione in base alle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 21/SEZAUT/2016/INPR;

VISTO che in data 20 giugno 2017 è pervenuto il questionario relativo al rendiconto 2016 della Regione Emilia-Romagna predisposto dall'Organo di revisione in base alle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 8/SEZAUT/2017/INPR;

CONSIDERATO che in data 23 giugno 2017 è pervenuta la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2016 in base alle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 10/SEZAUT/2017/INPR;

VISTA la delibera della Giunta regionale n. 563 del 28 aprile 2017, con cui è stato approvato il progetto di legge di rendiconto generale (conto del bilancio, conto economico e stato patrimoniale) per l'esercizio 2016;

VISTA la comunicazione del 5 maggio 2017 della Responsabile del Servizio Affari della Presidenza della Regione con cui si informava la Sezione della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale Telematico della Regione, Supplemento speciale n.170 del 5 maggio 2017, del progetto di legge di iniziativa della Giunta di rendiconto generale (conto del bilancio, conto economico e stato patrimoniale) per l'esercizio 2016 ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del menzionato d.l. 174/2012;

VISTO il parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2016 reso in data 22 maggio 2017;

CONSIDERATI gli esiti delle richieste istruttorie con cui l'Amministrazione regionale ha inviato informazioni e chiarimenti in ordine alle risultanze del progetto di legge del rendiconto dell'esercizio 2016;

CONSIDERATO che in data 27 giugno 2017 è stato trasmesso all'Amministrazione regionale e al Procuratore regionale lo schema della relazione istruttoria;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio finale svolto nell'incontro con l'Amministrazione regionale tenuto il 30 giugno 2017, in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2016;

VISTI i dati indicati nel conto del Tesoriere;

VISTA l'ordinanza n. 47 del 30 giugno 2017 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha fissato l'udienza per il giorno 7 luglio 2017 alle ore 11.00, per la decisione sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2016;

VISTA la memoria del Procuratore regionale depositata il 4 luglio 2017;

UDITI nella pubblica udienza del 7 luglio 2017 il Presidente dott. Carlo Greco, e i relatori Consigliere dott. Massimo Romano, Consigliere dott. Paolo Romano, Primo referendario dott. Riccardo Patumi e Primo referendario dott. Federico Lorenzini;

UDITO il Procuratore Regionale dott. Carlo Alberto Manfredi Selvaggi che, dopo aver avanzato talune osservazioni, ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2016;

INTERVENUTA, in rappresentanza del Presidente della Regione, l'Assessore regionale al Bilancio dott.ssa Emma Petitti che ha esposto le proprie considerazioni sulla relazione istruttoria;

Con l'assistenza del dott. Fabrizio Cozzolino, in qualità di Segretario di udienza;

RITENUTO in

FATTO

Il progetto di legge di rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2016 è stato acquisito dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il 5 maggio 2017, nelle componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico.

Le risultanze (in euro) del conto del bilancio sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO	
GESTIONE DI COMPETENZA - esercizio 2016	
ENTRATE/ACCERTAMENTI	
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.766.223.580,75
Titolo 2- Trasferimenti correnti	508.043.996,87
Titolo 3- Entrate extratributarie	291.065.305,00
Titolo 4- Entrate in conto capitale	147.729.855,44
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	66.125.400,21
Titolo 6- Accensione prestiti	0,00
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	2.754.285.165,36
TOTALE DELLE ENTRATE	13.533.473.303,63
SPESE/IMPEGNI	
Titolo 1- Spese correnti	10.157.022.612,06
Titolo 2- Spese in conto capitale	287.635.599,43
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	70.844.860,92
Titolo 4- Rimborso prestiti	106.548.191,32
Titolo 5- Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00
Titolo 7-Uscite per conto terzi e partite di giro	2.754.285.165,36
TOTALE SPESE	13.376.336.429,09

GESTIONE RESIDUI	
Residui Attivi	
originati dalla competenza	2.214.188.110,91
originati da esercizi precedenti	2.699.745.871,85
Totale dei residui attivi al 31.12.2016 delle entrate	4.913.933.982,76
Residui Passivi	
originati dalla competenza	2.396.410.128,05
originati da esercizi precedenti	2.502.676.695,64
Totale dei residui passivi al 31.12.2016 delle spese	4.899.086.823,69

GESTIONE DI CASSA	
Fondo cassa iniziale	455.339.735,63
Riscossioni	14.275.356.826,07
Riscossioni da regolarizzare	0,00
Totale entrate	14.730.696.561,70
Pagamenti	14.303.136.939,18
Pagamenti da regolarizzare	0,00
Totale Uscite	14.303.136.939,18
Saldo al 31 dicembre 2016	427.559.622,52

CONTO FINANZIARIO DI COMPETENZA			
ENTRATE	Accertamenti	Riscossioni di competenza	Residui di competenza
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequata	9.766.223.580,75	7.808.308.160,94	1.957.915.419,81
Titolo 2- Trasferimenti correnti	508.043.996,87	342.906.898,26	165.137.098,61
Titolo 3- Entrate extratributarie	291.065.305,00	286.324.324,86	4.740.980,14
Titolo 4- Entrate in conto capitale	147.729.855,44	103.683.597,99	44.046.257,45
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	66.125.400,21	26.566.293,29	39.559.106,92
Titolo 6- Accensione prestiti	0,00	0,00	0,00
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	2.754.285.165,36	2.751.495.917,38	2.789.247,98
TOTALE DELLE ENTRATE	13.533.473.303,63	11.319.285.192,72	2.214.188.110,91
SPESE	Impegni	Pagamenti di competenza	Residui di competenza
Titolo 1- Spese correnti	10.157.022.612,06	9.405.957.634,12	751.064.977,94
Titolo 2- Spese in conto capitale	287.635.599,43	177.420.674,64	110.214.924,79
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	70.844.860,92	61.744.860,92	9.100.000,00
Titolo 4- Rimborso prestiti	106.548.191,32	106.548.191,32	0,00
Titolo 5- Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00
Titolo 7-Uscite per conto terzi e partite di giro	2.754.285.165,36	1.228.254.940,04	1.526.030.225,32
TOTALE SPESE	13.376.336.429,09	10.979.926.301,04	2.396.410.128,05
SALDO GESTIONE DI COMPETENZA	157.136.874,54		
SALDO RISCOSSIONI/PAGAMENTI DI COMPETENZA		339.358.891,68	
SALDO GESTIONE RESIDUI DI COMPETENZA			-182.222.017,14

AVANZO FINANZIARIO COMPLESSIVO	
Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31/12/2016 (A)	427.559.622,52
Residui attivi totali (B)	4.913.933.982,76
Residui passivi totali (C)	4.899.086.823,69
Fondo pluriennale vincolato (D)	517.461.087,50
Avanzo finanziario complessivo 2016 (A+B-C-D)	-75.054.305,91

Dal confronto dei dati di cassa risultanti dal rendiconto con i dati di cassa risultanti dalle scritture del Tesoriere e dal sistema SIOPE emerge quanto segue:

DATI DI CASSA (Confronto tra il rendiconto e il sistema SIOPE)					
RISCOSSIONI/PAGAMENTI	Rendiconto	SIOPE Regione	SIOPE Sanità	Totale SIOPE	Variazioni
Totale Riscossioni (competenza e residui)	14.275.356.826,07	2.473.008.033,05	11.802.348.793,02	14.275.356.826,07	0,00
Totale Pagamenti (competenza e residui)	14.303.136.939,18	2.546.156.690,43	11.756.980.248,75	14.303.136.939,18	0,00

CONTO DEL TESORIERE	
TOTALE	
Fondo cassa iniziale	455.339.735,63
ricossioni	14.275.356.826,07
Riscossioni da regolarizzare	0,00
TOTALE ENTRATE	14.730.696.561,70
pagamenti	14.303.136.939,18
Pagamenti da regolarizzare	0,00
TOTALE USCITE	14.303.136.939,18
SALDO	427.559.622,52
Pignoramenti	0,00
Disponibilità di cassa	427.559.622,52

DATI DA RENDICONTO	
TOTALE	
Fondo cassa iniziale	455.339.735,63
Riscossioni	14.275.356.826,07
Riscossioni da regolarizzare	0,00
TOTALE ENTRATE	14.730.696.561,70
Pagamenti	14.303.136.939,18
Pagamenti da regolarizzare	0,00
TOTALE USCITE	14.303.136.939,18
SALDO	427.559.622,52

RIEPILOGO CASSA (confronto con dati tesoreria e SIOPE)			
	RENDICONTO	TESORERIA	SIOPE
Fondo cassa iniziale	455.339.735,63	455.339.735,63	455.339.735,63
Riscossioni	14.275.356.826,07	14.275.356.826,07	14.275.356.826,07
Riscossioni da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE	14.730.696.561,70	14.730.696.561,70	14.730.696.561,70
Pagamenti	14.303.136.939,18	14.303.136.939,18	14.303.136.939,18
Pagamenti da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
TOTALE USCITE	14.303.136.939,18	14.303.136.939,18	14.303.136.939,18
SALDO	427.559.622,52	427.559.622,52	427.559.622,52
Pignoramenti	0,00	0,00	0,00
Disponibilità di cassa	427.559.622,52	427.559.622,52	427.559.622,52

Verifica dei risultati per le ENTRATE a riscontro con la legge di bilancio (art. 39 1° co R.D. 1214 1934) - COMPETENZA

TITOLI	Stanzamenti finali di competenza	Accertamenti	Differenze
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequati	9.702.953.299,33	9.766.223.580,75	-63.270.281,42
Titolo 2- Trasferimenti correnti	597.600.142,78	508.043.996,87	89.556.145,91
Titolo 3- Entrate extratributarie	288.080.374,14	291.065.305,00	-2.984.930,86
Titolo 4- Entrate in conto capitale	218.189.286,26	147.729.855,44	70.459.430,82
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	270.000.000,00	66.125.400,21	203.874.599,79
Titolo 6- Accensione prestiti	1.880.993.990,48	0,00	1.880.993.990,48
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	3.840.051.586,48	2.754.285.165,36	1.085.766.421,12
TOTALE DELLE ENTRATE	16.797.868.679,47	13.533.473.303,63	3.264.395.375,84

Verifica dei risultati per le ENTRATE a riscontro con la legge di bilancio (art. 39 1° co R.D. 1214 1934) - CASSA

TITOLI	Stanzamenti finali di cassa	Riscossioni	Differenze
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.425.711.150,33	10.302.069.013,41	123.642.136,92
Titolo 2- Trasferimenti correnti	695.226.997,13	436.370.926,95	258.856.070,18
Titolo 3- Entrate extratributarie	286.998.812,36	287.966.913,49	-968.101,13
Titolo 4- Entrate in conto capitale	247.681.559,57	184.809.636,22	62.871.923,35
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	270.000.000,00	190.114.600,70	79.885.399,30
Titolo 6- Accensione prestiti	1.880.993.990,48	0,00	1.880.993.990,48
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	3.960.506.362,31	2.874.025.735,30	1.086.480.627,01
TOTALE DELLE ENTRATE	17.767.118.872,18	14.275.356.826,07	3.491.762.046,11

Verifica dei risultati per le SPESE a riscontro dei limiti autorizzatori della legge di bilancio (art. 39 1° co R.D. 1214 1934) - COMPETENZA

TITOLI	Stanzamenti finali di competenza	Impegni	Differenze
Titolo 1- Spese correnti	10.550.982.851,38	10.157.022.612,06	393.960.239,32
Titolo 2- Spese in conto capitale	922.467.669,56	287.635.599,43	634.832.070,13
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	281.434.000,00	70.844.860,92	210.589.139,08
Titolo 4- Rimborso prestiti	1.035.088.260,87	106.548.191,32	928.540.069,55
Titolo 5- Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00
Titolo 7-Uscite per conto terzi e partite di giro	3.840.051.586,48	2.754.285.165,36	1.085.766.421,12
TOTALE SPESE	16.630.024.368,29	13.376.336.429,09	3.253.687.939,20

Verifica dei risultati per le SPESE a riscontro dei limiti autorizzatori della legge di bilancio (art. 39 1° co R.D. 1214 1934) - CASSA

TITOLI	Stanzamenti finali di cassa	Pagamenti	Differenze
Titolo 1- Spese correnti	11.724.460.844,56	10.752.411.210,62	972.049.633,94
Titolo 2- Spese in conto capitale	952.443.362,18	419.141.564,24	533.301.797,94
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	280.823.765,58	61.894.626,50	218.929.139,08
Titolo 4- Rimborso prestiti	118.124.719,57	106.548.191,32	11.576.528,25
Titolo 5- Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00
Titolo 7-Uscite per conto terzi e partite di giro	4.600.381.583,21	2.963.141.346,50	1.637.240.236,71
TOTALE SPESE	17.676.234.275,10	14.303.136.939,18	3.373.097.335,92

Alla luce delle acquisizioni istruttorie in base ai dati forniti dall'Amministrazione è emerso, altresì, quanto segue:

Limiti di indebitamento	
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO	
Dati da stanziamento bilancio (<i>esercizio finanziario 2016</i>)	
Previsioni definitive	
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (<i>esercizio finanziario 2016</i>), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	
	2016
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	9.702.953.298,33
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	8.638.097.298,33
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	1.064.856.000,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI	
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	212.971.200,00
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	153.364.858,25
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	0,00
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	0,00
H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	57.696.851,79
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	41.104.167,94
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	112.260.690,31
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	155.274.348,21
TOTALE DEBITO	
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	762.044.409,21
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	0,00
Debito autorizzato dalla Legge di assestamento	1.880.993.990,48
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	2.643.038.399,69
DEBITO POTENZIALE	
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	7.029.534,09
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	7.029.534,09
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	0,00
(*) comprende le rate di ammortamento delle Anticipazioni di liquidità DL 35/2013	

RISULTANZE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ANNO 2016			
Importi in migliaia di euro			
RISULTATI 2016		dati di competenza finanziaria	dati di cassa (facoltativo)
O	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	299.694	0
p	SPAZI FINANZIARI CEDUTI AGLI ENTI LOCALI (art. 1, comma 728, Legge di stabilità 2016)	0	0
Q	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P)	299.694	0
R	OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	161.625	0
S	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTE E OBIETTIVO (S=Q-R)	138.069	0

Le risultanze dello stato patrimoniale e del conto economico sono le seguenti:

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	2016	2015
Crediti vs Stato e altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	0,00	0,00
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)	0,00	0,00
IMMOBILIZZAZIONI		
Immobilizzazioni immateriali	111.920.407,54	108.904.433,74
Immobilizzazioni materiali	343.080.397,50	310.889.311,15
Immobilizzazioni finanziarie	182.309.141,34	172.456.634,42
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	637.309.946,38	592.250.379,31
ATTIVO CIRCOLANTE		
Rimanenze	93.134,64	71.131,36
Crediti	4.746.433.219,54	5.420.953.719,60
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi	0,00	0,00
Disponibilità liquide	485.208.256,79	643.963.495,41
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	5.231.734.610,97	6.064.988.346,37
RATEI E RISCONTI		
Ratei attivi	0,00	0,00
Risconti attivi	0,00	0,00
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	0,00	0,00
TOTALE DELL'ATTIVO	5.869.044.557,35	6.657.238.725,68

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	2016	2015
Patrimonio netto (A)	-2.105.137.551,55	-2.450.237.417,05
Fondi per rischi ed oneri (B)	21.783.957,25	16.382.173,20
Tattamento per fine rapporto (C)	0,00	0,00
Debiti (D)	6.621.580.326,31	7.759.567.100,10
Ratei e risconti (E)	1.330.817.825,34	1.331.526.869,43
TOTALE DEL PASSIVO	5.869.044.557,35	6.657.238.725,68
	2016	2015
Conti d'ordine	8.041.471,95	8.041.471,95

CONTO ECONOMICO (*)	2016
Componenti positivi della gestione (A)	10.707.603.068,31
Componenti negativi della gestione (B)	10.340.533.219,26
Differenza fra componenti positivi e negativi della gestione (A-B)	367.069.849,05
Proventi ed oneri finanziari (C)	-57.116.795,85
Rettifiche di valore attività finanziarie (D)	-764.493,08
Proventi ed oneri straordinari (E)	41.290.762,28
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	350.479.322,40
Imposte	11.488.115,81
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	338.991.206,59

(*) si riportano i soli dati relativi al 2016 in quanto per l'anno 2015 non è stato redatto il conto economico

CONSIDERATO in

DIRITTO

che, in base ai dati di rendiconto, sono stati rispettati i limiti autorizzatori delle previsioni di spesa definitive di competenza e di cassa;

che, in base ai dati forniti dall'Amministrazione, risultano rispettati il limite legale d'indebitamento e il pareggio di bilancio;

che nell'allegata relazione sono contenute le osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, nonché valutazioni in relazione ad alcuni profili gestionali;

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, sulla base dei dati acquisiti e nei limiti delle verifiche effettuate:

- PARIFICA, nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, il rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2016;

- APPROVA l'annessa relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

- DISPONE che copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Regione Emilia-Romagna e al Presidente dell'Assemblea Legislativa regionale.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 7 luglio 2017.

Il Presidente
f.to Carlo Greco

Gli Estensori
f.to Massimo Romano
f.to Paolo Romano
f.to Riccardo Patumi
f.to Federico Lorenzini

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 14 luglio 2017

Il Direttore di segreteria
f.to Rossella Broccoli

RELAZIONE

SINTESI E CONCLUSIONI

Il 2016 è il secondo anno della legislatura iniziata dopo le elezioni del 24 novembre 2014 ed è, anche, il secondo anno di applicazione della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotta dal d.lgs. n. 118/2011.

L'esercizio 2016 si è caratterizzato per il superamento della fase transitoria che ha contraddistinto l'esercizio precedente. Infatti, dopo l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, per adeguare le risultanze contabili 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 e la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio 2016 hanno assunto completo rilievo, quindi anche ai fini autorizzatori, il bilancio di previsione pluriennale e il rendiconto redatti secondo gli schemi previsti dal citato d.lgs. n. 118, allegati 9 e 10.

L'esercizio 2016, inoltre, ha fatto registrare l'adozione del piano dei conti integrato previsto dall'art. 4 e dall'allegato 6 del d.lgs. n. 119 e l'applicazione della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato.

Per quanto attiene agli **aspetti programmatici**, la Sezione ha preso in considerazione il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), la l.r. 29 dicembre 2015, n. 22 "Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016", la l.r. 29 dicembre 2015, n. 23 "Legge di stabilità regionale 2016", la l.r. 29 dicembre 2015, n. 24, concernente il Bilancio di previsione 2016-2018, e la l.r. 29 luglio 2016, n. 13 "Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018", con la quale sono state adottate disposizioni finalizzate a rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal DEFER 2016.

Gli atti normativi risultano tutti adottati in conformità ai tempi stabiliti.

Il DEFER 2016 sviluppa le iniziative già previste nel DEFER 2015 - che a loro volta si riconnettevano al Programma di mandato presentato dal Presidente della Regione nel gennaio del 2015 - caratterizzandosi per l'inserimento di ulteriori sezioni concernenti, in particolare, il Patto di stabilità, i vincoli alla finanza regionale e approfondimenti in ordine al sistema di governo locale e di finanza territoriale. Di specifico interesse è la terza parte del Documento, che delinea gli indirizzi strategici assegnati alle società controllate, alle altre

società partecipate e agli enti strumentali della Regione.

Con la l.r. 29 dicembre 2015, n. 24, è stato approvato il **bilancio di previsione 2016-2018**, predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 9 del d.lgs. n. 118/2011 e con piena valenza anche in ordine agli effetti autorizzatori della spesa.

Il bilancio in termini di competenza pareggia in 17.228,81 mln di euro per l'esercizio 2016, in 10.243,10 mln di euro per l'esercizio 2017 e in 10.220,93 mln di euro per l'esercizio 2018 (art.1 della l.r. n. 24/2015).

Va segnalato come dall'esercizio in esame sia venuta meno la possibilità 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 (c.d. mutui a pareggio).

La prima posta contabile in entrata è costituita dal Fondo pluriennale vincolato (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011), distinto in parte corrente (43,04 mln di euro per il 2016) e in parte capitale (65,25 mln di euro per il 2016), destinato a dare copertura agli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti ed esigibili in esercizi successivi a quelli in cui è accertata l'entrata. Il Fondo pluriennale vincolato, nella parte spesa, è incluso nei singoli stanziamenti dei capitoli del bilancio annuale e pluriennale.

La seconda posta contabile in entrata è costituita, in conformità a quanto originariamente previsto dall'art.1, comma 7, del d.l. n. 179/2015, non convertito, e poi dall'art. 1, commi 692-700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), dalla voce "Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità" per l'importo di 937,36 mln di euro. Il medesimo importo è stato iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente.

Con riferimento al bilancio di competenza dell'esercizio 2016, si rileva che il 55,39 per cento delle previsioni complessive di entrate è costituito da entrate del Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, mentre le entrate del Titolo 9 – Entrate per conto terzi e partite di giro, con una previsione di 3.624,89 mln di euro esattamente coincidente con la previsione di spesa del Titolo 7 – Uscite per conto terzi e partite di giro, costituiscono il 21,04 per cento delle previsioni complessive.

Tra gli stanziamenti di spesa, complessivamente di pari ammontare alle previsioni di entrata, è ricompreso, quale prima posta contabile, il disavanzo presunto dell'esercizio 2015, pari a 1.900,71 mln di euro, determinato da debito autorizzato e non contratto.

La seconda posta contabile è costituita dal “Ripiano disavanzo anticipazione di liquidità” per l’importo di 20,39 mln di euro, pari alla quota capitale restituita nel 2015 dalla Regione, contabilizzata in conformità alle modalità di cui all’art.1, comma 699, della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016).

Con riferimento al bilancio di competenza dell’esercizio 2016 la maggior quota di risorse, pari al 57,84 per cento delle previsioni complessive, viene destinata alle spese correnti mentre le spese in conto capitale costituiscono solo il 2,38 per cento.

Nelle previsioni del bilancio 2016, la Regione Emilia-Romagna 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; a tal fine non è stata considerata la spesa del personale trasferito per mobilità dalle province secondo quanto disposto dall’art.1, comma 424, della legge n. 190 del 2014.

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 2016-2018 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 2016 pari ad euro 205,56 mln di euro, nel bilancio di previsione è stanziato l’importo di 61,57 mln di euro per coprire le rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento.

Anche il bilancio di previsione redatto in termini di cassa ha carattere autorizzatorio.

Relativamente alle previsioni iniziali di cassa quelle in entrata, tenuto conto del Fondo cassa presunto all’inizio dell’esercizio, quantificato in 573,37 mln di euro, superano di 400,81 mln di euro le previsioni di spesa.

Le previsioni iniziali di bilancio sono state poi modificate con i diversi provvedimenti legislativi o amministrativi adottati in corso di esercizio.

Con l.r. 9 maggio 2016, n. 8, si è provveduto a iscrivere in entrata e in spesa assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non

si disponevano le quantificazioni all'atto del preventivo. Con tale legge, tra l'altro, è stato autorizzato un contributo straordinario di 450 mila euro al Comune di Reggio Emilia per l'allestimento dell'aula per lo svolgimento del processo penale "Aemilia".

Successivamente, con la l.r. 29 luglio 2016, n. 14, è stata approvata - entro i termini stabiliti dalla normativa sull'armonizzazione contabile - la **manovra di assestamento** e la seconda variazione generale del bilancio di previsione 2016-2018.

Con l'assestamento è stato rideterminato in 1.780,99 mln di euro il disavanzo 2015 derivante da mutui autorizzati e non contratti, con una diminuzione di 119,71 mln di euro rispetto al dato previsionale; sono stati, inoltre, aggiornati i residui attivi e passivi, sono state effettuate ulteriori variazioni in relazione all'andamento della gestione, è stata verificata la congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo perdite societarie.

Un'ulteriore variazione di bilancio è stata disposta con la l.r. 25 novembre 2016, n. 21, che ha previsto il concorso regionale alle spese per l'esercizio delle funzioni di vigilanza accessorie rispetto alle funzioni principali regionali esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Bologna sulla base di convenzioni.

Sono state, inoltre, complessivamente adottate altre variazioni di bilancio con 140 atti amministrativi (delibere della Giunta o determinazioni dirigenziale).

A seguito dell'attività legislativa e gestionale dell'esercizio, le previsioni definitive di competenza, comprensive dell'avanzo di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato per l'entrata e del disavanzo di amministrazione per la parte spesa, pareggiano in 18.431,41 mln di euro; l'aumento, rispetto alle previsioni iniziali, è di 1.202,6 mln di euro, corrispondente al 6,98 per cento delle stesse.

Con riferimento al bilancio di cassa le previsioni definitive registrano, rispetto a quelle iniziali, un incremento di 651,88 mln di euro quanto alle entrate e di 506,45 mln di euro quanto alle spese.

Sono stati rispettati **gli equilibri** sia in sede di bilancio di previsione che di assestamento.

Emerge, in particolare, che il finanziamento dei disavanzi di parte capitale è assicurato da corrispondenti saldi positivi della parte corrente del bilancio, in conformità a quanto previsto dai principi contabili.

L'analisi della Sezione è proseguita con l'esame delle risultanze del **progetto di legge di rendiconto generale** approvato dalla Giunta regionale, nel rispetto dei termini di legge, con deliberazione n. 563 del 28 aprile 2017.

Relativamente alla competenza, nel 2016 sono state complessivamente accertate entrate per 13.533,47 mln di euro, costituite per il 78,07 per cento da entrate correnti e per l'1,09 per cento da entrate in conto capitale. Non risultano accesi prestiti e non è stato fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Il risultato della gestione di competenza presenta un saldo positivo, pari a 157,13 mln di euro, determinato da maggiori accertamenti assunti nell'esercizio rispetto alle risorse impegnate. Considerato anche il saldo tra il Fondo pluriennale vincolato iniziale e quello contabilizzato al 31 dicembre 2016, pari a 30,09 mln di euro, il risultato complessivo della gestione di competenza è pari a 187,22 mln di euro.

Relativamente alla gestione di cassa, i pagamenti complessivi hanno superato le riscossioni per un importo di 27,78 mln euro che va detratto dal Fondo cassa esistente a inizio esercizio, pari a 455,34 mln di euro; il saldo della gestione di cassa a fine esercizio è pertanto diminuito e risulta pari a 427,56 mln di euro.

Relativamente alla gestione dei residui, a fine esercizio 2016 i residui attivi, determinati a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a 4.913,93 mln di euro; l'ammontare complessivo dei residui passivi a fine esercizio 2016 viene determinato in 4.899,09 mln di euro.

La gestione dei residui si chiude al 31 dicembre 2016 con un saldo di 14,85 mln di euro.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 è determinato nell'importo di -75,05 mln di euro, risultante dalla sommatoria del Fondo cassa al 31 dicembre 2016 (427,56 mln di euro), dei residui attivi (4.913,93 mln di euro), detratti i residui passivi (4.899,09 mln di euro) e il Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (82,24 mln di euro) e per spese in conto capitale (pari ad euro 435,22 mln di euro).

Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio 2016, considerate le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione, è accertato nell'importo di 2.440 mln di euro, di cui 916,96 mln di euro costituiscono il Fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013 e 1.523 mln di euro corrispondono a debito autorizzato e non contratto. Tale ultimo disavanzo risulta inferiore di 258 mln di euro rispetto all'ammontare del disavanzo determinato in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

Quanto agli **accantonamenti** del risultato di amministrazione prescritti dalla normativa in vigore (art. 42, comma 3, d.lgs. n. 118/2011 e principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 4/2, punto 9.2) sono stati effettuati quelli al Fondo crediti di dubbia

esigibilità, per residui perenti (fino al loro smaltimento) e per passività potenziali.

In particolare, nell'ambito degli accantonamenti per passività potenziali, già dall'esercizio precedente sono stati istituiti anche un Fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31 dicembre 2014, un Fondo per depositi cauzionali attivi a privati e un Fondo per lettera di *patronage*.

Gli accantonamenti comprendono anche il Fondo per anticipazioni di liquidità *ex d.l. n. 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 2016 ammontano a 1.201,27 mln di euro.

La quota di accantonamento al Fondo crediti dubbia esigibilità (complessivamente 111,15 mln di euro) non è stata quantificata secondo le modalità previste dal principio contabile in quanto, sino al 2014, le entrate di dubbia e difficile esazione sono state accertate in via prudenziale per cassa. Conseguentemente, l'accantonamento è pari all'intero ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, fatta eccezione di quelli per i quali sussiste una causa di esclusione.

Quanto al Fondo residui perenti l'ammontare accantonato (150,01 mln di euro) garantisce la copertura integrale dei residui perenti.

La quota accantonata al Fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali è pari a 11,87 mln di euro.

Nessun accantonamento nel 2016 è stato effettuato al Fondo per depositi cauzionali attivi a privati, già costituito in sede di riaccertamento straordinario dei residui nell'esercizio 2015 per l'importo di euro 322.350.

Quanto al Fondo rischi legali, pari ad euro 800.000 all'inizio dell'esercizio 2016, è stato incrementato in corso d'anno di ulteriori 800.000 euro e utilizzato per 51.864,70. La consistenza a fine esercizio è, pertanto, pari a 1.548.135,30 euro.

La Sezione, ritenendo non corretto il criterio di determinazione adottato, basato sulla spesa storica dell'ultimo quinquennio, in sede istruttoria ha invitato la Regione a determinare in futuro l'importo del Fondo in conformità ai criteri previsti dai principi contabili. In sede di contraddittorio finale l'Amministrazione regionale, accogliendo le osservazioni formulate, ha assicurato che procederà, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2017, ad aumentare l'importo del suddetto Fondo di 3 milioni di euro.

Relativamente al Fondo lettera di *patronage* - costituito nel 2015 con una dotazione di euro 789.823, per fare fronte agli oneri derivanti da una lettera di *patronage* forte del 2009 a favore della partecipata Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa per un contratto di *leasing* immobiliare - nell'anno 2016 l'accantonamento è stato incrementato di quasi 7,3 mln di euro, portando la consistenza totale del Fondo al 31 dicembre 2016 a oltre 8 mln di euro. La Regione ha, infatti, prudenzialmente incrementato l'importo del Fondo al fine di considerare l'importo complessivo del debito residuo e delle rate non pagate dalla società, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri soci e della società stessa. Ciò in quanto il contratto di locazione finanziaria è stato sciolto - con restituzione del compendio immobiliare oggetto del contratto - in data 11 aprile 2016, a seguito del deposito di apposita istanza della Società Terme di Salsomaggiore spa nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 169-bis l. fall.

Quanto al Fondo per perdite societarie, in sede di assestamento di bilancio la Regione ha rideterminato la quota da accantonare, in conformità alle metodologie di calcolo previste dall'articolo 1, comma 552, l. n. 147 del 2013, tenendo conto dei sopravvenuti risultati di bilancio dell'esercizio 2015 delle partecipate. Conseguentemente la quota accantonata al Fondo è pari a 1,37 mln di euro per l'esercizio 2016.

In ordine al Fondo anticipazione di liquidità di cui all'art.3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 35/2013, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 degli enti del servizio sanitario nazionale e in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, l'importo accantonato a fine esercizio, determinato in conformità alla disciplina di cui all'art. 1, commi 692-700, della legge di stabilità 2016, è pari a 916,96 mln di euro, in quanto nell'esercizio precedente è stato restituito l'importo 20,39 mln di euro.

L'effettiva consistenza al 31 dicembre 2016 della situazione debitoria relativa alle anticipazioni passive di liquidità nel settore sanità, ai sensi dell'articolo 3 d.l. 35/2013, è pari a 895,98 mln di euro.

In relazione a quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, la parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 è pari complessivamente ad euro 1.155,55 mln di euro, di cui 167,91 mln di euro per vincoli derivanti da legge o da principi contabili, 532,65 mln di euro per vincoli derivanti da trasferimenti e 454,99 mln di euro per vincoli autonomamente

attribuiti dall'Ente.

Come si ricava dalla relazione della Giunta al progetto di legge sul rendiconto 2016, la quota del risultato di amministrazione destinata agli investimenti, pari ad euro 8,07 mln di euro, è costituita dai proventi derivanti dalla cessione di azioni della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, avvenuta nel 2015, a seguito della quotazione in borsa della società stessa.

Il disavanzo sopra indicato trova copertura nella prima posta contabile del bilancio di previsione 2017 (approvato con l.r. 23 dicembre 2016, n. 27) per l'importo di 1.633,91 milioni di euro.

Quanto alle **entrate**, la gestione di competenza si è conclusa con accertamenti pari a 13.533,47 mln di euro che corrispondono all'80,57 per cento delle previsioni definitive di 16.767,87 mln di euro (escluso l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente e il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale).

In termini di gestione di cassa, le riscossioni in conto competenza, ammontano a 11.319,29 mln di euro, che corrispondono all'83,64 per cento degli accertamenti. Le somme non ancora riscosse, le quali danno luogo a residui attivi che si sono generati nell'esercizio 2016, ammontano a 2.219,19 mln di euro, pari al 16,36 per cento delle entrate accertate.

Per quanto attiene specificamente alle entrate tributarie, anche nel 2016 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.

Relativamente alla Tassa automobilistica, non sono stati adottati gli atti amministrativi previsti per limitare a 500 mila euro la perdita di gettito 2016 conseguente all'introduzione di una esenzione per le auto ibride. In sede istruttoria l'Amministrazione regionale ha spiegato la mancata adozione degli atti con l'impossibilità di quantificare le minori entrate nello stesso esercizio 2016. Tale quantificazione sarebbe stata possibile solo nel gennaio 2017, quando "si erano già verificate economie su capitoli di spesa di natura non obbligatoria per oltre 22 milioni di euro".

Al riguardo deve rilevarsi che la soluzione adottata non appare pienamente conforme alla previsione legislativa, che individuava in una riduzione delle spese non obbligatorie dello stesso esercizio la copertura dell'eventuale maggiore spesa rispetto al tetto stabilito. Inoltre, richiamando quanto già osservato in passato dalla Sezione, va rilevata l'esigenza di una maggiore aderenza ai principi enunciati dalla recente giurisprudenza costituzionale (sent. n.

117/2016), tenendo presente che il ricorso alle disponibilità di bilancio per la copertura delle leggi di spesa non può in sé considerarsi una modalità pienamente coerente con il sistema della contabilità pubblica e segnatamente con la regola della “legislazione vigente”, anche se il pareggio/equilibrio complessivo del bilancio ne risulti comunque salvaguardato.

Passando al versante della **spesa** nel 2016, le previsioni definitive di competenza ammontano a 16.630 milioni di euro, il totale degli impegni a 13.376 milioni di euro, che rappresenta l’80,43 per cento delle previsioni. I pagamenti di competenza sono stati di 10.980 milioni di euro, corrispondenti all’82,08 per cento delle somme impegnate. I residui dalla gestione di competenza ammontano a 2.396 milioni di euro, che rappresentano il 17,92 per cento degli impegni.

Quanto 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 la missione 13 (Tutela della salute) e la missione 10 (Trasporti).

Sotto il profilo della gestione di cassa i pagamenti (in conto competenza ed in conto residui) ammontano a 14.303,14 mln di euro.

In merito alla **tempestività dei pagamenti**, la Regione ha dato attuazione alla normativa in vigore, sia in relazione alla pubblicazione dell’indicatore annuale sul sito internet, sia in relazione all’obbligo di allegare al rendiconto il prospetto sulla tempestività dei pagamenti. L’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato escludendo le transazioni riferibili alla Gestione sanitaria accentrata, e determinato attraverso la media ponderata dei pagamenti effettuati oltre la scadenza, risulta pari a -0,10 giorni. Tale valore negativo implica che le fatture sono state pagate in media prima della scadenza.

Si rileva che l’importo relativo a pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002 ammonta a 48,626 milioni di euro.

Relativamente alle disposizioni legislative nazionali in materia di **contenimento della spesa**, gli approfondimenti effettuati hanno messo in luce il rispetto dei limiti prescritti.

Sono stati analizzati i dati concernenti l’impiego dei **fondi comunitari** attribuiti alla Regione per il periodo 2014-2020, relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE), al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), pari a complessivi 1.147 mln di euro.

Complessivamente al 31 dicembre 2016 risultano assunti impegni per il 32,2 per cento relativamente al FESR; per il 30,05 per cento relativamente al FSE, mentre relativamente

al FEASR risultano messi a bando il 51 per cento delle risorse a disposizione e per il FEAMP sono stati previsti stanziamenti il 16 per cento delle risorse.

Con riferimento agli interventi per il **sisma del maggio 2012**, sono stati acquisiti elementi conoscitivi in merito all'attività svolta con i fondi messi a disposizione del Commissario straordinario e con quelli regionali. Al 31 dicembre 2016 i fondi assegnati alla gestione commissariale nel periodo 2012-2016 ammontano complessivamente a 2,49 miliardi di euro (dei quali 549,56 mln di euro di provenienza comunitaria, 1.785,10 mln di euro di provenienza statale, 126,01 mln di euro di provenienza regionale, 1,26 mln di euro di provenienza degli enti locali). La giacenza di cassa sulla contabilità speciale è pari a 1.289,34 mln di euro. Le informazioni acquisite hanno consentito di conoscere le finalità perseguite con i diversi interventi e lo stato di attuazione dei medesimi.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati con le risorse regionali, con l.r. 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 dicembre 2016, sono stati liquidati in favore dei comuni 20,56 mln di euro per l'acquisto, mediante procedure ad evidenza pubblica, di 155 alloggi da destinare ai nuclei familiari il cui alloggio di edilizia residenziale pubblica era divenuto inagibile a seguito degli eventi sismici.

Nell'ambito dei fondi destinati alla spesa corrente, è stata rilevata una difficoltà generalizzata nell'attività regionale di supporto ai comuni che stanno avviando la progettazione esecutiva delle opere finanziate nell'ambito del relativo Accordo di programma.

Sono stati rispettati i **vincoli di finanza pubblica** previsti dall'art. 1, commi 707 e segg., della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Stabilità 2016) in base al quale gli enti territoriali devono conseguire “un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali”.

A fronte di un obiettivo di 161,62 mln di euro il saldo conseguito è di 299,69 mln.

Nel 2016 la Regione ha fatto applicazione dei **patti di solidarietà territoriale**, strumenti di flessibilità che consentono agli enti locali di effettuare pagamenti in conto capitale destinati agli investimenti peggiorando il proprio saldo obiettivo.

L'ammontare delle quote concesse agli enti locali dell'Emilia-Romagna è stato di 71,86 mln di euro. Inoltre, ai comuni colpiti dal sisma del 2012 sono stati assegnati ulteriori spazi per

12 milioni di euro.

Al termine dell'esercizio i **residui attivi** ammontano a 4.913,93 mln di euro, di cui 2.214,19 formati nell'esercizio e 2.699,75 provenienti dagli esercizi precedenti.

I **residui passivi** ammontano a 4.899,09 mln di euro, dei quali 2.396,41 mln di euro formati nell'esercizio e 2.502,68 provenienti dagli esercizi precedenti.

L'ammontare complessivo dei residui attivi passa da 5.672,15 mln di euro nel 2015 a 4.913,93 mln di euro nel 2016, con un decremento pari al 13,37 per cento.

L'ammontare complessivo dei residui passivi passa da 5.862,73 mln di euro del 2015 a 4.899,09 mln di euro del 2016, con un decremento del 16,4 per cento.

Al termine dell'esercizio 2016 la consistenza dei **residui passivi perenti** è diminuita del 31 per cento rispetto al 2015, passando da 218 a 150 mln di euro. Per fare fronte alla copertura è stato costituito un Fondo di pari importo, assicurando in tal modo l'apprezzabile copertura al 100 per cento a fronte di reiscrizioni per il limitato importo di 57,40 mln di euro.

Il **Fondo pluriennale vincolato** alla chiusura dell'esercizio 2016 è diminuito di 30,09 mln di euro rispetto al valore iniziale di 547,55 mln di euro. La maggior componente del Fondo è costituita dalla quota di 371,19 mln di euro, pari al 71,73 per cento dell'intero Fondo, destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti al 2016 e imputati ad esercizi successivi. La residua quota di 146,27 mln di euro, pari al 28,27 per cento dell'intero Fondo, è rappresentata dagli impegni assunti nel 2016 e imputati agli esercizi successivi.

Il **Fondo cassa** presso il Tesoriere regionale, al 31 dicembre 2016, presenta un risultato positivo pari ad euro 427,56 mln di euro, in diminuzione rispetto al saldo dell'esercizio precedente (455,34 mln di euro).

A tale importo, depositato presso il Tesoriere regionale, vanno aggiunte ulteriori disponibilità di cassa pari a 485,21 mln di euro per le somme giacenti presso la Tesoreria centrale dello Stato e su conti correnti postali.

Anche nel 2016 la Regione non ha fatto ricorso all'anticipazione di cassa e non ha previsto stanziamenti nei relativi capitoli in entrata.

Nel 2016 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo **indebitamento**. A partire dal 2016 risulta consentito finanziare il disavanzo pregresso conseguente l'utilizzo dei mutui a pareggio, ma non è possibile utilizzare mutui a pareggio per finanziare nuovi investimenti.

La Regione, pur avendone i requisiti, non ha fatto ricorso alla facoltà, consentita dal comma 688-bis della Finanziaria 2016 alle sole regioni che hanno registrato indicatori annuali di

tempestività di pagamento migliori rispetto a quelli normativamente previsti, di dare copertura agli investimenti autorizzati con mutui a pareggio.

Nel corso dell'esercizio 2016 è proseguito l'ammortamento del debito pregresso, che al termine dell'esercizio risulta essere di 622,56 mln di euro con una riduzione di 47,40 mln di euro rispetto al 31 dicembre 2015.

La parte prevalente del debito (603,6 mln di euro) è costituita da mutui destinati al finanziamento della spesa sanitaria; la restante parte (18,96 mln di euro) è relativa a mutui per il finanziamento di interventi nel trasporto pubblico locale.

La parte prevalente del debito complessivo (pari al 57,14 per cento) è gravata dal tasso fisso. La Regione rispetta anche per l'esercizio 2016 il limite dell'indebitamento. A fronte di una soglia legale di 212,97 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati in bilancio per spese di investimento, a seguito dell'assestamento, risulta pari a 57,70 mln di euro. Tale limite risulta rispettato anche per gli esercizi 2017 e 2018.

La Regione non ha effettuato operazioni di ristrutturazione del debito preesistente. Nel 2016 è continuato l'ammortamento dell'operazione di **finanza derivata** (*Interest swap rate*) posta in essere nel 2004. L'operazione ha comportato nel 2016 pagamenti complessivi di 15,11 mln di euro e nessun flusso a credito a causa del tasso negativo.

La Regione ha fatto presente di continuare a monitorare l'operazione 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 del tutto antieconomica.

Nell'esercizio 2016 non sono state rilasciate garanzie fideiussorie né lettere di *patronage*.

Dall'esercizio 2016 è stata data attuazione al principio contabile generale della competenza economica e al principio applicato della contabilità economico-patrimoniale e si è provveduto, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, ad integrare il rendiconto generale annuale della Regione con il **Conto economico** e lo **Stato patrimoniale**, elaborando anche un primo Stato patrimoniale di apertura muovendo della situazione rappresentata nel Conto del patrimonio dell'esercizio precedente.

Nell'esercizio 2016 il totale delle attività passa da 6.657,24 mln di euro a 5.869,04 mln di euro per effetto delle minori disponibilità liquide e dei crediti. La diminuzione delle attività

è controbilanciata dalla riduzione delle posizioni debitorie.

Si riduce il valore negativo del patrimonio netto, passando da euro -2.450 a -2.105 milioni di euro anche per effetto del positivo risultato economico dell'esercizio di 339 mln di euro.

Nel 2016 la Regione ha avviato le attività preliminari finalizzate alla redazione e approvazione del **Bilancio consolidato** dell'esercizio 2016 approvando l'elenco degli enti, aziende e società facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP) e l'elenco degli organismi, già inclusi nel GAP, componenti il gruppo per la redazione del bilancio consolidato (Perimetro di consolidamento).

Il **sistema delle partecipate regionali** è composto da organismi aventi natura societaria, da fondazioni cui la Regione ha aderito, da agenzie, aziende ed istituti tramite i quali l'Ente agisce per la realizzazione di attività specialistiche.

La Regione Emilia-Romagna, al 31 dicembre 2016, è titolare di partecipazioni, in via diretta, in 23 società operanti in diversi ambiti: tra queste, sette sono le società *in house*, di cui una partecipata al 100 per cento, due con partecipazione superiore al 90 per cento e una con partecipazione superiore al 50 per cento. Per quanto riguarda le società diverse dalle *in house* (due a capitale interamente pubblico, undici a capitale pubblico maggioritario e tre a maggioranza privata), in tre casi la Regione risulta essere titolare di quote comprese fra il 20 e il 50 per cento.

I principali aspetti esaminati hanno riguardato l'attuazione del piano operativo di razionalizzazione delle società partecipate approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 514 dell'11 aprile 2016; 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 ed i risultati economici delle società partecipate.

Sul primo punto la Giunta regionale ha adottato la delibera n. 2326 del 21 dicembre 2016 con cui si è dato conto dello stato di implementazione del piano di riordino predisposto. In particolare è affermato che l'Ente e le Organizzazioni sindacali confederali hanno sottoscritto, con riferimento al personale, un protocollo di definizione dei principi di riordino delle società regionali *in house*, sostanzialmente volto alla "salvaguardia qualitativa e quantitativa dei livelli occupazionali". La summenzionata deliberazione dà, poi, atto dell'acquisizione, mediante procedura negoziata, del servizio professionale specialistico di *advisoring* e di natura giuridico-amministrativa per le programmate trasformazioni e dismissioni societarie. Viene, quindi, richiamata la predisposizione di un documento di

analisi delle funzioni trasversali presenti nelle società *in house* che ne ha individuato gli ambiti di aggregazione ed i conseguenti risparmi calcolati su un orizzonte temporale di 10 anni e stimati, prudenzialmente, in una misura di 5 mln di euro per quelli derivanti da fusione e di 2,72 mln di euro per le ulteriori azioni di razionalizzazione delle funzioni.

In relazione a quanto descritto la Sezione prende atto dell'attività ricognitiva e programmatoria predisposta che porterà, a regime, all'efficientamento organizzativo-gestionale delle società *in house*. Peraltro, la Sezione rileva tempistiche prolungate per la concreta implementazione di quanto stabilito, con particolare riferimento all'esecuzione dei processi di fusione societaria ed alle riorganizzazioni interne di quelle entità che non modificano il proprio assetto.

Circa poi il programma di alienazione delle partecipazioni non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali, la Sezione riscontra il protrarsi dei processi di dismissione afferenti gli organismi societari non *in house providing* (con prevista riduzione da 17 a 9), ad oggi conclusi solamente per Attracchi Parmensi srl, nonché in modo parziale, per le Terme di Castrocaro spa. Questo implica la necessità di completare le previsioni del piano con un'analisi dei costi operativi anche di questi organismi, al fine di verificarne la praticabilità di un'eventuale contrazione, in ragione di un contesto economico per cui il mantenimento delle quote potrebbe protrarsi per numerosi anni.

E' inoltre proseguita, anche con riguardo al 2016, l'analisi dello stato di avanzamento del modello di *governance* centralizzato sulle società partecipate.

In particolare, il percorso è continuato con deliberazione della Giunta n. 1015 del 28 giugno 2016, che ha approvato il modello amministrativo di controllo analogo per le società *in house*, prevedendo due *report* informativi destinati agli organi politici: il primo, entro il mese di giugno, attesta gli esiti dell'attività di vigilanza con riferimento all'esercizio precedente, il secondo, entro il mese di novembre, finalizzato a fornire un supporto informativo nell'elaborazione degli indirizzi strategici. La citata delibera, inoltre, introduce i controlli amministrativi di secondo livello, "effettuati su procedure/atti selezionati tramite tecniche di campionamento".

L'Ente riferisce, poi, che nel 2016 si è conclusa la realizzazione del Sistema informativo delle partecipate - SIP che costituisce l'unico strumento di acquisizione di dati, documenti e informazioni necessari all'attività di monitoraggio e vigilanza.

In merito alle partecipate diverse dalle *in house*, la Regione ha precisato di aver avviato

l'attività di definizione di un modello di controllo per le società a prevalente capitale pubblico. Secondo quanto riferito l'obiettivo è quello di predisporre, entro il 2017, procedure di controllo congiunto, anche tramite la sottoscrizione di protocolli d'intesa o accordi interistituzionali, che definiscano gli ambiti e le modalità di raccordo per assumere le decisioni in ordine all'attività di indirizzo, per esempio in tema di assegnazione degli obiettivi specifici di funzionamento di cui all'art.19 del d.lgs. n. 175/2016.

Relativamente alla verifica dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati prescritta dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, la Sezione ne rileva la mancata asseverazione da parte degli organi di controllo di 4 organismi partecipati. All'esito delle acquisizioni istruttorie la Sezione rileva, altresì, discordanze per 4 posizioni, fattispecie difficilmente giustificabile laddove afferisca a società *in house* (Lepida spa e Fer spa).

In riferimento alle variazioni delle quote di capitale sociale di cui la Regione è titolare, sono stati svolti alcuni approfondimenti sulla parziale cessione diretta da parte degli enti pubblici, al socio privato di minoranza, del 10 per cento delle partecipazioni nelle Terme di Castrocaro spa, società strutturalmente in perdita, nonché con clausola statutaria che prevede il diritto di prelazione in capo agli altri soci nel caso di cessione di quote.

Il socio privato, infatti, avanzava una proposta di acquisto del 10 per cento delle partecipazioni ad un prezzo unitario per azione pari ad euro 26,30, peraltro subordinandola sia al raggiungimento di un accordo transattivo per un contenzioso in essere circa il riconoscimento di un suo credito per l'esecuzione di lavori di manutenzione, sia all'impegno dei soci pubblici ad esprimere voto favorevole alla deliberazione di aumento di capitale da euro 5.550.310 ad euro 9.590.310, per 404.000 azioni del valore nominale di euro 10 ciascuna, con un sovrapprezzo per azione pari ad euro 16,30. L'aumento di capitale era riservato al socio privato e da sottoscrivere in due *tranche*, mediante conversione in capitale del 50 per cento del credito riconosciuto al socio privato in forza dell'accordo transattivo e per il residuo in denaro.

La deliberazione della Giunta regionale n. 2358 del 21 dicembre 2016 dà atto che "l'accordo transattivo risulta essere stato perfezionato in data 22 luglio 2016, con definizione del credito contestato in euro 3.500.000,00 oltre IVA ...".

A seguito dell'intervenuta proposta, con deliberazione della Giunta regionale n. 1452 del 12 settembre 2016 è stato modificato il percorso di dismissione unitario in precedenza definito, articolando la procedura in due fasi, oggetto di due distinte gare con asta pubblica: la prima,

affidente la cessione del 10 per cento del capitale in capo ai soci pubblici, con a base d'asta il prezzo indicato nella proposta presentata da Long Life Formula spa; la seconda, riguardante le partecipazioni residue nella titolarità degli stessi Enti. In particolare, circa il mutato percorso di dismissione è stato precisato che “1. la ‘proposta’ di Long Life Formula S.p.A. costituisce elemento nuovo idoneo a consentire una nuova valutazione degli interessi pubblici coinvolti; 2. ‘l’offerta’ risulta effettuata a condizioni economiche in linea con il valore della società accertato dalla perizia del 29 maggio 2015 e più vantaggiose di quelle risultanti dall’integrazione di perizia dell’11 luglio 2016 ...; 3. l’adesione alla ‘proposta’ permetterebbe di ricapitalizzare la società senza alcun esborso da parte degli enti pubblici; 4. l’impegno alla ricapitalizzazione della società consentirebbe l’indirizzo della società verso obiettivi non garantiti dalla mera alienazione delle quote a terzi, quali: a) l’aumento del valore della società, il quale agevolerebbe l’alienazione delle residue partecipazioni degli enti a condizioni economiche potenzialmente migliori; b) il rilancio dell’attività del complesso termale, con positive ricadute sul tessuto economico del Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole; c) la realizzazione di un piano di investimenti, quanto meno diretto alla ristrutturazione della piscina pubblica, con immediato beneficio per la comunità locale; ...”. Infine, con la menzionata deliberazione della Giunta regionale n. 2358, si è preso atto che la procedura ad evidenza pubblica di cessione del 10 per cento delle partecipazioni si era conclusa senza la presentazione di alcuna offerta. Quindi, è stata approvata e si è aderito formalmente alla proposta avanzata da Long Life Formula spa, con sottoscrizione del contratto di trasferimento del 10 per cento delle quote in data 31 gennaio 2017.

In riferimento alla menzionata operazione di cessione, in corso di svolgimento, la Sezione si riserva di verificare ogni ulteriore evoluzione nella relazione di parifica del rendiconto dell’anno 2017.

Per quanto riguarda il tema dei risultati economici delle società partecipate, in relazione alle Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa si riscontra un ulteriore aggravamento della già precaria situazione economico/finanziaria, con una perdita d’esercizio incrementata da euro 3.416.575,00 nel 2014 ad euro 6.526.601,00 nel 2015, con un preconsuntivo 2016 che attesta una perdita pari a euro 1.019.485,00.

In ragione di questo difficile contesto economico/finanziario la società ha richiesto l’ammissione alla procedura di concordato preventivo con riserva ai sensi dell’art. 161 della l.f. ed ha quindi presentato la proposta ed il piano di concordato ex art. 161, comma secondo

e ss., della l.f.; nel corso del 2017 la proposta è stata poi definitivamente approvata da parte del ceto creditorio e, successivamente, nel maggio del corrente anno è intervenuta l'omologazione del Tribunale di Parma.

Altresì, con deliberazione della Giunta regionale n. 755 del 31 maggio 2017, è stato adottato un indirizzo che prevede di “esprimersi favorevolmente, in presenza dell'autorizzazione del Giudice delegato, circa la proposta di trasformazione della società da spa a srl, e successiva messa in liquidazione; ...”. Nella premessa si dà atto che la trasformazione comporterà una significativa riduzione dei futuri costi di gestione, essendo peraltro la società sostanzialmente amministrata e gestita, per tutta la durata dell'esecuzione del concordato, dagli organi della procedura e che la decisione risponde alla natura di tipo liquidatorio del concordato, comportando la soddisfazione dei creditori attraverso la cessione dei beni, non prevedendo “nessuna ipotesi di continuazione dell'attività sociale successiva alla chiusura della procedura”. A questo si aggiungano le statuizioni del d.lgs. n. 175/2016 in tema di partecipazioni strutturalmente in perdita, necessariamente da dismettere.

All'esito dell'analisi degli elementi istruttori acquisiti la Sezione invita, altresì, l'Ente ad un'attenta verifica, che si riserva di riscontrare, circa eventuali responsabilità degli organi di *governance* nella pregressa gestione sociale, soprattutto alla luce delle pesanti passività pluriennali registrate.

In relazione alla gestione del **personale**, nel 2016 la dotazione organica complessiva della Giunta e dell'Assemblea legislativa ha registrato un sensibile incremento, a causa della ricollocazione del personale degli enti di area vasta, conseguente alla redistribuzione delle relative funzioni, avvenuta anche con la legge regionale n. 13/2015; rispetto alla dotazione organica complessiva, pari a 4.261 unità, il personale effettivamente in servizio presso la Regione, al 31 dicembre 2016, ammontava complessivamente a 3.505 unità, con una copertura dell'organico pari a circa l'82,2 per cento, ed un calo di circa 4 punti percentuali rispetto al 2015, ove la consistenza effettiva era pari a 2856 unità. Ne consegue, rispetto al 2015, una leggera diminuzione del personale (-71 unità) se si esclude la platea proveniente dalle Province, ed un suo netto incremento (+ 649 unità) ove quest'ultima venga inclusa.

Quanto alla dirigenza, disciplinata dalla legge regionale n. 43 del 2001, va notato che nonostante l'articolazione, di principio, in un'unica qualifica, diverse sono le figure dirigenziali dell'ordinamento regionale, fra cui quella del Direttore generale. La Regione, in fase istruttoria, ha comunicato che nel 2016, complessivamente, sono state 13 le persone che

hanno ricoperto il ruolo di direttore generale (alcuni solo per mesi) e che, in seguito ad una riorganizzazione dei servizi il numero dei direttori generali, dal termine del medesimo anno è ridotto, in via ordinamentale, a 7 unità. Quanto ai dirigenti a supporto degli organi politici, di cui all'art. 63 dello Statuto regionale, la loro consistenza è passata dalle 5 unità del 2015 alle 6 del 2016. Ancora nel 2016, secondo i dati regionali, i dirigenti a tempo determinato, nominati ai sensi dell'art. 18 della l.r. n. 43/2001, risultano 17, mentre i direttori di agenzia e di istituto, secondo le rispettive leggi istitutive, sono pari ad 8, di cui 3 giornalisti. In sintesi, nel 2016, risultano effettuate 44 assunzioni di livello dirigenziale a tempo determinato, rispetto alle 36 del 2015: a tal riguardo la Regione ha precisato che, per le varianti normative ed organizzative subentrate alla fine del 2016, in futuro, il fabbisogno (annuale) di tali figure dirigenziali deve intendersi strutturalmente ridotto a 32 unità. Ad ogni modo, la Sezione prende atto che gli impegni totali nel 2016 per finanziare queste 44 figure professionali sono ammontati a circa 5 milioni e seicentomila euro. La Regione, richiesta di far conoscere se tale onere fosse stato considerato o meno, ai sensi dell'articolo 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010, per il calcolo dei tetti del 50 per cento e del 100 per cento rispetto alla spesa storica del 2009 per le assunzioni a tempo determinato, ha comunicato di non averlo preso in esame ai fini di specie. Di tale scelta si darà conto a breve.

Con riguardo alle procedure selettive per l'assunzione di personale dirigenziale ai sensi del richiamato articolo 18, la Regione ha comunicato che, nel corso del 2016, sono cessati 14 dirigenti e che sono stati banditi e conclusi concorsi per il medesimo numero di posti. Infine, nel 2016, non sono stati conferiti incarichi dirigenziali gratuiti a soggetti in quiescenza.

A chiusura di tali brevi considerazioni va evidenziato come nel sistema regionale i **dirigenti generali** siano collocati fuori dotazione organica, ai sensi dell'art. 43, comma 3-*bis* della relativa legge n. 43. E' necessario, al riguardo, un cenno alla sentenza della Corte costituzionale n. 257 del 5 ottobre 2016, pubblicata nel dicembre 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, lettera *b*, della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, nella parte in cui prevedeva che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non fossero ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione. Atteso che tale sentenza è stata pubblicata solo al termine del 2016, ovvero in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, la Sezione ritiene sussistano, ora, le premesse per lo sviluppo di una attenta riflessione sul tema posto che - pur considerate le delicate questioni che lo sottendono, per come segnalate dalla Regione - conduca alla sua

risoluzione prima del prossimo giudizio di parifica.

Circa il rispetto, da parte della Regione dei **vincoli di spesa e di assunzioni del personale**, vigenti nel 2016, è utile innanzitutto segnalare come, in ottemperanza alle disposizioni dei commi 234 e 228 dell'art. 1 della l. n. 208 del 2015, rispettivamente il Dipartimento della funzione pubblica, nel luglio 2016, abbia ripristinato la capacità assunzionale della Regione, in conseguenza dell'avvenuto completo ricollocamento del personale proveniente dalle province e come la Regione, successivamente, a valere sulle proprie capacità del 2016, abbia assunto una sola unità appartenente alla categoria D – posizione economica D.2, con un residuo della medesima capacità pari ad oltre 680 mila euro, da riportare per il 2017.

Inoltre, la Regione ha ottemperato anche al vincolo di spesa contenuto nell'articolo 1, commi 557 e 557-*quater*, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 - quest'ultimo modificato affinché i costi della riallocazione del personale delle province non rientrasse nel calcolo per il rispetto del tetto di spesa di cui al citato comma 557 - avendo dimostrato, che al netto di tali movimentazioni, l'onere per il 2016 relativo al personale risulta inferiore a quello della media del triennio 2011/2013.

Tornando, poi, alla scelta fatta dalla Regione in punto di applicazione dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, ove nel computo del personale a tempo determinato non è stato inserito quello con incarico dirigenziale, la Sezione deve rilevare che essa non è conforme al richiamato disposto di legge come interpretato, per ultimo, dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14 del 15 aprile 2016 ed auspica che, come già emerso in sede istruttoria, per il futuro la Regione intenda uniformare ad essa il proprio comportamento.

Per ultimo, ancora in materia di vincolistica, e con riferimento all'art. 6, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010 di cui la Regione ha prospettato l'applicazione, la Sezione deve osservare che il meccanismo premiale configurato da tale norma - a valere su trasferimenti erariali da riassegnare alle Regioni, e tale quindi da configurare la fattispecie del “costo del personale coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi “ al fine di rimuovere il limite del 50 per cento della spesa per contratti temporanei del 2009 di cui all'art.9, comma 28, del medesimo d.l. - trova la sua disciplina applicativa in atti che, fra i parametri per ottenere il beneficio, indicano tuttora il rispetto del patto di stabilità mentre dal 1 gennaio 2016 - considerato il disposto dell'articolo 1, commi 463 e seguenti, della l. n. 190/2014 - è ragionevole che esso non sia più attuale, per il subentro del principio del pareggio di bilancio. Allo stato, non si ha notizia di pronunciamenti riguardo alla sostituzione che potrebbe ritenersi operata, nella

normativa richiamata, fra il rispetto del patto di stabilità ed il rispetto del pareggio del bilancio, nonostante l'interesse ad ottenere un sollecito chiarimento, che accomuna tutte le regioni a statuto ordinario, lo renda più che auspicabile.

Regolarmente costituiti e quantificati, risultano i **Fondi per la contrattazione decentrata**, sia per il trattamento accessorio dei non dirigenti che dei dirigenti, con le riduzioni previste dall'art.1, comma 236, della legge di stabilità per il 2016, operate dalla Regione sul solo Fondo dirigenti, così leggermente diminuito rispetto al 2015 e pari a poco più di 6 milioni e 900 mila euro. Infine, al trattamento accessorio del personale è stato applicato integralmente il nuovo principio contabile 5.2, in base al quale, nel 2016, sono scadute e quindi divenute esigibili le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante pertinente all'anno 2015, impegnate con la sottoscrizione della contrattazione e confluite nel Fondo pluriennale vincolato.

E' in corso d'attuazione un innovativo protocollo di intesa, siglato in data 10 novembre 2016, fra il Ministro della giustizia ed il Presidente della Regione Emilia Romagna, per l'**assegnazione temporanea** di 53 unità di personale della Regione presso gli Uffici giudiziari della Corte d'appello di Bologna che non risulta aver introdotto nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Al momento risultano distaccati 23 dipendenti.

Circa la vigilanza sul **costo del personale delle società in house providing** affidata alla Regione, e dalla stessa avviata secondo il modello del controllo analogo, essa ha evidenziato qualche primo spunto d'interesse, conseguente ad esempio alla comunicata progettualità di verifiche, preannunciate ma non ancora avviate, consistenti nel controllo del rispetto del rapporto tra il costo del personale ed il valore della produzione. L'attività risulta, per minore esperienza, prevalentemente teorica, lacunosa e poco confrontabile. Si auspica per il prossimo anno un migliore livello dei documenti a supporto dell'eseguita vigilanza, che consentano l'invio di informazioni accurate ai vertici amministrativi affinché questi adottino le scelte gestionali più appropriate.

Il **settore sanitario**, per il significativo *budget* che attrae, è oggetto di controllo da parte di questa Sezione, prevalentemente attraverso le verifiche previste dall'articolo 1, comma 170, l. n. 266/2005, consistenti nell'esame delle relazioni annuali dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale, redatte sulla base di linee-guida approvate dalla Sezione delle Autonomie; in questa prospettiva si è ritenuto, nel contesto del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione per il 2016, di approfondire le seguenti

tematiche: la programmazione finanziaria e il finanziamento del sistema sanitario regionale; il Fondo per l'acquisto di medicinali innovativi; l'attuazione nel settore sanitario 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 di gestione degli enti del Servizio sanitario regionale; il disavanzo sanitario pregresso; i tempi di pagamento degli enti sanitari regionali; la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale.

Il quadro nazionale concernente il finanziamento del Servizio sanitario del Paese - progressivamente compostosi attraverso il Patto per la salute 2014-2016 (10 luglio 2014), la legge di stabilità per il 2016, con riguardo all'art. 1, commi dal 521 al 547, l'intesa, approvata dalla Conferenza Stato-Regioni n. 62/CSR del 14 aprile 2016 riguardante il riparto della quota indistinta per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), l'intesa, approvata dalla Conferenza Stato-Regioni n. 63/CSR del 14 aprile 2016 riguardante lo schema di decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di ripartizione fra le regioni delle quote premiali per l'anno 2016, nonché l'intesa Stato-Regioni 64/CSR, in pari data, sul riparto della quota di Fondo sanitario nazionale (FSN) vincolato agli obiettivi di piano 2016 - è stato definito, in conclusione, per un importo complessivo pari a 111.502 milioni di euro, incrementato di 2 milioni di euro per l'erogazione delle cure termali (art. 1, comma 567, della legge n. 208/2015). Tale cifra è stata ripartita a favore delle regioni per 108.199 milioni di euro, costituiti da 108.192,60 milioni di euro a titolo di finanziamento indistinto e da 6,37 milioni di euro quale quota di riequilibrio tra le regioni stesse. La Regione Emilia-Romagna ha conseguentemente adottato le linee di programmazione e di finanziamento delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per l'anno 2016, con la deliberazione della Giunta n. 1003 del 28 giugno 2016, in cui sono state individuate le risorse destinate al finanziamento del SSR per lo stesso anno, è stata definita la programmazione sanitaria, e sono stati indicati gli obiettivi di salute ed economico-finanziari cui sono state impegnate le Direzioni aziendali per attuare le politiche regionali e per assicurare un efficace governo delle risorse a disposizione.

In tale deliberazione il volume complessivo di risorse destinate al finanziamento della spesa corrente del SSR, per l'anno 2016, è stato quantificato in complessivi 8.019,876 milioni di

euro, poi rideterminati in 8.030,103 milioni di euro, con la deliberazione della Giunta n. 2411 del 28 dicembre 2016.

Tale importo è il risultato della sommatoria delle seguenti cifre:

- 7.857,213 milioni di euro quale livello di finanziamento dei LEA, derivante dal riparto del finanziamento per l'anno 2016;
- 76,66 milioni di euro derivanti dal riparto delle risorse di FSN accantonate per il finanziamento degli obiettivi prioritari;
- 40 milioni di euro di risorse a carico del bilancio regionale (art. 10, L.R. 29 dicembre 2015, n. 23) per il finanziamento degli indennizzi agli emotrasfusi (legge n. 210/1992) e a sostegno dell'equilibrio finanziario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni dal 2001 al 2011;
- 19,76 milioni di euro a titolo di *payback*, per l'anno 2016, a carico delle aziende farmaceutiche, per i corrispondenti importi accertati e incassati nel bilancio regionale 2016-2018, anno di previsione 2016;
- 36,47 milioni euro quale rimborso dallo Stato per l'acquisto di farmaci innovativi derivanti dal Fondo nazionale per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi, anno 2016 (art. 1, comma 593, l. n. 190/2014 - legge di stabilità 2015).

In sede di programmazione e finanziamento del SSR 2016 (DGR 1003/2016) la quota di competenza per l'Emilia-Romagna derivante dal riparto del Fondo nazionale per l'acquisto di medicinali innovativi (pari a complessivi 500 milioni) è stata quantificata in 36 milioni di euro. Per la specifica esigenza, la Regione ha quantificato in 54 milioni il fabbisogno per l'acquisto di farmaci per la cura dell'epatite C ed in altri 22 milioni quello per altri farmaci innovativi prevalentemente oncologici, reperendo le relative risorse, pari a complessivi 76 milioni di euro, all'interno del FSR, potendo così riconoscere alle aziende sanitarie, anche per il 2016, la spesa sostenuta per i farmaci innovativi prevalentemente oncologici, in aggiunta al rimborso -già previsto - dei farmaci per la cura dell'epatite C. Gli oneri per l'acquisto dei farmaci innovativi, a consuntivo, sono peraltro risultati pari a 66 milioni ed ottocento mila euro circa, a fronte dei 76 milioni previsti.

Relativamente alle entrate, il totale di quelle accertate a titolo di finanziamento sanitario ordinario corrente nell'anno 2016, attraverso 19 voci, è pari a 8.583,07 milioni di euro, costituiti dalla sommatoria:

- delle entrate tributarie (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione regionale all'IVA nelle rispettive quote destinate alla sanità) per 8.190,32 milioni di euro;
- dei trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale per complessivi 110 milioni di euro;
- delle assegnazioni statali delle risorse a valere sul Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di farmaci innovativi e delle assegnazioni statali per attività di ricerca, prevenzione e cura della fibrosi cistica per complessivi 37,09 milioni di euro;
- delle entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del Servizio sanitario regionale a cittadini residenti in altre Regioni regolate in mobilità (mobilità sanitaria passiva interregionale) per complessivi 236,52 milioni di euro;
- delle entrate per la regolazione della spesa sostenuta per l'acquisto di farmaci innovativi dispensati a soggetti residenti in altre Regioni a statuto ordinario e nella Regione siciliana per complessivi 9,14 milioni di euro.

Nel corso del 2016 i provvedimenti di riparto e di assegnazione delle risorse agli enti sanitari regionali dei citati 8.030 circa milioni di euro hanno trovato riscontro, quanto alla spesa sanitaria complessiva, suddivisa tra impegni e pagamenti e relativa al solo perimetro sanitario (esclusi quindi i dati finanziari riguardanti le partite di giro e la reiscrizione delle somme andate in perenzione), in attività tali che sia la capacità di impegno che quella di pagamento registrano valori percentuali superiori al 94 per cento, ad eccezione di quella relativa alle spese dirette della GSA (45,24 per cento) che, secondo la Regione “risente dei tempi di ricevimento delle fatture che vengono comunque pagate entro i termini di legge”. In generale, il rapporto pressoché prossimo al 100 per cento della capacità d’impegno (99,92 per cento) dimostra l’adempienza all’obbligo dell’integrale impegno delle risorse durante l’esercizio, previsto dall’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

Anche il bilancio d’esercizio 2016 della GSA (gestione sanitaria accentrata) è stato caratterizzato dall’adozione, con formali determinazioni, di un aggiornato elenco dei capitoli di entrata e di spesa, riguardanti sia la ricognizione definitiva per l’anno 2016 che le previsioni per l’anno 2017, tutti ricompresi nella “perimetrazione sanitaria” del bilancio regionale (art. 20 del d.lgs. n. 118/2011); ed ancora con riferimento alle attività affidate alla citata gestione sanitaria accentrata, operante attraverso la pertinente struttura, e competente alla realizzazione, nel 2016, di progetti ed attività a supporto del servizio sanitario regionale per un controvalore di complessivi euro 46 milioni e 990 mila euro circa, a consuntivo, emerge che la nominata GSA ha generato un valore della produzione pari a

195 milioni e trentamila euro circa, a fronte di un costo della produzione pari a 201 milioni e settecento trentamila euro circa che, in considerazione dei 6 milioni e ottocentomila euro iscritti in bilancio quali proventi ed oneri straordinari ha dunque prodotto un risultato di esercizio positivo pari a circa 170 mila euro. Tra i costi della produzione più rilevanti si segnalano gli acquisti di beni non sanitari; quelli per supporti informatici e cancelleria; quelli per rimborsi, assegni e contributi sanitari; quelli per contributi a società partecipate e/o enti dipendenti della Regione.

La spesa farmaceutica regionale complessiva è risultata pari a 1.390 milioni di euro (+0,8 per cento rispetto al 2015), ripartita- per le voci principali- in 786 milioni di euro per quella territoriale, con una variazione del +0,2 per cento rispetto al 2015 ed in 563 milioni di euro per quella ospedaliera, con un incremento rispetto al 2015 del +8 per cento, determinato prevalentemente dal ricorso a nuovi farmaci per il trattamento di patologie antineoplastiche. Al riguardo la Sezione, ha auspicato una maggiore cura nelle attività di pianificazione della spesa farmaceutica.

Il sistema sanitario anche nel 2016 ha raggiunto il pareggio civilistico di bilancio, con il governo della spesa sanitaria, sia a livello regionale che aziendale, mediante il perseguimento degli obiettivi indicati in pianificazione, con un risultato d'esercizio complessivo di circa 590 mila euro. Quanto al controllo la Regione ha riferito che il monitoraggio effettuato sui rilievi mossi dai collegi sindacali degli enti sanitari per l'esercizio 2016 ha evidenziato cinquantasei osservazioni riferite ai quattordici enti sanitari.

Nel 2016 si evidenzia un aumento delle unità di personale del Servizio sanitario regionale: si modifica, così, il *trend* degli ultimi anni, di avvicinamento alla riduzione della spesa per il personale dell'1,4 per cento rispetto al 2004 e si registra un incremento del personale stesso di 673 unità, pari a circa l'1 per cento rispetto alla forza lavoro riferita al 2015, dovuto secondo la Regione, all'inderogabilità dell'adeguamento degli organici a supporto degli effetti determinati dall'attuazione della legge n. 161/2014, del d.m. n. 70/2015 e degli accordi siglati con le organizzazioni sindacali per l'attuazione di tali disposizioni. La Regione ha soggiunto che le manovre condotte sul contenimento del costo del personale troveranno più concreta rappresentazione nel corso del 2017 in quanto in quel periodo sarà terminato l'adeguamento degli organici che ha determinato la gran parte delle assunzioni descritte verso la fine dell'anno 2016 e che ha comunque determinato, già per il 2016, un rallentamento del calo del costo del personale, pari ad 1 milione ed 800 mila euro, mentre

per il 2015 il risparmio nel settore era stato di oltre 11 milioni.

Quanto alle consulenze e collaborazioni per prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie e non sanitarie, nel 2016 emerge un aumento della spesa rispetto al 2015, che la Regione ha ascritto principalmente all'utilizzo di personale interinale, in attesa dell'espletamento dei concorsi, precisando che le prestazioni sono state comunque impiegate per lo svolgimento di mansioni quasi esclusivamente rivolte all'assistenza, nei profili e nelle qualifiche del ruolo sanitario (ad es. infermieri e operatori socio-sanitari).

Il disavanzo sanitario pregresso del Servizio sanitario regionale al 31 dicembre 2011 risultava pari a 1.501,334 milioni di euro; al 31 dicembre 2016, esso ammonta a 386 milioni di euro ed in sede istruttoria, la Regione ha evidenziato che, nel 2016, alla copertura del disavanzo pregresso, ha contribuito anche un'alienazione patrimoniale effettuata dall'Azienda Usl di Bologna per 20 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2016 il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile ammontava a 58 milioni ed 890 mila euro circa, in relazione agli accantonamenti effettuati nel bilancio d'esercizio 2016 della GSA pari a 25 milioni, raggiungendo così una consistenza ragionevolmente adeguata rispetto alle ordinarie occorrenze legate al riconoscimento dei danni.

In relazione agli **incarichi professionali esterni** conferiti nel 2016, si è rilevato che la Giunta regionale ha affidato in totale 34 incarichi (per una spesa complessiva di 369.000 euro), nonché 204 patrocini legali ad avvocati esterni (che hanno comportato una spesa di 1.163.000 euro). L'Assemblea legislativa ha invece conferito all'esterno solo due incarichi, per un importo di 9.800 euro, e nessun patrocinio legale. Gli impegni assunti sono stati contenuti entro i tetti di spesa fissati dal legislatore.

In sede di relazione sul rendiconto generale 2015, era stato evidenziato come le direttive mediante le quali la Regione aveva disciplinato l'affidamento degli incarichi esterni non potessero ritenersi rispettose della normativa, in particolare poiché riconoscevano un'ampia facoltà di procedere all'affidamento diretto.

Tuttavia, a seguito di un approfondito confronto intervenuto tra i vertici della Regione e questa Sezione, la disciplina è stata modificata, con delibera della Giunta n. 421/2017. In tal modo è stato assicurato un risultato rispettoso della normativa e della giurisprudenza: tra l'altro, sono state abolite alcune ipotesi di esclusione della comparazione, che questa Sezione aveva valutato ingiustificate, ed è stato procedimentalizzato l'accertamento del

presupposto di ogni affidamento di un incarico esterno, cioè dell'impossibilità di utilizzare risorse disponibili all'interno dell'ente pubblico.

La Regione Emilia-Romagna sta procedendo, inoltre, ad un riordino dell'avvocatura interna ed ha garantito che presto emanerà un atto d'indirizzo finalizzato a disciplinare l'assegnazione di incarichi di patrocinio legale, prevedendo anche per questi ultimi il presupposto costituito dall'impossibilità di affidare tali incarichi agli avvocati interni, nonché la necessità di una procedura comparativa (salvo i casi di urgenza documentata). L'impegno da parte della Regione è successivo ad alcune delibere approvate da questa Sezione regionale nel corso del 2017 le quali, tenendo conto del mutato quadro normativo conseguente all'entrata in vigore del "Codice dei contratti pubblici", hanno inquadrato anche il singolo incarico di patrocinio legale come appalto di servizi, in tal modo confermando l'impossibilità di considerare la scelta dell'avvocato esterno come connotata da carattere fiduciario.

Dal punto di vista normativo, quindi, sono stati fatti da parte della Regione importanti passi avanti. Tuttavia, per quanto invece concerne il concreto affidamento di incarichi all'esterno dell'Ente, a seguito dell'esame a campione effettuato su alcuni di essi, sono emerse criticità.

Ci si riferisce, innanzitutto, ad un incarico di consulenza finalizzato all'attuazione della legge regionale n. 13/2015. La necessità di ricorrere ad un apporto esterno ed il presupposto costituito dall'assenza della professionalità interna sono stati motivati. Il *curriculum vitae* dell'assegnataria dell'incarico è di rilievo. La valutazione comparativa dei *curriculum* dei partecipanti è stata correttamente verbalizzata in sede di procedura comparativa, in modo da consentirne il controllo. La previsione dell'attribuzione di un elevato punteggio per le preve esperienze professionali svolte in Regione è, tuttavia, tale da rendere difficile l'affidamento di incarichi simili in favore di soggetti, pur qualificati, che non abbiano precedentemente collaborato con la Regione. È inoltre emerso come all'assegnataria siano stati affidati dalla Giunta regionale, tra il 2010 e il 2016, ben 6 incarichi, compreso quello in analisi, di durata variabile tra i 10 e i 18 mesi, coprendo quasi tutto il periodo. Ciò fa ritenere che la Giunta dovrebbe trovare il modo di ampliare l'effettivo confronto tra i possibili aspiranti ad ottenere incarichi simili, per evitare che siano violati i principi di libera concorrenza, imparzialità e rotazione. Il rischio, inoltre, è che venga di fatto attuato un rapporto di lavoro con l'incaricata in argomento la quale, se detti criteri dovessero essere

confermati, è facile prevedere sarà destinataria di affidamenti simili anche negli anni a venire.

Per quanto concerne il compenso, quantificato in euro 22.000,00, la determinazione contiene l'attestazione esplicita della congruità, ma non è dato evincere come l'Ente sia arrivato a quantificare detto ammontare, con conseguente carenza di motivazione.

Per le ragioni sopra esposte, questa Sezione ritiene che la determina in oggetto non possa essere considerata conforme a legge.

Un altro incarico che ha profili di criticità concerne la costituzione di parte civile della Regione Emilia-Romagna in un procedimento penale molto complesso e delicato, che ha avuto ad oggetto un impegno di spesa per un preventivo pari, per il solo 2016, a 171.034,24 euro . Il *curriculum vitae* dell'avvocato incaricato è di sicuro rilievo. L'entità dell'impegno, tuttavia, avrebbe dovuto suggerire alla Regione lo svolgimento di una procedura comparativa; ciò, non solo allo scopo di rispettare la giurisprudenza di questa Corte, la quale, come già evidenziato, da anni ritiene non ammissibile l'affidamento diretto degli incarichi di patrocinio legale, ma anche per assicurare la migliore gestione delle risorse pubbliche. La Giunta, inoltre, almeno sulla base di quanto emerge dalla delibera, si è limitata a "prendere atto del preventivo", accettandolo acriticamente, in tal modo non assicurando il rispetto dei principi di economicità e di imparzialità. Per completezza si evidenzia come per il 2017 l'avvocato in questione abbia elaborato una simulazione sul preventivo che, sulla base degli importi tabellari, avrebbe potuto richiedere; in tal modo ha individuato un ammontare considerevolmente superiore rispetto a quello approvato dalla Giunta. La Regione, nel corso di un incontro con questa Sezione, ha inoltre affermato che l'affidamento dell'incarico in analisi era stato preceduto dalla previa consultazione di cinque tra i professionisti del territorio di maggior esperienza e che solo l'avvocato al quale è stato poi effettivamente conferito aveva dato la propria disponibilità. La Sezione prende atto di quanto sopra dichiarato, pur rilevando come, anche per un elementare principio di trasparenza, di tali attività avrebbe dovuto darsi atto nella delibera.

Per le ragioni sopra esposte, questo Collegio ritiene che la determina in oggetto non possa essere considerata conforme a legge.

A completamento dei rilievi già esposti è utile evidenziare come, rispetto a diversi affidamenti, la Regione abbia asserito di avere compiuto attività che sarebbero state essenziali ai fini della completezza della motivazione, ma che non compaiono in alcun modo

nelle delibere. Per esempio, nel caso dei contatti informali che sarebbero intervenuti con alcuni studi legali prima del conferimento dell'incarico di patrocinio per la costituzione di parte civile della Regione, dal quale è scaturito un onere molto rilevante. In tal modo, tuttavia, non sono state soddisfatte le esigenze di effettiva trasparenza e la possibilità, da parte dei cittadini, di esercitare un controllo effettivo, obiettivo che il legislatore sta perseguendo negli ultimi anni con la normativa anticorruzione; inoltre, dette lacune rendono difficoltosa l'attività degli organi di controllo finalizzata a verificare la legittimità degli atti. La Regione, alla quale va dato atto del notevole sforzo profuso nell'ultimo anno per dotarsi di una disciplina rispettosa dei principi in materia di affidamento di incarichi professionali esterni, dovrà, pertanto, impegnarsi anche per assicurare una completa motivazione delle delibere, in particolare per quanto concerne i presupposti di fatto.

Un approfondito esame del sistema dei **controlli interni** adottato dalla Regione è stato precluso dal ritardo con il quale la Relazione del Presidente della Regione sui controlli interni, prevista dal d.l. n. 174/2012, è stata trasmessa a questa Sezione.

Ciò premesso, è da evidenziare come dal 2016 sia stato finalmente applicato un modello di controllo sulle società *in house* e come siano stati altresì sviluppati strumenti per accrescere l'efficacia dei controlli sul sistema degli organismi partecipati.

Una criticità emersa, invece, riguarda l'impostazione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, i quali sono stati soprattutto concentrati sull'aspetto contabile degli atti, con minore attenzione alla regolarità amministrativa. Infatti, nel 2016 tale controllo è stato svolto esclusivamente da parte dei responsabili di servizio, mediante parere preventivo di regolarità.

Dal 2017 è stato opportunamente introdotto un controllo di regolarità amministrativa, assegnandolo a una struttura a ciò dedicata, che sarà effettuato a campione e in via successiva, così completando il sistema dei controlli interni.

1 INTRODUZIONE

1.1 Premessa

Oggetto del presente giudizio di parificazione è il rendiconto generale relativo all'esercizio 2016 della Regione Emilia-Romagna. Il 2016 è il secondo anno pieno di attività della Giunta regionale insediatasi nel dicembre del 2014, a seguito delle elezioni del 24 novembre 2014, ed è anche il secondo anno di applicazione della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotta dal d.lgs. n. 118/2011.

Dopo l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, posta in essere nell'esercizio precedente, in conformità alla previsione normativa per adeguare le risultanze contabili al nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, nonché, nello stesso esercizio 2015, 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 e la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, l'esercizio 2016 si è caratterizzato per il superamento della fase transitoria.

Dall'esercizio 2016, infatti, hanno assunto completo rilievo il bilancio di previsione pluriennale e il rendiconto redatti secondo gli schemi previsti dal citato d.lgs. n. 118.

L'esercizio 2016 è, inoltre, quello che ha registrato l'adozione del piano dei conti integrato previsto dall'art. 4 e dall'allegato 6 del d.lgs. n. 119 e l'applicazione della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato.

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

1.2 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni

Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna costituisce un'attività che la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna è chiamata a svolgere dal 2012 per effetto di quanto prevede l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La citata disposizione ha previsto che il rendiconto regionale venga parificato con le formalità proprie del giudizio contenzioso, disponendo che "alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa".

La previsione legislativa si ricollega, mediante un espresso rinvio agli articoli da 39 a 41 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti di cui al r.d. n. 1214 del 1934, a quella concernente il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato.

Il giudizio di parificazione si compone di una *fase istruttoria*, nell'ambito della quale vengono acquisiti presso l'amministrazione i dati e le informazioni di natura finanziaria e gestionale, e di una *fase decisionale*, nella quale, in udienza pubblica, la sezione regionale di controllo, dopo avere 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 imm modificabili i dati in esso contenuti.

Ad entrambe le fasi partecipa il Procuratore regionale: in quella istruttoria ha piena conoscenza delle richieste avanzate dalla sezione all'amministrazione regionale e delle relative risposte e in quella decisionale è parte del giudizio, legittimato *ex lege* ad intervenire. Come già segnalato, alla *decisione di parificazione* è allegata la *relazione* della sezione regionale di controllo.

Analogamente a quanto previsto per la parifica del rendiconto dello Stato, la funzione del giudizio di parificazione è quella di fornire all'assemblea legislativa regionale elementi di valutazione per l'approvazione del disegno di legge sul rendiconto generale annuale presentato dalla giunta regionale, nell'ambito del ruolo di ausiliarità alle assemblee legislative attribuito alla Corte dei conti (art. 100 Cost.).

Sul piano cronologico, il giudizio di parificazione regionale si colloca tra la presentazione del disegno di legge da parte della giunta e la sua approvazione¹. 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, il progetto di legge deve essere presentato da parte della giunta entro il 30 aprile e approvato dall'assemblea legislativa entro il 31 luglio dell'esercizio successivo, in modo tale da consentire lo svolgimento del giudizio di parifica da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Il progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio 2016 è stato presentato dalla Giunta regionale all'Assemblea legislativa il 24 aprile 2017.

Le linee di orientamento fornite dalle Sezioni centrali della Corte dei conti (deliberazioni delle Sezioni riunite n. 7/QMIG/2013 e della Sezione delle autonomie n. 9/2013/INPR e n.

¹ L'approvazione del rendiconto 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. n. 827/1924; art. 38 l. n. 196/2009).

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 2016. 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 (c.d. *déclaration de assurance* - DAS).

Quanto a quest'ultimo aspetto, le rilevanti novità che i nuovi principi sull'armonizzazione contabile hanno portato nei primi esercizi di applicazione del d.lgs. n. 118/2011, 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 2016 stime sull'attendibilità e affidabilità dei dati contabili inseriti nel progetto di legge sul rendiconto generale.

Nella presente relazione si è tenuto conto del questionario sul bilancio di previsione 2016-2018 predisposto dal Collegio dei revisori dei conti sulla base delle Linee guida di cui alla delibera n. 21/SEZAUT/2016/INPR della medesima Sezione.

Viceversa, si è tenuto conto solo in parte, dato il ritardo con il quale i documenti sono stati trasmessi, della relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2016, predisposta sulla base delle Linee guida approvate dalla Sezione Autonomie con delibera n. 10/SEZAUT/2017/INPR, nonché del questionario sul rendiconto 2016, predisposto dal Collegio dei revisori sulla base delle Linee guida di cui alla delibera n. 8/SEZAUT/2017/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 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, le richieste di informazioni e i 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 rappresentante dell'Ufficio di procura.

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

- 14 aprile 2017: 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;
- 14 aprile 2017: richiesta istruttoria sul conferimento di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocinii legali affidati nel 2016 dalla Assemblea legislativa;
- 3 maggio 2017: richiesta istruttoria sul personale comandato e distaccato;
- 17 maggio 2017: richiesta della relazione annuale del Presidente della Regione sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, relativa all'anno 2016, prevista dall'art.1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;
- 18 maggio 2017: richiesta all'Organo di revisione di compilazione del questionario sul rendiconto 2016 secondo le modalità di cui all'art.1, comma 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;
- 23 maggio 2017: richiesta istruttoria integrativa sul conferimento di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocinii legali affidati nel 2016 dalla Assemblea legislativa;
- 23 maggio 2017: richiesta istruttoria integrativa sul conferimento di incarichi di collaborazione occasionale, di studio, ricerca e consulenza e di patrocinii legali affidati nel 2016 dalla Giunta regionale;
- 24 maggio 2017: ulteriore richiesta istruttoria in materia di controlli interni e, nello specifico, sull'attività di verifica di cassa;

- 7 giugno 2017: richiesta istruttoria integrativa in materia di organismi partecipati;
- 9 giugno 2017: audizione con il Responsabile della Direzione generale Europa, risorse, innovazione e istituzioni, il Responsabile del Servizio organizzazione e personale, il Responsabile del Servizio amministrazione e gestione e il Responsabile del Servizio autorità di audit programma Adrion, controllo successivo di regolarità amministrativa 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;
- 9 giugno 2017: richiesta istruttoria integrativa in materia di organismi partecipati;
- 12 giugno 2017: richiesta istruttoria integrativa in materia gestione sanitaria;
- 13 giugno 2017: 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;
- 14 giugno 2017: richiesta istruttoria integrativa in materia di incarichi affidati dalla Giunta regionale e dalla Assemblea legislativa;
- 16 giugno 2017: audizione con il Capo di gabinetto del Presidente della Giunta regionale e il Responsabile del Servizio pianificazione finanziaria e controlli su tematiche relative agli organismi partecipati; la richiesta di audizione è stata preceduta dall'invio di una nota nella quale sono stati indicati i punti oggetto di approfondimento;
- 21 giugno 2017: audizione con il Responsabile del Servizio riforme istituzionali, rapporti con la Conferenza delle regioni e coordinamento della legislazione della Giunta regionale e con il Responsabile della Direzione generale dell'Assemblea legislativa in materia di conferimenti di incarichi su tematiche inerenti agli argomenti trattati nelle istruttorie svolte;
- 27 giugno 2017: invio della relazione istruttoria al Presidente della Regione ed alle Direzioni generali interessate;
- 30 giugno 2017: incontro per il contraddittorio finale con i rappresentanti dell'Amministrazione per la presentazione di eventuali controdeduzioni ed osservazioni.

La Regione ha corrisposto a tutte le note istruttorie della Sezione trasmettendo i dati, le relazioni e la documentazione richiesta. Nel corso delle audizioni i responsabili dei servizi intervenuti hanno fornito i chiarimenti e prodotto, se necessario, ulteriore documentazione.

Va tuttavia rilevato che il frequente superamento dei tempi assegnati ha costituito una rilevante criticità per l'attività della Sezione. Alla prima generale istruttoria, avviata con nota n. 3266 del 14 aprile 2017 e con termine 8 maggio per l'acquisizione della risposta, si è fornito riscontro con nove invii parziali avvenuti nell'arco temporale dall'11 maggio 2017 al 13 giugno 2017.

In proposito, nel rilevare l'esigenza di corrispondere con ogni possibile tempestività alle richieste istruttorie della Sezione, per consentire un compiuto esame degli atti prodotti e una approfondita valutazione degli elementi conoscitivi forniti nei pur ristretti termini assegnati dalla legge - di fatto di poco superiori ai sessanta giorni - si dà atto della disponibilità, manifestata dall'Amministrazione regionale in sede contraddittorio finale, ad effettuare una specifica riflessione sulle azioni di miglioramento da intraprendere.

2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. IL BILANCIO DI PREVISIONE E L'ASSESTAMENTO 2016-2018

2.1 L'ordinamento contabile regionale

L'ordinamento contabile delle regioni a statuto ordinario è disciplinato dal Titolo III del d.lgs. n. 118/2011 – recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi – introdotto dal d.lgs. n. 126/2014.

Le suddette disposizioni sono entrate in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, con la predisposizione dei bilanci relativi all'esercizio 2015.

Va, inoltre, tenuta presente la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha modificato l'articolo 117 della Cost., lett. e, attraendo la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; pertanto dall'1 gennaio 2015 hanno cessato di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili.

Nell'attuale quadro legislativo l'ordinamento contabile della Regione è quindi normato dal d.lgs. n. 118/2011 e dai principi contabili generali ed applicati in esso contenuti o nei relativi allegati, e dalla legge regionale n. 40/2001, emanata sulla base della precedente disciplina statale di cui al d.lgs. n. 76/2000, nei limiti del rapporto di compatibilità tra disciplina legislativa regionale e nuova disciplina armonizzata.

L'emanazione di una disciplina regionale, di fonte regolamentare, in materia contabile, costituisce un obiettivo strategico previsto nel Documento di economia e finanza regionale (DEFR) 2016. Il procedimento di predisposizione del regolamento è stato, tuttavia, condizionato dal processo di riorganizzazione delle competenze e delle responsabilità in atto nella Regione e, in particolare, dal provvedimento adottato alla fine del 2015 (DGR n. 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 n. 270 e n. 622 del 2016).

Gli interventi regionali volti a regolamentare specifici aspetti contabili alla luce del mutato quadro normativo introdotto dalla armonizzazione contabile si sono, fino ad ora, concretizzati in atti deliberativi della Giunta. Con delibera n. 104 del 1° febbraio 2016 e circolare applicativa protocollo n. 4761 del 14 marzo 2016 sono state dettate disposizioni transitorie per la gestione delle variazioni al bilancio.

Con delibera n. 468 del 10 aprile 2017 (capitolo 7 “controlli contabili nell’ambito delle procedure di spesa e di entrata”) sono state adottate, tra l’altro, norme regolamentari attinenti alle responsabilità procedimentali.

Superata la fase di transizione che ha caratterizzato l’esercizio finanziario 2015, in cui gli schemi di bilancio con funzione autorizzatoria erano quelli adottati secondo la disciplina previgente e i nuovi schemi, 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, svolgevano solo una funzione conoscitiva, dal 2016 viene garantita l’applicazione a regime della riforma.

Viene meno l’obbligo di predisporre i bilanci secondo il doppio schema (conoscitivo e autorizzatorio) così come è soppressa la distinzione tra bilancio annuale e bilancio pluriennale. Il bilancio di previsione, almeno triennale, viene predisposto e approvato nel rispetto dello schema di bilancio armonizzato e rimane l’obbligo di predisporre il rendiconto di gestione secondo lo schema di cui all’allegato 10 al d.lgs. n. 118/2011, affiancato dallo schema per missioni e programmi.

Dal 2016 è inoltre prevista, per gli enti che non hanno partecipato alla sperimentazione, la predisposizione del Piano dei conti integrato di cui all’art. 4 e all’allegato 6 del d.lgs. n. 118/2011, e l’utilizzazione dei principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l’affiancamento della contabilità economica patrimoniale alla contabilità finanziaria e l’elaborazione del bilancio consolidato.

2.2 Gli strumenti della programmazione finanziaria regionale

L’allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, così come modificato dal successivo d.lgs. n. 126/2014 e dai decreti correttivi², 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:*

a) entro il 30 giugno di ciascun anno la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per le conseguenti deliberazioni;

² Il riferimento è ai decreti ministeriali 20 maggio 2015, 1 dicembre 2015 e 4 agosto 2016.

- b) la Nota di aggiornamento del DEFR, 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 I documenti di economia e finanza regionale 2016 e 2017. Le note di aggiornamento

L'articolo 36, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, ha reso obbligatoria la predisposizione del Documento di economia e finanza regionale (DEFR), atto con cui viene definito il sistema di programmazione della Regione 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.

Le funzioni programmatica e informativa del documento sono strettamente connesse al bilancio; gli obiettivi strategici che esso illustra sono articolati secondo la stessa struttura adottata nel bilancio, ovvero per missioni e programmi.

Il punto 5 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, 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 della Giunta regionale n. 1632 del 29 ottobre 2015 e delibera dell'Assemblea legislativa n. 52 del 21 dicembre 2015.

Rispetto alla versione adottata "spontaneamente" per il 2015, il DEFR 2016 è stato implementato con diverse sezioni aventi ad oggetto, in particolare, il Patto di stabilità, i vincoli alla finanza regionale e alcuni 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.

Per garantire la necessaria coerenza del DEFR con gli aggiornamenti della finanza pubblica nazionale, il punto 6 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011 prevede che la Giunta regionale presenti al Consiglio regionale la nota di aggiornamento entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale, e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio.

Nel 2016, con riferimento al periodo di programmazione 2017-2019, con delibera della Giunta regionale n. 1016 del 28 giugno 2016 e con delibera di Assemblea legislativa n. 93 del 27 settembre 2016, è stato approvato il DEFR 2017 che accompagna il terzo bilancio di legislatura.

La nota di aggiornamento del DEFR 2017, contestualmente alla rendicontazione degli obiettivi del DEFR 2015, è stata approvata con delibera della Giunta regionale n. 1747 del 24 ottobre 2016 e con delibera di Assemblea legislativa n. 104 del 21 dicembre 2016.

2.2.2 La legge di stabilità regionale

Tra le novità introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 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.”*

La legge di stabilità regionale contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari dal primo anno considerato nel bilancio di previsione. Tale norma trae il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni pluriennali di spesa dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente e fornisce legittimazione alla iscrizione di specifiche allocazioni di spesa.

Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) prevede, inoltre, la possibilità di introdurre negli ordinamenti contabili regionali progetti di legge collegati con cui disporre *“modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR”*.

In coerenza con il d.lgs. n. 118/2011, con riferimento al ciclo di bilancio 2016, sono state adottate:

- la legge regionale 29 dicembre 2015, n.22 *“Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2016”*, che detta disposizioni finalizzate a rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2016);
- la legge regionale 29 dicembre 2015, n. 23 (legge di stabilità regionale 2016) che reca *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale di previsione 2016-2018”*, in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018;
- la legge regionale 29 luglio 2016, n.13 *“Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018”*, in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione 2016-2018.

2.2.3 Il bilancio di previsione 2016-2018

Nel 2016 la Regione, diversamente da quanto avvenuto nell'anno precedente a causa del rinnovo degli organi elettivi a fine 2014, non ha fatto ricorso all'esercizio provvisorio.

Il bilancio di previsione 2016-2018, predisposto dal Servizio bilancio e finanze della Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzione, è stato presentato dalla Giunta all'Assemblea legislativa in data 19 novembre 2015 e approvato con l.r. 29 dicembre 2015, n. 24.

L'Organo di revisione ha espresso parere favorevole in data 3 dicembre 2015.

Dal 2016 il bilancio di previsione finanziario, almeno triennale, è stato predisposto unicamente secondo lo schema di cui all'allegato n. 9 del d.lgs. n. 118/2011 e ha assunto valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria (art. 11, comma 14, del d.lgs. n. 118/2011).

In conformità a quanto previsto dall'art. 11, comma 1, lett. a, del d.lgs. n. 118/2011, il bilancio preventivo è 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:

- 1) il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione (allegato 7);
- 2) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del Fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione (allegato 8);
- 3) il prospetto concernente la composizione del Fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione (allegato 9);
- 4) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento (allegato 10);
- 5) la nota integrativa redatta secondo le modalità previste dal comma 5 del d.lgs. n. 118/2011 (allegato 11);
- 6) la relazione del collegio dei revisori dei conti.

Le tabelle di seguito esposte sono state elaborate sulla base della nuova classificazione delle entrate e delle spese in base a quanto previsto dagli artt. 14 e 15 d.lgs. n. 118/2011.

Le entrate sono ripartite in titoli (ora in numero di nove in luogo dei sei titoli precedentemente individuati), definiti secondo la fonte di provenienza, e in tipologie, secondo la loro natura.

Le spese si articolano in missioni, definite in relazione al riparto di competenza previsto dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, 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 sette anziché i quattro titoli precedentemente individuati) e sono ripartiti in macroaggregati.

Le tabelle che seguono mostrano le previsioni iniziali in termini di competenza e di cassa per il triennio 2016-2018.

Tabella n. 1

ENTRATE PREVISIONI INIZIALI 2016-2018						
(Importi in milioni di euro)						
ENTRATE	PREV. INIZIALI CASSA 2016	Percentuale sul totale complessivo entrate	PREV. INIZIALI COMPETENZA 2016	Percentuale sul totale complessivo entrate	PREV. INIZIALI COMPETENZA 2017	PREV. INIZIALI COMPETENZA 2018
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	573,37	3,26%	0,00	0,00%	0,00	0,00
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00%	108,29	0,63%	28,75	16,38
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00%	937,36	5,44%	0,00	0,00
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.265,24	58,42%	9.542,48	55,39%	9.542,48	9.542,48
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	350,23	1,99%	239,38	1,39%	133,82	131,04
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	282,85	1,61%	283,67	1,65%	282,37	282,37
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	202,85	1,15%	222,04	1,29%	83,89	76,87
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	270,00	1,54%	270,00	1,57%	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE FINALI	11.371,17	64,72%	10.557,57	61,28%	10.042,57	10.032,76
TITOLO 6 - Accensione prestiti	2.000,71	11,39%	2.000,71	11,61%	47,00	47,00
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.625,34	20,63%	3.624,89	21,04%	124,79	124,79
TOTALE TITOLI	16.997,22	96,74%	16.183,16	93,93%	10.214,35	10.204,55
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	17.570,58	100,00%	17.228,81	100,00%	10.243,10	10.220,93
Fondo di cassa finale presunto	400,81					

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

Tabella n. 2

SPESE PREVISIONI INIZIALI 2016-2018						
(Importi in milioni di euro)						
SPESE	PREV. INIZIALI	Percentuale sul totale complessivo spese	PREV. INIZIALI	Percentuale sul totale complessivo spese	PREV. INIZIALI	PREV. INIZIALI
	CASSA 2016		COMPETENZA 2016		COMPETENZA 2017	COMPETENZA 2018
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	0,00	0,00%	1.900,71	11,03%	0,00	0,00
Ripiano disavanzo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00%	20,39	0,12%	0,00	0
TITOLO 1 - Spese correnti	11.536,02	67,19%	9.964,76	57,84%	9.850,35	9.847,39
di cui fondo plurennale vincolato	0,00	0,11%	18,93	0,11%	16,38	16,20
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	742,35	4,32%	410,35	2,38%	136,14	124,74
di cui fondo plurennale vincolato	0,00	0,06%	9,82	0,06%	0,00	0,00
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	277,19	1,61%	271,85	1,58%	0,00	0,00
TOTALE SPESE FINALI	12.555,57	73,13%	10.646,96	61,80%	9.986,49	9.972,13
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	118,90	0,69%	1.035,87	6,01%	131,82	124,01
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00%	-	0,00%	0,00	0,00
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	4.495,31	26,18%	3.624,89	21,04%	124,79	124,79
TOTALE TITOLI	17.169,78	100,00%	15.307,71	88,85%	10.243,10	10.220,93
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	17.169,78	100,00%	17.228,81	100,00%	10.243,10	10.220,93

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

Il bilancio di previsione in termini di competenza pareggia in 17.228,81 mln di euro per l'esercizio 2016, in 10.243,10 mln di euro per l'esercizio 2017 e in 10.220,93 mln di euro per l'esercizio 2018 (art.1 della l.r. n. 24/2015).

La possibilità - prevista dalla previgente normativa nazionale (art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 76/2000)³ e regionale (art.34, commi 1 e 4, della legge regionale n. 40/2011)⁴ - 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 (c.d. mutui a pareggio) è stata consentita per l'ultima volta nell'esercizio 2015.

³ Si riporta l'art. 5, comma 2, del d.lgs n. 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."

⁴ 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.

Dal 2016 l'equilibrio di bilancio viene assicurato senza il ricorso all'autorizzazione a contrarre finanziamenti definiti "a pareggio" in quanto commisurati al disavanzo della gestione di competenza.

La prima posta contabile in entrata 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 ed esigibili in esercizi successivi a quelli in cui è accertata l'entrata. Il Fondo pluriennale vincolato al 1° gennaio 2016 è stato iscritto nel bilancio di previsione 2016-2018, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, in un valore rispettivamente di:

- 43,04 mln di euro per la parte corrente e 65,25 mln di euro per la parte in conto capitale nel bilancio 2016;

- 18,93 mln di euro per la parte corrente e 9,82 mln di euro per la parte in conto capitale nel bilancio 2017;

- 16,38 mln di euro per la parte corrente nel bilancio 2018; nessun importo nella parte in conto capitale nel 2018 in quanto al momento della predisposizione del bilancio non esistevano impegni per spese di investimento imputati al 2018 e coperti dal Fondo pluriennale vincolato.

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

In conformità a quanto originariamente previsto dall'art.1, comma 7, del d.l. n. 179/2015, non convertito, e poi dall'art.1, commi 692-700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), nel bilancio di previsione è stato iscritto in entrata nell'esercizio 2016 alla voce "*Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità*" l'importo del Fondo anticipazioni di liquidità determinato in 937,36 mln di euro con il rendiconto del 2015 che risultava essere ancora in fase di approvazione. Il medesimo importo è stato iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente. Per maggiori dettagli sulla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n.35/2013 si rinvia al paragrafo 7.1.5 del capitolo 3.

Con riferimento al bilancio di competenza dell'esercizio 2016, si rileva che il 55,39 per cento delle previsioni complessive di entrate è costituito da entrate del Titolo I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa, mentre le entrate del Titolo 9 – Entrate

per conto terzi e partite di giro, con una previsione di 3.624,89 mln di euro esattamente coincidente con la previsione di spesa del Titolo 7 – Uscite per conto terzi e partite di giro, costituiscono il 21,04 per cento delle previsioni complessive.

Tra gli stanziamenti di spesa, complessivamente di pari ammontare alle previsioni di entrata, è ricompreso il disavanzo presunto dell'esercizio 2015, pari a 1.900,71 mln di euro, determinato da debito autorizzato e non contratto.

Come risulta dalla legge regionale n. 24/2015 di approvazione del bilancio di previsione 2016-2018, allegato 7 “prospetto esplicativo del risultato presunto di amministrazione”, il disavanzo finanziario presunto al momento della predisposizione del bilancio preventivo, considerate le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione, è stato determinato complessivamente in 2.838,06 mln di euro, di cui 937,35 mln di euro rappresentano il Fondo anticipazioni di liquidità e 1.900,71 mln di euro corrispondono a disavanzo determinato da debito autorizzato e non contratto.

La seconda posta contabile è costituita dal “Ripiano disavanzo anticipazione di liquidità” per l'importo di 20,39 mln di euro, pari alla quota capitale restituita nel 2015 dalla Regione, contabilizzata in conformità alle modalità di cui all'art.1, comma 699, della legge 28 dicembre 2015, n.208 (legge di stabilità 2016).

Con riferimento al bilancio di competenza dell'esercizio 2016 la maggior quota di risorse, pari al 57,84 per cento delle previsioni complessive, viene destinata alle spese correnti mentre le spese in conto capitale costituiscono solo il 2,38 per cento.

Tra le previsioni di spesa assumono particolare importanza gli accantonamenti per spese potenziali il cui importo complessivo iscritto in bilancio per l'esercizio 2016 è pari a 1.201,27 mln di euro.

Sono previsti, tra gli altri, specifici accantonamenti nel Fondo rischi legali, nel Fondo crediti di dubbia esigibilità e nel Fondo per perdite societarie, per i quali si rinvia ai paragrafi 7.1.1, 7.1.3, e 7.1.4 del Capitolo 3.

L'equilibrio finanziario per ciascuno degli anni in cui si articola il bilancio pluriennale, determinato in conformità alle disposizioni di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, risulta dal prospetto dimostrativo allegato al bilancio (si rimanda a quanto di seguito rappresentato nel paragrafo 2.4).

Nelle previsioni del bilancio 2016, la Regione Emilia-Romagna 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; a tal fine non è stata considerata la spesa del personale trasferito per mobilità dalle province secondo quanto disposto dall'art.1, comma 424, della legge n. 190 del 2014.

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 2016-2018 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 2016 pari ad euro 205,56 mln di euro, nel bilancio di previsione è stanziato l'importo di 61,57 mln di euro per coprire le rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento.

Anche il bilancio di previsione redatto in termini di cassa ha carattere autorizzatorio. Ai sensi dell'art.39, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 le previsioni costituiscono limite agli incassi riguardanti le accensioni di prestiti e ai pagamenti di spesa ad eccezione dei rimborsi delle anticipazioni di tesoreria e delle partite di giro. Il Fondo di riserva del bilancio di cassa, quantificato per l'esercizio 2016 in 670 mln di euro (art. 3 della l.r. n. 24/2015) entro il limite quantitativo previsto dall'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011⁵, garantisce al bilancio medesimo la necessaria elasticità per consentire i molteplici procedimenti erogativi nel rispetto degli equilibri di bilancio che richiedono, tra l'altro, la presenza di un Fondo cassa non negativo (si rimanda a quanto di seguito rappresentato nel paragrafo 2.4.).

Relativamente alle previsioni iniziali di cassa quelle in entrata, tenuto conto del Fondo cassa presunto all'inizio dell'esercizio, quantificato in 573,37 mln di euro, superano di 400,81 mln di euro le previsioni di spesa.

In esito alla programmazione finanziaria del Servizio sanitario regionale, in sede istruttoria, la Regione, Direzione generale Cura della Persona, Salute e Welfare, ad integrazione del punto 7.1.1 della sezione VII del questionario sul bilancio preventivo 2016, ha precisato,

⁵ Si riporta il testo del comma 3 del d.lgs. n. 118/2011 *“Il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa è iscritto nel solo bilancio di cassa per un importo definito in rapporto alla complessiva autorizzazione a pagare ivi disposta, secondo modalità indicate dall'ordinamento contabile regionale in misura non superiore ad un dodicesimo e i cui prelievi e relative destinazioni ed integrazioni degli altri programmi di spesa, nonché dei relativi capitoli del bilancio di cassa, sono disposti con decreto dirigenziale.”*

con comunicazione del 18 maggio 2017, che "...La programmazione per il 2016 è stata avviata dalla Regione Emilia Romagna in un quadro di riferimento normativo nazionale caratterizzato da un lato da maggiori certezze rispetto agli esercizi precedenti, in quanto già con la legge di stabilità per l'anno 2016 sono state definite le risorse complessive a disposizione del Servizio Sanitario Nazionale e nel mese di aprile 2016 la Conferenza Stato Regioni ha provveduto ai relativi riparti, dall'altro dal permanere di alcuni elementi di incertezza legati principalmente all'impatto economico derivante dall'aggiornamento dei nuovi LEA ancora in fase di definizione e da quanto previsto dall'art. 1, comma 531 della legge di stabilità 2016, che stabilisce che la GSA iscriva nel proprio bilancio una quota di Fondo sanitario regionale corrispondente alla somma degli eventuali scostamenti negativi di cui ai piani di rientro degli enti del Servizio sanitario regionale, previsti al comma 528 della medesima legge. Il finanziamento per il Sistema Sanitario Regionale dell'anno 2016 è stato approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 1003 del 28 giugno 2016 "Linee di programmazione e di finanziamento delle Aziende e degli Enti del Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2016". I bilanci preventivi economici 2016 delle Aziende sanitarie regionali sono stati approvati con deliberazione della Giunta Regionale n. 1367 del 29/8/2016. Il bilancio preventivo economico 2016 della GSA ha dovuto tenere conto degli esiti dell'applicazione della metodologia per l'individuazione degli enti che presentano una o entrambe le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 524 della legge di stabilità 2016 sopra richiamata. La tempistica necessaria per l'individuazione degli enti di cui sopra è stata scandita, innanzitutto, dall'emanazione del decreto ministeriale 21 giugno 2016 "Piani di cui all'articolo 1, comma 528, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, per le aziende ospedaliere (AO), le aziende ospedaliere universitarie (AOU), gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici (IRCCS) o gli altri enti pubblici", pubblicato nella G.U. n. 164 del 15/7/2016), che approva gli allegati tecnici necessari per l'applicazione della metodologia e le linee guida per la predisposizione dei piani di cui sopra. L'applicazione della metodologia di cui all'allegato a) del d.m. 21 giugno 2016 ha evidenziato che l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Ferrara presentava uno scostamento gestionale oltre i parametri fissati dal d.m. stesso. La Regione Emilia Romagna, pertanto, ha deciso di sottoporre al Ministero della Salute la documentazione necessaria per evidenziare l'impatto sul CE dell'Azienda di particolari condizioni che avrebbero potuto incidere sul calcolo dello scostamento gestionale con un'istanza presentata al Ministero della Salute in data 19 agosto 2016 (nota PG/581929),

così come previste ai punti i) e ii) delle premesse del decreto, aggiornata, a seguito di istruttoria ministeriale con nota del 13 ottobre 2016 (PG/664477), di integrazione volta ad approfondire le argomentazioni rese. L'istruttoria ministeriale si è definitivamente conclusa il 27 ottobre del 2016 con la riunione del Tavolo tecnico per la valutazione delle condizioni di applicazione della normativa sull'individuazione delle aziende da sottoporsi a piano di rientro aziendale (verbale prot. PG/2016/0694950), durante la quale il Ministero della Salute e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno valutato che l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Ferrara presentava le condizioni previste dal decreto ministeriale 21 giugno 2016 per la sottoposizione obbligatoria al piano di rientro aziendale ai sensi dell'art.1, comma 524, lettera a) della legge di stabilità 2016. Il bilancio preventivo economico 2016 della GSA, formalmente adottato in ottobre del 2016, sottoposto al parere del Collegio dei Revisori dei conti della Regione Emilia-Romagna "Terzo certificatore" che ha rilasciato il proprio parere con nota prot. AL/2016/0054233 del 22 novembre 2016, è stato approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 2134 del 5 dicembre 2016. Il Bilancio preventivo economico consolidato 2016 è pertanto stato adottato con determinazione del Direttore Generale Cura della Persona, Salute e Welfare n. 19298 del 1 dicembre 2016 e successivamente approvato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 2205 del 13 dicembre 2016".

2.2.4 Il piano degli indicatori di bilancio

Il comma 1 dell'art.18-*bis* del d.lgs. n. 118/2011 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).

Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 9 dicembre 2015 sono stati approvati gli schemi dei piani da allegare ai bilanci di previsione e ai rendiconti di gestione delle regioni e degli organismi ed enti strumentali ed è stata prevista la prima applicazione in sede di rendiconto 2016 e di bilancio di previsione 2017-2019. I piani vengono approvati dalla giunta e trasmessi al consiglio entro trenta giorni dall'approvazione, rispettivamente,

del bilancio di previsione e del rendiconto.

2.2.5 Documento tecnico di accompagnamento e bilancio finanziario gestionale di previsione 2016-2018

Nella prima seduta della Giunta successiva all'approvazione del bilancio da parte dell'Assemblea legislativa è stato approvato, con delibera n. 2259 del 28 dicembre 2015, il Documento tecnico di accompagnamento, che ripartisce, per ciascuno degli anni considerati in bilancio, le unità di voto in categorie per le entrate e in macroaggregati per la spesa. Contestualmente è stato approvato il bilancio finanziario gestionale di previsione 2016-2018, che ripartisce le categorie e i macroaggregati in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione ed assegna ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi⁶.

2.2.6 La legge di assestamento e le variazioni di bilancio

La prima variazione generale al bilancio di previsione 2016-2018 è stata disposta con legge regionale 9 maggio 2016, n. 8, per provvedere ad iscrivere in entrata e 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.

Si tratta di variazioni prevalentemente di carattere compensativo tra Missioni e Programmi diversi della parte spesa che, ai sensi dell'articolo 51 del d.lgs. n. 118/2011, possono essere autorizzate solo con legge.

Con la citata legge si è anche provveduto, a seguito di richiesta pervenuta con nota del 19 febbraio 2016 del MEF- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ad iscrivere il Fondo anticipazione di liquidità nel bilancio relativo agli esercizi 2017 e 2018.

Sono stati, inoltre, autorizzati un contributo straordinario di 450.000,00 euro, destinato al Comune di Reggio nell'Emilia per realizzazione delle opere necessarie all'allestimento dell'aula speciale per dibattimento del processo penale "Aemilia", e un contributo di 50.000,00 euro al Museo internazionale delle ceramiche di Faenza- Onlus per il sostegno al suo funzionamento.

⁶ Con delibera della Giunta regionale n. 342 del 14 marzo 2016 è stato aggiornato il "Bilancio finanziario gestionale 2016 – 2018".

Con l.r. 29 luglio 2016, n. 14, è stata approvata la manovra di assestamento e seconda variazione generale del bilancio di previsione 2016-2018; sia il progetto di legge, approvato con delibera della Giunta regionale n. 961 del 21 giugno 2016, che la legge regionale sono stati adottati entro i termini stabiliti dalla normativa sull'armonizzazione contabile (30 giugno per la presentazione del progetto di legge, secondo quanto previsto dal principio contabile della programmazione di bilancio, punto 4.1, lettera f, e 31 luglio per l'approvazione della legge di assestamento, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011).

Con l'assestamento, sulla base delle definitive risultanze contabili dell'esercizio precedente a seguito del riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, sono stati aggiornati i dati dei residui riportati negli stati di previsione delle entrate e delle spese. Per effetto di tali operazioni:

- i residui attivi, previsti nel bilancio di previsione 2016 in 5.352,74 mln di euro, sono stati rideterminati in 5.672,15 mln di euro con un aumento di 319,41 mln di euro;
- i residui passivi, previsti nel bilancio di previsione 2016 in 6.056,15 mln di euro, sono stati rideterminati in 5.862,73 mln di euro con una diminuzione di 193,42 mln di euro.

Inoltre si è proceduto all'adeguamento del Fondo di cassa presunto, rideterminato in 455,34 mln di euro, con una diminuzione di 118,03 mln di euro rispetto al dato presunto del bilancio di previsione 2016, e del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, rideterminato in 1.780,99 mln di euro, con una diminuzione di 119,71 mln di euro rispetto al dato presunto del bilancio di previsione 2016.

Con l'assestamento sono state effettuate, nel rispetto dei vincoli di equilibrio che presidono alla formazione del bilancio di previsione, ulteriori variazioni in relazione all'andamento della gestione, necessarie per affrontare le esigenze emerse nei primi mesi di gestione e per riequilibrare il quadro delle risorse disponibili. È stata verificata la congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione, in conformità a quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (ed in particolare dall'esempio 5) e l'accantonamento al Fondo perdite societarie, introdotto dalla legge n. 147/2013, è stato adeguato prendendo a riferimento l'ultimo risultato da bilancio societario approvato per le società che risultano partecipate al 31 dicembre 2015.

La legge di assestamento ha comportato significative variazioni alle previsioni di entrate e di spese, come risulta dalle tabelle n.3 e n. 4.

Complessivamente le variazioni apportate con la legge di assestamento hanno determinato

un aumento di 81,33 mln di euro delle previsioni di competenza di entrata e di spesa e un aumento di 156,86 mln di euro delle previsioni di cassa sia in entrata che in spesa.

Un'ulteriore variazione di bilancio è stata disposta con l.r. 25 novembre 2016, n. 21, che ha disciplinato il concorso regionale alle spese per l'esercizio delle funzioni di vigilanza accessorie rispetto alle funzioni principali regionali esercitate dalle province e dalla Città metropolitana di Bologna sulla base di convenzioni.

Le variazioni complessivamente disposte con provvedimento amministrativo sono state 140. Dall'esercizio 2016 la disciplina contabile di riferimento è quella prevista dall' art. 51 del d.lgs. n. 118/2011; l'atto più significativo è costituito dalla delibera della Giunta regionale n. 420 del 5 aprile 2017 che ha determinato le variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016.

Con delibera della Giunta regionale n. 698 del 16 maggio 2016 è stata adottata l'unica variazione per il prelievo dal Fondo spese impreviste, per incrementare i trasferimenti all'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la Protezione civile destinati a fronteggiare interventi indifferibili e urgenti in relazione, tra l'altro, a eventi meteorologici verificatisi nel territorio regionale nei primi mesi del 2016.

Inoltre sono stati adottati i seguenti atti:

- n. 9 determinazioni del Responsabile finanziario di prelevamento dal Fondo di riserva per spese obbligatorie per un totale di euro 3.427.605,64;
- n. 18 delibere della Giunta regionale per l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione pari a euro 57.402.008,70 per la reiscrizione di residui perenti e a euro 58.975,82 per l'utilizzo del Fondo riferito al contenzioso;
- n. 7 determinazioni del responsabile finanziario per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione, per un totale di euro 91.178.797,78.

Per quanto riguarda le variazioni di bilancio approvate dopo il 30 novembre 2016, disciplinate dall'art. 51, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011⁷, sono state assunte otto delibere

⁷ Si riporta il comma 6 dell'art.51 del d.lgs. n.118/2011:

“Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva:

- a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);
- b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;
- c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;
- d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;
- e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;

della Giunta e due determinazioni dirigenziali.

Sulla base dei dati esposti, acquisiti presso l'amministrazione nel corso dell'istruttoria, comprensivi di tutte le variazioni apportate in corso di esercizio anche oltre l'assestamento, le previsioni definitive di competenza, comprensive dell'avanzo di amministrazione e del Fondo pluriennale vincolato per l'entrata e del disavanzo di amministrazione per la parte spesa, pareggiano in 18.431,41 mln di euro; l'aumento, rispetto alle previsioni iniziali, è di 1.202,6 mln di euro, corrispondente al 6,98 per cento delle previsioni iniziali.

Con riferimento al bilancio di cassa le previsioni di entrata definitive, comprensive del Fondo cassa iniziale, registrano una variazione positiva di 651,88 mln di euro rispetto alle previsioni iniziali; le previsioni di spesa definitive determinano un incremento di 506,45 mln di euro rispetto a quelle iniziali.

f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;
g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);
h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

Tabella n. 3

VARIAZIONE PREVISIONE DI COMPETENZA ESERCIZIO 2016								
(Importi in milioni di euro)								
ENTRATE								
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali*		VAR. Legge di n. 14/2016		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato	108,29	0,00	0,00	0,00	0,00	444,30	5,05	547,55
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	148,64	0,00	148,64
di cui utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	937,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	937,36
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.542,48	0,00	0,00	46,25	9,78	457,10	333,10	9.702,95
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	239,38	15,16	0,51	44,14	12,79	312,22	0,00	597,60
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	283,67	7,03	0,00	1,81	0,14	10,97	15,27	288,08
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	222,04	5,82	12,61	12,21	42,57	33,31	0,00	218,19
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	270,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	270,00
TITOLO 6 - Accensione prestiti	2.000,71	0,00	0,00	0,00	119,71	0,00	0,00	1.880,99
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.624,89	0,00	0,00	161,90	0,00	53,27	0,00	3.840,05
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	17.228,81	28,01	13,12	266,32	184,99	1.459,81	353,42	18.431,41
				81,33				

SPESE								
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali*		VAR. Legge di n. 14/2016		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	1.900,71	0,00	0,00	0,00	119,71	0,00	0,00	1.780,99
Ripiano disavanzo anticipazioni di liquidità	20,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20,39
TITOLO 1 - Spese correnti	9.964,76	39,07	17,71	104,07	30,87	561,91	70,25	10.550,98
di cui fondo pluriennale vincolato	18,93	0,00	1,40	4,30	0,80	61,21	0,00	82,24
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	410,35	7,56	14,03	16,36	52,25	567,35	12,87	922,47
di cui fondo pluriennale vincolato	9,82	0,00	0,00	0,00	0,00	572,03	146,63	435,22
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	271,85	0,00	0,00	2,60	0,00	6,98	0,00	281,43
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	1.035,87	0,00	0,00	0,00	0,78	0,00	0,00	1.035,09
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.624,89	0,00	0,00	161,90	0,00	53,27	0,00	3.840,05
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	17.228,81	46,63	31,74	284,94	203,61	1.189,50	83,12	18.431,41
				81,33				

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

(*) variazioni disposte con Leggi regionali n.8 e 21 del 2016

Tabella n. 4

VARIAZIONE PREVISIONE DI CASSA ESERCIZIO 2016

(Importi in milioni di euro)

ENTRATE								
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali*		VAR. Legge di n. 14/2016		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	573,37			0,00	118,03	0,00	0,00	455,34
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.265,24	0,00	0,00	56,25	19,78	457,10	333,10	10.425,71
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	350,23	15,16	0,00	64,41	2,07	309,55	42,05	695,23
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	282,85	7,03	0,00	1,81	0,14	10,71	15,27	287,00
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	202,85	5,82	0,00	13,84	1,63	27,90	1,10	247,68
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	270,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	270,00
TITOLO 6 - Accensione prestiti	2.000,71	0,00	0,00	0,00	119,71	0,00	0,00	1.880,99
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.625,34	0,00	0,00	281,90	0,00	53,27	0,00	3.960,51
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	17.570,58	28,01	0,00	418,22	261,36	858,53	391,52	18.222,46
				156,86				

SPESE								
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali*		VAR. Legge di assetamento		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ripiano disavanzo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 1 - Spese correnti	11.536,02	35,04	13,35	109,57	16,56	1.020,02	946,29	11.724,46
di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	742,35	6,87	0,56	10,05	9,78	298,50	95,00	952,44
di cui fondo pluriennale vincolato	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	277,19	0,00	0,00	1,60	0,00	6,98	4,95	280,82
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	118,90	0,00	0,00	0,00	0,78	0,00	0,00	118,12
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	4.495,31	0,00	0,00	162,76	100,00	53,86	11,55	4.600,38
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	17.169,78	41,92	13,91	283,98	127,12	1.379,36	1.057,78	17.676,23
				156,86				

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

(*) variazioni disposte con Leggi regionali n.8 e 21 del 2016

2.3 La trasparenza di programmazione

Il Principio applicato della Programmazione garantisce la trasparenza del percorso di formazione del bilancio attraverso la pubblicazione nel sito internet dell'Ente dei seguenti

documenti:

- il bilancio di previsione finanziario, il relativo documento tecnico di accompagnamento e il bilancio finanziario gestionale;
- le variazioni del bilancio di previsione, le variazioni del documento tecnico di accompagnamento, il bilancio di previsione assestato, il documento tecnico di accompagnamento assestato e il bilancio gestionale assestato.

La Regione vi ha provveduto.

2.4 Gli equilibri di bilancio in sede di previsione e di assestamento

La disciplina applicabile alle regioni per gli equilibri di bilancio è quella prevista dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Punto 9.10).

Per ciascuno degli esercizi finanziari in cui è articolato il bilancio sono prescritti 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 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 ai 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.

Dal 2016, per le regioni, la copertura degli investimenti non può più essere costituita da debiti autorizzati con legge e non contratti (Punto 9.10 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio); il disavanzo di amministrazione derivante da debito autorizzato e non contratto per finanziare spese di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto solo con il ricorso al debito autorizzato per far fronte ad effettive esigenze di cassa (art. 40 del d.lgs n. 118/2011, comma 2).

Gli equilibri del bilancio preventivo e quelli in sede di assestamento sono evidenziati nelle tabelle 5 e 6 che riportano i prospetti dimostrativi allegati ai bilanci.

In merito all'esposizione dei dati si rileva che la Regione ha ritenuto di integrare il modello ministeriale per l'equilibrio di bilancio, dando separata evidenza al Fondo anticipazioni di liquidità *ex d.l. n. 35/2013* e alla sua utilizzazione. In sede istruttoria tale integrazione è stata motivata dalla finalità di dare maggior trasparenza alla composizione del disavanzo.

Tabella n. 5

BILANCIO DI PREVISIONE 2016-2018 - EQUILIBRI DI BILANCIO				
(Importi in euro)				
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2016	COMPETENZA ANNO 2017	COMPETENZA ANNO 2018
Utilizzo risultato di amministrazione presunto vincolato per il finanziamento di spese correnti	(+)	0,00	0,00	0,00
Utilizzo Fondo Anticipazioni di liquidità	(+)	937.356.898,73	0,00	0,00
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente (1)	(-)	0,00	0,00	
Ripiano disavanzo Anticipazioni di liquidità	(-)	20.393.357,43		
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	43.041.512,85	18.931.260,94	16.379.384,33
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.065.534.328,08	9.958.671.864,45	9.955.897.369,73
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(+)	41.104.167,94	30.645.915,74	22.132.356,31
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate in c/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 capitate destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	9.964.759.446,64	9.850.350.727,80	9.847.389.806,75
- di cui fondo pluriennale vincolato		18.931.260,94	16.379.384,33	16.200.000,00
Spese Titolo 2.04. Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(+)	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	118.902.861,02	131.821.160,65	124.011.700,45
Fondo Anticipazioni di liquidità	(-)	916.963.541,30	0,00	0,00
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
A) Equilibrio di parte corrente		66.017.701,21	26.077.152,68	23.007.603,17
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	65.251.727,56	9.817.938,87	0,00
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	222.035.138,23	83.893.993,31	76.866.908,27
Entrate Titolo 5.01.01- Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	2.000.707.362,39	47.000.000,00	47.000.000,00
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(-)	41.104.167,94	30.645.915,74	22.132.356,31
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	(-)	410.346.399,06	136.143.169,12	124.742.155,13
- di cui fondo pluriennale vincolato		9.817.938,87	0,00	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	1.854.000,00	0,00	0,00
Disavanzo progresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	1.900.707.362,39	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	0,00	0,00	0,00
B) Equilibrio di parte capitale		-66.017.701,21	-26.077.152,68	-23.007.603,17
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato al finanziamento di attività finanziarie	(+)	0,00	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	(-)	271.854.000,00	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	(+)	1.854.000,00	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.

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - supplemento speciale - n. 340 del 29 dicembre 2015

Tabella n. 6

BILANCIO DI PREVISIONE - EQUILIBRI DI BILANCIO				
Aggiornato a seguito dell'assestamento approvato con legge regionale n. 14 del 2016				
(Importi in euro)				
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA ANNO DI RIFERIMENTO DEL BILANCIO 2016	COMPETENZA ANNO 2017	COMPETENZA ANNO 2018
Utilizzo risultato di amministrazione presunto vincolato per il finanziamento di spese correnti	(+)	29.932.231,76		
Utilizzo Fondo Anticipazioni di liquidità	(+)	937.356.898,73	916.963.541,30	895.976.671,41
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente (1)	(-)	0,00	0,00	0,00
Ripiano disavanzo Anticipazioni di liquidità	(-)	20.393.357,43	20.986.869,89	21.598.344,05
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	68.456.944,12	28.289.196,61	18.984.262,12
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.428.388.465,89	10.004.112.737,60	9.973.061.165,19
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(+)	41.104.167,94	30.645.915,74	22.132.356,31
Entrate Titolo 4,03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate in c/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	(-)	10.381.586.161,72	9.899.866.509,72	9.867.584.739,16
- di cui fondo pluriennale vincolato		28.289.196,61	18.984.262,12	17.350.000,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	2.600.000,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	118.124.719,57	129.988.173,08	122.077.898,57
Fondo Anticipazioni di liquidità	(-)	916.963.541,30	895.976.671,41	874.378.327,36
- di cui per estinzione anticipata di prestiti				
A) Equilibrio di parte corrente		65.570.928,42	33.193.167,15	24.515.145,89
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	63.497.624,28	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	479.089.411,58	240.726.846,45	179.046.267,30
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	205.713.102,02	137.123.289,16	96.948.044,52
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	1.880.993.990,48	47.000.000,00	47.000.000,00
Entrate in conto capitale per Contributi agli Investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(-)	41.104.167,94	30.645.915,74	22.132.356,31
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	(-)	870.912.898,36	427.397.387,02	325.377.101,40
- di cui fondo pluriennale vincolato		240.726.846,45	179.046.267,30	146.625.752,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	1.854.000,00	0,00	0,00
Disavanzo progresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	1.780.993.990,48	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)			
B) Equilibrio di parte capitale		-65.570.928,42	-33.193.167,15	-24.515.145,89
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato al finanziamento di attività finanziarie	(+)	1.980.000,00	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	(-)	276.434.000,00	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	(+)	1.854.000,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		-2.600.000,00	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.

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - supplemento speciale - n. 238 del 29/07/2016

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: il punto 5.3.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2011), così come

modificato dai d.m. 1/12/2015 e 30/03/2016, prevede tra l'altro che "la copertura degli investimenti imputati all'esercizio in corso di gestione, può essere costituita da ... il saldo corrente dell'esercizio cui è imputata la spesa, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione".

Di conseguenza il modello degli equilibri di bilancio già adottato per l'esercizio 2015 è stato aggiornato nel corso del 2016 per poter dare evidenza del saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti.

Per quanto riguarda l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione presunto vincolato ai fini della costruzione degli equilibri di bilancio, in sede di bilancio preventivo la Regione non ne ha previsto l'utilizzazione ad eccezione di quello per l'anticipazione di liquidità *ex d.l. n. 35 del 2013*.

In seguito, con delibera della Giunta n. 280 del 29 febbraio 2016, è stato determinato il risultato di amministrazione presunto della gestione 2015 e con successivi atti amministrativi sono state utilizzate quote dell'avanzo di amministrazione (quote vincolate e quote accantonate per la reiscrizione dei residui perenti) che all'atto dell'assestamento, come evidenzia il modello sull'equilibrio, ammontano a 29,93 mln di euro per la copertura di spese correnti, a 63,50 mln di euro per la copertura di spese di parte capitale e a 1,98 mln di euro per il finanziamento di attività finanziarie.

Il prospetto degli equilibri dedica una 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.

La variazione di attività finanziaria, per un importo pari a -2.600.000 euro, contabilizzata nel prospetto dell'equilibrio a seguito dell'assestamento, è stata coperta con entrate correnti; tale importo si riferisce per la quota di 2.000.000 euro ad interventi qualificati come concessione di crediti di medio e lungo termine (Fondo di rotazione finalizzato alla concessione di finanziamenti agevolati di microcredito ai sensi dell'art. 6 della legge regionale 20 dicembre 2015, n. 23) e per la quota di 600.000 euro ad interventi qualificati come acquisizione di quote di fondi comuni di investimento per il sostegno, la promozione e lo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale (art.3, legge regionale 30 giugno 2011, n.6).

Per il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio l'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 richiede, inoltre, che il Fondo cassa finale non sia negativo: questa condizione risulta rispettata sia nelle previsioni iniziali di cassa le quali, considerato anche il Fondo di cassa presunto a inizio

esercizio di 573,37 mln di euro, prevedono un Fondo cassa finale per l'esercizio 2016 di 400,81 mln di euro, sia nelle previsioni assestate ove il Fondo cassa finale è quantificato in zero euro.

3 IL RENDICONTO GENERALE DELL'ESERCIZIO 2016

3.1 Il progetto di legge

Il progetto di legge sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2016 è stato approvato dalla Giunta il 28 aprile 2017, con deliberazione n. 563 e pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione - Supplemento speciale n. 170 del 5 maggio 2017. Con comunicazione ricevuta in data 5 maggio 2017, la responsabile del Servizio Affari della Presidenza della Regione ha informato la Sezione dell'avvenuta pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico.

L'approvazione del progetto di legge del rendiconto è quindi avvenuta nel rispetto dei termini previsti dall'articolo 18, comma 1, lett. *b*, d.lgs. n. 118/2011.

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 con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 18 per recepire le disposizioni di cui all'art.14, comma 1, lett. *e*, del d.l. 13 agosto 2011, n.138 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".

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 a conseguire efficienza, efficacia ed economicità della gestione".

L'Organo di revisione ha reso il proprio parere in data 22 maggio 2017 attestando la corrispondenza del rendiconto 2016 della Regione alle risultanze della gestione.

Dal 2016 il rendiconto è predisposto unicamente secondo lo schema di cui all'allegato 10 del d.lgs. n. 118/2011 ed è stato corredato dai prospetti indicati al comma 4 dell'art.11 del citato decreto legislativo, ad eccezione del prospetto dimostrativo della ripartizione per missioni e programmi della politica regionale unitaria e cooperazione territoriale, a partire dal periodo di programmazione 2014 – 2020 e dell'elenco dei crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione.

In sede istruttoria la Regione ha chiarito che il prospetto non è stato allegato in quanto i singoli interventi finanziari sono già stati contabilizzati nelle missioni e nei programmi specifici, mentre i Programmi di Politica regionale unitaria nel conto del bilancio non sono stati valorizzati. Quanto all'elenco relativo ai crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, la Regione ha fatto presente che esso non è stato predisposto in quanto non sono stati stralciati crediti inesigibili; si è provveduto solo all'eliminazione dei residui a seguito di delibera di riaccertamento ordinario.

Sul punto la Sezione, nel prendere atto della dichiarata possibilità di allegare i suddetti documenti successivamente, mediante emendamento al progetto di legge di rendiconto, rileva l'opportunità di allegare in ogni caso al rendiconto i suddetti documenti, ancorché privi di dati contabili per mancanza dei presupposti, allo scopo di rendere più immediatamente desumibili le informazioni in essi implicitamente contenute.

Completano, inoltre, il rendiconto i seguenti documenti:

- il conto del Tesoriere (approvato con determinazione dell'11 aprile 2017, n. 5442, del Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze);
- il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011 (approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 419 del 5 aprile 2017).

3.2 I risultati della gestione di competenza

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

Tabella n. 7

ENTRATE DI COMPETENZA - ESERCIZIO 2016	
(Importi in milioni di euro)	
ENTRATE/ACCERTAMENTI	
Entrate correnti (Titoli 1 -2 - 3)	10.565,33
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	147,73
Entrate da riduzione di attività finanziarie (Titolo 5)	66,13
Accensione prestiti (Titolo 6)	0,00
Anticipazioni da istituto tesoriere (Titolo 7)	0,00
Entrate per conto terzi e partite di giro (Titolo 9)	2.754,29
TOTALE DELLE ENTRATE	13.533,47

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

Nel 2016 sono state complessivamente accertate entrate per 13.533,47 mln di euro (art. 2 del progetto di legge), costituite per il 78,07 per cento da entrate correnti e per l'1,09 per cento da entrate in conto capitale. Non risultano accesi prestiti e non è stato fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Il 20,35 per cento degli accertamenti complessivi è rappresentato da entrate per conto terzi e partite di giro che trovano esatta corrispondenza negli impegni del titolo 7.

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

Tabella n. 8

SPESE DI COMPETENZA - ESERCIZIO 2016	
	(Importi in milioni di euro)
SPESE/IMPEGNI	
Spese correnti (Titolo 1)	10.157,02
Spese in conto capitale (Titolo 2)	287,64
Spese per incremento attività finanziarie (Titolo 3)	70,84
Rimborso prestiti (Titolo 4)	106,55
Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere (Titolo 5)	0,00
Uscite per conto terzi e partite di giro (Titolo 7)	2.754,29
TOTALE DELLE SPESE	13.376,34

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

Nel 2016 sono stati complessivamente assunti impegni per 13.376,34 mln di euro (art. 3 del progetto di legge), per il 75,93 per cento destinati a spese correnti e per il 2,15 per cento a spese in conto capitale.

Gli impegni per il rimborso dei prestiti costituiscono lo 0,8 per cento degli impegni complessivi.

Non sono stati assunti impegni nel Titolo 5 delle spese, non dovendosi sostenere oneri per rimborso di anticipazioni di cassa.

Il risultato della gestione di competenza presenta un saldo positivo, pari a 157,13 mln di euro, determinato da maggiori accertamenti assunti nell'esercizio rispetto alle risorse impegnate. Considerato anche il saldo tra il Fondo pluriennale vincolato iniziale e quello contabilizzato al 31 dicembre 2016, pari a 30,09 mln di euro, il risultato complessivo della gestione di competenza è pari a 187,22 mln di euro.

3.3 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. 9

GESTIONE DI CASSA-ESERCIZIO 2016	
	(Importi in milioni di euro)
Fondo cassa iniziale	455,34
Riscossioni	14.275,36
Totale entrate	14.730,70
Pagamenti	14.303,14
Totale Uscite	14.303,14
Saldo	427,56

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 di 27,78 mln euro che va detratto dal Fondo cassa esistente a inizio esercizio, pari a 455,34 mln di euro; il saldo della gestione di cassa a fine esercizio è pertanto diminuito e risulta pari a 427,56 mln di euro.

3.4 I risultati della gestione dei residui

La tabella che segue espone i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi svolta nell'esercizio 2016.

Tabella n. 10

GESTIONE RESIDUI-ESERCIZIO 2016	
	(Importi in milioni di euro)
Residui Attivi	
originati dalla competenza	2.214,19
originati da esercizi precedenti	2.699,75
Totale dei residui attivi al 31.12.2016	4.913,93
Residui Passivi	
originati dalla competenza	2.396,41
originati da esercizi precedenti	2.502,68
Totale dei residui passivi al 31.12.2016	4.899,09

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

A fine esercizio 2016 i residui attivi, determinati a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a 4.913,93 mln di euro (art. 6 del progetto di legge); quelli provenienti dagli esercizi 2015 e precedenti sono 2.699,75 mln di euro, pari al 54,94 per cento del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 2.214,19 mln di euro e costituiscono il 45,06 per cento sull'importo complessivo.

L'ammontare complessivo dei residui passivi a fine esercizio 2016, a seguito delle operazioni di riaccertamento, viene determinato in 4.899,09 mln di euro (art. 7 del progetto di legge); quelli provenienti dagli esercizi 2015 e precedenti sono 2.502,68 mln di euro, pari al 48,92 per cento del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 2.396,41 mln e costituiscono il 51,08 per cento sull'importo complessivo.

La gestione dei residui si chiude al 31 dicembre 2016 con un saldo di 14,85 mln di euro.

3.5 Equilibrio di bilancio in sede di rendiconto

Al progetto di legge sul rendiconto 2016 è stato allegato (all. 7) il prospetto relativo all'equilibrio di bilancio. Tale prospetto, riportato nella tabella n. 11 recepisce le modifiche introdotte al d.m. 30 marzo 2016 nella parte relativa alla determinazione del saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali. Il citato d.m. ha previsto, in accoglimento della richiesta avanzata dalle regioni, l'esclusione dal saldo di parte corrente delle poste contabili riconducibili alle gestioni vincolate e alle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

Come risulta dal modello che segue, è stata utilizzata, con provvedimenti amministrativi, (delibere della Giunta, per le quote accantonate in particolare per la reiscrizione dei residui passivi perenti, e determine dirigenziali per le quote vincolate), una quota del risultato di amministrazione 2015: 981,62 mln di euro sono stati destinati al finanziamento di spese correnti, 302,40 mln di euro sono stati destinati a spese di parte capitale e 1,98 mln di euro per attività finanziarie.

Il prospetto evidenzia un disequilibrio finale di 1.445,13 mln di euro interamente coperto da debito autorizzato e non contratto.

Tabella n. 11

RENDICONTO 2016 - EQUILIBRI DI BILANCIO		
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA (ACCERTAMENTI E IMPEGNI 2016)
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti	(+)	981.618.313,82
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente ⁽¹⁾	(-)	20.393.357,43
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	68.456.944,12
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.565.332.882,62
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾	(+)	41.407.950,96
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti ⁽³⁾	(+)	-
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	406.363,19
Spese correnti	(-)	10.157.022.612,06
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	82.237.507,65
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) ⁽⁵⁾	(-)	-
Rimborso prestiti	(-)	1.023.511.732,62
- di cui Fondo Anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		916.963.541,30
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		
A) Equilibrio di parte corrente		374.057.244,95
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	102.398.367,21
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	479.089.411,58
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	147.729.855,44
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	35.873,72
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	-
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche ⁽²⁾	(-)	41.407.950,96
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti ⁽³⁾	(-)	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	406.363,19
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	-
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-
Spese in conto capitale	(-)	287.635.599,43
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) ⁽⁴⁾	(-)	435.223.579,85
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	-
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	6.854.000,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	1.780.993.990,48
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) ⁽⁵⁾	(+)	4.078.665,57
B) Equilibrio di parte capitale		- 1.819.189.310,39
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie ⁽⁶⁾	(+)	1.980.000,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	66.125.400,21
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	70.844.860,92
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	35.873,72
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	6.854.000,00
C) Variazioni attività finanziaria		4.078.665,57
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		- 1.445.132.065,44
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario		
A) Equilibrio di parte corrente		374.057.244,95
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti	(-)	44.261.415,09
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	-
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	42.291.237,40
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	658.714.554,74
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	8.644.903.058,34
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione ⁽⁷⁾	(+)	678.866.107,01
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(+)	50.726.585,80
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	8.647.444.978,90
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti plurienn.		360.924.651,09

(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

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

(4) Indicare l'importo dello stanziamento definitivo

(5) Indicare l'importo della lettera C)

(6) Nel rispetto delle priorità previste dall'ordinamento

(7) Le spese correnti finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione comprendono quelle finanziate da entrate vincolate accertate nell'esercizio e da FPV d'entrata.

3.6 Il risultato di amministrazione

L'articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 prevede che il risultato di amministrazione, da accertare con l'approvazione del rendiconto della gestione dell'ultimo esercizio, 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 sono rappresentati gli importi del Fondo cassa iniziale al 1° gennaio 2016, pari a 455,34 mln di euro, così come determinato con l'art. 8 della legge regionale n. 12 del 28 luglio 2016 di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2015, le riscossioni e i pagamenti complessivi (in conto residui e in conto competenza) dell'esercizio 2016 pari, rispettivamente, a 14.275,36 mln di euro e 14.303,14 mln di euro e la determinazione del Fondo cassa finale (al 31.12.2016), pari a 427,56 mln di euro.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 è determinato, come previsto dal richiamato articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011, dal Fondo cassa al 31 dicembre 2016 (427,56 mln di euro) sommato ai residui attivi determinati a fine esercizio 2016 (4.913,93 mln di euro), detratti i residui passivi anch'essi determinati a fine esercizio 2016 (4.899,09 mln di euro) e il Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (82,24 mln di euro) e per spese in conto capitale (435,22 mln di euro).

L'articolo 9 del progetto di legge sul rendiconto di esercizio 2016 accerta, sulla base delle predette risultanze, il risultato di amministrazione nell'importo di – 75,05 mln di euro. Detto disavanzo corrisponde integralmente a debito autorizzato e non contratto.

Tabella n. 12

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2016		
(importi in euro)		
Fondo cassa al 1° gennaio 2016		455.339.735,63
RISCOSSIONI	(+)	14.275.356.826,07
PAGAMENTI	(-)	14.303.136.939,18
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016	(=)	427.559.622,52
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2016		0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016	(=)	427.559.622,52
RESIDUI ATTIVI	(+)	4.913.933.982,76
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>		465.600.343,20
RESIDUI PASSIVI	(-)	4.899.086.823,69
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)	82.237.507,65
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE		435.223.579,85
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016	(=)	-75.054.305,91

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

3.7 La scomposizione del risultato di amministrazione

L'articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 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 2016 della Regione.

Tabella n. 13

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016		
		(importi in euro)
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016	Totale (A)	-75.054.305,91
Parte accantonata (1)		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016 (2)		111.147.202,30
Fondo residui perenti al 31/12/2016 (solo per le regioni)		150.006.271,13
Fondo accantonato a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31/12/2014		11.872.000,00
Fondo accantonato per depositi cauzionali attivi a privati		322.350,00
Fondo per le perdite delle società partecipate		1.370.812,00
Fondo rischi legali		1.548.135,30
Fondo di garanzia per oneri derivanti dalla lettera di patronage		8.041.471,95
Fondo anticipazioni di liquidità		916.963.541,30
	Totale parte accantonata (B)	1.201.271.783,98
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		167.910.669,05
Vincoli derivanti da trasferimenti		532.649.071,53
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		454.993.474,51
	Totale parte vincolata (C)	1.155.553.215,09
Parte destinata agli investimenti		
	Totale parte destinata agli investimenti (D)	8.071.621,92
	Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-2.439.950.926,90
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare		

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

(E) Il disavanzo corrisponde per:

euro 916.963.541,30 al fondo anticipazioni di liquidità - euro 1.522.987.385,60 a debito autorizzato e non contratto

(1) non comprende il F.P.V.

(2) importo del F.C.D.E. risultante dall'allegato 8C al rendiconto

3.7.1 I fondi accantonati

L'articolo 42, comma 3, d.lgs. n. 118/2011 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 dicembre 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. n. 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 2016 ammontano a 1.201,27 mln di euro.

3.7.1.1 Il Fondo crediti dubbia esigibilità

L'articolo 46 d.lgs. n. 118/2011 e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria allegato 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 stanziata⁸ 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 si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti. L'accantonamento non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota 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 2016, e ribadito in sede istruttoria, 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 prudentemente 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.

Come mostra la tabella 14 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 esazione per i quali non sussiste una causa di esclusione dall'accantonamento⁹.

⁸ Il principio contabile applicato 3.3 prevede nei primi due anni di applicazione che lo stanziamento del fondo è pari almeno al 50 per cento nel primo anno e almeno al 75 per cento dell'importo dei crediti di dubbia e difficile esazione; dal terzo esercizio l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo.

⁹ Nella relazione illustrativa al progetto di legge sul rendiconto 2016 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 dal 2015 per il recupero della tassa automobilistica;

-per i **trasferimenti correnti da imprese** il fondo è stato costituito per quote di *payback* dovute dalle aziende farmaceutiche nonché ai contributi esonerativi per l'assunzione dei disabili ai sensi della legge n.68/1999;

-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 e indennizzi irrogate e non pagate risultanti da sentenze; c) per gli interessi attivi (tipologia 300) l'importo del fondo corrisponde a 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

Infatti l'ammontare del Fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato con il consuntivo 2016 copre interamente i residui attivi del 2015, nella misura ancora in essere al 31 dicembre 2016, oltre che quelli formatisi sulla competenza.

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 stima e rideterminazione del Fondo sono le seguenti.

In sede di bilancio di previsione, il Fondo è stato determinato, in conformità ai criteri previsti dal principio contabile applicato sopra richiamato, nell'importo di 57,33 mln di euro per la parte corrente e di 150.000 euro per la parte in conto capitale. L'accantonamento più consistente, pari a 56 mln di euro, ha riguardato le entrate derivanti dal recupero coattivo della tassa automobilistica il cui calcolo è stato effettuato in via extracontabile attraverso una media ponderata, che attribuisce maggior rilevanza ai dati dell'ultimo biennio, sui dati delle somme iscritte a ruolo negli ultimi cinque anni e delle somme incassate nell'anno di emissione dei ruoli.

In sede di assestamento di bilancio, come previsto dal principio contabile, è stata verificata 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 di 302.743,00 euro e lo stanziamento del capitolo di parte capitale - U86405 - è stato aumentato di 174.000,00 euro.

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.

Tabella n. 14

Grado di copertura dei crediti di dubbia esigibilità				
(importi in euro)				
	tipologia	motivo costituzione/non costituzione fondo	Importi residui	Fondo crediti dubbia esigibilità
a) esigibilità certa	Imposte e tasse e proventi assimilati	tributi accertati per cassa	18.795.463,69	0,00
		manovre fiscali accertate su stima art. 77quater DL 112/2008	465.600.343,20	0,00
	Tributi destinati alla sanità	crediti garantiti dallo Stato	3.371.192.834,45	0,00
	Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	crediti nei confronti di Pubbliche amministrazioni	346.069.752,62	0,00
	Trasferimenti correnti da Imprese	pay-back dovuto dalle aziende farmaceutiche accertato in base al DECRETO -LEGGE 13 novembre 2015, N. 179	71.947.988,51	0,00
	Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	crediti nei confronti dell'Unione Europea	88.291.741,76	0,00
	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	crediti nei confronti di Pubbliche amministrazioni	12.541.610,05	0,00
		accertamento per cassa, saldo ccp	1.321.579,67	
	Interessi attivi	interessi su conti presso Banca d'Italia	790,65	0,00
	Rimborsi e altre entrate correnti	crediti nei confronti di Pubbliche amministrazioni o coperti da fidejussione	783.573,11	0,00
		crediti nei confronti di Pubbliche amministrazioni	365.362.246,71	0,00
	Contributi agli investimenti	crediti nei confronti dell'Unione Europea	4.475.549,94	0,00
		crediti nei confronti di Pubbliche amministrazioni	1.771.201,60	0,00
	Altre entrate in conto capitale	importo da assoggettare a mera regolazione contabile con mandato e reversale	99.938,59	0,00
	Riscossione crediti di medio-lungo termine	saldo conto 22916 Tesoreria Centrale dello Stato	45.930.457,29	0,00
	Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	ruoli per recupero tasa automobilistica	108.161.071,06	108.161.071,06
b) esigibilità dubbia	Imposte e tasse	quote di pay-back dovuto dalle aziende farmaceutiche e contributi esonerativi per l'assunzione dei disabili ai sensi della legge 68/1999	201.843,60	201.843,60
		cessione di materiale cartografico	1.291,97	1.291,97
	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (sanzioni amministrative e indennizzi danni risultanti da sentenza)	360.519,16	360.519,16
		interessi attivi (interessi legali risultanti da sentenza)	282.043,06	282.043,06
	Rimborsi e altre entrate correnti	Rimborsi, indennizzi assicurativi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso, al netto dei crediti nei confronti di altre pubbliche amministrazioni	1.884.986,03	1.884.986,03
		rate scadute di vendite di immobili di proprietà regionale con pagamento rateale per rimborsi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso, al netto dei crediti nei confronti di altre pubbliche amministrazioni	43.162,17	43.162,17
	Altre entrate in conto capitale		212.285,25	212.285,25
	TOTALI		4.905.332.274,14 (*)	111.147.202,30

(*) Totali residui attivi al 31/12/2016 al netto dei residui di cui ai titoli 6 - 9

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

Con il rendiconto 2016 è stata verificata la congruità del Fondo facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi sia dell'anno di competenza che degli esercizi precedenti: la quota del risultato di amministrazione da accantonare al Fondo crediti dubbia esigibilità è risultata pari a 110,89 mln di euro per la parte corrente e a 255.447,42 euro per la parte in conto capitale. La composizione dell'accantonamento è riportata nell'allegato C al progetto di legge del rendiconto esercizio 2016.

Nella tabella che segue sono indicati gli importi che hanno portato alla determinazione del Fondo: sono rappresentate le risorse accantonate a Fondo crediti dubbia esigibilità risultanti dal rendiconto 2015 (voce a), i residui attivi al 1.1.2016 per i quali era stato effettuato l'accantonamento e che nel corso dell'esercizio 2016 sono stati riscossi o stralciati (voce b), l'accantonamento per i residui attivi di competenza 2016 considerati di dubbia esigibilità (voce c), le risorse accantonate al 31 dicembre 2016 a Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tabella n. 15

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'					
(importi in euro)					
Capitolo Spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 01/01/2016 (a)	Utilizzo accantonamento esercizio 2016 (b)	Accantonamento esercizio 2016 (c)	Risorse accantonate al 31/12/2016 (d) =a-b+c
U85320	FONDO CREDITI	62.752.057,88	8.945.616,35	57.085.313,35	110.891.754,88
	DUBBIA ESIGIBILITA' - CORRENTE				
U86405	FONDO CREDITI	980.924,02	818.338,08	92.861,48	255.447,42
	DUBBIA ESIGIBILITA' - CAPITALE				
TOTALE		63.732.981,90	9.763.954,43	57.178.174,83	111.147.202,30

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

3.7.1.2 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 negli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti, è accantonata una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 fino al 70 per cento di tale ammontare.

Il Fondo accantonato dalla Regione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016 è pari a 150,01 mln di euro e garantisce la copertura del 100 per cento dei residui perenti al 31 dicembre 2016. Per un più approfondito esame, si rinvia al capitolo 9 (gestione residui), paragrafo 5 (residui perenti).

3.7.1.3 Altri fondi accantonati

Tra le quote accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 risultano anche i seguenti fondi.

Il Fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali al 31 dicembre 2014, determinato in sede di rendiconto 2015 in 14,47 mln di euro, è stato utilizzato in sede di riaccertamento ordinario per 2,60 mln di euro a copertura dell'eliminazione di residui attivi relativi alla manovra regionale sull'IRAP dell'anno 2015, a seguito della quantificazione aggiornata comunicata dal Ministero dell'economia e delle finanze con nota n. 4617/2016/Ufficio VII. La quota accantonata nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016 è pari a 11,87 mln di euro.

Il Fondo per depositi cauzionali attivi a privati è stato costituito in sede di riaccertamento straordinario dei residui nell'esercizio 2015 per l'importo di euro 322.350 e non è stato movimentato nell'esercizio 2016; pertanto l'importo accantonato in sede di risultato di amministrazione 2016 è rimasto immutato.

Il Fondo rischi legali, pari ad euro 800.000 ad inizio esercizio 2016, è stato incrementato in corso d'anno di ulteriori 800.000 euro e utilizzato per 51.864,70; come risulta dal capitolo U85330, la consistenza a fine esercizio è pari a 1.548.135,30 euro.

In sede istruttoria è stato precisato che il Fondo è stato determinato sulla base della spesa storica dell'ultimo quinquennio.

Al riguardo la Sezione ritenendo non corretto il criterio adottato, ha invitato la Regione a determinare in futuro l'importo del Fondo in conformità ai criteri previsti dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria all. 4/2, al punto 5.2 lettera h¹⁰.

¹⁰ ...nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.

In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli

In sede di contraddittorio finale l'Amministrazione regionale ha assicurato che procederà, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2017, ad aumentare l'importo del suddetto Fondo di 3 milioni di euro.

Il Fondo lettera di *patronage*, costituito nel 2015 con una dotazione di euro 789.823, è stato stanziato 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 (delibera n. 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 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.

Nell'anno 2016 l'accantonamento è stato incrementato di 7.251.648,75, portando la consistenza totale del Fondo ad euro 8.041.471,95 al 31 dicembre 2016. Come chiarito in sede istruttoria la Regione ha prudenzialmente incrementato il Fondo al fine di dare completa copertura tanto al debito residuo che alle rate non pagate dalla società, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri soci e della società stessa. Questo in quanto il contratto di locazione finanziaria è stato sciolto - con restituzione del compendio immobiliare oggetto del contratto - in data 11 aprile 2016, a seguito del deposito di apposita istanza della Società Terme di Salsomaggiore s.p.a. nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 169-bis L.F., come novellato dal d.l. 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 132.

3.7.1.4 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

stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti.

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 e ora art. 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica di cui al d.lgs. n. 175 del 2016).

In sede di predisposizione del bilancio di previsione 2016, 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 2014, non essendo ancora disponibili i risultati del 2015, e, analogamente, ha assunto i valori delle partecipazioni della Regione al 31 dicembre 2014.

Le società che nel 2014 presentavano un risultato di esercizio negativo erano in totale 5¹¹.

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 2014; nell'ipotesi in cui il risultato di esercizio, seppur negativo, era 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 551¹² e operando una ponderazione con la quota di partecipazione della Regione; qualora il risultato di esercizio negativo era 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 base a tale metodologia in sede di bilancio preventivo sono stati accantonati euro 422.631,00 per l'esercizio 2016, euro 658.925,00 per l'esercizio 2017 ed euro 895.706 per l'esercizio 2018.

In fase di assestamento di bilancio, avvenuto nel mese di luglio 2016 allorché erano disponibili i risultati di esercizio del 2015, 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 dicembre 2015.

Nel corso dell'istruttoria è stato acquisito un prospetto dimostrativo delle modalità di determinazione.

¹¹ Si tratta del Cal-Centro-Agroalimentare e Logistica s.r.l. consortile; Centro Agro-Alimentare Riminese spa, Infrastrutture fluviali srl, Società attracchi parmensi s.r.l. in liquidazione e Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa

¹² Si tratta del 25 per cento per il 2015, del 50 per cento nel 2016 e del 75 per cento nel 2017.

Le società che al 31 dicembre 2015 hanno registrato una perdita di esercizio sono state in totale 7¹³. La Regione ha precisato che, in parziale deroga alle norme dettate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, per la società Bolognafiere spa è stato considerato, in via prudenziale, il risultato di esercizio peggiore che è quello relativo al bilancio ordinario e non a quello consolidato.

In sede di assestamento gli accantonamenti sono stati consistentemente incrementati, come mostra la tabella che segue, e sono risultati complessivamente pari ad euro 1.142.893,00 per l'esercizio 2016, euro 1.730.918,00 per l'esercizio 2017 ed euro 2.318.943,00 per l'esercizio 2018.

Nella tabella n. 16 è riportata la consistenza al 31 dicembre del 2015 e del 2016 del Fondo per le perdite delle società partecipate (art. 1, commi 551 e 552, l. 27 dicembre 2013, n. 147) e gli stanziamenti sul Fondo medesimo iscritti al capitolo 85340 del bilancio 2016-2018 - in sede di previsione e di assestamento.

Tabella n. 16

Fondo perdite societarie				
	(importi in euro)			
	anno 2015	anno 2016	anno 2017	anno 2018
Accantonamento sul bilancio di previsione		422.631	658.925	895.706
Accantonamenti in sede di assestamento		720.262	1.071.993	1.423.237
Totale accantonamenti	227.919	1.142.893	1.730.918	2.318.943

Accantonamento al 31 dicembre	227.919	1.370.812
-------------------------------	---------	-----------

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

In sede di rendiconto dell'esercizio 2016, le risorse accantonate al 31 dicembre 2016 determinano un Fondo di euro 1.370.812,00 pari alla sommatoria delle risorse accantonate nel 2015 (euro 227.919,00) e quelle accantonate nel 2016 (euro 1.142.893,00).

Nessun utilizzo è stato disposto nel corso del 2016, né si sono verificate le condizioni previste dal comma 551 per una parziale messa in disponibilità delle risorse stanziato nel Fondo.

3.7.1.5 Il Fondo anticipazioni di liquidità

La Regione ha utilizzato l'istituto dell'anticipazione di liquidità di cui all'art.3, comma 1, lettera a, del d.l. n. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31

¹³ Si tratta delle seguenti società: Bolognafiere spa.; Centro Agro-Alimentare Riminese spa.; Fiere di Parma; Infrastrutture fluviali srl, Piacenza Expo spa; Terme di Castrocaro e Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa

dicembre 2012 degli enti del servizio sanitario nazionale e in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Nel 2013 e nel 2014 sono state incassate somme complessivamente pari ad euro 946.364.000. L'anticipazione di liquidità cui ha avuto accesso la Regione Emilia-Romagna, è stata trasferita interamente alle aziende sanitarie regionali, con le deliberazioni della Giunta regionale n. 995/2013 per 447.980.000 euro, n. 1532/2013 per 358.384.000 euro e n. 882/2014 per 140.000.000 euro.

Per la restituzione allo Stato delle predette somme, la Regione ha sottoscritto con il MEF-Dipartimento del Tesoro tre contratti di prestito trentennali¹⁴.

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. La quota comprensiva di rimborso del capitale e degli interessi sostenuta dalla Regione nel 2014 ammonta 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; la quota comprensiva di rimborso del capitale e degli interessi sostenuta dalla Regione è stata 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; la quota, comprensiva di rimborso del capitale e degli interessi, sostenuta dalla Regione nel 2015 ammonta ad euro 5.719.507,33 (mentre le rate costanti annuali ammontano ad euro 5.976.800,88).

Dall'esercizio 2016 le rate relative ai tre contratti sono tutte parametrize su 365 giorni e l'onere complessivo annuale, come mostra la tabella n. 17, sostenuto dalla Regione è pari a 48,07 mln di euro; 27,08 mln di euro per interessi passivi e 20,99 mln di euro per restituzione quota capitale.

¹⁴ 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 3,058 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).

Tabella n. 17

ONERI FINANZIARI ANTICIPAZIONI PASSIVE DI CASSA NEL SETTORE SANITA' (ART. 3 D.L. 35/2013)		
ANNO 2016		
(Importi in milioni di euro)		
Descrizione	stanz. finale	impegni
A CARICO DELLA REGIONE	Interessi passivi	27,08
	Quota capitale	20,99
		27,08
		20,99

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

La consistenza al 31 dicembre 2016 della situazione debitoria relativa alle anticipazioni passive di liquidità nel settore sanità, ai sensi dell'articolo 3 d.l. n.35/2013, è pari a 895,98 mln di euro come rappresentato nella tabella che segue.

Tabella n. 18

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - ANTICIPAZIONI PASSIVE DI CASSA NEL SETTORE SANITA'	
(ART. 3 D.L. 35/2013)	
ANNO 2016	
(Importi in milioni di euro)	
Consistenza al 1.1.	916,96
in aumento	0,00
in diminuzione	20,99
Consistenza al 31.12	895,98

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

Già in occasione del giudizio di parifica dell'esercizio 2015 (delibera n.66/2015/PARI) la Sezione ha riscontrato la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179¹⁵.

Con delibera della Giunta n. 2044 del 10 dicembre 2015 è stato rideterminato il risultato di amministrazione all' 1 gennaio 2015, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità quantificato in 937,35 mln di euro, determinato dalla differenza tra le anticipazioni ottenute dallo Stato (pari a 946,36 mln di euro) e l'importo rimborsato nel corso del 2014 (pari ad euro 9,01 mln di euro).

Con il bilancio di previsione 2016, come previsto dalla disciplina di cui all'art.1, commi 692-700, della legge di stabilità 2016, è stato iscritto, limitatamente all'esercizio 2016, in entrata alla voce "Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità", l'importo del Fondo come sopra determinato. Il medesimo Fondo è stato iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente. Il rimborso nel 2015 è stato pari a

¹⁵ Il decreto-legge 179/2015 non è stato 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 decreto.

20,39 mln di euro iscritto nel rendiconto del 2016 come ripiano del disavanzo da anticipazioni di liquidità.

Pertanto, alla fine dell'esercizio 2016 il Fondo anticipazioni di liquidità viene determinato in euro 916,96 mln pari alla differenza tra 937,35 mln di euro e 20,39 mln di euro.

In sede istruttoria è stato rappresentato che solo a seguito di richiesta del MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 19 febbraio 2016 è stato iscritto il Fondo anticipazione di liquidità anche negli esercizi 2017 e 2018 con variazione di bilancio disposta con legge regionale n. 8 del 9 maggio 2016.

3.7.2 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 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 è emerso dalla tabella 13, la parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 è pari complessivamente ad euro 1.155,55 mln di euro, di cui 167,91 mln di euro per vincoli derivanti da legge o da principi contabili, 532,65 mln di euro per vincoli derivanti da trasferimenti e 454,99 mln di euro per vincoli autonomamente attribuiti dall'Ente.

3.7.3 I fondi destinati agli investimenti

Come si ricava dalla relazione della Giunta al progetto di legge sul rendiconto 2016, la quota del risultato di amministrazione destinata agli investimenti, pari ad euro 8,07 mln di euro, è costituita dai proventi derivanti dalla cessione di azioni della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, avvenuta nel 2015, a seguito della quotazione in borsa della società stessa.

3.8 La situazione finanziaria finale

Come previsto dall'articolo 9 del progetto di legge sul rendiconto 2016, il risultato di amministrazione per l'esercizio 2016 è accertato nella somma di euro – 75.054.305,91 (comma 1).

Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio 2016, considerando le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione è accertato nella somma di euro 2.439.950.296,90 di cui euro 916.963.541,30 rappresentano il Fondo anticipazioni di liquidità ed euro 1.522.987.385,60 corrispondono a disavanzo determinato da debito autorizzato e non contratto (comma 2).

Tale ultimo disavanzo risulta diminuito di 258 mln di euro rispetto al dato determinato in sede di rendiconto dell'esercizio 2015.

3.9 Il ripiano del disavanzo

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 2017 (approvato con l.r. 23 dicembre 2016, n. 27) è stata iscritta come prima posta contabile negativa il disavanzo di amministrazione presunto pari a 1.633.914.512,27 corrispondente alla sommatoria del disavanzo per debito autorizzato e non contratto (euro 1.612.927.643,38) e del disavanzo per ripiano dell'anticipazione di liquidità (euro 20.986.868,89).

Come chiarito in sede istruttoria, in occasione dell'assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 si procederà all'adeguamento del disavanzo da debito autorizzato e non contratto, rideterminato in euro 1.522.987.385,60 con una riduzione di circa 90 mln di euro sul dato presunto del bilancio di previsione.

Con decreto del 4 agosto 2016 (quinto aggiornamento al d.lgs. n. 118/2011) sono state apportate integrazioni al principio contabile applicato concernente la programmazione. È stata prevista l'introduzione di una tabella nella nota integrativa al bilancio di previsione e alla relazione sulla gestione del rendiconto generale per specificare le diverse modalità di copertura del disavanzo che potrebbe essere determinato da:

- debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le province autonome);
- disavanzo al 31 dicembre 2014 da ripianare con piano di rientro;

- riaccertamento straordinario dei residui;
- disavanzo tecnico;
- costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità *ex d.l. n. 35/2013*.

La Regione, come evidenziato nei dati di seguito esposti, presenta unicamente disavanzo da debito autorizzato e non contratto e disavanzo da costituzione del Fondo anticipazioni di liquidità *ex d.l. n. 35/2013* e ha ottemperato in sede di relazione al rendiconto 2016 con la predisposizione della sotto indicata tabella.

Tabella n. 19

DISAVANZO					
(importi in euro)					
ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO				
	ALLA DATA DI RIFERIMENTO DEL RENDICONTO 2015 APPROVATO (a)	DISAVANZO RENDICONTO 2016 (b)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2016 (c) = (a) - (b)	QUOTA DEL DISAVANZO DA RIPIANARE NELL'ESERCIZIO 2016 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2016 (e) = (d) - (c)
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	1.780.993.990,48	1.522.987.385,60	258.006.604,88	1.780.993.990,48	1.522.987.385,60
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità <i>ex DL 35/2013</i> (solo per le regioni)	937.356.898,73	916.963.541,30	20.393.357,43	937.356.898,73	916.963.541,30
Totale	2.718.350.889,21	2.439.950.926,90	278.399.962,31	2.718.350.889,21	2.439.950.926,90
MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO	COPERTURA DEL DISAVANZO PER ESERCIZIO			
		Esercizio 2017	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Esercizi successivi
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	1.522.987.385,60	1.522.987.385,60	0,00	0,00	0,00
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	916.963.541,30	20.986.868,89	21.598.344,04	22.228.339,56	852.149.988,81
Totale	2.439.950.926,90	1.543.974.254,49	21.598.344,04	22.228.339,56	852.149.988,81

Fonte: BURERT_SS 170 del 05.05.2017

Il disavanzo di 1.522,99 mln di euro derivante da debito autorizzato e non contratto trova integrale copertura nell'esercizio 2017 (in sede di bilancio di previsione 2017-2019 mediante la contabilizzazione di euro 1.612,92 mln di euro come disavanzo presunto da rideterminarsi in sede di assestamento).

Il disavanzo di 916,96 mln di euro da anticipazione di liquidità *ex d.l. n. 35/2013* verrà ripianato, come dalla tabella n 19, ogni anno nella misura della quota capitale versata nell'esercizio precedente fino alla completa estinzione dei mutui trentennali sottoscritti dalla Regione.

4 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

4.1 Le entrate regionali

Il progetto di legge relativo al rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2016 riporta, all'articolo 2, le 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 13.533.473.303,63, di cui Euro 11.319.285.192,72, sono state riscosse e versate e Euro 2.214.188.110,91 sono rimaste da riscuotere.”*.

Tabella n. 20

GESTIONE DELLE ENTRATE DI COMPETENZA - esercizio 2016				
(Importi in milioni di euro)				
Entrate per titoli	Stanziamiento definitivo	Accertamenti	Riscossioni in conto competenza	Residui attivi da riportare
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.702,95	9.766,22	7.808,31	1.957,92
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	597,60	508,04	342,91	165,14
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	288,08	291,07	286,32	4,74
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	218,19	147,73	103,68	44,05
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	270,00	66,13	26,57	39,56
TITOLO 6 - Accensione prestiti	1.880,99	0,00	0,00	0,00
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.840,05	2.754,29	2.751,50	2,79
TOTALE GENERALE	16.797,87	13.533,47	11.319,29	2.214,19

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 2016 - riepilogate nella tabella n. 20 - emerge che, a fronte di previsioni definitive per 16.767,87 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 13.533,47 mln di euro che corrispondono all'80,57 per cento delle previsioni. Le riscossioni in conto competenza, che corrispondono all'83,64 per cento degli accertamenti, sono pari a 11.319,29 mln di euro. Le somme non ancora riscosse, le quali danno luogo a residui attivi che si sono generati nell'esercizio 2016, ammontano a 2.219,19 mln di euro, pari al 16,36 per cento delle entrate accertate.

Secondo quanto riportato nella relazione al progetto di legge, *“i minori accertamenti netti per complessivi 3.264 milioni di euro sono il risultato di maggiori accertamenti per 99 milioni di euro e minori accertamenti per 3.363 milioni di euro. Per quanto concerne i minori accertamenti, gli importi più significativi sono iscritti nel Titolo 6 (1.881 milioni di euro), in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui e nel Titolo 9 (1.086 milioni di euro)*

relativamente alla anticipazione mensile dello Stato destinata al finanziamento della spesa sanitaria”.

In particolare, non è stato necessario contrarre il mutuo a copertura del disavanzo da debito autorizzato per finanziare le spese di investimento risultanti dal rendiconto precedente in quanto non vi sono state effettive esigenze di cassa, la cui giacenza non è mai scesa al di sotto di 287 milioni di euro nel corso dell'esercizio.

Nella tabella n. 21 si riporta l'andamento delle entrate (competenza e cassa) imputate ai diversi Titoli relativamente al biennio 2015-2016.

Le entrate accertate per l'esercizio 2016 ammontano a 13.533,47 mln di euro, con un incremento dello 0,76 per cento rispetto al 2015.

La ripartizione, in termini percentuali, degli accertamenti tra tutti i diversi Titoli delle entrate per l'anno 2016 è la seguente:

- Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) 72,16 per cento;
- Titolo 2 (Trasferimenti correnti) 3,75 per cento;
- Titolo 3 (Entrate extratributarie) 2,15 per cento;
- Titolo 4 (Entrate in conto capitale) 1,09 per cento;
- Titolo 5 (Entrate da riduzione di attività finanziarie) 0,49 per cento;
- Titolo 6 (Accensione prestiti) 0,00 per cento;
- Titolo 7 (Anticipazioni da istituto tesoriere) 0,00 per cento;
- Titolo 9 (Entrate per conto terzi e partite di giro) 20,35 per cento.

Se si prendono in considerazione i soli primi cinque titoli delle entrate, il peso degli accertamenti rilevati nel Titolo 1 sale al 90,6 per cento.

Analizzando i singoli titoli delle entrate regionali emerge che:

- relativamente al Titolo 1 gli accertamenti fanno registrare nel 2016 una flessione rispetto al 2015 (-1,53 per cento); tale decremento va messo in relazione all'applicazione, dall'esercizio 2015, del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria che impone diverse modalità di rilevazione delle entrate tributarie per effetto dell'obbligo di accertare le entrate derivanti dalla lotta all'evasione riscosse tramite ruolo per l'intero importo dei ruoli emessi da imputarsi all'esercizio nel quale vengono a scadenza e non più per cassa. Gli importi accertati con tali nuove modalità hanno poi dato luogo alla

costituzione di un Fondo crediti di dubbia esigibilità che fornisce integrale copertura ai crediti tributari risultanti al termine dell'esercizio 2016.

Relativamente alle riscossioni si registra un incremento rispetto all'anno precedente sia con riferimento alle riscossioni di competenza (+3,36 per cento), sia relativamente alle riscossioni totali (+6,41 per cento);

- per il Titolo 2 gli accertamenti - relativamente ai quali non sono intervenuti mutamenti nei criteri di rilevazione contabile – diminuiscono rispetto all'esercizio precedente (-22,22 per cento). Pure in diminuzione le riscossioni di competenza (-16,28 per cento) e le riscossioni totali (-36,52 per cento);
- per il Titolo 3 in diminuzione rispetto al 2015 sia gli accertamenti (-1,65 per cento), che le riscossioni di competenza (-2,55 per cento) e le riscossioni totali (-2,45 per cento);
- per il Titolo 4 gli accertamenti nell'anno 2015 registrano una flessione (-33,69 per cento), mentre aumentano le riscossioni di competenza (+3,75 per cento) e le riscossioni totali (+34,07 per cento).

Relativamente agli scostamenti tra previsioni definitive, accertamenti e riscossioni che si riscontrano nel confronto tra gli esercizi 2015 e 2016, secondo quanto emerge dalla tabella n. 21, la differenza più significativa si rinviene nelle previsioni del Titolo 6, per effetto della riduzione dello stanziamento di competenza per accensione di prestiti (poi concretamente non utilizzato), passato da 2090,80 mln di euro nel 2015 a 1.880,99 mln di euro nel 2016, con una differenza tra i due esercizi di 209,81 mln di euro (-10,03 per cento). Di qualche rilievo gli scostamenti relativi al Titolo 2: le previsioni di competenza sono diminuite nel 2016 di 209,14 mln di euro (-25,92 per cento), mentre gli accertamenti sono diminuiti di 102,38 mln di euro (-12,84 per cento).

Tabella n. 21

Entrate regionali biennio 2015/2016 - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI (competenza dell'anno e dati di cassa)

(Importi in milioni di euro)

	Previsioni definitive		Accertamenti competenza (C)	Variazioni % =[(C)-(A)]/(A)	Riscossioni		Variazioni % =[(U)-(A)]/(A) = [(E)-(B)]/(B)	
	competenza (A)	cassa (B)			competenza (U)	compet. + residui (E)		
2015								
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.830,70	10.235,26	9.917,59	0,88	7.546,08	9.681,87	-23,24	-5,41
Titolo 2 Trasferimenti correnti	806,74	797,60	653,15	-19,04	409,56	687,43	-49,23	-13,81
Titolo 3 Entrate extratributarie	287,39	287,20	295,94	2,98	293,81	295,20	2,23	2,78
Titolo 4 Entrate in conto capitale	120,81	202,02	110,50	-8,53	99,93	137,85	-17,29	-31,76
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	276,68	291,68	169,23	-38,84	62,21	66,97	-77,51	-77,04
Titolo 6 Accensione prestiti	2.090,80	2.090,80	0	-100,00	0	0	-100,00	-100,00
Titolo 7 Anticipazioni da istituto tesoriere	0	0	0	0,00	0	0	0,00	0,00
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	3.626,43	3.634,75	2.285,61	-36,97	2.163,08	2.174,19	-40,35	-40,18
TOTALE	17.039,57	17.539,33	13.432,02	-21,17	10.574,67	13.043,50	-37,94	-25,63
2016								
Titolo 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.702,95	10.425,71	9.766,22	0,65	7.808,31	10.302,07	-19,53	-1,19
Titolo 2 Trasferimenti correnti	597,60	695,23	508,04	-14,99	342,91	436,37	-42,62	-37,23
Titolo 3 Entrate extratributarie	288,08	287,00	291,07	1,04	286,32	287,97	-0,61	0,34
Titolo 4 Entrate in conto capitale	218,19	247,68	147,73	-32,29	103,68	184,81	-52,48	-25,38
Titolo 5 Entrate da riduzione di attività finanziarie	270,00	270,00	66,13	-75,51	26,57	190,11	-90,16	-29,59
Titolo 6 Accensione prestiti	1.880,99	1.880,99	0	-100,00	0	0	-100,00	-100,00
Titolo 7 Anticipazioni da istituto tesoriere	0	0	0	0,00	0	0	0,00	0,00
Titolo 9 Entrate per conto terzi e partite di giro	3.840,05	3.960,51	2.754,29	-28,27	2.751,50	2.874,03	-28,35	-27,43
TOTALE	16.797,87	17.767,12	13.533,47	-19,43	11.319,29	14.275,36	-32,61	-19,65

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

4.2 Le entrate tributarie

Come è noto, 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 “devolute” dallo Stato, tra le quali primario rilievo ha la Compartecipazione regionale all’IVA, che assicura il maggior flusso finanziario al bilancio regionale. Rilievo più contenuto hanno 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 continuano ad essere 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.

Anche per il 2016 la Regione non si è avvalsa della possibilità di modificare l’entità del prelievo tributario, variando le aliquote o i presupposti dei tributi, e ha mantenuto, pertanto, invariata la propria leva fiscale.

Per quanto specificamente attiene all’Addizionale IRPEF, va 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 cento). 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.

Nella tabella che segue è riportata l'articolazione degli scaglioni delle aliquote dell'addizionale all'Irpef adottata dalla Regione Emilia-Romagna.

Tabella n. 22

ALIQUOTE ADDIZIONALE REGIONALE ANNO 2016

ALIQUOTA (*)	REDDITO
1.33	fino a 15000.00 euro
1.93	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro
2.03	oltre 28000.00 e fino a 55000.00 euro
2.23	oltre 55000.00 e fino a 75000.00 euro
2.33	oltre 75000.00 euro

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

(*) Le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF indicate comprendono l'aliquota di base e la maggiorazione regionale.

Relativamente alla Tassa automobilistica regionale, con effetto dall'esercizio 2016, l'articolo 1 della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 23, ha introdotto l'esenzione, nel primo periodo fisso e nelle 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. Secondo quanto previsto dal comma 2 dell'articolo, le minori entrate derivanti dall'applicazione dell'esenzione sono state quantificate in 500.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2016, 2017 e 2018 e, allo scopo di contenerne entro il suddetto importo gli effetti finanziari, è stato previsto che la Giunta regionale, nelle more della necessaria variazione di bilancio, potesse limitare la natura autorizzatoria degli stanziamenti di spese non obbligatorie del bilancio di previsione di ciascun esercizio¹⁶.

L'Amministrazione regionale in sede istruttoria ha riferito che non sono stati adottati gli atti amministrativi di cui al citato comma 2 poiché la quantificazione delle minori entrate è stata possibile solo nel gennaio 2017, quando "si erano già verificate economie su capitoli di spesa di natura non obbligatoria per oltre 22 milioni di euro".

Al riguardo deve rilevarsi che la copertura adottata non appare pienamente conforme alla previsione legislativa, che individuava in una riduzione delle spese non obbligatorie la

¹⁶ La formulazione dell'art. 1, comma 2, della l.r. n. 23 del 2015 è la seguente: "Nel caso in cui si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni, la Giunta regionale, nelle more della necessaria variazione di bilancio, è autorizzata, con proprio atto, a limitare la natura autorizzatoria degli stanziamenti delle spese non obbligatorie del bilancio di previsione di ciascun esercizio, al fine di garantire gli equilibri di bilancio. Con riferimento a tali stanziamenti non possono essere assunte obbligazioni giuridiche."

copertura dell'eventuale maggiore spesa rispetto al tetto stabilito. Inoltre, richiamando quanto già osservato in passato dalla Sezione¹⁷, va rilevata l'esigenza di una maggiore aderenza ai principi enunciati dalla recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 117/2016), rilevando che il ricorso alle disponibilità di bilancio per la copertura delle leggi di spesa non può in sé considerarsi una modalità pienamente coerente con il sistema della contabilità pubblica e segnatamente con la regola della "legislazione vigente" (legge n. 243/2012 e art. 17 l. n. 196/2001, norme direttamente attuative dell'art. 81 Cost.), anche se il pareggio/equilibrio complessivo del bilancio ne risulti comunque salvaguardato.

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 delle entrate del Titolo 1 relativamente al triennio 2014-2016.

¹⁷ Deliberazione n. 61/2016/RQ del 3 maggio 2016 depositata il 7 giugno 2016.

Tabella n. 23

TITOLO 1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA

ANNI 2014 - 2016

PREVISIONI (COMPETENZA)

(Importi in milioni di euro)

DESCRIZIONE	2014	2015	2016	VAR. % 15/14	VAR % 16/15
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,20	0,15	0,20	-25,00	30,00
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo	0,00	0,12	0,06	0,00	-50,00
Tasse sulle concessioni regionali	0,50	0,50	0,50	0,00	0,00
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	4,00	4,00	4,00	0,00	0,00
Tassa fitosanitaria regionale	0,25	0,25	0,25	0,00	0,00
Tassa autom. Regionale	475,00	460,00	459,50	-3,16	-0,11
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	0,00	77,50	70,00	0,00	-9,68
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	
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	91,00	75,00	90,00	-17,58	20,00
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	12,00	9,50	9,00	-20,83	-5,26
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	2.468,85	2.327,92	1.933,97	-5,71	-16,92
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	103,23	83,23	78,45	-19,37	-5,74
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	49,00	35,00	36,00	-28,57	2,86
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva	0,00	22,00	20,00		-9,09
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	786,87	766,30	823,14	-2,61	7,42
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	255,00	255,00	282,20	0,00	10,67
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	3,50	6,50	8,00	85,71	23,08
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva	0,00	3,50	3,50	0,00	0,00
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971) - ora distinta sui singoli tributi	35,00	0,03	0,00	-99,91	-100,00
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Atribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive (nuova istituzione)	0,00	0,00	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	363,36	363,36	0,00	0,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	4.856,18	5.258,22	5.433,20	8,28	3,33
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	40,00	40,00	45,00	0,00	12,50
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE GENERALE	9.223,20	9.830,70	9.702,95	6,59	-1,30

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

Tabella n. 24

TITOLO 1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA					
ANNI 2014 - 2016					
ACCERTAMENTI					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2014	2015	2016	VAR. % 15/14	VAR % 16/15
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,30	0,19	0,21	-34,42	9,96
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo		0,09	0,11		23,09
Tasse sulle concessioni regionali	0,59	0,58	0,53	-1,64	-8,65
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	4,11	3,93	3,80	-4,55	-3,27
Tassa fitosanitaria regionale	0,38	0,37	0,44	-0,16	18,22
Tassa autom. Regionale	462,43	482,93	485,94	4,43	0,62
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	22,56	39,36	24,07	74,46	-38,83
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva	0,00	87,54	76,08	0,00	-13,09
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (soppressa dal 01 gennaio 2013 con L.R. 15/2012 art. 3)	0,00	0,00	0,00		
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	94,31	68,76	84,76	-27,09	23,26
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	13,16	9,42	7,02	-28,37	-25,50
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	21,54	21,56	22,30	0,08	3,45
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	2.468,85	2.327,92	1.933,97	-5,71	-16,92
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	117,52	82,16	79,20	-30,09	-3,60
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	59,04	50,87	52,71	-13,83	3,62
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva	0,00	21,53	30,14	0,00	39,97
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	786,87	766,30	823,14	-2,61	7,42
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	271,46	277,07	281,07	2,07	1,44
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	9,20	9,99	9,35	8,50	-6,35
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva	0,00	4,26	4,93	0,00	15,69
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971) - ora distinta sui singoli tributi	57,95	0,30	0,32	-99,49	9,08
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive (nuova istituzione)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Atribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	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	363,36	363,36	0,00	0,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	4.856,18	5.258,22	5.433,20	8,28	3,33
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	40,87	40,87	49,55	0,00	21,24
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE GENERALE	9.287,31	9.917,59	9.766,22	6,79	-1,53

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

Tabella n. 25

TITOLO 1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA					
ANNI 2014 - 2016					
RISCOSSIONI (CASSA)					

(Importi in milioni di euro)

DESCRIZIONE	2014	2015	2016	VAR. % 15/14	VAR % 16/15
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,30	0,19	0,21	-34,42	9,96
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo	0,00	0,09	0,11		23,09
Tasse sulle concessioni regionali	0,59	0,58	0,54	-1,46	-7,54
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	4,11	3,89	3,87	-5,29	-0,69
Tassa fitosanitaria regionale	0,38	0,36	0,45	-5,44	24,44
Tassa autom. Regionale	470,88	483,02	479,46	2,58	-0,74
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	22,63	30,40	28,98	34,37	-4,69
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva	0,00	25,95	29,30	0,00	12,90
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (soppressa dal 01 gennaio 2013 con L.R.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	92,83	68,97	84,56	-25,71	22,60
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	13,16	9,42	7,02	-28,39	-25,45
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	21,54	21,56	22,19	0,08	2,92
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	0,00	210,30	1.869,40		788,90
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	2.465,20	2.651,03	82,61	7,54	-96,88
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	111,16	105,15	52,71	-5,40	-49,87
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva	59,04	50,87	30,14	-13,83	-40,76
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	0,00	21,53	789,76		3.567,73
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	0,00	44,52	272,28		511,56
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	845,32	800,52	9,35	-5,30	-98,83
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva	257,81	285,10	4,93	10,58	-98,27
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971) - ora distinta sui singoli tribut	9,20	9,99	0,32	8,50	-96,77
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive (nuov	0,00	4,26	0,00	0,00	-100,00
Quota di accisa sulla benzina	57,95	0,30	0,00	-99,49	-100,00
Atribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	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	0,00		0,00
Compartecipazione regionale all'IVA	0,00	0,00	543,47		
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	4.157,26	4.168,02	5.555,84	0,26	33,30
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	0,00	363,36	71,21		-80,40
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	281,60			-100,00
Accise fondo TPL	60,07	40,87	363,36	-31,97	789,12
TOTALE GENERALE	8.649,45	9.681,87	10.302,07	11,94	6,41

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

Nell'esercizio 2016 le previsioni relative ai tributi del Titolo 1 presentano complessivamente una contenuta flessione rispetto al 2015 (-1,30 per cento). Tale risultato consegue essenzialmente alla diminuzione dell'IRAP, che risulta parzialmente controbilanciata da un incremento della Compartecipazione regionale all'IVA, la quale si incrementa del + 3,33 per cento per la quota destinata alla Sanità.

Sostanzialmente stabili nel 2016 le previsioni relative alla riscossione coattiva dei tributi dopo l'incremento che si era registrato nel 2015 per effetto dei nuovi criteri contabili stabiliti per i crediti risultati dai ruoli emessi.

Gli Accertamenti delle entrate tributarie (tab. 24) nel 2016 ammontano a complessivi 9.766,22 mln di euro (-1,53 per cento rispetto al 2015). Le voci più rilevanti sono, nell'ordine, la Compartecipazione regionale all'IVA, che assicura il 56,14 per cento delle entrate tributarie accertate, l'IRAP, che complessivamente rileva per il 21,46, l'Addizionale all'IRPEF, che è pari all'11,45 per cento, e le Tasse automobilistiche, che costituiscono il 6,92 per cento del totale.

Le entrate tributarie accertate nell'esercizio 2016 riferibili a recuperi di evasione fiscale (sull'IRAP, sull'Addizionale regionale IRPEF e sulla Tassa automobilistica regionale) ammontano complessivamente a 85,93 mln di euro, a fronte di 100,22 mln di euro accertati nell'esercizio precedente, mentre le entrate tributarie accertate conseguenti alla riscossione coattiva dei tributi regionali (dall'esercizio 2015 iscritte al lordo della quota di dubbia esigibilità rilevata nell'apposito Fondo) ammontano a complessivi euro 111,15 mln di euro, a fronte di 113,33 mln di euro nel 2015.

In particolare, in merito alla riduzione del gettito derivante dal recupero delle Tasse automobilistiche, in sede istruttoria l'Amministrazione regionale ha fatto presente che nel 2016 è stata registrata una diminuzione del gettito derivante dall'attività di recupero, rispetto all'anno precedente, in quanto nel 2015, a seguito anche di una modifica della convenzione con l'ACI, erano stati inviati gli avvisi bonari di due annualità, recuperando rispetto ai tempi precedenti. Dal 2016 l'attività di recupero è a regime. Inoltre, per quanto riguarda la riscossione coattiva delle stesse Tasse automobilistiche, l'Amministrazione ha evidenziato come fino al 2014 fosse previsto un unico capitolo "Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 l.r. 1/1971)" nel quale venivano contabilizzati tutti i tributi gestiti mediante la procedura dei ruoli di Equitalia. L'accertamento, in base alle precedenti regole contabili, era fatto per cassa. Solo dal 2015 si è contabilizzato per competenza e con la

distinzione sui singoli tributi. Nel 2015, primo anno di applicazione dell'armonizzazione contabile, gli accertamenti comprendono sia i ruoli emessi nell'anno e con scadenza nell'anno stesso, sia l'accertamento, per cassa, degli introiti da ruoli emessi fino al 31 dicembre 2014. Nel 2015 è stato emesso (e accertato) un ruolo per 66 milioni di euro, mentre nel 2016 sono stati emessi due ruoli per 66 milioni di euro, accertati il primo (per 60 milioni) nel 2016 e il secondo (per 6 milioni) nel 2017¹⁸.

Nel 2016 è stata riscossa in conto residui (e ovviamente non accertata sulla competenza) la tassa recuperata con i ruoli emessi nel 2015 e accertata, secondo i nuovi principi contabili, sulla competenza 2015. Le riscossioni in conto residui del 2016 sono state pari a euro 8.102.346,75, le entrate accertate per cassa 21.787.938,31 nel 2015 e 15.730.078,60 nel 2016. La somma di accertamenti per cassa e in conto residui del 2016 è superiore all'accertamento per cassa del 2015.

In definitiva, alla luce di quanto rappresentato dall'Amministrazione, l'attività di recupero coattivo non ha subito interruzioni e l'importo dei ruoli emessi non è sostanzialmente mutato; le differenze, infatti, sono imputabili all'applicazione dei nuovi principi della competenza finanziaria c.d. "potenziata".

A proposito della contabilizzazione delle entrate tributarie, va evidenziato che, sempre secondo quanto riferito dall'Amministrazione regionale in sede istruttoria, la disposizione del principio contabile applicato della contabilità finanziaria ha comportato una notevole complessità gestionale in relazione all'obbligo di accertare, come già accennato, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione attuata mediante iscrizione a ruolo non più per cassa, ma per l'intero importo dei ruoli medesimi e a valere sull'esercizio in cui vengono a scadenza. Si è reso necessario, pertanto, sviluppare un applicativo informatico che, elaborando i dati contenuti nelle rendicontazioni dell'agente della riscossione (Equitalia), fosse in grado di individuare, all'interno del complessivo riversamento decadale, le somme da attribuire ad accertamenti contabili già registrati nelle scritture dell'Ente e distinguerli dalle quote da continuare ad accertare per cassa (ruoli emessi prima dell'applicazione dell'armonizzazione, sanzioni, interessi e altri accessori, tributi iscritti a ruolo dall'Agenzia delle Entrate per i quali la Regione è solamente beneficiaria, ecc.), a loro volta suddivise secondo le varie voci

¹⁸ Tale ruolo, pur validato in data 12 ottobre 2016, è divenuto esigibile soltanto nell'esercizio 2017, considerati i tempi previsti dalla normativa per la stampa e la notifica delle cartelle di pagamento nonché il termine di sessanta giorni concesso al debitore per procedere al versamento.

di entrata, ossia sostanzialmente per i vari tributi. Giova precisare che all'interno dei riversamenti degli agenti della riscossione possono essere presenti anche entrate di natura non tributaria, per le quali la Regione procede al recupero coattivo mediante ruolo, quali i recuperi di contributi percepiti indebitamente e le sanzioni amministrative pecuniarie. Tali entrate precedentemente erano accertate per cassa, mentre ora i principi contabili ne prevedono espressamente l'accertamento a fronte del perfezionarsi di un idoneo titolo giuridico, ancorché si tratti di entrate di incerta e difficile esazione.

Anche per queste voci vi è la necessità di attribuire le quote riversate ai crediti già presenti nelle scritture contabili. Il proliferare delle posizioni contabili legate ai riversamenti dei ruoli ha reso evidentemente più complesse anche le operazioni di regolazione contabile delle trattenute operate dagli agenti per il recupero degli aggi di riscossione e della relativa IVA, operazioni queste necessarie per poter esporre in contabilità le entrate al lordo delle correlate spese, in ossequio al principio della integrità.

La previsione in bilancio e la registrazione nelle scritture contabili delle entrate di incerta e difficile esazione, precedentemente accertate per cassa, tra le quali il recupero coattivo delle tasse automobilistiche è la voce più rilevante, ha reso necessaria ovviamente la costituzione e la gestione di un adeguato Fondo crediti di dubbia esigibilità. L'accantonamento operato con il consuntivo 2016 fornisce integrale copertura ai crediti presenti in bilancio, al netto di quelli nei confronti di pubbliche amministrazioni o garantiti da fideiussione o dallo Stato.

Le riscossioni (tabella 25), pari a complessivi 10.302,07 mln di euro, fanno registrare un incremento del 6,41 per cento rispetto all'anno precedente. Al gettito concorrono, in particolare, la Compartecipazione regionale all'IVA, che ha assicurato il 59,90 per cento del totale, e l'Addizionale regionale all'IRPEF, che corrisponde al 19,75 per cento delle riscossioni complessive nell'esercizio.

4.3 Le entrate dei titoli da 2 a 9

Gli accertamenti e le riscossioni delle entrate dei titoli da 2 a 9, nel biennio 2015-2016, sono riepilogati nella tabella 26.

Relativamente al Titolo 2 (Trasferimenti correnti), nel 2016 si è determinata una sensibile flessione, rispetto all'esercizio precedente, sia degli accertamenti (-145,11 mln di euro, pari a -22,22 per cento), che delle riscossioni (-251,06 mln di euro, pari a -36,52 per cento).

Quanto alle entrate extra-tributarie del Titolo 3, si registra nel 2016 una live flessione sia in termini di accertamenti (-4,87 mln di euro, pari a -1,65 per cento) che di riscossioni (-7,23 mln di euro, pari a -2,45 per cento).

Relativamente alle entrate in conto capitale, rilevate nel Titolo 4, nell'anno 2016 emerge un incremento sia degli accertamenti (+37,23 mln di euro, pari a +33,69 per cento) sia delle riscossioni (+46,96 mln di euro, pari a +34,07 per cento).

Le entrate da riduzione di attività finanziarie riportate nel Titolo 5 fanno registrare una drastica riduzione in termini di accertamenti (-103,1 mln di euro, corrispondenti a -60,92 per cento) e, al contrario, un forte incremento in termini di riscossioni (+123,14 mln di euro, corrispondenti a +283,87 per cento).

Tabella n. 26

ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI TITOLI 1 -2 -3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 9			
2015 - 2016			
(Importi in milioni di euro)			
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
9.917,59	9.681,87	9.766,22	10.302,07
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
653,15	687,43	508,04	436,37
TITOLO 3 - Entrate extratributarie			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
295,94	295,20	291,07	287,97
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
110,50	137,85	147,73	184,81
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
169,23	66,97	66,13	190,11
TITOLO 6 - Accensione prestiti			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro			
2015		2016	
accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
2.285,61	2.174,19	2.754,29	2.874,03

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

Nella tabella 27 si riporta l'andamento delle entrate libere e vincolate rilevate nelle fasi di previsione definitiva, accertamento e riscossione nel triennio 2014-2016 (al netto delle entrate del Titolo 6 "Accensione prestiti" e del Titolo 9 "Entrate per conto terzi e partite di giro", nonché delle entrate da Fondi nazionale e da Risorse UE depositate nel conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato).

Relativamente alle previsioni definitive, nell'esercizio 2016 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 del 6,84 per cento, in diminuzione rispetto a quella degli esercizi 2015 (8,52 per cento) e 2014 (11,94 per cento).

Anche gli accertamenti delle entrate vincolate nell'esercizio 2016 diminuiscono rispetto a quelli dell'esercizio 2015, (nel 2016 l'incidenza sul totale è stata del 5,41 per cento a fronte di un'incidenza del 7,02 per cento nel 2015).

Analogamente diminuisce nel 2016 la percentuale delle riscossioni afferenti le entrate vincolate rispetto al totale delle riscossioni (4,81 per cento nel 2016 a fronte del 7,66 per cento nel 2015).

Tabella n. 27

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE - ANNI 2014 - 2016			
(Importi in milioni di euro)			
	Stanziamenti definitivi		
	2014	2015	2016
A) ENTRATE (1)	10.757,07	11.051,87	10.806,82
B) LIBERE	9.472,73	10.109,92	10.068,10
C) VINCOLATE	1.284,34	941,95	738,72
di cui:			
- COMUNITARIE	76,39	152,38	150,89
- STATALI	1.146,78	656,80	583,65
- DA ALTRI SOGGETTI	43,70	115,42	4,18
B)/A) %	88,06%	91,48%	93,16%
C)/A) %	11,94%	8,52%	6,84%
	Accertamenti		
	2014	2015	2016
A) ENTRATE (1)	10.695,59	10.984,68	10.719,78
B) LIBERE	9.560,96	10.213,26	10.140,25
C) VINCOLATE	1.134,63	771,42	579,53
di cui:			
- COMUNITARIE	43,19	50,16	72,12
- STATALI	1.014,31	573,09	503,26
- DA ALTRI SOGGETTI	61,38	132,03	4,15
B)/A) %	89,39%	92,98%	94,59%
C)/A) %	10,61%	7,02%	5,41%
	Riscossioni totali		
	2014	2015	2016
A) ENTRATE (1)	10.149,05	10.801,12	11.217,83
B) LIBERE	9.159,17	9.973,95	10.673,72
C) VINCOLATE	989,88	827,16	539,29
di cui:			
- COMUNITARIE	66,78	68,81	28,67
- STATALI	845,01	682,44	510,61
B)/A) %	90,25%	92,34%	95,15%
C)/A) %	9,75%	7,66%	4,81%

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

(1) Al netto delle entrate del Titolo 6 "Accensione prestiti" e del Titolo 9 "Entrate per conto terzi e partite di giro", nonché al netto delle entrate da Fondi nazionali e Risorse UE depositate nel conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato (cap. E07170)

4.4 Gli indicatori finanziari sulle entrate

Anche la Relazione al rendiconto 2016 predisposta dalla Giunta regionale, come quelle per gli esercizi precedenti, 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 2014-2016, gli indicatori afferenti le Entrate unitamente ad alcuni altri parametri valutativi specificamente riguardanti la capacità previsionale.

Gli indicatori sono calcolati sui primi cinque titoli dell'Entrata.

Nel 2016, rispetto all'esercizio precedente, risultano migliorati i seguenti indicatori:

- capacità di previsione sugli stanziamenti, che esprime la bontà della previsione in sede di programmazione (passata da 0,95 a 0,97);
- capacità d'entrata, che dà conto del rapporto tra entità delle risorse effettivamente introitate in corso d'esercizio e ammontare potenzialmente riscuotibile (passata da 0,59 a 0,62);
- velocità di riscossione, che determina quanta parte delle risorse giuridicamente esigibili (accertamenti + residui attivi) riesce a tradursi in effettivi introiti (passata da 0,66 a 0,70);
- 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 0,48 a 0,51);
- indice di accumulazione dei residui attivi, che quantifica le variazioni nel volume dei residui attivi in conseguenza della gestione (passato da 0,02 a -0,12);
- indice di consistenza dei residui attivi, che esprime l'apporto della gestione di competenza alla formazione dei residui attivi (passato da 0,39 a 0,36).

In contenuta flessione o stabili i seguenti indicatori:

- capacità di previsione sui residui attivi, che esprime la bontà della previsione in sede di programmazione (passata da 1,00 a 0,96);
- grado di realizzazione dell'entrata, che quantifica l'entità delle risorse di competenza effettivamente disponibili in corso d'esercizio rispetto a quelle preventivate (passato da 0,84 a 0,83).

Per quanto riguarda la gestione dei residui attivi, va tenuto presente quanto evidenziato nella Relazione al Progetto di legge, in ordine alla non governabilità della variabile

costituita dalla regolazione contabile delle quote di anticipazioni mensili per il finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Tabella n. 28

**INDICATORI FINANZIARI
PARTE ENTRATA *
ANNI 2014 - 2016**

Descrizione indicatori	Formula indicatori	2014	2015	2016
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sfc]$	0,95	0,95	0,97
Capacità di previsione sui residui	$[Rap/Rai]$	0,86	1,00	0,96
Capacità di entrata	$[R/MR]$	0,58	0,59	0,62
Velocità di riscossione	$[R/(Rai+A)]$	0,66	0,66	0,70
Grado di realizzazione dell'entrata	$[A/Sfc]$	0,84	0,84	0,83
Indice di smaltimento dei residui attivi	$[(Rr+Rae)/Rai]$	0,44	0,48	0,51
Indice di accumulazione dei residui attivi	$[(Rac-Rai)/Rai]$	0,12	0,02	-0,12
Indice di consistenza dei residui attivi	$\{Rac/[A+(Rai-Rr-Rae)]\}$	0,39	0,39	0,36

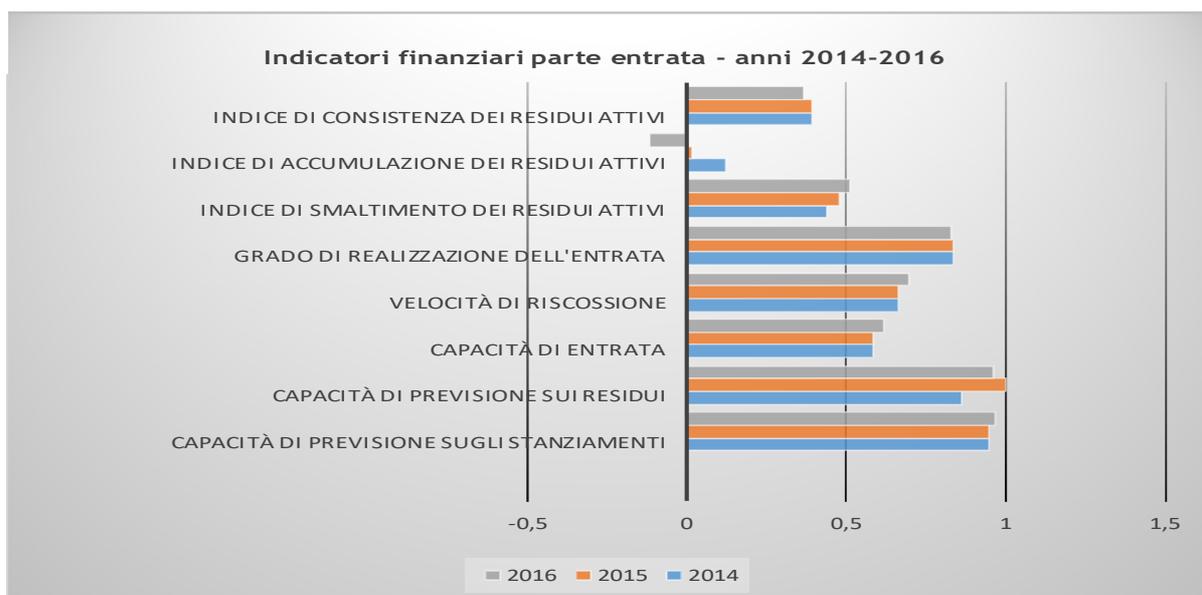
* Gli indicatori sono stati calcolati sui primi cinque titoli dell'entrata, escluso il titolo 9 - Partite di giro

GESTIONE ENTRATE EFFETTIVE

(Importi in milioni di euro)

Entrata	Codici	2014	2015	2016
Previsioni iniziali	Pi	12.269,49	12.443,14	12.558,28
Stanziamiento finale di competenza	Sfc	12.955,44	13.143,13	12.957,82
Residui attivi iniziali	Rai	4.710,43	5.284,47	5.549,22
Massa riscuotibile	MR	17.665,86	18.427,61	18.507,04
Accertamenti	A	10.836,09	10.993,65	10.779,19
Riscossioni	R	10.305,74	10.818,81	11.401,33
Riscossioni residui	Rr	2.031,39	2.452,96	2.833,54
Residui attivi eliminati o riprodotti	Rae	43,69	-80,11	-16,33
Residui attivi complessivi da riportare	Rac	5.284,47	5.379,20	4.910,75
Residui attivi previsti	Rap	4.052,57	5.286,32	5.349,24

* Gli indicatori sono stati calcolati sui primi cinque titoli dell'entrata, escluso il titolo 9 - Partite di giro



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

5 LA GESTIONE DELLA SPESA

5.1 La gestione della spesa regionale nel bilancio armonizzato

L'anno 2015 è stato l'anno della riorganizzazione di tutti i percorsi amministrativo-contabili, riordinati secondo il rinnovato contesto normativo tracciato dal d.lgs. n. 118/2011, così come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. Il 2016 è l'anno della continuità, in cui si è posta ancora maggiore attenzione alla programmazione, gestione e rendicontazione della spesa, considerato che la normativa, di per sé già complessa, è in continua evoluzione. 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.

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".¹⁹

L'impegno è correlato non più al perfezionamento dell'obbligazione, ma all'esigibilità della spesa. 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, quali le partite di giro).

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.

¹⁹ 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. 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."

Anche le successive fasi della spesa hanno comportato una revisione, avviata nel 2015 e consolidatasi nel 2016, delle attività operative connesse ai fini del pieno adeguamento della contabilità armonizzata.

5.2 Gli impegni

Le modalità di assunzione, di registrazione e di imputazione degli impegni correlati alle diverse tipologie di spesa sono disciplinati dall'art. 56 del d.lgs. n. 118/2011 e dal punto 5 del principio contabile di cui all'allegato 4/2 concernente la contabilità finanziaria.

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.

La gestione di competenza del 2016 ha riscontrato una buona capacità operativa dell'Amministrazione regionale, non essendosi registrate differenze molto elevate tra stanziamenti ed impegni. Le previsioni definitive per spese di competenza ammontano a 16.630 milioni di euro, il totale degli impegni a 13.376 milioni di euro, che rappresenta l'80,43 per cento delle previsioni. I pagamenti sono stati di 10.980 milioni di euro, corrispondenti all'82,08 per cento delle somme impegnate. I residui dalla gestione di competenza ammontano a 2.396 milioni di euro, che rappresentano il 17,92 per cento degli impegni.

I dati esposti nella tabella n. 29 riflettono gli andamenti, nel biennio 2015-2016, delle spese effettive, suddivise per Titoli. In particolare, in relazione ai dati complessivi, si rileva che nel 2016 sia gli stanziamenti che gli impegni presentano una flessione, anche se i primi in misura molto più accentuata, mentre i pagamenti aumentano rispetto all'anno precedente. Analizzando i dati della tabella si rileva che l'incidenza dei pagamenti complessivi sugli impegni migliora nel 2016 rispetto al 2015, passando dal 76,36 per cento del 2015 all'82,08 per cento del 2016.

Tabella n. 29

LA SPESA REGIONALE PER TITOLI						
ANNI 2015 - 2016						
(Importi in milioni di euro)						
TITOLI	2015			2016		
	Stanziamen-ti	Impegni	Pagamenti c/competenz	Stanziamen-ti	Impegni	Pagamenti c/competenz
1 Spese correnti	11.760,05	10.681,84	9.268,66	10.550,98	10.157,02	9.405,96
2 Spese in conto capitale	1.740,01	542,63	220,74	922,47	287,64	177,42
3 Spese per incremento attività finanziarie	283,31	158,10	157,71	281,43	70,84	61,74
4 Rimborso prestiti	121,63	112,28	112,28	1.035,09	106,55	106,55
5 Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	3.626,43	2.285,61	764,72	3.840,05	2.754,29	1.228,25
TOTALE TITOLI	17.531,44	13.780,46	10.524,10	16.630,02	13.376,34	10.979,93

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

Lo scarto del 19,56 per cento fra somme stanziare e somme impegnate è dovuto alle economie di stanziamento accertate nelle spese di parte effettiva in chiusura di esercizio.

Nella tabella n. 30 sono riportati i dati della spesa regionale nell'esercizio finanziario 2016, con riferimento ai diversi momenti dello stanziamento, dell'impegno e del pagamento, disaggregati per missioni.

Tabella n. 30

LA SPESA REGIONALE PER MISSIONI				
(Importi in milioni di euro)				
Cod.missione	Descrizione	Stanziamen-ti	Impegni	Pagamenti conto competenza
01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	634,60	371,12	335,85
02	Giustizia	0,00	0,00	0,00
03	Ordine pubblico e sicurezza	2,46	2,40	0,78
04	Istruzione e diritto allo studio	104,64	81,61	79,02
05	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	50,19	35,12	22,76
06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	12,67	6,73	1,51
07	Turismo	70,99	38,31	16,79
08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	114,56	38,96	28,99
09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	149,89	67,39	40,93
10	Trasporti e diritto alla mobilità	712,98	466,93	440,15
11	Soccorso civile	107,84	75,32	64,71
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	153,92	108,56	39,12
13	Tutela della salute	8.935,50	8.928,42	8.435,45
14	Sviluppo economico e competitività	192,95	94,44	40,48
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	235,34	162,71	93,52
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	75,01	64,71	51,24
17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	33,87	5,83	4,54
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	35,37	34,93	19,36
19	Relazioni internazionali	4,54	2,97	0,88
20	Fondi e accantonamenti	1.091,37	23,03	23,03
50	Debito pubblico	70,26	12,57	12,57
60	Anticipazioni finanziarie	1,00	0,00	0,00
99	Servizi per conto terzi	3.840,05	2.754,29	1.228,25
TOTALI		16.630,02	13.376,34	10.979,93

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

La Missione 12 “Tutela della salute”, che costituisce la quota maggiore di spesa regionale, presenta la migliore *performance* in termini di capacità di impegno e di velocità di cassa, per la parte di competenza.

Significativi scostamenti si registrano relativamente alla missione Trasporti e diritto alla mobilità, in termini di rapporto tra impegni e stanziamenti (65,49 per cento).

5.3 I pagamenti

La tabella n. 31 riporta i pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati nel triennio 2014–2016, distintamente per Titoli.

Nell’esercizio 2016 i pagamenti complessivi ammontano a 14,3 milioni di euro in aumento rispetto al 2015 e rappresentano l’80,91 per cento dello stanziamento di cassa.

I pagamenti nell’esercizio 2016 si incrementano del 9,4 per cento rispetto all’ammontare dell’anno precedente.

Tabella n. 31

PAGAMENTI REGIONALI PER TITOLI (COMPETENZA - RESIDUI)						
ANNI 2015 - 2016						
(Importi in milioni di Euro)						
AREE DI INTERVENTO	2015			2016		
	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE
1 Spese correnti	9.268,66	636,44	9.905,11	9.405,96	1.346,45	10.752,41
2 Spese in conto capitale	220,74	172,60	393,33	177,42	241,72	419,14
3 Spese per incremento attività finanziarie	157,71	0,37	158,08	61,74	0,15	61,89
4 Rimborso prestiti	112,28	0	112,28	106,55	0	106,55
5 Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0,00	0	0	0,00
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	764,72	1.736,26	2.500,98	1.228,25	1.734,89	2.963,14
TOTALE TITOLI	10.524,10	2.545,68	13.069,78	10.979,93	3.323,21	14.303,14

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

5.3.1 La tempestività dei pagamenti

L’art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall’art.8 del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 *reca disposizioni* volte a prevenire il formarsi di ritardi nei pagamenti da effettuarsi da parte delle pubbliche amministrazioni, prevedendo la pubblicazione dell’indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, sia pure con esclusivo riferimento agli acquisti di beni, servizi e forniture e a decorrere dall’anno 2015, anche un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di

tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici²⁰. L'articolo 41, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, prevede a decorrere dall'esercizio 2014, che “alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione. Per le Amministrazioni dello Stato, in sede di rendiconto generale, il prospetto di cui al primo periodo è allegato a ciascuno stato di previsione della spesa”.

Disposizioni attuative della previsione legislativa sono contenute nel D.P.C.M. 22 settembre 2014, il cui art. 9 definisce le modalità di computo dell'indicatore trimestrale e annuale della tempestività dei pagamenti²¹.

Con l'art.10 del citato D.P.C.M., in attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 33 del D.lgs n. 33/2013 e in base allo schema di cui all'allegato A del medesimo decreto, è stata prevista la pubblicazione, a decorrere dall'anno 2015, dei predetti indicatori sul sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione Trasparente/Pagamenti dell'Amministrazione”.

²⁰ 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” è il seguente: “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”.

²¹ 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.”.

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 n. 31 al rendiconto 2016 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 pari a - 0,10 giorni e rappresenta "la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di 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". La negatività dell'indice sta ad indicare che i pagamenti sono effettuati, in media, nei termini di scadenza delle fatture o analoghi titoli di pagamento. Si rileva, in ogni caso, dal prospetto di cui all'allegato n. 31 al rendiconto, l'importo di 48,626 milioni di euro relativo a pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002. 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"²².

A tal fine il Servizio di gestione della spesa dell'Amministrazione regionale, con circolare n. 15246 del 6 novembre 2015 avente per oggetto "Indicatore di tempestività dei pagamenti: chiarimenti sulla perimetrazione dei debiti commerciali", ha precisato che nella locuzione "debiti commerciali" debbono essere 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 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.

²² Circolari della Ragioneria Generale dello Stato n. 3 del 14 gennaio 2015 e n. 22 del 22 luglio 2015.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, con nota del 16 gennaio 2017, ha comunicato che è attiva, sul portale istituzionale della “*Piattaforma certificazione crediti*”, una nuova funzione legata all'obbligo di cui all'articolo 7, comma 4-bis, del d.l. n. 35/2013, secondo il quale entro il 30 aprile di ogni anno le P.A. comunicano l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. La nuova funzione messa a disposizione dovrà essere utilizzata qualora al 31 dicembre 2016 non risultino posizioni debitorie aperte. Dalla sezione “Amministrazione trasparente” della Regione risulta che tale adempimento per l'anno 2016 è stato regolarmente assolto dall'Assemblea legislativa, ma per quanto attiene alle competenze della Giunta, in sede istruttoria l'Amministrazione, nel fare presente di aver regolarmente adempiuto all'obbligo di pubblicazione nella citata piattaforma nei termini previsti, ha assicurato che provvederà al più presto alla pubblicazione del documento (n. 1701401000000001 del 28 aprile 2017) anche nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet istituzionale.

5.4 Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa

Per verificare l'andamento della gestione della spesa nel triennio 2014-2016 sono stati calcolati alcuni indicatori di monitoraggio finanziario, unitamente ad altri indicatori afferenti specificamente la capacità previsionale, che vengono esposti nella tabella n. 32.

Gli indicatori, calcolati sulle spese effettive, 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 rilevato in precedenza, la valutazione degli scostamenti non può prescindere dal considerare i riflessi derivanti dall'applicazione dei principi sull'armonizzazione contabile, che hanno modificato le regole di imputazione dei residui e degli impegni, rendendo conseguentemente non omogenei i raffronti con i dati degli esercizi precedenti al 2015.

Ciò premesso, si osserva che quasi tutti gli indicatori finanziari evidenziano una sostanziale stabilità nel triennio considerato. In particolare, ciò si rileva con riguardo alla capacità di previsione sugli stanziamenti, alla capacità di spesa (che esprime il livello di effettivo utilizzo delle risorse disponibili), alla velocità di cassa (che misura la capacità di tradurre in pagamenti l'insieme delle risorse a disposizione), alla capacità di impegno (che esprime la capacità di tradurre in programmi di spesa le decisioni politiche sull'utilizzo delle risorse), all'indice di economia (che – complementare alla capacità di impegno - esprime il livello di

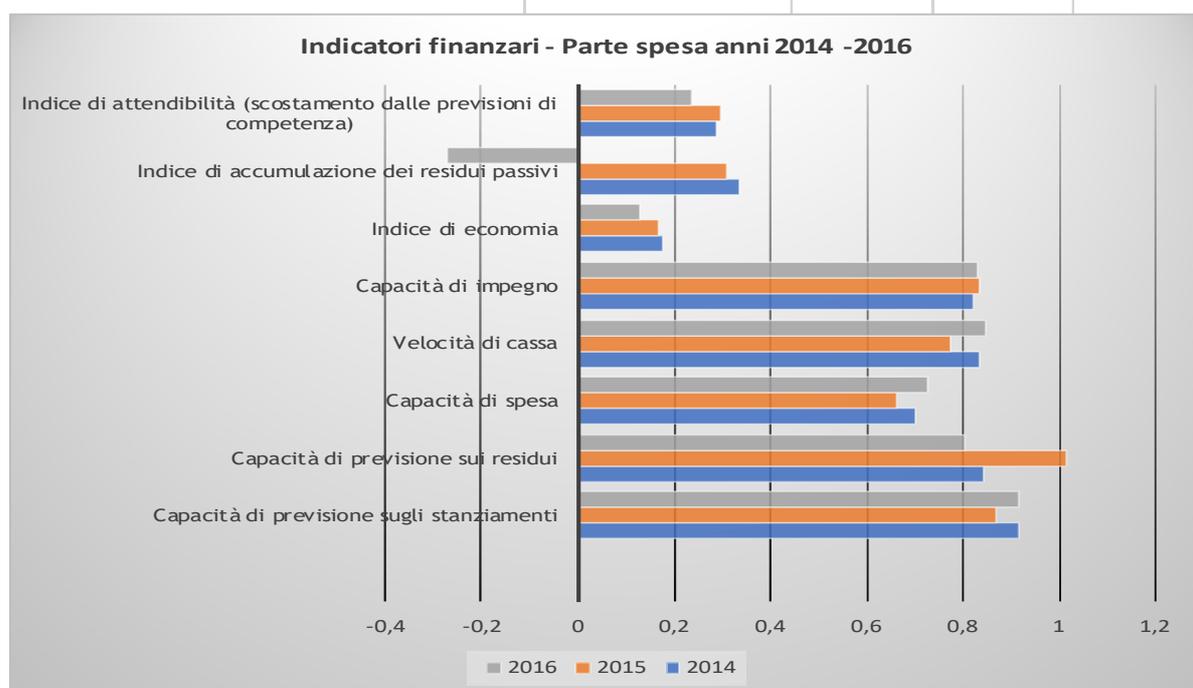
mancata realizzazione della spesa in impegno), all'indice di attendibilità (che indica lo scostamento dei pagamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza).

Nella tabella n. 32 sono riportati i dati comparati degli indicatori finanziari concernenti la capacità di previsione sugli stanziamenti, la capacità di previsione sui residui, la capacità di spesa, la velocità di cassa, la capacità di impegno, l'indice di economia, l'indice di accumulazione dei residui passivi e l'indice di attendibilità (scostamento dalle previsioni di competenza).

Tabella n. 32

INDICATORI FINANZIARI				
PARTE SPESA				
ANNI 2014-2016				
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2014	2015	2016
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sco]$	0,92	0,87	0,91
Capacità di previsione sui residui	$[Rpp/Rpi]$	0,84	1,01	0,80
Capacità di spesa	$[P/MS]$	0,70	0,66	0,73
Velocità di cassa	$[P/(Rpi+I)]$	0,83	0,77	0,85
Capacità di impegno	$[I/Sco]$	0,82	0,83	0,83
Indice di economia	$[E/Sco]$	0,18	0,17	0,13
Indice di accumulazione dei residui passivi	$[(Rpc-Rpi)/Rpi]$	0,34	0,31	-0,27
Indice di attendibilità (scostamento dalle previsioni di competenza)	$[(Sco-Pc)/Sco]$	0,29	0,30	0,24

GESTIONE SPESA EFFETTIVA				
(Importi in milioni di euro)				
Spesa	Codici	2014	2015	2016
Previsioni iniziali	Pi	12.681,61	11.849,97	11.682,83
Pagamenti totali	P	10.795,17	10.416,04	11.340,00
Residui passivi iniziali	Rpi	1.596,29	2.132,60	2.790,42
Stanziamenti definitivi di competenza	Sco	13.832,16	13.635,01	12.789,97
Massa spendibile	MS	15.428,46	15.767,61	15.580,39
Residui passivi previsti	Rpp	1.341,89	2.162,12	2.235,73
Impegni	I	11.375,78	11.342,09	10.622,05
Economie di stanziamento	E	2.456,38	2.292,92	1.650,46
Residui passivi da riportare	Rpc	2.132,60	2.790,42	2.035,64
Pagamenti di competenza	Pc	9.824,57	9.606,63	9.751,67



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

Nell'esercizio 2016 la *performance* della gestione della spesa è riassunta dagli indicatori sopra riportati, che forniscono un quadro gestionale complessivamente positivo, sostanzialmente in linea con gli andamenti registrati negli anni precedenti, con alcuni contenuti miglioramenti soprattutto per quanto riguarda l'attendibilità delle previsioni e la velocità dei pagamenti (indici di attendibilità e di velocità di cassa). In flessione nel 2016 l'indicatore di accumulazione dei residui passivi.

Come già rilevato il confronto con l'esercizio 2014 non è omogeneo per effetto dei nuovi principi contabili, mentre il confronto con l'esercizio precedente si fonda su sostanzialmente omogenei e dimostra un miglioramento degli indicatori finanziari della spesa rispetto all'anno precedente.

5.5 Il Mercato elettronico regionale

Il d.l. n. 52 del 7 maggio 2012, convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, ha previsto per la generalità delle amministrazioni il ricorso al mercato elettronico per l'approvvigionamento di beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria. La Regione Emilia-Romagna si è dotata da diversi anni di una propria piattaforma regionale, gestito dall'Agenzia Intercent-ER, che consente a tutte le amministrazioni operanti sul territorio di effettuare acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario. Il sistema realizzato non consente, tuttavia, di gestire ordinativi diretti, ma consente di effettuare richieste di offerta. Si tratta di un sistema di negoziazione digitale che consente ai responsabili unici del procedimento (RUP) delle pubbliche amministrazioni di sottoporre richieste di offerta (RdO) a fornitori abilitati, gestendo per via telematica la procedura.

Gli utilizzatori del sistema sono amministrazioni ed imprese: le prime secondo quanto previsto dal d.l. n. 52/2012, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico di Intercent-ER o a quello della centrale nazionale Consip (MEPA) per i propri acquisti di beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria; le seconde possono partecipare, indipendentemente dalla loro ubicazione, purché si siano abilitate rispondendo a uno specifico bando di abilitazione e siano in possesso dei requisiti previsti dal bando stesso.

Il regolamento emanato dall'Agenzia Intercent-ER organizza le procedure per attivarsi al mercato elettronico. Una volta formulate le richieste di offerta da parte dei responsabili unici del procedimento (RUP), con la specificazione delle caratteristiche dei beni/servizi richiesti e degli altri elementi necessari per lo svolgimento della procedura, i fornitori

interessati collocano la propria offerta. Alla scadenza dei termini, il sistema, sulla base dei criteri definiti dall'Amministrazione, predispose automaticamente la graduatoria delle offerte pervenute. Il RUP potrà comunque valutare la congruità delle proposte presentate e decidere se procedere all'aggiudicazione della procedura.

Fino al luglio 2015 la piattaforma *e-procurement* gestita da Intercent-ER offriva funzionalità limitate, gestendo solo gare al prezzo più basso. Successivamente è stata implementata una nuova piattaforma di *e-procurement* che ha consentito una gestione più efficace del mercato elettronico, che da tale momento è stato utilizzato più ampiamente dalle amministrazioni.

La copertura merceologica è molto ampia e copre gran parte dei settori previsti dai nuovi codici CPV (Vocabolario comune per gli appalti). I fornitori registrati risultano attualmente essere 3.500. Nella Tabella che segue si riportano i dati di utilizzo per l'ultimo triennio e si evidenzia una notevole crescita delle transazioni nel 2016.

Tabella n. 33

MERCATO ELETTRONICO REGIONALE 2014-2016					
ANNI	N.	Tipologia di Enti	n. Enti acquirenti	n. transazioni effettuate	Valore complessivo (in euro)
2014	1	Aziende sanitarie	5	17	953.833,00
	2	Aziende di servizi alla persona	1	1	17.500,00
	3	Regioni ed Enti Regionali	6	93	2.195.186,40
	4	Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane	93	274	2.853.374,32
	5	Aziende, consorzi e società di enti locali	5	14	112.954,00
	6	Province	6	34	740.809,00
	7	Università			
	8	Scuole			
	9	Camere di commercio	3	12	14.060,00
	10	Altre pubbliche amministrazioni			
TOTALI ANNO 2014			119	445	6.887.716,72
2015	1	Aziende sanitarie	7	115	5.696.451,05
	2	Aziende di servizi alla persona	11	28	327.582,18
	3	Regioni ed Enti Regionali	12	143	2.927.234,64
	4	Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane	179	1.351	12.628.498,64
	5	Aziende, consorzi e società di enti locali	8	79	838.304,13
	6	Province	9	125	2.929.189,37
	7	Università	1	1	5.000,00
	8	Scuole			
	9	Camere di commercio	7	37	235.142,07
	10	Altre pubbliche amministrazioni	1	4	51.647,00
TOTALI ANNO 2015			235	1.883	25.639.049,08
2016	1	Aziende sanitarie	13	674	29.736.956,59
	2	Aziende di servizi alla persona	11	41	943.633,70
	3	Regioni ed Enti Regionali	14	177	4.744.416,34
	4	Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane	194	1.109	17.261.893,44
	5	Aziende, consorzi e società di enti locali	16	94	1.294.134,10
	6	Province	8	99	5.968.482,05
	7	Università	3	9	11.502,00
	8	Scuole	2	2	31.100,00
	9	Camere di commercio	7	31	302.939,84
	10	Altre pubbliche amministrazioni	2	3	44.006,00
TOTALI ANNO 2016			270	2.239	60.339.064,06
TOTALI TRIENNIO			624	4.567	92.865.829,86

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

Per quanto attiene ad eventuali acquisti in deroga alle disposizioni relative agli approvvigionamenti di beni e servizi, a seguito di specifica richiesta istruttoria

l'Amministrazione regionale ha comunicato che "In relazione alla spesa regionale per approvvigionamenti di beni e servizi ... non sono stati effettuati acquisti in deroga alle disposizioni che prevedono l'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip/Centrale di committenza regionale".

5.6 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, 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 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 riferito di aver dato attuazione alla norma, puntualizzando che la spesa oggetto dell'intervento di riduzione riguarda esclusivamente quella finanziata con risorse regionali, escludendo dal computo la spesa finanziata con mezzi statali o dell'Unione Europea e i cofinanziamenti regionali previsti dalla normativa statale o comunitaria.

Con DGR n. 145 del 5 febbraio 2016 è stato fissato in euro 550.000 il tetto di spesa per l'esercizio 2016. La Regione dichiara che il limite di spesa fissato "...risulta ampiamente contenuto nel 20 per cento della spesa sostenuta, intesa come spesa impegnata nell'esercizio 2009".

Nella sottostante tabella si riportano i dati relativi.

Tabella n. 34

Limiti di spesa art. 6, comma 8, d.l. n. 78 del 2010			
(importi in euro)			
	Spese finanziate con risorse regionali	Cofinanziamenti	Spese finanziate con risorse statali a destinazione vincolata e risorse provenienti dall'Unione Europea
Tetto 2016	550.000,00		
Programmazione	275.311,36	889.663,81	742.277,44
Impegni assunti	112.936,94	418.111,68	423.622,98

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

- 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. n. 78/2010, non sono state effettuate 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. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi...”. La Regione, comunica che l'importo relativo al 2009 risulta pari ad euro 1.858.600,00, con un tetto limite di euro 929.300,00. Il vincolo imposto risulta rispettato in quanto in quanto la Regione comunica che “Le spese complessive per missione nel 2016 sono state pari a 880.595,55, di cui 463.543,56 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., prevede che: “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 2016, la Regione, a fronte di uno stanziamento di euro 810.000,00 (pari al 45 per cento dello stanziamento del 2009) ha impegnato risorse per euro 266.964,34.

- L'art. 6, comma 14, 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 dell'*articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi;...”

Circa il rispetto del comma citato, la Regione comunica che nel 2016 si è registrata una spesa pari ad euro 541.318; rispetto alla spesa registrata nel 2009 (euro 1.392.308), ampiamente contenuta nel limite.

Con riferimento al divieto, “fino al 31 dicembre 2016”, di acquisto di autovetture o di stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture di cui all'art. 1, comma 143, legge 228 del 24 dicembre 2012 e s.m.i., la Regione conferma l'osservanza.

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, conv. con modificazioni dalla l. 125/2013 e s.m.i., la Regione riferisce che la trasmissione telematica dei dati è avvenuta entro il termine del 10 febbraio 2017.

- 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, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'*articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196* 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....”. La Regione riferisce che nel corso del 2016 la spesa per mobili ed arredi risulta pari ad euro 29.826,13, ben al di sotto del limite previsto dalla normativa e quantificato in euro 80.861,00.

- L’art. 3, comma 1 del d.l. n. 95 del 6 luglio 2012 e sm.i. prevede che “...a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, per gli anni 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 e 2017, 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 prescrizione, tranne che per la sede di Bruxelles i cui contratti di locazione non sono sottoposti alla legislazione italiana.

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 e dall’art. 1, comma 500, della legge n. 208/2015 recano disposizioni per il contenimento dei canoni di locazione, che a decorrere dal 1° luglio 2014 devono essere ridotti della misura del 15 per cento.

In particolare, il comma 7 prevede che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi non inferiori a quelli derivanti dall’applicazione della presente disposizione.

La Regione ha recepito tali disposizioni di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica con l.r. 30 gennaio 2014, n. 1, e con DGR n. 593/2014 ha approvato il “Piano di razionalizzazione degli spazi” a valenza triennale. Una maggiore funzionalità e razionalità delle strutture regionali è indispensabile ai fini del contenimento della spesa per locazioni passive, anche a seguito dell’entrata in vigore della l.r. 30 luglio 2015, n.13²³, che ha ricondotto all’amministrazione regionale numerose funzioni con relativo personale. Nel 2016 è quindi proseguita l’attività di delocalizzazione e/o riduzione

²³ “Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni”.

logistica di alcune sedi e, a decorrere dal 1 luglio 2014, è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 2 della l. r. n.1 sopracitata²⁴. Il risparmio conseguito risulta pari a 2,331 milioni di euro, superiore al 15 per cento dell'importo totale dei canoni di locazione in essere a tale data, pari a 2,170 milioni di euro.

- 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 2014²⁵, 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 per cento per le amministrazioni con spesa di personale superiore a 5 milioni di euro." e, al comma 2, 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, con esclusione delle Università, degli istituti di formazione, degli enti di ricerca e degli enti del servizio sanitario nazionale, a decorrere dall'anno 2014²⁶, 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 cento per le amministrazioni con spesa di personale 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"²⁷. La Regione comunica che la spesa di personale

²⁴ Art. 2 - Riduzione dei costi per locazioni passive.

²⁵ La Corte costituzionale, con sentenza 10 febbraio-3 marzo 2016, n. 43 (Gazz. Uff. 9 marzo 2016, n. 10 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del presente comma, nella parte in cui si applica «a decorrere dall'anno 2014», anziché «negli anni 2014, 2015 e 2016».

²⁶ Vedi nota precedente.

²⁷ L'art. 4-ter cita testualmente: "Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, alle province e alle città metropolitane e ai comuni, è comunque concessa, in coerenza e secondo le modalità previste al comma 10 dell'articolo 8 e ai commi 5 e 12 dell'articolo 47, la facoltà di rimodulare o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo".

risultante dal conto annuale 2012 è pari a 163,889 milioni di euro, con un limite pari a 2,294 milioni di euro per incarichi di consulenza, studio e ricerca e di 1,802 milioni per contratti di collaborazione coordinata e continuativa, e dichiara che gli incarichi affidati nel 2016 rispettano ampiamente tali limiti.²⁸

²⁸ Con Dgr n. 1330/16 viene modificato il tetto di spesa relativo alle risorse disponibili per l'es. 2016, con riferimento alle prestazioni di incarichi professionali ex art. 12, l.r. n. 43/2001 e smi.

6 LA GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI

6.1 La politica di coesione economica, sociale e regionale

La Politica di coesione economica, sociale e regionale è il principale strumento di investimento dell'Unione europea, mira a favorire uno sviluppo equilibrato, armonioso e sostenibile negli Stati membri ed a ridurre i divari tra le diverse Regioni europee, incidendo sui ritardi delle aree meno favorite (art. 174 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE), attraverso l'assegnazione di specifiche risorse in un quadro di programmazione settennale.

La politica di coesione fornisce il quadro di riferimento per gli obiettivi prefissati dalla strategia Europa 2020, decisa dalla Commissione Europea per affrontare e superare la crisi economica e per colmare le carenze del modello di crescita.

Per il periodo 2014-2020 quasi un terzo del bilancio dell'Unione europea, pari a 352 milioni di euro, è destinato a questa politica, che si attua attraverso l'erogazione di finanziamenti (indiretti), con tre fondi principali: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo di coesione (FC)²⁹, che assieme al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP), costituiscono i Fondi strutturali e di investimento europei.

Per la programmazione 2014-2020 i Fondi vengono assegnati dalla Commissione europea ai singoli Stati sulla base di Accordi di partenariato (per l'Italia l'accordo è stato adottato il 29 ottobre 2014) e di Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR).

L'Accordo si articola su 11 obiettivi tematici³⁰.

²⁹ L'Italia non è tra gli stati membri beneficiari del Fondo di coesione nel periodo 2014-2020.

³⁰ Gli obiettivi tematici sono i seguenti:

- a. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
- b. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
- c. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
- d. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- e. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
- f. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
- g. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e migliorare le infrastrutture di rete;
- h. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
- i. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
- j. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
- k. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere una amministrazione pubblica efficiente.

Per la Regione Emilia-Romagna le risorse comunitarie previste sono pari a 1.147 milioni di euro per i POR FESR, FSE e Sviluppo Rurale. Ad esse si aggiungono le risorse statali e regionali, per un totale complessivo di 2.457 milioni di euro³¹.

6.2 Fondo Europeo di Sviluppo Regionale

La programmazione POR FESR 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna si concentra su sei priorità di intervento (assi) alle quali si aggiunge l'assistenza tecnica, per la gestione del programma. Gli assi riprendono gli obiettivi tematici per l'attuazione della Strategia Europa 2020 e le priorità della politica di sviluppo regionale.

Le risorse complessivamente destinate all'Emilia-Romagna per la realizzazione del Programma ammontano a 481.895.272 euro (Tabella 35).

Tabella n. 35

FOR FESR 2014-2020				
Asse Prioritario	Dotazione complessiva	Quota UE	Quota statale	Quota regionale
1. Ricerca e l'innovazione	140.568.582,00	70.284.291,00	49.199.003,70	21.085.287,30
2. Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale	30.094.764,00	15.047.382,00	10.533.167,40	4.514.214,60
3. Competitività e attrattività del sistema produttivo	120.473.818,00	60.236.909,00	42.165.836,30	18.071.072,70
4. Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	104.379.054,00	52.189.527,00	36.532.668,90	15.656.858,10
5. Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	37.589.526,00	18.794.763,00	13.156.334,10	5.638.428,90
6. Città attrattive e partecipate	30.013.716,00	15.006.858,00	10.504.800,60	4.502.057,40
7. Assistenza Tecnica	18.775.812,00	9.387.906,00	6.571.534,20	2.816.371,80
TOTALI	481.895.272	240.947.636	168.663.345	72.284.291

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

Si riportano di seguito i risultati delle Azioni avviate dalla Regione Emilia-Romagna nel corso del 2016 suddivise per asse:

³¹ <http://europamondo.regione.emilia-romagna.it/it/fondi-europei/fondi-europei>

Asse 1. Ricerca e innovazione

La “Strategia di specializzazione intelligente” (S3) è uno strumento utilizzato in tutta l’Unione europea per migliorare l’efficacia delle politiche pubbliche per la ricerca e l’innovazione. La Regione Emilia-Romagna, attraverso la propria S3, ha avviato un piano strategico di azioni con l’obiettivo di rafforzare la competitività del sistema economico regionale e di favorire la crescita occupazionale, creando, allo stesso tempo, sinergie con il mondo della ricerca e con quello della formazione, con i temi dell’ambiente e dello sviluppo sostenibile, delle nuove tecnologie e dell’Itc, della salute e dell’attrattività turistica. La strategia individua cinque ambiti produttivi su cui è incentrata l’azione delle politiche regionali di innovazione e sono rispettivamente i settori: agroalimentare, meccatronica e motoristica, costruzioni, salute e benessere, cultura e creatività³².

Le Azioni avviate per la ricerca e l’innovazione sono riepilogate nella tabella seguente.

Tabella n. 36

FOR FESR 2014-2020 ASSE 1. RICERCA E INNOVAZIONE		
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti (dati in milioni di euro)
1.1.1 ⁽¹⁾	143	40,40
1.1.4 ⁽²⁾		
1.1.2 ⁽³⁾	110	5,021
1.2.2 ⁽⁴⁾	51	43,50
1.4.1 ⁽⁵⁾	54	2,67 ⁽⁷⁾
1.5.1 ⁽⁶⁾		
TOTALI	358	88,92
LEGENDA		
(1) sostegno progetti di ricerca delle imprese con impiego di nuovi ricercatori		
(2) sostegno ad attività per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti/ servizi		
(3) sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese		
(4) supporto alla realizzazione di progetti di R&S funzionali alla S3		
(5) avvio o consolidamento di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico ed innovativo		
(6) sostegno alle infrastrutture della ricerca		
(7) contributi concessi a 24 progetti		

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

³² <http://www.regione.emilia-romagna.it/s3>

Asse 2. Sviluppo dell'ICT ed attuazione dell'Agenda Digitale

Le Azioni avviate per lo sviluppo dell'ICT sono riepilogate nella tabella seguente.

Tabella n. 37

FOR FESR 2014-2020		
ASSE 2. SVILUPPO DELL'ICT ED ATTUAZIONE DELL'AGENDA DIGITALE		
Codice Azione	n. progetti approvati	importo complessivo (dati in milioni di euro)
2.1.1 ⁽¹⁾		26,00
2.2.2 ⁽²⁾		
TOTALI	0	26,00
LEGENDA		
(1) contributi a sostegno di interventi infrastrutturali per lo sviluppo della banda ultra larga		
(2) contributi a sostegno di soluzioni integrate per le "smart cities and communities"		

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

Asse 3. Competitività e attrattività del sistema produttivo

Le Azioni avviate per la competitività e attrattività del sistema produttivo sono riepilogate nella tabella seguente.

Tabella n. 38

FOR FESR 2014-2020		
ASSE 3. COMPETITIVITA' E ATTRATTIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO		
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti (dati in milioni di euro)
3.3.2 ⁽¹⁾		
3.3.4 ⁽²⁾		
3.4.1 ⁽³⁾	163	11,088
3.5.1 ⁽⁴⁾		
3.5.2 ⁽⁵⁾	188	2,70
TOTALI	351	13,79
LEGENDA		
(1) supporto allo sviluppo di prodotti e servizi per la valorizzazione degli attrattori culturali e naturali del territorio		
(2) sostegno alla competitività delle imprese turistiche, commerciali e culturali		
(3) sostegno a progetti di promozione dell'export		
(4) interventi di supporto alla nascita di nuove imprese		
(5) supporto a soluzioni ICT nei processi produttivi delle PMI: commercio elettronico, cloud computing, sicurezza informatica		

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

Asse 4. Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo

Le Azioni avviate per la Promozione della *low carbon economy* nei territori e nel sistema produttivo sono riepilogate nella tabella seguente.

Tabella n. 39

FOR FESR 2014-2020		
ASSE 4. PROMOZIONE DELLA LOW CARBON ECONOMY		
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti (dati in milioni di euro)
4.1.1 ⁽¹⁾	50	4,30
4.1.2 ⁽²⁾		
4.2.1 ⁽³⁾		
4.6.3 ⁽⁴⁾	<i>in corso</i>	
TOTALI	50	4,30
LEGENDA		
(1) contributi per l'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici		
(2) contributi per l'installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabile da destinare all'autoconsumo		
(3) incentivi per la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese		
(4) sistemi di trasporto intelligenti		

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

Asse 5. Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali ed ambientali

Le Azioni avviate per la Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali ed ambientali sono riepilogate nella tabella seguente.

Tabella n. 40

FOR FESR 2014-2020		
ASSE 5. VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE ARTISTICHE, CULTURALI ED AMBIENTALI		
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti (dati in milioni di euro)
6.6.1 ⁽¹⁾	5	8,20
6.7.1 ⁽²⁾	18	22,1
6.8.3 ⁽³⁾	<i>in corso</i>	
TOTALI	23	30,30
LEGENDA		
(1) interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale		
(2) interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale		
(3) sostegno alla promozione delle destinazioni turistiche dell'Emilia Romagna		

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

Asse 6. Città intelligenti, sostenibili ed attrattive (in attuazione dell'Agenda Urbana)

La Regione, dopo aver approvato le “Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile”, istituito il “Laboratorio Urbano” e nominato le 10 Autorità urbane, quali Organismi Intermedi del Programma a cui è delegato il compito di selezione, ha proceduto a:

- approvare i beni culturali/contenitori culturali destinati ad ospitare i Laboratori aperti ed a stipulare le convenzioni con i beneficiari con cui si dà avvio all’attuazione dei progetti, per un valore di contributo totale di 16,6 milioni di euro e una spesa totale di 22,2 milioni di euro;
- approvare³³ il “*Concept Paper* sul Laboratorio Aperto e caratteristiche della sua gestione”.
- alla progettazione di un *road show* nelle 10 città per la presentazione dei dati dello *smart city index*, finalizzato alla condivisione partenariale degli elementi di conoscenza necessari ad una più efficace gestione dei laboratori aperti.

Gli Organismi Intermedi hanno proceduto alla selezione dei progetti di sviluppo digitale dei 10 Laboratori aperti, che sono attualmente al vaglio del Nucleo di Valutazione.

Asse 7 Assistenza tecnica

Nell’ambito dell’Asse 7 sono state messe in campo le procedure necessarie a dare supporto all’avvio del Programma. In particolare sono state realizzate convenzioni con le società in house ASTER, ERVET e LEPIDA, convenzioni con le 10 Autorità Urbane per il supporto e all’attivazione di risorse e strumenti finalizzati alla predisposizione delle Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibili e alla realizzazione delle attività delegate e sono stati acquisiti i servizi relativi all’analisi, la progettazione e la prima realizzazione del sistema informativo di gestione e controllo del POR FESR 2014-2020 (SFINGE 2014-2020) e all’attività di informazione, promozione, comunicazione e assistenza.

Nella Tabella che segue sono riepilogati gli impegni assunti al 31 dicembre 2016 a valere sul POR FESR 2014-2020, al netto delle revoche, distintamente per risultato atteso e per numero di progetti relativi.

³³ approvazione avvenuta con DGR 1925/2016

Tabella n. 41

Impegni assunti al 31 dicembre 2016 a valere sul POR FESR 2014-2020							
Codice Asse	Risultato Atteso	Fondo	Nr. progetti	Totale impegni Giuridicamente Vincolanti	Quota UE	Quota Stato	Quota Regione
1	1.1-Incremento dell'attività di innovazione delle imprese	FESR	101	30.805.014,90	15.402.507,45	10.781.755,22	4.620.752,24
1	1.2-Rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale	FESR	54	44.700.948,68	22.350.474,34	15.645.332,04	6.705.142,30
1	1.4-Aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza	FESR	54	5.028.844,10	2.514.422,05	1.760.095,44	754.326,62
2	2.2-Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili	FESR	1	400.000,00	200.000,00	140.000,00	60.000,00
3	3.4-Incremento del livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi	FESR	163	11.088.735,53	5.544.367,77	3.881.057,44	1.663.310,33
3	3.5-Nascita e Consolidamento delle Micro, Piccole e Medie Imprese	FESR	188	3.066.100,63	1.533.050,32	1.073.135,22	459.915,09
4	4.1-Riduzione dei consumi energetici negli edifici e nelle strutture pubbliche o ad uso pubblico, residenziali e non residenziali e integrazione di fonti rinnovabili	FESR	50	4.452.910,65	2.226.455,33	1.558.518,73	667.936,60
5	6.6-Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale	FESR	9	8.180.549,13	4.090.274,57	2.863.192,20	1.227.082,37
5	6.7-Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	FESR	24	22.126.766,94	11.063.383,47	7.744.368,43	3.319.015,04
6	6.7-Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	FESR	13	16.586.003,14	8.293.001,57	5.805.101,10	2.487.900,47
7	12.1-Assistenza tecnica	FESR	36	8.784.894,41	4.392.447,21	3.074.713,04	1.317.734,16
TOTALE			693	155.220.768,11	77.610.384,06	54.327.268,84	23.283.115,22

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

6.3 Fondo Sociale Europeo

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) è il principale strumento utilizzato dall'UE per sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori ed assicurare opportunità lavorative più eque per tutti.

La programmazione POR FSE 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna si concentra su quattro priorità di intervento (assi) a cui si aggiunge l'assistenza tecnica, per la gestione del Programma.

Le risorse complessivamente destinate all'Emilia-Romagna per la realizzazione del Programma ammontano a 786.250.182,00 (Tabella 42 e 43).

Tabella n. 42

DOTAZIONE DEL PROGRAMMA			
Assi di intervento	Dotazione totale	Sostegno dell'Unione	Contropartita nazionale
I - Occupazione	490.620.110,00	245.310.055,00	245.310.055,00
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	157.250.038,00	78.625.019,00	78.625.019,00
III - Istruzione e formazione	108.502.524,00	54.251.262,00	54.251.262,00
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	1.572.500,00	786.250,00	786.250,00
V - Assistenza tecnica	28.305.010,00	14.152.505,00	14.152.505,00
TOTALI	786.250.182	393.125.091	393.125.091,00

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

Tabella n. 43

DATI FINANZIARI AL 31/12/2016				
Assi di intervento	Dotazione totale	Contributo pubblico impegnato	Spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari	N° operazioni selezionate
I - Occupazione	490.620.110,00	163.706.989,00	27.052.681,73	778
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	157.250.038,00	45.463.005,18	200.139,24	215
III - Istruzione e formazione	108.502.524,00	25.726.236,01	5.417.490,49	186
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	1.572.500,00			0
V - Assistenza tecnica	28.305.010,00	1.340.946,35	718.276,28	10
TOTALI	786.250.182	236.237.177	33.388.587,74	1.189,00

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

Al 31 dicembre 2016 la capacità di impegno (impegni/dotazione del PO) è pari al 30,05 per cento (il dato al 31 dicembre 2015 era il 15 per cento).

Al 31 dicembre 2016 la capacità di spesa (spesa/dotazione del PO) è pari al 4,25 per cento (il dato al 31 dicembre 2015 era dello 0,11 per cento).

Si riportano, di seguito, per ciascun obiettivo tematico, il numero delle procedure attivate ed il numero delle operazioni approvate e finanziate nel 2016 (o in corso di finanziamento):

- *Obiettivo tematico 8 - Asse I Occupazione.* Sono stati pubblicati 9 bandi/inviti, ed approvate e finanziate o in corso di finanziamento n. 560 operazioni;
- *Obiettivo tematico 9 - Asse II Inclusione e lotta alla povertà.* Sono stati pubblicati 8 bandi/inviti e approvate e finanziate n. 184 operazioni;
- *Obiettivo tematico 10 - Asse III Istruzione e Formazione.* Sono stati pubblicati 12 bandi/inviti, approvate e finanziate n. 156 operazioni e approvate 24 borse di studio in dottorato di ricerca;
- *Obiettivo tematico 11 - Asse IV – Capacità Istituzionale ed Amministrativa.* Nell’ambito di tale Asse, la Regione ha inteso valorizzare ed estendere la capacità di lavorare in rete dei diversi soggetti, pubblici e privati.

6.4 Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

Il FEASR mira a rafforzare la politica di sviluppo rurale dell’Unione e a semplificarne l’attuazione. In linea con la strategia Europea 2020 e con gli obiettivi generali della PAC (Politica Agricola Comune), il Programma per lo Sviluppo rurale 2014 -2020 individua tre obiettivi strategici di lungo termine: “competitività”, “ambiente e clima”, “sviluppo del territorio” e trasversalmente “conoscenza e innovazione”. La Regione ha scelto di attivare

17 Focus Area nell'ambito delle quali programmare gli interventi distribuiti in 69 tipi di operazioni (tabella 44).

Tabella n. 44

PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO RURALE 2014-2020				
N.	Macrotema	Priorità		Focus Area (FA)
1	CONOSCENZA E INNOVAZIONE	P 1: promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	TRASVERSALE A TUTTE LE FOCUS AREA	Stimolare l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo della base di conoscenze nelle zone rurali; rinsaldare i nessi tra agricoltura, produzione alimentare e silvicoltura, da un lato, e ricerca e innovazione, dall'altro, anche al fine di migliorare la gestione e le prestazioni ambientali; incoraggiare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la formazione professionale nel settore agricolo e forestale;
2	COMPETITIVITA'	P2: Potenziare la redditività delle aziende agricole e la competitività dell'agricoltura in tutte le sue forme, promuovere tecniche innovative per le aziende agricole e la gestione sostenibile delle foreste;	P2A	Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiarne la ristrutturazione e l'ammodernamento, in particolare per aumentare la quota di mercato e l'orientamento al mercato nonché la diversificazione delle attività
			P2B	Favorire l'ingresso di agricoltori adeguatamente qualificati nel settore agricolo e, in particolare, il ricambio generazionale
		P3: Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere animale e la gestione nel settore agricolo;	P3A	Migliorare la competitività dei produttori primari integrandoli meglio nella filiera agroalimentare attraverso i regimi di qualità, la creazione di un valore aggiunto per i prodotti agricoli, la promozione dei prodotti nei mercati locali, le filiere corte, le associazioni e organizzazioni di produttori e le organizzazioni interprofessionali
			P3B	Sostenere la prevenzione e la gestione dei rischi aziendali
3	AMBIENTE E CLIMA	P4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;	P4A	Salvaguardia, ripristino e miglioramento della biodiversità, compreso nelle zone Natura 2000 e nelle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici, nell'agricoltura ad alto valore naturalistico, nonché dell'assetto paesaggistico dell'Europa
			P4B	Migliore gestione delle risorse idriche, compresa la gestione dei fertilizzanti e dei pesticidi
			P4C	Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi
		P5: Incentivare l'uso efficiente delle risorse e il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio e resiliente al clima nel settore agroalimentare e forestale;	P5A	Rendere più efficiente l'uso dell'acqua nell'agricoltura
			P5C	Favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabili, sottoprodotti, materiali di scarto, residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia
			P5D	Ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di ammoniaca prodotte dall'agricoltura
			P5E	Promuovere la conservazione e il sequestro del carbonio nel settore agricolo e forestale
4	SVILUPPO DEL TERRITORIO	P6: Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	P6A	Favorire la diversificazione, la creazione e lo sviluppo di piccole imprese nonché dell'occupazione
			P6B	P6B Stimolare lo sviluppo locale nelle zone rurali
			P6C	P6C Promuovere l'accessibilità, l'uso e la qualità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) nelle zone rurali

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

Le risorse pubbliche utilizzate per il finanziamento degli interventi ammontano a quasi 1.190 milioni di euro, di cui 513 milioni di euro di partecipazione FEASR (pari al 43,12 per cento) e 677 milioni di euro a titolo di partecipazione dello Stato membro (pari al 56,88 per cento) suddivisi per 474 milioni da risorse provenienti dal Fondo di Rotazione ex l. n. 183/1987 e per 203 milioni da risorse della Regione, con una quota media annua di cofinanziamento regionale di 29 milioni di euro (tabella 45).

Tabella n. 45

DATI FINANZIARI AL 31/12/2016				
PRIORITA'	Dotazione finanziaria	Quota FEASR	Quota fondo di rotazione	Quota regionale
P2	228.023.067	98.323.546	90.789.664	38.909.856
P3	285.095.248	122.933.071	113.513.524	48.648.653
P4	435.222.316	187.667.863	173.288.117	74.266.336
P5	76.704.837	33.075.126	30.540.798	13.88.913
P6	139.783.146	60.274.493	55.656.057	23.852.596
ASSISTENZA TECNICA	24.851.348	10.715.901	9.894.813	4.240.634
TOTALI	1.189.679.926,00	512.990.000,00	473.682.973,00	203.006.988,00

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

Alla priorità P1 (Promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali), già ricompresa nelle altre priorità perché trasversale, sono stati destinati 93,3 milioni di euro.

Al 31 dicembre 2016, per il Programma di sviluppo rurale la Regione ha pubblicato 78³⁴ bandi per un importo complessivo di 611,5 milioni di euro, sono state raccolte 33.946 domande per un importo totale richiesto di 743,7 milioni di euro. Sono stati concessi 455 milioni di euro di contributi e pagati oltre 101 milioni di euro. Lo stato di attuazione dei 78 bandi pubblicati è il seguente: 24 in fase di raccolta delle domande di sostegno, 7 con istruttoria in corso, 47 con graduatorie pubblicate (di cui 4 con iter in corso di perfezionamento e 6 procedure attivate per l'assistenza tecnica).

Le risorse messe a bando rappresentano circa il 51 per cento dell'intera dotazione del periodo di programmazione (1 miliardo e 190 milioni di euro) e includono anche 107 milioni di euro per i trascinamenti dal precedente periodo di programmazione e 9,5 milioni di assistenza tecnica.

6.5 Fondo Europeo degli Affari Marittimi e la Pesca

Il FEAMP è il Fondo per la politica marittima e della pesca dell'UE per il periodo 2014-2020; viene utilizzato per cofinanziare progetti insieme alle risorse nazionali e regionali.

³⁴ L'elevato numero dei bandi è determinato dal fatto che per l'attuale programmazione c'è corrispondenza univoca tra focus area e bando; infatti, per i tipi di operazione trasversali a più focus area è stato necessario pubblicare più bandi per lo stesso tipo di operazione.

Il POR FEAMP 2014-2020 prevede una spesa pubblica complessiva di euro 978.107.682, di cui euro 537.262.559 di contributo FEAMP ed euro 440.845.123 di contropartita nazionale.

Con delibera CIPE n. 10/2015 è stato, in particolare, previsto che la copertura della spesa pubblica nazionale per le misure interessate dalla gestione regionale sia assicurata per il 70 per cento del Fondo di rotazione e per la restante quota del 30 per cento dai bilanci delle regioni.

La disponibilità complessiva prevista per l'Emilia-Romagna per l'attuazione delle operazioni di competenza esclusiva/condivisa ammonta a 39,4 milioni di euro - di cui 19,8 milioni di quota UE e 19,6 milioni di quota nazionale suddivisa in 13,7 milioni a carico del Fondo di rotazione e 5,9 milioni a carico della Regione. La suddivisione dei fondi per priorità è riportata nella tabella seguente.

Tabella n. 46

PROGRAMMA REGIONALE FEAMP 2014-2020	
PRIORITA'	Importo (milioni di euro)
1 - Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	11,1
2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	14,3
3- Rafforzare l'occupazione e la coesione territoriale	5,9
4- Favorire la commercializzazione e la trasformazione	6,3
7- Assistenza tecnica	1,8
TOTALI	39,40

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

Allo scopo di attivare gli interventi previsti dal Programma Operativo in attesa della definizione dei Piani Finanziari definitivi, anche al fine di non incorrere nel disimpegno automatico dei fondi, la Regione ha previsto, sugli esercizi 2016-2018, stanziamenti per quasi 6,3 milioni di euro da destinare a bandi, in corso di attivazione nel 2017 e riferiti: nell'ambito della priorità 1 ad investimenti volti a migliorare le infrastrutture dei porti di pesca (2,2 milioni); nell'ambito della priorità 5 ad investimenti nel settore della trasformazione di prodotti della pesca e dell'acquacoltura (3,9 milioni); nell'ambito della priorità 4 al sostegno preparatorio della strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo presentata dal Gruppo di azione locale nel settore della pesca (FLAG – *fischeries local action group*).

7 LA GESTIONE REGIONALE DEGLI EVENTI SISMICI DI MAGGIO 2012

7.1 Lo stato di emergenza e le risorse pervenute

Trascorsi ormai cinque anni dagli eventi sismici che il 20 ed il 29 maggio 2012 colpirono in Emilia-Romagna i territori delle Province di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio Emilia, si fornisce un seppur sintetico quadro del complesso delle azioni intraprese dalla Regione per fronteggiare l'emergenza derivante dai suddetti eventi sismici.

Lo stato di emergenza è stato dichiarato ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.l. 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122, ed è stato più volte prorogato. Da ultimo, con l'art.11, comma 2-bis, del d.l. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2016, n. 21, tale termine è stato fissato al 31 dicembre 2018.

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).

A favore del Commissario delegato è stata aperta la contabilità speciale n.5699, al quale nel quinquennio 2012-2016 sono affluite complessivamente risorse pari 2,490,88 mln di euro (tabella n. 47).

Tabella n. 47

FONDI ACCREDITATI SULLA CONTABILITA' SPECIALE 5699						
anni	fondi comunitari	fondi statali*	fondi regionali	fondi di enti locali	altro	totale
2012	549.560.750,63	521.120.000,00			15.017.981,59	1.085.698.732,22
2013		194.446.188,80			9.668.599,45	204.114.788,25
2014		850.684.043,48	126.008.485,10		702.553,28	977.395.081,86
2015		51.435.123,49	3.443,19		4.433.198,44	55.871.765,12
2016		167.416.312,66		1.261.569,99	380.584,95	167.796.897,61
	549.560.750,63	1.785.101.668,43	126.011.928,29	1.261.569,99	30.202.917,71	2.490.877.265,06

* nel 2015 i fondi statali sono comprensivi delle somme stanziare per emergenze alluvionali (gestione separata all'interno della contabilità speciale 5699)

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

Con riferimento alla provenienza delle risorse, 549,56 mln di euro sono stati messi a disposizione della Regione Emilia-Romagna dal Fondo di solidarietà dell'Unione Europea. Altri 13,5 mln di euro del Fondo di solidarietà dell'Unione Europea sono pervenuti nel 2013 alla Regione tramite il Dipartimento di Protezione Civile nazionale e per tale ragione sono stati classificati nella contabilità speciale come fondi statali.

Le risorse statali, in totale pari a 1.785,10 mln di euro, provengono prevalentemente dal “Fondo per la ricostruzione delle aree terremotate”³⁵. Come riportato in tabella, nell'importo soprindicato sono ricomprese anche le somme stanziare per emergenze alluvionali pari a 210 mln di euro.

Altre risorse sono affluite sulla contabilità speciale del Commissario delegato: si tratta, tra l'altro, di erogazioni liberali trasferite dalla Regione e di fondi pervenuti tramite “*sms solidali*”.

Al 31 dicembre 2016 risultano complessivamente fondi ricevuti nel periodo 2012-2016 pari a 2,49 miliardi di euro; la giacenza di cassa sulla contabilità speciale è pari a 1.289.341.989,28 euro.

7.2 Gli interventi finanziati

Di seguito si riportano gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria relativi ai principali interventi finanziati per la ricostruzione delle abitazioni e delle imprese, per l'assistenza alla popolazione tramite il sostegno ai nuclei familiari per agevolarne il rientro nelle abitazioni e allo stesso tempo il ripristino di normali condizioni di vita. Numerose sono state le misure adottate a sostegno della ripresa economica, tra cui l'istituzione delle Zone Franche Urbane, che ha visto riconoscere esenzioni fiscali nei centri storici e a favore delle microimprese, e il bando INAIL che ha concesso contributi per il miglioramento sismico dei capannoni non danneggiati dal sisma al fine di garantire ai lavoratori di lavorare in sicurezza. Nella tabella n. 49 sono indicati gli stanziamenti relativi ai vari interventi di seguito illustrati, incluse le spese per il funzionamento della struttura del Commissario (personale, attrezzature, locazioni, commissioni per servizi, ecc.).

³⁵ 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.

Tabella n. 48

Interventi finanziati Fondo per la ricostruzione di cui all'art. 2 del decreto legge 74/2012		
(importi in euro)		
n.	voci di spesa	Stanziato
1	Opere provvisionali	210.090.902,68
2	Assistenza alla popolazione	171.157.258,00
3	PMAR - Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili	57.200.000,00
4	PMRR - Prefabbricati Modulari Rurali Rimuovibili	9.480.000,00
5	Arredi PMRR e PMAR	5.620.000,00
6	EST Edifici Scolastici Temporanei EPT I - EPT II Edifici Pubblici Temporanei	79.000.000,00
7	PMS Prefabbricati Modulari Scolastici	36.200.000,00
8	PST Palestre Scolastiche Temporanee EPT I - EPT II Edifici Pubblici Temporanei	37.500.000,00
9	EMT Edifici Municipali Temporanei EPT I - EPT II Edifici Pubblici Temporanei	37.000.000,00
10	PMM Prefabbricati Modulari Municipali	800.000,00
11	EPT III - Edifici Pubblici Temporanei	20.091.214,06
12	Differenza programmazione di cui ordinanza 7 del 14 marzo 2017	182.273.842,00
13	ES Camposanto - Edificio Scolastico	6.966.003,00
14	ES Castelfranco - Edificio Scolastico	3.373.500,00
15	ES San Prospero - Edificio Scolastico	3.115.718,28
16	ES Concordia - Edificio Scolastico	4.650.000,00
17	ES PS Concordia - Palestra Scolastica	2.433.192,93
18	ES Scuola di Musica (lavori di completamento dell'EPTIII LOTTO 3)	650.000,00
19	EP Caserma Carabinieri - Sant'Agostino (FE)	1.387.000,00
20	La ricostruzione pubblica	690.248.428,11
21	Donazioni	33.569.541,32
22	Agevolazioni per attività di ricerca industriale	50.000.000,00
23	INAIL messa in sicurezza delle imprese	72.843.750,00
24	Contributi imprese	92.500.000,00
25	Il personale straordinario per la struttura commissariale e gli EELL	88.937.387,00
26	La ricostruzione privata (aggiunti a valore sul Fondo di cui al d.l. n.74/2012)	100.000.000,00
27	Programmazione CIPE in attesa di rimodulazione	50.000.000,00
28	Personale al 2018	46.920.000,00
29	altre spese personale es. comandi e straordinario	6.149.591,78
30	Mutui	30.464.523,00
31	Maggiori interessi	3.500.000,00
32	Interessi su finanziamenti privati	4.207.000,00
33	servizi +convenzioni+ locazioni e arredi	23.066.215,05
34	macerie	17.700.000,00
35	Assistenza POST DICOMAC	66.498.259,45
36	Alluvione	209.999.543,82
37	Altro non classificabile nelle voci precedenti	35.284.394,18
TOTALI		2.490.877.264,66

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

a) Opere provvisionali

Si tratta di interventi (provvisionali e di somma urgenza) di messa in sicurezza per riaprire completamente le “zone rosse”, ripristinare la piena viabilità, facilitare il rientro nelle abitazioni, facilitare la fruizione degli edifici pubblici.

Il finanziamento degli interventi è avvenuto in base ai seguenti criteri: indifferibilità e urgenza della messa in sicurezza, del ripristino della funzionalità dei servizi essenziali compromessa dagli eventi sismici in parola; interventi atti a evitare la compromissione irreversibile di un bene pubblico.

Sono stati stanziati euro 210.090.902,68 ed erogati euro 162.117.676,49.

b) Assistenza alla popolazione

I principali strumenti utilizzati per l’assistenza alla popolazione sono stati il “Contributo per il canone di locazione” destinato a coloro che hanno sostenuto oneri di locazione nella sistemazione alloggiativa temporanea, e il “Contributo per il disagio abitativo” riconosciuto ai proprietari, usufruttuari e comodatari che, in attesa del ripristino, hanno utilizzato gratuitamente la sistemazione alloggiativa. Circa l’80 per cento dei nuclei assistiti usufruisce di tali contributi.

Attualmente i nuclei beneficiari di una delle forme di assistenza messe in campo dal Commissario delegato sono complessivamente 2.477 rispetto ai 16.547 assistiti nella fase iniziale.

Sono stati stanziati euro 171.157.258 ed erogati euro 151.515.028,04.

c) Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili (PMAR)

Si tratta di moduli abitativi idonei a soddisfare le residue esigenze abitative non risolvibili con altre formule di assistenza alla popolazione. Sono state individuate, in accordo con i sette comuni inseriti in questo programma (Cento in provincia di Ferrara; Cavezzo, San Possidonio, San Felice sul Panaro, Concordia sulla Secchia, Novi di Modena e Mirandola in provincia di Modena) le aree da espropriare e sulle quali installare i moduli rimovibili.

Complessivamente sono stati installati in questi territori distribuiti su 14 aree omogenee 757 moduli. I moduli sono stati interamente rimossi e le aree sono in procinto di essere trasferite ai Comuni interessati.

Sono stati stanziati euro 57.200.000,00 ed erogati euro 56.744.218,49.

d) Prefabbricati Modulari Rurali Rimuovibili (PMAR)

Il programma è realizzato per soddisfare le residue esigenze abitative nelle aree rurali dove i titolari delle aziende avevano la necessità di mantenere la dimora nelle immediate vicinanze della azienda agricola. In accordo con 29 comuni sono state individuate le aziende agricole all'interno delle quali sono stati installati 240 moduli; attualmente 60 sono stati rimossi perché liberati.

Sono stati stanziati euro euro 9.480.000,00 ed erogati euro 9.405.328,24

e) Arredi PMRR e PMAR

È stata espletata una gara per la fornitura ed installazione degli arredi di 995 moduli abitativi.

Sono stati stanziati euro 5.620.000,00 ed erogati euro 5.598.382,46.

f) Edifici Scolastici Temporanei (EST)

g) Edifici Pubblici Temporanei (EPT)

Inizialmente, nel luglio 2012, è stata avviata la gara per la realizzazione di n. 28 Edifici Scolastici Temporanei (EST) in sostituzione delle scuole che non potevano essere riparate e riattivate entro l'avvio dell'a.s. 2012-2013. Con successive rimodulazioni di spesa sono stati realizzati n.17 completamenti degli Edifici Scolastici Temporanei e ulteriori 3 Edifici Pubblici Temporanei (EPT) ad uso scolastico.

Sono stati stanziati euro 79.000.000,00 ed erogati euro 70.583.621,14.

h) Prefabbricati Modulari Scolastici (PMS)

Nel luglio del 2012 è stato dato avvio alla gara per la realizzazione e locazione di 30 Prefabbricati Modulari Scolastici (PMS) in sostituzione delle scuole che non potevano essere riparate e riattivate entro l'avvio dell'a.s. 2012-2013.

Con successive rimodulazioni di spesa sono stati realizzati ulteriori due Prefabbricati Modulari Scolastici.

Dei 32 Prefabbricati Modulari Scolastici, 4 sono stati acquistati dal Commissario Delegato per la Ricostruzione, e contestualmente trasferiti ad altri comuni; per i rimanenti 28 si è proceduto allo smontaggio in seguito al ripristino delle scuole sostituite.

Sono stati stanziati euro 36.200.000,00 ed erogati euro 26.915.006,50.

i) Palestre Scolastiche Temporanee (PST)

Con Ordinanza n. 80/2012 è stata approvata la realizzazione di n. 23 palestre e connesse opere di urbanizzazione, in sostituzione di quelle che non potevano essere riparate e riattivate entro l'a.s. 2013-2014 e, successivamente, di ulteriori 3 Palestre.

Sono stati stanziati euro 37.500.000,00 ed erogati euro 33.922.825,25.

Risultano ultimati tutti i lavori sui 26 lotti; non vi è ancora alcun collaudo tecnico amministrativo/certificato di regolare esecuzione. Tre certificati di collaudo sono in corso di certificazione.

j) Edifici Municipali Temporanei (EMT)

k) Edifici Pubblici Temporanei (EPT I- EPTII)

Con ordinanza n. 30 del 30 agosto 2012 è stata avviata la gara per la realizzazione di 10 Edifici Municipali Temporanei; successivamente la spesa è stata rimodulata e sono stati locazione di n. 4 Prefabbricati Modulari per una spesa iniziale pari ad euro 1.200.000,00 poi ridotta a euro 800.000,00.

In seguito al ripristino degli Edifici Municipali sostituiti, 3 prefabbricati sono stati smontati. Sono stati stanziati euro 800.000,00 ed erogati euro 703.372,11.

l) Edifici Pubblici Temporanei (EPT III)

Nel dicembre 2013 è stata approvata la realizzazione di n. 11 Edifici Pubblici Temporanei (EPT III) e connesse opere di urbanizzazione, per una spesa iniziale complessiva pari ad euro 17.500.000,00, successivamente rimodulata in euro 20.091.214,06.

Il programma comprende n. 6 edifici ad uso scolastico e n. 5 edifici municipali a servizio e tutela della collettività.

Risultano ultimati i lavori su 8 lotti.

Sono stati stanziati euro 20.091.214,06 ed erogati euro 12.428.585,21.

m) Camposanto - Edificio Scolastico

Nell'aprile 2015 è stata approvata la rimodulazione dell'Edificio Scolastico Temporaneo destinato alla Scuola Primaria "P. Giannone" e la riqualificazione dei relativi collegamenti ciclo-pedonali nel Comune di Camposanto per una spesa complessiva pari euro 6.966.003,00.

I lavori non risultano ultimati, è in corso la redazione di una seconda perizia di variante.

Sono stati stanziati euro 6.966.003,00 ed erogati euro 3.579.854,04.

n) Castelfranco - Edificio Scolastico

Nel settembre 2014 è stata approvata la realizzazione dell'intervento di demolizione e ricostruzione dell'Edificio Scolastico "A. Tassoni", nel Comune di Castelfranco Emilia, per una spesa complessiva pari ad euro 3.373.500,00.

I lavori risultano ultimati ma non è stato ancora effettuato il collaudo tecnico amministrativo.

Sono stati stanziati euro 3.373.500,00 ed erogati euro 2.918.731,04.

o) San Prospero – Edificio Scolastico

Nel settembre 2014 è stata approvata la realizzazione della nuova Scuola Secondaria di primo grado da realizzarsi nel Comune di San Prospero, per una spesa complessiva pari ad euro 3.115.718,28.

I lavori risultano ultimati ma non è stato ancora effettuato il collaudo tecnico amministrativo.

Sono stati stanziati euro 3.115.718,28 ed erogati euro 2.253.668,41

p) Concordia – Edificio Scolastico

Nel febbraio del 2016 sono stati approvati gli atti di gara relativi al "Nuovo Polo Scolastico 1° stralcio. Progettazione e realizzazione Scuola Secondaria di 1° grado "B. Zanoni" e demolizione del complesso scolastico "ex Gasparini" siti nel Comune di Concordia sulla Secchia.

Sono stati stanziati euro 4.650.000,00 ed erogati euro 6.361, 82.

q) Concordia – Palestra Scolastica

Nell'aprile 2016 sono stati approvati gli atti di gara per la realizzazione di opere di adeguamento dell'esistente Edificio Scolastico Temporaneo denominato EST 28, per la demolizione e ricostruzione della Palestra Scolastica nel Comune di Concordia sulla Secchia. Sono stati stanziati euro 2.433.192,93 ed erogati euro 1.895,05.

r) Mirandola -Scuola di Musica (lavori di completamento dell'EPT III Lotto 3)

Nell'aprile 2016 sono stati approvati gli atti di gara per la realizzazione dei lavori di completamento della Nuova Scuola di Musica degli EPT III Lotto n. 3 ed esecuzione dei medesimi lavori di completamento nel comune di Mirandola (MO). Sono stati stanziati euro 650.000,00 ed erogati euro 225,00.

s) Caserma Carabinieri - Sant'Agostino (FE)

Nel settembre 2016 sono stati approvati gli atti di gara per la realizzazione della Caserma dei carabinieri nel Comune di Sant'Agostino (FE). Sono stati stanziati euro 1.387.000,00 ed erogati euro 5.966,90.

t) La ricostruzione pubblica

Tutti gli interventi di ripristino e di miglioramento sismico degli edifici di proprietà di enti pubblici e religiosi destinati ad usi pubblici sono stati inseriti all'interno di un articolato Programma delle Opere pubbliche e dei Beni culturali.

Il fabbisogno stimato per soddisfare le esigenze rappresentate nel Programma ammonta a 1,524

miliardi di euro. Attualmente le risorse disponibili per finanziare gli interventi inseriti nel programma sono pari a 1,070 miliardi di euro, derivanti, per l'importo di 690.248.428,11 euro, da fondi messi a disposizione dall'art.2 del d.l. n. 74/2012, e per la restante parte da risorse provenienti da rimborsi assicurativi, donazioni liberali e da risorse proprie degli enti proprietari degli immobili.

La tabella n. 48 riporta lo stato di ripartizione dei finanziamenti, al mese di maggio 2016, per tipologie di intervento finanziato (il 31 per cento non è stato approvato né di conseguenza finanziato).

Sono stati stanziati euro 690.248.428,11 ed erogati euro 69.866.175,54.

Tabella n. 49

Stato di attuazione degli interventi						
(importi in euro)						
Tipologia interventi	Totale interventi finanziati	%	Progetti presentati totali	%	Totale risorse assegnate	%
CHIESE	231.434.050,51	21,85%	184.778.703,20	20,86%	76.447.495,40	14,96%
BBCC	387.541.133,45	36,58%	287.440.412,34	32,44%	165.872.859,64	32,46%
OPERE PUBBLICHE	180.701.945,73	17,06%	177.441.123,66	20,03%	111.667.694,67	21,85%
SCUOLE	259.740.959,55	24,51%	236.276.872,84	26,67%	157.000.755,08	30,72%
Generale	1.059.418.089,24	100,00%	885.937.112,04	100,00%	510.988.804,79	99,99%

Fonte: SITOWEB della Regione Emilia Romagna - L'Emilia dopo il sisma. Report su quattro anni di ricostruzione

u) Donazioni

Per aiutare le popolazioni colpite dal sisma sono state attivate varie iniziative di solidarietà (concerti, raccolta fondi, sms solidali e donazioni affluite sul conto corrente della Regione Emilia-Romagna) che complessivamente, unitamente alla quota del Fondo di cui al d.l. n. 74/2012, hanno consentito di raccogliere 33,5 mln di euro. Con tali risorse sono stati fino ad oggi finanziati 82 progetti complessivi; 54 sono conclusi, 13 sono in corso e 15 in fase di progettazione.

Sono stati stanziati euro 33.569.541,32 ed erogati euro 11.715.326,24.

v) Agevolazioni per attività di ricerca industriale

Con ordinanza n. 109 del 25 settembre 2013 sono state ripartite le risorse (pari a 50 mln di euro) tra:

- Progetti di ricerca e sviluppo delle PMI: euro 25.000.000,00;
- Progetti di ricerca e sviluppo con impatto di filiera o di crescita occupazionale: euro 20.000.000,00;
- Acquisizione di servizi di ricerca e sperimentazione: euro 5.000.000.

Tali risorse erano destinate, ai sensi dell'art.12 del d.l. n. 74/2012, alla concessione di contributi alle imprese operanti nei comuni dove si sono avuti danni dagli eventi sismici.

Con la medesima ordinanza sono stati approvati i bandi per la concessione.

Sono stati stanziati euro 50.000.000,00 ed erogati euro 16.760.736,94.

w) INAIL messa in sicurezza delle imprese

Tramite le risorse messe a disposizione dall'INAIL sono stati finanziati interventi per la messa in sicurezza del patrimonio immobiliare produttivo non direttamente danneggiato dal sisma del 20 e 29 maggio 2012, in modo particolare per la rimozione delle carenze ed il miglioramento sismico di immobili ad uso produttivo localizzati nel cratere del sisma. Le domande di accesso ai contributi per la messa in sicurezza sono in tutto 1.275 a cui si aggiungono oltre 500 domande presentate entro il 30 giugno 2016 ai sensi del nuovo Bando INAIL. Ad oggi sono stati concessi contributi per oltre 40 milioni di euro a 1.143 imprese. Sono stati stanziati euro 72.843.750,00 ed erogati euro 27.705.334,76.

x) Contributi imprese

Ai sensi dell'art.11 del d.l. n. 74/2012 e del d.m. 10 agosto 2012 sono state concesse agevolazioni alle imprese (anche agricole) che hanno subito danni a seguito del sisma, nella forma del contributo in conto interessi. I contributi sono destinati alla riparazione, al ripristino e alla ricostruzione di immobili ad uso produttivo, alla riparazione e al riacquisto di beni mobili strumentali all'attività, alla ricostituzione di scorte e dei prodotti e alla delocalizzazione.

Sono stati stanziati euro 92.500.000,00 ed erogati euro 26.325.493,09.

y) Il personale straordinario per la struttura commissariale e gli EELL

Per far fronte alle esigenze derivanti dalla gestione dell'emergenza post sisma e della ricostruzione il Commissario, i comuni interessati e le prefetture delle province coinvolte hanno assunto circa 600 unità di personale straordinario con contratti di lavoro flessibile (somministrazione o tempo determinato da graduatoria vigente).

Attualmente il servizio di somministrazione è stato affidato alla società Manpower srl.

Con le ordinanze commissariali è stato autorizzato l'onere relativo allo straordinario effettuato dal personale degli enti locali coinvolti dal sisma.

Inoltre, inizialmente, con l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 74/2012, è stato previsto, il rimborso per il personale comandato, nel limite di 15 unità, del solo trattamento accessorio. Successivamente, con le modifiche introdotte dall' art. 6-*sexies* del d.l. n. 43/2013, a decorrere dal 25 giugno 2013 è stata prevista la copertura totale degli oneri del personale in comando o distacco da altri enti presso la struttura del commissario.

Sono stati stanziati euro 88.937.387,00 ed erogati euro 78.198.151,04.

7.3 Interventi alluvionali

Sulla contabilità speciale istituita per il sisma sono affluite anche le risorse, pari a 210 mln di euro, per far fronte agli eventi alluvionali che hanno colpito i medesimi territori nel gennaio 2014.

Per tali interventi (contributi per ripristino immobili ad uso abitativo, interventi di messa in sicurezza idraulica e contributi per attività produttive) sono state stanziare risorse per euro 209.999.543,82 ed erogate per euro 61.379.815,82.

7.4 La ricostruzione privata

Agli interventi e alle risorse sopra elencate vanno ad aggiungersi le risorse provenienti dal credito di imposta per il finanziamento della ricostruzione privata di cui all'art. 3-bis del d.l. n. 95/2012.

Per la ricostruzione degli edifici a prevalente uso abitativo sono pervenute, alla data del 31 marzo 2017, 9.776 domande di contributo attraverso la piattaforma digitale MUDE (Modello unico digitale dell'edilizia): di queste 7.700 hanno ricevuto l'ordinanza di concessione dei contributi.

Per 5.157 edifici i lavori risultano già conclusi.

A tutte le pratiche in lavorazione da parte dei comuni, si andranno ad aggiungere le 1.104 richieste di prenotazione, che presumibilmente si trasformeranno in richieste di contributo entro il prossimo 31 ottobre 2017, e le richieste di contributo associate alle Unità Minime di Intervento (UMI), per le quali è previsto il termine del 30 giugno 2017 (non avevano obbligo di prenotazione).

Per quanto riguarda le richieste di contributi per il ripristino dei danni subiti dalle attività produttive presentate tramite la piattaforma SFINGE, la fase di concessione dei contributi è terminata con 3.218 decreti di concessione emessi. E' ancora in istruttoria qualche domanda pervenuta ai sensi dell'ordinanza n. 2/2017 che ha permesso, per alcuni casi specifici in cui erano state rinvenute carenze formali sui progetti presentati dai privati, di ripresentare le domande rigettate in precedenza.

I progetti conclusi sono 929.

Le tipologie di interventi finanziati con le relative percentuali di contributo concesso sull'importo ammesso, sono le seguenti: immobili (100 per cento), beni strumentali (80 per

cento), scorte (60 per cento), delocalizzazione temporanea (50 per cento) e prodotti IGP (80 per cento).

Sono confluiti sulla contabilità speciale 100.000.000,00 di euro ed erogati 26.134.391,09.

7.5 Interventi finanziati con fondi a carico del bilancio regionale

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

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

L'articolo 1, comma 3, della l.r. citata 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. 50 che segue, nel periodo 2013-2016 sono stati liquidati ai comuni contributi pari a 20.56 mln di euro per l'acquisto di 155 alloggi. Risultano ancora in corso le procedure per l'acquisto degli alloggi da parte dei comuni.

ACQUISTO ALLOGGI - MONITORAGGIO AL 31/12/2016								
(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 contributo liquidato al 31/12/2016	totale contributo liquidato fino al 31/12/2016	totale alloggi acquistati
Crevalcore	BO	1.063.636,00	850.908,80				850.908,80	7
Bondeno	FE	500.000,00	500.000,00				500.000,00	4
Cento	FE	1.263.736,00			631.868,00	379.120,00	1.010.988,00	10
Mirabello	FE	500.000,00				400.000,00	400.000,00	5
Sant'Agostino	FE	500.000,00		165.040,00	41.844,22		206.884,22	1
Bomporto	MO	692.307,00	553.000,00	139.307,00			692.307,00	4
Camposanto	MO	1.555.944,00	250.000,00	994.755,20	246.219,00		1.490.974,20	11
Carpi	MO	692.307,00			692.307,00		692.307,00	5
Cavezzo	MO	2.327.373,00	2.327.373,00				2.327.373,00	15
Concordia sulla Secchia	MO	2.127.373,00	1.131.900,00		569.998,00		1.701.898,00	17
Finale Emilia	MO	1.755.944,00				680.499,00	680.499,00	8
Medolla	MO	1.555.944,00	753.295,95				753.295,95	4
Mirandola	MO	2.327.373,00	1.111.951,50	1.450.421,50			2.562.373,00	15
Novi di Modena	MO	2.127.373,00	2.126.300,00				2.126.300,00	14
San Felice sul Panaro	MO	2.127.373,00		1.040.749,24			1.040.749,24	6
San Possidonio	MO	2.327.373,00	374.000,00	1.487.898,00	463.964,58		2.325.852,58	18
San Prospero	MO	1.555.944,00		701.800,00	491.742,40		1.193.542,40	11
TOTALE		25.000.000,00	9.978.729,25	5.979.970,94	3.137.933,20	1.459.619,00	20.556.252,39	155

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 della 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 della 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 della Giunta regionale n. 1094 del 14 luglio 2014).

In relazione a tali ultime risorse era già emerso nel corso della relazione di parifica relativa agli esercizi 2014 e 2015 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.

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 della 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 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 1-bis, 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)".

Nel 2016 la Regione ha continuato a svolgere un'attività di supporto ai comuni che stanno avviando la progettazione esecutiva dei progetti finanziati e sono stati organizzati incontri tecnici con i rappresentanti delle Soprintendenze e dei gestori dei servizi pubblici per la definizione di linee guida. Va comunque rilevata una difficoltà generalizzata nella attuazione delle opere che, come rappresentato dalla Regione in sede istruttoria, si prevede determinerà una proroga delle tempistiche previste nel citato Accordo del programma speciale d'Area "Rigenerazione e rivitalizzazione dei centri storici colpiti dal sisma-Attuazione dei Piani organici".

8 I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

8.1 Il pareggio di bilancio

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il legislatore ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost., introducendo nell'ordinamento un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, garantendo l'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria.

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, così come modificata dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, sono stati disciplinati il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici, la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nonché altri aspetti trattati dalla legge costituzionale sopracitata. Il capo IV dispone specificatamente riguardo all'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico.

Con l'entrata in vigore della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), sono state previste, per gli enti territoriali, nuove regole di finanza pubblica. Con l'articolo 1, comma 707, hanno cessato di avere applicazione tutte le norme concernenti la disciplina del Patto di stabilità interno degli enti locali e i previgenti vincoli delle regioni a statuto ordinario³⁶.

A decorrere dal 2016, pertanto, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano, le città metropolitane, le provincie e i comuni³⁷, concorrono al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica a prescindere dal numero di abitanti (comma 709); gli enti territoriali predetti, secondo quanto prevede il comma 710, devono conseguire “un saldo³⁸ non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali³⁹, come eventualmente modificato ai sensi dei commi 728, 730, 731 e 732”⁴⁰. Con l'Intesa sancita l'11 febbraio 2016

³⁶ Vengono abrogati i commi 461 e seguenti della legge 23 dicembre 2014 n. 190.

³⁷ Con esclusione dei comuni istituiti a seguito dei processi di fusione entro il 1° gennaio 2016 (art.4, comma 4, l. 21/2016), per i quali l'obbligo decorre dall'esercizio successivo.

³⁸ Per l'anno 2016 non rilevano gli impegni previsti dal comma 712-ter, in vigore dall'1 marzo 2017.

³⁹ Le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per il solo anno 2016, nelle entrate finali e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il Fondo pluriennale vincolato, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento (comma 711).

⁴⁰ Applicazione dei cosiddetti Patti di solidarietà territoriale.

in Conferenza Stato/Regioni, è definito il concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario per l'anno 2016.

Per il monitoraggio degli adempimenti previsti e l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, i successivi commi 719 e 720 prevedono che le regioni trasmettano al Ministero dell'economia e delle finanze le risultanze del saldo entro il termine perentorio del 31 marzo 2017⁴¹.

In sede istruttoria la Sezione ha quindi chiesto la trasmissione dei relativi modelli ISF/16, 2C/16 e 3OB/16 concernenti il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio per l'anno 2016 per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

I predetti modelli⁴² attestano per il 2016 il rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna, del saldo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali di cui alla citata Intesa dell'11 febbraio 2016 per euro 138.069.000.

Si riassume qui di seguito il contenuto dei modelli ISF/16 e 2C/16.

Tabella n. 51

MONITORAGGIO DELLE RISULTANZE DEL PAREGGIO DI BILANCIO PER L'ANNO 2016		
	importi in migliaia di euro	
EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (ART. 1, comma 711, Legge di stabilità 2016)	PREVISIONI DI COMPETENZA 2016	ACCERTAMENTI / IMPEGNI 2016
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	68.457	68.457
B) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	299.389	299.389
C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.702.953	9.766.224
D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	597.600	508.044
E) Titolo 3 - Entrate extratributarie	288.080	291.065
F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	218.189	147.730
G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	270.000	66.125
H) ENTRATE FINALI (H=C+D+E+F+G)	11.076.822	10.779.188
I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	10.454.850	10.233.335
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica	742.444	543.160
M) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	281.434	70.845
N) SPESE FINALI (N=I+L+M)	11.478.728	10.847.340
J) SALDO ANTICIPAZIONE FINANZIAMENTO SANITÀ	0	0
O) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (O=A+B+H-N+J)	-34.060	299.694
P) Spazi finanziari ceduti agli enti locali (art. 1, comma 728, L. n. 208/2015)	0	0
Q) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P)	-34.060	299.694
R) OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	161.625	161.625
S) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (S=Q-R)	-195.685	138.069

Gli importi indicati tengono conto delle risultanze a seguito del riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016 predisposto con DGR n. 419 del 5 aprile 2017.

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

⁴¹ Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 4 luglio 2016, pubblicato nella G.U. il 22 luglio 2016, n. 170.

⁴² Gli importi indicati tengono conto delle risultanze a seguito del riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016 predisposto con DGR n. 419 del 5 aprile 2017.

Tabella n. 52

PROSPETTO per la CERTIFICAZIONE della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2016			
<i>Importi in migliaia di euro</i>			
RISULTATI 2016		dati di competenza	dati di cassa (facoltativo)
O	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA	299.694	0
p	SPAZI FINANZIARI CEDUTI AGLI ETNI LOCALI (art. 1, comma 728, Legge di stabilità 2016)	0	0
Q	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO (Q=O-P)	299.694	0
R	OBIETTIVO DI SALDO DI CUI ALL'INTESA DELL'11 FEBBRAIO 2016	161.625	0
S	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTE E OBIETTIVO (S=Q-R)	138.069	0

Sulla base delle predette risultanze il Responsabile del Servizio Finanziario e l'Organo di Revisione Economico-Finanziaria hanno certificato che nell'esercizio 2016 è stato conseguito il saldo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali di cui all'Intesa sancita l'11 febbraio 2016 in Conferenza Stato Regioni

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

8.2 I patti di solidarietà territoriale

Con legge regionale n. 12 del 23 dicembre 2010 la Regione Emilia-Romagna ha introdotto un sistema di compensazioni a favore degli enti locali che permette una rimodulazione degli obiettivi finanziari assegnati. La legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità per il 2016) conferma e disciplina questi cosiddetti patti di solidarietà territoriale, che permettono di conseguire miglioramenti del saldo di competenza finale, favorendo gli investimenti. Il comma 728 prevede, infatti, che “Le regioni possono autorizzare gli enti locali del proprio territorio a peggiorare il saldo di cui al comma 710 per consentire esclusivamente un aumento degli impegni di spesa in conto capitale, purché sia garantito l'obiettivo complessivo a livello regionale mediante un contestuale miglioramento, di pari importo, del medesimo saldo dei restanti enti locali della regione e della regione stessa”.

Le regioni definiscono quindi i “criteri di virtuosità e le modalità operative” (comma 730) per l'attuazione di questi meccanismi di flessibilità orizzontale e verticale. Ciò avviene previo confronto con i rappresentanti delle autonomie locali, “tenendo conto prioritariamente delle richieste avanzate dai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e dai comuni istituiti per fusione a partire dall'anno 2011 ...” (comma 729). Agli enti locali del territorio è quindi consentito di peggiorare il saldo finale, aumentando gli impegni in conto capitale. Entro il 15 aprile ed entro il 15 settembre, gli enti locali, comunicano all'Anci, all'Upi e alle regioni, “...gli spazi finanziari di cui necessitano per effettuare esclusivamente impegni in conto capitale ovvero gli spazi finanziari che sono disposti a cedere. Entro i termini perentori del 30 aprile e del 30 settembre, le regioni comunicano agli enti locali interessati i saldi obiettivo rideterminati e al Ministero dell'economia e delle

finanze ... gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica ...” (comma 730).

In data 19 febbraio 2016 e 5 settembre 2016⁴³, la Commissione tecnica interistituzionale⁴⁴, ha elaborato le proposte declinando i criteri per la distribuzione agli enti locali delle disponibilità derivanti dal Patto di solidarietà territoriale I e II *tranche*. Al fine di assicurare il pieno utilizzo degli spazi finanziari disponibili in ambito regionale e favorire una pianificazione tempestiva degli interventi di spesa in conto capitale da parte degli enti locali, la Giunta regionale, con DGR 799 del 30 maggio 2016, ha previsto una fase intermedia aggiuntiva rispetto a quelle previste dal comma 730 sopracitato, stabilendo il termine del 15 giugno 2016 per la presentazione delle richieste e delle cessioni di spazi, e il termine del 10 luglio 2016 per la relativa distribuzione.

Con DGR n. 477 del 4 aprile 2016 la Giunta regionale ha definito i criteri di virtuosità e le modalità operative per la distribuzione delle disponibilità degli spazi predetti relativi alla I *tranche*, considerando prioritariamente le richieste dei comuni con popolazione fino a 1000 abitanti, e tenendo presente il livello pro-capite di debito di ciascun ente⁴⁵. Una quota di spazi ceduti, viene inoltre riservata agli enti beneficiari di quote del Patto orizzontale negli anni 2014 e/o 2015 i cui saldi risultano modificati in senso peggiorativo nel 2016 in ragione del 50 per cento della quota ricevuta, ed un'altra quota, fino ad un massimo del 5 per cento delle disponibilità complessive, riservata per situazioni emergenziali o di carattere eccezionale. Con DGR n. 598 del 28 aprile 2016 viene assegnata la I *tranche* dei patti di solidarietà territoriale per l'anno 2016 a favore del sistema delle autonomie locali. L'assegnazione, riepilogata nella tabella che segue, viene disposta interamente a favore del comparto dei comuni, al fine di evitare un'eccessiva parcellizzazione degli importi. L'entità degli spazi offerti dal Sistema delle Autonomie locali della regione, è determinata in 14,910 milioni di euro, mentre l'ammontare del fabbisogno è quantificato in 76,203 milioni di euro, di cui 45,385 milioni di euro richiesti da comuni e 30,818 milioni di euro richiesti dalle province e dalla Città metropolitana di Bologna.

⁴³ Oltre alla proposta tecnica elaborata in data 24 maggio per la *tranche* aggiuntiva di cui alla DGR 799/26.

⁴⁴ Istituita con l.r. n. 12 del 23 dicembre 2010, art. 16 e nominata con atto del Presidente della Giunta.

⁴⁵ Coefficiente dato dal rapporto fra debito pro capite di ciascun ente (secondo le risultanze del Rendiconto generale per l'anno 2015) e debito medio pro capite dell'insieme dei comuni o delle province/città metropolitana, assoggettate alle regole del pareggio di bilancio, che chiedono di beneficiare degli spazi derivanti dalle disponibilità raccolte.

Per quanto riguarda poi la definizione dei criteri e delle modalità per la distribuzione dei patti di solidarietà territoriale II *tranche* (aggiuntiva), si deve far riferimento alla DGR n. 799 del 30 maggio 2016. Oltre a quelli previsti con DGR 477/2016 e relativi agli spazi I *tranche*, viene inserito un indicatore per favorire gli interventi di sviluppo degli investimenti coerenti con la programmazione regionale. All'assegnazione si dispone con DGR n. 1063 del 4 luglio 2016, passibile di rettifica per un 20 per cento in positivo o negativo entro il termine del 15 settembre; viene pertanto quantificato il fabbisogno degli enti locali del territorio in 56,557 milioni di euro (di cui 30,420 milioni da comuni e 26,137 da province e Città metropolitana), e il totale degli spazi offerti in 2,926⁴⁶ milioni. Per evitare la problematica precedentemente evidenziata riguardo alla parcellizzazione delle somme, la Regione prevede di assegnare le disponibilità raccolte interamente a favore del comparto dei comuni, in particolare agli enti con popolazione fino a 25.000 abitanti.

Con la III *tranche*, prevista entro il 30 settembre, viene ultimata la distribuzione dei patti di solidarietà 2016. La DGR n. 1407 del 5 settembre 2016 conferma i criteri e le modalità già utilizzate per la gestione della II *tranche* e, inoltre, stabilisce che gli enti locali beneficiari nell'esercizio 2015 di risorse aggiuntive, derivanti da interventi di compensazione di tipo orizzontale, che in sede di certificazione del rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno abbiano evidenziato uno scostamento fra saldo obiettivo e saldo programmatico superiore al 20 per cento, abbiano una decurtazione degli eventuali spazi assegnabili; inoltre si prevede, in conformità ai principi della legge regionale n. 12/2000, di verificare l'effettivo utilizzo degli spazi finanziari attribuiti nel corso del 2016⁴⁷.

La DGR n. 1540 del 26 settembre 2016 dà atto degli spazi finanziari offerti per la III *tranche* dal sistema delle autonomie locali, per un ammontare complessivo di 81,141⁴⁸ milioni e degli spazi finanziari richiesti per euro 54,248 milioni. Accertata poi l'eccedenza delle quote cedute rispetto al fabbisogno, dispone di soddisfare interamente le richieste ricevute dagli enti richiedenti non applicando nessun specifico criterio né sanzione.

⁴⁶ Importo assegnato rideterminato in euro 2.706.100,89 con DGR 1540/2016, a seguito delle rettifiche formulate dagli enti locali.

⁴⁷ Con successivo provvedimento la Regione definirà criteri e misure sanzionatorie qualora si riscontrasse un mancato impiego superiore al 20 per cento delle quote assegnate.

⁴⁸ Di cui euro 79.936.960,00 ceduti nell'ambito della III *tranche* e euro 1.204.000 derivanti da variazioni alle quote cedute con DGR n. 1063/2016. Visto il fabbisogno, le cessioni vengono ridotte per garantire l'obiettivo a livello regionale.

Nella tabella che segue si riepilogano gli spazi di manovra 2016 a favore del sistema delle autonomie locali.

Tabella n. 53

PATTI DI SOLIDARIETA' TERRITORIALE 2016				
(Importi in euro)				
	Quote cedute dal sistema delle Autonomie locali	Fabbisogno comuni	Fabbisogno province e Città metropolitana di Bologna	Quote sbloccate interamente a favore del comparto comuni
I tranche	14.910.000,00	45.384.963,00	30.817.975,00	14.910.000,00
II tranche (aggiuntiva)	2.925.538,00	30.419.796,21	26.137.000,00	2.706.100,89 (1)
III tranche	81.140.960,00 (2)	54.247.872,00		54.247.872,00
TOTALI				71.863.972,89

(1) Importo rideterminato con DGR n. 1540/16.

(2) Di cui euro 1.204.000,00 derivanti da variazioni alle quote cedute con DGR n. 1063/16.

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

8.3 Enti colpiti dal sisma del 20-29 maggio 2012

A seguito del sisma che ha colpito il territorio regionale nel 2012⁴⁹, sono stati assegnati fino al 2015 a comuni e province aventi diritto 151,6 milioni di euro. Nel 2016, oltre agli spazi di tipo orizzontale di cui si è già trattato, per complessivi 72 milioni di euro, sono stati assegnati ulteriori 12 milioni. L'art 1, comma 441, della legge n. 208/2015, dispone infatti che "Per l'anno 2016, nel saldo individuato ai sensi del comma 710 non sono considerate le spese sostenute dagli enti locali individuati ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122, e dell'articolo 67-septies del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, con risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni da parte di cittadini privati e imprese, nonché da indennizzi derivanti da polizze assicurative, puntualmente finalizzate a fronteggiare gli eccezionali eventi sismici e la ricostruzione, per un importo massimo complessivo di 15 milioni di euro. L'ammontare delle spese da escludere dal saldo di cui al comma 710 ai sensi del periodo precedente è determinato dalla regione Emilia-Romagna nel limite di 12 milioni di euro". Con DGR n. 478 del 4 aprile 2016 la Giunta regionale ha esplicitato i criteri⁵⁰ per l'esclusione di tali spese, disponendo di ripartire 2 milioni di euro in proporzione al fabbisogno, per l'anno 2016,

⁴⁹ L'art. 11, comma 2-bis del d.l. n. 210/2015 convertito dalla legge n. 21/2016 cita testualmente: " Il termine di scadenza dello stato di emergenza conseguente agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012, di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 6 giugno 2012, n. 74, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° agosto 2012, n. 122, è prorogato al 31 dicembre 2018".

⁵⁰ Criteri già definiti ed applicati nel corso del 2015.

richiesto dagli enti per spese finanziate con risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e donazioni, e 10 milioni di euro, per fabbisogni di spesa, per l'anno 2016, per i quali sussiste un cofinanziamento da rimborsi assicurativi⁵¹. La successiva DGR n. 597 del 28 aprile 2016, quantifica in 2,686 milioni di euro i fabbisogni di spesa espressi dagli enti per spese finanziate da risorse proprie provenienti da erogazioni liberali e in 17,406 milioni di euro i fabbisogni di spesa ammissibili per interventi di ripristino, ricostruzione e miglioramento sismico su propri immobili già inseriti nei piani attuativi, per i quali sussiste un cofinanziamento da rimborsi assicurativi. Quindi dispone di ripartire gli spazi disponibili pari a 12 milioni di euro, attribuendo 2 milioni di euro in proporzione al fabbisogno richiesto, relativamente alla prima ipotesi, e 10 milioni di euro per la seconda. L'allegato A della delibera della Giunta sopra citata dà conto in maniera dettagliata di tale suddivisione per ente richiedente, evidenziando una percentuale di soddisfacimento delle richieste pari, rispettivamente, al 74,46 per cento e 57,45 per cento. A seguito della proroga dei termini per la comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze e agli enti interessati degli importi da escludere dal saldo di competenza⁵², con DGR n. 1408 del 5 settembre 2016 è stata avviata una nuova rilevazione dei fabbisogni degli enti colpiti dal sisma, prevedendo rettifiche in positivo o in negativo degli spazi finanziari definiti con la precedente DGR n. 597/16; la DGR n. 1541 del 26 settembre 2016 dà quindi atto che gli ulteriori fabbisogni degli enti terremotati ammontano a 917 mila euro, per spese finanziate con risorse proprie provenienti da erogazioni liberali, e a 2,448 milioni di euro per spese cofinanziate da indennizzi derivanti da polizze assicurative. Gli spazi offerti invece dagli enti terremotati già beneficiari, ammontano a 20 mila euro per la prima ipotesi e 1,748 milioni di euro per la seconda. L'importo complessivo offerto, pari a 1,768 milioni, fermo restando la somma totale di 12 milioni di euro, viene ulteriormente ripartito fra gli enti richiedenti, per interventi per i quali sussiste un cofinanziamento da rimborsi assicurativi.

Nella tabella che segue, le assegnazioni definitive.

⁵¹ Qualora i fabbisogni risultino inferiori alle disponibilità, si procederà alla successiva redistribuzione in base al rapporto fra i premi assicurativi effettivamente riscossi nel periodo 2012/2015 e le correlate spese effettivamente sostenute nel medesimo periodo per ciascun ente (DGR n. 478).

⁵² stabilita dall'art. 3-bis del d.l. n. 113/2016, conv. dalla l. n. 169/2016.

Tabella n. 54

PATTI DI SOLIDARIETA' TERRITORIALE 2016 ENTI COLPITI DAL SISMA DEL 20-29 MAGGIO 2012			
(Importi in euro)			
	Fabbisogni espressi dagli enti	Ripartizione fondi sbloccati	Rettifica ripartizione
Spese finanziate da risorse proprie provenienti da erogazioni liberali	2.686.052,00	2.000.000,00	1.980.000,00 (1)
Spese ammissibili per interventi di ripristino, ricostruzione e miglioramento sismico su propri immobili già inseriti nei piani attuativi, per i quali sussiste un cofinanziamento da rimborsi assicurativi	17.406.380,00	10.000.000,00	10.020.000,00 (2)
TOTALI	20.092.432,00	12.000.000,00	12.000.000,00

(1) Importo rettificato a seguito di DGR 1541/16.

(2) Importo rettificato a seguito di DGR 1541/16.

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

9 LA GESTIONE DEI RESIDUI

9.1 Premessa

In tema di gestione dei residui l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 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 perfezionate⁵³.

9.2 L'attività di riaccertamento

Dall'esame del progetto di legge sul rendiconto generale per l'esercizio 2016, è emerso che il procedimento per la ricognizione ordinaria dei residui attivi e passivi formati nell'esercizio 2016 è iniziato con la nota del 10 febbraio 2016 del responsabile di *Policy Programmazione*

⁵³ 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.”*

Strategica delle politiche finanziarie e di Bilancio, con la quale è stato richiesto alle strutture organizzative dell'Ente di effettuare una verifica dei residui di propria competenza finalizzata al riaccertamento ordinario.

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 e i residui attivi e passivi degli esercizi 2015 e precedenti già ritenuti esigibili in sede di ricognizione straordinaria dei residui.

L'Ente riferisce che anche i residui non oggetto di riaccertamento sono stati valutati per verificare la fondatezza giuridica dei crediti accertati e il permanere delle posizioni debitorie in relazione agli impegni assunti.

Con delibera della Giunta regionale n. 419 del 5 aprile 2017, acquisito il parere dell'Organo di revisione economico-finanziario, è stato approvato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016.

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

- allegato A - residui attivi derivanti da esercizi pregressi ed elenco eliminazioni residui attivi;
- allegato B - residui attivi dell'esercizio 2016 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 2016 reimputati all'esercizio in cui risultano esigibili.

Con il riaccertamento ordinario è stato costituito o incrementato il Fondo pluriennale vincolato iscritto nella spesa dell'esercizio 2016 per un importo complessivo di 157,36 mln di euro (16,75 mln di euro per la parte corrente e 140,61 mln di euro per la parte in conto capitale).

Per quanto riguarda la consistenza del Fondo la delibera evidenzia l'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 e dell'art. 32, comma 2, del d.lgs n. 50/2016

(allegato E) le entrate e le spese reimputate per le quali non si costituisce il Fondo (allegato F) e da ultimo (allegato G), per ogni capitolo, la costituzione o la variazione del Fondo.

Le variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi sono state approvate con delibera della Giunta regionale n. 420 del 5 aprile 2017; 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.

9.3 I residui attivi

A seguito del riaccertamento ordinario sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per 34,09 mln di euro, sono stati riaccertati per maggiore riscossione crediti per 17,76 mln di euro e sono stati riconosciuti inesigibili al 31 dicembre 2016, e quindi da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili crediti per euro 37,26 mln di euro, corrispondenti a residui passivi reimputati.

I residui attivi della gestione 2016 provenienti da esercizi 2015 e precedenti ammontano a 5.672,15 mln di euro; di questi le riscossioni avvenute nel 2016 ammontano a 2.956,07 mln di euro, pari al 52,12 per cento del totale. Alla fine dell'esercizio, tenuto conto delle inesigibilità (34,09 mln di euro) e dei riaccertamenti (17,76 mln di euro), sono rimasti ancora da riscuotere 2.699,75 mln di euro.

I residui attivi relativi alla competenza (2016) ammontano a 2.214,19 mln di euro di cui 1.958 mln di euro sono iscritti nel Titolo I delle Entrate e sono costituiti per 367 mln di euro da imposte e tasse e proventi assimilati e per 1591 mln di euro da tributi destinati al finanziamento della sanità.

Per quanto riguarda i residui con anzianità superiore a 5 anni dalla Relazione sulla gestione emerge che, alla fine del 2016, sono in totale 233,34 mln di euro.

Nella tabella seguente viene rappresentato l'andamento della gestione dei residui attivi nel triennio 2014-2016.

Tabella n. 55

GESTIONE RESIDUI ATTIVI				
(Importi in milioni di euro)				
		2014	2015	2016
Residui rideterminati a seguito di accertamento straordinario			5.319,75	
Residui attivi iniziali	+	4.789,92	5.363,74	5.672,15
Riscossioni in conto residui	-	2.108,85	2.468,83	2.956,07
Residui inesigibili o reimputati	-	11,50	84,89	34,09
Residui riprodotti per riaccertamento	+	55,20	4,78	17,76
Subtotale - Residui da riportare nell'esercizio successivo	=	2.724,77	2.814,80	2.699,75
Residui relativi alla competenza	+	2.638,97	2.857,35	2.214,19
Residui attivi finali al 31/12	=	5.363,74	5.672,15	4.913,93

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

9.4 I residui passivi

A seguito del riaccertamento ordinario i debiti riconosciuti insussistenti o prescritti e, quindi, da eliminare dalle scritture contabili, ammontano a 36,84 mln di euro, mentre quelli riconosciuti inesigibili al 31 dicembre 2016 e da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili sono 152,56 mln di euro. I residui passivi provenienti dalle gestioni 2015 e precedenti ammontano a 5.862,73 mln di euro; considerando i pagamenti effettuati nel 2016, pari a 3.323,21 mln di euro, e le eliminazioni per insussistenza, si osserva una riduzione pari al 56,06 per cento dei residui provenienti dalle gestioni precedenti.

L'ammontare complessivo dei residui passivi passa da 5.862,73 mln di euro del 2015 a 4.899,09 mln di euro del 2016, con un decremento di 963,63 mln di euro pari al 16,4 per cento; I residui passivi relativi alla competenza (2016) ammontano a 2.396,41 mln di euro, in diminuzione del 26 per cento rispetto all'esercizio precedente.

Nella Relazione sulla gestione viene evidenziato che sulla consistenza finale dei residui passivi incidono per 1.337 mln di euro i residui per uscite per conto terzi e partite di giro costituiti quasi totalmente dai residui relativi alla restituzione allo Stato dell'anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria che trova corrispondenza nei residui attivi iscritti al Titolo I dei tributi destinati al finanziamento della sanità.

Nella tabella che segue sono rappresentate le predette risultanze e l'andamento della gestione dei residui passivi nel triennio 2014-2016.

Tabella n. 56

GESTIONE RESIDUI PASSIVI				
(Importi in milioni di euro)				
		2014	2015	2016
Residui rideterminati a seguito di accetramento straordinario			5.179,84	
Residui passivi iniziali	+	4.333,17	5.420,29	5.862,73
Pagamenti in conto residui	-	2.047,02	2.545,68	3.323,21
Residui eliminati per insussistenza o reimputati	-	44,36	268,24	36,84
Residui eliminati per perenzione	-	0,00	0,00	0,00
Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo	=	2.241,79	2.606,37	2.502,68
Residui relativi alla competenza	+	3.178,49	3.256,36	2.396,41
Residui passivi finali al 31/12	=	5.420,29	5.862,73	4.899,09

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

9.5 I residui perenti: consistenza e grado di copertura

Con l'art.4 della l.r. 18 luglio 2014, n. 18, di assestamento del bilancio 2014, è stata prevista la cessazione, a partire dall'esercizio finanziario 2014, della perenzione amministrativa⁵⁴, 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 che prevede che *“l’istituto della perenzione amministrativa si applica per l’ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell’esercizio 2014”*.

La tabella n. 57 contiene i dati relativi ai residui perenti, nel triennio 2014-2016, distinti in funzione della natura autonoma o vincolata della spesa.

⁵⁴ 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.

Tabella n. 57

COMPOSIZIONE DEI RESIDUI PERENTI			
ANNI 2014- 2016			
(Importi in milioni di Euro)			
RESIDUI PERENTI	al 31/12/14	al 31/12/15	al 31/12/16
Residui perenti mezzi propri della regione	110,34	73,97	48,39
Residui perenti vincolati per assegnazioni statali	184,00	134,17	95,50
Residui perenti vincolati per assegnazioni comunitarie	2,97	1,74	0,15
Residui perenti per trasferimenti da altri soggetti	0,95	0,74	0,73
Residui perenti per altre spese vincolate (1)	12,32	7,09	5,24
TOTALE RESIDUI PERENTI	310,58	217,72	150,01

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

(1) l'esercizio 2014 comprende i anche i residui perenti provenienti da capitoli di da partite di giro

La consistenza dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2016 è pari a 150,01 mln di euro in diminuzione di 67,7 mln di euro (pari al 31 per cento) rispetto all'esercizio 2015. Il calo è ancora più consistente prendendo come riferimento i valori dell'esercizio 2014 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. 58 evidenzia la consistenza dei residui passivi perenti nel 2015 (217,72 mln di euro), la relativa copertura nell'esercizio successivo (217,72 mln di euro) e la reiscrizione dei residui nel 2016 (57,40 mln di euro).

Il margine di copertura (pari al 100 per cento) è apprezzabile in quanto più elevato di quello espressamente previsto dall'articolo 60 del d.lgs n. 118/2011.

Tabella n. 58

Copertura e reiscrizione dei residui passivi perenti al 31/12/2015							
(Importi in milioni di euro)							
ESERCIZIO FINANZIARIO	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ESERCIZIO FINANZIARIO	FONDO A COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI	GRADO DI COPERTURA DEI RESIDUI PERENTI	ESERCIZIO FINANZIARIO	REISCRIZIONI DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	% REISCRIZIONI
2015	217,72	2016	217,72	100,00	2016	57,40	26,37

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

9.6 Il Fondo pluriennale vincolato

Il Fondo pluriennale vincolato è previsto dall'art. 3, commi 4 e 7, del d.lgs. n. 118/2011 ed è disciplinato dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2.

Tale Fondo, ai sensi del punto 5.4 del citato principio contabile, si sostanzia “nel saldo finanziario costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell’ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l’entrata”; esso rappresenta quindi il principale strumento di attuazione del principio della c.d. competenza finanziaria potenziata e rende evidente la distanza temporale intercorrente tra l’acquisizione dei finanziamenti e l’effettivo utilizzo delle risorse.

Il Fondo è stato costituito per la prima volta nell’esercizio 2015 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui. È stato iscritto in entrata, distintamente per la parte corrente e 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.

Al progetto di rendiconto 2016 è stato allegato il prospetto concernente “la composizione del Fondo pluriennale vincolato per missioni e programmi”, redatto secondo gli schemi ministeriali, dove si evidenzia la gestione del Fondo durante l’esercizio all’esito delle operazioni di quadratura contabile.

Il Fondo pluriennale vincolato del bilancio 2016 risulta inizialmente quantificato in 547,55 mln di euro, distintamente 68,46 mln di euro in parte corrente e 479,09 mln di euro in parte capitale; tale importo è stato definito con l’approvazione del rendiconto generale 2015.

Nel corso del 2016 il Fondo è stato utilizzato per dare copertura alle spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all’esercizio 2016, pari a 169,48 mln di euro. Inoltre si sono contabilizzate economie di impegno per 6,88 mln di euro determinando, come mostra la tabella che segue, una quota del Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2015 rinviata agli esercizi 2017 e successivi, pari a 371,19 mln di euro.

Tale ultimo importo va incrementato delle somme impegnate nel 2016 con imputazione agli esercizi 2017 e successivi, pari complessivamente a 146,27 mln di euro, per determinare la quota del Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2016 pari a 517,46 mln di euro. Questo Fondo costituisce la copertura di altrettanti impegni assunti per esigibilità differita sugli esercizi 2017, 2018, 2019 e successivi.

Il Fondo alla chiusura dell’esercizio 2016 diminuisce di 30,09 mln di euro rispetto al valore iniziale di 547,55 mln di euro. La maggior componente del Fondo è costituita dalla quota di 371,19 mln di euro, pari al 71,73 per cento dell’intero Fondo, destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti al 2016 e imputati ad esercizi successivi. La residua

quota di 146,27 mln di euro, pari al 28,27 per cento dell'intero Fondo, è rappresentata dagli impegni assunti nel 2016 e imputati agli esercizi successivi.

Tabella n. 59

Fondo pluriennale vincolato	
(importi in milioni di euro)	
Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2015 (A)	547,55
Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2016 e coperte da fondo pluriennale vincolato (B)	169,48
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2016 (c.d. economie d'impegni) (X)	6,88
Quota del FPV al 31/12/2015 rinviata all'esercizio 2017 e successivi (C=A-B-X)	371,19
Spese impegnate nel 2016 con imputazione al 2017 e coperte da fondo pluriennale vincolato (D)	127,74
Spese impegnate nel 2016 con imputazione al 2018 e coperte da fondo pluriennale vincolato (E)	17,94
Spese impegnate nel 2016 con imputazione agli esercizi successivi considerati nel bilancio pluriennale e coperte da fondo pluriennale vincolato (F)	0,59
Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2016 (G=C+D+E+F)	517,46

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

In sede istruttoria la Regione ha dato conto del percorso seguito per attivare il Fondo secondo le prescrizioni di cui al d.lgs. n.118/2011 e al punto 5.4 dell'allegato 4/2.

Sono state assoggettate a controllo contabile preventivo le delibere della Giunta regionale e/o le determinazioni dirigenziali comportanti registrazione di impegni contabili su capitoli di spesa finanziati con entrate già accertate e con articolazione della spesa su più esercizi finanziari.

Nella fase del controllo è stata posta particolare attenzione allo sviluppo dell'articolazione dell'esigibilità della spesa attraverso la necessaria indicazione del relativo cronoprogramma di realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento.

Si è quindi provveduto alla registrazione contabile dell'ammontare complessivo delle risorse finanziarie necessarie a garantire la totale copertura della spesa con imputazione contabile a valere sull'esercizio finanziario 2016.

I provvedimenti amministrativi indicavano sia il *quantum* della spesa da disarticolare in ragione del concetto di esigibilità collegata all'obbligazione giuridica perfezionata, sia il successivo percorso da realizzare per l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato che avrebbe consentito di rimodulare l'onere finanziario registrato sul bilancio regionale 2016 nei successivi esercizi indicati, in ragione appunto dell'esigibilità della spesa.

Nel 2016 sono state approvate due determinazioni dirigenziali del responsabile del Servizio bilancio e finanze, in qualità di responsabile finanziario, n. 16797/2016 e n. 21195/2016, che

hanno fatto da contenitore per tutti i provvedimenti amministrativi adottati ricadenti nell'obbligo di attivazione dello strumento del Fondo pluriennale vincolato, con cui si è provveduto:

- alle variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio 2016 e successivi per l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato sull'esercizio 2016 e per l'aggiornamento del Fondo pluriennale iscritto in entrata e in spesa negli esercizi 2017, 2018 e successivi;
- alla riduzione degli impegni di spesa assunti a carico dell'esercizio finanziario 2016 con le deliberazioni /determinazioni adottate per l'importo relativo all'attivazione del Fondo pluriennale vincolato;
- alla reimputazione della spesa a carico dei capitoli del bilancio per gli esercizi finanziari di riferimento in base alla scadenza delle obbligazioni giuridiche (esigibilità della spesa) secondo i termini di realizzazione degli interventi indicati nei provvedimenti amministrativi originari che disponevano la registrazione contabile della spesa.

Come già anticipato nei paragrafi precedenti con la deliberazione della Giunta regionale n. 419 del 2017, è stato effettuato il riaccertamento ordinario dei residui e incrementato il Fondo iscritto nella spesa dell'esercizio 2016 per un importo complessivo di 157,36 milioni di euro.

10 LA GESTIONE DI CASSA E LE ANTICIPAZIONI DI TESORERIA

Il Fondo cassa presso il Tesoriere regionale, al 31 dicembre 2016, presenta un risultato positivo pari ad euro 427,56 mln di euro, in diminuzione rispetto al saldo dell'esercizio precedente (455,34 mln di euro) in quanto nell'esercizio 2016 i pagamenti hanno superato le riscossioni per l'importo di euro 27,78 mln di euro.

L'andamento della gestione di cassa nel triennio 2014-2016 risulta dalla tabella che segue, dalla quale si evince che la consistenza del Fondo cassa ha un andamento in flessione nel periodo considerato.

Tabella n. 60

GESTIONE DI CASSA - Esercizi 2014 - 2016			
(Importi in milioni di euro)			
	a tutto il 2014	a tutto il 2015	a tutto il 2016
Fondo cassa iniziale	419,98	481,62	455,34
Riscossioni	12.868,15	13.043,50	14.275,36
Riscossioni da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale entrate	13.288,13	13.525,12	14.730,70
Pagamenti	12.806,51	13.069,78	14.303,14
Pagamenti da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale Uscite	12.806,51	13.069,78	14.303,14
Saldo	481,62	455,34	427,56

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. 5442 dell'11 aprile 2016 del responsabile del Servizio bilancio e finanze, e depositato l'11 maggio 2017 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 2016, ammontavano a 45,93 mln di euro e delle somme depositate sui conti correnti postali che a fine esercizio risultavano essere di 11,72 mln di euro.

Complessivamente, pertanto, le disponibilità di cassa, in chiusura dell'esercizio finanziario 2016 sono di 485,21 mln di euro suddivise come segue:

- 45,93 mln di euro presso la Tesoreria centrale dello Stato;
- 427,56 mln di euro sui conti di Tesoreria relativi alla gestione ordinaria e sanitaria;
- 11,72 mln di euro sui conti correnti postali.

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.

Anche nel 2016, come per l’esercizio precedente, 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 di cui al d.l. n. 35 del 2013 si rimanda al paragrafo 7.1.5 del capitolo 3.

11 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

11.1 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 che, con decorrenza 2014, 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 costituzionale⁵⁵, la regola aurea del divieto di

⁵⁵ Corte cost. 2 luglio 2014, sentenza n. 188.

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.

11.2 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, ha modificato il d.lgs. n. 118/2011, inserendovi il nuovo Titolo III dedicato all'ordinamento finanziario e contabile delle regioni.

Rilevanti novità sono state introdotte in materia di indebitamento regionale che hanno trovato 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 del d.lgs. n. 118/2011 (introdotto dall'articolo 1, comma 1, lett. aa, del citato d.lgs. n. 126), in cui si precisa, al comma 1, che “il ricorso al debito da parte delle Regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 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 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 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. 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 entrata⁵⁶.

⁵⁶ 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 riscosse, 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*”.

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.

11.3 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 (sentenze n. 425 del 2004 e n. 188 del 2014).

Con l'art. 75 del d.lgs. n. 118/2011 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, del d.lgs. n. 118/2011 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 costituzionale, sent. n. 188/2014).

La definizione di spesa di investimento è contenuta nell'art. 3, comma 18, della l. n. 350/2003, come integrato dal comma 1, lett. b, 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, 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).

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

Nel 2016 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento.

La facoltà - prevista dalla previgente normativa nazionale (art. 5 comma 2 del d.lgs. n.76/2000)⁵⁷ e regionale (art.34, commi 1 e 4, della legge regionale n. 40/2011)⁵⁸ - di

⁵⁷ 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."

⁵⁸ 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

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 (c.d. mutui a pareggio) è stata utilizzata 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 prevedeva che, fino al 2015 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 autorizzava l'impegno potesse essere superiore al totale delle entrate che si prevedeva di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo fosse 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. 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.

A partire dal 2016 risulta, pertanto, consentito finanziare il disavanzo pregresso conseguente l'utilizzo dei mutui a pareggio, ma non è possibile utilizzare mutui a pareggio per finanziare nuovi investimenti.

Va peraltro ricordato che nel corso dell'esercizio 2016⁵⁹ è stato introdotto il comma 688-bis all'art.1 della legge finanziaria 2016 in base al quale, per le regioni che abbiano registrato indicatori annuali di tempestività di pagamento migliori rispetto a quelli normativamente previsti, viene consentito anche per l'esercizio 2016 dare copertura agli investimenti autorizzati con mutui a pareggio. In sede istruttoria si è chiarito che la Regione, pur avendone i requisiti previsti, non vi ha fatto ricorso.

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.

⁵⁹ Il comma è stato introdotto con l'art.10 del d.l. 24 giugno 2016, n.113 convertito dalla legge 7 agosto 2016, n.160 che ha previsto che "Anche per l'esercizio 2016, per le sole regioni che nell'anno 2015 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, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, 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, sono valide le disposizioni di cui al comma 2, dell'articolo 40, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riferimento alla copertura degli investimenti autorizzati."

Con l'entrata in vigore del capo IV della l. n. 243/2012 è, inoltre, possibile ricorrere al debito solo nel limite della spesa per rimborso prestiti prevista dal proprio bilancio di previsione.

La Regione, all'art. 6 della legge regionale 29 dicembre 2015, n.24, di approvazione del bilancio preventivo 2016-2018, ha previsto il rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui e prestiti già autorizzati negli esercizi precedenti nella misura di 1.900,71 mln di euro, importo poi rideterminato in 1.780,99 mln di euro in sede di assestamento, con l'art.7 della legge regionale 29 luglio 2016, n.14.

Inoltre, per poter finanziare il programma triennale degli investimenti, non potendo più ricorrere alla copertura delle spese con i mutui a pareggio (tale possibilità come più sopra riportato è stata introdotta solo in corso di esercizio 2016), la Regione ha previsto, all'art.7 della precitata legge di approvazione del bilancio preventivo 2016-2018, l'autorizzazione alla contrazione di mutui o emissione di prestiti obbligazionari per l'importo complessivo di 194 mln di euro (100 mln nel 2016, 47 mln nel 2017 e 47 mln nel 2018).

Come evidenzia la tabella che segue, l'indebitamento non è stato contratto e gli oneri non sono stati sostenuti.

Tabella n. 61

CATEGORIA 17 -MUTUI - ANNO 2016 (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 per la copertura del saldo finanziario presunto dell'esercizio precedente	1.780,99	0,00	1.780,99	0,00
Mutui per pagamenti triennali degli investimenti	100,00	0,00	100,00	0,00
TOTALE	1.880,99	0,00	1.880,99	0,00

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

Nel corso dell'esercizio 2016 è proseguito l'ammortamento del debito pregresso e sono stati sostenuti 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 2016, 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 2016 era pari a 669,96 mln di euro, a fine esercizio 2016 risulta di 622,56 mln di euro, con una riduzione di 47,40 mln di euro rispetto alla fine dell'esercizio 2015. La parte prevalente del debito, pari a 603,6 mln di euro in valore assoluto e al 96,95 in valore percentuale, è costituita da mutui destinati al finanziamento della spesa sanitaria; la restante parte, pari a 18,96 mln di euro, è relativa a mutui per il finanziamento di interventi nel trasporto pubblico locale.

Tali risultanze sono espone nella sottostante tabella:

Tabella n. 62

MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO					
DESCRIZIONE DELLE PARTITE	DESTINAZIONE	CONSISTENZA ALL'1/1/2016	VARIAZIONI IN AUMENTO	VARIAZIONI IN DIMINUZIONE	DEBITO RESIDUO AL 31/12/2016
(Importi in milioni di euro)					
DEUTSCHE BANK ART 41 L. 448/01 - PRESTITO OBBLIGAZIONARIO	finanziamento spesa sanitaria	53,11		10,62	42,49
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	303,60		9,34	294,27
CASSA DEPOSITI E PRESTITI - FINANZIAMENTO DELLA QUOTA PARTE DI PERTINENZA REGIONALE DEI DISAVANZI DELLE AZIENDE SANITARIE E DEGLI ISTITUTI ORTOPEDICI RIZZOLI	finanziamento spesa sanitaria	284,05		17,22	266,84
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	29,20		10,24	18,96
TOTALE A) MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO AL 31/12/2016		669,96	0,00	47,41	622,56
B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI AL 31/12/2016					
TOTALE B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI AL 31/12/2016		0,00	0,00	0,00	0,00
C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE 31/12/2016					
TOTALE C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE 31/12/2016		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE MUTUI E PRESTITI (A - B - C)		669,96	0,00	47,41	622,56

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

L'andamento dell'indebitamento della Regione nel quinquennio 2012-2016, rappresentato nella tabella n. 63, risulta in costante diminuzione.

Dal 2012 l'entità del debito residuo è diminuito di 234,29 mln di euro; alla fine dell'esercizio la consistenza di mutui e prestiti è di 622,56 mln di euro pari ad una riduzione percentuale del 27,34 rispetto all'anno iniziale del quinquennio.

Tabella n. 63

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - MUTUI E OBBLIGAZIONI					
ANNI 2012 - 2016					
(Importi in milioni di euro)					
	2012	2013	2014	2015	2016
Consistenza al 1.1.	854,70	856,85	779,89	725,56	669,96
in aumento	2,15	0,00	0,00	0,00	0,00
in diminuzione		76,97	54,33	55,60	47,41
Consistenza al 31.12	856,85	779,89	725,56	669,96	622,56

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 2016 costituita al 93,17 per cento da mutui e al 6,83 per cento da obbligazioni.

L'indebitamento da mutui risulta prevalentemente contratto con istituti di credito ordinario (mln 336,76 di euro) e per una quota inferiore con la Cassa depositi e prestiti (285,8 mln di euro).

In relazione alla tipologia dei tassi d'interesse, si rileva che la parte prevalente del debito complessivo (355,72 mln di euro pari al 57,14 per cento) è gravata dal tasso fisso, mentre la restante parte del debito, pari a 266,84 mln di euro, è soggetta ad un tasso variabile.

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

Tabella n. 64

Indebitamento complessivo a carico della Regione e tipologia di tassi al 31 dicembre 2016						
(Importi in milioni di euro)						
Anno	Mutui	Obbligazioni	Debito complessivo *	Di cui sanità	Tipologia tassi	
					Fisso	Variabile
2016	580,06	42,49	622,56	603,60	355,72	266,84

* 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 prestiti obbligazionari trova puntuale riscontro nelle passività dello stato patrimoniale; nel corso dell'istruttoria si è chiarito che l'indebitamento per mutui è stato contabilizzato nella voce "debiti verso altri finanziatori" al lordo degli oneri a carico del bilancio statale (53,93 mln di euro).

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 stanziare e

impegnate a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2016, distintamente per la componente mutui e la componente prestiti obbligazionari. I dati esposti non comprendono gli oneri per l'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013, pari nel 2016 a 48,07 mln di euro, né gli oneri per l'operazione in derivati, pari nel 2016 a 15,11 mln di euro; per la trattazione specifica si rimanda rispettivamente al capitolo 3 paragrafo 7.1.5 e al paragrafo 9.6.

Gli impegni assunti nell'esercizio 2016 per il servizio del debito, per interessi e restituzione della quota capitale, complessivamente ammontano a 63,90 mln di euro, in diminuzione rispetto al dato del 2015 che era di 73,16 mln di euro.

Tabella n. 65

ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI E PRESTITI OBBLIGAZIONARI (ESCLUSI GLI ONERI DA ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' EX D.L. 35/2013 E GLI INTERESSI DA STRUMENTI DERIVATI) ANNO 2016							
(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 *	60,85	13,73	1,95	1,95	62,80	15,68
	Quota capitale	49,17	37,60	10,62	10,62	59,79	48,22
TOTALE		110,02	51,33	12,57	12,57	122,59	63,90

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

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

Oltre al debito a carico della Regione va considerato anche il debito regionale finanziato direttamente dallo Stato, pari a 53,93 mln di euro al 31 dicembre 2016, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (92,08 mln di euro).

11.5 Il limite alla capacità di indebitamento

L'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011⁶⁰ prevede che le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi 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

⁶⁰ 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'adeguata copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia.

tipologia "*Tributi destinati al finanziamento della sanità*" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione.

Pertanto, a differenza del previgente art. 10 della l. n. 281/1970, 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 Consulta⁶¹, 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. n. 35/2013 per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 degli enti del servizio sanitario nazionale concluse dalla Regione si rimanda a quanto esposto nel paragrafo 7.1.5 del capitolo 3 della presente relazione.

La Regione rispetta anche per l'esercizio 2016 il limite dell'indebitamento: come risulta dalla tabella n. 66 a fronte di una soglia legale di 212,97 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati in bilancio per spese di investimento, a seguito dell'asestamento, risulta pari a 57,70 mln di euro.

La copertura finanziaria è stata garantita attraverso le risorse afferenti al macro aggregato 50.1.07 – interessi passivi per l'ammortamento dei mutui (46,12 mln di euro) e al macro

⁶¹ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n.181/2015.

aggregato 50.2.03 - quota capitale per l'ammortamento dei mutui (11,58 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 1 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 solidi⁶². 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. 66

Limiti di indebitamento			
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO			
Dati da stanziamento bilancio (esercizio finanziario 2016, 2017, 2018)			
Aggiornamento in sede di Assestamento del bilancio e variazione generale			
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario 2016, 2017, 2018), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011			
	2016	2017	2018
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	9.702.953.298,33	9.542.484.700,33	9.542.484.700,33
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	8.638.097.298,33	8.514.703.700,33	8.514.703.700,33
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	1.064.856.000,00	1.027.781.000,00	1.027.781.000,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI			
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	212.971.200,00	205.556.200,00	205.556.200,00
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	153.364.858,25	141.834.827,95	127.625.512,33
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	0,00	0,00	0,00
G) Ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	0,00	0,00	0,00
H) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	57.696.851,79	136.157.722,21	140.720.784,71
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	41.104.167,94	30.645.915,74	22.132.356,31
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	112.260.690,31	111.188.912,21	105.493.156,02
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	155.274.348,21	69.398.477,79	64.835.415,29
TOTALE DEBITO			
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	762.044.409,21	676.483.086,78	599.354.783,43
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	1.880.993.990,48	47.000.000,00	47.000.000,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	2.643.038.399,69	723.483.086,78	646.354.783,43
DEBITO POTENZIALE			
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	7.029.534,09	6.628.785,43	6.213.360,33
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	7.029.534,09	6.628.785,43	6.213.360,33
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	0,00	0,00	0,00

(*) comprende le rate di ammortamento delle Anticipazioni di liquidità DL 35/2013

Fonte: assestamento bilancio regionale 2016-2018

⁶² L'esclusione delle entrate a destinazione specifica è conforme ai criteri indicati dalla Corte dei conti -Sezione delle Autonomie con deliberazione n.4/2003.

Il limite di indebitamento è stato determinato anche per gli esercizi 2017 e 2018 nell'importo di 205,56 mln di euro; la previsione dell'ammontare delle rate dei mutui e dei prestiti autorizzati con legge di bilancio nell'esercizio 2017 è pari a 144,39 mln di euro, rideterminata in sede di assestamento in 136,16 mln di euro. Nell'esercizio 2018 la previsione per la corrispondente spesa è pari a 148,96 mln di euro, rideterminata in sede di assestamento in 140,72 mln di euro.

La totale copertura degli oneri di ammortamento è prevista negli artt. 6 e 7 della legge regionale n.24/2015 di approvazione del bilancio preventivo 2016-2018 attraverso le risorse, rimodulate in sede di assestamento, afferenti alla Missione 50 - Debito pubblico, Programma 1 "Quota interessi ammortamento mutui e prestiti Obbligazionari" e Programma 2 "Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari" che, come mostra la tabella che segue, presentano le necessarie disponibilità.

La copertura degli oneri per il rimborso delle rate di ammortamento, anche per gli esercizi successivi al 2018, è garantita in quanto le autorizzazioni all'indebitamento concesse con il bilancio, rispettano i limiti quantitativi sopra indicati.

Tabella n. 67

Copertura degli oneri per il rimborso delle rate di ammortamento				
(Importi in euro)				
Missione programmi macroaggregati	Descrizione	2016	2017	2018
50.1.07	Interessi passivi per ammortamento mutui	46.120.323,55	104.896.196,53	105.729.500,12
50.2.03	Quota capitale per ammortamento mutui	11.576.528,24	31.261.525,68	34.991.284,59
TOTALE		57.696.851,79	136.157.722,21	140.720.784,71

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

11.6 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 derivati⁶³.

L'articolo 1, comma 572, della 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 normativa⁶⁴:

- 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

⁶³ 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.

⁶⁴ 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".

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.

La disciplina appena descritta è stata 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 2016 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 2016 e del 31 dicembre 2016, l'operazione in derivati ha comportato pagamenti da parte della Regione rispettivamente di 7,56 mln di

euro e 7,55 mln di euro per un totale di 15,11 mln di euro e nessun flusso a credito a causa del tasso negativo.

La Sezione evidenzia, in proposito, che i flussi in uscita, seppur diminuiti rispetto all'esercizio precedente (15,45 mln di euro), continuano ad essere fortemente negativi.

La Regione in sede di contraddittorio 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 del tutto antieconomica.

Tabella n. 68

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)
2016	622,56	580,06	266,84	42,49			266,84	266,84	15,11	

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

11.7 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.

Nell'esercizio 2016 non sono state rilasciate garanzie fidejussorie né lettere di *patronage*.

Nel 2009 la Regione, in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e la Provincia di Parma, ha rilasciato una lettera di *patronage* a garanzia degli impegni assunti dalla Compagnia delle Terme s.r.l., società fusa per incorporazione nella società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano s.p.a., per un contratto di *leasing* immobiliare. Tale contratto è stato sciolto in data 11 aprile 2016 e il compendio immobiliare oggetto del *leasing* è stato restituito a seguito del deposito di apposita istanza della società Terme di Salsomaggiore spa nell'ambito delle procedure di cui all'art.169-*bis* legge fallimentare.

Alla data di presentazione al Tribunale di Parma della domanda di ammissione a concordato preventivo liquidatorio, avvenuta il 15 luglio 2015, il debito residuo verso i soggetti finanziatori della società era pari a 7.224.567,48 euro mentre quello maturato era pari a 816.904,47 euro.

Ai fini della copertura dei rischi derivanti dalla possibile escussione della garanzia, la Regione, accogliendo le osservazioni formulate dalla Sezione⁶⁵, ha accantonato nell'avanzo di amministrazione un "Fondo di garanzia per far fronte agli oneri derivanti dalla prestazione di lettera di *patronage* alla Società Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa" dotato nel 2015 di 789.823,20⁶⁶ euro e incrementato nel 2016 di ulteriori 7.251.648,75 euro: l'importo complessivo pari a 8.041.471,95 euro copre sia il debito residuo che le rate non pagate dalla società, salvo il diritto di rivalsa nei confronti degli altri obbligati.

11.8 I debiti a breve termine

Per avere un quadro complessivo dell'indebitamento regionale si illustra nella Tabella n. 69 la situazione nel triennio 2014-2016 relativa ai debiti a breve termine, suddivisi nelle seguenti voci:

- debiti verso lo Stato, comuni ed altri enti pubblici;
- debiti verso altre regioni e Aziende sanitarie extra regione;
- debiti verso fornitori;
- altri debiti (categoria residuale).

Il debito totale al 31 dicembre 2016, pari a 1.571.115 migliaia di euro, formatosi prevalentemente in ambito sanitario, si è costituito per il 66,95 per cento nei confronti dello

⁶⁵ Vedi delibera 201/2014- PARI della Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna

⁶⁶ 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.

Stato, dei comuni e di altri enti pubblici e, in parte notevolmente più contenuta (3,49 per cento), nei confronti di fornitori.

Va precisato che la maggior parte dei debiti a breve termine è dovuto agli impegni del perimetro sanitario che, sulla base dell'art.20, comma 2, 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. 69

DEBITI A BREVE TERMINE (DEBITI DI FUNZIONAMENTO)										
(Importi in migliaia di euro)										
Anni	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
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
2016	1.051.848	940.924	4.850	2.124	54.863	11.133	459.553	309.602	1.571.115	1.263.783

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

12 STATO PATRIMONIALE, CONTO ECONOMICO, PATRIMONIO IMMOBILIARE E BILANCIO CONSOLIDATO

12.1 Premessa

Dal 1° gennaio 2016 è stato applicato il principio contabile generale n. 17 della competenza economica di cui all'allegato n. 1 al d.lgs. n. 118/2011 ed il principio applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011⁶⁷. L'integrazione dei sistemi di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale è favorita dall'adozione del piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 del suddetto decreto legislativo, costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali. Ai sensi dell'articolo 63, comma 2 del d.lgs. n. 118/2011, il rendiconto generale annuale della Regione è composto anche dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale⁶⁸. Il Conto economico "evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico patrimoniale" (comma 6); mentre lo Stato patrimoniale "rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio (comma 7)".

A seguito delle operazioni di assestamento economico-patrimoniale è stato elaborato il Conto economico e lo Stato patrimoniale del rendiconto della gestione, aggregando le voci del piano dei conti secondo il raccordo riportato nell'allegato n. 6 al d.lgs. n. 118/2011.

Come previsto dal punto 9.2 "L'avvio della contabilità economico-patrimoniale armonizzata delle Regioni" del principio contabile applicato dell'allegato 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, considerando che l'ordinamento contabile regionale non prevedeva l'adozione della

⁶⁷ Il sesto decreto correttivo di aggiornamento del D.Lgs. n. 118/2011 integra il principio contabile applicato della contabilità finanziaria (allegato 4/2), rinviando al 1° gennaio 2018 l'applicazione delle modalità di contabilizzazione relative alla gestione dei fondi UE, inserendo all'interno dell'appendice tecnica ulteriori nuovi esempi di contabilizzazione di operazioni particolari. Il suddetto decreto, inoltre, aggiorna il principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale (allegato 4/3), esplicitando le modalità di applicazione del metodo del patrimonio netto, definendo il trattamento contabile delle partecipazioni senza valore di liquidazione ed introducendo le riserve indisponibili del patrimonio netto, per i beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, per evidenziare la parte del patrimonio netto non effettivamente disponibile per l'ente in quanto costituita da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente.

⁶⁸ Il Collegio regionale dei revisori dei conti, con verbale n. 8 del 22 maggio 2017, ha rilasciato il relativo parere sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2016.

contabilità economico-patrimoniale e la Regione Emilia-Romagna redigeva fino al 2015 il solo Conto del patrimonio, è stato necessario elaborare il primo Stato patrimoniale di apertura sulla base della situazione rappresentata dal Conto del patrimonio dell'esercizio precedente, integrata da una ricognizione straordinaria della situazione patrimoniale della Regione, applicando direttamente i principi contabili dell'armonizzazione, sia con riferimento alla classificazione delle voci del patrimonio che per quanto riguarda i criteri di valutazione. Nella predisposizione dello Stato patrimoniale riferito all'inizio dell'esercizio 2016, la Regione si è attenuta ai criteri di valutazione esplicitati nel punto 9.3 "Il primo stato patrimoniale: criteri di valutazione" del suddetto principio contabile applicato.

12.2 Stato patrimoniale al 31 dicembre 2016

Lo Stato patrimoniale al 31 dicembre 2016 è contenuto nell'allegato n. 9 (attivo) e n. 10 (passivo) al progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2016.

Nella relazione illustrativa della Giunta regionale al progetto di legge sul rendiconto generale 2016, sono evidenziate diverse voci contabili (attive e passive) e relative variazioni rispetto all'esercizio 2015, di cui si rilevano le partite contabili più significative:

nell'esercizio 2016 il valore complessivo delle immobilizzazioni immateriali (euro 111.920.407,54), delle immobilizzazioni materiali (euro 343.080.397,50) e delle immobilizzazioni finanziarie (euro 182.309.141,34) presenta un trend in aumento rispetto al 2015;

nell'attivo circolante tra i crediti, nel 2016 complessivamente pari ad euro 4.746.433.219,54, in diminuzione rispetto al 2015 (euro 5.420.953.719,60), rientrano i crediti di natura tributaria destinati al finanziamento della sanità, che comprendono "i crediti che devono essere oggetto di regolazione contabile per la chiusura dell'anticipazione mensile per il finanziamento del SSN nonché delle quote premiali la cui erogazione è condizionata all'esito dei tavoli di monitoraggio". Tali crediti, nel 2016 pari ad euro 3.371.192.834,45, sono diminuiti rispetto al 2015 (euro 3.934.103.227,97), a seguito della riscossione dei residui attivi;

nella voce "Crediti per trasferimenti e contributi" hanno una maggiore incidenza percentuale (81,20 per cento) i crediti per trasferimenti e contributi verso amministrazioni pubbliche, che riguardano "i trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali

(Ministeri, Enti statali, Regioni, Province, Comuni)". Tali crediti, nel 2016, pari ad euro 711.431.999,33, sono diminuiti rispetto al 2015 (euro 737.170.058,22), a seguito della riscossione dei residui attivi;

le disponibilità liquide, per un importo complessivo, nel 2016, pari ad euro 485.208.256,79, in diminuzione rispetto al 2015 (euro 643.963.495,41), a causa della "riduzione delle giacenze presso il Tesoriere, sul conto di Tesoreria presso la Banca d'Italia e sui conti correnti postali";

il patrimonio netto, che passa da euro -2.450.237.417,05 (2015) ad euro -2.105.137.551,55 (2016), anche "per effetto del positivo risultato economico di esercizio 2016" pari ad euro 338.991.206,59;

i debiti, per un importo complessivo, nel 2016, pari ad euro 6.621.580.326,31, in diminuzione rispetto al 2015 (euro 7.759.567.100,10), comprendono tra i "Debiti da finanziamento" i debiti verso altre amministrazioni pubbliche, che si riferiscono "alla chiusura delle anticipazioni per la sanità dalla tesoreria statale". Tali debiti, nel 2016, pari ad euro 3.743.666.579,11, sono diminuiti rispetto al 2015 (euro 3.975.794.669,52), "per effetto della regolazione contabile con lo Stato per l'anticipazione sanitaria". Si rileva, inoltre, che nel 2016 non sono stati contratti mutui;

i "Debiti per trasferimenti e contributi", nel 2016 complessivamente pari a euro 1.895.734.438,98, comprendono principalmente "i trasferimenti alle aziende sanitarie ed ospedaliere, oltre a quelli verso gli enti locali";

i risconti passivi, nel 2016 pari ad euro 1.310.241.278,44, in diminuzione rispetto al 2015 (euro 1.313.903.524,95) "per effetto della movimentazione dell'avanzo e del Fondo pluriennale vincolato".

12.3 Conto economico

Il conto economico al 31 dicembre 2016 è contenuto nell'allegato n. 8 al progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2016.

Per quanto concerne i componenti economici positivi, la Regione ha precisato che "gli importi esposti nel conto economico derivano principalmente dalla contabilità finanziaria (accertamenti di competenza dei primi 4 titoli delle entrate, escluse le alienazioni di beni), integrati e rettificati da scritture volte a rappresentare la corretta competenza economica dell'esercizio. Le principali differenze emergenti rispetto alla contabilità finanziaria sono

dovute alla movimentazione dei risconti passivi”. Per quanto riguarda, invece, i componenti economici negativi, “gli importi esposti nel conto economico derivano principalmente dalla contabilità finanziaria (impegni di competenza dei primi due titoli delle spese, ad esclusione delle spese di investimento capitalizzate), integrati e rettificati da scritture volte a rappresentare la corretta competenza economica dell’esercizio. Le principali differenze emergenti rispetto alla contabilità finanziaria sono dovute alla movimentazione dei ratei passivi (prevalentemente relativi al personale) e alla reiscrizione dei residui passivi perenti i cui impegni non generano costi ma riduzioni di debito”.

Nella relazione illustrativa della Giunta regionale al progetto di legge sul rendiconto generale 2016, sono evidenziate diverse voci contabili positive e negative della gestione di competenza economica dell’esercizio 2016, di cui si rilevano le partite contabili più significative:

i proventi da tributi (euro 9.766.841.308,17), che comprendono “i proventi da imposte (Addizionale IRPEF e IRAP non sanità, Addizionale regionale all’accisa sul gas naturale, Imposta regionale sulle concessioni statali), da tasse (Tasse automobilistiche, Tassa regionale per il diritto allo studio, Tributo speciale per il deposito in discarica, Tasse sulle concessioni regionali, Tassa sulle concessioni di caccia e pesca), da tributi destinati alla sanità (IRAP e addizionale IRPEF sanità, compartecipazione IVA sanità), da compartecipazione da tributi erariali (compartecipazione IVA a Regioni non sanità e compartecipazioni al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il Fondo nazionale trasporti). Comprende inoltre i tributi in conto capitale costituiti dagli introiti derivanti dalla quota integrativa pari al 10 per cento dell’oblazione ai fini della definizione degli illeciti edilizi (art. 31, legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23)”;

i proventi da trasferimenti e contributi (euro 650.161.763,93), in cui hanno una maggiore incidenza percentuale (81,98 per cento) i “Proventi da trasferimenti correnti” (da Amministrazioni pubbliche centrali e locali, dall’Unione Europea e da imprese);

i “Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici” (euro 268.598.510,77), sono costituiti prevalentemente dai “proventi per entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del servizio sanitario regionale a cittadini residenti in altre regioni regolate in mobilità”;

le prestazioni di servizi (euro 379.346.517,06), che comprendono principalmente le “prestazioni sanitarie erogate a cittadini emiliano-romagnoli da aziende sanitarie di altre regioni regolate in mobilità”;

i “Trasferimenti e contributi”, pari complessivamente a euro 9.688.750.899,41, sono costituiti prevalentemente dai trasferimenti correnti (euro 9.519.113.421,58), che “sono per la maggior parte verso Amministrazioni pubbliche, principalmente Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale”;

nella voce “Proventi ed oneri finanziari”, gli oneri finanziari (euro 61.932.022,15), che comprendono “gli interessi passivi sui mutui, prestiti obbligazionari e strumenti derivati”, sono superiori ai proventi finanziari, complessivamente pari a euro 4.815.226,30;

nella voce “Proventi ed oneri straordinari”, i proventi straordinari (euro 79.255.981,29), costituiti principalmente da sopravvenienze attive e insussistenze del passivo (euro 66.394.864,90), sono superiori agli oneri straordinari (euro 37.965.219,01);

le imposte (euro 11.488.115,81), rappresentate dall'IRAP di competenza economica dell'esercizio 2016 ed infine il risultato economico dell'esercizio 2016 pari ad euro 338.991.206,59.

Nelle seguenti tabelle sono esposti i dati contabili dello Stato patrimoniale-attivo, dello Stato patrimoniale-passivo e del Conto economico 2016 della Regione Emilia-Romagna.

Tabella n. 70

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)		
	Importi in euro	
STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	2016	2015
A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE	0,00	0,00
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)	0,00	0,00
B) IMMOBILIZZAZIONI		
<u>Immobilizzazioni immateriali</u>		
costi di impianto e di ampliamento	0,00	0,00
costi di ricerca sviluppo e pubblicità	0,00	0,00
diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	15.284.346,16	13.436.783,69
concessioni, licenze, marchi e diritti simile	0,00	0,00
avviamento	0,00	0,00
immobilizzazioni in corso ed acconti	196.122,00	55.700,00
altre	96.439.939,38	95.411.950,05
Totale immobilizzazioni immateriali	111.920.407,54	108.904.433,74
<u>Immobilizzazioni materiali</u>		
Beni demaniali	107.919.753,87	108.649.817,05
Terreni	50.909,72	50.909,72
Fabbricati	95.065.430,79	95.680.188,94
Infrastrutture	12.803.413,36	12.918.718,39
Altri beni demaniali	0,00	0,00
Altre immobilizzazioni materiali	191.827.201,66	201.670.208,85
Terreni	3.179.648,77	2.971.155,89
<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00
Fabbricati	110.939.722,22	113.838.681,68
<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00
Impianti e macchinari	0,00	0,00
<i>di cui in leasing finanziario</i>	0,00	0,00
Attrezzature industriali e commerciali	1.102.263,91	1.924.482,45
Mezzi di trasporto	30.233.616,00	36.084.810,54
Macchine per ufficio e hardware	2.439.535,24	2.743.642,99
Mobili e arredi	153.353,51	208.035,51
Infrastrutture	10.425.578,68	10.545.916,46
Diritti reali di godimento	0,00	0,00
Altri beni materiali	33.353.483,33	33.353.483,33
Immobilizzazioni in corso ed acconti	43.333.441,97	569.285,25
Totale immobilizzazioni materiali	343.080.397,50	310.889.311,15
<u>Immobilizzazioni Finanziarie</u>		
Partecipazioni in		
<i>imprese controllate</i>	178.329.141,34	172.456.634,42
<i>imprese partecipate</i>	142.533.917,86	135.896.917,86
<i>altri soggetti</i>	8.447.113,50	8.447.113,50
Crediti verso	27.348.109,98	28.112.603,06
altre amministrazioni pubbliche	3.980.000,00	0,00
<i>imprese controllate</i>	0,00	0,00
<i>imprese partecipate</i>	0,00	0,00
<i>altri soggetti</i>	3.980.000,00	0,00
Altri titoli	0,00	0,00
Totale immobilizzazioni finanziarie	182.309.141,34	172.456.634,42
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	637.309.946,38	592.250.379,31
C) ATTIVO CIRCOLANTE		
<u>Rimanenze</u>		
Totale	93.134,64	71.131,36
<u>Crediti</u>		
Crediti di natura tributaria	3.845.494.995,21	4.418.387.377,61
<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>	3.371.192.834,45	3.934.103.227,97
<i>Altri crediti da tributi</i>	474.302.160,76	484.284.149,64
<i>Crediti da Fondi perequativi</i>	0,00	0,00
Crediti per trasferimenti e contributi	876.147.279,54	860.152.786,38
<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	711.431.999,33	737.170.058,22
<i>imprese controllate</i>	0,00	0,00
<i>imprese partecipate</i>	0,00	0,00
<i>verso altri soggetti</i>	164.715.280,21	122.982.728,16
Verso clienti ed utenti	13.487.127,43	11.981.932,70
Altri Crediti	11.303.817,36	130.431.622,91
<i>verso l'erario</i>	18.070,78	20.104,01
<i>per attività svolta per c/terzi</i>	0,00	0,00
<i>altri</i>	11.285.746,58	130.411.518,90
Totale crediti	4.746.433.219,54	5.420.953.719,60
ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZI		
partecipazioni	0,00	0,00
altri titoli	0,00	0,00
Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi	0,00	0,00
<u>DISPONIBILITA' LIQUIDE</u>		
Conto di tesoreria	473.490.079,81	625.359.332,00
<i>Istituto tesoriere</i>	427.559.622,52	455.339.735,63
<i>presso Banca d'Italia</i>	45.930.457,29	170.019.596,37
Altri depositi bancari e postali	11.718.176,98	18.604.163,41
Denaro e valori in cassa	0,00	0,00
Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	0,00	0,00
Totale disponibilità liquide	485.208.256,79	643.963.495,41
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	5.231.734.610,97	6.064.988.346,37
D) RATEI E RISCONTI		
Ratei attivi	0,00	0,00
Risconti attivi	0,00	0,00
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)	0,00	0,00
TOTALE DELL'ATTIVO	5.869.044.557,35	6.657.238.725,68

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

Tabella n. 71

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)		
Importi in euro		
STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	2016	2015
A) PATRIMONIO NETTO		
Fondo di dotazione	-2.467.758.756,96	-2.473.867.415,87
Riserve	23.629.998,82	23.629.998,82
<i>da risultato economico di esercizi precedenti</i>	0,00	0,00
da capitale	23.629.998,82	23.629.998,82
da permessi di costruire	0,00	0,00
Risultato economico dell'esercizio	338.991.206,59	0,00
Patrimonio netto comprensivo della quota di pertinenza di terzi		
Fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi		
Risultato economico dell'esercizio di pertinenza di terzi		
Patrimonio netto di pertinenza di terzi		
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)	-2.105.137.551,55	-2.450.237.417,05
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI		
per trattamento di quiescenza	0,00	0,00
per imposte	0,00	0,00
altri	21.783.957,25	16.382.173,20
fondo di consolidamento per rischi e oneri futuri	0,00	0,00
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)	21.783.957,25	16.382.173,20
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO		
	0,00	0,00
TOTALE T.F.R. (C)	0,00	0,00
D) DEBITI		
Debiti da finanziamento	4.420.149.665,89	4.737.839.078,73
prestiti obbligazionari	42.494.082,66	53.113.620,60
v/ altre amministrazioni pubbliche	3.743.666.579,11	3.975.794.669,52
verso banche e tesoriere	0,00	0,00
verso altri finanziatori	633.989.004,12	708.930.788,61
Debiti verso fornitori	80.184.837,79	89.819.596,78
Acconti	2.160,00	7.655,94
Debiti per trasferimenti e contributi	1.895.734.438,98	2.647.723.056,61
enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	0,00	0,00
altre amministrazioni pubbliche	1.743.333.023,50	2.471.684.330,31
imprese controllate	16.789.259,14	13.298.355,86
imprese partecipate	189.621,28	79.592,26
altri soggetti	135.422.535,06	162.660.778,18
altri debiti	225.509.223,65	284.177.712,04
<i>tributari</i>	9.921.008,93	10.342.331,28
<i>verso istituti di previdenza e sicurezza sociale</i>	7.349.751,64	5.426.442,37
<i>per attività svolta per c/terzi</i>	0,00	0,00
<i>altri</i>	208.238.463,08	268.408.938,39
TOTALE DEBITI (D)	6.621.580.326,31	7.759.567.100,10
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI		
Ratei passivi	20.576.546,90	17.623.344,48
Risconti passivi	1.310.241.278,44	1.313.903.524,95
Contributi agli investimenti da amministrazioni pubbliche	0,00	0,00
Concessioni pluriennali	0,00	0,00
Altri risconti passivi	1.310.241.278,44	1.313.903.524,95
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)	1.330.817.825,34	1.331.526.869,43
TOTALE DEL PASSIVO	5.869.044.557,35	6.657.238.725,68
CONTI D'ORDINE:		
	2016	2015
1) impegni su esercizi futuri	0,00	0,00
2) beni di terzi in uso	0,00	0,00
3) beni dati in uso a terzi	0,00	0,00
4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	0,00	0,00
5) garanzie prestate a imprese controllate	0,00	0,00
6) garanzie prestate a imprese partecipate	0,00	0,00
7) garanzie prestate a altre imprese	8.041.471,95	8.041.471,95
TOTALE CONTI D'ORDINE	8.041.471,95	8.041.471,95

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

Tabella n. 72

Regione Emilia Romagna - Conto economico 2016 (*)	
(Importi in euro)	
CONTTO ECONOMICO	2016
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE	
Proventi da tributi	9.766.841.308,17
Proventi da fondi perequativi	0,00
Proventi da trasferimenti e contributi	650.161.763,93
<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>	532.994.071,39
<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	0,00
<i>Contributi agli investimenti</i>	117.167.692,54
Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	268.598.510,77
<i>Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	18.189.302,91
<i>Ricavi della vendita di beni</i>	9.150.894,60
<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>	241.258.313,26
Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	0,00
Variazione dei lavori in corso su ordinazione	0,00
Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0,00
Altri ricavi e proventi diversi	22.001.485,44
TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	10.707.603.068,31
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE	
Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	1.829.549,97
Prestazioni di servizi	379.346.517,06
Utilizzo beni di terzi	17.463.684,71
Trasferimenti e contributi	9.688.750.899,41
<i>Trasferimenti correnti</i>	9.519.113.421,58
<i>Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.</i>	91.288.352,48
<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>	78.349.125,35
Personale	172.690.824,98
Ammortamenti e svalutazioni	66.700.501,15
<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>	6.735.126,09
<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>	12.103.291,62
<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	0,00
<i>Svalutazione dei crediti</i>	47.862.083,44
Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	-22.003,28
Accantonamenti per rischi	7.999.784,05
Altri accantonamenti	0,00
Oneri diversi di gestione	5.773.461,21
TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	10.340.533.219,26
DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	367.069.849,05
C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI	
<i>Proventi finanziari</i>	
Proventi da partecipazioni	1.404.453,23
<i>da società controllate</i>	0,00
<i>da società partecipate</i>	1.404.453,23
<i>da altri soggetti</i>	0,00
Altri proventi finanziari	3.410.773,07
Totale proventi finanziari	4.815.226,30
<i>Oneri finanziari</i>	
Interessi ed altri oneri finanziari	61.932.022,15
<i>Interessi passivi</i>	61.932.022,15
<i>Altri oneri finanziari</i>	0,00
Totale oneri finanziari	61.932.022,15
TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	-57.116.795,85
D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE	
Rivalutazioni	0,00
Svalutazioni	764.493,08
TOTALE RETTIFICHE (D)	-764.493,08
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI	
Proventi straordinari	79.255.981,29
<i>Proventi da permessi di costruire</i>	0,00
<i>Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>	0,00
<i>Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>	66.394.864,90
<i>Plusvalenze patrimoniali</i>	1.813.302,00
<i>Altri proventi straordinari</i>	11.047.814,39
Totale proventi straordinari	79.255.981,29
Oneri straordinari	37.965.219,01
<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	0,00
<i>Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>	37.885.509,56
<i>Minusvalenze patrimoniali</i>	79.709,45
<i>Altri oneri straordinari</i>	0,00
Totale oneri straordinari	37.965.219,01
TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	41.290.762,28
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	350.479.322,40
Imposte	11.488.115,81
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	338.991.206,59

Per gli enti in contabilità finanziaria la voce si riferisce all'IRAP.

(*) si riportano i soli dati relativi al 2016 in quanto per l'anno 2015 non è stato redatto il conto economico

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

12.4 Patrimonio immobiliare

Nella seguente tabella sono esposti i dati, aggiornati al 31 dicembre 2016, della consistenza fisica e contabile, della destinazione e redditività del patrimonio immobiliare regionale.

Tabella n. 73

Regione Emilia Romagna - Patrimonio immobiliare al 31 dicembre 2016						
Categoria	Unità di mis.	consistenza sup lorda (n./mq./ha)	valore contabile Euro	reddito anno 2016 Euro	reddito annuo per mq/ha	redditività annua rispetto al valore contabile
Acque minerali e termali		74.656.808,00	96.415.563,78			
Terreni agricoli e foreste	mq	389.935.593,00	45.305.433,19	74,88		
a) in uso diretto	mq	351.518,00	379.524,20			
b) in uso ad enti pubblici	mq	383.668.926,00	44.015.274,72			
c) non utilizzati	mq	5.700.249,00	378.163,97			
e2) in uso commerciale	mq	17.927,00	6.316,41	canone ricompreso nei fabbricati		-
e3) fondi rustici (canone ricompreso nei fabbricati)	mq	177.533,00	525.422,63	canone ricompreso nei fabbricati		-
e4) altro	mq	19.440,00	731,26	74,88	0,00385	0,102
Fabbricati	mq	485.212,00	315.159.110,72	543.790,88		
a) in uso diretto	mq	149.586,00	168.563.312,86			
b) in uso ad enti pubblici	mq	282.277,00	113.919.016,35			
c) non utilizzati	mq	24.501,00	14.371.523,62			
e1) abitativi	mq	2.411,00	1.342.648,00	36.313,92	15,06177	0,027
e2) in uso commerciale	mq	23.311,00	16.634.765,25	495.458,84	21,25429	0,030
e3) - e4) rustici e altro	mq	3.126,00	327.844,64	12.018,12	3,84457	0,037
Totale terreni e fabbricati		390.420.805,00	360.464.543,91			
Totale terreni fabbricati e acque minerali		465.077.613,00	456.880.107,69			

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

Il patrimonio immobiliare regionale suddiviso in acque minerali e termali, terreni agricoli e foreste ed in fabbricati, presenta una consistenza complessiva al 31 dicembre 2016 di 465.077.613, mentre il valore contabile complessivo è pari ad euro 456.880.107,69, in aumento rispetto all'esercizio precedente (euro 340.703.333,94).

La Regione Emilia-Romagna, in sede istruttoria, con nota n. 385013 del 24 maggio 2017, ha precisato che "oltre alla distinzione generale fra acque minerali, terreni e fabbricati, sono stati riportati in tabella ... ulteriori articolazioni dei beni⁶⁹".

⁶⁹ La Regione ha effettuato la seguente classificazione dei beni:

- 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 similare. 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 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

A seguito delle disposizioni in materia di valorizzazione dei beni immobili (d.lgs. n. 118/2011), sono stati aggiornati i valori inventariali sulla base dei nuovi coefficienti di rivalutazione delle rendite catastali di ogni singola unità immobiliare ed è stato determinato un loro incremento di valore, mediamente pari a circa il 20 per cento. I canoni riscossi, determinati con criteri e dinamiche non legate ai valori catastali, non hanno subito sostanziali incrementi in funzione dell'adeguamento agli aumenti dei "prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati".

Per quanto concerne il reddito annuo per mq/ha, si registra un incremento dei fabbricati ad uso abitativo (da euro 10,65 nel 2015 ad euro 15,06 nel 2016) ed una lieve riduzione dei fabbricati in uso commerciale (da euro 21,83 nel 2015 a euro 21,25 nel 2016).

La Regione dispone di un sistema informativo per la gestione del patrimonio immobiliare regionale, che ha permesso "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 mercato⁷⁰".

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:

- uso abitativo;

- uso "commerciale" (negozi, uffici, magazzini, laboratori, ecc.);

- fondi rustici;

- 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).

⁷⁰ La Regione ha precisato che "... la modifica al d.lgs. 42/2004 ha rallentato tale attività in quanto con il d.lgs. 26 marzo 2008 n. 62 è stato introdotto l'art. 57 bis, il quale dispone che per l'assentimento in concessione o locazione di beni pubblici dichiarati di interesse culturale o che abbiano un'epoca di costruzione superiore ai 70 anni, si applicano le medesime procedure previste dagli artt. 54 e segg. del d.lgs. 42/2004 che prevedono espressamente, per ogni bene, il preventivo accertamento dei requisiti di interesse storico artistico e archeologico e la successiva autorizzazione alla concessione o locazione della competente Soprintendenza, corredata da specifiche prescrizioni d'uso, che dovranno essere riportate

Nell'anno 2016, in merito alle procedure volte alla valorizzazione dei beni nell'ambito del circuito pubblico attraverso l'affidamento in gestione di vari complessi immobiliari regionali agli enti pubblici, sono state perfezionate “convenzioni atte a consentirne il recupero e l'uso per finalità di pubblico e generale interesse⁷¹”.

12.5 Dismissione del patrimonio immobiliare

La Giunta regionale, con delibera n. 1671 del 17 ottobre 2016, ha approvato il nuovo Piano di alienazione e valorizzazione del patrimonio non strategico della Regione Emilia-Romagna, in attuazione dell'articolo 58 della legge 6 agosto 2008 n. 133, recante "Ricognizione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Provincie, Comuni ed altri Enti locali".

In sede istruttoria, la Regione ha evidenziato che “...le attività prodromiche all'attivazione delle procedure di alienazione vere e proprie rivestono un'importanza determinante, ma nello stesso tempo rappresentano vincoli imprescindibili all'azione amministrativa, che ne rallentano l'attuazione”.

In particolare, l'assolvimento degli adempimenti necessari per la verifica della sussistenza dell'interesse storico-artistico e culturale degli immobili di proprietà regionale è condizionato dal “Protocollo d'Intesa sottoscritto, in sede istituzionale, tra Soprintendenza, Regione, ANCI e UPI, che prevede, per la Regione, la possibilità di inoltrare al vaglio della Sovrintendenza 30 immobili l'anno e, nell'ipotesi in cui tali beni siano ritenuti di interesse storico-artistico, è necessario attivare la procedura di autorizzazione all'alienazione”.

Nel 2016 “le procedure di vendita poste in essere con procedure ad evidenza pubblica, sono risultate tutte deserte e non si è venduto nessuno degli immobili pubblicizzati”, a causa di una stagnazione del mercato immobiliare verificatasi a partire dal 2014.

Nella tabella successiva sono esposte le seguenti operazioni:

- operazione straordinaria di cessione di immobili pubblici non utilizzati, ai sensi dell'art. 11-*quinquies* del d.l. 30 settembre 2005 convertito, con modificazioni, nella legge 2

nell'atto e osservate dal concessionario o conduttore. Di conseguenza si è dato corso all'inoltro alla Soprintendenza, nel rispetto del limite numerico concesso, delle schede riferite agli immobili da valutare”.

⁷¹ In particolare, la Regione ha evidenziato “la convenzione con il Comune di Boretto, per la gestione dei compendi immobiliari siti in Boretto, e la convenzione con il Parco Nazionale Appennino Tosco Emiliano per i rifugi dell'Appennino Emiliano, nonché le convenzioni per l'affidamento in gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale situato nel territorio della Provincia di Forlì-Cesena alle Unioni della Romagna Forlivese e Valle Savio”.

dicembre 2005 n. 248, per un importo complessivo pari a euro 16.732.153,52 (n. 4 complessi immobiliari), in cui “uno dei beni proposti è stato ritenuto di potenziale interesse, ma non ha superato il secondo step della procedura di selezione”;

- operazione di valorizzazione e alienazione di immobili pubblici denominata “Proposta Immobili 2015”, promossa dal Ministero dell’economia e delle finanze, per un importo complessivo pari a euro 25.234.809,42 (n. 7 complessi immobiliari), in cui il complesso “Ex Colonia Varese” è stato selezionato da INVIMIT sgr per un eventuale apporto ad un fondo immobiliare di prossima costituzione, mentre “per i restanti sei immobili è pervenuta una formale comunicazione da parte della Direzione regionale Emilia-Romagna dell’Agenzia del demanio con cui manifestano la propria disponibilità a valutare ed individuare congiuntamente il miglior percorso per una valorizzazione dei beni stessi”;
- operazione di valorizzazione e alienazione di immobili pubblici denominata "Proposta Immobili 2016", promossa dal Ministero dell’economia e delle finanze, per un importo complessivo pari a euro 7.374.745,00 (n. 4 complessi immobiliari), la cui “attività è tutt’ora in corso anche con particolare riferimento al protocollo d'intesa stipulato tra Regione, INVIMIT e Agenzia del demanio nell'ottobre 2016”.

Tabella n. 74

VENDITE TRIENNIO 2014-2016			
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			
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.			
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	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
Vendite anno 2016			
Vendite per complessivi euro		55.067,13	100,00%
Immobili venduti n.		1	
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile		1	
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso			
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	%
Trattativa privata previa pubblicazione	1		55.067,13
Esercizio del diritto d'opzione			0,00%
Asta pubblica			
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione (art. 16 L.R. 10/2000)			
	Quantità	Valore Totale	Esito
\	4	7.374.745,00	Attività ancora in corso anche con riferimento al Protocollo d'Intesa tra Regione INVIMIT e Agenzia Demanio dell'Ottobre 2016

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

Tabella n. 75

Procedure di alienazione in corso 2017				
Valore di realizzo presunto	658.145,00		658.145,00	1
	Quantità	%	Valore	100,00%
Alienazioni da effettuare mediante				
Asta pubblica		0,00%		0,00%
Trattativa privata preceduta da idonea		0,00%		0,00%
Diritto d'opzione notificato	1	25,00%	329.745,00	50,10%
Diritto d'opzione	3	75,00%	328.400,00	49,90%
Protocollo d'Intesa tra Regione INVMIT e Agenzia Demanio per la Valorizzazione degli immobili regionali				Attività in corso
Vendite anno 2017 (dati riferiti al 30 giugno 2017)				
Vendite per complessivi euro			329.745,00	
Immobili venduti n.				
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				
Procedure di alienazione con stipula notarile in cors				
	1		329.745,00	100,00%
Alienazioni effettuate mediante				
	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione				
Esercizio del diritto d'opzione				0,00%
Asta pubblica		0,00		0,00%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione				
(art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	vendita	%

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

12.6 Il bilancio consolidato

Nel 2016 il processo di armonizzazione contabile è stato caratterizzato, oltre che dall'avvio della contabilità economico-patrimoniale, anche dall'introduzione del bilancio "consolidato" che rappresenta la situazione finanziaria e patrimoniale ed il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate.

Il bilancio consolidato è costituito dal Conto economico consolidato, dallo Stato patrimoniale consolidato, dalla relazione sulla gestione consolidata e dalla relazione del collegio dei revisori dei conti ed è redatto secondo gli schemi di cui all'allegato 11 e con le modalità e i criteri individuati nel principio applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'allegato 4/4 del d.lgs. n. 118/2016.

Nel corso dell'istruttoria la Regione ha dato atto delle attività preliminari intraprese finalizzate alla redazione e approvazione del bilancio consolidato dell'esercizio 2016 che, a norma dell'articolo 68 del d.lgs. n. 118/2011, è prevista entro il 30 settembre 2017.

Con delibera della Giunta regionale n. 2349 del 21 dicembre 2016, "Bilancio consolidato della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2016. Definizione del gruppo amministrazione pubblica e individuazione degli enti inclusi nel perimetro di

consolidamento” sono stati approvati l’elenco degli enti, aziende e società facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione Emilia-Romagna (GAP) e l’elenco degli organismi, già inclusi nel GAP, componenti il gruppo per la redazione del bilancio consolidato (Perimetro di consolidamento).

Il perimetro di consolidamento⁷² è risultato composto da sette società e otto enti strumentali:

società

- 1 Lepida S.p.a.
- 2 Ferrovie Emilia Romagna – Società a responsabilità limitata
- 3 Ervet – Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio S.p.a.
- 4 Apt Servizi Società a responsabilità limitata
- 5 TPER S.p.a.
- 6 Aster - Società consortile per azioni
- 7 Cup 2000 S.p.a.

enti strumentali

- 8 Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura della Regione Emilia-Romagna
- 9 Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna
- 10 Er.go – Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell’Emilia-Romagna
- 11 Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici
- 12 Agenzia regionale di protezione civile
- 13 Arpae Agenzia regionale per la prevenzione, l’ambiente e l’energia dell’Emilia-Romagna
- 14 AIPO Agenzia interregionale per il fiume Po

⁷² Per la definizione del perimetro la Regione ha comunicato in sede istruttoria di aver proceduto in tal modo: ...”si sono applicati i parametri relativi al “Totale dell’attivo” e al “Totale dei ricavi caratteristici”, escludendo il parametro “Patrimonio netto” il cui valore, in sede di prima redazione del bilancio consolidato, è stato ritenuto non significativo ai fini della definizione del perimetro di consolidamento. Per l’applicazione di quest’ultimo parametro, il Coordinamento tecnico interregionale in materia finanziaria e di bilancio ha formulato una richiesta di approfondimento alla Commissione Arconet per la quale si attende un riscontro.

Si precisa che, a seguito dell’applicazione dei parametri succitati, nel perimetro di consolidamento sono stati inclusi anche enti strumentali e società i cui bilanci mostravano valori irrilevanti, qualora l’inclusione di dette entità organizzative sia stata valutata significativa per una rappresentazione completa e veritiera della situazione economico patrimoniale e finanziaria del gruppo. In particolare, anche quando l’analisi dei valori di bilancio sanciva l’irrelevanza, sono stati inclusi nel perimetro di consolidamento otto fra enti strumentali, agenzie e istituti, nonché tutte le società in house della Regione Emilia-Romagna, con esclusione della Società Finanziaria Bologna Metropolitana, per la quale, a fronte di una quota di partecipazione dell’1%, non si detiene capacità di controllo gestionale”.

15 Agenzia regionale per il lavoro

I provvedimenti adottati sono stati comunicati agli organismi inclusi nel Perimetro di consolidamento e sono stati organizzati incontri tecnici, cui hanno partecipato le rappresentanze degli enti coinvolti, al fine di impartire direttive per implementare il flusso delle informazioni tra gli enti inclusi nel perimetro di consolidamento.

La Regione ha inoltre proceduto, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, lettera j, del d.lgs. n. 118/2011 alla predisposizione dei quadri riepilogativi dei debiti e crediti in essere con gli organismi partecipati e ha chiesto riscontro di detti quadri ai vari organismi. Per maggiori dettagli si rimanda al capitolo sulle partecipazioni. Anche tali operazioni rientrano nelle attività propedeutiche alla predisposizione del bilancio consolidato in quanto finalizzate alla sterilizzazione delle operazioni infragruppo; infatti in sede di consolidamento devono essere eliminate le operazioni e i saldi reciproci, perché costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo.

Secondo quanto rappresentato in sede istruttoria è attualmente in corso la stesura delle direttive per la predisposizione del bilancio consolidato; tali direttive verranno poi trasmesse e condivise con gli enti rientranti nel perimetro di consolidamento. Il documento è stato redatto sulla base delle indicazioni del Gruppo interregionale sul bilancio consolidato⁷³.

⁷³ Il Gruppo è composto da cinque dirigenti di altrettante Regioni: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e Calabria ed è stato costituito per redigere un primo documento riportante le Linee guida applicative delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 118/2011 e nel corrispondente principio 4.4.

13 LE PARTECIPAZIONI REGIONALI

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

Con il d.lgs. 19 agosto 2016, n.175, è stato adottato il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” che conferma l’opzione legislativa assunta nella direzione di una contrazione/razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche in organismi societari, nel solco di quanto già indicato all’articolo 3, commi 27-29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) nonché, successivamente, all’articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n.147 (legge di stabilità per il 2014) e, da ultimo, all’articolo 1, commi 611-612, della legge 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità per il 2015).

Di interesse specifico in tema di riordino delle partecipazioni societarie pubbliche risulta l’art. 20 del Testo unico laddove al comma 1 si prescrive che, a regime, “ ... le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un’analisi dell’assetto complessivo delle società di cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione”. Al comma 4 è poi prevista, nell’ipotesi di predisposizione del piano di razionalizzazione, l’approvazione entro il 31 dicembre dell’anno successivo di una relazione sull’attuazione che dia atto dei risultati conseguiti.

In conformità alla previsione della legge delega poi, il comma 7 introduce una sanzione amministrativa, fino ad un massimo di euro 500.000,00, comminata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, nel caso di mancata adozione del provvedimento di analisi dell’assetto delle partecipazioni in portafoglio o dell’eventuale piano di razionalizzazione. In proposito il decreto correttivo, d.lgs. n.100 del 16 giugno 2017, all’articolo 13 ha modificato il comma 7 dell’articolo 20 del Testo unico precisando che la sanzione per la mancata adozione dei piani di razionalizzazione è riferibile soltanto agli enti locali.

Ugualmente rilevante è anche l’art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 rubricato “Revisione straordinaria delle partecipazioni”, da effettuarsi mediante un provvedimento motivato di ricognizione delle partecipazioni possedute e con individuazione di quelle che devono essere

alienate, fattispecie che costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato.

Di interesse è, in particolare, la statuizione di cui al comma 4 che prevede che “l’alienazione ... avviene entro un anno dalla conclusione della ricognizione di cui al comma 1” definendo *ex lege* cadenze temporali per i processi di dismissione che non possono essere rinviati *sine die*. Sempre sotto il profilo delle tempistiche assume importanza quanto statuito al comma 5 per cui “In caso di mancata adozione dell’atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti dall’articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all’articolo 2437-quater del codice civile”.

In particolare, le previsioni di cui al comma 7 dell’art. 20 e al comma 5 dell’art.24 sono atte a garantire effettività di applicazione ai processi di revisione/razionalizzazione delle partecipazioni societarie degli enti pubblici richiamati dalla normativa, rispondendo ad un’esigenza già riscontrata a partire dalla legge finanziaria per il 2008.

Premesso il richiamato breve *excursus* sull’evoluzione della disciplina normativa di riferimento, la Sezione osserva che la Regione Emilia-Romagna ha adottato il piano di razionalizzazione con la deliberazione 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” e di cui si è dato atto nella relazione annessa al giudizio di parifica sul rendiconto generale dell’esercizio 2015.

Successivamente, con deliberazione n. 2326 del 21 dicembre 2016, recante “Attuazione del piano di semplificazione, riordino e razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna approvato con DGR 514/2016” si è dato conto dello stato di implementazione del piano di riordino adottato.

In particolare è riferito che, con determinazione n. 10297 del 29 giugno 2016, è stato istituito un gruppo di lavoro composto da direttori generali e dirigenti regionali, direttori generali delle società *in house providing* e vertici direzionali delle altre società al fine, sia di predisporre un protocollo di relazioni con le Organizzazioni sindacali per le società coinvolte nel processo di riordino e razionalizzazione, sia per l’approvazione di uno studio di fattibilità

del processo di aggregazione organizzativo - gestionale di alcune funzioni trasversali di sei società *in house* (Apt, Aster, Cup 2000, Ervet, Fer, Lepida).

Successivamente, in data 7 luglio 2016, la Giunta regionale e le Organizzazioni sindacali confederali hanno sottoscritto, con riferimento al personale, un protocollo di intesa di definizione dei principi di riordino delle società regionali *in house*, sostanzialmente volto alla “salvaguardia qualitativa e quantitativa dei livelli occupazionali”. E’ stato, altresì, precisato che “tutte le operazioni sulle società in house ... che importano fusioni o trasformazioni societarie, si qualificano quali trasferimento d’azienda o di ramo d’azienda e pertanto sarà garantito a tutto il personale in servizio il trasferimento del rapporto di lavoro al nuovo soggetto societario, senza soluzione di continuità, mediante l’applicazione dell’art.2112 c.c., ivi compresi i trattamenti derivanti dai contratti nazionali di categoria e aziendali sottoscritti dalle OO.SS. comparativamente più rappresentative, se di miglior favore, con le OO.SS. di categoria; ...”.

Nel resoconto descrittivo delle varie azioni amministrative predisposte in attuazione del piano di riordino, la summenzionata deliberazione dà poi atto dell’acquisizione, mediante procedura negoziata, del servizio professionale specialistico di *advisoring* e di natura giuridico-amministrativa per le programmate trasformazioni e dismissioni societarie.

Viene, quindi, richiamata la predisposizione del documento recante “Analisi delle funzioni trasversali presenti nelle Società *in house* partecipate dalla Regione Emilia-Romagna finalizzata alla redazione dello studio di fattibilità DGR 514/2016”, per l’appunto funzionale alla verifica di fattibilità del processo di aggregazione organizzativo-gestionale delle funzioni trasversali delle società *in house* e delle relative modalità di attuazione.

Come rappresentato dalla Regione in risposta alla nota istruttoria prot. n. 3266, l’analisi ha individuato gli ambiti di aggregazione delle funzioni ed i conseguenti risparmi, calcolati su un orizzonte temporale di 10 anni e stimati, prudenzialmente, in una misura di 5 mln di euro per i risparmi derivati da fusione e di 2,72 mln di euro per le ulteriori azioni di razionalizzazione delle funzioni.

In proposito si rappresenta il prospetto di cui all’allegato 2 alla deliberazione n. 2326/2016, dimostrativo delle contrazioni di costi che si prevede di conseguire, articolato per funzioni.

Tabella n. 76

Risparmi da aggregazione funzioni trasversali

(valori in euro)

Funzione	Risparmi derivati da fusione	Ulteriore azione di razionalizzazione delle funzioni
Organi e Organismi	1.100.000,00	420.000,00
<i>Consigli di amministrazione</i>	700.000,00	
<i>Collegi Sindacali</i>	400.000,00	200.000,00
<i>Organismo di vigilanza</i>		120.000,00
<i>Società di Revisione</i>		100.000,00
Direzioni Generali e Operative	1.000.000,00	
Posizioni organizzative	2.000.000,00	
Amministrazione Contabilità, Controllo di gestione		700.000,00
Risorse umane e Paghe	300.000,00	400.000,00
Acquisti	400.000,00	300.000,00
Legale	200.000,00	
Servizi Informatici		500.000,00
Comunicazione		200.000,00
Altri servizi		200.000,00
Totale	5.000.000,00	2.720.000,00

Fonte: Regione Emilia Romagna DGR 2326/2016

Sul punto, in sede di audizione del 16 giugno 2017, in riferimento alla richiesta di circostanziare quanto già concretamente messo in atto in esecuzione della fase progettuale, la Regione ha precisato che “è stata predisposta una prima ipotesi di piani e programmi operativi comuni, presentata in data 31 marzo 2017, relativa all’aggregazione di alcune funzioni trasversali per le quali si ritiene prioritario l’accorpamento (collegio sindacale, organismo di vigilanza, società di revisione, gestione risorse umane e paghe) e all’obiettivo di coordinare i programmi degli acquisiti di beni e di servizi, dei lavori pubblici e delle assunzioni di personale”.

In relazione a quanto descritto la Sezione prende atto dell’attività ricognitiva e programmatoria predisposta che porterà, a regime, all’efficientamento organizzativo-gestionale delle funzioni trasversali delle società *in house*. Peraltro, la Sezione rileva tempistiche prolungate per la concreta implementazione di quanto stabilito, con particolare

riferimento all'esecuzione dei processi di fusione societaria ed alle riorganizzazioni interne di quelle che non modificano il proprio assetto.

Con la richiamata nota informativa della Regione si è dato, inoltre, riscontro dell'attività di dismissione delle partecipazioni non strategiche nelle società non *in house providing*, in attuazione delle previsioni della DGR 514 del 2016. In particolare, per Attracchi Parmensi srl si è conclusa la procedura di liquidazione della società, con relativa cancellazione dal Registro delle imprese in data 5 dicembre.

Per quanto riguarda poi le Terme di Castrocaro spa, nel corso del 2016 si è avviato il processo di cessione delle partecipazioni di cui i soci pubblici hanno titolarità. In particolare, con la deliberazione della Giunta n. 2358 del 21 dicembre 2016, la Regione ha aderito formalmente, a seguito di presa d'atto di precedente asta andata deserta, alla proposta di acquisto avanzata da Long Life Formula spa, presentata in data 21 luglio 2016 e successivamente prorogata nei termini di validità e irrevocabilità al 31 gennaio 2017. È poi stata adottata la deliberazione n. 82 del 30 gennaio 2017 con cui la Regione ha approvato, per la parte di competenza, lo schema del contratto di cessione del 10 per cento delle quote pubbliche, con la successiva sottoscrizione dell'atto di trasferimento in data 31 gennaio 2017.

In sede di audizione del 16 giugno 2017 è stata, inoltre, depositata la deliberazione della Giunta n. 755 del 31 maggio 2017 che indirizza il voto della Regione a favore della proposta di trasformazione della società Terme di Salsomaggiore e Tabiano da spa in srl, con successiva messa in liquidazione. È stato, altresì, riferito che sono in corso le procedure di dismissione della quota nella società Infrastrutture Fluviali srl.

Circa l'alienazione delle partecipazioni non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali, in risposta alla nota istruttoria prot. 3266, la Regione ha anche precisato che in data 29 settembre 2016 è stata indetta procedura negoziata per l'acquisizione del servizio professionale di *advisoring* e di natura giuridico-amministrativa in materia di trasformazioni e dismissioni societarie. L'*iter* si è concluso con la determinazione n. 464 del 17 gennaio 2017, di aggiudicazione dei summenzionati servizi e con la determinazione di affidamento n. 1377 del 3 febbraio 2017. Il contratto tra l'aggiudicatario e la Regione Emilia-Romagna ha preso avvio con decorrenza 13 febbraio 2017 e la prestazione sarà ultimata entro il 31 dicembre 2017.

Le informazioni rese comprovano il protrarsi dei processi di dismissione delle partecipazioni in organismi societari non *in house providing* (con prevista riduzione delle quote societarie

in possesso da 17 a 9), ad oggi conclusi solamente per Attracchi Parmensi srl, nonché in modo parziale per le Terme di Castrocaro spa, fatto che implica la necessità di completare le previsioni del piano con un'analisi dei costi operativi anche di questi organismi, al fine di verificarne la praticabilità di un'eventuale contrazione. Quanto sopra alla luce di un contesto economico che potrebbe comportare il prolungarsi, per anni, del programmato processo dismissivo.

Inoltre la Sezione, nel prendere atto dell'impegno assunto in proposito dalla Regione, richiama la necessità di cogliere l'occasione della revisione straordinaria delle partecipazioni, da effettuarsi entro il 30 settembre p.v., per procedere ad un'analisi anche di quelle indirette di cui l'Ente ha titolarità, nonché dei relativi costi di organizzazione/funzionamento, con l'eventuale assunzione di misure di razionalizzazione della spesa.

La Regione ha, infine, dato atto del rispetto delle tempistiche di adeguamento degli statuti societari alle previsioni del Testo unico.

13.2 Il sistema delle partecipate regionali

La Regione Emilia-Romagna, al 31 dicembre 2016, 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 cinque 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.

In risposta al punto 15, lett. *d*, della nota istruttoria prot. n. 3266, con cui era stato chiesto alla Regione di indicare le società controllate, anche congiuntamente ad altri enti, nonché le società *in house*, sono stati comunicati i dati riportati nella tabella seguente.

Sette sono le società *in house* di cui una partecipata al 100% e due con partecipazione superiore al 90%. Per quanto riguarda le società diverse dalle *in house* viene effettuata una ripartizione in sei gruppi: società con capitale interamente pubblico e socio di maggioranza assoluta diverso dalla Regione (Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa), società con capitale interamente pubblico in cui la Regione risulta essere socio di maggioranza relativa (TPER spa), società con capitale pubblico superiore al 50% e con un socio pubblico (diverso dalla Regione) che possiede la maggioranza assoluta delle quote, società con capitale

pubblico superiore al 50 per cento in cui nessun socio pubblico possiede la maggioranza assoluta, società con capitale pubblico inferiore al 50 per cento e una società quotata.

Tabella n. 77

Società partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2016

Tipologia	Denominazione	Quota percentuale
<i>Società in house</i>	APT scrl	51,00
	Aster scpa	30,47
	Lepida spa	99,30
	Cup 2000 scpa*	28,55
	Ervet spa	98,36
	FER srl	100,00
	Finanziaria Bologna Metropolitana spa (<i>gestione del controllo amministrativo affidato ai soci di maggioranza</i>)	1,00
<i>Società controllate capitale pubblico 100% socio di maggioranza relativa RER</i>	TPER spa	46,13
<i>Società controllate capitale pubblico 100% socio di maggioranza assoluta diverso RER</i>	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa (<i>Comune di Salsomaggiore Terme 61%</i>)	23,43
<i>Società controllate capitale pubblico > 50% presenza di un socio di maggioranza assoluta</i>	CAL - Centro agroalimentare e logistica srl consortile (<i>Comune di Parma 54%</i>)	11,08
	Centro Agro-Alimentare di Bologna scpa (<i>Comune di Bologna 80%</i>)	6,12
	Centro Agro-Alimentare Riminese spa (<i>Rimini Holding spa 59% a sua volta partecipata al 100% dal Comune di Rimini</i>)	11,05
	Italian Exhibition Group spa** (<i>Rimini Congressi srl 58% i cui soci sono Rimini Holding 38% CCLAA di FC 38% Prov Rimini 24%</i>)	4,70
	Piacenza Expo spa (<i>Comune di Piacenza 54%</i>)	1,01
	Reggio Children srl (<i>Comune di Reggio Emilia 51%</i>)	0,71
<i>Società controllate capitale pubblico > 50% non presente un socio di maggioranza assoluta</i>	Fiere di Parma spa (<i>provincia PR 28% comune di Parma 28%</i>)	5,08
	Infrastrutture Fluviali srl (<i>Comune di Boretto 40%</i>)	14,26
	IRST srl (<i>RER 35%; AUSL Romagna 33%</i>)	35,00
	Sapir - Porto intermodale di Ravenna (<i>Ravenna Holding spa 29%</i>)	10,46
	Terme di Castrocaro spa (<i>Comune di Castrocaro 31%</i>)	10,20
<i>Società partecipate capitale pubblico < 50%</i>	Banca Popolare Etica scpa	0,09
	Bolognafiere spa	7,83
<i>Società quotate</i>	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	2,04

* nel 2016 Cup 2000 si è trasformata da società per azioni in società consortile per azioni; **nel 2016 Rimini fiera spa ha cambiato la propria denominazione in Italian exhibition group spa

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. 78

Fondazioni partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2016

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. Con la legge regionale di riordino istituzionale, n. 13 del 30 luglio 2015, è stata disposta la trasformazione dell'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente (Arpa) in Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (Arpae), con l'obiettivo di esercitare le funzioni in precedenza di competenza di Arpa e dei Servizi ambiente delle province. L'agenzia è operativa dal primo gennaio 2016.

Con la citata legge è stata inoltre istituita l'Agenzia regionale per il lavoro: ente regionale, dotato di personalità giuridica, di autonomia tecnico operativa, amministrativo contabile e finanziaria, patrimoniale ed organizzativa, con il compito di gestire le funzioni amministrative in tema di servizi per il lavoro.

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	Agrea 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	Arpae Agenzia regionale prevenzione, l'ambiente e l'energia	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	Agenzia regionale per il lavoro	gestione delle funzioni amministrative in materia di servizi per il lavoro
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

In considerazione della nuova disciplina recata dal Testo unico n. 175 e, in particolare, delle disposizioni che hanno per oggetto oltre alle partecipazioni dirette anche le partecipazioni indirette, si è ritenuto di integrare la rappresentazione del sistema delle partecipate regionali richiedendo all'Ente il prospetto di quelle indirette.⁷⁴

Da quanto fornito è emerso che, in riferimento agli organismi partecipati diversi dalle società, la Regione possiede partecipazioni indirette, peraltro di modesta entità, soltanto tramite l'Agenzia interregionale per il fiume Po.⁷⁵ Per quanto riguarda le società partecipate direttamente, undici risultano non avere a loro volta partecipazioni.⁷⁶

Nella tabella seguente vengono rappresentate le partecipazioni indirette della Regione al 31 dicembre 2016 possedute tramite organismi societari.⁷⁷

⁷⁴ Al fine di fornire una rappresentazione completa del sistema delle partecipazioni regionali sono state richieste tutte le società partecipate indirettamente anche se il Testo unico n. 175/2016 definisce partecipazione indiretta quella "in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica".

⁷⁵ Al 31 dicembre 2016 l'Aipo possedeva il 10,77% della società Agire Scarl (dismessa con atto del 28 aprile 2017) e lo 0,85% del consorzio Csi Piemonte (la quota riferibile alla Regione è pari allo 0,21%).

⁷⁶ Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl, Centro agro-alimentare riminese spa, Apt servizi srl, Ferrovie Emilia Romagna srl, Infrastrutture fluviali srl, Aster sepa, Finanziaria Bologna metropolitana spa, Lepida spa, Piacenza expo spa, Reggio children srl, Cup 2000 sepa.

⁷⁷ In merito alle variazioni intervenute nei primi quattro mesi del 2017 l'Ente ha comunicato che la società Citer Scrl in liquidazione partecipata tramite Ervet spa risulta cancellata dal registro imprese il 20 gennaio mentre in data 21 aprile la

Partecipazioni di secondo livello detenute per il tramite di società - situazione al 31 dicembre 2016

Partecipazioni dirette	Partecipazioni di secondo livello	% RER in partecipata diretta	% partecipata diretta in partecipata indiretta	% RER in partecipata indiretta
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	Bologna Congressi spa	2,04000	10,0000	0,20400
	Bologna Welcome srl		10,0000	0,20400
	Caf Industria Emilia Romagna spa		0,0700	0,00143
	Consorzio Energia Fiera District		4,7600	0,09710
	Fast Freight Marconi spa		100,0000	2,04000
	Ravenna Terminal Passeggeri srl		24,0000	0,48960
	Tag Bologna srl.		51,0000	1,04040
Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni	C.C.F.S. Soc. coop.	0,09420	0,0003	0,0000003
	Cgm Finance Soc. coop.		1,2200	0,00115
	Consorzio Etimos Soc. Coop.		1,3700	0,00129
	Coopmed S.A.		2,2800	0,00215
	Cultura Sparebank		2,3000	0,00217
	E. di C. spa		1,2600	0,00119
	E Nostra - Soc. Coop.		0,1200	0,00011
	Fair Trade Italia Soc. coop.		12,2000	0,01149
	Fefisol Sa Sicav Sif		1,0500	0,00099
	Goener Soc. coop.		0,0200	0,00002
	La Nef Soc. coop. Anonyme		0,1300	0,00012
	L'Ape - Consorzio senza scopo di lucro.		25,0000	0,02355
	Libera Terra Mediterraneo Soc. cons. cooperativa sociale Onlus		12,6600	0,01193
	Mag 6 Soc. coop.		1,4100	0,00133
	Mag Servizi Soc. coop.		0,8000	0,00075
	Merkur Andelskasse		0,7800	0,00073
	Sefea società europea finanza etica ed alternativa Soc. coop.		8,0000	0,00754
	Sidi Societ� en commandite par actions		0,7300	0,00069
	Triodos Bank N.V.		0,0100	0,00001
	Visa Inc.		0,0010	0,0000009
	Innesco Spa		14,2300	0,01340
	Fiditoscana Spa		0,0200	0,00002
	Esprit Societ� Consortile a r.l. in liquidazione		14,2900	0,01346
Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo del Nord Est spa	0,0100	0,00001		
Sec Scuola di economia Civile srl	0,8500	0,00080		
Etica Societ� Gestione Risparmio spa	51,4700	0,04848		
Bolognafiere spa	Bologna congressi spa	7,83200	55,0600	4,31230
	Bf Servizi srl		100,0000	7,83200
	Bolognafiere Cosmoprof spa		100,0000	7,83200
	Cosmofarma srl		100,0000	7,83200
	Fairsystem srl		68,7500	5,38450
	Ferrara Fiere Congressi srl		51,0000	3,99432
	Modena Fiere srl		51,0000	3,99432
	Immobiliare Fiera Maserati srl		100,0000	7,83200
	Forminprogress srl		51,0000	3,99432
	Comunicapa srl		100,0000	7,83200
	Pharmintech srl		100,0000	7,83200
	Bolognafiere China Ltd		100,0000	7,83200
	North American Beauty Events L.L.C.		50,0000	3,91600
	Cosmoprof Asia Ltd		50,0000	3,91600
	Lineapelle srl		27,4400	2,14910
	Bologna & Fiera Parking S.P.A.		36,8100	2,88296
	Futurpera srl		24,9900	1,95722
	Bologna welcome srl		23,3900	1,83190

continua

societ  Italian exhibition group spa ha acquisito una partecipazione del 20% nella societ  Cesena fiera spa (quota riferibile alla Regione 0,94%).

Partecipazioni di secondo livello detenute per il tramite di società - situazione al 31 dicembre 2016

Partecipazioni dirette	Partecipazioni di secondo livello	% RER in partecipata diretta	% partecipata diretta in partecipata indiretta	% RER in partecipata indiretta
Centro agro - alimentare di Bologna scpa	Consorzio Esperienza Energia Soc.cons.r.l.	6,12000	0,16000	0,00979
	Emilbanca Credito Cooperativo		0,00895	0,00055
	Consorzio Infomercati		5,56000	0,34027
Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	Citer Scrl in liquidazione	98,36363	20,00000	19,67273
	Soprip srl. in liquidazione		7,21000	7,09202
Fiere di Parma spa	Federalimentare4Expo srl	5,08417	50,00000	2,54209
	Koeln Parma Exhibitions srl		50,00000	2,54209
I.R.S.T. srl	Top-In Scarl	35,00000	4,84000	1,69400
Italian exhibition group spa	Aeroporti Vicentini srl. - in liquidazione	4,69800	1,88000	0,08832
	C.I.S. srl in concordato preventivo		7,70000	0,36175
	Conceptage srl		78,00000	3,66444
	Dv Global Link Llc		49,00000	2,30202
	Exmedia srl		51,00000	2,39598
	Expo Estrategia Brasil Eventos E Producoes Ltda		50,00000	2,34900
	Expo Venice spa In Fallimento		3,04000	0,14282
	Fairsystem international exhibition services spa		31,25000	1,46813
	Fiera servizi srl		100,00000	4,69800
	Fitness festival international srl in liquidazione		50,00000	2,34900
	Gfi srl		69,58000	3,26887
	Green Box srl		20,00000	0,93960
	Infracom Italia spa		0,01000	0,00047
	Societa' del palazzo dei congressi spa		20,67826	0,97146
Uni.Rimini Spa Soc. Cons. per l'Universita' nel riminese	6,00000	0,28188		
Porto intermodale Ravenna (S.A.P.I.R.) spa	Alliance Port Service srl	10,45585	100,00000	10,45585
	Cassa Di Risparmio Di Ravenna spa		0,01400	0,00146
	Cepim - Centro Padano Interscambio Merci spa		0,09500	0,00993
	Container Service Ravenna srl.		5,00000	0,52279
	C.U.Ra - Consorzio Utilities Ravenna S.C.R.L.		0,81900	0,08563
	Dinazzano Po spa		1,55000	0,16207
	Fondazione Flaminia		4,17000	0,43601
	Ravenna Compost srl		100,00000	10,45585
	Sapir Engineering srl.		100,00000	10,45585
	T.C.R. Terminal Container Ravenna spa		70,00000	7,31910
Terminal Nord spa.	100,00000	10,45585		
Terme di Castrocaro spa	Coter - Consorzio del circuito termale dell'Emilia Romagna srl	10,20000	6,32000	0,64464
	Fiera di Forli spa		0,13000	0,01326
Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa	CCEPP Soc. coop. r.l.	23,42638	0,2	0,47
	Ceip Scpa		0,51	0,11947
	Convention Bureau di Salsomaggiore Terme srl		11,94	2,798
	Parma turismi srl in liquidazione		4,5	1,054
	Coter - Consorzio del circuito termale dell'Emilia-Romagna srl		27,39	6,41649
	Societa' d'area per Salsomaggiore e Tabiano terme in liq.		65,68	15,38645
TPER spa	Consorzio Esperienza Energia Soc.Cons.r.l.	46,13000	0,16000	0,07381
	Dinazzano Po spa		95,35000	43,98496
	Herm srl - Holding Emilia Romagna Mobilità		94,95000	43,80044
	Ma.Fer srl		100,00000	46,13000
	Marconi Express spa		25,00000	11,53250
	Omnibus Scarl		51,00000	23,52630
	Società Emiliana Trasporti Autofiloviari spa		6,65000	3,06765
	Società Ferroviaria Provisoria Emilia-Romagna Scarl		30,00000	13,83900
	Sst - Società Per I Servizi Di Trasporto srl		51,00000	23,52630
	Start Romagna spa		13,79000	6,36133
	Tpb Scarl		85,00000	39,21050
	Tpf - Trasporto Pubblico Ferrarese Scarl		97,00000	44,74610
	Consorzio Trasporti Integrati		26,00000	11,99380

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

13.3 L'evoluzione del modello di *governance*

Prosegue, anche in riferimento all'esercizio 2016, l'analisi del processo di riorganizzazione del sistema di controllo sugli organismi partecipati intrapreso dalla Regione.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 1107 del 14 luglio 2014 sono state dettate le prime indicazioni per l'introduzione di un sistema di monitoraggio e vigilanza sugli organismi partecipati (enti pubblici regionali e enti di diritto privato in controllo pubblico regionale), con l'istituzione di una apposita struttura dedicata alla vigilanza con il compito di:

- “definire e aggiornare il modello di controllo sul sistema delle partecipazioni regionali in raccordo con le strutture centrali competenti ed assicurarne il rispetto nell'applicazione;
- sistematizzare e rafforzare il controllo, anche attraverso un sistema informativo opportunamente realizzato;
- assistere gli organi politici della Regione nell'elaborazione degli indirizzi strategici rivolti agli enti pubblici o di diritto privato regionali, fornendo loro adeguati strumenti per il supporto alle decisioni”.

Il percorso è continuato con la deliberazione n. 1015 del 28 giugno 2016, che ha approvato il modello amministrativo di controllo analogo per le società *in house* individuando le varie fasi attraverso le quali si sviluppa l'attività di monitoraggio, con la definizione delle competenze e delle responsabilità dirigenziali e perimetrando gli oggetti del controllo distinti per materia⁷⁸. Il modello prevede due report informativi destinati agli organi politici: il primo, entro il mese di giugno, attesta gli esiti dell'attività di vigilanza in ordine all'applicazione del modello amministrativo di controllo analogo con riferimento all'esercizio precedente, il secondo, entro il mese di novembre, finalizzato a fornire un supporto informativo nell'elaborazione degli indirizzi strategici⁷⁹. La citata delibera,

⁷⁸ Le materie sono:

- prevenzione della corruzione, trasparenza e pubblicità;
- reclutamento del personale e conferimento di incarichi;
- politiche retributive;
- affidamenti di contratti pubblici per l'acquisizione di forniture e servizi e per l'affidamento di lavori;
- obblighi in materia di nomine e compensi agli organi di amministrazione;
- profili patrimoniali, economici, contabili e finanziari;
- controlli sulle società partecipate dalle società *in house*.

⁷⁹ La DGR 1015/2016 ha previsto che i report riferiti all'esercizio 2015 vengano prodotti entro il 31.12.2016.

inoltre, introduce i controlli amministrativi di secondo livello, “effettuati su procedure/atti selezionati tramite tecniche di campionamento”.

L’Ente riferisce, inoltre, che nel 2016 si è conclusa la realizzazione del sistema informativo delle partecipate - SIP che costituisce l’unico strumento di acquisizione di dati, documenti e informazioni afferenti gli organismi partecipati necessari all’attività di monitoraggio e vigilanza.

Il modello è stato attivato nel secondo semestre 2016 con riferimento all’anno 2015, in particolare il Servizio pianificazione finanziaria e controlli ha elaborato una serie di quesiti al fine di verificare il rispetto degli obblighi normativi nei vari ambiti previsti dalla citata deliberazione e agli organi politici è stato quindi trasmesso il report circa gli esiti del controllo e la relazione sul sistema delle partecipazioni regionali.

Inoltre l’Ente riferisce che, viste le modifiche apportate al quadro normativo di riferimento dal d.lgs. n. 175/2016, sarà necessario aggiornare il modello amministrativo di controllo analogo per le società affidatarie *in house*.

In merito alle partecipate diverse dalle *in house*, la Regione, nel corso dell’audizione del 16 giugno 2016 e con la relazione annuale del Presidente sul sistema dei controlli interni, ha precisato di aver avviato l’attività di definizione di un modello di controllo per le società a prevalente capitale pubblico.

Secondo quanto riferito l’obiettivo è quello di predisporre, entro il 2017, modalità di controllo congiunto anche tramite la sottoscrizione di protocolli d’intesa o accordi interistituzionali, che definiscano gli ambiti e le modalità di raccordo per assumere le decisioni in ordine all’attività di indirizzo da esercitare nei confronti delle società partecipate, per esempio in tema di assegnazione degli obiettivi specifici di funzionamento di cui all’art.19 del d.lgs. n. 175/2016.

Per quanto riguarda le società in cui la partecipazione pubblica è minoritaria (Bolognafiere spa e Banca popolare etica scpa), l’Ente afferma che il controllo si esplica tramite gli strumenti di partecipazione ordinariamente riconosciuti al socio di minoranza dal codice civile; in ogni caso, anche per questa fattispecie, si intende “rafforzare gli elementi di proceduralizzazione interna per garantire un presidio attento, con riferimento agli obiettivi strategici assegnati a tali società, e per un ulteriore sviluppo dei flussi informativi e documentali”. In proposito, occorre sottolineare che, in considerazione dei nuovi investimenti in Bolognafiere spa, approvati dalla Regione nell’ambito del percorso di

sviluppo e promozione del sistema fieristico regionale avviato nel 2016, verosimilmente l'unica partecipazione minoritaria resterà quella afferente la Banca popolare etica scpa. Infatti, come si dirà più in dettaglio nel paragrafo seguente, in esito all'operazione di aumento di capitale deliberato dalla società e sottoscritto dalla Regione, dal Comune e dalla CCIAA di Bologna, la quota dei soci pubblici potrebbe divenire maggioritaria nel caso i soci privati decidessero di rinunciare al diritto di opzione sulle azioni di nuova emissione.

13.4 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 2016 si sono verificate le seguenti variazioni rispetto all'esercizio precedente:

- con deliberazione della 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 (l'operazione ha acquisito efficacia solo a seguito dell'iscrizione e del deposito dell'atto al Registro delle imprese avvenuto nel 2016). Inoltre, con deliberazione della Giunta regionale n. 1234 del 1 agosto 2016, è stata approvata la cessione alla società di n. 30 azioni del valore di 1000 euro ciascuna, in funzione del successivo trasferimento di azioni proprie agli enti pubblici che hanno manifestato interesse ad acquisire una quota;
- con deliberazione della Giunta regionale n. 328 del 14 marzo 2016 sono stati conferiti beni del patrimonio⁸⁰ della Regione alla società Ferrovie Emilia Romagna srl a titolo di aumento di capitale. In particolare, l'art. 15, comma 1, della legge regionale 29 dicembre 2015, n. 23 autorizza l'Ente a partecipare all'aumento del capitale sociale mediante il conferimento di beni, per il valore di euro 1.854.000,00. Inoltre, secondo quanto risulta dal sito internet della società, dal 10 agosto 2016 è divenuta esecutiva la decisione dell'assemblea dei soci di FER srl di rimborsare a tutte le province e all'Act Reggio Emilia le quote di partecipazione al capitale sociale, diventando pertanto la Regione socio unico;

⁸⁰ Immobile denominato "Stazione Viaggiatori - scalo ferroviario Porta Reno" sito nel Comune di Ferrara

- con deliberazione della Giunta regionale n. 943 del 21 giugno 2016 è stata approvata la modifica dello statuto di Cup 2000 spa afferente la trasformazione da società per azioni a società consortile per azioni;
- l'assemblea straordinaria dei soci di Rimini fieri spa, convocata in data 28 ottobre 2016, ha deliberato l'aumento di capitale a pagamento, con esclusione del diritto di opzione, per un importo di 9,9 mln di euro riservandolo alla società Vicenza holding spa⁸¹, da sottoscrivere mediante conferimento in natura dell'azienda. Inoltre, in considerazione dell'ingresso del nuovo socio, la denominazione viene modificata in Italian Exhibition Group spa. Per effetto di tale operazione la compagine sociale risulta formata da Vicenza holding spa, con una quota del 19 per cento, dalla Regione, che vede ridursi la propria quota dal 5,8 al 4,7 per cento, da Rimini congressi srl⁸², con una quota del 57,84 per cento e dalla Provincia di Rimini, con una quota del 7,23 per cento (la restante parte del capitale è suddivisa fra una pluralità di soci con entità minime).

Si sono poi verificate due operazioni di cessione/acquisizione di partecipazioni iniziate nel 2016 e perfezionate nel 2017: l'acquisto di nuove azioni di Bolognafiere spa e la cessione di una parte delle quote delle Terme di Castrocaro spa.

Per quanto riguarda Bolognafiere, come già anticipato, tre dei quattro soci pubblici⁸³, Regione, Comune di Bologna e CCIAA di Bologna, hanno programmato nuovi investimenti nella società.

La Regione, con deliberazione della Giunta n. 186 del 15 febbraio 2016, ha presentato il progetto di modifica della legge regionale n. 15 del 2008 in tema di partecipazione alle società fieristiche⁸⁴ ampliando le finalità perseguite dall'Ente tramite tali partecipazioni e aumentando da 12 a 17 mln di euro l'importo massimo autorizzato della partecipazione nella società Bolognafiere spa. Il progetto è stato approvato dall'Assemblea legislativa il 23 novembre 2016 (legge regionale n. 20 del 2016).

⁸¹ Partecipata dal Comune di Vicenza, dalla Provincia di Vicenza e dalla CCIAA di Vicenza ciascuno con una quota del 32,11 per cento.

⁸² A sua volta partecipata da Rimini holding spa, CCIAA della Romagna, e Provincia di Rimini.

⁸³ Al 31/12/2016 i soci pubblici erano titolari del 45,61 per cento delle azioni (CCIAA di Bologna 13,52 per cento, Città metropolitana di Bologna 12,85 per cento, Comune di Bologna 11,41 per cento, Regione Emilia-Romagna 7,83 per cento).

⁸⁴ Si richiama in proposito la disciplina recata dall'art. 4, comma 7, del Testo unico n. 175/2016, secondo il quale "sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici...".

In seguito all'aumento di capitale sociale di 20 mln di euro deliberato dall'assemblea straordinaria dei soci il 22 dicembre 2016, la Regione, con deliberazione della Giunta n. 2428 del 28 dicembre 2016, ha stabilito di sottoscrivere la quota di nuove azioni offerte in opzione per 1,57 mln di euro e di esercitare il diritto di prelazione sull'importo eventualmente inoptato fino ad un massimo di 3,43 mln di euro, per un ammontare complessivo di 5 mln di euro.

In riferimento alla parziale dismissione della partecipazione nelle Terme di Castrocaro spa, preliminarmente la Sezione osserva che si tratta di società definita "strutturalmente in perdita" (cfr. perizia sul valore economico del 29 maggio 2015), con un risultato negativo del bilancio 2015 per euro 337.712,00, a fronte di una riduzione dei ricavi da euro 817.471,00 ad euro 806.157,00, nonché con clausola statutaria che prevede il diritto di prelazione in capo agli altri soci nel caso in cui uno di questi "intenda trasferire, sotto qualsiasi forma, in tutto o in parte, le proprie azioni ..." (art.6).

Specificamente, come attestato dalla deliberazione della Giunta regionale n.2358 del 21 dicembre 2016, prima dell'intervenuta cessione la Regione Emilia - Romagna era titolare di 56.615 azioni (pari al 10,2 per cento del capitale sociale). I soci pubblici nel loro insieme avevano la proprietà del 51 per cento delle quote e il socio privato del 49 per cento del capitale sociale.

Nella stessa delibera è altresì dato atto che il socio privato Long Life Formula spa avanzava una proposta di acquisto del 10 per cento delle partecipazioni ad un prezzo unitario per azione pari ad euro 26,30, peraltro subordinandola ad ulteriori condizioni. Una era rappresentata dal raggiungimento di un accordo transattivo tra il socio - gestore e le Terme di Castrocaro spa "per la definizione del contenzioso in essere circa il riconoscimento del credito spettante a Long Life Formula spa per l'esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria; ...".

L'ulteriore condizione consisteva nell'impegno dei soci pubblici ad esprimere voto favorevole, nelle opportune sedi sociali, alla deliberazione di aumento di capitale da euro 5.550.310,00 ad euro 9.590.310,00, per 404.000 azioni del valore nominale di euro 10 ciascuna, con un sovrapprezzo per azione pari ad euro 16,30, riservato a Long Life Formula spa e da sottoscrivere in due *tranches*. La prima, entro e non oltre 60 giorni dalla deliberazione, di 202.000 azioni di nuova emissione per un ammontare complessivo di euro 5.312.600,00, da liberarsi mediante conversione in capitale del 50 per cento del credito

riconosciuto alla stessa Long life Formula spa in forza dell'accordo transattivo e per il residuo in denaro; la seconda, per la parte restante, da attuarsi entro 12 mesi dalla deliberazione di aumento di capitale e da liberarsi con le stesse richiamate modalità.

Inoltre, l'offerente assumeva "l'impegno a privilegiare la destinazione delle risorse apportate alla società Terme di Castrocaro S.p.A. con l'aumento di capitale di cui sopra per la ristrutturazione della piscina del complesso termale; ...".

La menzionata deliberazione n. 2358 dà poi atto che "l'accordo transattivo risulta essere stato perfezionato in data 22 luglio 2016, con definizione del credito contestato in euro 3.500.000,00 oltre IVA ...".

A seguito dell'intervenuta proposta, con deliberazione della Giunta regionale n. 1452 del 12 settembre 2016 è stato modificato il percorso di dismissione unitario in precedenza definito, articolando la nuova procedura in due *tranches*, oggetto di due distinte gare con asta pubblica: la prima, afferente la cessione del 10 per cento del capitale sociale di Terme di Castrocaro spa in capo ai soci pubblici, con a base d'asta il prezzo indicato nella proposta presentata da Long Life; la seconda, riguardante le partecipazioni che residueranno nella titolarità degli stessi enti.

In particolare, circa il mutato percorso di dismissione è stato precisato che "1. la 'proposta' di Long Life Formula S.p.A. costituisce elemento nuovo idoneo a consentire una nuova valutazione degli interessi pubblici coinvolti; 2. 'l'offerta' risulta effettuata a condizioni economiche in linea con il valore della società accertato dalla perizia del 29 maggio 2015 e più vantaggiose di quelle risultanti dall'integrazione di perizia dell'11 luglio 2016 ...; 3. l'adesione alla 'proposta' permetterebbe di ricapitalizzare la società senza alcun esborso da parte degli enti pubblici; 4. l'impegno alla ricapitalizzazione della società consentirebbe l'indirizzo della società verso obiettivi non garantiti dalla mera alienazione delle quote a terzi, quali: a) l'aumento del valore della società, il quale agevolerebbe l'alienazione delle residue partecipazioni degli enti a condizioni economiche potenzialmente migliori; b) il rilancio dell'attività del complesso termale, con positive ricadute sul tessuto economico del Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole; c) la realizzazione di un piano di investimenti, quanto meno diretto alla ristrutturazione della piscina pubblica, con immediato beneficio per la comunità locale; ...".

Infine, con la menzionata deliberazione della Giunta regionale n.2358, si è preso atto che la procedura ad evidenza pubblica di cessione del 10 per cento delle partecipazioni delle Terme

di Castrocara spa di proprietà dei soci pubblici si era conclusa senza la presentazione di alcuna offerta. Quindi, è stata approvata e si è aderito formalmente alla proposta avanzata da Long Life Formula spa, con sottoscrizione del contratto di cessione del 10 per cento delle quote in data 31 gennaio 2017.

In riferimento alla menzionata operazione di cessione, in corso di svolgimento, la Sezione si riserva di verificare ogni ulteriore evoluzione nella relazione di parifica del rendiconto dell'anno 2017.

Tabella n. 81

SOCIETA' PARTECIPATE - DATI SOCIETARI

(valori in euro)

n.	DENOMINAZIONE	QUOTA PARTECIPAZIONE 2014		QUOTA PARTECIPAZIONE 2015		QUOTA PARTECIPAZIONE 2016	
		IMPORTO	PERCENTUALE	IMPORTO	PERCENTUALE	IMPORTO	PERCENTUALE
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	6.510.215,00	8,800	1.839.137,50	2,040	1.839.137,50	2,04
2	Apt servizi srl	132.600,00	51,000	132.600,00	51,000	132.600,00	51,00
3	Aster scpa	225.477,00	30,470	225.477,00	30,470	225.477,00	30,47
4	Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni	57.500,00	0,1055	57.500,00	0,0966	57.500,00	0,0942
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	108.739,19	11,076	108.739,19	11,076	108.739,19	11,076
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa	3.178.898,10	6,12	3.178.898,10	6,12	3.178.898,10	6,12
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 scpa*	139.198,00	28,55	139.198,00	28,55	139.198,00	28,55
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	8.411.868,12	98,364	8.411.868,12	98,364	8.411.868,12	98,36
11	Ferrovie Emilia Romagna srl	3.391.396,00	97,060	8.491.396,00	98,810	10.345.396,00	100,00
12	Fiere di Parma spa	1.291.430,00	5,08	1.291.430,00	5,08	1.291.430,00	5,08
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa	18.000,00	1,000	18.000,00	1,000	18.000,00	1,00
14	Infrastrutture fluviali srl	7.560,00	14,264	7.560,00	14,264	7.560,00	14,264
15	I.R.S.T. srl	7.000.000,00	35,000	7.000.000,00	35,000	7.000.000,00	35,00
16	Italian exhibition group spa**	2.453.056,00	5,800	2.453.056,00	5,800	2.453.056,00	4,698
17	Lepida spa	60.285.000,00	99,295	60.285.000,00	99,295	65.068.000,00	99,301
18	Piacenza expo spa	160.605,00	1,086	160.605,00	1,086	160.605,00	1,0096
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	Società attracchi parmensi (Sap) srl in liquidazione***	17.500,00	25,000				
22	Terme di Castrocara spa	566.150,00	10,200	566.150,00	10,200	566.150,00	10,20
23	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa	5.998.410,00	23,426	5.998.410,00	23,426	5.998.410,00	23,426
24	TPER spa	31.595.101,00	46,13	31.595.101,00	46,13	31.595.101,00	46,13
TOTALE		141.553.809,73		141.965.232,23		148.602.232,23	

* nel 2016 Cup 2000 si è trasformata da società per azioni in società consortile per azioni; **nel 2016 Rimini fiera spa ha cambiato la propria denominazione in Italian exhibition group spa; ***cancellata dal registro imprese il 5 dicembre 2016

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

13.5 Le risorse finanziarie

Nelle tabelle seguenti viene rappresentata l'entità dell'impegno finanziario a carico del bilancio della Regione per trasferimenti alle società, alle fondazioni, alle agenzie ed alle aziende regionali, distinti per categoria economica della spesa.

I flussi più rilevanti per le società, come per gli esercizi precedenti, riguardano i trasferimenti correnti a favore di Ferrovie Emilia-Romagna srl.

Fra gli enti pubblici i trasferimenti di maggiore importo sono destinati a Er.go e Arpae.

Infine, per quanto riguarda le fondazioni, gli importi più consistenti si riferiscono a somme destinate agli organismi operanti nel settore delle arti performative: Fondazione Arturo Toscanini, Fondazione Teatro comunale di Bologna e Fondazione Teatro stabile pubblico regionale; quest'ultima, come rappresentato nel paragrafo seguente, mostra una situazione di squilibrio economico.

In sede di rendiconto 2016 è stata inoltre effettuata, per la prima volta, la verifica dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati prescritta dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. 118/2011.⁸⁵ Dalla relazione sulla gestione risulta che sono stati predisposti i quadri riepilogativi dei debiti e crediti sussistenti al 31.12.2016 e si è provveduto a chiedere riscontro contabile ai soggetti interessati. In ordine agli esiti l'Ente riferisce che “la procedura è in corso di definizione, allo stato attuale risultano in dettaglio:

- 20 posizioni conciliate, in parte già asseverate dagli organi di revisione delle partecipate o in corso di asseverazione;
- 12 posizioni sulle quali sono in corso approfondimenti;
- 15 posizioni per le quali si è ancora in attesa di riscontro da parte delle società/enti strumentali”.

La Sezione ha svolto, in merito, un approfondimento istruttorio, chiedendo di elencare le posizioni conciliate, quelle per cui il soggetto interessato non ha ancora fornito riscontro, nonché le posizioni per le quali sono in corso approfondimenti, indicando l'entità delle discordanze.

⁸⁵ La relazione sulla gestione allegata al rendiconto in particolare illustra: “*gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie;*”

La Regione ha risposto con nota del 26 giugno 2017 in cui si dà atto di 44 posizioni riconciliate su 48. Specificamente, per 25 posizioni i saldi contabili risultano coincidenti, mentre per 19 sono riconciliati attraverso “l’individuazione delle motivazioni che giustificano gli scostamenti, normalmente dovuti ad economie di spesa accertabili nella contabilità della Regione nel 2017 o a differenti criteri di contabilizzazione dei debiti/crediti tra RER e proprie partecipate”. Per quanto riguarda invece 4 posizioni (Agenzia interregionale Fiume PO, Lepida spa, Fer spa, Tper spa) risultano discordanze, allo stato non riconciliate.

E’ stato poi acquisito il verbale del Collegio dei revisori dei conti del 23 giugno 2017, con al primo punto dell’o.d.g. “Asseverazione crediti e debiti della Regione Emilia-Romagna nei confronti di enti strumentali, società controllate e partecipate”, dal cui contenuto risulta che “... il Collegio Regionale dei Revisori dei conti della Regione Emilia-Romagna esprime all’unanimità giudizio favorevole in merito alla conformità alla legge dei criteri utilizzati per la redazione della nota informativa e del prospetto consegnato nonché alla corrispondenza dei saldi in esso contenuti, rispetto alle risultanze contabili della Regione Emilia-Romagna. ...”. Dal medesimo verbale si evince, altresì, la mancata asseverazione dei saldi debitori/creditori da parte degli organi di controllo di 17 enti partecipati.

In seguito al contraddittorio del 30 giugno 2017, l’Ente ha aggiornato la Sezione circa l’evoluzione delle asseverazioni *medio tempore* intervenute, allo stato rilevandosene una carenza per quattro posizioni (Ervet spa, Lepida spa, Fer spa e Tper spa).

In conclusione, in relazione alla verifica dei rapporti creditori e debitori tra l’Ente e gli organismi partecipati prescritta dall’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, la Sezione ne rileva la mancata asseverazione da parte degli organi di controllo dei summenzionati 4 organismi partecipati. All’esito delle acquisizioni istruttorie la Sezione rileva, altresì, discordanze per 4 posizioni, fattispecie difficilmente giustificabile laddove afferisca a società *in house* (Lepida spa e Fer spa), veri e propri *interna corporis* dell’Ente.

Tabella n. 82

Trasferimenti della Regione alle società partecipate - somme impegnate anno 2016

(in migliaia di euro)

n.	Denominazione	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Investimenti fissi	Trasferimenti c/capitale	Acquisizione di partecipazioni e conferimenti di capitale	Uscite per conto terzi	Totali
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa							0
2	Apt servizi srl	13.123						13.123
3	Aster scpa	2.698	2.696					5.394
4	Banca popolare etica - Societa' cooperativa per azioni							0
5	Bolognafiere spa	2	298			5.000		5.300
6	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl							0
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa				146			146
8	Centro agro-alimentare riminese spa				19			19
9	Cup 2000 scpa	14.497						14.497
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	7.103	190				801	8.094
11	Ferrovie Emilia Romagna srl		146.645	6.088	14.691	1.854		169.278
12	Fiere di Parma spa				940			940
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa	2.019						2.019
14	Infrastrutture fluviali srl							0
15	I.R.S.T. srl							0
16	Italian exhibition group spa*	38	55					93
17	Lepida spa	7.932		4.407				12.339
18	Piacenza expo spa				149			149
19	Porto intermodale Ravenna (S.A.P.I.R.) spa		62					62
20	Reggio children srl							0
21	Società attracchi parmensi (Sap) srl in liquidazione**							0
22	Terme di Castrocaro spa							0
23	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa							0
24	TPER spa	368	10					378
	Totali	47.780	149.956	10.495	15.945	6.854	801	231.831

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

Tabella n. 83

Trasferimenti della Regione alle fondazioni - somme impegnate anno 2016

(in migliaia di euro)

n.	Denominazione	Acquisto di beni e servizi	Tasferimenti correnti
1	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale		2.179
2	Fondazione Arturo Toscanini		3.850
3	Fondazione centro ricerche marine	54	300
4	Fondazione collegio europeo di Parma		50
5	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati		140
6	Fondazione Flaminia		29
7	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica		
8	Fondazione Italia-Cina		89
9	Fondazione Marco Biagi		25
10	Fondazione nazionale della danza		1.100
11	Fondazione scuola di pace di Monte Sole		80
12	Fondazione scuola interregionale di polizia locale		150
13	Fondazione teatro comunale di Bologna		3.088
Totali		54	11.080

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

Tabella n. 84

Trasferimenti della Regione alle agenzie, aziende e istituti regionali - somme impegnate anno 2016

(in migliaia di euro)

n.	Denominazione	Acquisto di beni e servizi	Tasferimenti correnti	Altre spese correnti	Investimenti fissi	Trasferimenti c/capitale	Totali
1	Agenzia regionale di protezione civile		5.804			15.416	21.220
2	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura		4.050			1.100	5.150
3	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	721	85		691		1.497
4	Arpae Agenzia regionale prevenzione, ambiente e energia dell'Emilia-Romagna	2.013	67.445	0,123	168	1.782	71.408
5	Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna		67.550				67.550
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	90	5.423				5.513
7	Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici		1.600				1.600
8	Agenzia regionale per il lavoro		21.472				21.472
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	98					98
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	62					62
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	54					54
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	55					55
Totali		3.093	173.429	0	859	18.298	195.679

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

13.6 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 Arpae), il risultato è espresso in termini di avanzo/disavanzo.

Visti i tempi di approvazione dei bilanci, per alcuni organismi il dato riportato in tabella è quello risultante dal progetto di bilancio non ancora approvato.

Sono stati inoltre inseriti i risultati relativi all'esercizio 2015 per gli organismi in relazione ai quali il dato non era disponibile in tempo utile per poter essere considerato nella relazione allegata al relativo giudizio di parificazione. In proposito, si segnalano le perdite registrate dalle società Bolognafiere spa e Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa e dalla già citata Terme di Castrocaro spa.

In relazione a Bolognafiere spa il bilancio 2015 si è chiuso con un risultato negativo di 8,9 mln di euro determinato, secondo quanto emerge dalla nota integrativa, dalle consistenti svalutazioni effettuate in applicazione della disciplina civilistica e dei principi contabili; gli importi più rilevanti sono da ricondurre alla durevole perdita di valore di alcune poste iscritte nelle immobilizzazioni immateriali e finanziarie e nei crediti.⁸⁶

Secondo quanto risulta dal progetto di bilancio trasmesso, l'esercizio 2016 evidenzia un'inversione di tendenza, realizzando un utile pari a 3,3 mln di euro.

⁸⁶ Si segnala in particolare la svalutazione di attività finanziarie per 4,6 mln di euro di cui 2 mln per svalutazione di partecipazioni in conseguenza delle perdite rilevate nell'ultimo bilancio approvato dalle partecipate e 2 mln di euro per l'integrale svalutazione dei crediti vantati nei confronti della società collegata Bologna & fiero parking spa.

Tabella n. 85

Società partecipate - Risultato d'esercizio

(valori in euro)

n.	Denominazione	Risultato d'esercizio		
		2014	2015	2016
1	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	6.576.515	6.548.481	10.542.980
2	Apt servizi srl	16.237	1.182	36.415
3	Aster scpa	1.445	3.303	27.955
4	Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni	3.187.558	758.049	4.317.890
5	Bolognafiere spa	1.309.594	-8.906.162	3.326.445
6	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) scrl	-712.253	95.857	105.061
7	Centro agro - alimentare di Bologna scpa	1.035.979	209.775	394.980
8	Centro agro-alimentare riminese spa	-125.109	-149.774	38.241
9	Cup 2000 scpa*	256.425	732.064	1.105.503
10	Emilia-Romagna valorizzazione economica territorio (Ervet) spa	59.940	105.877	33.199
11	Ferrovie Emilia Romagna srl	212.392	238.041	114.379
12	Fiere di Parma spa	4.455.770	-664.809	5.961.633
13	Finanziaria Bologna metropolitana spa	1.713	15.457	51.916
14	Infrastrutture fluviali srl	-15.405	-21.160	758
15	Irst srl	125.115	3.873.962	2.111.663
16	Italian exhibition group spa**	2.984.288	3.943.494	6.358.144
17	Lepida spa	339.909	184.920	457.200
18	Piacenza expo spa	18.199	-440.311	111.571
19	Porto intermodale Ravenna (Sapir) spa	5.715.939	4.629.311	4.787.546
20	Reggio children srl	8.983	87.658	125.072
21	Società attracchi parmensi (Sap) srl in liquidazione***	-1.180	-1.787	
22	Terme di Castrocaro spa	229.133	-337.712	-345.607
23	Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa	-3.416.575	-6.526.601	-1.019.485
24	TPER spa	2.612.673	7.368.465	7.762.927

* nel 2016 Cup 2000 si è trasformata da società per azioni in società consortile per azioni **nel 2016 Rimini fiera spa ha cambiato la propria

denominazione in Italian exhibition group spa ***cancellata dal registro imprese il 5 dicembre 2016;

per le società Aster scpa, Bolognafiere spa, Fbm spa, Irst srl, Italian exhibition group spa, Porto intermodale Ravenna spa, Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa, e Tper spa il dato 2016 è quello risultante dal progetto di bilancio

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

Per quanto riguarda specificamente le Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa, dalle risultanze di bilancio del 2015 si riscontra un ulteriore aggravamento della già precaria situazione economico/finanziaria. La perdita di esercizio risulta infatti fortemente incrementata rispetto al 2014, passando da euro 3.416.575,00 ad euro 6.526.601,00. Contestualmente, in ragione dei contratti d'affitto di rami aziendali, il valore della produzione è diminuito da euro 17.090.245,00 nel 2014 ad euro 4.248.695,00 nell'esercizio successivo. Come risulta dalla nota integrativa, la contrazione dei ricavi è motivata dal fatto che "dal 1° aprile 2015 le attività relative al termale, villa Igea e la vendita di prodotti ...

sono state oggetto di un contratto di affitto di ramo d'azienda con T.S.T. s.r.l.; anche l'attività alberghiera dal 1° giugno 2015, sempre mediante un contratto di affitto di ramo d'azienda, è stata esercitata da Accentour ltd e non più direttamente dalle Terme di Salsomaggiore s.p.a.". Peraltro, come sottolineato nel parere reso dal Collegio dei revisori "la società continuerà a sostenere dei costi fissi che porteranno ... all'erosione del capitale sociale e dunque al continuo trend negativo", mentre l'affitto dei rami d'azienda comporta la significativa contrazione dei "ricavi delle vendite e delle prestazioni" pari ad euro 2.880.685,00 nel 2015 rispetto ad euro 15.689.063 nel 2014.

In ragione di questo difficile contesto economico/finanziario la società ha depositato presso il Tribunale di Parma ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo con riserva ai sensi dell'art. 161 della l.f. In data 9 febbraio 2016 è stata quindi presentata la proposta ed il piano di concordato ex art. 161, comma secondo e ss., della l.f.

Nel corso del 2017 la proposta è stata poi definitivamente approvata da parte del ceto creditorio e, successivamente, nel maggio del corrente anno è intervenuta l'omologazione del Tribunale di Parma.

Altresì, con deliberazione della Giunta regionale n. 755 del 31 maggio 2017, è stato adottato un indirizzo conforme alla proposta del Presidente della società che sarà oggetto di approvazione in una futura assemblea straordinaria. Il citato provvedimento prevede di "esprimersi favorevolmente, in presenza dell'autorizzazione del Giudice delegato, circa la proposta di trasformazione della società da spa a srl, e successiva messa in liquidazione; ...". Nella premessa si dà atto che la trasformazione comporterà una significativa riduzione dei futuri costi di gestione, essendo peraltro la società sostanzialmente amministrata e gestita, per tutta la durata dell'esecuzione del concordato, dagli organi della procedura. Viene puntualizzato, altresì, che la decisione risponde alla natura di tipo liquidatorio del concordato, comportando la soddisfazione dei creditori attraverso la cessione dei beni, non prevedendosi "nessuna ipotesi di continuazione dell'attività sociale successiva alla chiusura della procedura". A questo si aggiungano le statuizioni del d.lgs. n. 175/2016 in tema di partecipazioni strutturalmente in perdita.

In proposito il Collegio regionale dei revisori dei conti con verbale n. 9 del 13 giugno 2017 trasmesso il 27 giugno, all'unanimità "delibera di suggerire agli organi deputati della Regione Emilia-Romagna di attivare le procedure previste dal codice civile per i soci, al fine di individuare eventuali responsabilità degli organi di *governance* della società Terme di

Salsomaggiore e di Tabiano". Peraltro nello stesso verbale si registrano posizioni differenti circa la programmata rinuncia al Collegio sindacale /Revisore legale una volta intervenuta la trasformazione in srl.

In conclusione, all'esito degli elementi istruttori acquisiti la Sezione invita l'Ente ad un'attenta verifica, che si riserva di riscontrare, circa eventuali responsabilità degli organi di *governance* nella pregressa gestione sociale, soprattutto alla luce delle rilevanti passività pluriennali registrate.

Tabella n. 86

Fondazioni - Risultato d'esercizio

(valori in euro)

n.	Denominazione	Risultato d'esercizio		
		2014	2015	2016
1	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale	-160.152,00	-63.875,00	-282.705,00
2	Fondazione Arturo Toscanini	73.382,00	118.887,00	24.518,00
3	Fondazione centro ricerche marine	7.502,00	-57.109,00	-89.822,10
4	Fondazione collegio europeo di Parma*	178.731,00	109.308,00	Dato non disponibile
5	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati**	-31.418,83	-178.936,40	9.949,90
6	Fondazione Flaminia	-130.475,00	-116.310,00	6.151,00
7	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica	11.220,42	1.068,00	3.254,00
8	Fondazione Italia-Cina	-47.587,00	117.223,00	-87.101,00
9	Fondazione Marco Biagi	37.378,00	866,00	15.523,00
10	Fondazione nazionale della danza	20.255,00	15.229,00	7.154,00
11	Fondazione scuola di pace di Monte Sole**	-5.972,00	-29.980,38	26.122,00
12	Fondazione scuola interregionale di polizia locale	36.588,00	7.128,00	55.765,00
13	Fondazione teatro comunale di Bologna	-1.025.599,00	-1.957.780,00	24.046

*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

** dato da preconsuntivo

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

Tabella n. 87

Agenzie, aziende e istituti regionali - Risultato d'esercizio

(valori in euro)

n.	Denominazione	Risultato d'esercizio*		
		2014	2015	2016
1	Agenzia regionale di protezione civile	16.004.795,00	35.806.406,00	24.553.406,14
2	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura **	267.050,88	729.099,00	644.394,42
3	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	62.330.356,80	118.178.176,84	58.311.870,20
4	Arpae Agenzia regionale per la prevenzione l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	4.068.244,75	3.909.152,61	3.931.603,64
5	Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	2.701.200,95	6.116.824,00	4.585.343,19
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	2.448.971,14	1.918.919,71	1.869.726,62
7	Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici **	774.518,99	1.135.398,49	2.058.335,64
8	Agenzia regionale per il lavoro			7.516.450,00
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	406.633,87	427.194,96	429.314,80
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	376.355,60	396.547,56	403.642,58
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	400.886,00	401.317,35	414.032,79
13	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	683.935,35	671.343,73	638.364,36

* Tutti gli enti ad esclusione di Arpae sono in contabilità finanziaria, il risultato d'esercizio è pertanto in termini di avanzo/disavanzo;

** dato da preconsuntivo

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

14 LA SPESA DEL PERSONALE

14.1 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 corso del 2016.

Le novità, in tale materia, sono quelle introdotte dai commi 228, 234 e 236 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015 n. 208.

In particolare: il comma 228 ha posto il limite assunzionale del 25 per cento rispetto alle cessazioni dell'anno precedente; il comma 234 ha subordinato il ripristino delle facoltà assunzionali al completamento delle procedure di ricollocazione del personale degli enti di area vasta; il comma 236, infine, ha disciplinato l'ammontare delle risorse da dedicare al trattamento accessorio del personale, disponendo che non possa superare il corrispondente importo dell'anno precedente, ridotto in misura proporzionale al personale cessato, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

Al riguardo si segnala che il citato comma 236 è stato abrogato a decorrere dal 1 gennaio 2017 e che, da quella data, l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per il 2016, senza che sia stata sin qui riprodotta, se non parzialmente, la previsione che stabiliva la decurtazione delle medesime risorse in relazione al personale cessato durante l'anno⁸⁷.

Avuto riguardo al citato comma 234, il Dipartimento della Funzione pubblica, con propria nota DFP 0037970 del 18 luglio 2016, ha ripristinato la capacità assunzionale della Regione, in esito all'avvenuta completa ricollocazione del personale degli enti di area vasta, certificata dalla delibera della Giunta (DGR) n. 1910/2015, seguita da altri provvedimenti, necessari agli enti per avvalersi delle risorse umane utili a svolgere le funzioni

⁸⁷ Comma abrogato dall'art. 23, comma 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, di seguito trascritto. "2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e' abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del Patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

amministrative confermate ai sensi dalla L.R. n. 13/2015 e per assicurare il completamento delle attività ancora in carico ai bilanci delle aree vaste.

Inoltre, ha continuato ad applicarsi, per il 2016, il vincolo di cui ai commi 557 e 557 quater dell'articolo 1 della legge n. 296/2006⁸⁸; per quanto riguarda, invece, il limite di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010⁸⁹ la Regione - come sarà esposto successivamente - avendo soddisfatto alle condizioni alternative di cui al medesimo comma 28, settimo periodo, ed in conformità alle previsioni di cui al comma 20 dell'articolo 6 del medesimo d.l. n.78/2010, come modificato dall'articolo 35, comma 1-bis, del d.l. n. 69/2013 (rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal Patto di stabilità interno, e rispetto del medesimo Patto)⁹⁰, ha potuto non

⁸⁸ 557. Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento: a) [riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile]; abrogata dall'art. 16, comma 1, D.L. 24 giugno 2016, n. 113.b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico; c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

557-quater. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni 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.

⁸⁹ Art.9 comma 28. “A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli *articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300*, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'*articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165* e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli *articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'*articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* ⁽¹⁰⁴⁾, per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'*articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.”

⁹⁰ Art. 6, comma 20. “Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del

adeguarsi in maniera puntuale al principio di cui al citato comma 28 dell'articolo 9 del d.l. n. 78/2010, che indica per le assunzioni temporanee il rispetto del tetto del 50 per cento della spesa sostenuta per avvalersi di personale a tempo determinato nell'anno 2009, mantenendo tuttavia nel bilancio 2016, per le medesime finalità, un importo inferiore a quello utilizzato nel 2009.

14.2 La consistenza

L'articolo 10, comma 1, 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 contabile che informa tale disposizione è quello dell'invarianza della spesa corrispondente alla dotazione organica stessa, a meno di specifici provvedimenti legislativi statali o regionali, ed è nell'ambito di tale principio che la Giunta può gestire la dotazione organica con provvedimenti amministrativi, avendo cura in assenza dei richiamati presupposti, di assicurare il non incremento del costo corrispondente alla dotazione.

Nel 2016 la dotazione organica complessiva del personale non dirigenziale e dirigenziale della Giunta e dell'Assemblea legislativa, che è rappresentata nella tabella che segue, ha registrato un incremento a causa della ricollocazione del personale degli enti di area vasta,

coordinamento della finanza pubblica. A decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo. Ai fini ed agli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal Patto di stabilità interno e che hanno rispettato il Patto di stabilità interno. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma. Ai lavori della Conferenza Stato-Regioni partecipano due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali designati d'intesa tra loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Il rispetto del parametro è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto.”

quale conseguenza della redistribuzione delle funzioni avvenuta con la l.r. n. 13/2015, cui è stata data attuazione con la citata delibera n. 1910/2015.

Tabella n. 88

DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA DELLA GIUNTA E DELL'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA			
ORGANICO	GIUNTA REGIONALE	ASSEMBLEA REGIONALE	TOTALE
COMPARTO	3.847	205	4.052
DIRIGENTI	200	9	209
TOTALE	4.047	214	4.261
La dotazione organica è inclusiva degli incrementi di personale come da Delibera di Giunta n. 1910/2015			
Fonte: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna			

Il personale effettivo⁹¹ presso la Regione nel 2016 è pari complessivamente a 3.505 unità; rispetto alla dotazione organica complessiva (pari a 4.261 unità) il personale in servizio presso la Regione al 31 dicembre 2016 rappresenta, in termini percentuali, l'82,2 per cento. La tabella che segue confronta la dotazione organica e il personale effettivo nel triennio 2014 – 2016. Al riguardo dal verbale del Collegio dei revisori n. 8 del 22 maggio 2017 si riscontra quanto segue: “La dotazione organica della Regione Emilia-Romagna al 31 dicembre 2016 è di 4.261 posti, di cui 3.747 coperti, corrispondenti all' 87,9 per cento “ La Regione, in sede di audizione in data 9 giugno ed al fine di riconciliare i due diversi dati, ha chiarito che nel novero dei posti coperti, secondo i revisori, è incluso anche il personale che opera in enti regionali in comando o distaccato ma non tutto il personale con contratto a tempo determinato (sostituzioni, esigenze temporanee e di altro tipo), perché non rilevanti ai fini della copertura della dotazione organica.

⁹¹ Dal totale vengono sottratti sia il personale in aspettativa, i comandi ed i distacchi in uscita e sommati i comandi in entrata, compreso il personale ricollocato.

Tabella n. 89

CONSISTENZA DEL PERSONALE - TRIENNIO 2014-2016													
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						
		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				37	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						
		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				17	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				25	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			
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2016 (escluso personale trasferito ex LR 13/2015)													
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						
		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)		8					4			12		8	
B (ex V qf)		221	14			40				18	293	253	
C		754	67	7	3	61				172	1.064	2 998	
D (ex VII qf)		715	49	5	6	35				60	870	11 841	
D (ex VIII qf)		471	27	7	21	25				27	578	9 555	
DIRIGENTI		81		2		4				24	111	18 123	
DIR. GEN.										7	7	7	
TOTALE	0	2.250	157	21	30	169				308	2.935	40 2.785	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2016										33			
CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2016 (compreso personale trasferito ex LR 13/2015)													
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						
		A	B	C	D	E		F		G=Σ(A:F)	H	I=G-C-E+H	
A (ex III qf)	4						4			4		0	
B (ex IV qf)	64	41	3				12			56		44	
B (ex V qf)	464	273	27	1		60				18	379	318	
C	1.498	998	102	9	3	138				174	1.424	3 1.280	
D (ex VII qf)	1.216	925	80	7	6	96				60	1.174	13 1.084	
D (ex VIII qf)	806	546	32	10	21	52				27	688	10 636	
DIRIGENTI	209	93		2		8				25	128	18 136	
DIR. GEN.										7	7	7	
TOTALE	4.261	2.876	244	29	30	370				311	3.860	44 3.505	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2016										33			

Nel corso del 2016, inoltre a seguito dell'avvenuto, descritto ripristino della propria capacità assunzionale, la Regione ha provveduto ad assumere una unità, appartenente alla categoria D – posizione economica D.2, a valere sul vincolo del 25 per cento delle cessazioni del 2015 pari a complessivi euro 712.426,74. L'onere dell'assunzione risulta di euro 33.677,57 e pertanto la residua disponibilità, per il 2017, ammonta ad euro 678.749,17.

14.3 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 che, per espressa previsione legislativa (cfr. art. 43, comma 3-bis, l.r. cit.), non sono ricompresi nella dotazione organica.

L'incarico di direttore generale 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 2016, come si evince dalla tabella precedente, il numero dei direttori generali risulta diminuito a 7 unità ma, in data 16 maggio, con mail, la Regione aveva comunicato che i direttori generali erano 13, poi diminuiti a 7 in seguito a riorganizzazione, mentre nel 2015 risultavano 11.

Durante l'audizione del 9 giugno la Regione ha chiarito che, nel 2016, complessivamente, sono state 13 le persone che hanno ricoperto il ruolo di direttore generale (talune solo per alcuni mesi ed altre per l'intero anno) e che dalla fine dell'anno 2016, in seguito ad una riorganizzazione dei servizi, il numero definitivo dei direttori generali è stato fissato in 7 unità.

Altra figura dirigenziale dell'ordinamento regionale è quella dei dirigenti a supporto degli organi politici, prevista dall'art. 63 dello Statuto regionale, la cui consistenza nel 2016, è passata a 6 unità rispetto alle 5 del 2015. Infine, a capo dei diversi servizi che compongono le direzioni generali, sono posti i dirigenti, il cui incarico può essere conferito con contratto

a tempo indeterminato ovvero, nel rispetto della disposizione contenuta nell'articolo 18 l.r. 43/2001⁹², anche con contratto a tempo determinato.

Nel 2016, i dirigenti nominati ai sensi dell'art. 18, l.r. 43/2001 sono stati pari a 17 unità ed al riguardo la Regione ha riferito che la dotazione organica della dirigenza, al 31 dicembre 2016, per effetto dell'incremento derivante dal personale trasferito dalle Province, era pari a 209 posizioni (200 per la Giunta e 9 per l'Assemblea legislativa).

I rispettivi limiti per le assunzioni, in applicazione del vincolo del 10 per cento delle dotazioni organiche di cui al citato art. 18, consentivano pertanto 20 assunzioni per la Giunta ed una per l'Assemblea legislativa.

I direttori di agenzia e di istituto, previsti dalle rispettive leggi istitutive, infine sono 8, di cui 3 giornalisti, secondo l'art.63 dello Statuto regionale, con qualifica di direttore.

Nel verbale n. 8 del 22 maggio 2017 il Collegio dei revisori ha evidenziato che l'incidenza della dirigenza regionale sulla dotazione organica è pari al 4,9 per cento, senza tuttavia specificare se nel calcolo sono inclusi anche i dirigenti a tempo determinato.

14.3.1 I dirigenti a tempo determinato

In sede istruttoria sono stati chiesti alla Regione elementi informativi riguardanti:

- a) il numero dei dirigenti a tempo determinato in servizio nel 2016 e quelli eventualmente assunti nel predetto esercizio, distinguendo tra le richiamate 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), ed indicando, per ogni categoria, l'onere complessivo per l'ente e il totale di tutte le categorie, nonché se gli oneri derivanti trovassero capienza nel tetto di cui al citato comma 28 dell'articolo 9 del d.l. n. 78/2010;
- b) gli eventuali contratti stipulati nel corso del 2016 in esito alle procedure selettive di cui all'articolo 18 l.r. n. 43/01;

⁹² Art 18, comma 1 (come modificato dall'articolo 13 comma 1 della L.R. n. 2/2015): "È facoltà della Regione provvedere alla copertura dei posti della qualifica dirigenziale con contratti a tempo determinato di durata non superiore a cinque anni nel limite del dieci per cento delle dotazioni organiche del Consiglio e della Giunta regionale"

e) il rispetto della disposizione⁹³ in punto di divieto di attribuzione di incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza, se non a titolo gratuito.

Dalla tabella che segue figura che nel 2016, i dirigenti con contratto di lavoro a tempo determinato sono stati in totale 44, di cui 17 nominati ai sensi dell'art. 18 l.r. n. 43/2001, 8 nominati quali Direttori di istituto, 6 quali dirigenti di uffici di staff ai sensi dell'art. 63 dello Statuto regionale e 13 nominati Direttori generali, ai sensi dell'art.43 della l.r. n.43/2001.

Tabella n. 90

DIRIGENTI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO						
CATEGORIE	n. totale	IMPEGNI (in euro)			Presenti al 31-12-2015	Presenti al 31-12-2016
Dirigenti a Tempo Determinato ART.18 LR 43/2001	17	2.023.278,42	-3	cessati in corso d'anno	16	14
Dirigenti e Personale con trattamento equiparato a dirigenti a Tempo Determinato ART. 63 Statuto	6	760.544,48			5	6
Direttori di Agenzia/istituto regionali (specifiche leggi istitutive di ciascun Ente) (*)	8	1.129.043,92	-3	conteggiati tra i giornalisti	4	5
Direttori generali (ART. 43 LR 43/2001) (**)	13	173.266.776	-6	cessati in corso d'anno	11	7
TOTALE	44	5.645.534,58			36	32

n. totale: si tratta del personale complessivamente transitato, nel corso del 2016, in quelle posizioni

(*) di cui 3 giornalisti art.63 con qualifica di direttore (G09)

(**) di cui 1 capo di gabinetto

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

Per il 2016, rispetto al 2015, i dati evidenziano un aumento complessivo delle figure dirigenziali a tempo determinato, passate da 36 unità a 44 unità: in particolare l'incremento più consistente ha riguardato i direttori di agenzia ed istituto, raddoppiati, passando dai 4 del 2015 agli 8 del 2016. Al riguardo la Regione, in sede di audizione in data 9 giugno, ha precisato che 3 dei 6 contratti ai sensi dell'articolo 63 dello Statuto riguardano giornalisti degli uffici stampa della Giunta e dell'Assemblea legislativa, ed anche in questo caso l'avvicendamento avvenuto in corso d'anno spiega come il numero indicato debba essere 3 e non 2, come pure vorrebbe il dato ordinamentale. Del resto, all'evidenziato aumento dei direttori, secondo la Regione, si contrapporrebbe la riduzione dei direttori generali di seguito descritta, in modo che l'unico effettivo incremento dirigenziale, ancora secondo la Regione, sarebbe quello connesso alla nomina del Direttore dell'Agenzia regionale per la ricostruzione⁹⁴. L'organigramma complessivo delle strutture apicali, peraltro, riporta anche

⁹³ Di cui all'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.

⁹⁴ Istituita con deliberazione della giunta regionale Emilia Romagna n. 2084/2015, pubblicata nella GU n.69 del 30-08-2016.

l’Agenzia Sanitaria e sociale regionale, con analogo livello di autonomia organizzativa, il cui direttore è un dipendente dell’azienda sanitaria posto in comando non oneroso presso la Regione.

La Regione, con riguardo alle figure professionali dei Direttori generali ha riferito che, nel corso del 2016 ed a seguito di riorganizzazione, sono cessati 6 Direttori generali e 3 dirigenti *ex art. 18 l.r. n. 43/2001*, ed in tal modo alla fine dell’anno la consistenza complessiva delle figure dirigenziali a tempo determinato si è ridotta a 32, scendendo al di sotto del numero del 2015. Anche in questo caso, in sede di audizione in data 9 giugno, la Regione ha inteso confermare che il numero complessivo dei dirigenti a tempo determinato, effettivamente avvicendatisi nel corso del 2016, è comunque pari a 44 dovendo essere incluse in tale consistenza anche le unità transitate nell’incarico per pochi mesi.

Gli impegni totali nel 2016 per finanziare queste 44 figure professionali sono ammontati ad euro 5.645.534,58. La Regione ha al riguardo confermato, durante l’audizione del 9 giugno, che le somme indicate come impegni rappresentano anche gli effettivi pagamenti liquidati ed ha soggiunto che finora non sono stati presi impegni specifici per finanziare le figure professionali dei dirigenti a tempo determinato prendendo a riferimento, in una prospettiva previsionale generale, il pagato sugli impegni 2016. La Regione ha, altresì, soggiunto di avere indicato tutto quanto pagato rispetto agli impegni 2016, ivi inclusi, quindi, anche eventuali importi pagati nel 2017, in conto residui impegni 2016.

Quanto alla prospettata esigenza di conoscere se l’onere derivante da tali contratti rientrasse o meno nel limite di cui all’articolo 9, comma 28 del d.l. n. 78/2010 la Regione ha comunicato che i contratti a tempo determinato dei dirigenti non sono ricompresi in tale vincolo, come evidenziato nella tabella che riguarda specificamente tale limite (vedi *infra* tab.73) L’argomento è sviluppato nella successiva partizione, dedicata alla verifica del rispetto dei vincoli per l’assunzione del personale.

Con riguardo, poi, alle eventuali procedure selettive realizzate nel 2016 per l’assunzione di personale dirigenziale ai sensi del citato articolo 18, la Regione ha fatto conoscere che nel corso del 2016 sono cessati 14 dirigenti e nel mese di gennaio sono stati banditi i concorsi per un numero pari di posti equivalenti, i cui vincitori sono poi stati assunti nel corso del mese di febbraio.

Infine, nel 2016, non sono stati conferiti incarichi gratuiti a soggetti in quiescenza, ai sensi dell’art. 6 del d.l. n. 90/2014, convertito nella legge n. 11/2014.

A margine delle esposte considerazioni circa i dirigenti a tempo determinato, mette conto segnalare che - escluse le figure dirigenziali di cui all'art. 18, comma 1, della l.r. n. 43/2001, per le cui nomine va rispettato il limite del 10 per cento della dotazione organica dei dirigenti - nel sistema di cui alla richiamata legge regionale n. 43 le figure dei dirigenti generali sono collocate fuori dotazione organica, ai sensi dell'art. 43, comma 3-*bis* di tale norma. A tal riguardo è doveroso richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 257 del 5 ottobre 2016, pubblicata nel dicembre 2016, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 1, lettera *b*, della legge della Regione Molise n. 8 del 2015, nella parte in cui prevedeva che una serie di posti corrispondenti a figure funzionali dell'alta dirigenza regionale non fossero ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione⁹⁵. Considerato che tale sentenza si è resa pubblica solo al termine del 2016, ovvero in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario, la Sezione ritiene sussistano ora le premesse per lo sviluppo di una attenta riflessione sul tema posto, che conduca alla sua risoluzione prima del prossimo giudizio di parifica.

14.4 Il rispetto dei vincoli in materia di personale

Per la verifica del rispetto da parte della Regione dei vincoli di spesa ed assunzionali gravanti nel 2016 sulle amministrazioni pubbliche e, in particolare, su quelle regionali, si richiamano le seguenti disposizioni legislative nazionali, di cui si è fatto cenno in premessa: commi 228, 234 e 236 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015, commi 557 e 557-*quater* dell'art.1 della legge n. 296/2006, articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

14.4.1 I vincoli alla spesa di personale

Il comma 228 dell'articolo 1 della l. n. 208/2015 pone il limite assunzionale del 25 per cento rispetto alle cessazioni dell'anno precedente; il comma 234 disciplina la normativa per il ripristino delle facoltà assunzionali subordinandolo al completamento procedure di ricollocazione del personale degli enti di area vasta e, per questo ultimo aspetto, come

⁹⁵ 'art. 44, comma 1, lettera *b* «1. I posti di Direttore di Dipartimento, di Direttore generale della Salute, di Segretario generale del Consiglio regionale, di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale e degli affari istituzionali, di Capo del Servizio di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale e affari istituzionali non sono ricompresi nelle dotazioni organiche della Regione».

asserito in apertura di capitolo, la Funzione Pubblica con nota DFP 0037970 del 18 luglio 2016 ha ripristinato la capacità assunzionale della Regione.

Questa ha evidenziato come nel corso del 2016 sia stata assunta solo un'unità appartenente alla categoria D – posizione economica D.2, a valere sulla capacità assunzionale del 2016, in seguito a riassunzione negli organici regionali.

Come già accennato, l'intera capacità assunzionale per il 2015 è stata destinata alla ricollocazione del personale degli enti di area vasta, mentre la capacità assunzionale per il 2016 è riportata nella tabella seguente:

Tabella n. 91

CAPACITA' ASSUNZIONALE ANNO 2016					
(Importi in euro)					
Cessati anno 2015	25% turn over	residui anni precedenti	totale disponibilità	assunzioni effettuate 2016	disponibilità per l'anno 2017
2.849.706,95	712.426,74	0,00	712.426,74	33.677,57	678.749,17

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

Dal prospetto rileva che il residuo da capacità assunzionale per il 2016 ammonta ad euro 678.749,17, da riportare per il 2017.

Considerato che il comma 228 della l. n. 208/2015 letteralmente prevede “Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente” la tabella conferma il rispetto della disposizione trascritta.

La Regione non ha stipulato convenzioni con gli enti regionali al fine di assegnare loro parte della propria capacità assunzionale, ai sensi dell'articolo 9 della l.r. n. 26/2013.

In nota istruttoria, inoltre, è stato chiesto di comunicare l'ammontare degli impegni di spesa del personale e di riportare in tabella la sua incidenza sull'ammontare complessivo della spesa corrente, al fine di poter verificare il comportamento della Regione rispetto al tetto contenuto del comma 5-*quater* dell'articolo 3 del d.l. n. 90 del 2014⁹⁶ (che peraltro è

⁹⁶ 5-*quater*. “Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015.”

disapplicato nel 2017 e nel 2018 ai sensi del comma 228 dell'art.1 della legge n. 208 del 2015⁹⁷).

La tabella che segue dimostra che la Regione rientra nella casistica di ente “virtuoso” in quanto l'incidenza della spesa del personale sulle spese correnti è inferiore al 25 per cento anche nel 2016.

Tabella n. 92

Spesa del personale - Impegni di spesa								
(importi in euro)								
Descrizione	2014		2015		2016***		2016 con trasferiti***	
	Impegni	Incidenza spesa del personale	Impegni	Incidenza spesa del personale	Impegni	Incidenza spesa del personale	Impegni	Incidenza spesa del personale
Spesa corrente	1.240.084.214,84		1.464.267.194,61		1.348.910.063,26		1.348.910.063,26	
Spesa del personale (*)	160.219.599,09	12,92	152.645.089,37	10,42	149.774.530,34	11,10	182.606.707,73	13,54

(*) l'importo comprende spese del personale + buoni pasto + IRAP + COCOCO + LSU

*** Per consentire il confronto fra dati omogenei si è ritenuto di riportare una colonna con i dati relativi al personale senza trasferiti dalla Province ed una colonna con tutto il personale

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

Va poi tenuto presente che il vincolo di spesa contenuto nell'articolo 1, commi 557 e 557-*quater*, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, è stato modificato per tenere conto, agevolandola, della ricollocazione del personale delle province, con il comma 424 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014; infatti, in tale ultima disposizione è ora espressamente previsto che “le spese per il personale ricollocato secondo il presente comma non si calcolano, al fine del rispetto del tetto di spesa di cui al comma 557 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”.

A tal riguardo la Regione ha inviato la seguente tabella dimostrativa da cui si rileva che, escluso il personale delle province ai sensi della disposizione richiamata, il vincolo è rispettato.

⁹⁷ Comma 228. “Le amministrazioni di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni, possono procedere, per gli anni 2016, 2017 e 2018, ad assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale nel limite di un contingente di personale corrispondente, per ciascuno dei predetti anni, ad una spesa pari al 25 per cento di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall'articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Il comma 5-*quater* dell'articolo 3 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e' disapplicato con riferimento agli anni 2017 e 2018.”

Tabella n. 93

Aggregato di spesa del personale - impegni 2011 - 2013 Rispetto del limite dell'art. 1 co 557 quater - L. 296/2006						
	2011	2012	2013	media 2011/2013	2016***	2016 con trasferiti***
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	137.909.069,50	168.431.377,90
Spese per collaborazioni coordinate e continuative	1.143.637,51	1.342.500,50	1.060.377,66	1.182.171,89	392.582,51	392.582,51
Spese per incarichi a dirigenti esterni*	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	138.301.652,01	168.823.960,41

* Le spese per dirigenti esterni sono comprese nella prima riga relativa alle Retribuzioni lorde al personale dipendente

*** Per consentire il confronto fra dati omogenei si è ritenuto di riportare una colonna con i dati relativi al personale senza trasferiti dalla Province ed una colonna con tutto il personale

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

Sulla possibilità di stipulare contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni la normativa vincolistica sulla spesa per il personale, come già segnalato, è espressa dal comma 28 dell'articolo 9 del d.l. n. 78/2010 che pone il limite del 50 per cento delle spese di analoga tipologia effettuate nel 2009.

L'articolo 3, comma 9, d.l. n. 90/2014, nel modificare l'art. 9, comma 28, d.l. n. 78/2010 ha poi stabilito che tale limite non si applichi anche 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, il limite non si applichi con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti.

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 comunque più favorevole rispetto al vincolo disposto dal primo periodo (50 per cento); al riguardo la Sezione ritiene che tale interpretazione, intesa ad affermare il persistere di un limite generale nel generale interesse del controllo della spesa pubblica, in assenza del quale verrebbe ad essere posta nel nulla una importante disposizione di coordinamento della finanza pubblica, sia valida anche per l'ipotesi che il costo del personale in questione sia coperto da specifici finanziamenti aggiuntivi, ove questi non trovino causa

in eccezionali ed esplicite esigenze sancite da legge e dunque capaci di derogare al richiamato limite generale..

Sullo specifico tema la Regione ha affermato che, per il 2016, non ritiene di essere sottoposta al limite di cui al richiamato art. 9 comma 28 “avendo con propria deliberazione n. 207/2016 attestato il soddisfacimento dei relativi vincoli, in coerenza con quanto previsto dal comma 20 dell’art.6 dello stesso d.l. n. 78/2010, così come modificato dall’art. 35, comma 1-*bis* del d.l. n. 69/2013”.

In sostanza la Regione, anche sulla scorta di quanto operato negli anni precedenti, ha inteso affermare che, avendo riscontrato sussistenti nella richiamata, propria deliberazione 207, acquisita dalla Sezione, i presupposti fissati dal citato comma 20 dell’art. 6⁹⁸ e ritenendo quindi di aver diritto a percepire, *pro quota*, parte del Fondo indicato dalla medesima disposizione, considera superato il vincolo del 50 per cento delle assunzioni realizzate nel 2009 di cui al comma 28 dell’art 9 del medesimo decreto legge, poiché tali assunzioni vengono in tal modo ad essere coperte da finanziamenti aggiuntivi derivanti, appunto, dall’applicazione alla Regione stessa del più volte richiamato comma 20 attraverso l’erogazione dei conseguenti trasferimenti erariali ivi previsti. Con la tabella successiva, la Regione ha poi voluto evidenziare che, in ogni caso, pur essendo cresciuto l’importo relativo ai rapporti di lavoro flessibile rispetto al 2015, esso si mantiene al di sotto di quello del 2009 e che anche la spesa per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa è diminuita rispetto al 2015, in linea con il disposto di cui all’articolo 14, comma 2, d.l. n. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014, che prevede che le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione,

⁹⁸ Art. 6, comma 20. “Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica. A decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all’art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall’art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo. Ai fini ed agli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal Patto di stabilità interno e che hanno rispettato il Patto di stabilità interno. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell’economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l’attuazione del presente comma. Ai lavori della Conferenza Stato-Regioni partecipano due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali designati d’intesa tra loro nell’ambito della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Il rispetto del parametro è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell’articolo 9 del presente decreto.”

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 cento 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.

La spesa di personale per la Regione 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 per cento della spesa di personale 2012).

Tabella n. 94

Art. 9 co. 28 D.L. 78/2010: rispetto dei limiti		
		(Importi in euro)
Regione	Impegni 2009	Impegni 2016
Personale a tempo determinato (*)	3.190.955,00	4.472.040,11
Personale in convenzione		
Dirigenti a tempo determinato		
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa/a progetto	2.761.436,00	392.582,51
Totale Parziale	5.952.391,00	4.864.622,62
Contratti formazione-lavoro	21.697,00	23.129,96
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	23.129,96
Totale complessivo	6.928.330,00	4.887.752,58
(*) Il personale a tempo determinato indicato in questa tabella non comprende il personale a tempo determinato con incarico di dirigente o Direttore, né il personale ex art.63		

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

Il verbale del Collegio dei revisori n. 8 del 22 maggio 2017, in materia conclude espressamente in questi termini “L’implementazione della l. n. 56/2014, attraverso le misure previste dalla l. r. n. 13/2015, ha comportato un significativo sforzo per l’Amministrazione, che ha però potuto mantenere, per quanto riguarda le spese di personale, un andamento in linea col trend degli ultimi anni.”.

Rispetto all’articolata prospettazione della Regione, intesa a dimostrare la conformità delle azioni compiute in punto di assunzioni rispetto alle norme di cui agli articoli 9, comma 28, e 6, comma 20, del d.l. n. 78 del 2010, la Sezione deve osservare che:

- il meccanismo premiale previsto dall'art. 6, comma 20, trova la sua disciplina applicativa nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 21 dicembre 2012 recante "Modalità attuative per l'erogazione delle risorse oggetto di accantonamento, ai sensi dell'articolo 6, comma 20, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122"; tale provvedimento, alla stregua della legge di riferimento, fra i parametri per ottenere il beneficio indica il rispetto del Patto di stabilità mentre dal 1 gennaio 2016 tale indicatore, considerato il disposto dell'articolo 1, commi 463 e seguenti, della l. n. 190/2014⁹⁹ è plausibile possa ritenersi non attuale per il subentro, a decorrere dal medesimo periodo, del principio del pareggio di bilancio senza che, allo stato, alcuna competente Autorità si sia positivamente espressa riguardo la sostituzione che potrebbe ritenersi operata, nel disposto del comma 20, fra il rispetto del Patto di stabilità ed il rispetto del pareggio del bilancio. Diversamente opinando, infatti, la stessa previsione dovrebbe ritenersi attualmente inapplicabile;

- la Regione, nel dimostrare nella tabella 73 il rispetto del vincolo di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. n.78 del 2010, ha specificato che nel computo del personale a tempo determinato non è stato inserito "quello con incarico di dirigente o direttore né il personale ex art. 63" (Statuto). Questa scelta non è conforme al disposto di legge come di seguito interpretato, poiché è evidente che, "indipendentemente dalla prestazione oggetto del contratto di impiego – dirigenziale o no – e dalla modalità organizzativa dell'inserimento del personale nell'organizzazione del lavoro – in o *extra* dotazione organica – ciò che rileva ai fini della delimitazione dell'ambito di applicazione della normativa in materia di contenimento della spesa imposto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/10, è la tipologia contrattuale che, ove a tempo determinato, incide ai fini delle limitazioni dalla stessa previste." (Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14 del 15 aprile 2016).

⁹⁹ 463. "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 di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di 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 di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti. Nel 2015, per le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione, l'equilibrio di parte corrente e' 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."

Inoltre, per tenere distinte le due voci contabili e finanziarie di spesa, la medesima scelta espone al rischio di superare, con minore consapevolezza, il limite non derogabile del 100 per cento della spesa del 2009.

Rispetto alla prima osservazione la Sezione auspica che pervenga, anche attraverso una fonte non legislativa, una sollecita interpretazione, trattandosi di questione d'interesse comune a tutte le Regioni a statuto ordinario; circa la seconda ritiene che, per il tratto a venire, la Regione possa valutare l'opportunità di uniformare il proprio comportamento, nello specifico, all'indirizzo espresso dalla richiamata, autorevole pronuncia della Sezione delle Autonomie che, peraltro, è stata formalizzata quando la Regione aveva già avviato l'esercizio 2016.

14.5 La contrattazione decentrata

Come accennato nella premessa al presente capitolo, l'articolo 1, comma 236, della l. n. 208/2015¹⁰⁰ (legge di stabilità per il 2016) ha previsto che, dal 2016 l'ammontare le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche non possa superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, comunque ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.

In applicazione di tale disposto, nella delibera della Giunta regionale n. 2315/2016 riguardante la quantificazione delle risorse per il trattamento accessorio del personale dirigenziale e del comparto per il 2016 le riduzioni per le cessazioni di personale ammontano, rispettivamente, ad euro 326.912,84 e ad euro 197.922,39 (DGR n. 2321 del 21 dicembre 2016) e le relative risorse risultano tutte decurtate dal Fondo dirigenti.

A tal proposito la Regione ha motivato significando che il richiamato comma 236 nel prevedere la riduzione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche dirigenziale, non ha specificato che la riduzione

¹⁰⁰ 236. “Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente.”

debba operare separatamente, pertanto è stato ritenuto conforme apportare la complessiva riduzione (326.912,84 + 197.922,39 = 524.835,23 euro) sul Fondo per i dirigenti.

In sede di audizione, in data 9 giugno, la Regione ha ulteriormente e esaustivamente lumeggiato la scelta effettuata, soggiungendo che pur avendo inizialmente calcolato le riduzioni per i singoli fondi ha poi deciso, in accordo con le Organizzazioni sindacali dei dirigenti, di riportare entrambi le riduzioni sul Fondo dirigenti nel tentativo di riequilibrare una situazione veramente difficile derivante dalla massiccia ricollocazione di personale non dirigente proveniente dalle province. Al medesimo scenario ed alla stessa scelta stesso scopo va ricondotta l'ulteriore, successiva decurtazione per 300.000 euro del medesimo Fondo dirigenti.

14.5.1 Il trattamento accessorio del personale dirigenziale

Con deliberazione della Giunta n. 2321 del 21 dicembre 2016 sono state, definitivamente, 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.

Nella tabella di seguito riportata si evidenzia la composizione del Fondo, così come quantificato dalla delibera su richiamata; le risorse disponibili ammontano complessivamente a euro 6,239 mln.

Tabella n. 95

FONDO DIRIGENTI (DGR 2279/2015, 2315/2016 e 2321/2016)				
(importi in euro)				
Quantificazione delle risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale anno 2016	GIUNTA REGIONALE	ASSEMBLEA LEGISLATIVA	TOTALE	SUB-FONDO DIRIGENTI TRASFERITI EX LR 13/2015
TOTALE GENERALE RISORSE	6.905.273,00	320.439,00	7.225.712,00	684.515,00
riduzione risorse relativa al residuo anno 2010	-186.000,00	0,00	-186.000,00	
C.C.N.L. 12/02/2002, art. 1, comma 3, lett. e)	-427.558,00	-19.820,00	-447.378,00	
C.C.N.L. 22/02/2010 art. 20 omnicomprensività del trattamento economico - anno 2010	-1.309,00	0,00	-1.309,00	
C.C.N.L. 22/02/2010 art. 20 omnicomprensività del trattamento economico - anno 2015	15.178,00	0,00	15.178,00	
Residuo anno 2015	651.159,00	0,00	651.159,00	
TOTALE	6.956.743,00	300.619,00	7.257.362,00	
<i>RIDUZIONI art. 1 c. 456 L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014)</i>	-176.189,00	-17.324,00	-193.513,00	
TOTALE al netto delle riduzioni ex L. 147/2013	6.780.554,00	283.295,00	7.063.849,00	
<i>RIDUZIONI art. 1 c. 236 L. 208/2015 (Legge di stabilità 2016)</i>	-312.437,00	-14.476,00	-326.913,00	
<i>ULTERIORE "DECURTAZIONE" art. 1 c. 236 L. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) - DGR 2315/2016</i>	-197.922,00	0,00	-197.922,00	
TOTALE RISORSE DISPONIBILI ANNO 2016	6.270.195,00	268.819,00	6.539.014,00	
decurtazione ccdi dirigenti, art. 1*	-287.667,00	-12.333,00	-300.000,00	
TOTALE RISORSE AGGIORNATE	5.982.528,00	256.486,00	6.239.014,00	684.515,00

* il CCDI dirigenti 2016 all'art.1 prevede la decurtazione permanente di un importo di Euro 300.000 da trasferire al Fondo comparto per contribuire alla convergenza dei trattamenti dei dipendenti trasferiti ai sensi della LR 13/2015.

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

Come anticipato, dalla delibera su richiamata e dalla riportata tabella, si rileva che l'importo di 300.000 euro viene dedotto dal Fondo dirigenti e trasferito al Fondo del comparto-parte stabile, al fine della convergenza dei trattamenti dei dipendenti del comparto trasferiti ai sensi della l.r. n. 13/2015, al pari della decurtazione prevista dal comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015.

Il contratto decentrato per il personale dirigenziale è stato sottoscritto il 19 dicembre 2016 tra i rappresentanti della Regione e i rappresentanti sindacali del personale dirigenziale.

In data 20 dicembre 2016, è stato redatto il verbale del Collegio dei revisori con cui, ai sensi degli artt. 40 e 40-bis del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 4, c.1, lettera f, della l.r. n. 18/2012, quest'ultimo ha verificato la compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio e con i vincoli contenuti nelle leggi in materia.

Le materie trattate nel CCDI sono state: a) Fondo 2016; b) retribuzione di risultato 2016; c) evoluzione prevista negli anni successivi.

L'articolo 1 del CCDI del 19 dicembre 2016 ha previsto la costituzione del Fondo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale dirigenziale.

Per quanto riguarda la retribuzione di risultato il CCDI ha disposto, all'articolo 2, che la retribuzione per il personale trasferito resta quella del 2015, mentre per il restante personale è determinata in relazione agli esiti della valutazione, in modo che la media delle retribuzioni sia pari a 14.000 euro.

Rispetto al 2015, il cui corrispondente importo del Fondo era stato pari ad euro 7.216.798,13, nel 2016 si è registrata una diminuzione: infatti il totale del Fondo, comprensivo del sub-fondo dei dirigenti trasferiti ex l. r. n. 13/2015, è pari ad euro 6.923.529,00.

La destinazione delle risorse così costituite è rappresentata dalla seguente tabella.

Tabella n. 96

Ripartizione risorse per trattamento accessorio personale dirigenziale				Ripartizione risorse per trattamento accessorio personale dirigenziale trasferito ai sensi della LR 13/2015
(importi in euro)				
Descrizione	2015	2016	2016-2015	2016
Disponibilità	7.216.798,00	6.239.014,00	-977.784,00	684.515,00
Retribuzione di posizione	4.861.230,00	4.523.741,00	-337.489,00	565.668,00
Retribuzione di risultato	1.704.409,00	1.342.959,00	-361.450,00	118.747,00
TOTALE	6.565.639,00	5.866.700,00	-698.939,00	684.415,00
Residuo ad anni successivi	651.159,00	372.314,00		100,00

I dati sono definitivi relativamente all'anno 2015 e alla retribuzione di posizione 2016, stimati per la retribuzione di risultato e il residuo ad anni successivi.

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

14.5.2 Il trattamento accessorio del personale del comparto

Con delibera della Giunta n. 2320/2016 la Regione ha autorizzato la sottoscrizione del contratto decentrato integrativo per il 2016, avvenuta in data 22 dicembre 2016, la cui ipotesi era stata sottoscritta dalle parti in data 15 dicembre 2016.

Il Fondo è stato costruito in base alle delibere che, di volta in volta, sono state assunte per la quantificazione delle risorse destinate allo stesso (DGR n. 2279/2015, DGR n. 2315/2016 e DGR n. 2321/2016).

La tabella che segue riporta il Fondo così come definitivamente costituito:

Tabella n. 97

FONDO COMPARTO DISPONIBILITA' 2016 (DGR n. 2279/2015, n. 2315/2016 e n. 2321/2016)				SUB-FONDO DIPENDENTI DEL COMPARTO TRASFERITI AI SENSI DELLA LR 13/2015 - PROVINCE (DGR 2315/2016)**	SUB-FONDO DIPENDENTI DEL COMPARTO TRASFERITI AI SENSI DELLA LR 13/2015 - UNIONI MONTANE (DGR 2315/2016)**
(importi in euro)					
Descrizione	Giunta Regionale	Assemblea Legislativa	TOTALE	TOTALE	TOTALE
Risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità (DGR 2321/2016)*	21.332.826,00	1.443.757,00	22.776.583,00	3.393.208,00	52.263,00
Risorse aventi carattere di eventualità e variabilità (DGR 2279/2015)	569.632,00	38.744,00	608.376,00		
Oneri a carico bilancio per progressione economica e indennità di comparto (DGR 2279/2015)	667.953,00	45.432,00	713.385,00		
TOTALE GENERALE	22.570.411,00	1.527.933,00	24.098.344,00		
Riduzioni art.1 c. 456 L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014)	-316.280,00	-18.979,00	-335.259,00		
TOTALE GENERALE ANNO 2016 (a)	22.254.131,00	1.508.954,00	23.763.085,00		
RISORSE AGGIUNTIVE - UNA TANTUM 2016 (DGR 2315/2016):					
Disponibilità residuo straordinario	325.295,00	8.447,00	333.742,00		
Diniéggi e omnicomprensività	7.179,00	0,00	7.179,00		
TOTALE RISORSE UNA TANTUM (b)	332.474,00	8.447,00	340.921,00		
TOTALE RISORSE DISPONIBILI ANNO 2016 (a + b)	22.586.605,00	1.517.401,00	24.104.006,00	3.393.208,00	52.263,00

* con DGR 2321/2016, a seguito del CCDI dirigenti 2016, art. 1 le risorse stabili sono state integrate con una quota pari a Euro 300.000 decurtati in via definitiva dal Fondo dirigenti e destinati al finanziamento del salario accessorio erogato al personale trasferito ai sensi della LR 13/2015

** Gli importi riportati di seguito sono stati aggiornati a seguito di comunicazioni degli Enti di provenienza successive alla quantificazione dei sub-fondi autorizzata con DGR N. 2315/2016.

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

Come già ribadito, le risorse stabili del Fondo Comparto sono state integrate con una somma di 300.000 euro, decurtata in via definitiva dal Fondo dirigenti e destinata al finanziamento del salario accessorio erogato al personale trasferito ai sensi della l.r. n. 13/2015 (DGR. n. 2321/2016) e con DGR. n. 2315/2016 è stato deciso di imputare l'intera decurtazione ai sensi del comma 236 dell'articolo 1 della legge n. 208/2015 sul Fondo dirigenti; l'importo è stato quantificato nella stessa delibera in euro 524.835,23 (197.922,39 comparto + 326.912,84 dirigenti).

Le destinazioni del Fondo, così come definito in precedenza, sono riportate nella tabella seguente, rappresentativa delle disposizioni contenute nelle DGR. n. 2320/2016 e n. 2321/2016

Tabella n. 98

FONDO DEL COMPARTO DESTINAZIONI ANNI 2015 - 2016			SUB FONDO DIPENDENTI DEL COMPARTO TRASFERITI AI SENSI DELLA LR 13/2015 - PROVINCE	SUB FONDO DIPENDENTI DEL COMPARTO TRASFERITI AI SENSI DELLA LR 13/2015 - UNIONI MONTANE
(Importi in euro)				
	2015	2016	2016-2015	2016
Progressione economica orizzontale	5.421.812,00	5.422.464,00	652,00	1.472.371,00
Indennità di posizione a P.O/A.L. comprensiva di indennità ex 8a qualifica funzionale	6.620.446,30	6.620.446,00	-0,30	540.038,00
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	45.652,00	45.000,00	-652,00	24.016,00
Indennità di comparto	1.357.597,00	1.357.597,00	0,00	455.611,00
TOTALE	13.445.507,00	13.445.507,00	0,00	2.492.036,00
Integrazione delle risorse a carico del bilancio				
ONERI A CARICO BILANCIO PER PROGRESSIONE ORIZZONTALE E INDENNITA' DI COMPARTO	stanziamento	stanziamento	differenza	
	2015	2016	stanziamento	
			2016-2015	
Progressione economica orizzontale Dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL 22.1.2004	251.372,00	251.372,00	0,00	
Progressione economica orizzontale Dichiarazione congiunta n. 4 del CCNL 9.5.2006	92.450,00	92.450,00	0,00	
Progressione economica orizzontale Dichiarazione congiunta n. 1 C.C.N.L. 31.7.2009	83.426,00	83.426,00	0,00	
Indennità di comparto: Art. 33, comma 4, letter. a) CCNL 22.1.2004 e Relaz. Tecnico Finanziaria sull'Articolo 33	219.437,00	219.437,00	0,00	
Indennità di comparto: Oneri a carico bilancio per nuove assunzioni	66.700,00	66.700,00	0,00	
TOTALE ONERI A BILANCIO	713.385,00	713.385,00	0,00	
RISORSE STABILI + ONERI A BILANCIO	14.158.892,00	14.158.892,00	0,00	
Risorse destinate a finalità aventi carattere di eventualità e variabilità				
FINALITA'	stanziamento	stanziamento	differenza	
	2015	2016	stanziamento	
			2016-2015	
Produttività	7.385.693,00	7.368.693,00	-17.000,00	756.769,00
Indennità di turno a maggiorazione orario notturno, festivo e notturno festivo				
Indennità di reperibilità	312.000,00	315.000,00	3.000,00	21.413
Maneggio valori				
Disagio	415.000,00	420.000,00	5.000,00	2.108,00
Specifiche responsabilità ai collaboratori di cat. D	1.035.500,00	1.045.500,00	10.000,00	120.882,00
Specifiche responsabilità ai collaboratori di categoria B e C	156.000,00	155.000,00	-1.000,00	4.275,00
TOTALE RISORSE VARIABILI	9.304.193,00	9.304.193,00	0,00	901.172,00
TOTALE	23.463.085,00	23.463.085,00	0,00	16.943,00
RISORSE AGGIUNTIVE - UNA TANTUM				
Economie da straordinario anno precedente	289.602,00	333.742,00		
Dinieggi/omnicomprensività	8.906,00	7.179,00		
Finanziamento partecipazione Expo 2015	41.250,00	0,00		
Risparmi PEO anni 2011-2014	546.706,00	0,00		
Risparmi ex art. 16 DL 98/2011	316.370,00	0,00		
TOTALE RISORSE UNA TANTUM	1.202.834,00	340.921,00		
TOTALE RISORSE COMPRESSE UNA TANTUM	24.665.919,00	23.804.006,00		
AGGIORNAMENTO RISORSE A SEGUITO CCDI DIRIGENTI 2016, ART. 1*		300.000,00		
TOTALE	24.665.919,00	24.104.006,00		3.393.208,00

* somma destinata al finanziamento del salario accessorio erogato al personale trasferito ai sensi della LR 13/2015

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

14.5.3 La contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio per il 2016

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, quelle per il trattamento accessorio e premiante seguono modalità di contabilizzazione diverse, che tengono conto dell'iter di perfezionamento del contratto decentrato da sottoscrivere annualmente.

Per il 2015, primo esercizio di applicazione dei nuovi principi, era stato applicato il principio contabile 5.2 lett. a), terzo alinea, punto 3); nel 2016 invece si è data piena attuazione al principio 5.2 secondo cui "Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziare e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del Fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del Fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del Fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del Fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del Fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del Fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo. Le verifiche dell'Organo di revisione, propedeutiche alla certificazione prevista dall'art. 40, comma 3-sexies, del d.lgs. n. 165/2001, sono effettuate con riferimento all'esercizio del bilancio di previsione cui la contrattazione si riferisce. In caso di mancata costituzione del Fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del Fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale. Identiche regole si

applicano ai fondi per il personale dirigente”. Nel 2016 sono scadute e quindi divenute esigibili le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante relativo all’anno 2015, impegnate con la sottoscrizione della contrattazione e confluite nel Fondo pluriennale vincolato, per essere imputate contabilmente nell’anno in cui vengono a scadenza.

Tabella n. 99

PREMIALITA' 2015 IMPEGNATA SU FPV SUL 2016				
(Importi in euro)				
Capitoli di spesa sia di gestione che di rendiconto	N. Impegni	Descrizione impegni	Importo impegnato	Importo pagato (in alcuni casi l'ordine del 2016 è stato trasformato nel 2017)*
406				
Trattamento economico Assem blea Legislativa				
	3016 000612	RISULTATO DIRETTORI - NO FONDO	21.600,00	21.600,00
	3016 000613	RETRIBUZIONE DI RISULTATO DIRIGENTI	111.263,97	111.263,97
	3016 000616	PREMIALITÀ AL COMPARTO - QUOTA FON	666.186,51	666.186,51
	3016 000956	PREMIALITÀ E TRATTAMENTO ACCESSORIO ANNO PRECEDENTE AL PERSONALE IN	46.200,03	46.200,03
4080				
Trattamento economico Giunta				
	3016 000085	COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - UTILIZZATO PER PAGAMENTO SOMME	215.200,31	215.200,31
	3016 000606	RETRIBUZIONE DI RISULTATO DIRIGENTI - QUOTA FONDO.	1.440.638,62	1.440.638,62
	3016 000614	RESIDUO 2015 AI SENSI DELL'ART. 3 CCDI DIRIGENTI 2013 AUTORIZZATO CON DELIBERA	0,00	0,00
	3016 000615	PREMIALITÀ AL PERSONALE DEL COMPARTO - QUOTA FONDO.	8.803.749,14	8.803.749,14
	3016 000618	PER RISULTATO DIRETTORI E ALTRI DIRIGENTI A TEMPO DETERMINATO - NO FONDO	535.183,54	535.183,54
	3016 000950	PREMIALITÀ AL PERSONALE IN STRUTTURA SPECIALE- QUOTA NO FONDO.	286.682,74	286.682,74
404				
Contributi previdenziali e assistenziali Assem blea				
	3016 000921	ASSISTENZIALI SU PREMIALITÀ - CONTRIBUTI OBBLIGATORI PER IL PERSONALE	191.904,93	191.904,93
4077				
Contributi previdenziali e assistenziali Giunta				
	3016 000920	ONERI PREVIDENZIALI ASSICURATIVI ASSISTENZIALI SU PREMIALITÀ - CONTRIBUTI OBBLIGATORI PER IL PERSONALE	2.694.509,49	2.694.509,49
5064				
Oneri per Irap				
	3016 000922	IRAP SU PREMIALITÀ CORRISPOSTA AL PERSONALE DIPENDENTE	1.007.416,98	1.007.416,98
* questo significa che per alcuni capitoli (contributi e irap relativi al risultato Dirigenti e Direttori pagato c'è un disallineamento fra importo ordini al 31/12/2016 e importo mandati.				15.998.936,26

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

14.5.4 La spesa per il personale degli enti regionali

L'art. 1, comma 3-*bis*, della l. r. n. 43/2001 (introdotto dall'articolo 1 della l. r. n. 26/2013) ha previsto 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 allegare ai giudizi di parificazione relative agli esercizi finanziari 2012, 2013 e 2014 (cfr. deliberazioni 270/2013/PARI, 201/2014/PARI, 122/2015/PARI), indirizzate alla verifica del rispetto dell'articolo 1, comma 557-*bis*, l. n. 296/2006¹⁰¹, 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 da tali enti erano 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 della Giunta nn. 1014/2011, 1783/2011 e 705/2013 che fungono da atti di indirizzo.

Ciò premesso, si analizza di seguito il rispetto delle disposizioni in tema di personale da parte di alcuni enti regionali.

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. 296/2006¹⁰², 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 della 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".

¹⁰¹ Comma 557-*bis* "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".

¹⁰² Comma 562 "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".

Nella tabella che segue sono riportati, allo stato delle comunicazioni rese ufficialmente note, i dati complessivi dei quattro Consorzi fitosanitari provinciali, che non sono tenuti alla compilazione del Conto annuale, ma che inviano alla Regione i principali elementi relativi al personale nell'ambito del controllo esercitato da quest'ultima.

Dal confronto tra il dato della spesa per il personale sostenuta nel 2016 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. Si evidenzia anche un aumento della spesa totale rispetto al 2015.

Tabella n. 100

CONSORZI FITOSANITARI		
(importi in euro)		
CATEGORIE	ANNO 2008	ANNO 2016
TOTALE COMPARTO	652.664,48	779.668,19
DIRIGENZA	270.034,30	272.596,16
PERSONALE TEMPORANEO	41.856,65	0
Personale contrattista a tempo indeterminato (giornalisti)	0	0
EMOLUMENTI TOTALI	964.555,43	1.052.264,35
ONERI A CARICO del Consorzio	327.959,70	357.714,74
SPESA TOTALE	1.292.515,13	1.409.979,09
Interinali	0	51.427,32
CO.CO.CO.	299.950,23	187.511,03
TOTALE SPESA (EROGATO NELL'ANNO)	1.592.465,36	1.648.917,44

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

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 per cento nel 2014 al 56,41 nel 2015 e al 57,55 per cento nel 2016. In esito all'attività istruttoria, di cui da ultimo in sede di contraddittorio tenutosi il 30 giugno, la Regione ha comunicato che i Consorzi fitosanitari di Modena e Reggio Emilia hanno segnalato, solo successivamente all'invio dei dati loro riguardanti, che parte della spesa sostenuta per contratti di collaborazione è stata finanziata con contributi ricevuti da terzi, ammontanti ad euro 53.460 per il Consorzio di Modena e euro 41.998 per il Consorzio di Reggio Emilia. Pertanto, la spesa totale per i Consorzi risulta essere pari a euro 1.553.460, inferiore al limite del 2008 pari ad euro 1.592.465.

Tabella n. 101

Consorzi Fitosanitari			
(importi in euro)			
Descrizione	2014	2015	2016
Totale spesa corrente	2.870.029	2.892.281	2.865.358
Totale spesa del personale	1.593.185	1.631.660	1.648.917
Rapporto spesa di personale / spesa corrente	55,51%	56,41%	57,55%

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

La Sezione rileva, pertanto, anche per il 2016, 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 ed invita la Giunta (tornando sulla raccomandazione già espressa nell'anno precedente) tenuto dei conto anche dei poteri attribuitigli dagli articoli 49 e 50 della l. r. n. 6/2004 in relazione alle procedure selettive per l'assunzione di nuovo personale, ad effettuare con maggior rigore il monitoraggio del rispetto del limite di spesa e del rapporto di incidenza sulla spesa corrente da parte dei soggetti in questione.

Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia Romagna - ERGO

La spesa per il personale di ERGO è rappresentata nella tabella seguente, dalla quale si ricava una diminuzione nel triennio 2014-2016, passando la predetta voce di spesa da euro 7.326.094 nel 2014 ad 5.903.540 euro nel 2016. Nel 2016 la diminuzione è andata oltre la media degli anni precedenti.

Tabella n. 102

ERGO			
(importi in euro)			
Descrizione	2014	2015	2016
Spesa personale di ruolo	7.281.842	7.198.736	5.903.540
Spese per contratti flessibili (temp. determinati, collaborazioni coordinate, interinali)	44.252	0	0
TOTALE	7.326.094	7.198.736	5.903.540
di cui risorse complessive destinate alla contrattazione deoentrata integrativa	1.211.089	1.201.629	1.236.118
TOTALE IMPEGNI PER SPESA DI PERSONALE - INCLUSE SPESE PER BUONI PASTO			7.489.786

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 2014-2016 ha registrato valori in diminuzione, passando dal 9,47 per cento nel 2014 al 6,38 per cento nel 2016. Se nell'indice, però, vengono inclusi i buoni pasto e come valori di riferimento vengono presi gli impegni, si rileva una crescita del medesimo rapporto tra il 2015 e il 2016.

Tabella n. 103

ERGO			
(importi in euro)			
Descrizione	2014	2015	2016
Totale spesa del personale	7.326.094	7.198.736	5.903.540
Totale spesa corrente	77.395.435	103.909.835	92.460.245
Rapporto spesa di personale / spesa corrente	9,47%	6,93%	6,38%
Rapporto spesa di personale / spesa corrente (calcolato sugli impegni e inclusivo di buoni pasto)		7,07%	8,10%

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

Agenzia regionale prevenzione ambiente ed energia - ARPAE

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 e pertanto la spesa di personale non deve superare la spesa del 2004 diminuita dell'1,4 per cento; le modalità di calcolo sono definite nella circolare MEF n. 9/2006, la cui applicazione è stata confermata dalla Regione nella delibera della Giunta n. 1783/2011.

Le assunzioni di personale vengono, pertanto, disposte nel rispetto di tale limite e nel rispetto, ed altresì, dell'equilibrio complessivo di bilancio che l'Agenzia tende a conseguire, in base alle linee di indirizzo fornite dalla Regione, da ultimo confermate nella DGR n. 1120/2013.

Tabella n. 104

Agenzia regionale Prevenzione e Ambiente (ARPA)		
RISPETTO DEL LIMITE DI SPESA		
(Importi in euro)		
Descrizione	LIMITE DI SPESA	2016
COSTI PER IL PERSONALE	58.809.909,00	51.552.364,00

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

Dalla tabella raffigurata si evince che il limite normativo viene rispettato¹⁰³. L'incidenza della spesa del personale sui costi della produzione è rappresentata nella tabella che segue, dalla quale si nota che, nel triennio 2014-2016, il valore passa comunque dal 72,28 per cento nel 2014 al 73,55 per cento nel 2016, così evidenziando un trend in crescita.

¹⁰³ Al riguardo va ribadito che, ai sensi del comma 424 art 1 della legge n. 190/2014, il personale di vasta area in mobilità, ai sensi della legge regionale n. 13/2015, non incide sui vincoli di spesa. Sul punto la Sezione ha, tuttavia, anticipato l'opportunità di conoscere, con futura attività istruttoria, le nuove funzioni a cui tale personale, pari a circa 249 unità, è stato destinato, nel quadro della riorganizzazione dell'ARPAE.

Tabella n. 105

ARPA			
(importi in euro)			
Descrizione	2014	2015	2016
Costi per il personale (*)	51.914.668	51.175.440	60.187.087
Totale costi della produzione	71.824.388	70.305.592	81.829.873
Costi per il personale / costi della produzione	72,28%	72,79%	73,55%

(*) 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

14.6 Personale comandato

La Sezione, con propria nota istruttoria del 14 aprile, ha chiesto informazioni riguardo un protocollo di intesa, siglato in data 10 novembre 2016, fra il Ministro della giustizia ed il Presidente della Regione Emilia Romagna, per l'assegnazione temporanea di personale della Regione presso gli Uffici giudiziari della Corte d'appello di Bologna. Le esigenze conoscitive riguardavano il numero dei destinatari dell'iniziativa e la riorganizzazione dei servizi da cui sarebbero stati sollevati i dipendenti interessati ed i possibili, conseguenti oneri finanziari.

La Regione ha partecipato che tale protocollo è stato precedentemente approvato con Deliberazione n. 1834 del 9 novembre 2016 e prevede il "distacco" di dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato, in un numero massimo, concordato tra le parti, pari a 53 unità, comprensive delle 3 già distaccate nel corso del 2016 presso gli Uffici giudiziari di Reggio Emilia, a supporto del processo "Aemilia". L'istituto giuridico del distacco impone che dei connessi oneri finanziari debba farsi carico la Regione.

Nel dicembre 2016 si sono svolti i colloqui tra i dirigenti degli Uffici giudiziari interessati e i dipendenti regionali che, su base volontaria, hanno manifestato interesse al distacco.

La Sezione, con nota istruttoria del 3 maggio 2017, ha ulteriormente richiesto alla Regione la compilazione della seguente tabella, dimostrativa del personale comandato, in entrata ed in uscita, con l'indicazione degli oneri finanziari conseguenti:

Tabella n. 106

Costi del personale comandato o distaccato					
Enti	Regione				
	Amm.ni ed enti		Personale com./dist. da altri enti		
	Numero	Oneri a carico della Regione	Numero	Oneri a carico della Regione	Oneri a carico di altri enti o amministrazioni
Agrea					
lbcn					
Intercent-Er					
Aipo	47	2.009.094,61			
Atersir					
Agenzia sanitaria e sociale regionale					
Agenzia regionale di protezione civile					
Consorzi Fitosanitari					
Ergo					
Arpa	52	2.426.866,47	8(3)	327,14	
Agenzia regionale per il lavoro	37	1.419.825,05			
Province	163	5.621.647,69	2	199,36	
altri Enti locali	40(1)	938.277,36	5	301.534,03	
Società Partecipate	1		8(4)	674.384,96	
Ministero Grazia e Giustizia	3	124.734,96			
Altre Amministrazioni ed Enti	27(2)	774.468,93	21(5)	184.597,39	
Totali	370	13.314.915,07	44	1.161.042,88	

(1) di cui 20 con oneri a carico della Regione

(2) di cui 16 con oneri a carico della Regione

(3) di cui 4 con oneri a carico RER

(4) di cui 7 con oneri a carico RER

(5) di cui 5 con oneri a carico della Regione, l'importo indicato si riferisce a spese di trasferte liquidate direttamente da RER

Si precisa che il personale Agrea, lbcn, Intercent-er, Agenzia sanitaria e sociale regionale, Agenzia di protezione civile è a tutti gli effetti personale regionale assegnato a tali strutture organizzative

I dati sono forniti per cassa potrebbero pertanto essere presenti pagamenti di competenza anni precedenti e non essere presenti pagamenti riferiti all'anno in corso

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

Durante l'audizione del 9 giugno la Regione, riservandosi di compilare la tabella predisposta, ha fornito un aggiornamento sulla situazione relativa al personale comandato presso gli Uffici giudiziari della Corte di appello di Bologna, comunicando che le relative assegnazioni sono in corso d'attuazione dal marzo 2017 e che a fine maggio 2017 risultavano complessivamente assegnati agli uffici giudiziari 23 dipendenti, di cui 19 provenienti dall'organico della Giunta e 4 dall'organico dell'Assemblea e che le attività già svolte da questo personale erano state ridistribuite alle risorse umane già impiegate nelle medesime strutture, effettuando, in alcuni casi, delle mobilità interne di riequilibrio.

14.7 Vigilanza sul costo del personale delle società “*in house providing*”

La Sezione, con nota istruttoria del 14 aprile, ha chiesto alla Regione di fornire informazioni relative alla vigilanza espletata sulle società in oggetto, in tema di vincoli al costo del personale, in applicazione degli articoli 7 della DGR n. 1175 del 6 agosto 2015 e 4 e 5 della DGR n. 1015 del 28 giugno 2016.

La Regione ha risposto che, con la deliberazione da ultimo citata, ha approvato il modello di controllo analogo da applicarsi alle proprie società “*in house*”, delineandone il processo di controllo, definendo le competenze e le responsabilità dirigenziali nonché i contenuti dell’attività di monitoraggio e vigilanza.

L’allegato B alla richiamata deliberazione individua, inoltre, fra gli oggetti del controllo, per le varie materie di monitoraggio, i vincoli in materia di reclutamento del personale e conferimento degli incarichi nonché il rispetto degli indirizzi di contenimento delle politiche redistributive in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La Giunta regionale ha stabilito, nella medesima delibera, che il modello di controllo analogo, approvato nel 2016, venisse applicato già con riferimento alla gestione del 2015, al fine di tracciare da subito un percorso di progressivo e rapido avvicinamento alla situazione a regime.

La Regione ha inviato un estratto del report di vigilanza espletata riguardante il reclutamento del personale ed il conferimento degli incarichi e il contenimento delle politiche redistributive in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

Ai fini della verifica del rispetto degli obblighi di contenimento della spesa del personale e dell’efficacia della relativa vigilanza, interessa valutare quanto riportato in relazione rispetto agli indirizzi; questi, ai fini del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, prevedono che le società si attengono al rispetto dei vincoli assunzionali e del contenimento delle politiche retributive stabiliti, ed in particolare, assicurano la vigilanza in ordine:

- a) al rispetto del rapporto tra costo di personale e valore della produzione, così come definito dalle specifiche fornite, in applicazione dell’atto di indirizzo, a ciascuna società *in house*;
- b) alla verifica che i trattamenti economici individuali siano riconosciuti nel rispetto dei criteri di erogazione previamente definiti da un regolamento interno (o atto generale equivalente) o dal contratto collettivo di lavoro;

c) agli incrementi percentuali medi dei trattamenti accessori che non possono essere superiori a quelli contrattati dalla Regione per il proprio personale.

La Regione ha comunicato che la conseguente attività ha riguardato i dati relativi all'anno 2015 contenuti nella citata delibera, ma che non è stato possibile effettuare il controllo del rispetto del rapporto tra costo di personale e valore della produzione in quanto condizionato ad istruzioni di dettaglio che la Regione stessa non ha ancora impartito, in quanto da elaborare solo dopo un'analisi di dettaglio della situazione di ogni singola società ancora non terminata.

La Regione ha poi comunicato che sono stati svolti i controlli sulle informazioni e sui dati acquisiti, dalle diverse società “*in house*”, sia con riferimento alla richiesta istruttoria della Sezione, sia rispetto alle richieste di integrazioni successivamente formulate.

In merito ha segnalato che Apt Servizi ha inviato una risposta esaustiva ma non ha tuttavia fornito indicazioni in merito alla correlazione tra retribuzione di risultato della dirigenza e parametri gestionali e non ha comunicato su quali voci di spesa ha inciso per il contenimento della spesa di personale; che Aster ha comunicato, nelle note a margine, di aver utilizzato il *job act* come politica di contenimento della spesa del personale, ma senza fornire alcuna indicazione sulle modalità di tale contenimento.

Tutte le altre società non hanno segnalano aspetti di particolare rilevanza e, pertanto, considera positivo l'esito del controllo.

In sintesi la Regione ha comunicato che il modello di controllo analogo sulle società “*in house*”, in parte sperimentale perché riferito all'anno precedente, rappresenta un quadro sostanzialmente coerente con quanto previsto a livello normativo delle azioni amministrative adottate dalle società ed ha aggiunto che l'attività di vigilanza, notevolmente rafforzata nel corso del 2016, avrà incisività maggiore nel 2017, in applicazione degli strumenti di controllo successivo, per orientare maggiormente le società verso comportamenti perfettamente rispondenti ai dettami normativi, dando agli organi amministrativi informazioni sempre più dettagliate per orientare le decisioni gestionali.

La Regione ha inviato, infine, una tabella che rappresenta i dati relativi al bilancio 2015 di valore e costo della produzione ed indicatori del personale.

Tabella n. 107

Valore e costo della produzione ed indicatori sul personale							
(Importi in euro)							
Società in house	Valore della produzione	Costo della produzione	Costo del personale	Numero dipendenti	Rapporto tra costo del personale e valore della produzione	Rapporto tra costo del personale e costo della produzione	Rapporto tra costo del personale e numero dipendenti
Fer	150.485.509	147.464.992	12.948.173	236	0,09	0,09	54.865,14
Cup 2000	30.905.581	29.880.404	19.754.505	527	0,64	0,66	37.484,83
Lepida	27.165.059	27.083.031	4.561.741	74	0,17	0,17	61.645,15
Apt Servizi	12.500.755	12.430.591	1.822.543	31	0,15	0,15	58.791,71
Ervet	9.061.780	8.962.715	2.693.661	47	0,30	0,30	57.311,94
Aster	6.513.295	6.431.197	3.049.588	65	0,47	0,47	46.916,74

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

Trattandosi di società sostanzialmente diverse è problematico valutarne le *performance* in confronto tra loro; in ogni caso l'incidenza del costo del personale rispetto al valore e al costo della produzione risulta più alto per Cup 2000 e Aster, mentre il costo medio per dipendenti è più alto per Lepida e Apt servizi.

Ervet ed Apt servizi non hanno in organico figure dirigenziali; per tutte le altre società si può affermare che il rapporto dei dirigenti sui dipendenti non è critico perché per tutte le società è inferiore al 4 per cento; i costi medi per dirigenti più elevati sono attribuiti a Fer e Lepida, mentre quelli del livello immediatamente inferiore alla dirigenza sono riferiti ad Ervet e Apt servizi, che tuttavia come accennato non hanno figure dirigenziali in organico. Il 2016, in buona sostanza, risulta essere il primo anno in cui la Regione ha formulato un report sulla vigilanza dei costi del personale delle società “*in house providing*”.

L'attività risulta, per minore esperienza, prevalentemente teorica, lacunosa e poco confrontabile. Si auspica per il prossimo anno un migliore livello dei documenti della vigilanza che consentano l'invio di informazioni più accurate ai vertici amministrativi affinché essi adottino scelte gestionali più appropriate.

15 INCARICHI PROFESSIONALI ESTERNI

15.1 Disciplina

15.1.1 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 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 far fronte con il personale in servizio.

Tra i requisiti di legittimità dettati dal legislatore statale, si ricorda come il richiamato art. 7, comma 6, lett. *b*, imponga all'amministrazione conferente il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse disponibili al suo interno. È 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"¹⁰⁴.

15.1.1.1 La più recente giurisprudenza

Nel corso del 2017, questa Sezione regionale di controllo ha approvato alcune delibere in materia di servizi legali affidati all'esterno da enti pubblici¹⁰⁵ le quali, tenendo conto del mutato quadro normativo conseguente all'entrata in vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (recante il c.d. "Codice dei contratti pubblici"), hanno, sulla base dell'art. 17 del citato codice, inquadrato anche il singolo incarico di patrocinio legale come appalto di servizi, in tal modo confermando l'impossibilità di considerare la scelta dell'avvocato esterno come connotata da carattere fiduciario. Inoltre, è stata ancora una volta evidenziata la necessità

¹⁰⁴ Per un'approfondita disamina della normativa vigente in materia di incarichi professionali esterni, si rimanda al "Monitoraggio degli 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.

¹⁰⁵ In particolare, le prime sono state le n. 73, 74 e 75 del 26 aprile 2017, alle quali si rimanda per un approfondimento della tematica.

che venga assicurata una procedura comparativa idonea a consentire la partecipazione di tutti gli aventi diritto. La riconducibilità dell'affidamento del singolo patrocinio all'appalto di servizi, ha indotto questa Sezione a ritenere ammissibile la redazione di elenchi di operatori qualificati, tra i quali l'ente pubblico può selezionare, a rotazione e su base non discriminatoria, gli operatori che saranno invitati a presentare l'offerta. È stata, infine, confermata la possibilità di un affidamento diretto degli incarichi *de quibus* qualora vi siano ragioni di urgenza dettagliatamente motivate.

15.1.2 Disciplina regionale

15.1.2.1 Disciplina legislativa

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

Il successivo comma stabilisce che il conferimento degli incarichi esterni dev'essere 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 di obiettivi, motivazioni, tipologie e quantificazione, seguito da un documento consuntivo annuale di tutti gli incarichi di prestazioni professionali conferiti.

15.1.2.2 Disciplina dettata con atti approvati dalla Giunta e dall'Assemblea legislativa

Recentemente, la Giunta regionale, con delibera n. 421 del 5 aprile 2017, ha approvato l'allegato A recante “Direttiva in materia di contratti di lavoro autonomo nella Regione Emilia-Romagna”. In tal modo è stata modificata la disciplina concernente i presupposti, i criteri e le modalità per il conferimento degli incarichi professionali a soggetti esterni, da

parte delle strutture della Regione Emilia-Romagna, con un unico atto di indirizzo rivolto alla Giunta regionale e all'Assemblea legislativa che, precedentemente, avevano adottato atti distinti¹⁰⁶.

La delibera ha tenuto conto non solo delle novità legislative intervenute successivamente all'approvazione del testo precedente, ma anche, esplicitamente, dei rilievi sollevati da questa Sezione nell'ambito della relazione alla precedente decisione di parificazione sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015. Peraltro, successivamente al giudizio sulla parificazione vi è stato un approfondito confronto tra i vertici della Regione e questa Sezione che, avendo avuto a oggetto anche la bozza di direttiva, ha consentito di assicurare un risultato ampiamente condiviso.

In sede di parificazione erano state giudicate non coerenti con la disciplina dettata dal legislatore statale, così come interpretata dalla magistratura contabile, alcune statuizioni contenute nelle precedenti direttive che disciplinavano la materia; in particolare, erano stati stigmatizzati alcuni casi di esclusione dagli obblighi di scelta mediante procedura comparativa. Era stato evidenziato come questa Sezione ritenesse tale da non giustificare un'esclusione dell'applicazione della regola della comparazione, il caso in cui "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"; medesima valutazione era stata fatta per gli incarichi per la difesa e la rappresentanza in giudizio della Regione, non affidabili, a parere di questo Collegio, direttamente.

La previsione dell'esclusione della comparazione per infungibilità per il suo contenuto di natura culturale e scientifica non comparabile, finiva per consentire, sulla base di una valutazione discrezionale dell'ente, l'affidamento diretto di un incarico professionale esterno in qualsiasi situazione.

Circa gli incarichi di patrocinio legale, la giurisprudenza della Corte in questi ultimi anni ha consolidato la propria posizione, in forza della quale non possono essere oggetto di affidamento diretto¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Seppur caratterizzati da contenuti in linea di massima coincidenti.

¹⁰⁷ La tematica degli incarichi di patrocinio legale è trattata più diffusamente nel paragrafo 15.1.1.1., che espone la più recente giurisprudenza in materia e nel paragrafo 15.3.1.1., di analisi di alcuni incarichi di patrocinio conferiti dalla Giunta regionale.

Questa Sezione aveva infine evidenziato la necessità che fosse adeguatamente proceduralizzato l'accertamento del presupposto dell'affidamento di ogni singolo incarico professionale all'esterno di un ente pubblico, costituito dall'impossibilità di utilizzare risorse disponibili all'interno¹⁰⁸.

La delibera n. 421/2017 ha, innanzitutto, correttamente regolamentato le concrete modalità attraverso le quali dev'essere accertata l'impossibilità di utilizzare risorse interne all'amministrazione. A tal fine, è stato introdotto l'art. 5, rubricato "Accertamento preliminare", in forza del quale ai dirigenti responsabili di ambiti di intervento riconducibili all'oggetto della prestazione richiesta viene preliminarmente trasmessa una scheda con indicata l'attività oggetto d'incarico. Il riscontro, se negativo, deve attestare l'assenza della professionalità richiesta, oppure, se presente nella struttura, deve motivare "L'indisponibilità del dipendente allo svolgimento dell'attività in un tempo ragionevole", ove, evidentemente, per "indisponibilità" non può che intendersi l'oggettiva impossibilità e non anche il rifiuto di disponibilità.

Sono stati inoltre eliminati i casi di esclusione dell'ambito oggettivo di applicazione della direttiva che questa Sezione aveva segnalato come in contrasto con le norme e i principi che regolano la materia. In particolare, non sono stati confermati i casi di esclusione conseguenti al contenuto di natura artistica, culturale, scientifica non comparabile della prestazione, nonché alla natura dell'incarico finalizzato alla difesa e alla rappresentanza in giudizio.

La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa hanno, 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), mediante l'art. 7 della delibera n. 421/2017, rubricato "Programmazione degli incarichi professionali", secondo il quale "la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa approvano 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 dell'art. 7 citato, "il documento dei fabbisogni di massima ed i relativi aggiornamenti

¹⁰⁸ L'Assemblea legislativa aveva adottato una regolamentazione, seppur migliorabile, finalizzata a disciplinare detto accertamento.

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 delle missioni e dei programmi al quale imputare la spesa.”

La Giunta regionale, per l'anno 2016, ha dato attuazione all'art. 12, comma 2, della l. r. n. 43/2001 con le seguenti delibere:

- delibera del 15 febbraio 2016, n. 145: “Definizione tetti di spesa – anno 2016 – 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 2016;

- delibera del 1 agosto 2016, n. 1330: “Aggiornamento DGR 145/2016 “Definizione tetti di spesa – anno 2016 – 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 è stato rideterminato il tetto di spesa per l'anno 2016 con riferimento alle prestazioni di “incarichi professionali ex art. 12, della l.r. 43/2001 e s.m.”, in seguito ai chiarimenti forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze (circ. n.12, del 23/03/2016), sulla non applicabilità, per l'anno 2016, dell'ulteriore riduzione del tetto di spesa fissato dall'art. 1, comma 5, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101;

- delibera del 29 febbraio 2016, n. 297: “Programmazione complessiva del fabbisogno di massima di prestazioni professionali, art. 12 l.r. 43/2001 – Anno 2016”, con la quale è stato approvato il documento di programmazione del fabbisogno di massima di prestazioni professionali, per l'anno 2016, delle Direzioni generali della Giunta regionale;

- delibera del 18 aprile 2016, n. 557: “Ridistribuzione dei progetti programmati con la DGR 297/2016 “Documento di programmazione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazione professionale anno 2016” alle nuove direttive generali della Giunta regionale”, che ha provveduto a ridefinire l'articolazione degli obiettivi, con riferimento a studi, consulenze, collaborazioni, fra le macrostrutture del nuovo assetto organizzativo delle Direzioni generali, a partire dal 1 marzo 2016;

- delibera del 1 agosto 2016, n. 1348: “Aggiornamento del documento di programmazione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali – Anno 2016 approvato con propria deliberazione n.557/2016”.

L'Assemblea legislativa, per l'anno 2016, ha dato attuazione all'art. 12 della l. r. n. 43/2001 adottando le seguenti delibere:

- delibera del 27 luglio 2016, n. 57: “Definizione tetti di spesa dell'Assemblea legislativa anno 2016 per incarichi di studio, consulenza, collaborazioni, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, in applicazione del d.l. 31/05/2010 n.78 convertito con modificazioni nella l. n. 30/07/2010 n.122, e d.l. 24/04/2014 n.66 convertito con legge 23 giugno 2014 n.89”;
- delibera del 22 marzo 2016, n.25: “Previsione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali dell'Assemblea legislativa, anni 2016 (art. 12, comma 2, lett. a della l.r. n. 43/2001)”;
- delibera del 27 luglio, n.58: “Modifiche alla previsione del fabbisogno di massima di incarichi di prestazioni professionali dell'Assemblea legislativa, anni 2016 (art. 12, comma 2, lett. a della l.r. n. 43/2001)”.

15.1.2.3 Disciplina degli incarichi di patrocinio legale

Come rilevato anche lo scorso anno, gli incarichi di patrocinio legale assegnati all'esterno, oggetto di analisi a campione da parte di questa Sezione, sono stati affidati direttamente, in mancanza di una procedura comparativa e di previa pubblicità. Inoltre, in assenza dell'accertamento in merito alla possibilità da parte dell'Ufficio legale interno di svolgere detti incarichi¹⁰⁹. Ciò in chiaro contrasto con la già esposta giurisprudenza di questa Corte. Per completezza, è utile tuttavia evidenziare come la Regione Emilia-Romagna stia procedendo ad un potenziamento e riordino dell'avvocatura interna. Il nuovo atto d'indirizzo tra l'altro prevederà, secondo quanto dichiarato dalla Giunta:

- che gli incarichi di patrocinio legale siano assegnati ordinariamente agli avvocati interni, mentre l'affidamento all'esterno sarà disposto caso per caso con provvedimenti specificamente motivati;
- che per gli avvocati disponibili ad essere incaricati saranno costituiti elenchi articolati in diverse sezioni di competenza per materia, formati e utilizzati nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza. Per completezza, questa Sezione ricorda come detti elenchi non possano essere utilizzati per procedere ad affidamenti diretti degli incarichi, salvo motivate

¹⁰⁹ Di un'analisi a campione condotta su due incarichi di patrocinio legale affidati dalla Giunta regionale nel periodo in esame viene dato atto nel paragrafo 15.3.1.1. di questa relazione.

ragioni di urgenza, ma solo per selezionare a rotazione alcuni legali invitati a presentare offerta;

- che i compensi da riconoscere agli avvocati esterni siano fissati, secondo la complessità e la rilevanza della controversia, sulla base di un abbattimento percentuale rispetto ai parametri di cui alle tabelle approvate con d.m. n. 55/2014.

Tali previsioni, se confermate, consentirebbero alla Regione Emilia-Romagna di dotarsi di una disciplina rispettosa delle indicazioni giurisprudenziale fornite da questa Corte.

15.2 Aspetti contabili

L'art. 1, comma 6, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013 n. 125, in vigore dal 31 ottobre 2013, 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.”

A seguito di richiesta istruttoria, la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa hanno trasmesso a questa Sezione di controllo l'elenco dei capitoli di spesa¹¹⁰, 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 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 31 agosto 2013 n.101.

Al fine di acquisire informazioni sugli incarichi di collaborazione, di studio, consulenza e ricerca attribuiti dalla Regione nel corso del 2016 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 2017, un elenco, in formato *Excel*, contenente i dati relativi agli incarichi conferiti nel 2016, seppur parziali, già in possesso in quanto acquisiti ai sensi dell'articolo 1, comma 173, l. n. 266/2005.

¹¹⁰ Si riportano i capitoli adottati nel bilancio di previsione finanziario per l'esercizio 2016 dall'Assemblea legislativa:

- U10711 studi, ricerche e consulenze
- U10716 servizi di collaborazione coordinata e a progetto e forme di lavoro flessibile.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna, nel 2016, ha conferito all'esterno 34 incarichi, di cui 16 per collaborazioni anche di natura occasionale e 18 per incarichi di studio, consulenza e ricerca (Tabella n. 108).

La spesa complessiva lorda¹¹¹ per le predette tipologie di incarichi ammonta a euro 369.000.

La spesa è stata finanziata per l'importo di euro 221.407 con risorse regionali, per l'importo di euro 8.562 con risorse regionali di cofinanziamento, per euro 91.848 con risorse statali a destinazione vincolata e per euro 47.699 con risorse provenienti dall'Unione europea.

Nella tabella sono riportati anche gli impegni assunti nel 2016 per le spese relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza. La spesa complessiva è pari a euro 955.000. Non sono stati affidati incarichi per la realizzazione di tali eventi.

Tabella n. 108

GIUNTA REGIONALE ATTI DI SPESA RELATIVI A COLLABORAZIONI, CONSULENZE E ALTRO ESERCIZIO 2016		
Tipologia Spesa	Spesa Complessiva (dati in migliaia di euro)	n. incarichi
1	202,00	16
2	167,00	18
3		
4	955,00	
TOTALI	1.324,00	34

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 di collaborazioni, studi, consulenze e ricerche, la Giunta regionale ha affidato 204 patrocini legali ad avvocati esterni, a fronte di 98 patrocini legali affidati all'Ufficio legale interno.

Nel 2016, la spesa complessiva per patrocini legali e domiciliazioni affidati ad avvocati esterni ammonta ad euro 3.081.676,16. Tale spesa comprende:

- acconti per incarichi affidati nel corso del 2016 e per saldi di fasi cautelari di giudizio;
- somme per incarichi affidati in anni precedenti e conclusi nel 2016;
- spese per domiciliazioni.

¹¹¹ Si tratta della spesa comprensiva degli oneri fiscali e contributivi.

L'Assemblea legislativa, nel corso del 2016, ha conferito all'esterno 2 incarichi: uno di collaborazione coordinata e continuativa e l'altro di studio, consulenza e ricerca (tabella 109).

La spesa complessiva lorda¹¹² delle predette tipologie di incarichi ammonta a euro 9.800, finanziata con risorse regionali.

Non ha affidato patrocini legali all'esterno.

Nella tabella sono riportati gli impegni assunti nel 2016 per le spese relative a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza; la spesa complessiva ammonta a euro 7.310. Non sono stati affidati incarichi per la realizzazione di tali eventi.

Tabella n. 109

ASSEMBLEA LEGISLATIVA ATTI DI SPESA RELATIVI A COLLABORAZIONI, CONSULENZE E ALTRO ESERCIZIO 2016		
Tipologia Spesa	Spesa Complessiva	n. incarichi
1	4.800	1
2	5.000	1
3	0	
4	7.310	
TOTALI	17.110	2

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

15.2.1 Limiti di spesa

In merito ai limiti di spesa riferiti ad incarichi di studio, consulenza e ricerca, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, e a quelli relativi agli incarichi di collaborazione coordinata e continuativa, sono tuttora in vigore le disposizioni di cui all'art. 6, comma 7 e 8, del d.l. n.78/2010 e all'art. 14 del d.l. n. 66/2014.

La circolare del 23 marzo 2016, n. 12, del Ministero dell'economia e delle finanze ha, infatti, fornito chiarimenti in ordine alla non applicabilità per l'anno 2016 dell'ulteriore riduzione del limite di spesa annua per studi e incarichi di consulenza, fissato dall'art. 1, comma 5, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101. In particolare nella *Scheda tematica G.7* "Spese per studi ed incarichi di consulenza", il MEF ha affermato che "a decorrere dal 1 gennaio 2016, i limiti

¹¹² Si tratta della spesa comprensiva degli oneri fiscali e contributivi

di spesa annua per studi e incarichi di consulenza devono essere determinati tenendo conto di quanto previsto dall'articolo 6, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122. Pertanto, la spesa annua per studi e incarichi di consulenza delle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 [...] non può essere superiore al 20 per cento di quella sostenuta nel 2009. Quanto precede è conseguenza della circostanza che le ulteriori riduzioni già previste dall'articolo 1, comma 5, del decreto legge 31 agosto 2013, n.101 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, hanno esplicitato gli effetti unicamente per gli anni 2014 e 2015”.

L'art. 14, comma 1, del d.l. n. 66/2014, prevede, inoltre, che, fermo restando il limite derivante dall'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010, 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 per tali incarichi sarebbe superiore rispetto alla spesa per il personale dell'amministrazione che conferisce l'incarico, come risultante dal conto annuale 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.

Il successivo comma 2 stabilisce inoltre che, ferme restando le disposizioni di cui all'art. 7, commi da 6 a 6-quater, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e i limiti previsti dall'art. 9, comma 28, del 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 per tali contratti sarebbe superiore rispetto alla spesa del 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.

È 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, del d.l. n. 78/2010, che fissano limiti quantitativi sia per la spesa in studi e incarichi di consulenze (comma 7), sia per la spesa in relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (comma 8), nonché sul rispetto dell'art. 14, d.l. n. 66/2014. In risposta a tali richieste l'Amministrazione regionale ha trasmesso una relazione indicante le modalità,

anche temporali secondo le quali ha attuato, nell'esercizio finanziario 2016, le disposizioni di cui all'art. 12, l.r. n. 43/2001, all'art. 6, commi 7 e 8, d.l. n.78/2010 e all'art. 14, d.l. n. 66/2014.

Nei paragrafi successivi sono riportate le risultanze dell'istruttoria.

15.2.1.1 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. La Giunta ha riferito di aver fissato autonomamente nel 2016 il 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 servizi¹¹³.

Con le delibere n. 145/2016 e n. 1330/2016, la Giunta regionale ha provveduto, sulla base della spesa impegnata nel 2009 e della propria decisione di ridurre ulteriormente i limiti stabiliti dalla legge, alla definizione dei seguenti tetti di spesa per l'anno 2016:

- euro 495.733,55, per le prestazioni di incarichi professionali *ex art. 12, l.r. n. 43/2001* (studi e consulenze a persone fisiche);
- euro 550.000, per le attività da realizzarsi mediante le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate all'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010 (relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza);
- euro 650.000, per attività di acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Il limite di euro 495.733,55, avente a oggetto gli incarichi di studi e consulenza (persone fisiche), corrisponde al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

¹¹³ 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".

Il limite di spesa di euro 650.000, concernente studi e consulenze affidati a persone giuridiche, risulta contenuto entro l'importo del 20 per cento della spesa impegnata nel 2009 (il 20 per cento della spesa 2009 ammontava a euro 888.039,63, come indicato nella deliberazione della Giunta regionale n. 197/2011).

Il limite di euro 550.000, riferito alla spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, rientra nel 20 per cento della spesa impegnata nell'esercizio 2009 (pari a euro 968.000).

A seguito dell'individuazione dei tetti di spesa, sono stati adottati i provvedimenti di programmazione¹¹⁴ che hanno evidenziato i seguenti importi:

- euro 293.620, per gli incarichi professionali *ex art.* 12, l.r. n. 43/2001, conferiti a persone fisiche, finanziati con sole risorse regionali;
- euro 275.311,36, per le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate all'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010, finanziate con sole risorse regionali;
- euro 560.031,95, per le attività da realizzarsi mediante l'acquisizione di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche, finanziate con sole risorse regionali.

Per completezza, si evidenzia che l'attività di programmazione ha interessato anche risorse regionali per cofinanziamento, risorse statali e risorse provenienti dall'Unione europea. In particolare, per incarichi *ex art.* 12, della l.r. n. 43/2001, sono stati programmati:

- euro 24.052, di risorse regionali per cofinanziamento;
- euro 120.683,34, di risorse statali a destinazione vincolata;
- euro 12.187, di risorse provenienti dall'Unione Europea.

Per le attività da realizzarsi mediante l'acquisizione di beni e servizi, riferibili alle spese elencate all'art. 6, comma 8, del d.l. n.78/2010, sono stati programmati:

- euro 889.663,81, di risorse regionali per cofinanziamento;
- euro 618.717,18, di risorse statali a destinazione vincolata;
- euro 123.560,26, di risorse provenienti dell'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:

¹¹⁴ In sede di programmazione sono state considerate anche le risorse regionali che cofinanziano interventi, risorse statali e dell'Unione Europea.

- euro 7.312,50, di risorse regionali per cofinanziamento;
- euro 0,00, di risorse statali a destinazione vincolata;
- euro 12.187,50, di risorse provenienti dall'Unione europea.

Gli impegni di spesa assunti nel 2016¹¹⁵ e finanziati con risorse regionali sono stati pari a:

- euro 221.407,18, per incarichi *ex art.* 12, l.r. n.43/2001 (di cui euro 176.270 si riferiscono ad impegni 2015, che incidono sul bilancio di previsione 2016);
- euro 112.936,94, per le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate all'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010;
- euro 372.406,04, per le acquisizioni di beni e servizi riferiti a studi e consulenze a persone giuridiche.

Le somme impegnate sono contenute nei tetti di spesa definiti per l'anno 2016, pertanto, risultano rispettati i disposti di cui all'art. 6, commi 7 e 8, del d.l. n. 78/2010.

Anche per gli impegni di spesa si riportano le somme finanziate con risorse della Regione per cofinanziamento, dello Stato e dell'Unione europea.

In particolare, per incarichi *ex art.* 12, l.r. n.43/2001, sono state impegnati:

- euro 8.562,00, di risorse regionali di cofinanziamento;
- euro 91.848,67, di risorse statali a destinazione vincolata (di cui euro 38.950,00 sono riferiti ad impegni 2015 che incidono sul bilancio 2016);
- euro 47.699,00 di risorse provenienti dall'Unione europea (di cui euro 27.999,98 sono riferiti ad impegni 2015 che incidono sul bilancio 2016).

Per le attività da realizzarsi mediante l'acquisizione di beni e servizi, riferite a studi e consulenze a persone giuridiche, sono state impegnate solo risorse regionali.

Per gli impegni relativi all'acquisizione di beni e servizi riferibili alle spese elencate nell'art. 6, comma 8, del d.l. n.78/2010, sono state impegnate:

- euro 418.111,68 di risorse regionali per cofinanziamento;
- euro 352.819,33 di risorse statali a destinazione vincolata;
- euro 70.803,65 provenienti dell'Unione Europea.

L'art. 14, del 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 in euro 2.294.444, per il conferimento di incarichi di

¹¹⁵ comprensivi degli impegni di spesa relativi ad incarichi avviati nel 2015 che hanno inciso sul bilancio di previsione 2016

consulenza, studio e ricerca e in euro 1.802.357, per i contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli incarichi affidati nel 2016 rispettano ampiamente tali limiti.

Nella tabella che segue sono riportati, distintamente per le tre tipologie di spesa, i limiti quantitativi, gli stanziamenti e gli impegni di spesa assunti nel 2016.

Tabella n. 110

GIUNTA REGIONALE					
ATTI DI SPESA relativi a Incarichi di studi e consulenza persone fisiche e giuridiche Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza					
Tipologia di spesa	Tetto spesa 2016		Importo programmato 2016	Impegni incarichi programmati nel 2016	Impegni complessivi (comprensivi degli incarichi programmati in esercizi precedenti)
	(20% della spesa sostenuta nel 2009)	Tetto di spesa autonomamente definito dalla Giunta Regionale per il 2016			
Incarichi di studi e consulenza persone fisiche	496	496	294		221
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza	967	550	275		113
Incarichi di studi e consulenza persone giuridiche	888	650	560		372
TOTALI	2.351	1.690	1.129		706

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

15.2.1.2 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 (pari a euro 538.879,63), 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. 57/2016, l'Assemblea legislativa, sulla base dell'art. 6, commi 7 e 8, del d.l. n. 78/2010, ha fissato i seguenti tetti di spesa:

- euro 107.775,93, per le prestazioni di incarichi professionali ex art. 12, l.r. n. 43/2001 (incarichi di studi, ricerche e consulenze e collaborazioni coordinate e a progetto);
- euro 174.421,46, per le attività da realizzarsi mediante le acquisizioni di beni e servizi riferibili alle spese elencate all'art. 6, comma 8, d.l. n. 78/2010 (relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza).

A seguito dell'individuazione dei tetti di spesa, sono state adottate le deliberazioni n. 25/2016 e n. 58/2016, relative ad incarichi ex art.12 l.r. n.43/2001, con le quali sono stati programmati, per l'anno 2016:

- euro 5.000, per incarichi di prestazione d'opera intellettuale occasionale (studi, consulenze e ricerche);
- euro 6.000, per acquisizioni di servizi di collaborazione coordinata e a progetto, e di forme di lavoro flessibile.

Gli impegni di spesa di competenza 2016¹¹⁶, finanziati con sole risorse regionali, sono stati pari a:

- euro 10.672,00, per incarichi di studio, ricerche e consulenze (di cui euro 5.000 riferiti a somme programmate nel 2016 e euro 5.672,00 a somme programmate nel 2015);
- euro 78.501,30, per acquisizioni di servizi di collaborazione coordinata e a progetto, nonché per forme di lavoro flessibile (euro 4.800 riferiti a somme programmate nel 2016 e euro 73.701,30 somme programmate nel 2015);
- euro 7.310,00, per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza.

Le somme impegnate sono contenute nei tetti di spesa, pertanto risultano rispettati i disposti di cui all'art. 6, commi 7 e 8, del d.l. n. 78/2010.

Ulteriori limiti per il conferimento di incarichi di consulenza, studio e ricerca, nonché 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 euro 10.709.308,80, i tetti di spesa calcolati sulla base dell'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66/2014 sono pari a:

- euro 149.930,32, per le prestazioni di incarichi professionali *ex art.* 12, della l.r. n. 43/2001 (studi, consulenze e ricerche);
- euro 117.802,40, per contratti di collaborazione coordinate e continuative.

Pertanto, risultano rispettati anche i disposti di cui all'art. 14, commi 1 e 2, del d.l. n. 66/2014.

Nella tabella n. 111 sono riportati, distintamente per le tre tipologie di spesa, i limiti quantitativi, gli stanziamenti e gli impegni di spesa assunti nel 2016.

¹¹⁶ comprensivi degli impegni di spesa relativi ad incarichi programmati nel 2015, ma gravanti sul bilancio di previsione 2016.

Tabella n. 111

ASSEMBLEA LEGISLATIVA - ATTI DI SPESA						
relativi incarichi di studi e consulenza, Collaborazione coordinata e a progetto, Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità,						
Tipologia di spesa	Tetto spesa fissato dal d.l.78/2010 (20% della spesa sostenuta nel 2009)	Tetto di spesa autonomamente e definito dalla Assemblea Legislativa per il 2016	Importo stanziato ¹	Importo programmato nel 2016	Impegni incarichi programmati nel 2016	Impegni complessivi comprensivi degli incarichi programmati negli esercizi precedenti
Incarichi di studio, ricerche e consulenze			15.000,00	5.000,00	5.000,00	10.672,00
Servizi di collaborazione coordinata e a progetto e forme di lavoro flessibile	107.775,93	107.775,93	81.000,00	6.000,00	4.800,00	78.501,30
Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza	174.421,46	174.421,46	56.194,00			7.310,00
TOTALI	282.197	282.197	152.194	11.000	9.800	96.483

LEGENDA

1 - l'importo stanziato comprende anche somme programmate in anni precedenti, ma stanziato nel 2016 per la quota di competenza.

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

Rispetto all'esercizio finanziario 2015 si è registrato un differenziale di riduzione della spesa complessivamente impegnata nel 2016, che risulta per incarichi di studi e consulenze di -17 per cento e per collaborazioni coordinate e a progetto di -74 per cento, come evidenziato nella tabella che segue.

Tabella n. 112

Confronto spesa complessiva anni 2015 -2016				
Incarichi di studi e consulenza, Collaborazione coordinata e a progetto				
Tipologia di spesa	Anno 2015	Anno 2016	Differenza 2015/2016	Variazione %
Incarichi di studio, ricerche e consulenze	95.000,00	78.501,30	-16.498,70	-17%
Servizi di collaborazione coordinata e a progetto e forme di lavoro flessibile	41.000,00	10.672,00	-30.328,00	-74%

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

15.3 Incarichi conferiti

15.3.1 Incarichi conferiti dalla Giunta regionale

Nel corso dell'esercizio 2016, sono stati assunti dalla Giunta impegni per complessivi 369.000 euro. Gli incarichi affidati sono stati 34, di cui 16 collaborazioni e 18 prestazioni d'opera di natura professionale.

Oltre ai due incarichi di patrocinio legale, dei quali si dà atto nel paragrafo seguente, è stato esaminato a campione un incarico di consulenza, conferito con determinazione n. 19004 del 28 novembre 2016, avente ad oggetto un supporto tecnico-giuridico, finalizzato all'attuazione legislativa della legge regionale n. 13/2015, per un importo lordo di euro 22.000,00. La necessità di ricorrere ad un apporto esterno è motivata; anche il presupposto costituito dall'assenza della professionalità interna è evidenziato nella determina, secondo

la quale “la particolarità delle suddette tematiche richiede competenze tecnico-professionali specialistiche che non trovano attualmente riscontro all’interno della struttura regionale”. L’intenzione dell’ente di ricorrere all’esterno è stata pubblicizzata. Il *curriculum vitae* dell’assegnataria dell’incarico è di rilievo; in ogni caso, emerge come le siano stati affidati dalla Giunta regionale tra marzo 2010 e novembre 2016 ben 6 incarichi, compreso quello in analisi, di durata variabile tra i 10 e i 18 mesi, coprendo quasi tutto il periodo. Ciò fa ritenere che la Giunta dovrebbe trovare il modo di ampliare l’effettivo confronto concorrenziale tra i possibili aspiranti a incarichi simili. La valutazione comparativa dei *curriculum* dei partecipanti, acquisita da questa Sezione in via istruttoria, è stata dettagliatamente verbalizzata in modo da consentire un controllo. La previsione dell’attribuzione di un elevato punteggio in presenza di preve esperienze professionali svolte in Regione è tale da rendere molto difficile l’affidamento di incarichi simili in favore di soggetti, pur qualificati, che non abbiano fino ad oggi collaborato con la Regione stessa. Ciò, precludendo la rotazione e rischiando di dare luogo, di fatto, a un rapporto di lavoro con l’incaricata in questione la quale, se detti criteri fossero confermati, è facile prevedere che sarà con ogni probabilità destinataria di affidamenti simili anche negli anni a venire.

L’incarico in analisi è in corso di svolgimento e la prima relazione trimestrale sull’attività svolta, è stata correttamente redatta, come da previsione contrattuale. Per quanto invece concerne il compenso, quantificato in euro 22.000,00, la determinazione contiene l’attestazione esplicita della congruità dello stesso, ma non è dato evincere come l’ente sia arrivato a determinarlo, con una conseguente carenza di motivazione.

Per le ragioni sopra esposte questo Collegio ritiene che la determina in oggetto non possa essere considerata conforme a legge.

15.3.1.1 Incarichi legali conferiti dalla Giunta regionale

È utile operare qualche breve riflessione anche in merito agli incarichi di patrocinio legale. Sono stati esaminati a campione due incarichi dai quali sono emerse diverse irregolarità, tuttavia come già evidenziato, la situazione dovrebbe essere regolarizzata a seguito della emanazione di un atto di indirizzo in materia, prevista come imminente, che tenga conto di quanto emerso dal confronto tra i vertici dell’amministrazione regionale e questa Sezione¹¹⁷.

¹¹⁷ Per una breve descrizione dei contenuti che dovrebbero caratterizzare detto atto di indirizzo, si veda il paragrafo 15.1.2.3. di questa relazione.

Sono stati esaminati gli incarichi di patrocinio legale affidati con delibere della Giunta n. 727 del 23 maggio 2016, n. 948 del 21 giugno 2016 e n. 1484 del 19 settembre 2016.

I citati incarichi sono tutti stati affidati direttamente, in assenza di previa pubblicità. Inoltre, detto affidamento non è stato preceduto da una preliminare valutazione in merito all'impossibilità, da parte dell'ufficio legale interno ad occuparsi degli stessi.

L'incarico affidato con delibera n. 727/2016, concernente la costituzione di parte civile della Regione Emilia-Romagna in un procedimento penale sicuramente complesso e delicato, ha avuto ad oggetto un impegno di spesa per un preventivo pari, per il 2016, a 171.034,24 euro¹¹⁸. Il *curriculum vitae* dell'avvocato incaricato è di rilievo; inoltre, il procedimento in analisi si prefigura come complesso (per oltre 100 udienze), tuttavia l'entità dell'impegno (che come evidenziato dall'avvocato incaricato potrebbe lievitare, così come essere ridimensionato, a seconda dell'ammissione o meno della Regione come parte civile rispetto ad alcuni dei reati in analisi), avrebbe dovuto suggerire alla Regione, non solo allo scopo di rispettare la giurisprudenza di questa Corte, ma anche per assicurare la migliore gestione delle risorse pubbliche, lo svolgimento di una procedura comparativa¹¹⁹. La Giunta, peraltro, almeno sulla base di quanto emerge dalla delibera, si è limitata a "prendere atto del preventivo", accettandolo acriticamente, in tal modo non assicurando il miglior impiego delle pubbliche risorse. Per completezza si evidenzia come, facendo riferimento al preventivo presentato per l'anno successivo a quello oggetto della presente relazione, cioè il 2017, l'avvocato in questione abbia elaborato una simulazione sul preventivo che, sulla base degli importi tabellari, avrebbe potuto richiedere; in tal modo ha evidenziato un ammontare considerevolmente superiore¹²⁰ rispetto a quello approvato dalla Giunta. La Regione, inoltre, nel corso di un incontro con questa Sezione, ha affermato che l'affidamento dell'incarico *de quo* era stato preceduto dalla previa consultazione di cinque tra i professionisti del territorio di maggior esperienza e che solo l'avvocato al quale è stato poi affidato l'incarico aveva dato la propria disponibilità. La Sezione prende atto di quanto sopra, pur evidenziando come un elementare principio di trasparenza richiede che di tali

¹¹⁸ Il totale degli onorari da corrispondere tra il 2015 e il 2017 a seguito del conferimento di detto incarico è stimato in oltre 490.000 euro.

¹¹⁹ In sede istruttoria, i vertici amministrativi della Regione hanno affermato di aver preliminarmente proceduto a contattare, in via informale, altri studi legali prima di procedere ad affidare l'incarico, tuttavia non è stata prodotta documentazione in merito a tale attività.

¹²⁰ In particolare, l'avvocato in tal modo è in tal modo arrivato a calcolare per il 2017 un preventivo di 586.716,66 euro, contro i 144.262,56 euro effettivamente richiesti.

attività venga dato atto nella delibera di affidamento. Si rimanda alla giurisprudenza di questa Sezione per un approfondimento in merito alle modalità di valutazione di congruità dei preventivi presentati da legali¹²¹.

Per le ragioni sopra esposte l'incarico non può considerarsi conforme a legge.

Gli incarichi affidati con determinazione n. 948/2016 e con determinazione n. 1484/2016 (per importi rispettivamente di 32.968,64 e di 27.378,78 euro), hanno avuto a oggetto una costituzione in giudizio a fronte di richieste di risarcimento alla Regione per danni cagionati da emotrasfusioni, in entrambi i casi affidati ai due medesimi legali. Le delibere non sembrano trovare adeguata motivazione circa la scelta degli affidatari: la prima è totalmente carente di motivazione in ordine alle ragioni della scelta, la seconda, probabilmente anche poiché adottata a seguito del precedente giudizio di parificazione e quindi tenendo conto di quanto da questa Sezione rilevato in merito agli oneri di motivazione, ha evidenziato come detti avvocati fossero già stati precedentemente incaricati “di esprimere pareri extragiudiziali o di provvedere alla costituzione nei giudizi di volta in volta instaurati relativi al contenzioso delle Gestioni liquidatorie delle sopresse UU.SS.LL.”; si prende atto di come la scelta in questo secondo caso sia stata motivata, anche se in modo probabilmente insufficiente. Dalla lettura delle note allegate ai preventivi presentati dai due legali è inoltre emersa una clausola che a parere di questo Collegio è inaccettabile. È stato infatti specificato che “Lo Studio potrà delegare lo svolgimento della prestazione a terzi collaboratori o sostituti sotto la sua responsabilità”, clausola approvata senza riserve dalla Regione. In realtà, la scelta dell'incaricato dev'essere effettuata sulla base dell'esame dei *curriculum vitae* (oltre che, eventualmente di altri elementi, come la richiesta economica). Detto criterio di scelta si pone in evidente contrasto con la possibilità di delegare a terzi lo svolgimento della prestazione, in tal modo vanificando le valutazioni operate dall'ente al momento di individuare l'incaricato. I vertici della Regione, comunque, hanno chiarito che nel caso in questione non vi è stato ricorso alla delega.

¹²¹ *Ex multis*, C. conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 74/2017/VSGO del 26 aprile 2017 secondo la quale il preventivo “dovrebbe essere adeguatamente dettagliato anche sulla base degli eventuali scostamenti dai valori medi tabellari di cui al d.m. n. 55/2014. A tal fine in ragione del principio di buon andamento ed economicità dell'azione pubblica, sarebbe altresì opportuno che i preventivi accolti presentassero decurtazioni rispetto al richiamato valore medio. Detta valutazione è necessaria per garantire un'attenta e prudente gestione della spesa pubblica e deve avere ad oggetto anche il rapporto tra il preventivo e l'importanza, nonché la delicatezza della causa”.

15.3.2 Incarichi conferiti dall'Assemblea legislativa

A seguito dell'istruttoria, è emerso che nel 2016 sono stati conferiti due incarichi. Esulano dall'oggetto del presente giudizio gli incarichi conferiti dalle strutture speciali dell'Assemblea legislativa, cioè dai Gruppi assembleari.

Sono stati esaminati i due incarichi, attribuiti rispettivamente con determinazione dell'Assemblea legislativa n. 90 dell'1 febbraio 2016 e n. 296 del 20 aprile 2016.

Il primo dei menzionati incarichi, ha avuto a oggetto un supporto all'attività del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Nella determina è evidenziato che sarebbe stata effettuata una previa ricognizione in merito all'inesistenza, all'interno dell'organizzazione, di figure professionali idonee a svolgere detta attività. A seguito di richiesta istruttoria, tuttavia, non è stata rinvenuta la documentazione inerente tale accertamento. L'Ente ha controdedotto spiegando che “nel periodo in cui è stato affidato l'incarico in oggetto, l'applicazione della nuova regolamentazione ha coinciso con il processo di riorganizzazione che ha interessato anche il servizio competente con il cambio della responsabile del servizio”; tuttavia, sarebbe comunque stata effettuata una ricognizione in merito alla mancanza di professionalità interne, seppur non documentata. La nuova disciplina adottata dalla Giunta d'intesa con l'Assemblea legislativa con la già richiamata delibera n. 421/2017, ha comunque disciplinato nel dettaglio il necessario accertamento preliminare in merito all'impossibilità di utilizzare risorse interne.

L'Ente ha attestato l'avvenuta pubblicazione di un avviso in merito alla volontà di affidare l'incarico all'esterno. L'incarico è stato affidato a seguito di procedura comparativa ad un soggetto, il cui *curriculum*, acquisito da questa Sezione in via istruttoria, dimostra una buona professionalità specifica. Di rilievo il verbale relativo alla valutazione comparativa dei *curriculum*, tutti oggetto di un giudizio dettagliato ed esaurientemente motivato.

Per quanto invece concerne il compenso, quantificato in euro 14.300,00 lordi, la determina esplicitamente ne attesta la congruità e, in particolare, la proporzione tra il compenso stabilito e l'utilità attesa; tuttavia non è dato evincere come l'Ente sia arrivato a determinare detto compenso in concreto, anche sulla base dei prezzi di mercato. La Regione, nel corso di incontri istruttori svolti con questa Sezione di controllo, ha affermato che l'importo è stato individuato sulla base di quanto riconosciuto per analoghe prestazioni. In ogni caso questa Sezione deve rilevare una carenza di motivazione.

Correttamente, è previsto che gli acconti e il saldo finale siano liquidati solo dopo la verifica del corretto svolgimento dell'incarico e dei risultati ottenuti, a seguito del ricevimento di una relazione periodica relativa all'attività svolta e alla valutazione positiva della stessa; tale relazione, anch'essa acquisita a seguito nella fase istruttoria, evidenzia nel dettaglio e con chiarezza l'attività posta in essere dall'incaricata.

Il secondo incarico sottoposto a specifico controllo, affidato con determina n. 296 del 20 aprile 2016, per un importo lordo pari a euro 5.000, ha per oggetto una consulenza di supporto alla redazione di un progetto di legge che riveda i c.d. "vitalizi" per i consiglieri regionali alla cessazione del mandato elettivo.

Nella determina leggiamo che sarebbe stata effettuata una previa ricognizione in merito all'inesistenza, all'interno dell'organizzazione, di figure professionali idonee a svolgere detta attività; a seguito di istruttoria, tuttavia, è emerso come la verifica sia stata semplicemente avviata, ma non eseguita con modalità tali da garantire il risultato. L'Assemblea legislativa, infatti, ha richiesto di verificare la disponibilità del personale interno dopodiché, in forza della previsione contenuta nella propria determina n. 347/2015 secondo la quale in assenza di un riscontro "la procedura si considererà esperita con esito negativo", si è accontentata di tale circostanza che, tuttavia, non è tale da garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche.

L'incarico è stato affidato direttamente, al di fuori di una procedura comparativa, richiamando la normativa all'epoca in vigore. Nella delibera è scritto che "l'incarico in oggetto è escluso dagli obblighi di scelta mediante procedura di comparazione, come previsto dall'Allegato A della delibera dell'Ufficio di presidenza n. 137/2012, art. 11, comma 2, in quanto si tratta di prestazione meramente occasionale"; tuttavia, l'art. 11, comma 2, della citata normativa non si riferiva alle prestazioni meramente occasionali, bensì stabiliva che "(gli incarichi sono esclusi dagli obblighi di scelta mediante procedura di comparazione) in situazioni di eccezionale straordinarietà ed urgenza, adeguatamente motivata e documentata, in cui i tempi ristretti non consentano di attendere l'utile esperimento della procedura comparativa ordinaria, e non sia esperibile la procedura semplificata, per mancanza di elenchi con la professionalità richiesta; il provvedimento di conferimento dell'incarico professionale deve essere motivato in modo articolato".

La Regione nel corso dell'istruttoria ha affermato che il riferimento alla prestazione meramente occasionale dev'essere considerato un refuso, mentre deve intendersi corretto il

richiamo alla norma sulle situazioni di eccezionale straordinarietà e urgenza, poiché l'affidamento sarebbe avvenuto in presenza di tale presupposto. Tuttavia, non può non rilevarsi come dalla determina non si evinca detta situazione di straordinarietà ed urgenza. In merito al compenso, valgono le riflessioni già svolte per il precedente incarico esaminato, poiché dalla determina non è possibile evincere come l'Ente sia arrivato a determinare l'importo in concreto anche sulla base dei prezzi di mercato. L'Ente, comunque, in sede istruttoria, ha fornito una serie di chiarimenti sulle circostanze che lo hanno indotto a stabilire l'ammontare dell'incarico.

Il lavoro è stato correttamente esitato dall'incaricato mediante relazione finale e verificato dall'Amministrazione prima di procedere alla liquidazione del corrispettivo.

La Regione, nel corso dell'istruttoria, ha evidenziato innanzitutto come tali incarichi siano stati affidati non solo sotto il vigore della precedente normativa, ma altresì prima del giudizio di parificazione deliberato nell'anno 2016; pertanto, in assenza dell'effettiva possibilità di correggere i propri comportamenti sulla base delle indicazioni ricevute da questa Sezione. Inoltre, è stato affermato che vi sarebbero state effettive ragioni di urgenza, seppur non evidenziate nell'atto.

Questo Collegio comunque ritiene che la determina in oggetto non possa essere considerata conforme a legge.

Il Direttore generale dell'Assemblea legislativa regionale ha precisato che l'Amministrazione non si è limitata ad adottare la nuova normativa concernente il conferimento di incarichi professionali esterni della quale abbiamo dato conto e che disciplina la materia con maggior rigore, ma che, parallelamente, ha attivato un percorso formativo del personale, già in corso di svolgimento, in ordine alla qualità redazionale degli atti amministrativi, anche con specifico riferimento alla necessità di circostanziare analiticamente la motivazione sottesa agli atti, per evidenziare l'iter logico-fattuale (oltre che giuridico) seguito dall'Amministrazione.

15.4 Considerazioni conclusive

Nel 2016, in sede di giudizio di parificazione, questa Sezione aveva evidenziato come, in materia di affidamento di incarichi professionali esterni, a fronte di un evidente ordine relativo agli aspetti contabili, ci fossero state criticità sia per quanto concerneva gli aspetti

regolamentari che, sulla base di quanto era emerso dai controlli effettuati a campione, nel concreto affidamento.

La situazione è migliorata, poiché i vertici amministrativi della Regione hanno prodotto un notevole sforzo elaborando una pregevole disciplina relativa all'affidamento degli incarichi professionali esterni alla quale dovrebbe affiancarsi, auspicabilmente in tempi brevi, la nuova normativa in materia di incarichi di patrocinio legale.

Criticità sono state rilevate, invece, come già evidenziato, in sede di concreto conferimento di alcuni incarichi.

A completamento dei rilievi già esposti riguardo le delibere esaminate, è utile evidenziare come rispetto a diversi affidamenti, la Regione abbia asserito di avere compiuto attività che sarebbero essenziali ai fini della completezza della motivazione, ma che non compaiono in alcun modo nelle delibere (il riferimento è ai contatti informali che sarebbero intervenuti con alcuni studi legali prima dell'affidamento dell'incarico di patrocinio per la costituzione di parte civile della Regione dal quale è scaturito un onere molto rilevante; similmente, alle ragioni di urgenza sottostanti l'affidamento diretto di un incarico da parte dell'Assemblea, al di fuori dei presupposti di legge). In tal modo, innanzitutto non sono state soddisfatte le esigenze di effettiva trasparenza e la possibilità, da parte dei cittadini, di esercitare un controllo effettivo, obiettivo che il legislatore sta perseguendo negli ultimi anni con la normativa anticorruzione; inoltre, dette lacune rendono difficoltosa agli organi di controllo la verifica della legittimità degli atti.

La Regione dovrà conseguentemente assicurare una completa motivazione delle delibere, in particolare per quanto concerne i presupposti di fatto; tale percorso, com'è emerso in sede istruttoria, è già stato avviato.

16 I CONTROLLI INTERNI

16.1 Premessa

Con delibera n. 468, del 10 aprile 2017, la Giunta regionale ha adottato l'atto generale sui controlli interni, che avrebbe dovuto essere assunto entro il 30 settembre 2015, come previsto dal piano triennale di prevenzione della corruzione 2015-2017, ma che, a seguito di una profonda riorganizzazione dell'Ente, è stato posticipato al 2016 e poi, finalmente, adottato nel 2017.

Con l'atto generale di revisione e sistematizzazione dei controlli interni la Regione ha inteso:

- introdurre nuove forme di controllo, quali il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva;
- razionalizzare sia il controllo contabile, che quello preventivo di regolarità amministrativa;
- sistematizzare e strutturare il sistema dei controlli interni su 3 diversi livelli: *controlli di primo livello* o procedurali, *controlli di secondo livello* o di gestione complessiva e *controlli di terzo livello*, quale attività di *internal audit*.

16.2 La relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni. Brevi considerazioni.

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 1, comma 6, ha previsto la trasmissione, ogni dodici mesi, da parte del Presidente della Regione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Poiché la prevista relazione è stata trasmessa a questa Sezione solo in data 23 giugno, non è stato possibile svolgere un'istruttoria che avrebbe consentito un controllo maggiormente approfondito. In ogni caso, si riportano qui di seguito alcune brevi considerazioni.

Di rilievo come dal 2016 sia stato finalmente applicato un modello di controllo sulle società *in house* della Regione, con due funzionari a esso specificamente destinati e come siano stati altresì sviluppati strumenti per accrescere l'efficacia dei controlli sul complessivo sistema degli organismi partecipati.

Una criticità emerge dall'impostazione dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, i quali sono stati soprattutto concentrati sull'aspetto contabile degli atti, con minore attenzione alla regolarità amministrativa, quindi alla correttezza dell'azione amministrativa, intesa come conformità alla normativa, nonché correttezza sostanziale delle soluzioni adottate.

Un'ulteriore criticità è costituita dal mancato utilizzo dei risultati dei controlli sulla gestione, ai fini della quantificazione degli stanziamenti di spesa di competenza i quali, invece, sono stati iscritti in bilancio, come affermato nella relazione in argomento, “nella misura necessaria per lo svolgimento delle attività e degli interventi che, in base alle leggi vigenti [...] si prevede daranno luogo, nel corso dell'esercizio di competenza, ad impegni di spesa”.

I seguenti paragrafi sono stati elaborati tenendo conto sia della Relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni, sia delle relazioni inviate a questa Sezione in sede istruttoria.

16.2.1 Controllo preventivo di regolarità contabile.

La Regione Emilia-Romagna ha sottoposto a controllo preventivo di regolarità contabile, in ordine all'accertamento delle entrate, i provvedimenti amministrativi adottati dalla Giunta regionale e dai dirigenti, in particolare quelli relativi alle assegnazioni a destinazione vincolata erogate “a rendicontazione”, previste dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011; inoltre, i provvedimenti aventi riflessi sulla spesa del bilancio regionale.

Con riferimento alla legittimità dell'azione amministrativa, le verifiche eseguite hanno avuto a oggetto la legittimità e la regolarità dell'atto; inoltre, sono stati effettuati accertamenti in merito all'esatta redazione dell'atto sotto l'aspetto contabile e fiscale.

Il controllo in argomento è stato caratterizzato dalla stretta collaborazione tra i vari soggetti responsabili coinvolti nei fatti amministrativi tenendo conto del principio della competenza finanziaria potenziata.

I provvedimenti amministrativi comportanti spese sono stati verificati anche sotto il profilo dei nuovi dettami contabili, per ottenere la piena tracciabilità delle registrazioni sul bilancio regionale.

Nel merito, la Regione ha riferito che le verifiche sono state incentrate sugli elementi di maggior rilievo che nella nuova contabilità armonizzata connaturano l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato (da ora, FPV), quale saldo finanziario costituito da risorse già accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate, ma esigibili, in base al cronoprogramma di spesa, in esercizi successivi a quello in cui viene accertata l'entrata. È stato, in particolare, oggetto di rivisitazione, in base alle modifiche intervenute a livello centrale, la costituzione del FPV di parte capitale per le opere pubbliche.

Particolare attenzione è stata, inoltre, posta alla costituzione e gestione del FPV in riferimento alle spese correnti per il trattamento accessorio e premiante costituito nell'anno 2015, esigibili, e quindi, da liquidare, nell'esercizio successivo.

Le verifiche di cassa, secondo quanto riferito dalla Giunta regionale, sono state regolarmente eseguite da parte del Servizio gestione della spesa regionale: mensilmente sulla cassa economale centrale, trimestralmente sulle casse economali periferiche. Ad esse si sono aggiunte le verifiche di cassa trimestrali da parte del Collegio dei revisori dei conti: sono state effettuate tutte le quattro verifiche previste nel corso dell'anno 2016 e da esse non sono scaturiti rilievi.

16.2.2 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 dell'anno 2016, con l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, è proseguita l'attività per lo sviluppo della contabilità analitica e per l'implementazione del modulo del controllo di gestione integrato al sistema di contabilità dell'Ente.

A seguito dell'approvazione del rendiconto 2015, il Servizio pianificazione finanziaria e controlli ha proceduto alla definizione dei criteri metodologici, nonché alla raccolta, classificazione e controllo dei dati di interesse, in particolare per la determinazione dei costi di funzionamento sostenuti dall'Amministrazione nel 2015.

Nel corso del 2016 è stato:

- 1) sviluppato un sistema informativo che ha consentito di integrare, ai fini dell'analisi, i dati provenienti dai diversi sistemi informatici in gestione nell'Ente (contabilità, personale, patrimonio, ciclo passivo, ecc.). Gli ulteriori dati, non presenti nei sistemi

informatici di gestione, sono stati forniti dalle strutture responsabili dei processi di spesa;

- 2) prodotto il 2° rapporto sul controllo di gestione – anno 2015 – che ha illustrato le modalità di determinazione dei costi di funzionamento a seguito dell’analisi dei capitoli di bilancio in contabilità finanziaria e l’attribuzione delle diverse voci ai centri di costo (Gabinetto della Giunta, direzioni generali e servizi);
- 3) elaborata una prima analisi comparativa dei costi di funzionamento per il biennio 2014 - 2015 e, per offrire elementi informativi di supporto ai processi decisionali di riorganizzazione, sviluppata un’analisi prospettica dei costi di funzionamento relativi al 2016.

Sono stati, inoltre, sviluppati alcuni progetti diretti ad offrire un quadro conoscitivo strumentale a interventi organizzativi. In particolare, in relazione al processo di costituzione e funzionalizzazione dell’Agenzia regionale per il lavoro, è stato realizzato un progetto pilota, avviato a fine 2016 (conclusosi nel 2017).

Partendo dall’analisi dei costi e dell’articolazione organizzativa dell’Agenzia, caratterizzata da un accorpamento di unità operative di matrice provinciale (i centri per l’impiego), anche con analisi comparative in una logica di *benchmarking*, sono state elaborate alcune proposte dirette a:

- assicurare la piena operatività delle strutture trasversali dell’Agenzia, mediante l’individuazione della dotazione di risorse umane necessarie per l’espletamento dei compiti e delle attività inerenti la gestione del bilancio, del personale, della sicurezza e delle altre attività tipicamente di staff derivanti dal carattere di autonomia giuridica, contabile ed organizzativa;
- riorganizzare i centri per l’impiego, per garantire un’equa e funzionale distribuzione sul territorio regionale, nonché una standardizzazione dei costi di funzionamento e delle prestazioni.

16.2.3 Controllo strategico

Il controllo strategico è finalizzato a verificare il grado di attuazione delle scelte, degli indirizzi e delle direttive del Presidente della Giunta.

La funzione di coordinamento, progettazione e monitoraggio del controllo strategico, assegnata al Capo di gabinetto della Presidenza della Giunta, ha avuto come supporto principale il documento di economia e finanza regionale – DEFR.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 1747, del 24 ottobre 2016 e la successiva deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 104, del 21 dicembre 2016, sono state approvate la nota di aggiornamento al DEFR 2017 e la rendicontazione al DEFR 2015, la cui adozione anticipata da parte della Giunta, rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011, ha consentito di definire gli obiettivi strategici del programma di mandato.

Con la rendicontazione al DEFR 2015 è stato avviato, dal primo anno di mandato della Giunta, l'impianto del controllo strategico di legislatura per la valutazione dei risultati conseguiti.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici è stato misurato tramite indicatori di *output*, finanziari e di impatto.

Sono stati esaminati 89 obiettivi strategici, raggruppati per aree (istituzionale -15-, economica -21-, sanitaria e sociale -23-, culturale -7-, territoriale -23-), e per ciascuno di essi sono

stati evidenziati:

- i risultati di *output* più significativi, cioè i prodotti e le azioni della gestione dell'Ente, elaborati sulla base delle risultanze gestionali evidenziate nel piano della performance;
- gli indicatori finanziari di spesa, ovvero l'entità delle risorse impiegate, elaborati sulla base delle risultanze contabili evidenziate nel rendiconto finanziario 2015;
- i risultati di impatto (*outcome*), laddove disponibili, quindi le modifiche, i cambiamenti al tessuto economico, sociale, territoriale e ambientale, generati dall'azione di governo regionale.

Nonostante l'arco temporale di riferimento del controllo strategico sia l'intero mandato di Governo, la Giunta, perseguendo un obiettivo di trasparenza, ha rappresentato all'Assemblea legislativa gli esiti del primo anno di lavoro.

16.2.4 I controlli in materia di prevenzione della corruzione

Il programma delle misure anticorruzione, da attuare nel corso del 2016, ai sensi del piano triennale della prevenzione della corruzione 2016-2018, approvato con delibera della Giunta

regionale n. 66 del 2016, aveva previsto alcune misure, in parte qui di seguito brevemente richiamate.

La misura n. 4 concerneva la revisione della direttiva del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (da ora RPCT) sui controlli, allo scopo di incrementare quelli aventi a oggetto le autocertificazioni *ex d.lgs. n. 39/2013* e, più in generale, per renderli più efficaci. Tale misura è stata attuata con l'adozione della determinazione del RPCT n. 8168 del 20 maggio 2016, avente ad oggetto il "Sistema di vigilanza e di controllo per la prevenzione della corruzione", in forza della quale tutte le autocertificazioni in materia di inconferibilità e incompatibilità, rese in occasione del conferimento di incarichi di amministratori negli enti, pubblici e privati, di livello regionale, di incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali, sono verificate a cura delle strutture competenti. Precedentemente, i controlli venivano effettuati a campione. Lo sforzo prodotto è notevole, poiché nel 2016 la Regione ha comunicato di aver controllato le autocertificazioni di 103 dirigenti.

È stata, altresì, attuata la misura n. 5, avente a oggetto la previsione di controlli sulle autocertificazioni, mediante verifiche eseguite da funzionari dello staff del RPCT, con l'ausilio dei referenti anticorruzione competenti per settore amministrativo, con verbalizzazione delle sedute.

Come negli anni precedenti, è stato previsto il monitoraggio, da parte del RPCT, sui reclami pervenuti all'Ufficio relazioni con il pubblico, nonché sui procedimenti disciplinari (misure n. 12 e 13), regolarmente svolti, secondo quanto dichiarato dalla Regione.

In adempimento a quanto previsto dalla misura n. 14, nel 2016 è stato altresì avviato, per la prima volta, il monitoraggio sulla attivazione delle misure specifiche di contrasto all'anticorruzione, previste dal RPCT, in sede di trattamento del rischio corruzione.

16.2.5 La valutazione della dirigenza

Il sistema di misurazione e valutazione individuale della dirigenza è basato sul ciclo della *performance*, articolato sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009. Il piano triennale 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 in generale, 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 quello previsto per la valutazione delle prestazioni dirigenziali.

Con delibera della Giunta regionale n. 622, del 28 aprile 2016, era stato conferito mandato, al Direttore competente in materia di personale, di adottare, entro il 30 novembre 2016, un nuovo sistema di valutazione della dirigenza e del comparto. Detto sistema non risulta essere stato, ad oggi, adottato. Nella Relazione del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni è spiegato che si è ritenuto opportuno rimandare l'adozione del nuovo sistema di valutazione conseguentemente alla massiccia riorganizzazione che ha coinvolto tutte le strutture dell'Ente. In ogni caso, nel corso di un incontro intervenuto tra i vertici della Regione e questa Sezione, è stato assicurato che è attualmente in corso di discussione con le organizzazioni sindacali la proposta relativa all'adozione di tale nuovo sistema.

L'attuale valutazione si basa su due distinte componenti:

- 1) valutazione dei risultati ottenuti attraverso indicatori/parametri, collegata al ciclo della programmazione annuale delle attività. Ogni struttura, partendo dagli obiettivi strategici dell'Ente, traduce la concreta realizzazione degli obiettivi prioritari nel programma di attività del servizio o della direzione di assegnazione. A tal fine vengono esaminati, entro il primo trimestre di ogni anno, gli obiettivi (massimo 5) e il grado di raggiungimento dei risultati effettivamente conseguiti, individuati ed attestati in sede di "Programma delle attività/Consuntivo di attività", predisposti con modalità omogenee a livello di ente, utilizzando il sistema applicativo "INTEGRA";
- 2) valutazione delle competenze manageriali e gestionali del dirigente, al fine del raggiungimento dei risultati (modalità organizzative e relazionali), conseguita attraverso indicatori che analizzano comportamenti organizzativi. Le competenze organizzative, valutate per il migliore raggiungimento degli obiettivi proposti, scelte in un numero massimo di tre, sono: pianificazione, programmazione, controllo - gestione e sviluppo delle risorse umane - innovazione e *management* del cambiamento - qualità e rapporto con i clienti interni/esterni - integrazione (intra e inter-organizzativa).

La valutazione ha cadenza annuale e viene effettuata successivamente alla predisposizione del consuntivo del programma di attività, da parte della direzione generale/agenzia/istituto e servizi. Viene eseguito un monitoraggio intermedio sullo stato di avanzamento del programma di attività, di norma a seguito dell'assestamento di bilancio.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati viene desunto dal consuntivo del programma di attività; nella valutazione di sintesi dei risultati, equivale al 75 per cento del parametro retributivo.

Le competenze organizzative, articolate in comportamenti predefiniti da monitorare, vengono apprezzate sulla base di un'apposita scala di valutazione. Il valore massimo raggiungibile equivale al 25 per cento del parametro retributivo.

Ai fini dell'assegnazione del premio di risultato, la combinazione dei due fattori darà luogo a un livello di riconoscimento (A, B, C, D, E, E) che corrisponde a una scala di parametri retributivi, rispettivamente 100, 80, 60, 40, 0. Questi parametri vengono ponderati con il parametro costituito dai giorni retributivi (massimo 360).

Il sistema si applica ai dirigenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato, ai dirigenti in distacco presso altri enti e ai dirigenti comandati da altre amministrazioni.

17 LA SANITÀ REGIONALE

17.1 Premessa

Il settore sanitario, per il significativo *budget* che attrae, è oggetto di attenta osservazione e di controllo da parte della Sezione regionale, prevalentemente attraverso le verifiche previste dall'articolo 1, comma 170, l. n. 266/2005, che si sostanziano nell'esame annuale delle relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale, redatte sulla base di linee-guida approvate dalla Sezione delle Autonomie¹²².

Nell'ambito delle attività riguardanti il giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione è, pertanto, necessario approfondire gli aspetti della sanità regionale di maggiore importanza qualitativa e quantitativa.

Per il perseguimento di questo obiettivo la Sezione non ha riscontrato motivi per discostarsi dallo schema di analisi adottato per il 2015, e dunque ha articolato la propria istruttoria ed i conseguenti approfondimenti sui seguenti argomenti: la programmazione finanziaria e il finanziamento del sistema sanitario regionale; il Fondo per l'acquisto di medicinali innovativi; l'attuazione nel settore 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 2016 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 regionale¹²³.

Nella tabella che segue è espresso il rapporto, nel triennio 2014-2016, tra la spesa sanitaria (impegni e pagamenti) e la spesa corrente regionale.

.

¹²² Cfr. deliberazione n. 77/2016/PRSS del 29 settembre 2016 - Esame delle relazioni dei collegi sindacali degli enti del SSR dell'Emilia-Romagna relative ai bilanci di esercizio 2014 (art. 1, comma 170, legge n. 266/2005).

¹²³ In merito alla relazione concernente il 2017, oltre agli argomenti già esaminati nel 2015 e 2016, la Sezione ritiene che possano essere approfondite le seguenti, ulteriori tematiche: il piano regionale di prevenzione e promozione della salute umana (interventi contro la ludopatia, alcolismo ed altre dipendenze, prevenzione vaccinale); il piano regionale di sanità pubblica veterinaria per la prevenzione e sorveglianza delle malattie infettive; le attività di comunicazione e promozione per la tutela della salute umana.

RAPPORTO TRA SPESA SANITARIA E SPESA CORRENTE - 2014/2016

(Importi in milioni di euro)

ANNO	IMPEGNI			PAGAMENTI		
	REGIONE	SANITA' (Area di intervento V)	%	REGIONE	SANITA' (Area di intervento V)	%
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%
2016	10.622,05	8.822,25	83,06%	9.751,67	8.333,34	85,46%
TOTALE	33.339,92	27.961,00	83,87%	29.182,87	25.132,56	86,12%

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

Emerge che la spesa sanitaria rappresenta, sia per gli impegni che per i pagamenti, ben oltre l'80 per cento della spesa corrente regionale per l'intero triennio 2014-2016.

17.2 La programmazione finanziaria nazionale e regionale

Il quadro di riferimento per l'anno 2016, ai fini della definizione del livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, è composto dal Patto per la salute 2014-2016, di cui all'intesa Stato-Regioni 82/CSR del 10 luglio 2014 relativa al triennio 2014-2016 e dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

Quest'ultima, "al fine di favorire la corretta ed appropriata allocazione delle risorse programmate per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale e per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)" ha introdotto disposizioni dal comma 521 al comma 547 dell'articolo 1, che "disciplinano le procedure per conseguire miglioramenti nella produttività e nell'efficienza degli enti del Servizio sanitario nazionale, nel rispetto dell'equilibrio economico-finanziario e nel rispetto della garanzia dei LEA"¹²⁴.

Nel corso dell'istruttoria, la Regione ha precisato che il riparto della quota indistinta, per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), è stato approvato dalla Conferenza Stato-Regioni con intesa 62/CSR del 14 aprile 2016; nella stessa data è stata raggiunta l'intesa Stato-Regioni 63/CSR sullo schema di decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze di ripartizione fra le regioni delle quote

¹²⁴ Nella delibera della Giunta regionale (DGR) n. 1003/2016, allegato A "Finanziamento del Servizio sanitario regionale e delle aziende per l'anno 2016", sono inoltre indicate come "principali disposizioni della legge di stabilità 2016 che hanno ricaduta immediata sul SSR", in particolare, i commi 522, 524 e segg., 538-540, 541 dell'art. 1 della legge 28/12/2015, n. 208.

premiati per l'anno 2016, nonché l'intesa Stato-Regioni 64/CSR sul riparto della quota di Fondo sanitario nazionale (FSN) vincolato agli obiettivi di piano 2016.

La tabella seguente indica l'intero finanziamento dedicato al Servizio sanitario nazionale nell'anno 2016, per un importo complessivo pari a 111.502 milioni di euro, in cui è ricompreso anche il "Fondo per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi" pari a 500 milioni di euro¹²⁵.

L'importo di 111.002 milioni di euro corrisponde, pertanto, per l'anno 2016 al livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato (art. 1, comma 568, della legge n. 208/2015), incrementato di 2 milioni di euro per l'erogazione delle cure termali (art. 1, comma 567, della legge n. 208/2015). Tale livello di finanziamento è stato ripartito a favore delle regioni per 108.199 milioni di euro, costituiti da 108.192,60 milioni di euro a titolo di finanziamento indistinto e da 6,37 milioni di euro quale quota di riequilibrio tra le regioni¹²⁶.

Tabella n. 114

Fondo sanitario nazionale 2016	
Descrizione	Importi in milioni di euro
Patto salute e legge stabilità	111.002
di cui: Intesa CSR	108.199
Contributo Fondo acquisto medicinali innovativi	500
Totale	111.502

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

La Regione ha conseguentemente adottato le linee di programmazione e di finanziamento delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, per l'anno 2016, con la citata

¹²⁵ L'articolo 1, comma 593, della legge di stabilità 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190) stabilisce che "Per gli anni 2015 e 2016 nello stato di previsione del Ministero della salute è istituito un fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi. Il fondo finalizzato al predetto rimborso è alimentato da:

a) un contributo statale alla diffusione dei predetti medicinali innovativi per 100 milioni 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 milioni di euro per l'anno 2015 e 500 milioni di euro per l'anno 2016".

Le modalità operative di erogazione alle regioni di tali risorse sono state definite con decreto del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze del 9 ottobre 2015, "Rimborso alle Regioni per l'acquisto dei farmaci innovativi".

¹²⁶ La Regione, in sede istruttoria ha precisato che "Le restanti risorse del SSN 2016 sono relative:

- al finanziamento vincolato per regioni, tra cui le risorse destinate agli obiettivi di piano (art. 1, comma 34, L. 662/1996) ed altre quote di vincolata, oggetto di separati atti di riparto,
- al finanziamento vincolato per altri enti operanti in ambito sanitario (es. Istituti Zooprofilattici Sperimentali, Croce Rossa Italiana, etc.),
- all'accantonamento di una quota pari allo 0,25 per cento del livello del SSN cui concorre lo Stato per l'anno 2016, in applicazione di quanto stabilito dall'art. 2, comma 67-bis, della l. 191/2009 e dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 210/2015 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 21/2016 ("quote premiali")".

deliberazione n. 1003 del 28 giugno 2016, in cui sono state individuate le risorse destinate al finanziamento del SSR per lo stesso anno, è stata definita la programmazione sanitaria, e sono stati indicati gli obiettivi di salute ed economico-finanziari cui sono state impegnate le Direzioni aziendali per attuare le politiche regionali e per assicurare un efficace governo delle risorse a disposizione¹²⁷.

In tale deliberazione il volume complessivo di risorse destinate al finanziamento della spesa corrente del SSR, per l'anno 2016, è stato quantificato in complessivi 8.019,876 milioni di euro, "tenuto conto di un quadro nazionale di riferimento che risulta definito dagli atti formali di riparto alle Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2016 e delle quote vincolate agli obiettivi di Piano Sanitario Nazionale di cui all'articolo 1, comma 34, della Legge n. 662/1996, come da proposte del Ministero della Salute di deliberazione CIPE approvate in sede di Conferenza Stato-Regioni in data 14 aprile 2016 (Intese Rep. Atti nn. 62/CSR e 64/CSR)".

Con la delibera della Giunta regionale (DGR) n. 2411 del 28 dicembre 2016 "Finanziamento del Servizio sanitario regionale anno 2016 - riparti e assegnazioni a favore di aziende ed enti del SSR", la Regione ha poi rideterminato in 8.030,103 milioni di euro il volume complessivo delle risorse disponibili per il finanziamento del Servizio sanitario regionale per l'esercizio 2016.

¹²⁷ I principali provvedimenti di assegnazione di risorse, successivi alla DGR n. 1003/2016 sono i seguenti:

- o DGR n. 1433/2016, "Piano attuativo Salute Mentale e superamento ex OO.PP.: riparto e assegnazione del fondo alle Aziende sanitarie per l'anno 2016";
- o DGR n. 1036/2016, "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 2016";
- o DGR n. 1954/2016, "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 arbovirus - anno 2016 - C.U.P. n. E49D16001260002."
- o DGR n. 2039/2016, "Gestione diretta dei sinistri in sanità. Rimborso ad Aziende sanitarie regionali ai sensi delle deliberazioni della Giunta regionale n. 1350/2012 e 2079/2013";
- o DGR n. 2207/2016, "Assegnazione e concessione finanziamento per l'anno 2016 per la rete regionale degli IRCCS. Codice Unico di Progetto (C.U.P.) E35I16000200002";
- o DGR n. 2206/2016, "Programma per la ricerca e l'innovazione per l'Emilia-Romagna (PRI E-R II) anno 2016: assegnazione e concessione finanziamento all'Azienda Ospedaliera di Reggio Emilia. Codice Unico di Progetto (C.U.P.) E35I16000130002";
- o DGR n. 2202/2016, "Fondo Sanitario Regionale 2016: riparto a favore delle Aziende sanitarie per il finanziamento della funzione "Emergenza 118";
- o DGR n. 1366/2016, "Ripartizione assegnazione e concessione alle Aziende sanitarie della quota anno 2016 degli ammortamenti netti 2001-2011";
- o DGR n. 2389/2016, "Riparto alle Aziende Usl regionali del finanziamento della sanità penitenziaria – Anno 2016";
- o DGR n. 2419/2016, "Assegnazione fondi alle Aziende Usl per indennizzi ex Legge 210/1992 – Anno 2016";
- o Determinazione n. 21128 del 30/12/2016 "Assegnazione a favore delle Aziende sanitarie e dell'IRCCS Istituto Ortopedico Rizzoli: finanziamento del programma assistenziale a favore di cittadini stranieri di cui alla DGR. n.n. 777/2016 e 1249/2016 – Interventi umanitari".

Tale importo è il risultato della sommatoria delle seguenti cifre:

- 7.857,213 milioni di euro quale livello di finanziamento dei LEA, derivante dal riparto del finanziamento per l'anno 2016, approvato con l'intesa Stato-Regioni Rep. Atti n. 62/CSR del 14 aprile 2016;
- 76,66 milioni di euro derivanti dal riparto delle risorse di FSN accantonate per il finanziamento degli obiettivi prioritari del Piano Sanitario Nazionale approvato con l'intesa Stato-Regioni Rep. Atti n. 63/CSR del 14 aprile 2016;
- 40 milioni di euro di risorse a carico del bilancio regionale (art. 10, L.R. 29 dicembre 2015, n. 23, “Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2016-2018 - Legge di stabilità regionale 2016” e art. 10, comma 1, L.R. 29 luglio 2016, n. 14 “Assestamento e seconda variazione generale al Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018”), previste per il finanziamento degli indennizzi agli emotrasfusi ai sensi della Legge n. 210/1992 e a sostegno dell'equilibrio finanziario delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati, anni 2001-2011;
- 19,76 milioni di euro a titolo di *payback*, anno 2016, a carico delle aziende farmaceutiche, derivanti dall'applicazione delle disposizioni di legge e dei provvedimenti dell'Agenzia Italiana del farmaco (AIFA) per i corrispondenti importi accertati e incassati nel bilancio regionale 2016-2018, anno di previsione 2016;
- 36,47 milioni euro quale rimborso dallo Stato per l'acquisto di farmaci innovativi derivanti dal Fondo nazionale per il concorso al rimborso alle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi, anno 2016 (art. 1, comma 593, l. n. 190/2014 - legge di stabilità 2015).

17.3 Il Fondo per l'acquisto di medicinali innovativi

L'articolo 1, comma 593, l. n. 190/2014, già riportato in nota precedentemente, ha disposto, per il 2016, l'afflusso di 500 milioni di euro al Fondo per il concorso al rimborso delle Regioni per l'acquisto di medicinali innovativi. Nel corso di tale anno il Fondo è stato effettivamente finanziato per la cifra prevista da una quota delle risorse del Fondo sanitario nazionale vincolate alla realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale.

In sede di programmazione e finanziamento del SSR 2016 (DGR n. 1003/2016) la quota di competenza per l'Emilia-Romagna derivante dal riparto del suddetto Fondo è stata quantificata in 36 milioni di euro, come nel 2015.

Per la programmazione annuale completa relativa alle specifiche esigenze, la Regione ha quantificato in 54 milioni il fabbisogno finanziario per fronteggiare l'acquisto di farmaci per la cura dell'epatite C ed in 22 milioni il fabbisogno finanziario per l'acquisto di altri farmaci innovativi, prevalentemente oncologici; le relative risorse, pari a complessivi 76 milioni, sono state reperite all'interno del FSR. Ciò ha permesso alla Regione stessa di riconoscere alle aziende sanitarie, anche per il 2016, la spesa sostenuta per i farmaci innovativi prevalentemente oncologici, in aggiunta al rimborso - già originariamente previsto dalla disciplina statutale - dei farmaci per la cura dell'epatite C.

Nei bilanci preventivi economici 2016 le aziende sanitarie hanno pertanto iscritto i finanziamenti per l'acquisto dei citati medicinali innovativi sulla base degli importi comunicati dalla Regione, come è evidenziato nella seguente tabella di riparto del Fondo regionale di cui alla DGR n. 1003/2016, che ha dunque rappresentato *budget* di programmazione per le Aziende medesime.

Tabella n. 115

Ripartizione del Fondo 2016 per farmaci innovativi			
(importi in euro)			
	Ripartizione fondo per farmaci innovativi escluso HCV	Ripartizione fondo per farmaci HCV	Totale ripartizione fondo 2016
AUSL PC	530.000	3.567.000	4.097.000
AUSL PR	630.000	4.352.000	4.982.000
AOSP PR	1.700.000	50.000	1.750.000
AUSL RE	1.545.000	7.189.000	8.734.000
AOSP RE	1.035.000		1.035.000
AUSL MO	2.105.000	9.362.000	11.467.000
AOSP MO	1.695.000		1.695.000
AUSL BO	1.405.000	2.062.000	3.467.000
AOSP BO	3.740.000	14.768.000	18.508.000
IOR			
AUSL IMOLA	268.000	724.000	992.000
AUSL FE	230.000		230.000
AOSP FE	1.385.000	2.731.000	4.116.000
AUSL ROMAGNA	3.482.000	9.195.000	12.677.000
IRST	2.250.000		2.250.000
REGIONE EMILIA-ROMAGNA	22.000.000	54.000.000	76.000.000

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

In sede di chiusura dell'esercizio 2016, con la richiamata DGR. n. 2411/2016, la Regione ha provveduto al riparto definitivo delle risorse necessarie alle Aziende sanitarie per far fronte agli oneri per l'acquisto dei farmaci innovativi per complessivi 66.841.500,00 euro, a fronte dei 76 milioni previsti nella DGR n. 1003/2016¹²⁸.

¹²⁸ Il riparto è stato effettuato, per gli innovativi oncologici, sulla base degli importi stimati dal Servizio regionale Assistenza territoriale (proiezione annuale su base dati 10 mesi), al netto di *payback* afferente a tale tipologia di farmaci e

A livello nazionale alla Regione Emilia-Romagna è stato riconosciuto dal Ministero della Salute, in attesa dell'esito del monitoraggio AIFA sulla spesa 2016 per farmaci innovativi-epatite C, con note del 29 novembre 2016 e del 19 dicembre 2016, un importo provvisorio spettante dal riparto del Fondo sanitario nazionale pari a 36,470 mln euro, di cui 25,650 mln euro erano stati erogati nel mese di dicembre 2016 a titolo di acconto.

La quota di riparto definitivo del Fondo farmaci innovativi per l'anno 2016 che spetta alla Regione Emilia-Romagna è pari a 40,911 mln di euro, a cui vanno aggiunti gli importi di mobilità oggetto di compensazione da parte dello Stato, per un saldo attivo di 2.325.628,00 euro, come da comunicazione del Ministero dell'economia e delle finanze del 13 febbraio 2017.

17.4 Le entrate

Nella tabella seguente sono rappresentate analiticamente le 19 tipologie di accertamenti del finanziamento sanitario ordinario corrente, formalizzate nel progetto di legge d'iniziativa della Giunta regionale sul rendiconto generale per l'esercizio 2016 (conto del bilancio - gestione delle entrate).

Le registrazioni contabili ivi inserite riflettono le risorse indicate nell'atto formale 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.

Il totale delle entrate accertate a titolo di finanziamento sanitario ordinario corrente nell'anno 2016 è pari alla cifra di 8.583,07 milioni di euro, costituita dalla sommatoria:

- a) delle entrate tributarie (IRAP, addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione regionale all'IVA nelle rispettive quote destinate alla sanità) pari a 8.190,32 milioni di euro¹²⁹;

alla spesa per pazienti fuori Regione, per un totale di 23,512 mln di euro; per i farmaci HCV, per gli importi stimati al netto dei rimborsi per *payback* di competenza 2016 in relazione all'applicazione di accordi negoziali prezzo/volume o in caso di trattamenti effettuati oltre alla dodicesima settimana, per un totale di 43,329 mln euro.

¹²⁹ Nel corso dell'istruttoria, la Regione ha precisato che "la tabella...riporta tutti gli accertamenti del Finanziamento sanitario ordinario corrente anno 2016 inteso come finanziamento indistinto, di mobilità sanitaria interregionale e di risorse di FSN vincolato, incluse alcune quote relative ad anni precedenti. Le registrazioni contabili effettuate in entrata corrispondono al totale delle risorse impegnate in spesa, come richiesto dall'art. 20 del d.lgs 118/2011 e ss.mm.ii. In particolare sono stati accertati e impegnati:

- euro 8.190.315.864,00 per il finanziamento dei LEA (di cui 333.102.304,00 a titolo di saldo attivo di mobilità sanitaria interregionale), come da Intesa Stato-Regioni n. 62/CSR del 14 aprile 2016;
- euro 138.259.504,13 per il Fondo Sanitario Nazionale vincolato per l'anno 2016;
- euro 17.969.088,80 per risorse vincolate relative ad anni precedenti, accertate nel corso del 2016 in seguito al perfezionamento di atti formali di riparto;
- euro 236.524.614,00 per mobilità sanitaria passiva interregionale (bilanciata da un impegno del medesimo importo sul capitolo di spesa U51620)".

- b) dei trasferimenti dal Fondo sanitario nazionale pari, complessivamente, a 110 milioni 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) e delle assegnazioni statali per attività di ricerca, prevenzione e cura della fibrosi cistica (l. 23 dicembre 1993, n. 548) pari, complessivamente, a 37,09 milioni di euro;
- d) entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del Servizio sanitario regionale a cittadini residenti in altre regioni regolate in mobilità (mobilità sanitaria passiva interregionale), pari a 236,52 milioni di euro;
- e) entrate per la regolazione della spesa sostenuta per l'acquisto di farmaci innovativi dispensati a soggetti residenti in altre regioni a statuto ordinario e nella Regione siciliana (art. 1, commi 593 e 594, legge 23 dicembre 2014 n. 190; d.m. 9 ottobre 2015), pari a 9,14 milioni di euro.

Tabella n. 116

FINANZIAMENTO SANITARIO ORDINARIO CORRENTE ANNO 2016					
(importi in euro)					
Anno Bilancio	Capitolo E	Descrizione capitolo	U.P.B.	N° accert am.	Importo accertato
2016	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)		198	1.933.971.239,00
2016	405	ADDIZIONALE 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)		200	823.143.000,00
2016	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)		140	5.100.099.321,00
2016	1320	COMPARTECIPAZIONE REGIONALE ALL'IVA - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' PER LA COPERTURA DEGLI ONERI DERIVANTI DALLE PRESTAZIONI EROGATE IN REGIME DI MOBILITA' SANITARIA ATTIVA (ART. 2, D.LGS. 18 FEBBRAIO 2000, N. 56; ART. 20, D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)		1130	333.102.304,00
2016	2600	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER INDENNITA' DI ABBATTIMENTO DI ANIMALI INFETTI DA MALATTIE EPIZOOTICHE (LEGGE 2 GIUGNO 1988 N. 218)		788	470.690,81
				789	718.393,69
				847	561.723,25
				848	27.339,04
2016	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)		653	76.662.703,00
2016	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)		338	3.715,00
				1198	2.876.342,00
2016	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)		1195	2.829.510,13
2016	2610	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ASSISTENZA AGLI STRANIERI PRESENTI NEL TERRITORIO NAZIONALE (ART. 33, L. 6 MARZO 1998 N. 40)		339	81.596,00
				1196	3.304.813,00
2016	2612	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LA PREVENZIONE, LA CURA E LA RICERCA DELLA FIBROSI CISTICA (L. 23 DICEMBRE 1993 N. 548)		340	96.536,00
2016	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)		912	510.000,00
2016	2616	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, DPCM 1 APRILE 2008)		1116	9.392.200,00
				1197	2.348.050,00
2016	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)		1199	3.039.432,00
2016	2622	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE - ALTRE QUOTE A DESTINAZIONE VINCOLATA (ART. 39 D. LGS. 15 DICEMBRE 1996 N. 446)		607	721.000,00
				608	721.000,00
				609	437.100,00
				610	874.100,00
				611	874.100,00
				612	699.030,00
				1201	826.632,00
	1202	1.242.987,00			
2016	2624	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER GLI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE DEL PIANO SANITARIO NAZIONALE - QUOTA VINCOLATA AL FINANZIAMENTO DI SPECIFICI PROGETTI REGIONALI ED INTERREGIONALI (ART. 1, COMMI 34 E 34 BIS, L. 23 DICEMBRE 1996 N. 662)		884	683.124,00
2016	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)		396	238.638,76
				1117	25.650.191,97
				1200	10.819.630,03
2016	2920	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER ATTIVITA' DI RICERCA, PREVENZIONE E CURA DELLA FIBROSI CISTICA (L.23 DICEMBRE 1993, N.548).		341	95.148,00
				342	95.562,00
				343	95.932,00
				344	96.356,00
2016	4100	ENTRATE PER PRESTAZIONI SANITARIE EROGATE DA AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE A CITTADINI RESIDENTI IN ALTRE REGIONI REGOLATE IN MOBILITA'		1166	236.524.614,00
2016	4120	ENTRATE PER LA REGOLAZIONE DELLA SPESA SOSTENUTA PER L'ACQUISTO DI FARMACI INNOVATIVI DISPENSATI A SOGGETTI RESIDENTI IN ALTRE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E NELLA REGIONE SICILIANA (ART. 1, COMMI 593 E 594, LEGGE 23 DICEMBRE 2014 N. 190; D.M. 9 OTTOBRE 2015)		397	9.135.017,25
TOTALE					8.583.069.071

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

17.5 I trasferimenti agli enti del Servizio sanitario regionale

Nell'esercizio 2016 i provvedimenti di riparto e di assegnazione delle risorse agli enti sanitari regionali di cui all'art. 19, comma 2, lett. c, titolo II del d.lgs. n. 118/2011¹³⁰, sono costituiti dalla citata delibera della Giunta n. 1003 del 28 giugno 2016, con la quale le risorse disponibili da destinare al finanziamento del Servizio sanitario regionale sono state quantificate in 8.019,876 milioni di euro nonché dalla richiamata delibera della Giunta n. 2411 del 28 dicembre 2016, attraverso cui il volume complessivo delle risorse disponibili per il finanziamento del Servizio sanitario regionale è stato rideterminato, in aumento, in 8.030,103 milioni di euro.

Nella tabella successiva 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 GSA¹³¹. I dati esposti si riferiscono alla spesa sanitaria complessiva, suddivisa tra impegni e pagamenti, relativa al solo perimetro sanitario e non comprendono quindi i dati finanziari riguardanti le partite di giro e la reiscrizione delle somme andate in perenzione.

Dalla tabella si evince che sia la capacità di impegno che la capacità di pagamento registrano valori percentuali superiori al 94 per cento, ad eccezione della capacità di pagamento relativa alle spese dirette della GSA (45,24 per cento) che, secondo la Regione “risente dei tempi di ricevimento delle fatture che vengono comunque pagate entro i termini di legge”. In particolare, il rapporto pressoché prossimo al 100 per cento della capacità d'impegno (99,92 per cento) dimostra l'adempimento all'obbligo dell'integrale impegno delle risorse durante l'esercizio, previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

¹³⁰ Tali enti sono: aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale.

¹³¹ Nel corso dell'istruttoria, la Regione ha precisato che “Le spese direttamente gestite dalla GSA si riferiscono prevalentemente all'acquisizione di servizi informatici; riguardano, inoltre, la fornitura dei ricettari standardizzati a lettura automatica per le Aziende sanitarie della Regione da parte dell'Istituto Poligrafico Zecca dello Stato (spesa comunque in forte diminuzione, in relazione all'introduzione della ricetta dematerializzata), il servizio di prevenzione e contrasto alla diffusione di focolai di influenza aviaria e altre malattie diffuse del bestiame, servizi di abbonamenti a banche dati specifiche dei settori sanitario e farmaceutico; campagne informative e materiale divulgativo inerente le iniziative di prevenzione e cura della persona e organizzazione di eventi aventi carattere sanitario”.

Tabella n. 117

Spesa Servizio Sanitario Regionale anno 2016					
(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	8.496.286.352	8.022.326.248	99,92%	94,55%
	Trasferimenti ad enti sanitari privati ad altri soggetti	0	0		
Spese dirette:	Spese dirette della GSA in ambito sanitario	296.907.486	291.956.366	99,75%	45,24%
Altre tipologie di trasferimenti/assegnazioni:		18.253.633	8.258.852		
TOTALE		8.811.447.471	8.322.541.466	99,92%	94,45%

note: La tabella espone gli importi di tutte le spese afferenti il perimetro 'Sanità' (accertamenti e impegni anno 2016 Regione-GSA, escluso partite di giro e reiscrizione di somme perenti)

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

17.6 L'attuazione dei principi sull'armonizzazione dei sistemi contabili ai sensi del titolo II del d.lgs. n. 118/2011

Il d.lgs n. 118/2011, 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) e la possibilità di gestire in via diretta una quota del finanziamento del proprio Servizio sanitario attraverso uno specifico centro di responsabilità, denominato "gestione sanitaria accentrata", individuato all'interno della propria struttura organizzativa (art. 22). Può osservarsi che, rispetto al 2015, non si riscontrano nel merito evoluzioni strutturali relativi agli argomenti enunciati.

17.6.1 La trasparenza dei conti sanitari

L'articolo 20 del 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 della Giunta regionale n. 352 del 2 aprile 2013 “Attuazione del titolo II del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 – Determinazioni”, è stata approvata, in attuazione dell’articolo 20 del d.lgs. n. 118/2011, in un apposito elenco allegato, la perimetrazione delle entrate e delle uscite del bilancio regionale, relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale¹³².

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, eseguita con la DGR n. 1466 del 6 ottobre 2015.

La Regione, in sede istruttoria, ha precisato che il bilancio d’esercizio 2016 della GSA, adottato con determinazione del Direttore generale cura della persona, salute e *welfare* n. 6190 del 28 aprile 2017, successivamente approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 737 del 31 maggio 2017, ha adottato l’elenco dei capitoli di entrata e di spesa riguardante la ricognizione definitiva per l’anno 2016 e l’elenco dei capitoli di entrata e di spesa previsti per l’anno 2017, ricompresi nella perimetrazione “sanità” del bilancio regionale (art. 20 del d.lgs. n. 118/2011).

Nella tabella seguente, relativamente al conto del bilancio (gestione delle entrate e gestione delle spese) del progetto di legge del rendiconto generale regionale per l’esercizio finanziario 2016 ed in applicazione dell’articolo 20 del d.lgs. n. 118/2011, sono rappresentati gli importi di tutte le entrate e le spese rientranti nel citato perimetro sanitario (accertamenti e impegni, escluso le partite di giro e la reiscrizione di somme perenti)¹³³.

¹³² In sede istruttoria la Regione ha precisato che “Qualora nel corso dell’esercizio siano istituiti nuovi capitoli afferenti alla sanità, l’elenco dei capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione “sanità” del bilancio regionale, in osservanza a quanto previsto dalla...DGR n. 352/2013, viene aggiornato in sede di approvazione del bilancio di esercizio della GSA, formando oggetto di una definitiva ricognizione”.

¹³³ La Regione, in sede istruttoria, ha specificato che “Nelle entrate non sono considerati i mezzi regionali relativi all’FRNA per euro 120.000.000, agli indennizzi di cui alla L. 210/92 per euro 20.000.000 e al ripiano del disavanzo pregresso (ammortamenti netti 2001-2011) per euro 20.000.000...la gestione sanitaria ha impegnato ulteriori somme, finanziandole con quote di avanzo formatosi nell’esercizio 2015 e antecedenti, in quanto, in virtù del comma 712-ter, art. 1 della L. 208/2015 (Legge di stabilità 2016)..., gli impegni del perimetro sanitario non rilevano ai fini del pareggio di bilancio per l’esercizio 2016”.

Tabella n. 118

Rendiconto della Regione Emilia-Romagna 2016			
Entrate	Importi in euro	Spesa	Importi in euro
Finanziamento sanitario ordinario corrente	8.583.069.071	Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back	8.604.978.289
Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	62.248.940	Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA	179.412.550
Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0	Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	20.000.000
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario	4.618.787	Spesa per investimenti in ambito sanitario	7.056.631
- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	4.618.787	- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	4.756.631

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

I dati, rispetto al 2015, esprimono una contrazione, sia dei finanziamenti che delle spese. Nel corso dell'istruttoria, la Regione ha, inoltre, evidenziato che in applicazione dell'articolo 21 del d.lgs. n. 118/2011, al fine di garantire trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, a partire dall'anno 2012, 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;
- 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 le operazioni di incasso e pagamento operate sui capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione "sanità" afferenti la Gestione sanitaria accentrata, trattata nel successivo paragrafo.

17.6.2 La Gestione sanitaria accentrata (GSA)

La Regione, con delibera della Giunta n. 900/2012, 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 del 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 gennaio 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 alle operazioni finanziate con risorse destinate al proprio servizio sanitario regionale.

L'articolo 13 della l.r. 29 dicembre 2015, n. 23 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016-2018, legge di stabilità regionale 2016) ha definito, per il triennio 2016-2018, 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 sanitario regionale presso la Regione in complessivi euro 46.993.830 così ripartiti:

- a) acquisto di beni e servizi per euro 21.110.830,00;
- b) trasferimenti correnti per euro 23.583.000,00;
- c) acquisto di beni per euro 2.300.000.

La legge regionale n. 23/2015, all'articolo 10 (risorse aggiuntive correnti) ha inoltre autorizzato per il bilancio 2016-2018, nell'ambito del finanziamento aggiuntivo corrente del SSR per livelli di assistenza superiori ai LEA, la spesa di 20 milioni di euro 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, e l'importo di 5 milioni di euro per le misure a sostegno dell'equilibrio finanziario di aziende ed enti del Servizio sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011.

Con determina n. 16671 del 26 ottobre 2016 del Responsabile della GSA è stato adottato il bilancio preventivo economico annuale per l'esercizio 2016 e la Giunta, con delibera n. 2134 del 5 dicembre 2016, 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 183.457.000 euro e il costo della

produzione per 183.257.000 euro, con un risultato di esercizio di 226.000 euro. Nella tabella che segue sono stati inseriti i “proventi ed oneri finanziari” che concorrono alla formazione del risultato d’esercizio 2016.

Tabella n. 119

BILANCIO PREVENTIVO ECONOMICO GSA - ANNO 2016	
Descrizione	Importi in migliaia di euro
VALORE DELLA PRODUZIONE	183.457,00
COSTI DELLA PRODUZIONE	183.257,00
PROVENTI E ONERI FINANZIARI	26,00
RISULTATO DI ESERCIZIO	226,00

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 produzione nel bilancio preventivo economico della GSA allegato alla DGR 2134 del 5 dicembre 2016.

Tabella n. 120

GSA 2016 Bilancio preventivo - Valore della produzione	
Descrizione	Importi in migliaia di euro
A.1) Contributi in c/esercizio	183.257
A.1.A.1) da Regione per quota F.S. regionale indistinto	138.472
A.1.A.2) da Regione per quota F.S. regionale vincolato	41.101

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

Il valore della produzione 2016, risultante dal bilancio preventivo economico della GSA, pari a 183,457 milioni di euro, trova origine nella citata DGR n. 1003/2016 e si riferisce a contributi in conto esercizio per quota FSR indistinto per 138,472 milioni di euro e a contributi in conto esercizio per quota FSR vincolato per 41,101 milioni di euro.

I contributi sulla quota del FSR indistinto per 138,472 milioni di euro comprendono:

- 23,538 milioni di euro relativi alla stima delle risorse per l’anno 2016 della quota direttamente gestita dalla Regione (GSA);

- 51,432 milioni di euro per la quota di funzionamento dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (Arpae), come da delibera di programmazione n. 1003/2016¹³⁴;
- 59,395 milioni di euro quale quota spettante alla Regione Emilia-Romagna sull'importo di 800 milioni di euro (commi 553, 554, 555 della legge di stabilità 2016), in relazione ai rinnovi contrattuali del personale dipendente (triennio 2016–2018) e agli oneri derivanti dalla corresponsione dei miglioramenti economici di cui all'art. 1, comma 469 della legge di stabilità 2016 oltre alla copertura, ai sensi dell'art. 1, comma 531 della medesima legge di stabilità 2016, dell'eventuale scostamento negativo in relazione all'eventualità che l'Azienda ospedaliero-universitaria di Ferrara debba presentare piano di rientro¹³⁵; tali risorse sono state in parte assegnate alle aziende sanitarie nel corso del 2016 ed in parte accantonate sul bilancio d'esercizio 2016 della GSA in attesa di successive assegnazioni;
- 4,107 milioni di euro quale differenziale delle risorse a disposizione per il SSR come da deliberazione della Giunta regionale n. 1003/2016 di programmazione, rispetto a quanto previsto nei bilanci preventivi economico delle singole aziende sanitarie; tali risorse sono state assegnate alle stesse nel corso del 2016.

I contributi vincolati per 41,101 milioni di euro si riferiscono prevalentemente alla quota parte di FSR vincolato destinato alla copertura dell'accantonamento al Fondo rischi per copertura diretta dei rischi, istituito nell'ambito del Programma regionale per la prevenzione degli eventi avversi e la gestione diretta dei sinistri per le aziende sanitarie sperimentatrici. A fine 2016 (DGR n. 2311/2016) la Regione ha comunicato che si è completata l'ammissione al programma di tutte le aziende sanitarie regionali (l'Azienda Usl Ferrara, l'Azienda ospedaliero-universitaria di Ferrara a decorrere da gennaio 2017 e

¹³⁴ In sede istruttoria, la Regione ha comunicato che il contributo all'Arpae, quota a carico del FSR, viene individuato in sede di programmazione sanitaria annuale e riflette il fabbisogno di risorse per le funzioni 'sanitarie' che l'Ente svolge nell'ambito della prevenzione collettiva e sanità pubblica. "Serve per coprire i costi di funzionamento che sono in massima parte costi di personale (circa il 74%). I ricavi dell'Arpae per il 2016 provengono dalla Regione Emilia-Romagna (Fondo sanitario regionale e Assessorato Ambiente) per l'81,02%, da contributi Stato e altri Enti pubblici, per progetti di ricerca per il 3,35 % e da ricavi propri per il 15,63%". A tal riguardo, considerato che l'Ente è stato interessato dalla legge regionale n. 13 del luglio 2015 si ritiene che per, il futuro, l'attività e principalmente l'ordinamento dello stesso possano essere oggetto di specifici approfondimenti.

¹³⁵ L'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Ferrara ha adottato il piano di rientro con deliberazione del Direttore Generale n. 45 del 1 marzo 2017 avente ad oggetto "Adozione del Piano di Rientro dell'Azienda Ospedaliera Universitaria di Ferrara, di cui all'art. 1 comma 528, legge 28 dicembre 2015 n. 208, per il triennio 2016-2018" dopo un iter piuttosto lungo e complesso. A seguito di richiesta istruttoria, la Regione ha precisato che "...lo scostamento oltre i parametri fissati dalla Legge di stabilità 2016 che ha reso necessario sottoporre l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Ferrara a piano di rientro, non risulta contraddittorio con il risultato positivo d'esercizio 2016".

l'Istituto ortopedico Rizzoli a decorrere dal 1° maggio 2017), mentre in corso d'anno è entrata a far parte del progetto l'Azienda Usl Bologna (adesione da maggio 2016).

Nella tabella seguente sono rappresentati alcuni costi della produzione risultanti dal bilancio preventivo economico 2016, messi a confronti con quelli per il 2015.

Tabella n. 121

GSA Bilancio preventivo - Costi della produzione		
(Importi in migliaia di euro)		
Descrizione	Preventivo 2016	Preventivo 2015
B.1.B) Acquisti di beni non sanitari	457	911
B.1.B.4) Supporti informatici e cancelleria	457	911
B.2.A.14) Rimborsi, assegni e contributi sanitari	51.432	52.932
B.2.A.14.3) Contributi a società partecipate e/o enti dipendenti della Regione	51.432	52.932
B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie	0	1.645
B.2.A.15.4.A) Rimborso oneri stipendiali personale sanitario in comando da Aziende sanitarie pubbliche della Regione	0	1.645
B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	0	460
B.2.B.2.4.A) Rimborso oneri stipendiali personale non sanitario in comando da Aziende sanitarie pubbliche della Regione	0	460
B.16.A) Accantonamenti per rischi	41.101	15.519
B.16.A.4) Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)	41.101	15.519
B.16.D) Altri accantonamenti	67.186	24.967
B.16.D.7) Altri accantonamenti	67.186	24.967

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;

B.2.A.14) Rimborsi, assegni e contributi sanitari;

B.2.A.14.3) Contributi a società partecipate e/o enti dipendenti della Regione.

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 41,101 mln di euro¹³⁶.

¹³⁶ A seguito di richiesta istruttoria, la Regione ha fatto conoscere di aver approvato, con DGR n. 737 del 31 maggio 2017, il bilancio d'esercizio 2016 della GSA. In tale delibera si evidenzia che la voce contabile "Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)" è stata fissata in 25 milioni di euro con DGR 2361/2016. Gli accantonamenti sono stati effettuati a seguito della scelta di provvedere alla gestione diretta dei sinistri senza la partecipazione di compagnie assicurative e conseguente adozione del 'Programma regionale per la prevenzione degli eventi avversi e la gestione diretta dei sinistri derivanti da responsabilità civile nelle Aziende sanitarie', approvato con DGR n. 2079 del 23 dicembre 2013, con efficacia a decorrere dall'1 gennaio 2014. Con tale provvedimento sono state, inoltre, stabilite due fasce economiche:

a) prima fascia: sinistri entro la soglia di 250 mila euro; nell'ambito della prima fascia, gli enti provvedono direttamente con risorse del proprio bilancio a corrispondere i risarcimenti;

b) seconda fascia: sinistri oltre la soglia di 250 mila euro; nell'ambito della seconda fascia la Regione e gli enti collaborano nella gestione dei sinistri con le modalità descritte nel programma; le aziende sanitarie provvedono alla liquidazione dei risarcimenti mediante il Fondo regionale istituito *ad hoc*, fatto salvo l'importo definito per la prima fascia, che resta a carico delle stesse.

Tra gli altri accantonamenti B.16.D) sono ricomprese le risorse da assegnare alle aziende sanitarie in chiusura di esercizio 2016, per il sostegno delle politiche aziendali di investimento per un importo pari a 67,186 mln di euro.

Il bilancio di esercizio 2016 della GSA, rappresentato nella seguente tabella, adottato con determinazione del Direttore generale Cura della persona, salute e welfare n. 6190 del 28/4/2017 (corredato dalla Relazione del Collegio regionale dei revisori dei conti in qualità di “terzo certificatore”) è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 737 del 31 maggio 2017 come previsto dall’art. 32, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011.

Tabella n. 122

Bilancio di esercizio GSA - Anno 2016			
(Importi in euro)			
	Cons. 2016	Prev. 2016	Variazioni
Valore della produzione	195.033.996,00	183.457.069,00	11.576.927,00
Costi della produzione	201.734.660,00	183.257.069,00	18.477.591,00
Differenza	-6.700.664,00	200.000,00	-6.900.664,00
Proventi e oneri finanziari	653,00	26.000,00	-25.347,00
Proventi e oneri straordinari	6.873.329,00		6.873.329,00
Risultato d'esercizio	173.318,00	226.000,00	-52.682,00 (*)

(*) Il risultato d'esercizio del preventivo 2016 risulta sovrastimato rispetto al risultato d'esercizio del consuntivo 2016

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

17.7 La spesa farmaceutica regionale

Con la DGR n. 1003/2016 sono state delineate anche le linee di programmazione per l’anno 2016, ribadendo l’impegno per le Aziende sanitarie alla razionalizzazione, riduzione e contenimento della spesa farmaceutica.

Nell’anno 2016, nonostante ciò, la Regione Emilia-Romagna ha sostenuto una spesa farmaceutica complessiva pari a 1.390 milioni di euro (+0,8 per cento rispetto al 2015), comprensiva della spesa per l’acquisto dei farmaci innovativi destinati al trattamento dell’epatite C.

La spesa territoriale, comprensiva di convenzionata ed erogazione diretta di farmaci fascia A, esclusi i farmaci per l’epatite C, è stata pari a 786 milioni di euro, con una variazione del +0,2 per cento rispetto al 2015, mentre la spesa farmaceutica ospedaliera è stata pari a 563 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2015 del +8 per cento, per i motivi di seguito precisati.

La Regione ha specificato che la spesa farmaceutica convenzionata, pari a 504,6 milioni di euro, ha subito una riduzione, rispetto al 2015, del 4 per cento (con un risparmio di circa 20 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; invece, la spesa in erogazione diretta dei farmaci di fascia A, pari a 282 milioni di euro, è cresciuta del 9 per cento per l'aumento del ricorso alla distribuzione per conto e per l'aumento dei casi trattati con i nuovi farmaci anticoagulanti orali e farmaci orali per la sclerosi multipla.

La Regione ha poi precisato che la verifica puntuale e definitiva del rispetto dei tetti di spesa previsti per la farmaceutica territoriale (11,35 per cento) e per la farmaceutica ospedaliera (3,5 per cento)¹³⁷, sarà effettuata dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, una volta disponibili i dati di spesa nazionali al netto dei *payback* e secondo i criteri di calcolo dei tetti correnti¹³⁸. La Regione ha comunque evidenziato che i dati regionali, allo stato, presentano, come per l'anno precedente, il superamento del tetto della spesa ospedaliera che ha registrato, nel 2016, un incremento dell'8 per cento rispetto all'anno precedente ove tale aumento è stato determinato anche dal ricorso a nuovi farmaci disponibili per il trattamento di patologie antineoplastiche (melanoma, leucemia, linfoma, carcinoma gastrico e del polmone) e reumatiche, nonché alla maggior spesa per farmaci per le malattie rare.

Il sistema sanitario regionale, come evidenziato nel successivo paragrafo, ha conseguito il pareggio di bilancio e, come già sottolineato per l'anno decorso, la Regione non è tenuta, ai sensi dell'articolo 15, comma 7, d.l. n. 95/2012, al recupero di quanto esuberante rispetto ai

¹³⁷ Nel corso dell'istruttoria, e con specifico riguardo ai tetti di spesa la Regione ha precisato che "L'art. 5, comma 1 della legge 222/2007 ha fissato il tetto della spesa farmaceutica territoriale al 14%, (calcolato sul finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato, comprensivo delle risorse vincolate di spettanza regionale e al netto delle somme erogate per il finanziamento di attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie), successivamente modificato al 13,6% per l'anno 2009 dall'art. 13, comma 1, lettera c), del decreto legge n. 39/2009, ulteriormente ridotto al 13,3% a partire dal 2010 ai sensi dell'articolo 22, comma 3, del decreto legge n. 78/2009. Quindi, per l'anno 2012, l'articolo 15, comma 2, del decreto legge n. 95/2012 ha disposto l'ulteriore riduzione del tetto al 13,1%. A decorrere dall'anno 2013, l'articolo 15, comma 3, del decreto legge n. 95/2012 ha disposto l'ulteriore riduzione del tetto all'11,35%. L'art. 5, comma 5, della medesima legge 222/2007 stabilisce: "A decorrere dall'anno 2008 la spesa farmaceutica ospedaliera così come rilevata dai modelli CE, al netto della distribuzione diretta come definita al comma 1, non può superare a livello di ogni singola Regione la misura percentuale del 2,4 per cento del finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato, inclusi gli obiettivi di piano e le risorse vincolate di spettanza regionale e al netto delle somme erogate per il finanziamento di attività non rendicontate dalle Aziende sanitarie. A decorrere dall'anno 2013, l'articolo 15, comma 4, del decreto legge n. 95/2012 ha disposto la rideterminazione del suddetto tetto nella misura del 3,5%".

¹³⁸ Spesa territoriale: spesa farmaceutica convenzionata + *ticket* quota fissa per ricetta + spesa per erogazione diretta fascia A - il rimborso economico a titolo di *payback* pervenuto dalle aziende farmaceutiche;
Spesa ospedaliera: spesa farmaceutica ospedaliera - il rimborso economico a titolo di *payback* pervenuto dalle aziende farmaceutiche - voci di spesa a carico della regione (vaccini, fascia C, farmaci esteri e galenici).

tetti per la spesa farmaceutica: va osservato tuttavia, che il ripetersi di “sforamenti” rispetto ai tetti di spesa farmaceutica, specie ospedaliera, non è indice di buona programmazione e gestione, specie quando è possibile prevedere con sufficiente anticipo l’ingresso sul mercato di nuovi farmaci e redistribuire, quindi, le previsioni di spesa.

17.8 I risultati di gestione 2016 delle aziende del SSR e modalità di raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario

Con la delibera della Giunta n. 1003 del 28 giugno 2016 sono state stabilite altresì le linee di programmazione e di finanziamento, per il 2016, delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale, confermando l’obiettivo del pareggio di bilancio, quale “condizione per garantire l’erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai livelli essenziali di assistenza, il consolidamento dell’area dell’integrazione socio-sanitaria, un governo flessibile del personale, l’impiego di risorse correnti in conto esercizio a finanziamento degli investimenti”.

Secondo i dati forniti dalla Regione in sede istruttoria, il sistema sanitario regionale ha raggiunto il pareggio civilistico di bilancio, attraverso un attento governo e controllo della spesa sanitaria, sia a livello regionale che aziendale, mediante il perseguimento degli obiettivi di cui alla DGR n. 1003/2016.

Nella tabella sottostante si registra effettivamente, nell’esercizio 2016, una situazione di pareggio di bilancio, sia a livello delle singole aziende sanitarie che a livello di sistema regionale nel suo complesso¹³⁹.

I bilanci di esercizio 2016 delle aziende sanitarie regionali e dell’Istituto ortopedico Rizzoli sono stati approvati dalla Giunta regionale con delibera n. 734 del 31 maggio 2017, mentre il bilancio d’esercizio 2016 della GSA, adottato con determinazione del Direttore generale cura della Persona, salute e *welfare* n. 6190 del 28 aprile 2017, è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 737 del 31 maggio 2017, come previsto dall’articolo 32, comma 7 del d.lgs. n. 118/2011. Il bilancio consolidato 2016 del Servizio sanitario regionale, adottato con determinazione del Direttore generale cura della persona, salute e *welfare* n. 9413 del 14

¹³⁹ La Regione ha precisato che tale condizione è stata “già riscontrata al Tavolo tecnico di cui all’art. 12 dell’Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 per la verifica degli adempimenti presso il Ministero dell’economia e delle finanze, riferita al IV trimestre 2016, per le finalità di quanto disposto dall’articolo 1 comma 174 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (Legge finanziaria 2005)”.

giugno 2017, è stato approvato in data 28 giugno 2017 con delibera della Giunta regionale n. 936.

La tabella seguente espone il risultato economico di esercizio 2016 conseguito dagli enti sanitari regionali e dalla GSA.

Tabella n. 123

Aziende sanitarie regionali - risultati d'esercizio 2016	
(importi in euro)	
Aziende sanitarie	Risultato d'esercizio
Ausl Piacenza	18.055
Ausl Parma	18.890
Ausl Reggio Emilia	13.600
Ausl Modena	15.489
Ausl Bologna	25.130
Ausl Imola	3.191
Ausl Ferrara	75.047
Ausl Romagna	29.557
Aosp.-Univ. Parma	5.348
Aosp Reggio Emilia	9.523
Aosp.-Univ. Modena	16.855
Aosp.-Univ. Bologna	26.325
Aosp.-Univ. Ferrara	8.719
Istituto Ortopedico Rizzoli	151.001
TOTALE ENTI SANITARI	416.728
GSA	173.318
TOTALE	590.046

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

Nella tabella seguente si riporta un quadro di sintesi delle diverse voci contabili del Conto economico (consuntivo 2016) degli enti sanitari e della GSA.

La Regione ha inoltre precisato, nella Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2016¹⁴⁰ che il monitoraggio effettuato sui rilievi mossi dai collegi sindacali degli enti sanitari per l'esercizio 2016 ha

¹⁴⁰ Sezione IV – Controlli sulla gestione del servizio sanitario regionale, paragrafo 4.

evidenziato cinquantasei osservazioni riferite ai quattordici enti sanitari; per cinque aziende sanitarie la Regione ha chiesto riscontro, invitandole a fornire i relativi chiarimenti; per quattro aziende i chiarimenti forniti, congiuntamente all'esame di tutti i verbali dell'esercizio, sono stati ritenuti esaustivi e pertanto hanno permesso di definire positivamente i rilievi¹⁴¹.

Per una azienda, i chiarimenti forniti, congiuntamente all'esame di tutti i verbali dell'esercizio, hanno permesso di valutare l'operato della stessa e, relativamente ad alcune osservazioni, i chiarimenti sono stati ritenuti esaustivi ovvero hanno illustrato gli elementi, a sanatoria dei rilievi, intervenuti in momenti successivi al verbale del collegio nel quale erano emersi; in altri casi, preso atto della natura delle criticità osservate, i rilievi del collegio sindacale sono stati ritenuti condivisibili e pertanto la Regione ha fornito raccomandazioni all'azienda utili a migliorare i propri processi informativi interni, anche attraverso l'adozione di regolamenti *ad hoc*¹⁴².

¹⁴¹ Le osservazioni/anomalie rilevate hanno riguardato: procedure relative allo scorrimento delle graduatorie di concorsi pubblici banditi in anni precedenti. Avviso pubblico per il conferimento di incarichi a tempo determinato. Convenzione per raccolta, trasporto e conferimento rifiuti sanitari per le Aziende sanitarie della Regione Emilia-Romagna. Affidamento di lavori di manutenzione straordinaria in una struttura ospedaliera. Affidamento diretto - art. 57, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006 – di una fornitura in service. Liquidazione di compensi aggiuntivi a favore di dirigenti medici componenti di commissioni.

¹⁴² Le osservazioni/anomalie rilevate hanno riguardato: osservanza dell'art. 84 del d.lgs. n. 163/2006 in materia di individuazione dei componenti della commissione giudicatrice. Contratto di lavoro a tempo determinato, *ex art. 15-octies* del d.lgs. n. 502/92. Ricorso alla proroga contrattuale. Adozione di delibera a sanatoria. Adozione del nuovo regolamento aziendale per l'acquisizione in economia di beni e servizi. Conferimento di incarichi libero professionali ad avvocati esterni per la difesa in giudizio dell'azienda. Norme relative al CCNL nell'attribuzione di incarico dirigenziale di direzione di Dipartimento. Indizione di avviso pubblico per il conferimento di incarico a tempo determinato in assenza dell'apposito Regolamento - *ex art.63*, comma 5, del CCNL SPTA dell'8-5-2000. Approvazione del progetto di ristrutturazione impianti per trasmissione dati e fonia per le sedi dell'Azienda.

Conto economico (consuntivo) - esercizio 2016

(importi in 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 2016
AUSL DI BOLOGNA	1.816.127.536	1.784.435.566	31.691.970	98,25%	-2.527.648	0	1.356.579	30.520.901	30.495.771	25.130
AUSL DI FERRARA	703.337.727	691.392.003	11.945.724	98,30%	-1.455.882	0	240.564	10.730.405	10.655.359	75.046
AUSL DI IMOLA	289.654.399	286.648.915	3.005.483	98,96%	-268.299	0	3.242.110	5.979.294	5.976.103	3.191
AUSL DI MODENA	1.302.809.870	1.281.106.088	21.703.783	98,33%	-2.675.687	0	2.127.411	21.155.506	21.140.017	15.489
AUSL DI PARMA	823.827.699	819.716.196	4.111.503	99,50%	-312.044	0	5.820.047	9.619.505	9.600.616	18.890
AUSL DI PIACENZA	609.295.444	593.873.877	15.421.567	97,47%	-429.700	0	-2.280.635	12.711.232	12.693.177	18.055
AUSL DI REGGIO EMILIA	1.243.648.894	1.227.035.395	16.613.498	98,66%	-3.260.247	0	83.260	13.436.512	13.422.912	13.600
AUSL DELLA ROMAGNA	2.383.708.838	2.338.215.014	45.493.823	98,09%	-2.216.380	0	7.564.264	50.841.708	50.812.151	29.557
A.O.-UNIV. DI BOLOGNA	579.743.341	571.980.337	7.763.003	98,66%	-273.378	0	8.094.425	15.584.050	15.557.725	26.325
A.O.-UNIV. DI FERRARA	310.229.091	301.091.450	9.137.641	97,05%	-852.468	-338	65.812	8.350.647	8.341.928	8.719
A.O.-UNIV. DI MODENA	266.364.465	258.437.189	7.927.276	97,02%	-977.131	0	789.961	7.740.105	7.723.250	16.855
A.O.-UNIV. DI PARMA	387.457.931	375.688.145	11.769.785	96,96%	-178.801	0	60.973	11.651.958	11.646.609	5.348
A.O. DI REGGIO EMILIA	298.556.564	287.812.375	10.744.190	96,40%	-817.844	0	236.036	10.162.382	10.152.859	9.523
IRCCS RIZZOLI - BO	169.188.980	164.461.627	4.727.353	97,21%	-434.726	0	653.997	4.946.623	4.795.622	151.001
TOTALE ENTI SANITARI	11.183.950.777	10.981.894.178	202.056.599	98,19%	-16.680.235	-338	28.054.803	213.430.829	213.014.100	416.728
GSA	195.033.996	201.734.660	-6.700.664	103,44%	653	0	6.873.329	173.318	0	173.318
TOTALI	11.378.984.773	11.183.628.838	195.355.935	98,28%	-16.679.582	-338	34.928.132	213.604.147	213.014.100	590.046

Fonte: elaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - su dati forniti dagli Enti Sanitari

17.9 Il costo del personale

Con la DGR n. 1003/2016 di programmazione del Servizio sanitario regionale sono state fissate le linee di programmazione per l'anno 2016 ed è stato confermato l'obiettivo inderogabile del pareggio di bilancio, sia per le aziende sanitarie che per il Servizio sanitario regionale nel suo complesso.

Le aziende sanitarie sono state impegnate ad applicare la normativa nazionale in materia sanitaria, con particolare riferimento alle disposizioni che definiscono misure di razionalizzazione, riduzione e contenimento della spesa sanitaria individuate dalle linee di programmazione degli anni precedenti, e più precisamente al contenimento degli organici e della spesa del personale, tenuto anche conto di quanto previsto dall'art. 1, c. 584, della legge di stabilità 2015, che impegna le Regioni ad attuare, negli anni 2015 – 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa del personale, che consenta di raggiungere nel 2020 l'obiettivo di spesa del personale uguale a quella del 2004, ridotta dell'1,4 per cento.

Le politiche per il governo delle risorse umane per il 2016 sono state definite nel punto 4.3 dell'allegato B) della DGR n. 1003/2016 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), fatte salve specifiche autorizzazioni in deroga e adeguamento alle disposizioni introdotte dall'art. 1, comma 224, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016). Al riguardo la Regione in sede istruttoria ha precisato che “...fermo restando il blocco del *turn-over* del personale non addetto direttamente all'assistenza, tramite il piano di assunzioni annuale è stata autorizzata una percentuale media di copertura delle unità previste in cessazione, pari a circa il 90 per cento. Come avvenuto per gli anni precedenti, l'obiettivo del contenimento del costo del personale è stato prioritariamente modulato in direzione del rispetto dei vincoli di spesa previsti dall'art. 17, commi 3 e 3-bis, del d.l. 98/2011, come modificato dall'art. 1, comma 584, della legge 190/2014.”¹⁴³;
- il superamento delle possibili criticità organizzative derivanti dall'esigenza di riorganizzazione operativa delle strutture sanitarie, prioritariamente per far fronte al rispetto alla normativa comunitaria riguardante l'organizzazione dell'orario di lavoro

¹⁴³ nota della Regione Emilia-Romagna, prot. n 348212 del 10 maggio 2017 (Allegato, sezione 17 gestione sanitaria).

- entrata in vigore a fine 2016 (L. n. 161/2014), così come stabilito dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, comma 397 – punto 7), sia per dare attuazione alle riorganizzazioni delle reti ospedaliere introdotte in attuazione del d.m. n. 70/2015 con la DGR n. 2040/2015;
- il processo di integrazione, su area vasta ed in ambito provinciale, prosecuzione e conclusione dei processi di integrazione di attività tecnico-amministrative e di supporto, ribadito negli obiettivi di mandato dei Direttori Generali, al fine di migliorare l'efficienza gestionale e giungere all'adeguata ridefinizione del fabbisogno di risorse umane, con conseguente razionalizzazione della spesa;
 - i processi di collaborazione interaziendale e alle relazioni con i diversi soggetti che interagiscono col sistema sanitario regionale per i quali si ritiene necessario un impegno collettivo al fine di sviluppare linee d'azione comuni in ambito di politiche del personale.
 - i processi di stabilizzazione a tempo indeterminato con il completamento, nel 2016, degli obiettivi già previsti dalla DGR n. 1735/2014;
 - la limitazione del ricorso al lavoro atipico e alla spesa ad esso collegata.

Nella tabella che segue sono riportati i valori, nel triennio 2014-2016, della consistenza numerica del personale del Servizio sanitario regionale, da dove si evince, nell'ultimo periodo, un aumento delle unità di personale dipendente ed un'esigua diminuzione delle unità di personale "atipico". Si è modificato, così, il *trend*, registratosi negli ultimi anni, di avvicinamento all'obiettivo di riduzione della spesa per il personale dell'1,4 per cento rispetto al 2004 e si è prodotto un incremento del personale dipendente stimato in 673 unità, pari a circa l'1 per cento rispetto alla forza lavoro riferita al 2015. Ciò è dovuto, secondo la Regione, all'inderogabilità dell'adeguamento degli organici a supporto degli effetti determinati dall'attuazione della legge n. 161/2014, del d.m. n. 70/2015 e degli accordi siglati con le organizzazioni sindacali per l'attuazione di tali disposizioni¹⁴⁴.

¹⁴⁴ A seguito di richiesta istruttoria, la Regione ha inoltre precisato che "...Le assunzioni di personale in attuazione degli adempimenti normativi e degli accordi sindacali siglati a livello regionale sono avvenute negli ultimi mesi dell'anno, per cui gli effetti economici di tali incrementi degli organici risulteranno evidenti sull'esercizio finanziario 2017".

Tabella n. 125

Consistenza del personale degli Enti sanitari			
Descrizione	2014	2015	2016
Personale dipendente a tempo indeterminato	58.105	57.177	56.905
Personale a tempo determinato	2.667	3.336	4.282
TOTALE UNITA' DI PERSONALE DIPENDENTE	60.772	60.513	61.187
Personale retribuito su P.IVA	1.205	1.210	1.071
Personale a tempo determinato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sue evoluzioni	349	331	327
Altre prestazioni di lavoro	343	246	388
TOTALE UNITA' DI PERSONALE "ATIPICO"	1.897	1.787	1.786
TOTALE GENERALE	62.669	62.300	62.973

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

La Regione ha soggiunto che le manovre condotte sul contenimento del costo del personale troveranno concreta rappresentazione nel corso del 2017 in quanto in quel periodo sarà esaurita la fase operativa dell'adeguamento degli organici, in relazione all'applicazione della legge n. 161/2014, che ha determinato la gran parte delle assunzioni descritte verso la fine dell'anno 2016.

Nella tabella seguente sono indicati i costi, sostenuti nel quadriennio 2013-2016, 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 nel 2014 (2.940,90 mln di euro) si contrae di 15,86 mln di euro rispetto all'esercizio 2013 (2.956,76 mln di euro), nel 2015 (2.929,69 mln di euro) si riduce di 11,21 mln di euro rispetto all'esercizio precedente, mentre nel 2016 (2.927,74 mln di euro) si riduce di 1,80 mln di euro rispetto all'esercizio precedente, considerato che le nuove assunzioni sono state perfezionate nella parte finale dell'esercizio.

Tabella n. 126

AZIENDE SANITARIE EMILIA ROMAGNA - COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE				
(Importi in migliaia di euro)				
RUOLI	Consuntivo 2013	Consuntivo 2014	Consuntivo 2015	Consuntivo 2016
Personale ruolo sanitario	2.361.331	2.352.919	2.352.347	2.356.861
Personale ruolo professionale	15.914	15.644	15.271	14.715
Personale ruolo tecnico	360.484	356.703	353.993	352.772
Personale ruolo amministrativo	219.034	215.641	208.085	203.393
Totale costo personale sanitario	2.956.763	2.940.907	2.929.696	2.927.740

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 quadriennio 2013-2016, suddivisi per singole aziende USL, aziende ospedaliere e Istituto ortopedico Rizzoli e del dato aggregato regionale.

Tabella n. 127

AZIENDE SANITARIE EMILIA ROMAGNA - COSTI DEL PERSONALE DIPENDENTE				
(Importi in migliaia di euro)				
AZIENDE	Consuntivo 2013	Consuntivo 2014	Consuntivo 2015	Consuntivo 2016
AZIENDA USL DI PIACENZA	176.344	176.586	176.736	174.839
AZIENDA USL DI PARMA	127.842	128.782	129.193	129.575
AZIENDA USL DI REGGIO EMILIA	189.654	188.174	186.216	184.170
AZIENDA USL DI MODENA	299.716	299.098	297.420	295.390
AZIENDA USL DI BOLOGNA	397.099	395.450	396.282	394.599
AZIENDA USL DI IMOLA	84.442	83.889	84.234	83.148
AZIENDA USL DI FERRARA	150.884	147.737	143.043	141.814
AZIENDA USL ROMAGNA (*)	704.026	698.301	696.052	705.293
Totale Costo del personale AZIENDE USL	2.130.007	2.118.017	2.109.176	2.108.828
AZIENDA OSP DI PARMA	167.899	167.287	169.137	170.411
AZIENDA OSP DI REGGIO EMILIA	135.756	137.951	139.062	140.046
AZIENDA OSP DI MODENA	109.604	110.715	111.172	111.411
AZIENDA OSP DI BOLOGNA	226.774	222.428	217.791	215.994
AZIENDA OSP DI FERRARA	126.695	124.263	123.733	122.053
Totale Costo del personale AZIENDE OSP	766.728	762.644	760.895	759.915
AZIENDA ISTITUTO ORTOPEDICO RIZZOLI	60.028	60.246	59.628	58.996
Totale Generale Costo del personale	2.956.763	2.940.907	2.929.699	2.927.740

(*) 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

17.10 Consulenze e collaborazioni autonome

La Regione ha confermato il divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già dipendenti dell'azienda e collocati in quiescenza. In particolare, per effetto della formulazione risultante dal d.l. n. 90/2014 (convertito dalla legge n. 114/2014), la Regione ha ribadito che gli incarichi di collaborazione sono ammissibili, fatte salve le specifiche previste dalla legge n. 124/2015, esclusivamente a titolo gratuito e per una durata non superiore ad un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione.

La tabella che segue riporta il costo delle consulenze e delle collaborazioni desunto dal modello CE Consuntivo regionale.

Dall'esame dei dati nel 2016 emerge un aumento, rispetto al 2015, 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). Nel corso dell'istruttoria, la Regione ha sottolineato che tali aumenti sono principalmente ascrivibili all'utilizzo di personale interinale, resosi necessario in attesa dell'espletamento dei concorsi, soprattutto per l'area infermieristica. La Regione ha inoltre precisato che le prestazioni di personale interinale acquisite dalle aziende sanitarie per coprire esigenze temporanee ed eccezionali, sono state impiegate per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, con mansioni quasi esclusivamente rivolte direttamente all'assistenza, nei profili e nelle qualifiche del ruolo sanitario (ad esempio, infermieri e operatori socio-sanitari).

Tabella n. 128

Costi per consulenze e collaborazioni			
	(importi in migliaia di euro)		
	anno 2014	anno 2015	anno 2016
B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie	106.298	102.084	103.132
B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	12.743	11.642	12.976

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

Nella successiva tabella si evidenzia l'analisi del costo delle consulenze, collaborazioni e altre forme di lavoro flessibile sanitario e non sanitario, suddivisi per aggregati di aziende USL, aziende ospedaliere, IRCSS Rizzoli, GSA e aggregato regionale.

Tabella n. 129

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 sociosanitarie	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 sociosanitarie	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
CE Consuntivo 2016					
	CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "SANITARIO" - ANNO 2016	Aziende USL	Aziende Ospedaliere	IRCCS Rizzoli Bologna	GSA
BA1350	B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie	41.780	63.397	6.629	0
CONSULENZE, COLLABORAZIONI E ALTRE FORME DI LAVORO FLESSIBILE "NON SANITARIO" - ANNO 2016					
BA1750	B.2.B.2) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie	8.593	4.361	2.014	29

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

17.11 I tempi di pagamento delle aziende del Servizio sanitario regionale

Il D.P.C.M. del 22 settembre 2014 prevede che le pubbliche amministrazioni elaborino trimestralmente ed annualmente un indicatore di tempestività dei pagamenti, espresso in giorni, relativo agli acquisti di beni, servizi e forniture¹⁴⁵.

Nella seguente tabella sono esposti, per il triennio 2014-2016, i dati relativi all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato secondo la metodologia fissata dalla normativa nazionale (il valore positivo indica che le fatture sono state pagate mediamente in ritardo rispetto alla scadenza, mentre il valore negativo indica che le fatture sono state pagate in anticipo).

Tabella n. 130

INDICATORE ANNUALE TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI				
AZIENDE SANITARIE	anno 2014	anno 2015	anno 2016	diff. 2016/2015
AUSL Piacenza	3,65	-4,54	7,82	11,82
AUSL Parma	33,47	24,36	8,37	-15,99
AUSL Reggio Emilia	30,06	24,54	8,2	-16,34
AUSL Modena	7	41	12	-29
AUSL Bologna	20,3	4,25	-3,79	-8,04
AUSL Imola	16	-17	-14	3
AUSL Ferrara	15	9,48	-5,44	-14,92
AUSL della Romagna	20	12,65	6,83	-5,82
Aosp/Univ. Parma	22,5	23,3	-0,5	-23,8
Aosp. Reggio Emilia	22,96	29,23	17,26	-11,97
Aosp/Univ. Modena	26,5	22,75	17,82	-4,93
Aosp/Univ. Bologna	1,92	-0,68	-9,67	-8,99
Aosp/Univ. Ferrara	51,25	16,71	0,85	-15,86
IRCCS Istituto Ortopedico Rizzoli	10,09	12,11	-2,3	-14,41
GSA	-11,88	-35,45	-39,38	-3,93

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

La Regione, al fine di conseguire l'obiettivo del raggiungimento, da parte delle aziende sanitarie, di tempi medi di pagamento di 60 giorni previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, ha

¹⁴⁵ L'articolo 9, comma 3 del DPCM del 22/09/2014 dispone che "L'indicatore di tempestività dei pagamenti...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".

adottato una serie di azioni. Nel novembre del 2014 si è concluso l'iter di aggiudicazione della gara per il servizio di Tesoreria unica in favore delle aziende sanitarie regionali. Nel 2015 vi hanno aderito le aziende Usl di Parma, di Modena, della Romagna e le aziende ospedaliere di Modena, di Ferrara, mentre dal 1° gennaio 2016 hanno aderito le aziende Usl di Piacenza, di Reggio Emilia e l'Azienda ospedaliera di Reggio Emilia. Il *trend* dell'indicatore è in miglioramento.

17.12 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 milioni 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 milioni 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 milioni di euro, sempre a titolo di anticipazione di liquidità, che è stata trasferita alle aziende sanitarie e IRCSS.

In sede istruttoria la Regione ha precisato che, per la riduzione del livello di disavanzo pregresso, ha utilizzato risorse proprie aggiuntive¹⁴⁶ e che, a partire dal 2012, sono stati posti a copertura delle perdite pregresse anche gli utili d'esercizio delle aziende sanitarie, ai sensi dell'articolo 30 del d.lgs. n. 118/2011.

Il disavanzo sanitario pregresso, al 31 dicembre 2016, ammonta a 386 milioni di euro¹⁴⁷.

Tabella n. 131

DISAVANZO SANITARIO			
(Importi in euro)			
Disavanzo sanitario pregresso	Disavanzo sanitario pregresso iscritto al 31-12-2016	Dettaglio delle coperture iscritte al 31-12-2016	
1.501.334.000	1,33%	cap. 51642	20.000.000

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

¹⁴⁶ La Regione ha indicato le seguenti delibere della Giunta:

- con DGR n. 2137 del 30 dicembre 2013, ha assegnato agli Enti sanitari 40 milioni 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 milioni di euro sempre a copertura degli ammortamenti non sterilizzati per gli anni 2001-2011;
- con DGR n. 2208 del 21 dicembre 2015 sono stati destinati 20 milioni di euro a copertura degli ammortamenti non sterilizzati per gli anni 2001-2011;
- con DGR n. 1366 del 29 agosto 2016 sono stati destinati 20 milioni di euro a copertura degli ammortamenti non sterilizzati per gli anni 2001-2011.

¹⁴⁷ In sede istruttoria, la Regione ha inoltre evidenziato che, nel 2016, alla copertura del disavanzo pregresso ha contribuito anche un'alienazione patrimoniale effettuata dall'Azienda Usl di Bologna per 20 milioni di euro.

17.13 La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR

La Regione, con la legge n. 13 del 7 novembre 2012, ha introdotto una specifica disciplina per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del Servizio sanitario regionale. Successivamente 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. Con la DGR 2079/2013 la Giunta ha individuato due fasce economiche:

- la prima (sinistri entro la soglia di euro 250.000), quella in cui gli enti provvedono direttamente a corrispondere i risarcimenti con risorse a carico del loro bilancio;
- la seconda (sinistri oltre la soglia di 250.000 euro) in cui la Regione e gli enti collaborano nella gestione dei sinistri, utilizzando, ai fini risarcitori, le risorse dell'apposito Fondo regionale. Le liquidazioni, fatte sulla base del programma sperimentale, si configurano come anticipazioni aziendali. Le Aziende sanitarie provvedono alla liquidazione dei risarcimenti e, in chiusura di esercizio le stesse vengono regolate, previa rendicontazione da parte delle Aziende medesime, con trasferimento da attingere dal 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 e segnatamente con le delibere:

- DGR n. 119/2013, che ha introdotto la costituzione del Fondo per l'importo di 13,081 mln di euro;
- DGR n. 217/2014, contenente la previsione di accantonamento al Fondo 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.
- DGR n. 561/ 2014 che ha confermata la partecipazione alla fase sperimentale delle aziende sopraindicate ed ha ammesso, 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);
- DGR n. 1735/2014 che ha incrementato l'accantonamento al Fondo previsto nella DGR n. 217/2014 di ulteriori 310.889,00 euro, mediante trattenuta di quota parte delle risorse spettanti all'Azienda USL di Imola ed alla società partecipata;

- DGR 1889/2015, con la quale 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.
- DGR 2039/2016, attraverso cui sono stati rimborsati, a valere sulle risorse accantonate sulla GSA, euro 40.000 all'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna ed euro 43.053,88 all'Azienda Usl della Romagna, per un totale complessivo di euro 83.053,88.

Al 31 dicembre 2015 il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile nelle Aziende sanitarie, istituito per far fronte dal 2014, ai risarcimenti di 2° fascia (oltre 250 mila euro) per le aziende ammesse alla fase sperimentale ammontava a euro 33.980.056.

Come si evince dalla tabella che segue gli accantonamenti effettuati nel bilancio d'esercizio 2016 della GSA sono pari a euro 25.000.000, pertanto al 31 dicembre 2016 il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile ammonta a euro 58.897.002; si ritiene che l'accantonamento risulti adeguato rispetto alle occorrenze legate al riconoscimento dei danni.

Tabella n. 132

BILANCIO ESERCIZIO 2016 GSA - accantonamenti per rischi				
(Importi in euro)				
Esercizio	Consistenza iniziale	Accantonamenti di esercizio	Utilizzi	Valore finale
Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)	33.980.056	25.000.000	83.054	58.897.002

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

17.14 Conclusioni

In un quadro di disponibilità finanziaria per la sanità che, per macro grandezze, si conferma lievemente decrescente rispetto alla spesa corrente regionale nell'ultimo triennio, il resoconto per il 2016 evidenzia: il raggiungimento del pareggio di bilancio da parte del sistema sanitario regionale; il mantenimento con proprie risorse della rimborsabilità agli enti sanitari delle spese per acquisto di farmaci per la cura dell'epatite C; una capacità d'impegno delle risorse di competenza nel settore conforme alle prescrizioni di legge; una sovrastima del risultato d'esercizio del bilancio preventivo 2016 della GSA (gestione sanitaria accentrata) rispetto al risultato d'esercizio del bilancio consuntivo 2016, pari ad una differenza negativa di 52.682 euro; un aumento della spesa farmaceutica regionale, con particolare riguardo a quella ospedaliera; l'operare del sistema dei controlli interni in relazione ai controlli in ambito sanitario operati e resocontati; un incremento del costo del personale non in linea con le disposizioni di coordinamento sulla finanza pubblica, comunque derivante da obblighi di legge; un aumento del

costo per consulenze e collaborazioni per prestazioni di lavoro sanitario e non sanitario; la conferma di un trend positivo per la riduzione dei tempi di pagamento delle aziende del servizio sanitario regionale; la regolarità delle operazioni finanziarie finalizzate alla riduzione del disavanzo pregresso del medesimo servizio; la presenza e l'effettività del Fondo risarcimento danni da responsabilità civile delle aziende sanitarie.

18 Indice delle tabelle

Tabella n. 1.....	67
Tabella n. 2.....	68
Tabella n. 3.....	78
Tabella n. 4.....	79
Tabella n. 5.....	82
Tabella n. 6.....	83
Tabella n. 7.....	88
Tabella n. 8.....	89
Tabella n. 9.....	90
Tabella n. 10.....	90
Tabella n. 11.....	92
Tabella n. 12.....	93
Tabella n. 13.....	94
Tabella n. 14.....	98
Tabella n. 15.....	99
Tabella n. 16.....	103
Tabella n. 17.....	105
Tabella n. 18.....	105
Tabella n. 19.....	108
Tabella n. 20.....	109
Tabella n. 21.....	112
Tabella n. 22.....	114
Tabella n. 23.....	116
Tabella n. 24.....	117
Tabella n. 25.....	118
Tabella n. 26.....	123
Tabella n. 27.....	125
Tabella n. 28.....	127
Tabella n. 29.....	131
Tabella n. 30.....	131
Tabella n. 31.....	132
Tabella n. 32.....	137
Tabella n. 33.....	140
Tabella n. 34.....	141
Tabella n. 35.....	148
Tabella n. 36.....	149
Tabella n. 37.....	150
Tabella n. 38.....	150
Tabella n. 39.....	151
Tabella n. 40.....	151
Tabella n. 41.....	153
Tabella n. 42.....	153
Tabella n. 43.....	154
Tabella n. 44.....	155

Tabella n. 45.....	156
Tabella n. 46.....	157
Tabella n. 47.....	159
Tabella n. 48.....	161
Tabella n. 49.....	167
Tabella n. 50.....	171
Tabella n. 51.....	174
Tabella n. 52.....	175
Tabella n. 53.....	178
Tabella n. 54.....	180
Tabella n. 55.....	184
Tabella n. 56.....	185
Tabella n. 57.....	186
Tabella n. 58.....	186
Tabella n. 59.....	188
Tabella n. 60.....	191
Tabella n. 61.....	199
Tabella n. 62.....	200
Tabella n. 63.....	201
Tabella n. 64.....	201
Tabella n. 65.....	202
Tabella n. 66.....	204
Tabella n. 67.....	205
Tabella n. 68.....	208
Tabella n. 69.....	210
Tabella n. 70.....	216
Tabella n. 71.....	217
Tabella n. 72.....	218
Tabella n. 73.....	219
Tabella n. 74.....	223
Tabella n. 75.....	224
Tabella n. 76.....	230
Tabella n. 77.....	233
Tabella n. 78.....	234
Tabella n. 79.....	235
Tabella n. 80.....	236
Tabella n. 81.....	244
Tabella n. 82.....	247
Tabella n. 83.....	248
Tabella n. 84.....	248
Tabella n. 85.....	250
Tabella n. 86.....	252
Tabella n. 87.....	253
Tabella n. 88.....	258
Tabella n. 89.....	259

Tabella n. 90.....	262
Tabella n. 91.....	265
Tabella n. 92.....	266
Tabella n. 93.....	267
Tabella n. 94.....	269
Tabella n. 95.....	272
Tabella n. 96.....	273
Tabella n. 97.....	274
Tabella n. 98.....	275
Tabella n. 99.....	277
Tabella n. 100.....	279
Tabella n. 101.....	280
Tabella n. 102.....	280
Tabella n. 103.....	281
Tabella n. 104.....	281
Tabella n. 105.....	282
Tabella n. 106.....	283
Tabella n. 107.....	286
Tabella n. 108.....	294
Tabella n. 109.....	295
Tabella n. 110.....	300
Tabella n. 111.....	302
Tabella n. 112.....	302
Tabella n. 113.....	320
Tabella n. 114.....	321
Tabella n. 115.....	324
Tabella n. 116.....	327
Tabella n. 117.....	329
Tabella n. 118.....	331
Tabella n. 119.....	333
Tabella n. 120.....	333
Tabella n. 121.....	335
Tabella n. 122.....	336
Tabella n. 123.....	339
Tabella n. 124.....	341
Tabella n. 125.....	344
Tabella n. 126.....	344
Tabella n. 127.....	345
Tabella n. 128.....	346
Tabella n. 129.....	347
Tabella n. 130.....	348
Tabella n. 131.....	349
Tabella n. 132.....	351

