



r_emiro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.E



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'EMILIA ROMAGNA

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

ESERCIZIO 2020

DELIBERAZIONE 16 LUGLIO 2021 N. 113/2021/PARI



CORTE DEI CONTI



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.F



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 2020
(ART. 1, COMMA 5, D.L. N. 174 DEL 2012)**



Presidente:

Marco PIERONI

Relatori:

Presidente Marco PIERONI (Relatore capitoli 1 e 10)

Consigliere Massimo ROMANO (Relatore capitoli 4, 5 e 11)

Consigliere Tiziano TESSARO (Relatore capitoli 2, 3, 6, 10 e 14)

Consigliere Gerarda Maria PANTALONE (Relatore capitolo 13)

Referendario Marco SCOGNAMIGLIO (Relatore capitoli 8 e 9)

Referendario Khelena NIKIFARAVA (Relatore capitoli 12 e 15)

Referendario Elisa BORELLI (Relatore capitolo 14)

Referendario Ilaria PAIS GRECO (Relatore capitoli 7, 4, 5, 11 e 13)

Analisi economico-finanziaria:

Dott.ssa Elena GARATTONI coordinamento

Dott.ssa Manuela GALASSI

Dott. Giovanni GASTALDELLO

Dott.ssa Annachiara REALE

Dott.ssa Maria TRUPPO

Sig.ra Laura VILLANI

Editing:

Dott. Giovanni GASTALDELLO (capitoli 9-13-14)

Dott. Roberto IOVINELLI

INDICE

SINTESI E CONCLUSIONI	33
1 INTRODUZIONE.....	95
1.1 Il significato del giudizio di parificazione regionale.....	95
1.2 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna.....	98
1.2.1 L'attività istruttoria svolta	100
2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. IL BILANCIO DI PREVISIONE E L'ASSESTAMENTO 2020-2022	102
2.1 Osservazioni sull'ordinamento contabile regionale	102
2.2 La programmazione nel quadro normativo stabilito dal d.lgs. n. 118/2011.....	104
2.2.1 Programmazione e <i>accountability</i>	106
2.2.2 La programmazione regionale e gli strumenti di autonomia programmatoria	106
2.2.3 I documenti di economia e finanza regionale 2020. Le note di aggiornamento	107
2.2.4 Programmazione dello sviluppo sostenibile – Agenda 2030	110
2.2.4.1 L'adozione dell'Agenda 2030 in Italia	112
2.2.4.2 L'Agenda 2030 e i controlli della Corte dei conti.....	115
2.2.4.3 Gli obiettivi dell'Agenda 2030 nella programmazione della Regione Emilia-Romagna	117
2.2.5 Altri documenti di programmazione regionale	118
2.2.6 La legge di stabilità regionale e le disposizioni collegate	120
2.2.7 Il bilancio di previsione 2020-2022	121
2.2.8 Il piano degli indicatori di bilancio.....	126
2.2.9 Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 e bilancio finanziario gestionale 2020-2022.....	127
2.2.10 La legge di assestamento e le variazioni di bilancio.....	127
2.2.10.1 Le principali variazioni al bilancio regionale connesse all'emergenza Covid-19...	131
2.2.10.2 Riepilogo delle variazioni agli stanziamenti previsionali	137
2.3 La trasparenza del ciclo di programmazione	143
2.4 Gli equilibri di bilancio, in sede di previsione e di assestamento, previsti dal decreto legislativo n. 118/2011.	144
3 IL RENDICONTO GENERALE DELL'ESERCIZIO 2020.....	150
3.1 Giudizio di parifica e corretta determinazione del risultato di amministrazione: la verifica dell'equilibrio di bilancio nell'armonizzazione contabile	150
3.2 Il progetto di legge.....	151

3.3	I risultati della gestione di competenza.....	153
3.4	I risultati della gestione di cassa	154
3.5	I risultati della gestione dei residui.....	154
3.6	Equilibrio di bilancio in sede di rendiconto	155
3.6.1	Il Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome	155
3.6.2	L'esame delle variazioni di bilancio	156
3.6.3	I saldi (all. 10 d.lgs. n. 118/2011).....	161
3.7	Il risultato di amministrazione.....	165
3.8	La scomposizione del risultato di amministrazione	166
3.8.1	Perdite degli enti del SSN e modalità di ripiano	167
3.9	La verifica degli accantonamenti da parte della Sezione.....	168
3.9.1	I fondi accantonati	168
3.9.1.1	Il Fondo crediti di dubbia esigibilità	169
3.9.1.2	Il Fondo residui perenti	174
3.9.1.3	Il Fondo per perdite societarie.....	174
3.9.1.4	Il Fondo anticipazioni di liquidità	184
3.9.1.5	Fondi di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio	190
3.9.1.6	Il Fondo rischi legali.....	192
3.9.1.7	Fondo lettera di <i>patronage</i>	204
3.9.1.8	Altri fondi accantonati	205
3.9.1.9	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione – dati complessivi.....	205
3.9.2	I fondi vincolati.....	206
3.9.3	I fondi destinati agli investimenti.....	208
3.10	La situazione finanziaria finale	208
3.11	Il ripiano del disavanzo	209
3.12	Debito autorizzato e non contratto – i c.d. “mutui a pareggio”	210
3.12.1	Il quadro normativo	211
3.12.2	La condizione delle esigenze di cassa per l'effettiva assunzione di mutui.....	212
3.12.3	Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto	213
3.12.3.1	Le regole dettate dall'armonizzazione contabile - la disciplina dell'art. 40 del d.lgs. n.118/2011	214
3.12.4	Il disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto	215
3.12.5	La specialità e atipicità del disavanzo da debito autorizzato e non contratto	216
3.12.6	Le altre condizioni.....	218
3.12.7	Il monitoraggio della Corte sul disavanzo e sulla destinazione dei mutui autorizzati e non contratti	218
3.12.8	Mutui autorizzati e non contratti: Rendiconto 2020	219

3.12.9	Autorizzazione all'indebitamento per la realizzazione del programma triennale degli investimenti	219
3.13	Pareggio e vincolo di finanza pubblica	220
3.13.1	La regola dell'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018	222
3.13.2	Il problema del computo dell'indebitamento: la pronuncia SS.RR. n. 20/2019	223
3.13.3	La circolare n. 5/2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze	225
3.13.4	Il monitoraggio degli adempimenti	226
4	LA GESTIONE DELLE ENTRATE	228
4.1	Le entrate regionali	228
4.2	Il fondo di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020	236
4.3	I criteri di quantificazione delle entrate	237
4.4	Le entrate tributarie	239
4.5	La Tassa automobilistica regionale	245
4.6	Le entrate dei titoli da 2 a 9	248
4.7	Gli indicatori finanziari sulle entrate	250
5	LA GESTIONE DELLA SPESA	253
5.1	La gestione della spesa regionale nel bilancio armonizzato	253
5.2	Gli impegni	253
5.3	I pagamenti	255
5.4	La tempestività dei pagamenti	256
5.5	Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa	258
5.6	Il Mercato elettronico regionale	260
5.7	Le azioni di contenimento della spesa derivanti da disposizioni di leggi nazionali	266
6	LA GESTIONE DEI RESIDUI	268
6.1	Premessa	268
6.2	L'attività di riaccertamento	268
6.3	I residui attivi	270
6.4	Le verifiche della Sezione sui residui attivi eliminati	272
6.5	I residui passivi	275
6.6	I residui perenti: consistenza e grado di copertura	277
6.7	Il Fondo pluriennale vincolato	278
7	IL CONTO DEL TESORIERE	281
7.1	Le previsioni normative in materia di conto del Tesoriere	281
7.2	Conto del Tesoriere	282
7.3	Attività istruttoria svolta dalla Sezione	283

7.3.1	Verifiche della Corte sulla corrispondenza fra il conto di Tesoreria e i dati risultanti a rendiconto della Regione	287
7.4	Anticipazioni di liquidità	288
7.5	Assenza di cassa vincolata	288
7.6	Verifica della corrispondenza fra le risultanze del conto del Tesoriere e del Rendiconto con le disponibilità liquide rilevate secondo il sistema SIOPE	289
7.7	Ulteriori verifiche della Sezione regionale di controllo	290
7.8	Verifiche del Collegio dei revisori sulla gestione di cassa	291
8	L'INDEBITAMENTO REGIONALE	293
8.1	I vincoli dell'indebitamento regionale	293
8.2	L'indebitamento regionale alla luce della disciplina contenuta nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118	293
8.3	Le nozioni di indebitamento e di spesa di investimento	294
8.4	Consistenza e composizione dell'esposizione debitoria e relativi oneri finanziari	295
8.5	Il limite alla capacità di indebitamento	299
8.6	Gli strumenti di finanza derivata	302
8.7	Le garanzie prestate a favore di terzi	304
8.8	I debiti a breve termine	305
9	STATO PATRIMONIALE, CONTO ECONOMICO E DISMISSIONI IMMOBILIARI	306
9.1	La contabilità economico-patrimoniale alla luce della disciplina contenuta nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118	306
9.2	Il conto economico	306
9.3	Lo stato patrimoniale	311
9.4	Razionalizzazione degli spazi	316
9.5	Aggiornamento attuazione Piano di Alienazione del patrimonio regionale non strategico e aggiornamento percorso di Valorizzazione del Patrimonio	317
9.5.1	Piano di alienazione del patrimonio regionale non strategico	317
9.5.2	Valorizzazione del Patrimonio	318
10	I RAPPORTI FINANZIARI TRA REGIONE ED ENTI DELLA SUSSIDIARIETA'	319
10.1	Il rapporto finanziario tra regioni ed enti locali	319
10.2	I profili soggettivi. La necessaria individuazione dei soggetti chiamati a assicurare le risorse necessarie all'espletamento delle funzioni assegnate	320
10.2.1	La sentenza Corte costituzionale n. 4/2020	320
10.2.2	La sentenza Corte costituzionale n. 303/2003	321
10.2.2.1	Il principio di sussidiarietà	321
10.2.2.2	Il principio di adeguatezza	321

10.2.2.3	L'interazione del principio di equilibrio finanziario con quello di adeguatezza.....	322
10.3	I profili soggettivi.....	322
10.3.1	Copertura economica ed equilibrio del bilancio	322
10.3.2	Proporzione tra risorse e funzioni nella giurisprudenza della Consulta	323
10.3.3	La giurisprudenza della Corte dei conti sul rapporto tra risorse e funzioni.....	323
10.4	Profili procedimentali.....	324
10.4.1	I principi enunciati dalla Consulta.....	324
10.4.2	In particolare, il principio di priorità di impegno delle risorse pubbliche	325
10.5	L'analisi operata dalla Sezione	325
10.5.1	I rapporti finanziari tra Regione ed enti locali.....	326
10.5.1.1	La risposta della Regione	326
10.6	I residui perenti	329
10.6.1	La finanziabilità delle funzioni provinciali.....	329
10.6.2	I meccanismi di ausilio finanziario nei confronti degli enti territoriali più disagiati o svantaggiati	332
10.6.2.1	L'attività istruttoria svolta e la risposta della Regione.....	333
10.7	I suggerimenti della Sezione: l'ausilio necessariamente collaborativo nei confronti degli enti locali e delle loro assemblee rappresentative	335
11	LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	341
11.1	Premessa introduttiva.....	341
11.2	I Fondi strutturali e di investimento europei – Fondi SIE.....	341
11.3	Programmazione 2014-2020 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FSER)	343
11.3.1	Riprogrammazione del 2020	344
11.3.2	Programmazione POR FESR 2014 -2020 – Attuazione del 2020.....	350
11.3.3	Gli assi prioritari del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR.....	355
11.3.4	Risultati conseguiti ai fini di assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione	363
11.3.5	Disimpegno automatico – Progetti in <i>overbooking</i> per il POR FESR.....	366
11.3.6	Risorse finanziarie per il POR FESR a carico del bilancio della Regione Emilia-Romagna.....	366
11.3.7	Relazione di attuazione.....	367
11.4	Programmazione 2014-2020 Fondo Sociale Europeo (FSE).....	368
11.4.1	Riprogrammazione nel 2020 del POR FSE.....	370
11.4.2	Programmazione POR FSE 2014 -2020 – Attuazione 2020	373
11.4.3	Gli Assi Prioritari del Fondo Sociale Europeo – FSE.....	376
11.4.4	Risultati conseguiti dal POR FSE ai fini di assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione.....	380
11.4.5	Disimpegno automatico – Progetti in <i>overbooking</i> del POR FSE	382
11.4.6	Risorse finanziarie per il POR FSE a carico del Bilancio della Regione Emilia-Romagna	382
11.4.7	Relazione di attuazione del programma operativo regionale FSE.....	383
11.4.8	Valutazione del Programma Operativo ⁴¹	384

11.5	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).....	385
11.5.1	Programmazione 2014-2020 del FEASR e riprogrammazione in conseguenza della pandemia	386
11.5.2	Attuazione 2020 del programma di sviluppo rurale FSR.....	387
11.5.3	I macrotemi del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020	388
11.5.4	Stato di attuazione del PSR.....	391
11.5.5	Risorse finanziarie a carico del bilancio della Regione Emilia-Romagna	393
11.6	Programmazione 2014-2020 Fondo europeo degli affari marittimi e la pesca (FEAMP).....	393
11.6.1	Modifiche 2020 al FEAMP dettate dall'emergenza Covid-19.....	395
11.6.2	Le Priorità del Fondo Europeo degli affari marittimi e la pesca - FEAMP.....	396
11.6.3	Stato di attuazione del FEAMP	398
11.6.3.1	Relazione annuale di attuazione e quadro generale dell'attuazione del programma operativo FEAMP	399
11.6.4	Risorse finanziarie del PO FEAMP a carico del bilancio della Regione	404
11.7	Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. sui fondi europei nella Regione	405
11.7.1	Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. POR FESR	406
11.7.1.1	Si.Ge.Co. POR FESR – Monitoraggio e valutazione.....	407
11.7.2	Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. POR FSE	408
11.7.2.1	Si.Ge.Co. POR FSE – Monitoraggio e valutazione.....	409
11.7.3	Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. PO FEAMP.....	409
11.8	Controlli sui finanziamenti europei nella Regione Emilia-Romagna.....	410
11.8.1	Attività di controllo effettuate sul POR FESR – casi di irregolarità o sospetta frode	411
11.8.2	Attività di controllo effettuate sul POR FSE – casi di irregolarità o di sospetta frode.....	413
11.9	Piani di rafforzamento amministrativa – PRA.....	415
11.10	Programmazione 2021-2027.....	417
11.11	Movimentazioni finanziarie	419
11.11.1	Fondo FESR	419
11.11.2	Fondo FSE	419
11.11.3	Fondo FEAMP.....	420
11.11.4	Fondo FEASR	421
12	LE PARTECIPAZIONI REGIONALI.....	422
12.1	Il sistema delle società e degli altri enti direttamente partecipati dalla Regione	422
12.2	Gli interventi di razionalizzazione e i relativi esiti.....	428
12.2.1	La razionalizzazione periodica delle partecipazioni della Regione (DGR del 28 dicembre 2020, n. 2003): considerazioni introduttive.....	428
12.2.1.1	La nozione di società a controllo pubblico nel Tusp	428
12.2.1.2	La razionalizzazione periodica delle società partecipate dalla Regione (DGR del 28 dicembre 2020, n. 2003): sintesi dei principali contenuti.....	429
12.2.2	Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione.....	431

12.2.3	Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione e concordato preventivo	432
12.2.4	Terme di Castrocaro spa: sospensione delle procedure di dismissione	435
12.2.5	Infrastrutture Fluviali s.r.l.: sospensione delle procedure di dismissione	436
12.2.6	Piacenza Expo s.p.a.: revoca della decisione di dismissione e legge regionale n. 1/2021 per partecipazione all'aumento del capitale sociale.....	437
12.2.7	Fiere di Parma Spa	439
12.2.8	BolognaFiere s.p.a. e Italian Exhibition Group s.p.a.	440
12.2.9	Le aggregazioni previste tra Centri Agro Alimentari	442
12.3	La <i>governance</i> delle società partecipate	443
12.3.1	I patti parasociali esistenti.....	443
12.3.2	Il controllo analogo sulle società <i>in house</i>	443
12.4	Gestione dei rapporti finanziari relativi al sistema delle partecipazioni regionali	444
12.4.1	Esiti della verifica dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati	444
12.4.2	Trasferimenti finanziari dalla Regione agli organismi partecipati: in generale.....	447
12.4.3	Spese per il personale e per gli incarichi professionali degli organismi partecipati: in generale	448
12.4.4	Proventi finanziari da partecipazione	450
12.4.5	Risultati economici conseguiti dalle società e dagli altri organismi partecipati	450
13	LA SPESA PER IL PERSONALE	455
13.1	Premessa	455
13.2	La consistenza	457
13.2.1	La normativa	457
13.2.2	La Consistenza della dotazione organica	458
13.2.3	Evoluzione della consistenza effettiva di personale nel triennio 2018 – 2020.....	461
13.3	Il piano triennale del fabbisogno di personale	464
13.4	Organizzazione della Regione.....	466
13.4.1	Le strutture ordinarie.....	466
13.4.2	Le strutture speciali.....	467
13.4.2.1	La normativa.....	467
13.4.2.2	Il personale.....	468
13.4.2.3	La spesa	469
13.5	La dirigenza	471
13.5.1	I dirigenti a tempo determinato	473
13.6	Addetti agli uffici stampa.....	477
13.7	Spesa del personale e rispetto dei vincoli.....	483
13.7.1	I Vincoli preesistenti.....	483
13.7.2	Spesa del personale e nuovi vincoli.....	483
13.7.3	Indennità integrativa trattamento di fine servizio.....	488

13.8	La contrattazione decentrata	489
13.9	La contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio.....	499
13.10	La spesa del personale degli enti strumentali e delle società partecipate.....	504
14	LA SANITÀ REGIONALE.....	507
14.1	PREMESSA INTRODUTTIVA	507
14.1.1	Gli obiettivi della verifica della spesa sanitaria nel giudizio di Parifica	507
14.1.2	La necessaria preminenza della spesa costituzionalmente necessaria	508
14.1.2.1	Gli effetti sul piano formale	508
14.1.2.2	Gli effetti sul piano sostanziale.....	509
14.2	LO SCOPO DEL GIUDIZIO DI PARIFICA.....	510
14.2.1	Il versante morfologico della verifica in ambito sanitario	511
14.2.2	La competenza statale sui LEP e i livelli ulteriori di tutela	511
14.2.2.1	La quantificazione delle risorse destinate alla luce della normativa per l'emergenza sanitaria	512
14.2.2.2	Il finanziamento regionale aggiuntivo	520
14.2.2.3	Il successivo riparto da parte della regione nei confronti degli Enti del SSR	521
14.2.2.4	La destinazione in concreto delle risorse attribuite alla Regione Emilia-Romagna	522
14.2.2.5	La spesa complessivamente dedicata alla sanità dalla Regione Emilia-Romagna..	527
14.2.3	Le conseguenze applicative del principio di priorità della destinazione delle risorse alla tutela della salute	527
14.2.3.1	A) L'esigenza di una verifica simmetrica a cascata	528
14.2.3.2	B) La necessaria verifica dell'accertamento di disavanzi.....	536
14.2.3.3	C) L'esigenza di una verifica delle scelte allocative in occasione delle delibere di assestamento	551
14.2.3.4	D) La perimetrazione	552
14.3	IL QUADRO FINANZIARIO CONSEGUENTE AGLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALL'EMERGENZA COVID 19	578
14.3.1	Il quadro della normativa emergenziale.....	578
14.3.2	Misure per il potenziamento dell'assistenza sanitaria.....	584
14.3.2.1	Rete ospedaliera	584
14.3.2.2	Assistenza territoriale	585
14.3.2.3	Area Integrazione socio-sanitaria e Politiche per la non autosufficienza del Servizio regionale	587
14.3.2.4	Istituzione Unità Speciale di continuità assistenziale c.d. USCA.....	588
14.3.2.5	Liste d'attesa	588

14.3.3	Le attività di Monitoraggio della Regione Emilia-Romagna: predisposizione dei Conti Economici relativi all'emergenza sanitaria.....	590
14.3.3.1	Percorsi amministrativo-contabili.....	591
14.3.3.2	Rilevazione degli accadimenti contabili	591
14.3.3.3	Prima verifica straordinaria a giugno 2020	592
14.3.3.4	Seconda verifica a settembre 2020.....	592
14.3.3.5	Acquisti centralizzati per l'emergenza Covid-19	592
14.3.3.6	Modelli CE IV trimestre 2020 delle Aziende sanitarie e della GSA.....	593
14.3.3.7	Modello CE IV trimestre 2020 consolidato regionale (preconsuntivo).....	593
14.3.4	L'approfondimento Istruttorio circa la gestione operativa ed amministrativo-contabile in epoca covid..	594
14.3.4.1	La richiesta istruttoria della Sezione	594
14.3.4.2	La risposta della Regione	597
14.3.4.3	La spesa di personale sanitario, professionale, tecnico, amministrativo	597
14.3.4.4	Misure Funzionali all'incremento dei servizi sanitari: la Spesa del Personale.....	600
14.3.4.5	La verifica sui contratti e acquisti di beni e servizi.....	601
14.4	L'ANALISI PUNTUALE DELLE VOCI DI SPESA	609
14.4.1	Premessa introduttiva	609
14.4.2	La spesa farmaceutica.....	610
14.4.3	L'acquisto di dispositivi medici e la verifica sul contenimento dei relativi costi.....	618
14.4.4	La mobilità attiva e passiva	621
14.4.5	La spesa di personale sanitario, professionale, tecnico, amministrativo.....	623
14.4.6	La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR	628
15	IL BILANCIO CONSOLIDATO 2019	633
15.1	Premessa introduttiva.....	633
15.2	Gruppo Amministrazione Pubblica - GAP	634
15.2.1	La disciplina.....	634
15.2.2	Il GAP regionale.....	635
15.3	Perimetro di consolidamento.....	639
15.3.1	La disciplina.....	639
15.3.2	Il Perimetro di consolidamento regionale.....	641
15.4	Le comunicazioni - Direttive	643
15.4.1	La disciplina.....	643
15.4.2	Le direttive regionali	644
15.5	Pre consolidamento.....	646
15.5.1	La disciplina.....	646
15.5.2	La Regione.....	646



15.6	Aggregazione – metodo integrate e metodo proporzionale	647
15.6.1	La disciplina.....	647
15.6.2	La Regione	648
15.7	Eliminazione operazioni infragruppo	649
15.7.1	La disciplina.....	649
15.7.2	Le operazioni infragruppo nel consolidamento regionale.....	651
15.7.2.1	La conciliazione delle poste creditorie e debitorie <i>ex art. 11 c.6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011</i>	651
15.7.2.2	Le elisioni.....	655
15.7.2.3	Differenze di consolidamento	659
15.8	Il Bilancio consolidato	661
15.8.1	La disciplina.....	661
15.8.2	Il Bilancio consolidato regionale esercizio finanziario 2019	662
15.8.2.1	Le quote di pertinenza di terzi.....	662
15.8.2.2	Le principali voci di bilancio consolidato	663
15.9	Attività preliminari alla predisposizione del Bilancio consolidato esercizio finanziario 2020	666
15.10	Conclusioni e criticità	667
	APPENDICE.....	668
	INDICE DELLE TAVOLE.....	673



DELIBERAZIONE



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.F



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati:

dott. Marco Pieroni	Presidente
dott. Massimo Romano	Consigliere (relatore)
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	Consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	Referendario (relatore)
dott.ssa Khelena Nikifarava	Referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	Referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario (relatore)

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020;

VISTI gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 103, secondo comma, 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, dalla 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";

VISTE le leggi regionali 10 dicembre 2019, n.30 "Legge di stabilità regionale 2020", 10 dicembre 2019, n.31 "Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022" e 31 luglio 2020, n.4 "Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022";

VISTA la delibera n. 121/2020/INPR di questa Sezione regionale di controllo di approvazione del Programma annuale di controllo per l'anno 2021;

VISTA la delibera della Giunta regionale n. 603 del 26 aprile 2021, con cui è stato approvato il progetto di legge regionale "Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020";

VISTA la comunicazione del 4 maggio 2021 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. 40 del 4 maggio 2021, del progetto di legge di iniziativa della Giunta "Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020" ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del menzionato d.l. n. 174/2012;

VISTO il parere del Collegio dei revisori sul rendiconto 2020 reso in data 18 maggio 2021;

CONSIDERATI gli esiti delle richieste istruttorie a seguito delle quali l'Amministrazione regionale ha inviato informazioni e chiarimenti in ordine alle risultanze del progetto di legge del rendiconto dell'esercizio 2020;

CONSIDERATO che in data 5 luglio 2021 è stato trasmesso all'Amministrazione regionale e al Procuratore regionale lo schema della relazione istruttoria;

CONSIDERATO che in data 7 luglio 2021 è stata trasmessa all'Amministrazione regionale e al Procuratore regionale la rettifica allo schema di relazione istruttoria;

PRESO ATTO delle osservazioni della Regione sulla proposta di relazione istruttoria pervenute in data 10 luglio 2021;

VISTA l'esigenza di assicurare il pieno contraddittorio con la Regione in tutte le sue fasi e momenti, come confermato, in applicazione del principio di cui all'art. 111, primo comma, della Costituzione, dall'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto legge 17 marzo 2020, n.18 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n.27;

VISTO, in particolare, il comma 8-bis del cit. art. 85, recante la possibilità di svolgere le udienze, le camere di consiglio e le adunanze mediante collegamento da remoto;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio finale con l'Amministrazione regionale a conclusione dell'istruttoria svolto, in videoconferenza, in data 12 luglio 2021;

VISTI i dati indicati nel Conto del Tesoriere per l'esercizio 2020;

VISTA la determinazione n. 5424 del 30 marzo 2021 del responsabile del Servizio bilancio e finanze con cui è stato approvato il Conto del Tesoriere;

VISTA l'ordinanza n. 82 del 14 luglio 2021 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha fissato per il giorno 16 luglio 2021 alle ore 11.00 l'udienza per la decisione sulla parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020;

VISTA la memoria del Procuratore regionale depositata il 15 luglio 2021;

UDITI nella pubblica udienza del 16 luglio 2021 i relatori Marco Pieroni, Massimo Romano, Tiziano Tessaro, Gerarda Maria Pantalone, Marco Scognamiglio, Khelena Nikifarava, Elisa Borelli, Ilaria Pais Greco;

UDITO il Procuratore regionale Carlo Alberto Manfredi Selvaggi che, dopo aver avanzato talune osservazioni, ha concluso chiedendo la parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020;

INTERVENUTO, in rappresentanza del Presidente della Regione, l'Assessore regionale al bilancio, personale, patrimonio, riordino istituzionale, dott. Paolo Calvano che ha esposto le proprie considerazioni sulla relazione istruttoria;

Con l'assistenza della Dott.ssa Manuela Galassi, in qualità di Segretario di udienza;

RITENUTO in

FATTO

Il progetto di legge di rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2020 è stato acquisito dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti il 4 maggio 2021, 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 2020

ENTRATE/ACCERTAMENTI

Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.213.154.515,82
Titolo 2- Trasferimenti correnti	1.281.972.658,79
Titolo 3- Entrate extratributarie	351.492.845,20
Titolo 4- Entrate in conto capitale	262.970.956,13
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	147.296.816,63
Titolo 6- Accensione prestiti	0,00
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	2.389.604.620,82
TOTALE DELLE ENTRATE	14.646.492.413,39

SPESE/IMPEGNI

Titolo 1- Spese correnti	11.441.742.639,17
Titolo 2- Spese in conto capitale	436.378.163,21
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	158.609.537,05
Titolo 4- Rimborso prestiti	47.018.414,13
Titolo 5- Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00
Titolo 7-Uscite per conto terzi e partite di giro	2.389.604.620,82
TOTALE SPESE	14.473.353.374,38

GESTIONE RESIDUI

Residui Attivi

originati dalla competenza	1.921.221.870,63
originati da esercizi precedenti	1.713.360.843,96
Totale dei residui attivi al 31.12.2020	3.634.582.714,59

Residui Passivi

originati dalla competenza	2.157.235.226,11
originati da esercizi precedenti	1.678.271.866,15
Totale dei residui passivi al 31.12.2020	3.835.507.092,26

GESTIONE DI CASSA	
Fondo cassa iniziale	1.023.105.332,48
Riscossioni	15.022.644.204,70
Riscossioni da regolarizzare	0,00
Totale entrate	16.045.749.537,18
Pagamenti	14.621.285.454,87
Pagamenti da regolarizzare	0,00
Totale Uscite	14.621.285.454,87
Saldo al 31 dicembre 2020	1.424.464.082,31

CONTO FINANZIARIO DI COMPETENZA			
ENTRATE	Accertamenti	Riscossioni di competenza	Residui di competenza
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequati	10.213.154.515,82	8.780.960.606,64	1.432.193.909,18
Titolo 2- Trasferimenti correnti	1.281.972.658,79	909.312.771,93	372.659.886,86
Titolo 3- Entrate extratributarie	351.492.845,20	344.400.167,45	7.092.677,75
Titolo 4- Entrate in conto capitale	262.970.956,13	156.539.292,53	106.431.663,60
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	147.296.816,63	144.756.419,54	2.540.397,09
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	2.389.604.620,82	2.389.301.284,67	303.336,15
TOTALE DELLE ENTRATE	14.646.492.413,39	12.725.270.542,76	1.921.221.870,63
SPESE	Impegni	Pagamenti di competenza	Residui di competenza
Titolo 1- Spese correnti	11.441.742.639,17	10.562.651.576,88	879.091.062,29
Titolo 2- Spese in conto capitale	436.378.163,21	204.522.159,21	231.856.004,00
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	158.609.537,05	155.109.537,05	3.500.000,00
Titolo 4- Rimborso prestiti	47.018.414,13	47.018.414,13	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	2.389.604.620,82	1.346.816.461,00	1.042.788.159,82
TOTALE SPESE	14.473.353.374,38	12.316.118.148,27	2.157.235.226,11
SALDO GESTIONE DI COMPETENZA	173.139.039,01		
SALDO RISCOSSIONI/PAGAMENTI DI COMPETENZA		409.152.394,49	
SALDO GESTIONE RESIDUI DI COMPETENZA			-236.013.355,48

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 che emerge dal conto del bilancio è positivo per euro 511.996.406,31.

AVANZO FINANZIARIO COMPLESSIVO

Giacenza di cassa Tesoreria regionale al 31/12/2020 (A)	1.424.464.082,31
Residui attivi totali (B)	3.634.582.714,59
Residui passivi totali (C)	3.835.507.092,26
Fondo pluriennale vincolato (D)	711.543.298,33
Avanzo finanziario complessivo 2020 (A+B-C-D)	511.996.406,31

La composizione del risultato di amministrazione 2020 è rappresentata nel seguente prospetto: considerata la parte accantonata di euro 1.203.003.377,17, quella vincolata di euro 758.780.856,17 e quella destinata agli investimenti di euro 7.351.621,92, il totale della parte disponibile è pari ad euro -1.457.139.448,95.

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020

(Importi in milioni di euro)

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020	Totale (A)	511.996.406,31
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2020		248.576.626,48
Fondo residui perenti al 31/12/2020		34.045.896,64
Fondo anticipazioni di liquidità		829.272.559,23
Fondo per le perdite delle società partecipate		6.301.937,00
Fondo contenzioso		15.134.082,89
Fondo accantonato a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali		49.382.594,55
Fondo accantonato per depositi cauzionali attivi a privati		94.156,96
Fondo di garanzia per oneri derivanti dalla lettera di patronage		8.041.471,95
Altri accantonamenti		12.154.051,47
Totale parte accantonata (B)		1.203.003.377,17
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		238.099.025,25
Vincoli derivanti da trasferimenti		260.810.860,73
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		259.870.970,19
Altri vincoli		0,00
Totale parte vincolata (C)		758.780.856,17
Parte destinata agli investimenti		
Totale parte destinata agli investimenti (D)		7.351.621,92
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)		-1.457.139.448,95
F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto		-627.866.889,72

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)	15.022.644.204,70	2.530.460.066,66	12.492.184.138,04	15.022.644.204,70	0,00
Totale Pagamenti (competenza e residui)	14.621.285.454,87	2.301.551.432,08	12.319.734.022,79	14.621.285.454,87	0,00

CONTO DEL TESORIERE	
TOTALE	
Fondo cassa iniziale	1.023.105.332,48
riscossioni	15.022.644.204,70
Riscossioni da regolarizzare	0,00
TOTALE ENTRATE	16.045.749.537,18
pagamenti	14.621.285.454,87
Pagamenti da regolarizzare	0,00
TOTALE USCITE	14.621.285.454,87
SALDO	1.424.464.082,31
Pignoramenti	0,00
Disponibilità di cassa	1.424.464.082,31

DATI DA RENDICONTO	
TOTALE	
Fondo cassa iniziale	1.023.105.332,48
Riscossioni	15.022.644.204,70
Riscossioni da regolarizzare	0,00
TOTALE ENTRATE	16.045.749.537,18
Pagamenti	14.621.285.454,87
Pagamenti da regolarizzare	0,00
TOTALE USCITE	14.621.285.454,87
SALDO	1.424.464.082,31

RIEPILOGO CASSA (confronto con dati tesoreria e SIOPE)			
	RENDICONTO	TESORERIA	SIOPE
Fondo cassa iniziale	1.023.105.332,48	1.023.105.332,48	1.023.105.332,48
Riscossioni	15.022.644.204,70	15.022.644.204,70	15.022.644.204,70
Riscossioni da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
TOTALE ENTRATE	16.045.749.537,18	16.045.749.537,18	16.045.749.537,18
Pagamenti	14.621.285.454,87	14.621.285.454,87	14.621.285.454,87
Pagamenti da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
TOTALE USCITE	14.621.285.454,87	14.621.285.454,87	14.621.285.454,87
SALDO	1.424.464.082,31	1.424.464.082,31	1.424.464.082,31
Pignoramenti	0,00	0,00	0,00
Disponibilità di cassa	1.424.464.082,31	1.424.464.082,31	1.424.464.082,31

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

TITOLI	Stanziamanti finali di competenza	Accertamenti	Differenze
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.242.061.100,05	10.213.154.515,82	-28.906.584,23
Titolo 2- Trasferimenti correnti	1.447.274.244,60	1.281.972.658,79	-165.301.585,81
Titolo 3- Entrate extratributarie	347.477.905,64	351.492.845,20	4.014.939,56
Titolo 4- Entrate in conto capitale	689.014.088,58	262.970.956,13	-426.043.132,45
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	300.000.000,00	147.296.816,63	-152.703.183,37
Titolo 6- Accensione prestiti	749.468.291,07	0,00	-749.468.291,07
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	3.910.278.621,17	2.389.604.620,82	-1.520.674.000,35
TOTALE DELLE ENTRATE	17.685.574.251,11	14.646.492.413,39	3.039.081.837,72

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

TITOLI	Stanziamanti finali di cassa	Riscossioni	Differenze
Titolo 1- Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.235.322.553,77	10.760.787.897,75	525.465.343,98
Titolo 2- Trasferimenti correnti	1.238.127.849,93	1.106.912.933,58	-131.214.916,35
Titolo 3- Entrate extratributarie	351.457.801,78	352.976.635,35	1.518.833,57
Titolo 4- Entrate in conto capitale	639.507.462,48	247.020.165,68	-392.487.296,80
Titolo 5- Entrate da riduzione di attività finanziarie	300.000.000,00	164.246.615,30	-135.753.384,70
Titolo 6- Accensione prestiti	750.588.232,58	1.119.941,51	-749.468.291,07
Titolo 7- Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00
Titolo 9- Entrate per conto terzi e partite di giro	3.884.940.106,23	2.389.580.015,53	-1.495.360.090,70
TOTALE DELLE ENTRATE	17.399.944.006,77	15.022.644.204,70	2.377.299.802,07

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	Stanziamanti finali di competenza	Impegni	Differenze
Titolo 1- Spese correnti	12.133.733.911,17	11.688.457.122,28	445.276.788,89
Titolo 2- Spese in conto capitale	1.429.381.603,55	901.206.978,43	528.174.625,12
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	313.330.000,00	158.609.537,05	154.720.462,95
Titolo 4- Rimborso prestiti	876.290.973,36	47.018.414,13	829.272.559,23
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	3.910.278.621,17	2.389.604.620,82	1.520.674.000,35
TOTALE SPESE	18.663.015.109,25	15.184.896.672,71	3.478.118.436,54

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	Stanziamanti finali di cassa	Pagamenti	Differenze
Titolo 1- Spese correnti	12.606.320.902,34	11.089.740.487,91	1.516.580.414,43
Titolo 2- Spese in conto capitale	1.232.591.660,62	404.884.808,72	827.706.851,90
Titolo 3- Spese per incremento attività finanziarie	314.919.865,18	155.465.255,40	159.454.609,78
Titolo 4- Rimborso prestiti	47.018.414,13	47.018.414,13	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	3.636.894.182,77	2.924.176.488,71	712.717.694,06
TOTALE SPESE	17.837.745.025,04	14.621.285.454,87	3.216.459.570,17

Alla luce delle acquisizioni istruttorie in base ai dati forniti dall'Amministrazione è emerso, altresì, che è stato rispettato il limite di indebitamento e che, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è stato conseguito un saldo non negativo ai sensi dell'art. 1, comma 466, della legge 11 dicembre 2016, n.232 (legge di bilancio 2017).

Limiti di indebitamento	
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO	
Dati da stanziamento bilancio (<i>esercizio finanziario 2020</i>)	
Aggiornamento in sede di assestamento del bilancio e variazione generale	
Previsioni definitive	
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (<i>esercizio finanziario 2020</i>), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	
	2020
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	10.233.876.214,05
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	9.194.532.214,05
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	1.039.344.000,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI	
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	207.868.800,00
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	82.750.951,36
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	0,00
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	1.929.905,82
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	80.821.045,54
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)	207.868.800,00
TOTALE DEBITO	
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	491.540.702,25
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	0,00
Debito autorizzato dalla Legge di assestamento	749.468.291,07
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	1.241.008.993,32
DEBITO POTENZIALE	
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	8.041.471,95
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	8.041.471,95
Garanzie che concorrono al limite di indebitamento	0,00

(*) comprende le rate di ammortamento delle Anticipazioni di liquidità DL 35/2013

VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA			
Verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2020			
Importi in migliaia di euro			
RISULTATI 2020		dati di competenza finanziaria	dati di cassa (facoltativo)
A	AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	156.101	
B	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI ENTRATA	633.551	0
C+D+ E+F+ G-G1	ENTRATE FINALI	12.235.623	12.631.945
H	TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI	0	0
I+L+J	SPESE FINALI	12.748.274	11.650.090
M	SALDO ANTICIPAZIONE FINANZIAMENTO SANITA' (solo ai fini di cassa)	0	-534.244
N	TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI	0	0
O	SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	0	0
P	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA $P=A+B+C+D+E+F+G-G1+H-I-L-J +M-N-O$)	277.001	447.611
Q	OBIETTIVO DI SALDO	71.268	
R	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO ($R= P-Q$)	205.733	447.611

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

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	2020	2019
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	424.205.884,86	43.291.963,88
Immobilizzazioni materiali	566.134.289,53	518.512.891,16
Immobilizzazioni finanziarie	474.591.640,79	448.521.920,96
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)	1.464.931.815,18	1.010.326.776,00
ATTIVO CIRCOLANTE		
Rimanenze	209.757,23	195.821,43
Crediti	3.360.665.188,61	3.774.504.430,16
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi	0,00	0,00
Disponibilità liquide	1.451.890.764,02	1.064.618.990,74
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)	4.812.765.709,86	4.839.319.242,33
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	6.277.697.525,04	5.849.646.018,33

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	2020	2019
PATRIMONIO NETTO (A)	99.567.494,67	-532.181.819,85
FONDI PER RISCHI ED ONERI (B)	84.806.357,82	47.041.988,48
TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO (C)	0,00	0,00
DEBITI (D)	5.139.847.836,26	5.386.292.229,19
RATEI E RISCONTI (E)	953.475.836,29	948.493.620,51
TOTALE DEL PASSIVO	6.277.697.525,04	5.849.646.018,33
	2020	2019
CONTI D'ORDINE	8.041.471,95	8.041.471,95

CONTO ECONOMICO	2020	2019
COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	12.074.661.827,98	11.469.558.409,88
COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	11.777.831.029,89	11.071.381.486,05
DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	296.830.798,09	398.176.923,83
PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	-46.040.819,59	-45.643.629,67
RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE (D)	18.147.668,01	19.439.596,17
PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	-3.635.484,67	18.089.506,72
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	265.302.161,84	390.062.397,05
IMPOSTE	11.229.507,91	11.528.799,01
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	254.072.653,93	378.533.598,04

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;

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in accoglimento delle richieste del Pubblico Ministero, 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 2020

APPROVA

la relazione, elaborata ai sensi dell'art. 41, regio decreto 12 luglio 1934, n.1214 e dell'art. 1, comma 5, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

DISPONE

che copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente della Regione Emilia-Romagna, al Presidente dell'Assemblea Legislativa regionale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministro per l'economia e le finanze per le determinazioni di competenza.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 16 luglio 2021.



Il Presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Gli Estensori
Massimo Romano
Tiziano Tessaro
Gerarda Maria Pantalone
Marco Scognamiglio
Khelena Nikifarava
Elisa Borelli
Ilaria Pais Greco
(firmato digitalmente)

La decisione è stata depositata in Segreteria in data 20 luglio 2021

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.F



RELAZIONE



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.F

SINTESI E CONCLUSIONI

Premessa

“La tenuta del sistema democratico non può prescindere dal rispetto del principio di legalità e dalla corretta gestione delle risorse pubbliche”.

È questo l'efficace *incipit* dell'Introduzione pronunciata, lo scorso 23 giugno, dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino in apertura dell'udienza del Giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 2020.

A garanzia di tale fondamentale obiettivo, si colloca, dunque, l'odierno Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna.

Con tale Giudizio, nel rispetto del principio del contraddittorio, si conferisce certezza ai dati di consuntivo forniti dall'Amministrazione per rappresentare all'Assemblea della sovranità regionale, e per essa ai cittadini emiliano-romagnoli, i risultati contabili e gestionali del ciclo di bilancio derivanti dall'impiego delle pubbliche risorse.

Tale Giudizio, celebrato innanzi alla Corte dei conti “con le formalità della sua giurisdizione contenziosa”, in piena coerenza con il dettato costituzionale (art. 100, secondo comma, Cost.), si innesta nel rapporto dialettico che si svolge tra le istituzioni (Giunta e Consiglio regionali) depositarie della rappresentanza politica.

La rappresentazione delle poste finanziarie contabili secondo il principio della trasparenza consente, a garanzia del supremo principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.), la verifica, nel concreto, di quanto di ciò che è stato previsto in occasione delle previsioni di bilancio è stato poi nei fatti realizzato.

Giudizio di parificazione nell'attuale contesto emergenziale.

La valorizzazione della trasparenza e dell'intelligibilità dei dati contabili, attraverso la lettura e l'analisi affidata dall'ordinamento costituzionale alla Corte dei conti appare oggi ancor più avvertita dai cittadini nel perdurare dello stato emergenziale a garanzia di una legittima e sana gestione delle risorse pubbliche. Si tratta di notevoli stanziamenti che - oltre a quelli interni già stanziati per tale emergenza nel corso del 2020 e anche nel 2021 - verranno assegnati dall'Unione europea al nostro Paese a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dall'Italia.

A questo riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi ha di recente affermato che, anche per iniziare la politica di rientro del rapporto tra debito e pil, il tasso di crescita strutturale dell'economia del nostro Paese dovrà crescere il più possibile, consentendo così “di aumentare le entrate fiscali abbastanza da bilanciare l'aumento del debito [...]”.

È indubbio, peraltro, come all'aumento delle entrate correlato all'auspicata crescita dell'economia dovrà accompagnarsi la revisione dell'intero sistema fiscale, riordinando il prelievo, riducendo le dimensioni oggi abnormi dell'evasione e rendendo più efficace il sistema di riscossione dei tributi.

La strategia di rilancio dell'economia valorizza il ruolo della Regione nel sostegno al sistema economico territoriale e rende centrale la leva del bilancio pubblico.

La corretta rappresentazione delle poste di bilancio è, infatti, evidentemente, preconditione necessaria per l'oculata e razionale gestione delle risorse, anche a sostegno del tessuto produttivo, economico e sociale del territorio amministrato.



La decisione di parifica.

In merito alla decisione di parifica, va ricordato che il d.l. n. 174/2012 ha esteso anche alle Regioni a Statuto ordinario l'istituto del Giudizio di parifica del rendiconto intestato alla Corte dei conti: si tratta di un evento di particolare solennità e rilievo come momento di chiusura del sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti a salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, nonché a tutela dell'unità economica della Repubblica.

Il dato normativo distingue - sebbene teleologicamente tra loro collegati - la "decisione" (di cui all'art. 39 del r.d.n.1214 del 1934, testo unico sulla Corte dei conti) e la "relazione allegata" (ex art. 41 del medesimo testo normativo), entrambe promananti dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti all'esito di un unitario procedimento, documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: mentre la relazione assume la forma di un "referto", cui si riconnette, per l'amministrazione controllata, un compito generico di riesame e, nel caso, di cambiamento delle prassi applicative (cfr., art. 3, comma 8, l. n. 20/1994), la decisione è invece connotata da profili e momenti formali tipici di una "sentenza".

L'esatta determinazione del risultato di amministrazione costituisce l'oggetto principale del giudizio di parificazione che riguarda non solo le analisi delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi residui ma anche la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio.

Va aggiunto che, in occasione della parifica, il controllo compiuto dalla Sezione regionale riguarda anche la corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile.

Si evidenzia altresì che il controllo della Corte sul ciclo di bilancio, che vede quale culmine e momento di sintesi il Giudizio di parifica, ad esso non si arresta.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d.l. n. 174 del 2012, la Sezione regionale, nel sistema della circolarità del controllo, esamina anche le leggi di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo, nonché l'esame delle tipologie delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali, in una logica che, ancora una volta, colloca la Corte (organo ausiliare) in un rapporto di collaborazione con l'organo ausiliato (la Regione) che esclude qualsiasi profilo di contrapposizione

La programmazione finanziaria regionale, il bilancio di previsione e l'assestamento

Relativamente agli **aspetti programmatori**, è stato preso in considerazione, in primo luogo, il Documento di economia e finanza regionale 2020 (DEFR) approvato con delibera della Giunta regionale n. 1064 del 24 giugno 2019 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 218 del 17 settembre 2019.

Come precisato nella delibera citata, tenuto conto che il termine per la presentazione del documento ricadeva negli ultimi mesi della X legislatura, l'elaborazione del medesimo si è limitata ad una descrizione del contesto di riferimento posticipando e riservando l'individuazione degli obiettivi strategici e degli indirizzi agli organismi partecipati, alla nuova Giunta che si sarebbe insediata in seguito alle elezioni del 26 gennaio 2020.

La nota di aggiornamento del DEFR 2020 è stata approvata con delibera della Giunta regionale n. 1840 del 28 ottobre 2019 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 232 del 3 dicembre 2019.

Con delibera della Giunta Regionale n. 2345 del 22 novembre 2019, è stata inoltre approvata la relazione sul Controllo strategico della Regione Emilia-Romagna – Rapporto 2015-2019, a conclusione del ciclo di pianificazione/controllo della X Legislatura.

Nel corso del 2020, con delibera della Giunta regionale n. 788 del 29 giugno 2020 e con delibera

dell'Assemblea legislativa n. 27 del 7 ottobre 2020, è stato approvato il DEFR 2021, in riferimento alla programmazione 2021-2023. Con delibera della Giunta regionale n. 1514 del 2 novembre 2021 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 36 del 22 dicembre 2020 è stata approvata la nota di aggiornamento al DEFR 2021.

Sono stati inoltre acquisiti elementi informativi in ordine alla programmazione settoriale posta in essere nell'esercizio.

Infine, è stata svolta una prima verifica del processo programmatico, alla luce delle tematiche dell'Agenda ONU 2030 e della Strategia per lo Sviluppo Sostenibile

La Regione ha riferito che il DEFR 2021, sulla base del programma di mandato 2020-2025, ha individuato obiettivi strategici coerenti con l'Agenda ONU e la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile. Dalle acquisizioni istruttorie risulta come il percorso, avviato dal 2018 con delibera della Giunta regionale n. 814 "Integrazione e coordinamento policy regionali per attuazione Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", sia tuttora in corso di definizione.

Nell'ambito dell'esame degli strumenti di programmazione è stata presa in considerazione la legge di stabilità regionale 2020 (l.r. 10 dicembre 2019 n. 30), con la quale sono state rifinanziate leggi regionali di spesa per un importo complessivo nel triennio pari a 75,71 mln di euro (27,65 nel 2020, 25 nel 2021 e 23,06 nel 2022). Tali autorizzazioni al rifinanziamento sono state successivamente modificate dall'art. 8 della l.r. 31 luglio 2020 n. 4 (legge di assestamento).

In relazione alla possibilità, prevista dal d.lgs. n. 118, di adottare progetti di legge collegati, la Giunta regionale, con delibera del 4 novembre 2019 n. 1882, ha presentato all'Assemblea legislativa la proposta di legge recante "Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2020" con cui sono disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali, affinché l'esame e la discussione fossero svolti congiuntamente ai progetti di legge regionale di stabilità per il 2020 e del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022.

Il **Bilancio di previsione 2020-2022** è stato redatto secondo le regole dell'armonizzazione contabile. In termini di competenza pareggia in 16.613,28 mln di euro per l'esercizio 2020, in 15.387,05 mln di euro per l'esercizio 2021 e in 15.077,75 mln di euro per l'esercizio 2022.

Per il 2020 le previsioni di cassa ammontano a 16.691,05 mln di euro in entrata, comprensive del fondo cassa iniziale, e a 16.464,63 mln di euro in uscita; il fondo cassa presunto a fine esercizio è pari a 226,41 mln di euro. Il fondo di riserva di cassa, destinato a far fronte al maggior fabbisogno nel 2020, è determinato in 670 mln di euro.

Il 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, è stato iscritto nel bilancio di previsione 2020-2022 sia per la parte corrente che per la parte in conto capitale. Il fondo pluriennale vincolato, nella parte spesa, è stato incluso nei singoli stanziamenti dei capitoli del bilancio annuale e pluriennale.

Il fondo anticipazioni di liquidità è stato iscritto in entrata nell'esercizio 2020 per l'importo di 852,15 mln di euro, alla voce "Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità". Tale quota rappresenta le anticipazioni di liquidità ricevute nel 2013 e nel 2014 decurtate delle quote rimborsate.

Il 59,82 per cento delle previsioni complessive di entrata 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 3.409,78 mln di euro esattamente coincidente con la

previsione di spesa del Titolo 7 – Uscite per conto terzi e partite di giro, costituiscono il 20,52 per cento delle previsioni complessive. Le entrate in conto capitale, allocate al Titolo 4, costituiscono l'1,63 per cento del complesso delle entrate.

Tra gli stanziamenti di spesa, per un ammontare corrispondente alle previsioni di entrata, è ricompreso il disavanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2019, pari a 970,47 mln di euro.

Tale importo è costituito per 947,59 mln di euro da debito autorizzato e non contratto (per il quale l'art. 6 della legge di bilancio 2019 dispone il rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui già autorizzati negli anni precedenti) e per 22,88 mln di euro dal ripiano del disavanzo per anticipazione di liquidità, pari alla quota capitale restituita nel 2019 dalla Regione, in conformità alle modalità di contabilizzazione di cui all'art. 1, comma 699, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016).

La maggior quota di risorse, pari al 62,65 per cento delle previsioni complessive (in termini di competenza), è destinata alle spese correnti mentre le spese in conto capitale costituiscono solo il 5,39 per cento.

Il bilancio dà dimostrazione per ciascun anno del rispetto dell'equilibrio finanziario, determinato in conformità a quanto prevede l'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011.

Secondo le verifiche svolte dall'Organo di revisione in sede previsionale è stata programmata, ai sensi dell'art.1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006, una riduzione della spesa complessiva per il personale rispetto al valore medio del triennio 2011-2013. Le medesime previsioni tengono inoltre conto dei vincoli disposti dall'art. 3, comma 5 e 5-*quater*, del d.l. n. 90/2014 e dell'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato e dei limiti di spesa di cui all'art.33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58 così come regolati dal decreto 3 settembre 2019.

Al bilancio preventivo è stato allegato apposito prospetto dimostrativo del rispetto, nel triennio 2019-2021, dei vincoli di indebitamento previsti dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011.

La nota integrativa è stata redatta secondo le indicazioni previste dal d.lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione.

Le previsioni iniziali di cassa in entrata sono inferiori rispetto a quelle in uscita, determinando una riduzione del fondo cassa da 858,77 mln di euro (fondo cassa iniziale presunto) a 226,41 mln di euro (fondo cassa finale presunto).

Con l.r. 31 luglio 2020, n. 4, è stata approvata, tempestivamente, la **manovra di assestamento e la prima variazione generale** del bilancio di previsione 2020-2022.

La predetta legge oltre a disporre l'aggiornamento dei dati derivanti dalla chiusura dell'esercizio precedente reca la rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa sulla base dei mutamenti intervenuti nel contesto di riferimento e delle necessità emerse in corso d'anno durante la gestione.

Tale ultimo aspetto ha assunto particolare rilievo nell'esercizio 2020 in considerazione dei profondi mutamenti intervenuti rispetto al momento dell'approvazione del bilancio per effetto della situazione emergenziale e del relativo impatto sulla finanza degli enti del settore pubblico.

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 2020 in 5.094,20 mln di euro, sono stati rideterminati in 4.073,79 mln di euro, con una diminuzione di 1.020,41 mln di euro;
- i residui passivi, previsti nel bilancio di previsione 2020 in 5.481,53 mln di euro, sono stati

rideterminati in 4.014,98 mln di euro, con una diminuzione di 1.466,55 mln di euro.

Inoltre, si è proceduto all'adeguamento del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, rideterminato in 710,67 mln di euro, con una diminuzione di 236,92 mln di euro rispetto al dato presunto del bilancio di previsione 2020 pari a 947,59 mln di euro (l.r. n.4/2020, art.2) e del Fondo di cassa presunto, stimato inizialmente in 858,76 mln di euro, rideterminato in 1.023,10 mln di euro, con un aumento di 164,34 mln di euro rispetto al dato presunto del bilancio di previsione 2020 (l.r. n.4/2020, art.3).

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato, di 895,74 mln di euro quanto alla previsione di competenza, e di 885,29 mln di euro quanto alla previsione di cassa, per l'esercizio 2020, di 82,65 mln di euro per l'esercizio 2021 e di 42,47 mln di euro per l'esercizio 2022 (art.4).

Con la legge di assestamento la Regione ha provveduto, tra l'altro, ad iscrivere in entrata, e parallelamente a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva all'atto della predisposizione del bilancio di previsione degli elementi necessari per l'iscrizione stessa.

Per quanto riguarda le risorse statali legate all'emergenza Covid-19 previste dal d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, sono state iscritte le assegnazioni di cui agli artt. 1 "Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale" e 2 "Riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19" e alle annesse tabelle di cui agli allegati A e C alla legge per complessivi 124,4 milioni di euro. Oltre al fondo di cui all'art.111 del citato decreto n. 34 per 42,5 mln di euro. Nella nota integrativa alla legge di assestamento la Regione riferisce che è stata recepita l'intesa sul riparto del Fondo Sanitario Nazionale per il 2020 adeguando gli stanziamenti dei tributi destinati al finanziamento della sanità, che aumentano complessivamente di 214 milioni.

È stata inoltre prudenzialmente aumentata la previsione delle partite di giro relative alla anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria, in conseguenza dei possibili minori afflussi di cassa, in particolare dell'Irap, in conseguenza dell'emergenza Covid-19.

Ulteriori risorse specificamente afferenti al settore sanitario sono state iscritte con riferimento allo sviluppo del Fascicolo Sanitario Elettronico (14,7 mln), al Fondo per la non autosufficienza (3,9 mln) all'assistenza ai disabili privi di sostegno familiare (4,2 mln) cui si aggiungono le somme dovute per il ripiano degli sfondamenti dei tetti di prodotto (art. 48, comma 33, d.l. 30 settembre 2003 n. 269) per 10 mln di euro.

Dalla nota integrativa risulta, inoltre, che sono state rimodulate nel triennio le risorse afferenti alla programmazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FEASR) e iscritte risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) per 11,2 milioni.

Minori spese derivano principalmente dalla riduzione delle previsioni per interessi passivi sull'anticipazione di cassa (mai attivata negli ultimi anni e presumibilmente da non attivare stante la disponibilità dell'ente) e dall'aggiornamento delle risorse destinate alla copertura degli oneri di ammortamento conseguente alla riduzione del saldo negativo dell'esercizio precedente derivante dalla mancata contrazione di mutui e prestiti a fronte di spese di investimento autorizzate negli esercizi precedenti e finanziate con risparmio pubblico.

L'Ente ha riferito che, come previsto dal principio contabile applicato concernete la contabilità finanziaria (ed in particolare dall'esempio 5), in sede di assestamento è stata verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione.

Con riferimento alle partecipazioni societarie detenute, è stata verificata la quantificazione dell'accantonamento stanziato nel bilancio di previsione sulla base della normativa vigente (d.lgs. n. 175 del 2016) che richiede un accantonamento commisurato alle perdite registrate dalle società partecipate negli anni precedenti e all'entità della partecipazione in esse posseduta. Il fondo di accantonamento è stato adeguato prendendo a riferimento le percentuali di partecipazione della Regione al 31 dicembre 2019 e i risultati definitivi di esercizio 2019, laddove disponibili.

Le risorse assegnate in relazione all'emergenza Covid-19 sono state iscritte nel bilancio regionale in parte in sede di assestamento in parte con variazioni di bilancio adottate nel corso dell'esercizio.

Gli interventi normativi di maggior rilievo, in considerazione degli effetti sul bilancio regionale, sono riconducibili a quattro provvedimenti: il d.l. 17 marzo 2020, n.18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77; il d.l. 4 agosto 2020, n. 104 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126; il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176.

Le Regioni in particolare sono state destinatarie di fondi (o di disposizioni che hanno consentito di liberare risorse) per la realizzazione di interventi riconducibili in estrema sintesi a tre grandi aree: rafforzamento del servizio sanitario regionale, interventi di sostegno a favore dei settori più colpiti dalla dagli effetti della pandemia, salvaguardia degli equilibri di bilancio tramite compensazioni delle minori entrate stimate connesse all'emergenza.

Con atti amministrativi (deliberazioni della Giunta regionale e determinazioni del Responsabile finanziario) sono state apportate complessivamente 198 **variazioni al bilancio di previsione**.

Con l.r. 23 dicembre 2020, n.10 è stata ratificata la variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale con d.g.r. n. 1774/2020, ai sensi dell'art.109, c. 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020 (in deroga alle disposizioni dell'articolo 51 del d.lgs. n. 118/2011), per fruire delle misure (eccezionali) di flessibilità nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei finalizzate al rafforzamento dei servizi sanitari regionali in relazione alla situazione emergenziale.

Per quanto concerne le variazioni di bilancio, oltre ai provvedimenti connessi alla situazione emergenziale analizzati ai paragrafi precedenti, fra gli atti più rilevanti si richiama la delibera di Giunta regionale n. 260 del 30 marzo 2020 recante "Variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019 e adempimenti conseguenti".

È stata adottata n. 1 delibera di Giunta regionale (n. 1642 del 16 novembre 2020) di prelievo dal fondo spese impreviste (per far fronte alle intense precipitazioni verificatesi nel corso dell'anno 2020) e n. 20 determinazioni del responsabile finanziario di prelevamento dal fondo di riserva per spese obbligatorie per un totale di euro 6.808.599,84 per quanto concerne l'esercizio 2020 e di euro 839.000,00 per gli esercizi successivi.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione sono state adottate sei delibere della Giunta regionale per un totale di euro 10.493.988,58 per la reinscrizione di residui parenti, e tredici delibere per complessivi euro 1.125.795,34 di cui euro 629.846,81 per l'utilizzo del fondo riferito al contenzioso, ed euro 495.948,53 in favore di capitoli di trattamento economico del personale per far fronte al rinnovo del contratto nazionale

Inoltre, per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione, sono stati adottati n. 32 atti di variazione (di cui nr. 15 determinazioni per variazioni compensative tra capitoli, per trasferire l'avanzo originariamente attribuito da un capitolo ad un altro capitolo) per un totale di euro

182.661.982,64.

Complessivamente l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione - al netto dell'utilizzo del Fondo anticipazioni di liquidità - è stato di euro 216.587.825,02 comprensivo dell'utilizzo delle quote svincolate del risultato di amministrazione di cui al comma 1-ter dell'art. 109 del d.l. 18/2020 (euro 22.306.058,46). In conformità a quanto disposto dall'art. 42, comma 10, del d.lgs. n. 118/2011, tutti i predetti utilizzi sono stati disposti dopo l'adozione della delibera di Giunta regionale n. 96 del 21 gennaio 2020, con la quale è stata effettuata la verifica di tutte le entrate e tutte le spese dell'esercizio 2019.

Secondo quanto disposto dall'art.51, comma 6, 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 fatte salve alcune eccezioni. Nell'esercizio 2020, dopo tale data, sono state assunte sei delibere di Giunta e tre determinazioni dirigenziali, tutte acquisite dalla Sezione.

Si tratta prevalentemente di variazioni per l'iscrizione di assegnazioni a destinazione vincolata per il finanziamento del Servizio sanitario regionale - anno 2020, di variazioni di bilancio connesse a trasferimenti statali in relazione all'emergenza Covid-19, di variazioni compensative fra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi, di variazioni per l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato e di prelievi dal Fondo di riserva per spese obbligatorie.

Sulla base dei dati esposti, acquisiti nel corso dell'istruttoria, comprensivi di tutte le variazioni apportate in corso di esercizio ed 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 19.396,56 mln di euro; l'aumento, rispetto alle previsioni iniziali, è di 2.783,28 mln di euro, corrispondente al 16,75 per cento delle previsioni iniziali (16.613 mln di euro). Con riferimento al bilancio di cassa, le previsioni di entrata definitive, comprensive del Fondo cassa iniziale, registrano una variazione positiva di 1.732 mln di euro pari al 10,38 per cento rispetto alle previsioni iniziali; le previsioni di spesa definitive determinano un incremento di 1.373,11 mln di euro rispetto a quelle iniziali corrispondente all'8,34 per cento

Lo strumento che consente di operare in chiave dinamica l'attuazione del principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio è quello dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (Corte cost., sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione.

In proposito, la Corte costituzionale ha già affermato (sentenza n. 70 del 2012) che “nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa”; la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell'amministrazione pubblica l'esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso.

Risultano rispettati gli equilibri in sede di previsione e di assestamento. 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.

Al bilancio di previsione dell'esercizio 2020-2022, è stata applicata in entrata la quota del Fondo accantonato per l'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013, come previsto dall'art.1, comma 9, lett. a) del d.l. 13 novembre 2015, n. 179. Il medesimo Fondo è stato iscritto in spesa al netto della quota rimborsata nell'esercizio precedente. La differenza costituisce il ripiano del disavanzo derivante dall'anticipazione di liquidità.

Il disavanzo pregresso da ripianare indicato nel prospetto, interamente riconducibile a debito autorizzato e non contratto è coperto dal rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui per l'importo corrispondente (art. 6 della l.r. n. 31 del 2019 e art. 5 della l.r. n. 4 del 2020).

In ordine alla possibilità di finanziare **spese d'investimento** con avanzi di parte corrente, il margine corrente utilizzabile nel bilancio di previsione 2020-2022 (pari a 147,71 mln di euro nell'esercizio 2020, 111,59 mln di euro nell'esercizio 2021 e 164,95 mln di euro nell'esercizio 2022) è stato determinato al netto delle poste contabili riconducibili alle gestioni vincolate e alle risorse destinate al finanziamento del S.S.N. ed entro la soglia consolidata del limite massimo di copertura pari a 255,41 mln di euro.

Con la legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione, è stata effettuata una modifica alle spese di investimento coperte con margine corrente che complessivamente è risultato pari a 161,25 mln di euro nel 2020, 110,34 mln di euro nel 2021 e 164,93 mln di euro nel 2022.

Per l'attuazione del programma regionale degli investimenti è stato autorizzato il ricorso all'indebitamento rispettivamente per 38,8 mln di euro nel 2020, 56,2 mln di euro nel 2021 e 72,7 mln di euro nel 2022 (art.7, l.r. n. 31/2019, Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022 e art. 6, l.r. n. 4/2020, Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022).

Il rendiconto generale dell'esercizio 2020

Il **progetto di legge sul rendiconto generale per l'esercizio 2020** - approvato dalla Giunta nei termini, nonostante la possibilità rinvio (art.3, c.3, lett. a del d.l. 30 aprile 2021, n.56, disciplina trasfusa nell'art.11-*quater*, c.3 del d.l. n. 52/2021) si compone del conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dei relativi riepiloghi, dei prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, del conto economico e dello stato patrimoniale. Completa la documentazione, la relazione sulla gestione, illustrativa della gestione dell'ente, dei fatti di rilievo verificatisi anche dopo la chiusura dell'esercizio e degli altri elementi utile a migliorare la comprensione dei dati contabili.

L'Organo di revisione ha reso il proprio parere in data 18 maggio 2021, attestando la corrispondenza del rendiconto 2020 della Regione alle risultanze della gestione.

Dal documento emerge che nell'anno sono state complessivamente accertate entrate per 14.646,49 mln di euro (cfr., art. 2 del progetto di legge), costituite per l'80,88 per cento da entrate correnti, e per l'1,80 per cento da entrate in conto capitale. Non risultano accessi prestiti e non è stato fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Il 16,32 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.

Nello stesso anno sono stati complessivamente assunti impegni per 14.473,35 mln di euro (cfr., art. 3 del progetto di legge), per il 79,05 per cento destinati a spese correnti e per il 3,02 per cento a spese in

conto capitale.

Gli impegni per il rimborso dei prestiti costituiscono lo 0,32 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 di 173,14 mln di euro, determinato da maggiori accertamenti assunti nell'esercizio rispetto alle risorse impegnate. Considerato anche l'incremento, pari a 69,29 mln di euro del Fondo pluriennale vincolato contabilizzato al 31 dicembre 2020 rispetto all'importo iniziale, il risultato complessivo della gestione di competenza è pari a 103,85 mln di euro.

Le riscossioni complessive hanno superato i pagamenti per un importo di 401,36 mln di euro che va sommato al Fondo cassa esistente a inizio esercizio, pari a 1.023,11 mln di euro; il saldo della gestione di cassa a fine esercizio è pertanto aumentato e risulta pari a 1.424,46 mln di euro.

La **gestione dei residui** si chiude al 31 dicembre 2020 con un saldo negativo di 200,92 mln di euro.

I residui attivi, determinati a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a 3.634,58 mln di euro (cfr. art. 6 del progetto di legge); quelli provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti sono 1.713,36 mln di euro, pari al 47,14 per cento del totale; quelli formatisi nell'esercizio di competenza ammontano a 1.921,22 mln di euro e costituiscono il 52,86 per cento sull'importo complessivo.

A seguito del riaccertamento ordinario, sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per 72,15 mln di euro, sono stati riaccertati per maggiore riscossione crediti per 9 mln di euro e sono stati riconosciuti non esigibili al 31 dicembre 2020, e quindi da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili, crediti per 371,7 mln di euro.

La Sezione ha svolto uno specifico approfondimento in relazione ai residui attivi eliminati dalle scritture contabili su un campione di poste contabili estratte dal relativo elenco posto a corredo del rendiconto 2020 (all.32). L'esame ha riguardato in particolare l'eliminazione dell'importo residuo di 55,28 mln di euro dal capitolo E05387 (accertamento 6006000475).

Dalla documentazione trasmessa e dagli ulteriori elementi conoscitivi acquisiti a seguito del contraddittorio svolto è emerso che il residuo attivo è riferito a un finanziamento per gli interventi per la navigazione interna ottenuto tramite due mutui che servivano per la realizzazione di idrovie: si tratta, come chiarito in tale sede, di interventi programmati dal 2009 e 2010 e di cui erano stati avviati i lavori, finanziati da detti mutui, di cui uno completamente esaurito, mentre su un altro, originariamente di oltre 70 mln di euro, erano in corso interventi. È stato inoltre riferito che, dal punto di vista contabile, il mutuo in esame, contratto dalla Regione Emilia-Romagna nel 2006, con durata quindicennale era completamente a carico dello Stato; si è precisato che sulla base della disciplina contabile applicabile all'epoca, il mutuo è stato acceso e interamente accertato; non essendo stato impegnato è confluito nell'avanzo di amministrazione (vincolato). Secondo quanto rappresentato durante l'audizione, la mancata attivazione delle spese, a valere sul residuo anzidetto del mutuo, ha comportato quindi la restituzione dell'importo di oltre 55 mln di euro da parte della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) al Ministero medesimo, che corrisponde alla posta di residuo attivo oggetto di verifica istruttoria da parte della Sezione. La Regione ha rappresentato di avere avviato un'interlocuzione finalizzata alla riassegnazione delle risorse, in parte già impegnate, ma per la maggior parte relative ad interventi messi in programmazione per gli anni futuri.

Al riguardo, circa le cause della mancata attivazione delle ingenti spese contemplate dall'intervento in conto capitale, l'amministrazione ha dichiarato che la mancata fruizione della quota restante del

finanziamento a fondo perduto (originariamente di 70 milioni), è collegata per lo più alle dinamiche del Patto di stabilità che ha impedito di spendere le risorse residue pari a circa 55 milioni. L'amministrazione ha inoltre sottolineato come il vincolo di finanza pubblica recasse con se scelte difficili all'interno di spazi molto ristretti in cui la Giunta ha cercato di contemperare le esigenze dei vari settori. Secondo quanto dichiarato in sede di audizione, in termini contabili la cancellazione del residuo attivo non ha comportato effetti negativi sul risultato di amministrazione poiché è stata cancellata la posta attiva e, per pari importo, è stato cancellato l'avanzo di amministrazione vincolato più una quota di residuo passivo perento. Le giustificazioni prodotte non escludono tuttavia la obiettiva constatazione da parte della Sezione della mancata realizzazione da parte dell'Amministrazione regionale, in un arco di tempo durato oltre un decennio, dell'opera di sistemazione idrogeologica per l'importo di circa 55 milioni, oltretutto finanziato interamente dallo Stato e che, per via di quanto emerso, ha determinato la restituzione di detta somma al bilancio del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili. Per quanto riguarda i residui con anzianità superiore a 5 anni, nella Relazione sulla gestione l'Ente riferisce che, alla fine del 2020, essi ammontano a 131,08 mln di euro, in diminuzione di 51,56 mln di euro rispetto al 2019.

L'ammontare complessivo dei residui passivi, a fine esercizio 2020, a seguito delle operazioni di riaccertamento, viene determinato in 3.835,51 mln di euro (cfr. art. 7 del progetto di legge); quelli provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti sono 1.678,27 mln di euro, pari al 43,76 per cento del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 2.157,24 mln e costituiscono il 56,24 per cento sull'importo complessivo.

La consistenza dei residui passivi perenti, al 31 dicembre 2020 è pari a 34,05 mln di euro, in diminuzione di 16,45 mln di euro rispetto all'esercizio 2019, e il loro margine di copertura è pari al 100 per cento.

Alla chiusura dell'esercizio 2020 il **fondo pluriennale vincolato** aumenta di 69,29 mln di euro rispetto al valore iniziale di 642,25 mln di euro. La maggior componente del Fondo è costituita dalla quota di 464,25 mln di euro, pari al 65,25 per cento dell'intero, destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti al 2020 e imputati ad esercizi successivi. La residua quota di 247,29 mln di euro è costituita dagli impegni assunti nel 2020 e imputati agli esercizi successivi.

Quanto all'**equilibrio di bilancio in sede di rendiconto**, dal prospetto prescritto dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 emerge un valore di equilibrio complessivo pari a 73,84 mln di euro, dato dalla differenza tra il disavanzo complessivo di parte capitale (-129,11 mln di euro) e l'equilibrio complessivo di parte corrente (202,95 mln di euro).

Il **risultato di amministrazione** dell'esercizio 2020 è determinato, come previsto dal richiamato articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 dal Fondo cassa al 31 dicembre 2020 (pari a 1.424,46 mln di euro) sommato ai residui attivi determinati a fine esercizio 2020 (3.634,58 mln di euro), detratti i residui passivi anch'essi determinati a fine esercizio 2020 (3.835,51 mln di euro) e il Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (pari a 246,71 mln di euro) e per spese in conto capitale (pari a euro 464,83 mln di euro).

Il progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio 2020 accerta, sulla base delle predette risultanze, il risultato di amministrazione nell'importo di 512 mln di euro; tale saldo è in miglioramento rispetto a quello pur positivo dell'esercizio 2019 (pari a 439,66 mln di euro).

Va rilevato come il risultato di amministrazione costituisca il momento fondamentale di sintesi della gestione finanziaria, così come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale. In particolare, si ricordano la sentenza n. 89 del 2017, con la quale si è affermato che "ogni determinazione infedele del

risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi”, e la sentenza n. 274 del 2017, ove la Corte ha ritenuto che le complesse regole tecniche della legislazione statale concernenti “gli allegati di bilancio”, con conseguente deficit in termini di chiarezza, devono essere necessariamente compensate – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge.

La citata sentenza n. 274 ha sottolineato inoltre come la disciplina introdotta dall’art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 preveda una “separata evidenza per le quote vincolate e accantonate” nella considerazione che si tratta di “risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere impiegate diversamente, con conseguente indisponibilità delle diverse forme di finanziamento”.

Dalla scomposizione del risultato di amministrazione emerge che, pur in presenza di un risultato positivo di amministrazione per l’esercizio 2020 pari a 512 mln di euro, se si considerano le quote complessivamente accantonate, pari a 1.203 mln di euro, quelle vincolate, pari a 758,78 mln di euro, e quelle destinate ad investimenti, pari a 7,35 mln di euro, risulta una quota disponibile pari a -1.457,14 mln di euro. Tale valore corrisponde per 829,27 mln di euro al Fondo anticipazioni di liquidità e per 627,87 mln di euro a debito autorizzato e non contratto.

Va evidenziato come il risultato di amministrazione del rendiconto regionale non ricomprenda il disavanzo degli enti del SSN, disavanzo di carattere peculiare derivante dagli ammortamenti non sterilizzati (cioè ammortamenti non “neutralizzabili” nel risultato di esercizio delle Aziende in quanto non finanziati da fonti esterne statali o regionali o derivanti da donazioni) relativi agli anni 2001-2011, antecedenti all’applicazione del d.lgs. n. 118/2011. Tale disavanzo, inizialmente pari a euro 1.501.334.000,00, è stato ripianato per complessivi euro 946.364.000,00 con risorse *ex d.l. n. 35 del 2013*. Per la parte residua, in conformità a quanto convenuto nel 2011 in ambito nazionale, ne è stata prevista la copertura nell’arco di 25 anni. In sede di giudizio di parificazione del Rendiconto 2019 la Sezione aveva evidenziato la necessità di integrare le informazioni fornite in sede di rendiconto con “l’allegazione al conto consuntivo di un prospetto riportante le quote residue che dovranno essere imputate alle singole annualità fino al completo esaurimento dell’importo da ripianare in relazione al comparto sanità”. Come rilevato dalla Sezione con deliberazione n. 72/2021/FRG, la Regione non ha allegato il prospetto al conto consuntivo relativo all’esercizio 2019. Il predetto piano di copertura è stato inserito nella Relazione sulla gestione allegata al progetto di legge 2020 (parte sanità). Al 31 dicembre 2020 l’importo da ripianare risulta pari a 300.736.810,04, ridotto, rispetto al 2019, per effetto degli stanziamenti regionali dell’esercizio pari a 20 mln di euro e delle risultanze contabili della gestione aziendale degli enti sanitari stessi per euro 566.762,35.

In merito agli **accantonamenti** del risultato di amministrazione, sono stati effettuati quelli prescritti dalla normativa: al fondo crediti di dubbia esigibilità, per residui perenti (fino al loro smaltimento) e per passività potenziali.

La Regione, inoltre, avvalendosi della facoltà consentita dalla legge ha previsto ulteriori accantonamenti al fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali, al fondo per depositi cauzionali attivi a privati, al fondo rischi legali, al fondo per lettera di *patronage*, al fondo per il rinnovo del contratto nazionale, al fondo di accantonamento per l’integrazione regionale all’indennità di fine servizio.

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.21 del d.lgs. n. 175 del 2016*.

Complessivamente le quote accantonate ammontano a 1.203 mln di euro.

L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione, di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte cost. sentenza n. 279/2016), proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale. Atteso il ruolo strategico del FCDE nell'ambito del principio di competenza finanziaria rafforzata - è essenziale che lo stesso abbia una applicazione estesa, limitando quanto più possibile le tipologie di entrate escluse dal calcolo dello stesso.

Anche per l'esercizio 2020, come già per quelli del triennio precedente, 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 valutati di dubbia e difficile esazione per i quali non sussiste una causa di esclusione dall'accantonamento.

Secondo le ulteriori precisazioni fornite, la Regione non si è avvalsa della facoltà di quantificare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei titoli 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020, introdotta dal d.l. n. 18/2020 convertito dalla legge n. 27/2020. Ha comunque rappresentato che, una serie di provvedimenti motivati dallo stato di emergenza causato dalla pandemia da Covid-19, hanno inciso pesantemente sull'ammontare delle riscossioni coattive.

Sono state, comunque, escluse dal calcolo le entrate tributarie destinate al finanziamento della sanità, le compartecipazioni di tributi, i trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, da istituzioni sociali private, dall'Unione europea e dal resto del mondo, i contributi agli investimenti in quanto si tratta di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni o garantiti dallo Stato.

In concreto per tutti i residui attivi che presentano un rischio di esigibilità sulla base delle predette valutazioni – poco più di 248 mln di euro – è calcolato un accantonamento del 100 per cento.

Quanto all'accantonamento al fondo residui perenti, fondo in naturale esaurimento *ex* art. 60 d.lgs. n. 118, esso copre integralmente l'ammontare dei residui medesimi.

L'accantonamento al fondo per perdite societarie, prescritto dall'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 complessivamente accantonato nel risultato di amministrazione 2020, ammonta a euro 6.301.937 ed è stato oggetto di puntuale verifica da parte della Sezione. Rispetto a quanto accantonato al 31 dicembre 2019, l'incremento è particolarmente consistente pari ad euro 5.352.286. Dalla Relazione sulla gestione allegata al progetto di legge sul rendiconto 2020, conformemente a quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, risulta che la variazione è correlata a rettifiche operate a seguito dell'acquisizione di tutti i bilanci societari definitivi 2019 e all'ammontare delle perdite non ancora ripianate presenti sui bilanci delle stesse società, nonché a valutazioni di possibili ritardi nell'attuazione del piano concordatario per quanto concerne la Società di Salsomaggiore s.r.l., in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017.

Riguardo a quest'ultima partecipata nel 2019, la Regione aveva provveduto allo svincolo della somma di euro 1.047.158 ai sensi del citato art. 21. Con l'assestamento, come già evidenziato, ha valutato di non confermare la quota inizialmente prevista nel bilancio 2020-2022. Mentre, in sede di rendiconto, è stato determinato un accantonamento pari a euro 3.948.892; senza motivazioni se non un generico riferimento al prolungarsi della procedura di attuazione del Piano concordatario. L'esigenza di una stringente motivazione appare tanto più necessaria dal momento che, come evidenziato dalla

giurisprudenza della Corte dei conti, “l’art. 21 [del d.lgs n. 175/2016] statuisce anche che, le somme accantonate nel fondo vincolato ritornino nella disponibilità dell’ente pubblico interessato, qualora il medesimo ripiani le perdite di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione [...].

In aggiunta il fondo perdite societarie, contabilizzato nel rendiconto 2020 comprende un accantonamento di euro 2.291.761 disposto a titolo meramente prudenziale, in considerazione degli impatti rilevanti che le restrizioni introdotte per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19 hanno determinato sulle attività di alcune società (in particolare quelle operanti nel settore dei trasporti, fieristico e termale).

Con riferimento ai risultati negativi fatti registrare nell’esercizio 2020, la Regione, in occasione del contraddittorio finale, ha comunicato la quantificazione della quota presunta da accantonare, sulla base dei bilanci 2020 (laddove disponibili) e dei preconsuntivi delle varie partecipate, pari complessivamente a oltre 4,6 mln di euro. Tale importo comprende anche dati provenienti da documenti non definitivi e deve pertanto intendersi, per alcune società, riferito alla proposta dell’organo amministrativo (in attesa di approvazione da parte dell’assemblea dei soci).

Al riguardo si richiama l’Amministrazione alla necessaria puntuale verifica, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2021-2023, delle stime effettuate ai fini dell’adeguamento del fondo.

La Sezione ha svolto inoltre uno specifico approfondimento istruttorio in materia di rapporti finanziari dell’amministrazione regionale con i propri organismi partecipati. In proposito si evidenzia che il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati è vietato allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio, disposizione confermata dall’art. 14, comma 5, del d.lgs. 175/2016.

Inoltre, i principi e le disposizioni dell’Unione europea vietano la possibilità per i soggetti che operano nel mercato comune di beneficiare di diritti speciali ed esclusivi o, comunque, di privilegi di qualsiasi natura in grado di alterare la normale esplicazione dei meccanismi di concorrenza nel mercato (cfr Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 127/2018/PAR).

L’illustrazione degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate inclusa nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto ai sensi dell’art.11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, ha evidenziato una procedura ancora in corso di definizione per un numero consistente di soggetti.

Si rimarca come, anche nel 2020, tornino a riproporsi criticità già osservate in relazione agli esercizi precedenti. In particolare, al 22 giugno 2021 (data dell’ultima seduta dell’Organo di revisione), risultano ancora non conciliati i saldi relativi a dieci organismi partecipati, comprese tutte le quattro società *in house* della Regione, con riferimento ai quali viene riferito che sono in corso verifiche e approfondimenti. In occasione dell’udienza di contraddittorio del 12 luglio la Sezione, pur prendendo atto dell’ultimo aggiornamento sull’attività svolta fornito dall’amministrazione regionale che ha evidenziato verifiche ancora in corso relativamente a tre soggetti, ha espresso perplessità in ordine ai tempi di riconciliazione dei rapporti creditori/debitori con gli organismi partecipati, specialmente in relazione ai ritardi maturati e indicati dalla stessa Amministrazione.

Quanto al **fondo anticipazioni di liquidità (d.l. n. 35 del 2013)**, va rilevato come la Regione vi abbia fatto ricorso solo 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 all’applicazione del d.lgs. n. 118/2011. Nel 2013 e nel 2014 sono stati incassati complessivamente oltre

946 mln di euro, trasferiti interamente alle Aziende sanitarie regionali.

L'onere complessivo per l'esercizio 2020 sostenuto dalla Regione per la restituzione allo Stato della quota di capitale e interessi è stato di 48,07 mln di euro di cui 24,52 mln di euro per interessi passivi e 23,55 mln di euro per restituzione quota capitale. L'entità debitoria al 31 dicembre 2019 per le anticipazioni passive di liquidità nel settore sanità, ammonta a 805,73 mln di euro.

Va precisato che le anticipazioni di liquidità non sono comprese nel calcolo dei limiti dell'indebitamento, in quanto assimilabili ad anticipazioni di cassa (Corte costituzionale, sentenza n. 181/2015).

L'esigenza di una "sterilizzazione" nel bilancio attraverso l'accantonamento di un apposito Fondo nel risultato di amministrazione diviene lo strumento tecnico indispensabile per mantenere la funzione di mere anticipazioni destinate al pagamento dei debiti pregressi, evitando che esse possano essere impiegate per altri utilizzi, ampliando la capacità di spesa dell'ente o riducendone il disavanzo.

La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 operata dalla Regione nell'esercizio 2020, è conforme alle modalità descritte dalla disciplina di riferimento.

In concreto, la preoccupazione circa la paventata espansione della spesa, confliggente con la causa dell'anticipazione di liquidità non si è verificata, dal momento che, l'applicazione che la Regione ha fatto delle regole contabili stabilite dalla legge, così come integrate dall'interpretazione data dalla Sezione della autonomie sopra richiamata, ha comportato che l'iscrizione in entrata del FAL non ha determinato il finanziamento della rata di restituzione o, comunque, l'ampliamento della capacità di spesa o la riduzione del disavanzo di amministrazione.

L'iscrizione in spesa, oltre che dell'accantonamento FAL residuo (829,27 mln di euro), anche del disavanzo di amministrazione da FAL da ripianare nell'anno (22,88 mln), corrispondente alla rata rimborsata nell'esercizio precedente, fa sì che il FAL iscritto in entrata per pari importo (852,15 mln) realizzi un saldo pari a zero e quindi non possa finanziare altre spese, e in particolare non possa finanziare il rimborso della rata che, viceversa, deve trovare la propria copertura in entrate di competenza.

Ed anzi, in esito allo specifico approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione la Regione ha precisato di aver provveduto "al rimborso delle quote delle anticipazioni di liquidità, non potendosi applicare la sospensione prevista all'art. 111 del d.l. n. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti".

In merito al **Fondo per l'integrazione regionale dell'indennità di fine servizio**, istituito nell'esercizio 2018, nonché al capitolo di spesa U04150 precedentemente istituito per la corresponsione della medesima indennità, la Sezione, in sede di decisione di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2018 (deliberazione 47/2019/PARI), ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle norme regionali interessate (art. 1 della legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58; art.15, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2; art.8 della legge regionale 29 luglio 2016, n. 13), per profili attinenti al sistema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (artt. 3, 36 e 117, secondo comma, lett. l e o, Cost.) con impatto indiretto sui parametri finanziari (artt. 81, 97 e 119 Cost.), nonché (relativamente agli artt. 1 e 8 della legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58 e all'art.15, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2) per violazione diretta dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Nell'attesa della pronuncia della Corte costituzionale, la Sezione ha parificato il rendiconto generale

della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2019, ad eccezione delle poste contabili relative ai citati capitoli U89360 e U04150 (deliberazione n. 63/2020/PARI del 21 luglio 2020).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 2020, depositata il 24 novembre 2020, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale; in proposito si rinvia all'analisi svolta dalla Sezione con deliberazione n. 72/2021/FRG.

Al 31 dicembre 2020 il Fondo risulta quantificato in 9,8 mln di euro, pari alla quota risultante dal rendiconto 2019 diminuito dell'importo applicato al bilancio dell'esercizio 2020 (0,50 mln di euro).

Il **Fondo rischi legali**, alla data del 31 dicembre 2020, è pari a 15,13 mln di euro, corrispondente alla somma tra l'importo risultante dal rendiconto dell'esercizio 2019 (12,06 mln di euro), diminuito delle quote accantonate applicate al bilancio 2020 (euro 629.846,81) e incrementato dell'accantonamento al Fondo contenzioso stanziato nel bilancio 2020 (3,7 mln di euro).

In continuità con le istruttorie svolte dalla Sezione in occasione delle precedenti parifiche sono stati effettuati specifici approfondimenti per verificare la corretta determinazione dell'accantonamento stanziato nell'esercizio 2020 e la consistenza complessiva del fondo al 31 dicembre 2020.

Come prescritto dai principi contabili e dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che si è più volte pronunciata al riguardo, la situazione dei contenziosi deve essere specificamente fatta oggetto di ricognizione da parte dell'Ente e monitorata dall'Organo di revisione, al quale incombe l'onere di attestarne la congruità. In proposito, l'Ente dovrà effettuare la classificazione delle proprie passività potenziali, distinguendole tra debiti certi, passività probabili, passività possibili e passività da evento remoto.

L'esame svolto tramite note istruttorie e in contraddittorio con l'amministrazione regionale ha riguardato sia i contenziosi 2020 considerati ai fini della quantificazione degli accantonamenti da appostare in sede di approvazione del rendiconto, sia quelli, ancora in essere, incardinati in annualità precedenti.

A seguito di un prima verifica svolta sulle vertenze di importo più rilevante con rischio di soccombenza possibile e probabile, la Sezione ha rilevato l'esistenza di casi in cui non sono stati effettuati accantonamenti o sono stati determinati in misura (apparentemente) insufficiente rispetto al valore della controversia

Nello specifico con riferimento a tre vertenze (di importo complessivamente pari a oltre 9 mln di euro) che traggono origine dai lavori di realizzazione della medesima opera, la Regione, ha accantonato, nel Fondo rischi legali, le sole spese di soccombenza (probabile) ritenendo che un'eventuale sentenza sfavorevole non darà luogo ad esborsi pari alle pretese della controparte, considerate, allo stato degli atti, assorbite dagli accantonamenti previsti nel quadro economico finanziario dell'opera.

La Sezione ha rimarcato, in proposito, la necessità di un costante monitoraggio dell'andamento delle citate controversie al fine di prevedere un adeguamento delle poste accantonate nel caso in cui, nel corso della causa, queste dovessero dimostrarsi insufficienti a sterilizzare il rischio

In merito alla quantificazione del Fondo rischi legali per le annualità 2019 e precedenti dai documenti acquisiti è emerso che le cause di valore più elevato sono in gran parte riconducibili ad ipotesi di responsabilità medica (principalmente danni da emotrasfusioni) e riguardano un periodo antecedente il 1994, quando le gestioni delle pregresse USL erano di competenza delle regioni sulle quali, quindi, grava l'onere delle relative situazioni debitorie.

A seguito di un prima verifica svolta sulle vertenze di importo più consistente con rischio di soccombenza possibile e probabile, la Sezione ha rilevato l'esistenza di casi in cui non sono stati

effettuati accantonamenti o sono stati determinati in misura (apparentemente) insufficiente rispetto al valore della controversia.

Nello specifico, per quanto concerne i contenziosi per responsabilità medica con riferimento ai quali era stata mantenuta la classificazione di rischio come “possibile” (due dell’anno 2003, uno dell’anno 2004, uno dell’anno 2008, uno del 2011 e uno del 2013) i rappresentanti regionali hanno riferito che sussiste soccombenza possibile nell’*an* ma che, dal punto di vista del *quantum*, è del tutto remota, poiché il risarcimento sarebbe stato completamente erogato da tempo. Non si renderebbe pertanto necessario alcun accantonamento di somme ulteriori ma l’aggiornamento della classificazione di rischio attribuita. Gli atti istruttori sono stati corredati in questo senso con la doverosa rettifica documentale afferente la probabilità di soccombenza nei termini dichiarati in occasione dell’audizione (è stata classificata in quattro casi come “remota” e in due casi come “nulla”).

In merito agli altri casi di responsabilità medica di importo elevato, rischio di soccombenza probabile e accantonamento apparentemente sottostimato la Regione ha chiarito che il fondo è costantemente aggiornato anche alla luce dell’evoluzione delle cause (in gran parte, come anticipato, relative a danni da emotrasfusioni) con riferimento alle quali è stata verificata una diminuzione dell’entità del risarcimento nel tempo anche per effetto delle terapie che si sono affinate per quanto concerne i malati di epatite.

Per tutti i contenziosi oggetto di analisi la Regione ha integrato le informazioni fornite sulle modalità di quantificazione della quota da accantonare.

La Sezione ha inoltre esaminato la procedura seguita dalla Regione per consentire l’assunzione dell’impegno di spesa e la relativa liquidazione in relazione agli utilizzi del Fondo rischi legali a fronte agli oneri derivanti da sentenze esecutive. Secondo quanto prospettato dall’Ente che ha segnalato di aver seguito le indicazioni della Commissione Arconet, le obbligazioni derivanti da sentenze passate in giudicato per le quali sia stato disposto il relativo accantonamento sul fondo rischi, non costituiscono debiti fuori bilancio di cui all’articolo 73 del d.lgs n. 118/2011. La Regione rappresenta quindi di procedere con apposite delibere di Giunta per le variazioni al Bilancio di previsione per utilizzare parte della quota accantonata dell’avanzo di amministrazione per il fondo rischi legali e dotare di volta in volta i capitoli per risarcimento danni e soccombenza delle somme necessarie per il successivo impegno di spesa e pagamento delle somme relative alle sentenze sfavorevoli. In proposito la Sezione ha rimarcato come l’interpretazione della normativa in tema di debiti fuori bilancio, con specifico riguardo a quelli rivenienti da sentenze esecutive, sia stata più volte oggetto di esame da parte della magistratura contabile. La Sezione delle Autonomie con deliberazioni n. 21/SEZAUT/2018/QMIG e 27/SEZAUT/2019/QMIG è pervenuta a conclusioni assolutamente nette circa l’indefettibilità della deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio quale presupposto di un legittimo pagamento. Si richiama pertanto l’Ente a dare puntuale applicazione a quanto prescritto dalla disciplina in materia di competenza consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle regioni di cui al più volte citato art.73.

Con riferimento alle somme impegnate e pagate nell’esercizio 2020 pari a euro 629.846,81 (anche in rapporto alla consistenza complessiva del fondo pari a 15,13 mln di euro) si ritiene, in ogni caso, di poter escludere ipotesi di rischio di squilibrio sostanziale del bilancio regionale.

Tra gli altri accantonamenti, sono da annoverare il Fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali, determinato in sede di rendiconto 2019 in 15,64 mln di euro, è stato incrementato degli stanziamenti del bilancio 2020 assestato, pari a 3,35 mln

di euro e degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto, pari a 30,39 mln di euro, per dare copertura all'eliminazione di residui attivi conseguente alla determinazione dei gettiti effettivi delle manovre fiscali regionali su Irap e Addizionale regionale all'Irpef, anno 2016, determinando a fine esercizio 2019 un Fondo accantonamento di 49,38 mln di euro. La Regione chiarisce che tali accantonamenti sono pari alla differenza tra l'importo accertato per l'Addizionale regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'importo stanziato con il bilancio 2020 assestato.

Il **Fondo per depositi cauzionali attivi a privati**, determinato in sede di rendiconto 2020 in 94.156,96 euro, corrisponde all'importo risultante dal rendiconto 2019 ridotto della quota corrispondente alla riscossione del credito.

Il **Fondo per il rinnovo del contratto nazionale**, costituito ai sensi del punto 5.2, lettera a), del principio applicato alla contabilità finanziaria, quantificato al 31 dicembre 2019 in 0,9 mln di euro è incrementato dell'accantonamento stanziato nel bilancio 2020 pari a 1,45 mln di euro. A fine esercizio 2020 risulta pari a 2,35 mln di euro.

Il **Fondo lettera di *patronage***, costituito nel 2015 e determinato in sede di rendiconto 2018 in 8.041.471,95 euro, non è stato movimentato nel corso del 2019 e del 2020 quindi la sua consistenza è rimasta immutata.

La **parte vincolata** del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 ammonta è pari complessivamente a 758,78 mln di euro, di cui 238,10 mln di euro per vincoli derivanti da legge o da principi contabili, 260,81 mln di euro per vincoli derivanti da trasferimenti e 259,87 mln di euro per vincoli autonomamente attribuiti dall'Ente.

Rispetto all'esercizio 2019 le quote vincolate si sono ridotte di 27,62 mln di euro. In proposito si ricorda che l'art. 109, c. 1-*ter* del d.l. n. 18/2020 ha previsto la facoltà di svincolare quote di avanzo vincolato di amministrazione, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, e di utilizzare queste risorse, previa comunicazione all'amministrazione che ha erogato le somme, per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19. La Regione, con d.g.r. n. 627 dell'8 giugno 2020 ha individuato le quote dell'avanzo vincolato riconducibili alla predetta tipologia nell'importo complessivo di euro 22.306.058,46.

Con la medesima deliberazione è stata apportata al bilancio di previsione 2020-2022 la variazione di bilancio conseguente, iscrivendo le risorse nella missione 20 in apposito accantonamento di bilancio distinto dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza dell'esercizio.

Le risorse accantonate sono state integralmente iscritte nell'esercizio finanziario 2020 per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus COVID-19 (d.g.r. n. 853 del 13 luglio 2020, n. 991 del 3 agosto 2020 e n. 1437 del 16 ottobre 2020).

La quota del risultato di amministrazione **destinata agli investimenti**, pari a 7,35 mln di euro, è costituita dai proventi derivanti dalla cessione di azioni della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a. diminuiti delle somme utilizzate per acquisto di beni patrimoniali.

Il risultato di amministrazione per l'esercizio 2020 è accertato nella somma di euro 511.996.406,31. Il **disavanzo finanziario** accertato, considerando le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione e i fondi destinati agli investimenti, è pari a 1.457,14 mln di euro. Tale disavanzo corrisponde per 627,87 mln di euro al debito autorizzato e non contratto, che trova piena copertura



nell'esercizio 2020, e per 829,27 mln di euro all'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 che verrà ripianata ogni anno nella misura della quota capitale versata nell'esercizio precedente fino alla completa estinzione dei mutui trentennali sottoscritti dalla Regione.

Quanto ai **mutui autorizzati e non contratti**, va segnalato come la Regione dal 2016 non ha più autorizzato la creazione di disavanzo dovuto alla mancata accensione di mutui in aderenza a quanto disposto dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011. Peraltro, nel 2020, ai sensi del comma 2-bis del citato art.40 è stato generato disavanzo derivante dal mancato ricorso al debito per spese di investimento pari a 16,3 mln di euro e contemporaneamente è stato riassorbito grazie al margine positivo della gestione corrente.

Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto contabilizzato nel 2015 pari a 1.781 mln di euro presenta un andamento in costante diminuzione nel periodo 2016-2020.

Per quanto concerne il rispetto dei **vincoli di finanza pubblica** e i relativi adempimenti prescritti dall'art. 1 commi da 463 a 484 della legge n. 232 del 2016, il comma 469 prescrive che le regioni trasmettano al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni riguardanti il rispetto del saldo tra le entrate finali e le spese finali e la realizzazione degli investimenti di cui all'articolo 1, commi 495 e 495-ter, della citata legge n. 232 del 2016 e dall'articolo 1, commi 833 e 834, della legge n. 145/2018. Dalle relative certificazioni, acquisite in sede istruttoria, è stato verificato il rispetto dell'obiettivo di saldo.

La gestione delle entrate

Prima di esaminare i risultati della gestione delle entrate dell'esercizio 2020 è necessario riassumere il quadro istituzionale e finanziario nel quale è chiamata a operare la Regione.

Con la riformulazione del primo comma dell'articolo 119 della Costituzione, introdotta dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alle regioni è ora attribuita "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" insieme ai comuni, alle province, e alle città metropolitane. Dopo l'ulteriore modifica apportata al primo comma dell'art. 119 dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la suddetta autonomia di entrata e di spesa può essere esercitata soltanto "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e concorrendo "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Per quanto specificamente attiene alle entrate, il vigente secondo comma dell'art. 119 prevede che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

Il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, enunciato dal citato art. 119 Cost., con le modifiche apportate con le leggi costituzionali n. 3 del 2001 e n. 1 del 2012, e dopo l'emanazione della legge n. 42 del 2009 sull'attuazione del federalismo fiscale, avrebbe dovuto esplicitarsi nell'effettiva possibilità di un autonomo utilizzo della leva fiscale da parte degli enti territoriali, sia pure nel quadro delle più generali esigenze di coordinamento della finanza pubblica e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Ciò in concreto non è avvenuto, o è avvenuto in misura sostanzialmente marginale, sia a causa di vincoli di ordine giuridico-costituzionale evidenziati nella sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004, sia a causa del permanere della crisi che interessa la finanza pubblica.



Con il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono state adottate le disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario senza, tuttavia, dare compiuta attuazione alla previsione costituzionale.

La salvaguardia degli interessi finanziari dello Stato ha reso necessario uno stretto coordinamento delle politiche fiscali adottate nei diversi livelli di governo e ha condotto, nel triennio 2016-2018, al restringimento degli spazi di autodeterminazione precedentemente riconosciuti, pur nell'ambito di un quadro costituzionale oggettivamente complesso e problematico quale quello delineato dall'art. 117.

Infatti, con l'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) è stata sospesa per il triennio 2016-2018 l'efficacia dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe adottati dalle regioni e dagli enti locali, fatte salve alcune specifiche eccezioni.

Va, peraltro, ricordato che in attuazione del disegno autonomistico delineato dall'art. 119 della Costituzione, la legge 5 maggio 2009, n. 42, doveva assicurare la piena copertura della spesa regionale, rapportata a costi e fabbisogni standard, con riferimento per le funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale, adeguando il finanziamento dello Stato per le altre funzioni regionali in base ad un criterio perequativo delle diverse capacità fiscali.

Purtroppo, a dodici anni dall'emanazione della legge non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni, ad esclusione di quelli che riguardano la sanità, non è stato superato il criterio della spesa storica né, tantomeno, è stato raggiunto un nuovo assetto del sistema di finanziamento, nel quale massimo rilievo hanno necessariamente le entrate tributarie, che, nel caso della Regione Emilia-Romagna, costituivano il 74,12 per cento delle entrate complessive nell'esercizio 2019 e il 69,73 per cento nell'esercizio 2020.

Si tratta di un sistema di finanziamento che, oltre ad essere del tutto condizionato dalle scelte operate a livello centrale, sconta le gravi inefficienze che caratterizzano la fiscalità erariale. Ci si riferisce, da un lato, all'irrisolto problema dell'evasione fiscale, che si riverbera anche sui tributi regionali di derivazione statale quali l'IRAP, l'Addizionale regionale all'IRPEF e la Compartecipazione all'IVA e, dall'altro, alle gravi carenze che interessano le procedure di riscossione coattiva affidate all'Agente nazionale della riscossione e che hanno indotto la Corte a segnalare ripetutamente l'esigenza di una radicale riforma del settore.

Il quadro è divenuto ancora più complesso negli ultimi anni per l'iniziativa di alcune regioni volta a ottenere condizioni di autonomia differenziata, attuando la previsione contenuta nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

La mancata definizione di fondamentali criteri applicativi e i reiterati rinvii del processo attuativo della riforma del federalismo regionale (l'ultimo dei quali disposto dall'art. 46 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124) rendono, dunque, sempre più necessario un complessivo ridisegno dell'assetto della riforma delineata dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Con queste necessarie avvertenze è possibile esaminare i dati del Rendiconto regionale dell'esercizio 2020 concernenti le entrate.

A fronte di previsioni definitive per 17.685,57 milioni di euro (escluso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale), sono state accertate entrate per 14.646,49 milioni di euro pari all'82,82 per cento delle previsioni. Le riscossioni in conto competenza ammontano a 12.725,27 milioni di euro, corrispondenti all'86,88 per cento dell'accertato. Le somme ancora da riscuotere, che danno luogo a residui attivi dell'esercizio,

ammontano a 1.921,22 milioni di euro, pari al 13,12 per cento delle entrate accertate.

I minori accertamenti netti per complessivi 3.039 milioni di euro sono il risultato di maggiori accertamenti per 210 milioni di euro e di minori accertamenti per 3.249 milioni di euro. Per quanto concerne i minori accertamenti, gli importi più significativi sono iscritti nel titolo 6 (749 milioni di euro), in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui e nel titolo 9 (1.521 milioni di euro) principalmente in relazione all'anticipazione mensile dello Stato destinata al finanziamento della spesa sanitaria.

Più precisamente, il minore accertamento di entrata è derivato dalla mancata stipulazione del mutuo a copertura del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto per finanziare le spese di investimento risultanti dal rendiconto 2018. La Regione, infatti, non ha avuto effettive esigenze di cassa essendo stata la giacenza di cassa nel corso del 2020 mai inferiore a 860 milioni di euro.

Le entrate accertate per l'esercizio 2020 si incrementano dell'8,50 per cento rispetto al risultato dell'esercizio precedente per effetto dell'aumento dei trasferimenti correnti (+59,12 per cento) e dell'aumento delle entrate tributarie (+2,08 per cento).

L'83,33 per cento degli accertamenti dei primi cinque titoli è riferibile al Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa). Nel 2019 era stato l'86,07 per cento.

Complessivamente si registra una riduzione degli scostamenti previsioni/accertamenti e previsioni/riscossioni. Come per il passato, 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 1.265,93 milioni di euro nel 2018 a 749,47 milioni di euro nel 2020, con una differenza nel triennio di 516,46 milioni di euro (-40,80 per cento). Relativamente al Titolo 2 le previsioni di competenza sono passate da 849,41 milioni nel 2018 a 1.447,27 nel 2020 (+70,39 per cento) e gli accertamenti sono aumentati di 613,66 milioni di euro (+91,82 per cento).

Per coprire la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'art. 111 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 ha istituito per le regioni e le province autonome un apposito fondo, demandando a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, l'individuazione dei criteri e delle modalità di riparto, sulla base della perdita di gettito al netto delle minori spese.

Per le regioni a statuto ordinario, il fondo, inizialmente previsto in complessivi 500 milioni di euro, è stato ripartito in base alle prime valutazioni del tavolo tecnico e al successivo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni del 20 luglio 2020, Rep atti 114/CSR, prevedendo una percentuale di accesso per la Regione Emilia-Romagna dell'8,51 per cento per un totale di 42,533 milioni di euro. In sede di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione 2020-2022, la Regione ha iscritto il fondo in oggetto ed ha ridefinito le previsioni di competenza delle diverse entrate, tra le quali l'Addizionale regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche e l'Imposta regionale sulle Attività Produttive – IRAP complessivamente per 33,5 milioni di euro e i recuperi derivanti dall'attività di accertamento svolta dall'Agenzia delle entrate complessivamente per 15 milioni di euro.

A seguito delle modifiche apportate all'art. 111 del d.l. n. 34 dall'art. 41, comma 1, lett. a), del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, e sulla base del citato accordo 114/CSR, con riferimento alle regioni a statuto ordinario sono stati previsti:

- la riformulazione della finalità dell'intervento stabilendola non più come concorso statale all'espletamento di specifiche funzioni (sanità, assistenza e istruzione) ma quale ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori

spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese;

- l'incremento del fondo per 1,2 miliardi ed il contestuale riparto degli importi spettanti a ciascuna regione, che nel caso dell'Emilia-Romagna, è stato definito in ulteriori euro 102.078.947,37, per un totale complessivo di euro 144.611.842,11;
- la definizione, entro il 30 giugno 2021, dell'importo degli effettivi minori gettiti tenendo conto delle maggiori e minori spese e dei ristori.

Con l'art. 1, comma 823, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021), l'art. 111 del d.l. 34/2020 è stato ulteriormente modificato, prevedendo che le risorse del fondo non utilizzate al termine dell'esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione con la finalità di ristorare, nel biennio 2020-2021, la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e che le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato. Inoltre, il comma 826, lett. a), dello stesso art. 1 della legge 178 ha ridefinito le modalità con cui sono riacquisite al bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2022, le risorse spettanti a titolo di ristoro delle minori entrate derivanti dalle attività di lotta all'evasione.

Da ultimo con d.l. 30 aprile 2021, n. 56, è stato posticipato al 30 settembre 2021 il termine, (inizialmente fissato al 30 giugno 2021) entro il quale è determinato l'importo degli effettivi minori gettiti delle regioni a statuto ordinario tenendo conto delle maggiori e minori spese e dei ristori (art.111, c. 2-*septies*).

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione regionale, è tuttora in corso il confronto con il Governo e con il tavolo tecnico per definire le modalità di valutazione della perdita di gettito.

Gli accertamenti dell'esercizio 2020 sono stati effettuati secondo criteri coerenti con i principi contabili generali e i principi contabili applicati di cui al d.lgs. n. 118/2011 e, specificamente, dei principi della programmazione e della contabilità finanziaria. Va, peraltro, segnalato che i proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale riguardanti, in particolare, la tassa automobilistica, diversamente da quanto avvenuto negli anni precedenti, sono stati accertati per cassa poiché l'esigibilità di tali ruoli è stata rinviata oltre il termine per l'approvazione del rendiconto in conseguenza della situazione di emergenza determinata dall'epidemia da Covid-19.

Relativamente all'esercizio 2020 la Regione non ha fatto ricorso alla leva fiscale. Va, peraltro, segnalata l'attivazione dal 2020 dell'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA).

Relativamente alla Tassa automobilistica è stato svolto, come già in passato, uno specifico approfondimento sulla gestione delle ultime cinque annualità d'imposta (2015-2019).

Osservando l'anno 2015 che, in considerazione del tempo trascorso, può considerarsi significativo per valutare la capacità complessiva di riscossione del tributo, emerge che a fronte di un gettito atteso di 538.965 milioni di euro, al netto delle esenzioni/riduzioni, ecc., il tasso di mancata riscossione risulta del 9,36 per cento.

Va, peraltro, evidenziato che il miglioramento del dato rispetto a quello emerso, con riferimento alla stessa annualità 2015 (10,3 per cento) deriva in buona misura da una rettifica del "gettito atteso" calcolato dall'Amministrazione.

Di contro, va pure tenuto presente che per gran parte dell'esercizio 2020 le attività di riscossione coattiva affidate dalla Regione all'Agenzia entrate-Riscossione sono state sospese causa emergenza sanitaria.

Pur con tali cautele di valutazione, risulta evidente che, anche in presenza di un tributo il cui presupposto d'imposta appare di agevole individuazione, e nonostante la più elevata *tax compliance* che

si registra in Emilia-Romagna rispetto ad altre realtà territoriali, una quota non trascurabile dell'imposta dovuta – al momento oltre 50 milioni di euro - non viene riscossa neppure a seguito di sollecitazioni al pagamento e dell'avvio di procedure coattive.

Come già rilevato, una delle cause del fenomeno deve essere individuata nella persistente limitata efficacia dell'azione di riscossione coattiva affidata ad Agenzia entrate-Riscossione, che finora ha permesso di conseguire, a distanza di cinque anni dal presupposto, meno del 30 per cento del tributo iscritto.

Va pure segnalato che, a fronte di una progressiva crescita del gettito atteso, presumibilmente correlata all'incremento dei veicoli soggetti ad imposizione, il tasso di adempimento nei termini risulta tendenzialmente decrescente (dal 55,76 per cento nel 2015 al 51,77 nel 2019, con un miglioramento in controtendenza al 52,13 nel 2020), mentre il tasso di adempimento spontaneo complessivo (pagamento nei termini + ravvedimento) sembrerebbe restare sempre al di sotto dell'81 per cento nel triennio 2017-2019.

Infine, va segnalato il persistere di un rilevante numero di versamenti effettuati in ritardo, ma spontaneamente, dai contribuenti. In termini di importi versati, si tratta di circa il 35 per cento dei pagamenti spontanei complessivi (nei termini e oltre i termini).

La rilevanza del fenomeno induce a rinnovare la sollecitazione all'Amministrazione regionale affinché vengano valutate possibili iniziative per ridurre tali non intenzionali omissioni mediante l'adozione di sistemi di comunicazione preventiva ai contribuenti basati sulle moderne tecnologie non onerose.

Relativamente al Titolo 2 (Trasferimenti correnti), agli incrementi che si registrano nel 2020 sia con riguardo agli accertamenti (+59,11 per cento) che con riguardo alle riscossioni (+15,16 per cento) ha concorso l'assegnazione statale a ristoro delle minori entrate causate dall'emergenza sanitaria.

Quanto alle entrate extra-tributarie del Titolo 3, rispetto all'anno precedente, si è registrata nel 2020 una flessione sia degli accertamenti (-10,23 milioni di euro, pari a -2,83 per cento) che delle riscossioni (- 6,42 milioni di euro, pari a -1,79 per cento).

Al contrario, crescono rispetto al 2019 le entrate in conto capitale rilevate nel Titolo 4, sia per quanto concerne gli accertamenti (+57,91 milioni di euro, pari a +28,24 per cento) che le riscossioni (+98,64 milioni di euro, pari a +66,48 per cento).

Diminuiscono le entrate da riduzione di attività finanziarie riportate nel Titolo 5 sia in termini di accertamenti (-99,71 milioni di euro, corrispondenti a -40,37 per cento) che di riscossioni (-122,77 milioni di euro, corrispondenti a -42,77 per cento).

La gestione della spesa regionale

L'attività di programmazione, gestione e rendicontazione della spesa nel rinnovato assetto introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 è proseguita nell'esercizio 2020, pur in un quadro in evoluzione anche per effetto del nuovo principio contabile della contabilità finanziaria "potenziata", secondo il quale l'imputazione dell'impegno è ora correlata non più al perfezionamento dell'obbligazione, ma all'esigibilità della spesa. L'esigibilità della spesa quale momento rilevante per la corretta assunzione dell'impegno ha reso necessaria 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.

La gestione di competenza del 2020, nella quale gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti si presentano

in aumento rispetto agli stessi dati del 2019, ha messo in luce una buona capacità gestionale dell'Amministrazione regionale, essendosi registrate differenze contenute tra stanziamenti ed impegni. A fronte di previsioni definitive per spese di competenza pari a 18.663 milioni di euro, escludendo il saldo negativo dell'esercizio precedente, il totale degli impegni, pressoché coincidente con quello registrato nell'esercizio precedente, ammonta a 14.473 milioni di euro, corrispondente al 77,55 per cento delle previsioni. I pagamenti sono stati pari a 12.316 milioni di euro, corrispondenti all'85,09 per cento delle somme impegnate, in flessione rispetto al 2019. I residui dalla gestione di competenza ammontano a 2.157 milioni di euro, che rappresentano il 14,90 per cento degli impegni, con un lieve peggioramento rispetto al dato registrato nel 2019.

Lo scarto del 22,45 per cento fra somme stanziata e somme impegnate è dovuto alle economie di stanziamento accertate nelle spese di parte effettiva in chiusura dell'esercizio 2020. Rispetto all'esercizio precedente le economie di stanziamento diminuiscono lievemente nel 2020. Se si esclude dal computo il titolo 7 "Uscite per conto terzi partite di giro", emerge un aumento del rapporto fra stanziamenti e impegni, che passa dal 15,26 per cento del 2019 al 18,01 per cento del 2020.

I pagamenti complessivi (in conto competenza e in conto residui), pari a 14.621,29 milioni di euro, corrispondono all'81,97 per cento dello stanziamento di cassa, con un aumento del 6,03 per cento rispetto al 2019.

Quanto alla tempestività dei pagamenti, l'indicatore relativo all'anno 2020, regolarmente pubblicato sul sito internet della Regione, risulta in ulteriore miglioramento rispetto al 2019, essendo passato da -11,67 giorni a -14,77 giorni, escluse le transazioni riferibili alla Gestione sanitaria accentrata. Va tenuto presente, infatti, che il valore negativo dell'indice indica che i pagamenti sono effettuati, in media, prima dei termini di scadenza delle fatture o degli altri analoghi titoli di pagamento.

La Regione ha ottemperato anche all'obbligo di pubblicazione degli indicatori trimestrali.

Dal progetto di rendiconto approvato dalla Giunta, e pubblicato sul bollettino ufficiale, si rileva, inoltre, un ammontare di euro 7.891.579,27 di pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002.

Peraltro, nella determinazione dell'indicatore la Regione, conformemente ai chiarimenti interpretativi forniti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha considerato "debito commerciale" anche i pagamenti di mera utilizzazione di beni a fronte di un corrispettivo di denaro, come la locazione e l'affitto, nonché i pagamenti relativi a contratti di servizio in senso ampio delle società *in house*, aumentando così la base di rilevazione delle transazioni commerciali rispetto a quelle rilevate negli anni precedenti ai fini del calcolo dell'indicatore di tempestività.

La Regione ha altresì adempiuto, ai sensi dell'articolo 7, comma 4-*bis*, del d.l. n. 35/2013, alla tempestiva trasmissione alla "piattaforma certificazione crediti" gestita dalla Ragioneria generale dello Stato dell'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre dello scorso esercizio. La gestione della spesa ha registrato nel 2020 una *performance* complessivamente positiva, sostanzialmente in linea con gli andamenti degli anni precedenti, rilevata sulla base degli indicatori di monitoraggio finanziario e di altri indicatori afferenti specificamente alla capacità previsionale.

In particolare, l'analisi ha restituito un quadro positivo relativamente 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 – in modo complementare alla

capacità di impegno - esprime il livello di mancata realizzazione della spesa oggetto di stanziamento), all'indice di attendibilità (che indica lo scostamento dei pagamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza).

L'indice di accumulazione dei residui passivi, invece, registra un lieve peggioramento rispetto al 2019. Con riferimento alle negoziazioni effettuate sul mercato elettronico, il 2020 ha registrato un calo delle richieste di offerta, effettuate nel numero di 1.697 da parte di 171 enti per un valore complessivo a base d'asta di 81.467.089,73 euro, al netto dell'Iva, e per un valore medio a base d'asta di circa 48 mila euro a richiesta di offerta, a fronte delle richieste effettuate nel biennio 2018-2019 che avevano superato il numero di 2000 da parte di 218 enti per un valore a base d'asta di circa 97 milioni di euro. Tale circostanza, come confermato dai dati forniti in sede di contraddittorio dall'Amministrazione regionale, è correlata alla riduzione nel 2020 delle attività ordinarie delle amministrazioni a causa della pandemia da COVID-19, tenuto anche conto che l'attività straordinaria legata alla crisi sanitaria è stata in buona parte gestita dalle Aziende sanitarie attraverso le procedure straordinarie previste dall'apposita normativa emergenziale.

Nel 2020 a fruire principalmente del mercato elettronico regionale sono state le aziende sanitarie, sia pure in misura più contenuta rispetto all'esercizio precedente, con richieste per un valore complessivo a base di gara di 56,5 milioni di euro per singola gara a fronte di richieste di 64,2 milioni di euro nel 2019.

Gli enti locali (comuni, province, aziende, consorzi e società di enti locali) hanno formulato richieste di offerta per circa 19 milioni di euro, pari al 23 per cento e gli enti regionali per circa 5 milioni di euro (6 per cento). In aumento, anche se ancora marginale (600 mila euro circa, pari all'1 per cento del totale), risulta l'utilizzo del mercato da parte di altre amministrazioni quali Istituti di istruzione scolastica e universitaria, società *in house*, ecc.

Sulla spesa effettuata nel 2020 ha naturalmente inciso, come confermato dalla Regione, l'emergenza Covid, che ha determinando una finalizzazione degli acquisti operati dalla Direzione cura della persona, salute e welfare alla comunicazione istituzionale, per la realizzazione di materiale informativo e promozionale per prevenire il contagio e alla realizzazione di una piattaforma informatica per il monitoraggio e l'analisi epidemiologica dei dati Covid. Nella prima ipotesi si è proceduto mediante affidamento diretto ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n. 50/2016 e affidamento su MEPA ex art. 63 c. 2, mentre per la realizzazione della piattaforma informatica si è aderito alla convenzione Intercent-er. La spesa complessiva registrata per tali finalità è di oltre 330 mila euro.

Eguale determinata dall'emergenza epidemiologica è la spesa effettuata dalla Direzione generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni, concentrata sull'acquisto di mascherine e indumenti protettivi per complessivi 244 mila euro, anche in questo caso per lo più tramite affidamento diretto o adesione alla convenzione Intercent-er.

Essendo venute meno dal 2020 alcune disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa, la Regione ha riferito sul rispetto dei limiti tuttora vigenti e, in particolare, su quello - previsto dall'art. 6, comma 14, del d.l. n. 78/2010 - dell'80 per cento della spesa sostenuta nel 2009 per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture. Al riguardo la Regione ha riferito di avere sostenuto, per tale tipologia di spesa, uscite pari a 645 mila euro, in diminuzione rispetto alla spesa di 795 mila euro sostenuta nel 2019.

Come segnalato dalla Regione, l'avvio del censimento permanente delle autovetture di servizio (art. 1, commi 2, 3, 4 e 4-bis del d.l. n. 101/2013), ai fini della comunicazione della consistenza del parco auto

al 31 dicembre 2020, è stato inoltre fissato dal 17 al 30 maggio 2021 a causa delle difficoltà legate alla gestione dell'emergenza COVID-19.

L'Ente ha in ogni caso adempiuto, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del d.P.C.M. 25 settembre 2014, all'obbligo di pubblicazione dell'elenco delle auto di servizio al 31 dicembre 2020 sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente – Altri contenuti".

La Regione ha inoltre confermato di aver rispettato, anche per il 2020, il divieto di applicare l'aggiornamento Istat ai canoni di locazione passiva per immobili destinati a finalità istituzionali, previsto dall'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012.

Infine, non avendo esercitato nel 2020 il diritto di recesso, di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012, da alcun contratto di fornitura o di servizi in conseguenza di parametri migliorativi delle convenzioni Consip, la Regione ha fatto presente di non aver sostenuto alcun onere di pagamento per prestazioni di appalto già eseguite, oltre al decimo di quelle non ancora eseguite

Il conto del tesoriere

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione assume peculiare rilievo la verifica di corrispondenza delle scritture contabili della Regione con quelle del Tesoriere volta a verificare l'inesistenza di eventuali scostamenti di cassa.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, al punto 4.1 prevede che "se l'imputazione degli incassi e dei pagamenti all'esercizio è stata effettuata correttamente, alla chiusura dell'esercizio finanziario, conclusa l'attività di regolarizzazione dei sospesi ed annullati i titoli ineseguiti, il fondo di cassa risultante dalle scritture dell'ente (cd. fondo contabile o di diritto) coincide con il fondo di cassa risultante dalle scritture della banca (cd. fondo di cassa di fatto) senza che sia necessario procedere ad alcuna riconciliazione. Gli enti allegano al consuntivo una dichiarazione, firmata dal Tesoriere/Cassiere, che attesta il fondo di cassa effettivo all'inizio dell'esercizio, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuato nell'esercizio e l'ammontare del fondo di cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno al quale si riferisce il consuntivo. Tali importi devono coincidere con le risultanze del consuntivo dell'ente. In caso di discordanza il bilancio non rispetta il principio contabile della veridicità."

Il richiamato principio contabile richiede quindi che al conto consuntivo sia allegata una dichiarazione, firmata dal Tesoriere, che attesta il fondo di cassa effettivo all'inizio dell'esercizio, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuati nell'esercizio e l'ammontare del fondo di cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il consuntivo.

Per gli enti soggetti alla rilevazione SIOPE – come le Regioni - la dichiarazione del tesoriere/cassiere è costituita dai prospetti delle disponibilità liquide, da allegare ai consuntivi ai sensi dell'articolo 77-quater, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il successivo punto 11.11 del richiamato principio contabile prevede che "il rendiconto del Tesoriere – redatto sullo schema di cui all'allegato n. 17 – ha lo scopo di rendicontare la gestione di cassa evidenziando quindi, distinti per residuo e competenza, gli incassi e i pagamenti registrati dal tesoriere". A tal fine il conto del tesoriere espone solo i totali dei titoli e delle missioni, con riferimento ai quali è effettuata la conciliazione con le risultanze complessive del rendiconto dell'ente, e non anche il totale generale delle entrate e delle uscite in quanto non ha l'obiettivo di evidenziare l'equilibrio della gestione di competenza.

Il conto del Tesoriere regionale per l'esercizio finanziario 2020 è stato trasmesso alla Regione da Unicredit s.p.a. in data 11 marzo 2021 e, in base all'art. 64, comma 1, della l. r. n. 40 del 2001 (ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna), essendo stato riscontrato regolare, è stato approvato con determinazione n. 5424 del 30 marzo 2021 del responsabile del Servizio bilancio e finanze.

Al 31 dicembre 2020 la gestione di cassa della Regione presenta un saldo positivo di 1.424,46 milioni di euro. L'andamento nel triennio 2018-2020 risulta costantemente in crescita, con un ulteriore incremento nel 2020 del 39,13% (di 401,35 milioni) del fondo cassa rispetto al fondo cassa rilevato alla chiusura del precedente esercizio 2019 (pari a 1.023,11 milioni).

La situazione di cassa, in chiusura dell'esercizio finanziario 2020, così come riportata dall'art. 8 del progetto di legge sul rendiconto 2020, corrisponde alle risultanze del conto del Tesoriere.

Sulla base della documentazione trasmessa dalla Regione in sede istruttoria, per la determinazione dell'effettiva situazione di cassa dell'ente è necessario tenere conto, oltre che del fondo cassa al 31 dicembre 2020, anche delle somme depositate sul conto corrente 22916 acceso dalla Regione Emilia-Romagna presso la Tesoreria Centrale dello Stato nonché delle somme esistenti sui depositi postali regionali.

Quanto al fondo cassa, alla fine dell'esercizio 2020 lo stesso, come già anticipato, presentava una consistenza pari euro 1.424.464.082,31.

Relativamente alla seconda componente della cassa (somme depositate sul conto corrente acceso presso la Tesoreria Centrale), dal prospetto indicativo delle somme in deposito al 31/12/2020 sul conto corrente presso la Tesoreria Centrale dello Stato - Contabilità speciale, acquisito in sede istruttoria, risulta che le somme depositate presso la Tesoreria centrale, al 31 dicembre 2020, ammontavano a euro 2.750.207,09.

Agli importi risultanti nel fondo cassa dell'ente e nella contabilità speciale della Tesoreria centrale si aggiungono, infine, le somme depositate sui conti correnti postali regionali che al 31 dicembre 2020 ammontavano complessivamente ad euro 24.676.474,62.

Complessivamente, pertanto, le disponibilità di cassa della Regione, in chiusura dell'esercizio finanziario 2020, sono di euro 1.451.890.764,02, di cui:

euro 1.424.464.082,31 di fondo di Cassa al 31 dicembre 2020;

euro 2.750.207,09 presenti sui conti accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato;

euro 24.676.474,62 depositati sui conti correnti postali.

In merito alla verifica della concordanza delle risultanze della gestione di cassa del conto del Tesoriere con le scritture contabili della Regione, risulta esservi corrispondenza fra il saldo finale di cassa dell'esercizio 2019 e il saldo iniziale di cassa dell'esercizio 2020 nonché fra il totale dei pagamenti e delle riscossioni, in conto competenza ed in conto residui, risultanti dal verbale di verifica di cassa del Tesoriere, e i corrispondenti dati contabili riportati nella proposta del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020.

In entrambi i documenti - conto del tesoriere e proposta di rendiconto - risulta infatti un ammontare complessivo delle riscossioni pari a euro 15.022.644.204,70 (art. 8 progetto di legge recante il rendiconto e par. 3.4 della relazione sulla gestione) e un totale dei pagamenti pari a euro 14.621.285.454,87 (art. 8 e par. 4.3 della relazione), il cui saldo, pari a euro 401.358.749,83, sommato al fondo cassa iniziale al 1 gennaio 2020, pari a euro 1.023.105.332,48, determina un fondo cassa al 31 dicembre 2020 pari a euro 1.424.464.082,31.

La Sezione ha inoltre verificato la corrispondenza dei suindicati valori, relativi al fondo cassa iniziale, finale nonché alle riscossioni e ai pagamenti intervenuti nel corso della gestione, con quanto esposto nello Stato patrimoniale al 31 dicembre 2020, nella voce “Disponibilità liquide” dell’attivo circolante.

Dalla nota integrativa a Conto economico e stato patrimoniale allegato alla proposta di Rendiconto risulta, in particolare, che le disponibilità liquide registrano un aumento (387,27 milioni di euro) principalmente per effetto dell’aumento delle disponibilità sul conto di Tesoreria e sui conti correnti postali. In diminuzione le giacenze sul conto di Tesoreria presso la Banca d’Italia.

Dall’istruttoria espletata è emerso che la Regione non ha fatto ricorso nell’esercizio 2020 ad anticipazioni di tesoreria e che, in relazione alle entrate vincolate, non ha previsto la costituzione di vincoli sulle giacenze di cassa. Il Collegio, pur ribadendo l’inesistenza nell’ordinamento contabile di un imperativo normativo in capo alle regioni in ordine alla costituzione di vincoli sulle giacenze di cassa, evidenzia tuttavia che un adeguamento in tal senso da parte degli enti regionali è stato più volte auspicato dalla giurisprudenza di questa Corte in quanto la corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse e l’esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione rientrano fra i fattori determinanti ai fini dell’attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio.

Ulteriore verifica della Corte si è appuntata, infine, sulla corrispondenza degli incassi e dei pagamenti risultanti dal prospetto SIOPE a quelli riportati nella proposta di Rendiconto e nel conto del Tesoriere, dando esito positivo.

L’indebitamento regionale

L’art. 119, sesto comma, della Costituzione prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio.

La Corte costituzionale ha chiarito che l’individuazione dei concetti di indebitamento e di investimento è di competenza statale al fine di garantirne l’unicità sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 188 del 2014).

Ai sensi dell’art. 3, comma 17, della l. 24 dicembre 2003, n. 350¹, 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”*.

Integrando il suddetto comma, l’art. 1, comma 789, L. 30 dicembre 2020, n. 178, ha inoltre chiarito che “non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. In caso di estinzione anticipata di prestiti concessi dal Ministero dell’economia e delle finanze, gli importi pagati dalle regioni e dagli enti locali

¹ Sostituito dall’art. 75, comma 1, lett. a), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dall’art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 e, con decorrenza 1° gennaio 2021, ulteriormente modificato dall’art. 1, comma 789, L. 30 dicembre 2020, n. 178.

sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in relazione alla parte capitale, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato”.

Neppure costituiscono indebitamento, in seguito alla riscrittura della norma in esame da parte dell'art. 75 del d.lgs. 118/2011, 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.

La definizione di spesa di investimento è contenuta nell'elenco di cui al successivo comma 18 del medesimo art. 3 della l. n. 350/2003.

Nel 2020 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento.

Con il bilancio 2020 sono state autorizzate spese di investimento con indebitamento (se pur potenziale) per 38,8 milioni di euro; sono stati impegnati per 16,3 milioni di euro e, non ricorrendo le condizioni previste per la contrazione di tale debito, rappresentata da effettive esigenze di cassa, esso non è stato contratto.

Nel corso dell'esercizio 2020 è proseguito l'ammortamento del debito pregresso e sono stati sostenuti gli oneri relativi a mutui, contratti con la Cassa depositi e prestiti e con Crediop in anni precedenti, per il finanziamento spesa sanitaria.

Complessivamente, il debito regionale, che a inizio esercizio 2020 era pari a 489,69 milioni di euro, a fine esercizio 2020 risulta di 468,07 milioni di euro, con una riduzione di 21,62 milioni di euro rispetto alla fine dell'esercizio 2019, per la totalità costituita da mutui destinati al finanziamento della spesa sanitaria

Relativamente al mutuo regionale “Cassa Depositi e Prestiti”, in attuazione dell'art. 111 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazione dalla legge 14 aprile 2020, n. 27, la Regione, con deliberazione della Giunta regionale n. 513 del 18 maggio 2020, ha sospeso il pagamento delle quote capitale, in scadenza nell'anno 2020 successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Quanto ai limiti d'indebitamento, va ricordato che l'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni possano 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 tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione.

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. Con deliberazione 30/2015/QMIG del 23 ottobre 2015 la Sezione delle Autonomie ha infatti 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.

Le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità non sono, invece, da considerare nel calcolo dei limiti di indebitamento in quanto, come precisato dalla Corte costituzionale, 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 (sentenza n. 181 del 2015). Le anticipazioni di cassa presentano infatti caratteristiche diverse dai mutui in quanto non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119 Cost., perché permettono di superare, entro i limiti consentiti dalla normativa, una momentanea carenza di liquidità.

La Regione per l'esercizio 2020 rispetta detto limite sia in fase di preventivo che di assestamento come risulta: a fronte di una soglia legale rispettivamente di 219,34 milioni di euro (dati bilancio di previsione), risultano autorizzazioni per 9,70 milioni di euro, mentre con una soglia di 207,87 milioni di euro (dati assestamento) non risultano rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati in bilancio per spese di investimento.

La Regione ha in essere una operazione di *interest rate swap* collegata al mutuo di 516,46 milioni di euro contratto con la Cassa depositi e prestiti nel maggio del 2002 (mutuo trentennale con decorrenza 1° luglio 2002 a tasso variabile euribor semestrale). L'operazione in derivati, contratta nel 2004 e con scadenza 30 giugno 2032, di importo nominale pari a 473,42 milioni di euro, è stata caratterizzata per il periodo 2004-2009 da un *collar* di tasso di interesse attraverso la fissazione di un tasso *floor* pari a 2,36 per cento e di un tasso *cap* pari al 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 2020 e del 31 dicembre 2020, l'operazione in derivati ha comportato pagamenti da parte della Regione rispettivamente di 6,08 milioni di euro e 5,69 milioni di euro per un totale di 11,77 milioni di euro e nessun flusso a credito a causa del tasso negativo (tavola n. 9.8).

Al 31 dicembre 2020 il Mark to Market dell'operazione è pari a 68,8 milioni di euro.

La Sezione evidenzia, in proposito, che i flussi in uscita, seppur diminuiti rispetto all'esercizio precedente (12,71 milioni di euro), continuano ad essere fortemente negativi.

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

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

Nell'esercizio 2020 non sono state rilasciate nuove garanzie fidejussorie né lettere di *patronage*.

Stato patrimoniale, conto economico, patrimonio immobiliare

Il rendiconto generale annuale della Regione espone i risultati della gestione e, conformemente a quanto stabilito dall'art. n. 63 del d.lgs. n. 118/2011, è costituito dal conto del bilancio. relativo alla gestione finanziaria, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale.

Il conto economico presenta un risultato positivo di 254,07 milioni di euro, in calo rispetto all'esercizio precedente, quando il risultato positivo è stato di 378,53 milioni di euro.

Le voci economiche positive e negative sono valutate secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011).

Dal confronto tra i due esercizi si osserva in particolare, nel 2020:



- quanto ai componenti positivi della gestione, la diminuzione di circa dei ricavi e proventi dalla prestazione di servizi, più che compensata dall'aumento dei proventi da tributi e da trasferimenti e contributi e da altri ricavi e proventi diversi;
- quanto ai componenti negativi della gestione, un significativo aumento dei trasferimenti correnti e degli accantonamenti per rischi ed una drastica riduzione delle svalutazioni delle immobilizzazioni. Complessivamente, le componenti negative della gestione aumentano di oltre 706 milioni rispetto all'esercizio precedente;
- quanto ai proventi da attività finanziarie, una drastica riduzione dei proventi da partecipazioni;
- un significativo aumento sia dei proventi che degli oneri straordinari.

Anche le voci dello stato patrimoniale sono valutate secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011).

Va evidenziato in particolare che a seguito delle osservazioni della Corte dei Conti, Sezione Autonomie nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province Autonome esercizi 2018-2019 del 14 luglio 2020 e secondo quanto deciso dalla Commissione Arconet nella seduta del 23 settembre 2020, gli importi a debito corrispondenti ai residui passivi per la restituzione delle anticipazioni sanitarie, contabilizzate nel 2019 tra i debiti di finanziamento alla voce D1b per euro 2.425.028.513,06, sono stati contabilizzati alla voce D5d (altri debiti verso altri) per euro 1.890.784.022,57.

Quanto al Piano di alienazione del patrimonio regionale non strategico, nel 2020 si sono attivate procedure ad evidenza pubblica per 19 lotti per un valore a base di gara di euro 748.062,91. 17 lotti sono andati deserti. Sono stati aggiudicati 2 lotti per i quali la procedura è conclusa con la stipula dei rogiti per un valore di € 145.602,00.

Nell'ambito del percorso di dismissione del patrimonio immobiliare ritenuto non funzionale alle esigenze dell'Ente, nel 2020 si è arrestato il percorso volto all'attuazione del Protocollo d'intesa siglato tra Agenzia del Demanio, Investimenti Immobiliari Italiani SGR S.p.a. e Regione Emilia-Romagna (DGR 1678/2016) che disciplina le attività finalizzate alla strutturazione di un'operazione di finanza immobiliare mediante la collaborazione di INVIMIT SGR S.p.a., che nel merito si articolava in un progetto di istituzione di un Fondo Target, multicomparto Sanità e Patrimonio, ai sensi dell'art. 33, c.2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, con successivo avvio delle procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla selezione della SGR per costituire e gestire il Fondo target e valutazione dell'opportunità di investimento da parte del Fondo i3-Core.

Quanto alla valorizzazione del patrimonio, nell'anno 2020 la Regione ha proceduto all'affidamento in gestione di vari complessi immobiliari regionali agli enti pubblici, perfezionando convenzioni atte a consentirne il recupero e l'uso per finalità di pubblico e generale interesse.

In questo ambito di particolare rilievo possono essere considerati il rinnovo delle convenzioni per l'affidamento in gestione del patrimonio agro-silvopastorale situato nel territorio della Provincia di Bologna, in particolare le convenzioni stipulate tra la Regione e l'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità Emilia Orientale e tra la Regione e il Comune di Lizzano in Belvedere, nonché la convenzione tra la Regione e Comune di Bellaria – Igea Marina per l'affidamento in gestione di un'area sita nel Comune da adibire a finalità turistico-ricreative e la Convenzione tra Regione e Comune di Bologna per l'affidamento in gestione di porzioni di Villa Aldrovandi-Mazzacorati, da adibire a finalità pubbliche di quartiere.



Il rapporto finanziario tra regioni ed enti locali

Il rapporto finanziario tra Regioni ed enti locali è un tema non nuovo, e attiene alla stessa dinamica - assai tormentata - del rapporto tra principio di autonomia e principio di equilibrio finanziario.

In proposito, è stato già segnalato – con riguardo agli enti territoriali – che “l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell’equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all’osservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea” (Corte cost. n. 4 del 2020).

Proprio per questo, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non [...] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza, n. 36 del 2004)» (Corte cost. n. 138 del 2013). È vero, tuttavia, che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, la Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a “canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]” (Corte cost n. 19 del 2015).

È noto, infatti, che “tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l’art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l’equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l’equilibrio complessivo di quest’ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l’equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.” (Corte cost. n. 6/2019, punto 4.1.3.1).

La questione evoca il tema dell’individuazione soggettiva degli attori chiamati ad assicurare le risorse necessarie all’espletamento delle funzioni assegnate: ovverosia, nel bilanciamento tra esercizio dell’autonomia e vincoli finanziaria.

Recentemente, la Corte costituzionale ha messo in rilievo il fatto che quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.)

La Consulta aveva fatto richiamo ai principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali e all’esigenza di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell’art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i

livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche.

In realtà la stessa Corte costituzionale aveva avuto modo di sottolineare in precedenza come nell'ordinamento il principio di sussidiarietà - principio di derivazione comunitaria, enunciato la prima volta nel Trattato di Maastricht – “nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in maniera soddisfacente dagli stati membri e possano, pertanto, in ragione dell'ambito o degli effetti degli obiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità”. (Corte cost. n. 303/2003).

L'interazione del principio di equilibrio finanziario con quello di adeguatezza implica che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, ove non sia dotata di un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà, deve essere supportata sul piano finanziario da adeguate risorse da parte del livello di governo superiore.

Il profilo anzidetto merita di essere declinato anche sul versante oggettivo. In tal senso la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di mettere in evidenza che il precetto dell'equilibrio, si esplicita sotto un duplice profilo ovvero sia quello, da un lato, di copertura, e dall'altro, quello di proporzione tra risorse e funzioni (cfr. Corte cost. n.6/2019, punto 4.11; cfr. anche sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015).

Sotto il primo profilo, si osserva che copertura finanziaria ed equilibrio integrano “una clausola generale in grado di operare, pure in assenza di norme interposte, quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale:

Sotto il secondo profilo, è chiaro che il necessario portato del principio di equilibrio sancito dall'art. 81 cost implica anche la indispensabile congruenza (e l'affermazione del principio di corrispondenza) tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. ove questo non si verifichi, si viene a ledere l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), dal momento che la necessità di trovare risorse per le funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse.

È agevole notare che la tematica del rapporto tra risorse e funzioni era ben presente nella giurisprudenza della Corte dei conti non solo in sede di controllo, ma anche in sede consultiva.

La questione anzidetta afferente cioè i rapporti finanziari tra i livelli di governo va necessariamente declinata anche sul versante procedimentale, tenendo conto del dato normativo vigente, nella traduzione in concreto del principio di sussidiarietà operato dalla normativa ordinaria e, in particolare, dalla legge n. 42/2009.

La giurisprudenza costituzionale (Corte cost.6/2019) ha infatti precisato al riguardo che “Partendo dall'andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto:

- a) della «dimensione della finanza» della Regione (...) «rispetto alla finanza pubblica complessiva» (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- b) delle «funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri» (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- c) degli «svantaggi strutturali permanenti [...], (...) e dei livelli di reddito pro capite» (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l'art. 97, primo comma, secondo periodo,

Cost.);

e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009);

f) del principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi (...) (ex multis, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015)".

Inoltre, "un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione." (Corte cost. n. 129/2016).

Orbene, nella erogazione delle spese da parte della Regione, non appare revocabile in dubbio che alla luce dei principi elaborati dalla Consulta, deve essere (Corte cost. n. 6/2019, punto 4.1.3.1.) enucleato un nuovo tipo di spesa obbligatoria, che si impone sulla legge regionale. Esiste infatti, un principio di priorità di impegno delle risorse pubbliche (una gerarchia) che si delinea nell'architettura ordinamentale, al cui vertice sta la Costituzione, nonché nell'articolazione della Costituzione finanziaria, la spesa per le prestazioni costituzionalmente necessarie, e, dall'altro, i limiti legislativi di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica. In proposito, non è superfluo rilevare che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il "rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili" (Corte cost. n. 266 del 2013).

Ciò soprattutto a tutela dei cittadini che risiedono nei territori più svantaggiati della Regione e i cui bilanci presentano indubbie criticità rilevabili documentalmente dalle delibere della stessa Sezione regionale di controllo.

Alla luce delle coordinate anzidette, l'attenzione della Sezione si è appuntata sulla analisi dei rapporti finanziari tra Regione ed enti locali, in una ottica di verifica della corrispondenza tra funzioni e risorse (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015), da un lato, e, dall'altro, sui meccanismi di ausilio finanziario nei confronti degli enti territoriali più disagiati o svantaggiati (Corte cost. n. 4/2020, n. 115/2020 e n. 303/2003).

Sotto il primo profilo che attiene alla necessaria circolarità dei rapporti finanziari, la Sezione, con nota prot. 3736 del 24 marzo 2021 ha svolto formale istruttoria, limitando l'analisi ai comuni capoluogo di provincia, alle province e alla Città Metropolitana di Bologna.

È stato richiesto il dato dei residui passivi conservati nel rendiconto regionale al 31 dicembre 2020 per debiti nei confronti di ognuno degli enti anzidetti (distinti in parte corrente e parte capitale).

La Regione ha fornito riscontro con nota acquisita al prot. della C.d.c. n. 4753 del 7 maggio 2021; i dati trasmessi dettagliano, per ogni ente, i singoli importi con indicazione dell'impegno, della tipologia di spesa, del capitolo di bilancio. Risultano complessivamente residui passivi nei confronti degli enti citati per 88,02 mln di euro di cui 48,08 mln di euro di parte corrente e 39,94 mln di euro di parte capitale. Nelle tavole seguenti gli importi (separatamente per spese correnti e spese in conto capitale) sono aggregati per ente ed esercizio di formazione.

In aggiunta agli approfondimenti istruttori anzidetti, la Sezione ha indagato la concreta dinamica delle relazioni finanziarie tra Regione ed enti locali nell'ambito delle verifiche svolte sul progetto di legge di

approvazione del Rendiconto 2020. Fra le quote accantonate del risultato di amministrazione, rappresentate nella tabella a/1 allegata al rendiconto, risulta stanziata la somma di 34,05 mln di euro a totale copertura dei residui mandati in perenzione negli esercizi precedenti e non ancora reiscritti, come già evidenziato nel capitolo 2 e nel capitolo 7 della presente relazione.

In particolare, dall'esame dell'allegato 36 al rendiconto "Elenco analitico delle quote vincolate rappresentate nell'allegato a/2", che fornisce evidenza dettagliata, fra l'altro, dei citati residui, è emerso che oltre 25 mln di euro sono relativi a risorse afferenti, a vario titolo, agli enti locali (un'altra quota non trascurabile pari a oltre 1,5 mln di euro riguarda somme da destinarsi agli enti sanitari).

Desta perplessità, anche alla luce delle osservazioni svolte nei paragrafi precedenti, che tali disponibilità finanziarie non siano affluite agli enti territoriali.

Come noto, la legge n. 56/2014, al comma 85 dell'art. 1, ha individuato le funzioni fondamentali dell'ente Provincia; la norma richiama infatti, sia competenze puntuali (es. la pianificazione territoriale provinciale) che funzioni amministrative generali (come la tutela e la valorizzazione dell'ambiente).

Tuttavia, a fronte della mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, è da escludersi, peraltro, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, l'esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell'ente Provincia, né debbono ritenersi "sostanzialmente superati" gli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni "non fondamentali" delle Province. La Corte ha rilevato infatti che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014. Ed anzi sotto il profilo finanziario, la pronuncia n. 137 del 2018 ha statuito che "[p]oiché l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato, si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse".

La Corte ha quindi già avuto modo di precisare che l'intervento legislativo della legge 56/2018 conserva piena efficacia quanto al "dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni" delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali "con funzioni di area vasta", ed «ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale» (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province).

Permane, alla luce di ciò, l'esigenza di una effettività delle attribuzioni e della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse, che, ove non ossequiata, minerebbe l'equilibrio di bilancio, violando l'autonomia finanziaria e di spesa, in violazione dell'art. 119, primo e quarto comma, Cost.: la eventuale sottrazione di risorse lederebbe, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., poiché il riordino delle funzioni non fondamentali era stato disposto anche attraverso l'accordo sancito in sede di Conferenza unificata l'11 settembre 2014.

La giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 83 del 2019) è costante peraltro nell'affermare che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, e che le risorse disponibili possono subire modifiche, a condizione però che eventuali riduzioni non pregiudichino lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi (sentenze n. 275 e n. 10 del 2016, n. 188 del 2015).

Sotto altra prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli

obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea. Ne consegue, come si è visto, “che tutte le disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell'attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali” (sentenza n. 4 del 2020).

Per quanto attiene questo secondo profilo la Sezione, ha svolto uno specifico approfondimento istruttorio chiedendo alla Regione di riferire in ordine alle iniziative intraprese in termini di sussidiarietà e adeguatezza, nei confronti dei territori più svantaggiati quale presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea, con particolare evidenza riservata all'entità delle risorse stanziare per tali finalità. La Regione ha fornito riscontro al quesito, con la nota già citata al punto precedente (prot. 4753 del 7 maggio 2021).

Secondo quanto rappresentato dall'Ente sono stati implementati vari progetti destinati a fornire supporto agli enti locali oltre ad una serie di interventi “propedeutici alla sussidiarietà prevista dalle citate sentenze della Corte costituzionale n. 115/2020 e n. 4/2020”. Gli strumenti predisposti sono in particolare di carattere preventivo “volti ad anticipare le possibili cause di squilibri finanziari, nonché strumenti di analisi delle peculiarità e delle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio”.

Le attività poste in essere afferiscono a tre distinte aree:

- la realizzazione di un sistema informativo in materia di finanza locale;
- l'analisi dei fabbisogni standard e dei trasferimenti tramite il Fondo di solidarietà comunale (FSC);
- l'attività di assistenza e consulenza svolta a favore degli enti locali.

Nel prendere atto della risposta fornita dalla Regione, la Sezione premette che il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Peraltro, si vuole qui rammentare che il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'art. 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In secondo luogo, nel sopra delineato intreccio tra competenze statali e regionali in materia, in continuità con questi principi, e nella consacrata- in via referendaria -coesistenza di diversi livelli di governo (tra cui Comuni e Province),

In riferimento a ciò, la Sezione prende atto della permanente vigenza delle disposizioni della l.r. 21 dicembre 2012, n. recante “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” e in particolare gli artt. 22 e segg. in materia di incentivazione delle Unioni di Comuni, direzione privilegiata dell'azione regionale (sottolineata nella nota di risposta).

La Sezione esprime peraltro al riguardo la necessità di un necessario adeguamento ordinamentale che



sia espressione di una piena finanziabilità delle funzioni attribuite dall'ordinamento anche a seguito della complessa vicenda di riforma degli enti territoriali, ai vari livelli di governo, compreso necessariamente – per i motivi sopra descritti- quello provinciale di area vasta.

A livello ordinamentale, va evidenziato che, di recente, la Corte dei conti, con la deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, ha affermato il principio di diritto per cui “L’Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all’attività consultiva della Corte, ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall’Unione stessa”, con ciò superando la tesi della tassatività dell’elencazione stabilita dal citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 in tema di legittimazione soggettiva degli enti sul ricorso.

In terzo luogo, per ciò che concerne l’esigenza cogente di una prevenzione dei più gravi squilibri che affliggono i bilanci degli enti territoriali minori, che secondo i principi sopra illustrati, fanno capo anche all’azione di governo del territorio intestata alla Regione, la Sezione prende atto della manifestata intenzione dell’amministrazione circa “Il percorso” che “dovrà coinvolgere le associazioni di enti locali (AnciER, UpiER, Uncem) e gli altri organismi rappresentativi come il CAL (Consiglio delle Autonomie Locali)”.

Per questo motivo, la concreta declinazione, da un lato, dell’illustrato principio di programmazione e, dall’altro, della corrispondenza tra funzioni e risorse, espressione del principio di equilibrio finanziario (art. 81 Cost.), la Sezione sottolinea come, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, deve essere privilegiata l’allocazione delle risorse a favore dei territori più svantaggiati.

L’accertamento della descritta situazione di criticità finanziaria, astretta all’illustrata esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti, si può peraltro – doverosamente- ricavare non solo dall’istituita Banca dati, ma anche dalle verifiche contenute nelle delibere della Sezione regionale di controllo – la cui “fede” privilegiata è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost n. 18/2019) –, e la cui analisi richiede quindi una doverosa attenzione da parte dell’Amministrazione regionale in termini di inderogabile finanziabilità, senza peraltro indulgere a fenomeni di erogazione di risorse a pioggia, ovvero a favore di Comuni non virtuosi.

La gestione dei fondi europei

Nel corso del 2020, in conseguenza della pandemia, sono state approvate due riprogrammazioni dei programmi operativi dei Fondi strutturali e di investimento europei FESR, FSE, sulla scorta dei regolamenti dell’Unione – che a modifica dei precedenti regolamenti hanno introdotto misure flessibili nell’utilizzo dei fondi - e del decreto Cura Italia (d.l. 18/2020):

- una prima riprogrammazione, effettuata ai sensi del Regolamento (UE) 2020/460, ha riguardato la modifica del piano finanziario del programma del fondo di sviluppo regionale (FESR), consistente nel trasferimento di 8,3 ml di euro, dall’asse 4 all’asse 1 con l’obiettivo di sostenere il finanziamento di progetti finalizzati allo sviluppo e alla sperimentazione di soluzioni innovative di contrasto all’epidemia, presentati da imprese e laboratori di ricerca della rete alta tecnologia regionale

La Regione spiega al riguardo che, a seguito di tale prima riprogrammazione, è stato approvato un bando destinato alle imprese e ai laboratori di ricerca, finalizzato a sostenere le fasi di sviluppo e sperimentazione di soluzioni concrete (prodotti e servizi) per il contrasto all’epidemia, in grado di essere



rapidamente industrializzate e adottate su scala adeguata alla domanda almeno regionale. Il bando ha consentito il finanziamento di 89 progetti di ricerca per un totale di contributo 9,4 milioni di euro e di investimento 12 milioni di euro.

- la seconda riprogrammazione ha permesso di riorientare al contrasto dell'emergenza COVID-19 l'ammontare complessivo di 250,00 milioni di euro, di cui 190,00 milioni di euro sempre sul programma operativo del Fondo di sviluppo regionale (FESR) e 60,00 milioni di euro sul programma operativo del Fondo sociale europeo (FSE) della Regione Emilia-Romagna.

La Regione, in attuazione della seconda riprogrammazione, ha approvato due manifestazioni di interesse indirizzate alle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale con cui si è data concreta attuazione all'azione 1.6.1 (nuova azione introdotta per il contrasto all'emergenza sanitaria nell'asse 1 "Ricerca e innovazione") tramite l'acquisizione di beni e servizi finalizzati alla prevenzione ed al contenimento del virus nelle strutture sanitarie e ospedaliere. Sono stati 13 i progetti approvati il 14/12/2020 per un valore complessivo di 190 milioni di euro per dispositivi di protezione individuale, materiale per sanificazione di strutture sanitarie, materiale per tamponi naso faringei e screening sierologici, farmaci per pazienti COVID-19, tecnologie ed attrezzature biomediche, attrezzature informatiche.

Per garantire la continuità di progetti non più finanziati dalle risorse dei fondi europei, in quanto riorientate sulle spese sanitarie, sono state ritenute utilizzabili:

- a) le risorse del Fondo di sviluppo e coesione, già assegnate alla Regione e sottoponibili alla valutazione di riprogrammazione di cui all'articolo 44, c. 7, del d.l. n. 34/2019 o comunque libere da impegni, per complessivi 0,9 milioni di euro;
- b) nuove assegnazioni del medesimo fondo per un ammontare complessivo di 249,10 milioni di euro. Ulteriore misura flessibile introdotta in conseguenza della pandemia è la possibilità per la Regione di utilizzare l'opportunità, prevista dal Regolamento (UE) 2020/558, di cofinanziamento fino al 100% a carico dei fondi UE per le spese rendicontate dal 1° luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche per quelle dovute all'emergenza e anticipate dallo Stato per contrastare e mitigare gli effetti dell'epidemia COVID-19.

Le indicate riprogrammazioni hanno determinato una diminuzione dei progetti del FESR, da addebitarsi - secondo quanto riferito dalla Regione - allo spostamento di detti progetti, individuati nella deliberazione della Giunta regionale n. 1649 del 16 novembre 2020, dal POR FESR al FSC, che ha fatto appunto seguito alla riprogrammazione di 190 milioni sopra evidenziata. Alla riduzione dei progetti hanno contribuito inoltre - come aggiunto dall'ente - seppure in maniera marginale, le revoche di progetti intervenute a seguito di rinunce al contributo da parte dei beneficiari.

La pandemia ha inciso anche sul Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR) nel quale sono state riallocate risorse nella misura del 2 per cento delle risorse totali del piano di sviluppo rurale (PSR), senza alterare l'equilibrio finanziario fra gli obiettivi generali del piano, al fine di sostenere in particolare l'economia agricola durante l'emergenza.

Fra le novità introdotte:

- revisione delle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane.
- posticipo del termine di fine raccolta delle domande di sostegno dei bandi che risultavano in corso e quindi non scaduti, così da favorire al massimo la partecipazione delle imprese;
- pubblicazione di un bando di 400.000 euro per le attività formative dedicato all'acquisizione da parte

delle aziende agricole delle informazioni per la corretta applicazione dei protocolli di sicurezza anti Covid-19, a tutela dei lavoratori e della salubrità dei prodotti;

- pubblicazione bando di euro 1.242.502 a sostegno della promozione così da affiancare le aziende agricole nel rilancio e nella ripresa delle esportazioni;

- inserimento *ex novo* della misura di aiuto eccezionale e temporaneo che fornisca una risposta ai problemi di liquidità delle aziende agricole

Anche il fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) è stato interessato da misure volte ad attenuare gli effetti della pandemia nei settori della pesca e dell'acquacoltura. A favore del fondo i regolamenti UE 460, 558 e 560/2020 hanno infatti introdotto modifiche al regolamento UE 508/2014 e nella Conferenza Stato Regioni del 6 agosto 2020 è stata approvata l'intesa che definisce modalità e procedure per la riprogrammazione delle risorse del programma operativo Feamp. Con d.m. del 13 agosto 2020 è stata quindi definita una nuova ripartizione delle competenze fra autorità di gestione e organismi intermedi che autorizza le Regioni a ridefinire, nei limiti delle rispettive assegnazioni finanziarie del FEAMP (quota UE, fondo di rotazione e bilancio regionale), la redistribuzione delle risorse, anche ai fini dell'eventuale attivazione delle misure straordinarie di sostegno previste dai suddetti regolamenti per assicurare la continuità aziendale degli operatori della pesca. La modifica del programma operativo è stata approvata l'11 dicembre 2020 ma le disposizioni attuative delle misure, approvate il 29 dicembre 2020, sono state tuttavia al centro di una serie di successive interlocuzioni con l'autorità di gestione, alla cui regia dette misure restano comunque subordinate, per la soluzione di diversi aspetti critici. A seguito di approfondimento istruttorio, la Regione ha precisato che l'autorità di gestione Feamp, con nota del 16.06.2021, ha comunicato la chiusura della procedura di consultazione relativamente alla proposta di modifica del PO, nell'ambito della quale sono stati approvati i documenti relativi ai nuovi piani finanziari. Il piano finanziario della Regione è stato rimodulato per un importo totale di euro 39.374.160,00, ripartiti fra le diverse priorità del programma operativo. Successivamente – come evidenziato dalla Regione – l'autorità di gestione Feamp, con nota del 21 giugno 2021, ha comunicato l'apertura della procedura di consultazione scritta del Comitato di Sorveglianza, soggetta a silenzio assenso in mancanza di osservazioni nel termine di 10 giorni, sulla proposta di modifica del programma operativo.

I programmi operativi dei quattro fondi (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) sono soggetti a verifiche, sia amministrative sia in loco, svolte dall'autorità di gestione.

La Regione ha evidenziato che, in seguito a dette verifiche, nell'ambito dei POR FESR e FSE alcune spese sono risultate non ammissibili e in particolare:

- in seguito alle verifiche amministrative del POR FESR sono emersi, secondo quanto riportato dalla Regione, alcuni elementi di non ammissibilità (associati a spese certificate nel periodo contabile di riferimento) da collegarsi principalmente alla mancata presentazione del saldo del progetto da parte del beneficiario del contributo a fronte di una erogazione già avvenuta (e certificata) a titolo di anticipo/acconto. L'ente indica che l'ammontare della spesa non ammissibile è risultato pari a euro 48.201,05 su 5 operazioni. In risposta alla richiesta della Sezione, del 23 giugno 2021, se tale importo sia stato integralmente decurtato dal beneficio concesso, la Regione ha precisato che, dopo la verifica della spesa irregolare, l'Autorità di Gestione ha provveduto sia ad attivare nei confronti dei beneficiari coinvolti una rettifica del saldo finale da erogare, oppure un procedimento di revoca con recupero della quota parte di contributo precedentemente erogato e risultata non ammissibile, sia a

decertificare l'intero importo pari a euro 48.201,05 alla Commissione Europea. In un caso, l'avvio del procedimento di revoca per un importo irregolare di euro 20.000,00 – aggiunge la Regione – si è concluso senza procedere alla rettifica rilevando sufficientemente esaustive le controdeduzioni e la documentazione integrativa presentata dal soggetto beneficiario. I restanti importi revocati – secondo quanto assicurato dall'ente – sono stati tutti recuperati.

- I controlli eseguiti in loco sulle spese effettuate nell'ambito del POR FESR, per un ammontare pari a euro 30.826.169,62 di spesa campionata e di 130 operazioni, non hanno invece dato luogo, secondo quanto riferito dalla Regione, a rettifiche finanziarie da addebitare in quanto eventuali tagli della spesa ammissibile, laddove possono aver comportato una rideterminazione del contributo da erogare ai beneficiari, sono intervenuti prima della certificazione delle relative spese.

Quanto alle verifiche amministrative sulle spese eseguite nell'ambito del POR FSE, a fronte di una spesa certificata sottoposta a verifica pari a euro 125.463.860,10, l'importo totale dichiarato dalla Regione come irregolare è stato pari a euro 435.591,10 corrispondente allo 0,35 per cento della spesa controllata. In sede di approfondimento istruttorio la Regione ha precisato che le irregolarità che hanno comportato una riduzione del beneficio ovvero una compensazione o che hanno prodotto una minore erogazione al beneficiario ammontano a euro 416.530,80. Conseguentemente la parte di irregolarità relativa a spesa già certificata - in particolare l'importo di euro 403.517,28 – è stata decertificata alla Commissione europea. In sede di successivo approfondimento, la Regione ha aggiunto che la differenza fra l'importo accertato come irregolare (euro 435.591,10) e l'importo già oggetto di riduzione del beneficio o di compensazione o di minore erogazione (euro 416.530,80) non sarà erogata per le “[...] domande di pagamento che non sono state, alla data del 25/06/21, ancora presentate dai beneficiari”. L'importo irregolare che, secondo quanto indicato dalla Regione, è emerso invece dalle verifiche *in loco* effettuate sul POR FSE è pari a euro 13.685,58 corrispondente allo 0,11 per cento della spesa controllata. In sede di successivo approfondimento istruttorio sul recupero di tale importo, l'ente ha precisato che le irregolarità emerse in seguito ai controlli *in loco* ammontano a euro 11.698,58 e che la parte di spesa già certificata, pari a euro 6.885,75, è stata decertificata alla Commissione europea. Anche in tale caso la Regione ha aggiunto che “le verifiche *in loco* sono svolte [...] durante la realizzazione del progetto e, qualora rilevino delle irregolarità, tale importo viene detratto nella prima domanda di rimborso successiva al controllo.”

Le partecipazioni regionali

Dopo gli interventi di razionalizzazione completati nel 2019, nel corso del 2020 il sistema delle partecipazioni societarie della Regione non ha subito variazioni di rilievo. La Regione continua a mantenere le partecipazioni dirette in 20 società, di cui cinque *in house* e tre con titoli quotati. Resta invariato anche il numero complessivo delle partecipazioni indirette di primo livello, pari a 118, in quanto le tre operazioni di acquisto delle partecipazioni indirette (tutte detenute tramite Italian Exhibition Group s.p.a., già Rimini Fiera s.p.a.) si compensano con le tre dismissioni intervenute nel medesimo periodo (due da parte della stessa Italian Exhibition Group s.p.a. e una effettuata dal Porto Intermodale di Ravenna s.p.a. SAPIR).

Le quattro principali società *in house* attualmente partecipate dalla Regione sono le seguenti: Ferrovie Emilia-Romagna s.r.l. (partecipazione del 100 per cento), Lepida scpa (partecipazione del 95,64 per cento), Art-ER s.c.p.a. (partecipazione del 65,12 per cento) e Apt Servizi s.r.l. (partecipazione del 51

per cento). La quinta società *in house* è Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione, in cui la Regione ha la partecipazione dell'1,00 per cento.

Le due ulteriori società a partecipazione pubblica totalitaria, ma non qualificabili come *in house* sono TPER s.p.a. (partecipazione della Regione pari al 46,13 per cento) e Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione e concordato preventivo (già Terme di Salsomaggiore e Tabiano s.p.a.; partecipazione della Regione pari al 23,43 per cento).

Le società che beneficiano della disciplina derogatoria rispetto alle regole ordinarie del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", in quanto società quotate od assimilate, sono Tper s.p.a. (già menzionata tra le società a totale partecipazione pubblica, con partecipazione della Regione pari al 46,13 per cento), Italian Exhibition Group - IEG s.p.a. (già Rimini Fiera s.p.a.; partecipazione della Regione pari al 4,70 per cento) e Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a. (partecipazione della Regione pari al 2,04 per cento).

Per quanto riguarda le Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali, dal 1 gennaio 2021 il relativo numero si è ridotto da 13 a 12 per effetto della soppressione dell'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna, con l'attribuzione delle relative funzioni al nuovo Servizio Patrimonio culturale della Regione.

Viceversa, il numero delle fondazioni partecipate dalla Regione è aumentato di un'unità, da 12 a 13, in seguito alla trasformazione, con l'effetto dal 13 gennaio 2020 dell'Associazione teatrale Emilia-Romagna (ATER) in "ATER Fondazione". Inoltre, nel corso del 2020 la Regione ha incrementato di 800.000 euro la propria partecipazione in Fondazione Emilia-Romagna Teatro Fondazione - Teatro Stabile Pubblico Regionale, mediante un versamento di tale importo per l'incremento del fondo di dotazione.

L'ultimo provvedimento di razionalizzazione periodica delle società partecipate dalla Regione è stato adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 2003 del 28 dicembre 2020 recante "Piano di riassetto per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175".

A tale riguardo si osserva che in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019, la Sezione rilevava la lentezza delle procedure di dismissione delle società poste in liquidazione, così come quelle di liquidazione delle quote di partecipazione nelle società in seguito all'esercizio del diritto di recesso ai sensi dell'art. 20, comma 5, del Tusp.

I suddetti profili di criticità riferiti alle gestioni fino all'esercizio 2019 assumono particolare rilevanza in considerazione della sopraggiunta emergenza sanitaria da Covid-19 e delle misure limitative adottate per il suo contenimento. La crisi economica iniziata nel mese di marzo 2020 e tuttora in corso, con l'incertezza sull'effettiva possibilità e le probabili tempistiche per il recupero dei livelli economici precedenti nei settori di operatività delle società partecipate ha, infatti, cristallizzato gli effetti derivanti dalle inefficienze nelle gestioni pregresse, rendendole difficilmente rimediabili.

Nel mutato contesto socio-economico, in occasione dell'adozione dell'ultimo piano di razionalizzazione (DGR del 28 dicembre 2020, n. 2003) la Regione ha revisionato le precedenti decisioni in tema delle dismissioni delle partecipazioni societarie.

Passando quindi all'esame delle singole procedure di liquidazione e dismissione delle partecipazioni societarie, nonché dei progetti di aggregazione in corso, anche quest'anno si riconfermano diverse situazioni che richiedono particolare attenzione.

Per quanto riguarda la procedura di liquidazione di Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a.

(partecipazione della Regione pari ad 1 per cento), iniziata in data 31 luglio 2018, le due aste pubbliche per la vendita di beni immobili della società, esperite il 5 marzo 2020 e il 29 settembre 2020, sono andate entrambe deserte. In relazione alle difficoltà di liquidazione del patrimonio immobiliare residuo della società nell'attuale contesto di grave incertezza economica, nonché di alcuni ulteriori difficoltà legate alle caratteristiche dei beni da liquidare, il termine previsto per il completamento dell'attività liquidatoria è stato posticipato di due anni, dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2023.

Anche la seconda procedura di liquidazione in corso è relativa ad una società a totale partecipazione pubblica, Società di Salsomaggiore s.r.l. (già Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa), in concordato preventivo dal 23 febbraio 2016 (omologato il 31 maggio 2017) e in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017. L'integrale esecuzione del piano concordatario era prevista entro il 31 dicembre 2020, ma in relazione alla situazione di emergenza in corso si attende la proroga almeno di un anno, al 31 dicembre 2021. Nonostante la difficile situazione del settore termale, la procedura di liquidazione ha avuto una forte accelerazione negli ultimi mesi, con due aste pubbliche per la vendita dello storico "Complesso Berzieri" (valore di perizia pari a euro 19.694.246,70) svoltesi il 9 marzo 2021 e il 13 aprile 2021, entrambe andate deserte, ma seguite da un'offerta irrevocabile d'acquisto al prezzo di euro 10.250.000,00 pervenuta in data 22 aprile 2021 e posta come prezzo di base per una nuova procedura di vendita competitiva con scadenza al 29 giugno 2021. All'esito di tale procedura, il "Complesso Berzieri" è stato aggiudicato a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., al prezzo indicato nell'offerta d'acquisto iniziale, con il contestuale conferimento dell'immobile in gestione per 20 anni alla società QC Terme S.p.A. & Resort, uno dei principali operatori privati del settore in Italia. Di conseguenza, per il completamento del percorso liquidatorio restano da cedere alcuni beni immobili di minor valore e da definire la procedura per la scissione del ramo d'azienda "Miniere". Nello stesso tempo, la questione che richiede maggiore attenzione da parte della Regione resta quella della lettera di *patronage* sottoscritta nel 2009 da tutti i soci di Società di Salsomaggiore s.r.l. in relazione a un contratto di *leasing* immobiliare stipulato dalla società, oggetto di una recente richiesta di attivazione della garanzia da parte dei beneficiari. A tale riguardo, si prende atto di quanto comunicato dalla Regione in merito al conferimento dell'incarico ad un legale esterno al fine di monitorare la situazione del concordato preventivo e di relazionarsi con gli organi della procedura.

In occasione del giudizio di parifica dell'anno scorso risultavano destinate alla dismissione le partecipazioni detenute dalla Regione in tre società: Infrastrutture Fluviali s.r.l. (Porto turistico di Boretto, partecipazione del 14,26 per cento), Terme di Castrocaro s.p.a. (partecipazione del 2,74 per cento) e Piacenza Expo s.p.a. (partecipazione dell'1 per cento). Le procedure di dismissione delle partecipazioni nelle società Infrastrutture Fluviali s.r.l. e Terme di Castrocaro s.p.a. sono attualmente sospese, mentre in relazione alla partecipazione in Piacenza Expo s.p.a. la Regione ha revocato la precedente decisione di dismissione.

In particolare, per quanto riguarda la partecipazione in Piacenza Expo s.p.a., dopo aver accolto immediatamente la richiesta della società di rinviare la data del rogito già fissata al 20 marzo 2020 per l'acquisto delle quote da parte della stessa società al prezzo di euro 58.075,00, con la successiva delibera di Giunta regionale n. 1320 del 12 ottobre 2020 la Regione ha riconsiderato la precedente decisione in merito alla dismissione, rinunciando espressamente alla possibilità di avvalersi del diritto di recesso *ex art. 24, c. 5, del Tusp*, nonostante l'accordo preliminare esistente. Da ultimo, con l.r. del 9 febbraio 2021, n. 1 è stato autorizzato l'aumento della partecipazione della Regione nella società Piacenza Expo spa, mediante l'adesione all'aumento di capitale deliberato dalla società e con un versamento

dell'importo fino a euro 600.000,00. Nell'evidenziare le rilevanti perdite di bilancio della società negli esercizi 2019 (1,5 ml. di euro) e 2020 (0,5 ml. di euro), nonché l'incertezza sul risultato di bilancio 2021 nell'attuale contesto economico, si richiama l'attenzione alla necessità di una prudente valutazione di tutti i presupposti dell'investimento potenzialmente autorizzato dalla l.r. n. 1/2021, in particolare per quanto riguarda l'adeguatezza del piano industriale a supporto dell'operazione di aumento di capitale, nonché l'andamento economico della società nel corso dell'anno 2021, anche in relazione alle osservazioni formulate dal Collegio dei revisori nella riunione del 13 luglio 2021.

Con riferimento alla partecipazione nella società Terme di Castrocaro s.p.a., a partecipazione privata maggioritaria e soggetta alla direzione e coordinamento del socio privato, all'esito di una complessa vicenda esaminata in occasione dei giudizi di parifica dei rendiconti degli anni precedenti, a fine 2019 la Regione deliberava di riavviare la procedura di cessione della partecipazione, mediante la procedura ad evidenza pubblica che si è conclusa in data 19 febbraio 2020 senza che sia pervenuta alcuna offerta. In considerazione della particolare contingenza economica, con due successive delibere della Giunta regionale n. 896 del 20 luglio 2020 e n. 1954 del 21 dicembre 2020 veniva decisa la sospensione - da ultimo al 30 giugno 2022 - della procedura di recesso a norma dell'art. 24, c. 5, del Tusp, in quanto la stima del valore della partecipazione ai sensi degli artt. 2437-ter e 2437-quater c.c., se compiuta in regime di emergenza sanitaria ed in assenza di certezza sui tempi di ripresa a pieno regime dell'attività termale-alberghiera, potrebbe determinarne una rilevante svalutazione.

Per quanto riguarda la partecipazione in Infrastrutture Fluviali s.r.l., la società non ha mai dato seguito formale alla richiesta di recesso formulata dalla Regione a norma dell'art. 24, c. 5, del Tusp (risalente alla determina dell'8 ottobre 2018). Sul punto, la nota integrativa al bilancio d'esercizio 2020 di Infrastrutture Fluviali s.r.l. indica che in relazione alle richieste di recesso pervenute da parte di alcuni soci pubblici a norma dell'art. 24, c. 5, del Tusp, non disponendo la società delle risorse necessarie per la liquidazione delle relative quote, in data 6 novembre 2019 era convocata l'assemblea straordinaria per la messa in liquidazione della società. Tuttavia, tale assemblea non ha potuto deliberare per mancanza del *quorum* necessario. Nel medesimo documento contabile l'organo amministrativo manifesta l'intenzione di riconvocare l'assemblea straordinaria per deliberare lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione della società, precisando che di fatto il percorso liquidatorio sarebbe già stato avviato, in quanto il contratto di servizio per la gestione dell'area portuale è scaduto nel mese di ottobre 2020 e sull'unico cespite costituito dalla motonave risulta un avviso pubblico di vendita.

Infine, per quanto riguarda i progetti di aggregazione delle società partecipate dalla Regione operanti nel settore fieristico ed agroalimentare, si evidenzia quanto segue.

Con riferimento a Fiere di Parma s.p.a., in occasione del precedente giudizio di parificazione emergeva che, a causa dell'adesione della Camera di Commercio di Parma al patto di sindacato con gli azionisti privati, la società non era più in controllo pubblico. A tale riguardo, l'ultimo piano di razionalizzazione delle partecipate dalla Regione prevede l'obiettivo di promuovere la sottoscrizione di un nuovo patto parasociale che coinvolga tutti i soci pubblici nell'esercizio congiunto dell'attività di controllo nei confronti della società. Nel corso del 2020 non risultano poste in essere concrete iniziative al riguardo. Più in generale, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019 la Sezione rilevava che, nel tempo, la situazione societaria delle tre società fieristiche partecipate dalla Regione – ora divenute quattro in seguito alla decisione non procedere alla dismissione della partecipazione in Piacenza Expo S.p.A. – si è evoluta secondo percorsi differenti, rendendo più difficile la realizzazione dell'obiettivo della loro integrazione. Con riferimento specifico al progetto di integrazione tra le società IEG spa e

BolognaFiere spa, annunciato con il comunicato stampa del 15 ottobre 2020, si prende atto dell'ultimo comunicato stampa della IEG spa, pubblicato sul sito di Borsa Italiana Spa in data 22 giugno 2021, che informa i mercati dell'impossibilità di "portare a compimento il processo di integrazione con Bologna Fiere Spa nei tempi auspicati, anche tenuto conto delle imminenti elezioni amministrative a cui si stanno accingendo alcuni degli azionisti di riferimento delle società, che comporteranno la sospensione dell'attività amministrativa dei loro organi deliberativi", pur manifestando l'intenzione "a valutare la fattibilità dei percorsi di integrazione successivamente all'insediamento dei nuovi Consigli dei Comuni di Rimini e Bologna", espressamente indicati come "azionisti di riferimenti di IEG e Bologna Fiere".

Con riferimento alle tre società partecipate operanti nel settore di Centri Agro Alimentari (C.A.L. – Centro Agro-Alimentare e Logistica s.r.l. consortile con sede a Parma e C.A.A.R. - Centro Agro Alimentare Riminese s.p.a., entrambe partecipazione della Regione pari all'11,08 per cento; CAAB - Centro Agro Alimentare di Bologna s.c.p.a., partecipazione della Regione pari al 6,12 per cento), dopo un primo protocollo d'intenti relativo al 2019, con deliberazione di Giunta regionale del 18 maggio 2020 è stato approvato lo schema di un nuovo protocollo d'intenti tra il Comune di Parma, il Comune di Bologna, il Comune di Rimini e la Regione Emilia-Romagna (cui si è aggiunto più di recente anche il Comune di Cesena, in relazione al progetto di integrazione della società di gestione del Mercato di Cesena) finalizzato all'obiettivo concreto di predisporre, entro il 31 dicembre 2020, il "piano industriale congiunto dei Centri agroalimentari regionali di medio e lungo termine", previa "valutazione delle caratteristiche tecniche di una possibile integrazione anche societaria tra i Centri stessi". Nel piano di razionalizzazione delle partecipate della Regione, datato 28 dicembre 2020, si indica l'avvenuta elaborazione di una bozza di piano industriale che prevede un investimento complessivo di 5 ml di euro "coperti in parte da riduzioni di costi e sinergie ottenibili dalla aggregazione dei centri, e in parte da nuovi apporti dei soci". Sul punto, la Regione precisa che il progetto sarà probabilmente realizzato per fasi progressive, in considerazione dei diversi profili patrimoniali delle singole società e della necessità di assicurare una rappresentanza equilibrata dei territori di riferimento in occasione degli apporti di capitali. Da ultimo, in data 7 luglio 2021 è stato sottoscritto un nuovo protocollo d'intenti che conferma l'intenzione di cercare una soluzione aggregativa, in continuità con l'attività già svolta in tal senso.

Per quanto riguarda l'attività finalizzata al perfezionamento di patti parasociali necessari per l'esercizio del controllo congiunto in ipotesi di "partecipazione pubblica parcellizzata", nel corso dell'ultimo anno non sono intervenute modifiche di rilievo. Nel prendere atto che l'assetto dei patti parasociali ha ormai assunto la propria stabilità, si invita la Regione a dedicare una maggiore attenzione all'esercizio dei poteri di controllo ed indirizzo, nell'ottica di assicurare l'efficienza della gestione nel perseguimento dei compiti affidati alle società partecipate ed in particolare nei confronti delle proprie società *in house*, proseguendo nel frattempo anche con i contatti con altri soci pubblici necessari per promuovere la sottoscrizione dei patti parasociali necessari per formalizzare e/o concretizzare l'esercizio del controllo pubblico congiunto.

Per quanto riguarda l'asseverazione dei rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2020 con gli organismi partecipati dalla Regione, dal verbale del Collegio dei revisori del 13 luglio 2021 risultano ancora in corso di verifica ed approfondimento le posizioni relative a 3 enti (Art-ER s.c.p.a., Arpae – Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia e Ferrovie Emilia Romagna s.r.l.), mentre per altri 5 enti (BolognaFiere S.p.A., Italian Exhibition Group S.p.A., Apr Servizi s.r.l., Lepida s.c.p.a. e Aipo Agenzia interregionale fiume Po) i revisori evidenziano di aver ricevuto la documentazione relativa alla conciliazione dei relativi rapporti solo il giorno precedente alla riunione, con la conseguente

necessità di rinvio per verifiche ai fini dell'asseverazione alla successiva seduta, programmata per il 27 luglio 2021.

Inoltre, con riferimento alla mancata conciliazione di alcune poste al 31 dicembre 2019 e all'attesa delle notizie dal Ministero delle Infrastrutture in merito alla sentenza della Corte d'Appello di Roma del 16 novembre 2020, relativa ad alcuni stanziamenti destinati alle società FER s.r.l. e Tper s.p.a., dal medesimo verbale del Collegio dei revisori del 13 luglio 2021 risulta che le verifiche sono ancora in corso.

In relazione ai ritardi verificatesi nel corso degli anni in relazione all'asseverazione dei rapporti creditori e debitori della Regione con i propri enti partecipati, comprese le società *in house* e le agenzie, si prende positivamente atto di quanto dichiarato dalla Regione in occasione dell'adunanza di contraddittorio del 12 luglio 2021 in merito all'intenzione di prevedere nella Parte III della Nota di Aggiornamento al DEFR 2022 (Indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate), la cui approvazione è prevista ad ottobre 2021, l'inserimento di uno specifico obiettivo, in capo alle società *in house*, consistente nella convocazione delle assemblee per l'approvazione dei bilanci prima della predisposizione del progetto di rendiconto della Regione, in accoglimento dello specifico rilievo formulato dalla Sezione.

La voce "Proventi da partecipazione" del Rendiconto generale per l'esercizio 2020 è complessivamente pari a euro 285.592,01 (rispetto a euro 2.989.906,77 nel 2019). Tale importo corrisponde ai dividendi distribuiti dalla sola società Porto Intermodale Ravenna s.p.a. S.A.P.I.R., in relazione ai risultati di bilancio d'esercizio 2019. Rispetto ai dati del rendiconto regionale 2019, nel 2020 non hanno distribuito gli utili relativi ai bilanci d'esercizio 2019 le società Aeroporto Marconi di Bologna, Tper s.p.a., Italian Exhibition Group s.p.a. e BolognaFiere s.p.a., in coerenza con le previsioni circa l'impatto negativo dell'emergenza sanitaria a partire dal mese di marzo 2020.

Conclusivamente, circa i risultati d'esercizio 2020, 9 società partecipate dalla Regione conseguono un risultato economico positivo (per un totale di euro 13.097.060,00, ma di cui euro 6,4 ml sono l'utile d'esercizio di Banca Popolare Etica, partecipata dalla Regione con la quota dello 0,07 per cento), mentre 10 società sono in perdita per complessivi euro 91.472.879,00, tra cui si segnalano le rilevanti perdite di tutte le società operanti nel settore fieristico (BolognaFiere S.p.a. pari a euro 32.362.092,00, Italian exhibition group spa pari a euro -12.682.991,00, Fiere di Parma spa pari a euro 6.911.156,00, Piacenza Expo spa pari a euro 525.716,00), nonché il risultato negativo del Centro agro - alimentare di Bologna scpa (perdita di euro 21.425.955,00). Per 3 società (FBM s.r.l. in liquidazione, Centro agro - alimentare di Bologna scpa e BolognaFiere S.p.A.) i dati riportati sono relativi ai bilanci preconsuntivi in attesa di approvazione da parte delle assemblee, mentre non risulta pervenuto, nemmeno in versione preconsuntiva, il bilancio di Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione in concordato preventivo.

Sono, invece, tutti positivi i risultati d'esercizio 2020 conseguiti dalle fondazioni, agenzie, aziende e istituzioni partecipate dalla Regione, con l'unico dato mancante relativo al bilancio dell'Ente parco interregionale Sasso Simone e Simoncello.

In conclusione, si evidenzia che i dati necessari per ricostruire il quadro complessivo dei risultati di bilancio del sistema delle partecipate della Regione sono stati forniti a ridosso della data dell'udienza per la parificazione del rendiconto 2020 (in alcuni casi dopo l'udienza di contraddittorio del 12 luglio 2021), in quanto numerose società partecipate dalla Regione, comprese tutte le società *in house*, si sono avvalse del maggior termine di 180 giorni per la convocazione dell'assemblea per l'approvazione dei bilanci al 31 dicembre 2020, consentito dall'art. 106, c. 1, d.l. n. 18/2020 (come da ultimo modificato

dalla l. n. 21/2021). Di conseguenza, i bilanci delle principali società partecipate dalla Regione risultano approvati - quando non sono ad oggi ancora in corso di approvazione - solo dopo la predisposizione del rendiconto regionale 2020, nonostante la particolare importanza della tempestiva disponibilità dei dati di bilancio nel mutato contesto dell'esercizio 2020 che ha segnato il passaggio dalla stabile produzione degli utili da parte della maggior parte delle partecipate della Regione ad una rilevante perdita da parte molte delle società

La spesa del personale

Le tematiche più significative connesse in particolare all'applicazione di nuove normative sono state approfondite in diversi incontri tecnici che si sono rivelati di grande utilità oltre che per il riscontro del rispetto da parte della Regione dei principi generali e degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica perseguiti dalla normativa di settore, per il superamento di potenziali criticità anche grazie all'approccio della stessa Regione propenso a recepire le specifiche indicazioni della Sezione.

Nell'anno 2020 la principale novità in materia di personale è data dal nuovo sistema del rispetto della sostenibilità finanziaria della spesa che va a sostituire il vincolo del risparmio connesso alle regole del turnover, ossia il parziale ripianamento delle cessazioni dal servizio.

Per effetto del d.l. 34/2019 (decreto crescita) è infatti introdotta una "facoltà assunzionale" di personale a tempo indeterminato dell'ente (che non incide sui vincoli di spesa), calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati, con garanzia degli equilibri di bilancio in chiave pluriennale.

La regione si è avvalsa di tale facoltà, assumendo nell'anno 254 unità di personale di cui 8 dirigenti, numero comunque inferiore sia alla effettiva sostenibilità finanziaria sia al fabbisogno di personale che per il biennio 2020/21 è stato quantificato in 898 unità.

Il personale in servizio al 31 dicembre 2020 è di 3282 unità e rappresenta il 79,42% della dotazione complessiva con un trend in discesa nell'ultimo triennio che si prevede continuerà anche nel prossimo anno.

In linea con le previsioni della riforma Madia, che assegnano al piano triennale dei fabbisogni un ruolo centrale in luogo della dotazione organica non più intesa come contenitore rigido e vincolante per le scelte di personale ma quale conseguenza della programmazione che realizzi gli obiettivi di *performance* organizzativa ed efficienza dei servizi, la regione ha aggiornato i propri atti programmatori.

Con d.g.r. 1615/2020 ha rimodulato il piano di fabbisogno di personale sulla base dell'andamento dei pensionamenti, per superare il precariato e per fronteggiare l'emergenza covid e conseguentemente ha aggiornato la dotazione organica, intesa nella concezione oggi vigente di grandezza finanziaria, con la rideterminazione del suo valore finanziario in 105.113.710,65 euro e della consistenza numerica in 4132 unità.

Al fine di evitare negative ripercussioni sull'organizzazione in un momento di particolare impegno per l'emergenza sanitaria, la regione ha prorogato gli incarichi in scadenza nel corso del 2020: dei direttori generali e dei direttori di Agenzia e di Istituto, dei rapporti di lavoro a tempo determinato, dei comandi in ingresso e ha provveduto a consolidare la struttura della direzione generale cura della persona, salute e welfare.

La spesa del personale nel 2020 è pari 168.669.645,15 in leggero calo rispetto all'anno precedente ed ampiamente al sotto dei limiti di legge; sono stati infatti rispettati tutti i vincoli: quello di cui all'art. 1 al comma 557 quater della legge n.296/2006 quale limite di spesa complessivo di tutto il personale,



quello dell'art. 33 del d.l. 34/2019 relativo alle nuove assunzioni a tempo indeterminato, nonché il limite di cui al comma 28 dell'art. 9 del d.l. 78/2010 relativo alle assunzioni di personale con rapporto di lavoro flessibile.

L'organizzazione della regione vede la presenza oltre che di strutture ordinarie anche di strutture speciali quali articolazioni di diretta collaborazione degli organi di governo.

Il personale che opera presso queste ultime ai sensi dell'art. 9 della legge 43/2001 è definito "aggiuntivo" rispetto alle dotazioni organiche delle strutture ordinarie e spetta alla Giunta e all'ufficio di presidenza dell'Assemblea la definizione del tetto complessivo delle risorse aggiuntive nonché l'emanazione degli indirizzi generali per la gestione del personale.

Il personale addetto alle strutture speciali può essere scelto tra i dipendenti regionali (e in tal caso il posto ricoperto in ruolo viene dichiarato indisponibile per tutta la durata dell'assegnazione) o di altra amministrazione, ovvero assunto dall'esterno con contratto a tempo determinato. Al 31/12/2020 presso le strutture speciali erano presenti 267 unità, di cui 14 dirigenti; 112 sono interni con rapporto a tempo indeterminato mentre 155 assunti dall'esterno ex art. 63 dello statuto.

Al riguardo si rileva che il personale assunto dall'esterno con rapporto a tempo determinato è risultato numericamente superiore a quello interno sebbene la disposizione contenuta nella citata legge regionale preveda che la scelta del personale per le strutture speciali sia operata "in via prioritaria" tra i collaboratori appartenenti agli organici regionali o comandati da altra pubblica amministrazione e la d.g.r. 750/2020 che l'assunzione di personale esterno possa essere effettuata solo "in via residuale".

Ferma restando quindi ogni autonomia della Regione nella scelta del personale fiduciario, è stata richiamata l'attenzione sul rispetto dei predetti limiti alle assunzioni esterne; in merito in sede istruttoria la Regione ha evidenziato di aver fatto ricorso ad assunzioni esterne, al fine di non incidere sulle già significative carenze di personale nelle strutture ordinarie.

Il personale assegnato alle strutture speciali percepisce la retribuzione base corrispondente a quella prevista per il personale regionale di categoria e un emolumento unico parametrato alle attività effettivamente assegnate in sostituzione di tutte le voci costituenti il trattamento accessorio.

Tutta la spesa del personale delle strutture speciali, nonostante lo stesso sia aggiuntivo, è comunque computata nel costo complessivo del personale e pertanto inclusa nella dotazione organica finanziariamente intesa nonché calcolata ai fini del rispetto dei vincoli di legge della spesa stessa.

In tale ottica, possono quindi trovare composizione i rilievi sollevati lo scorso anno in ordine alle 3 figure dirigenziali di supporto ai vertici di governo (Capo di gabinetto e i capi uffici stampa di Giunta e Assemblea) circa l'esigenza della loro riconducibilità nella dotazione organica.

E' stato suggerito comunque alla Regione di valutare l'opportunità di un intervento di raccordo della disciplina degli organici delle strutture speciali con il mutato quadro di riferimento dell'organizzazione della pubblica amministrazione per effetto della riforma Madia. A riguardo la Regione, accogliendo il suggerimento della Corte, in sede istruttoria, ha assicurato che provvederà ad aggiornare il fabbisogno per il 2021-2023, considerando nella dotazione organica anche il personale delle strutture speciali.

La funzione dirigenziale, ai sensi della legge regionale 43/2001, è articolata in unica qualifica ma con distinzione, in conformità alla normativa nazionale, tra le funzioni dei dirigenti e quelle dei direttori generali.

Sono presenti al 31 dicembre 2020 complessivamente n. 140 dirigenti; di essi 82 sono dirigenti di ruolo, 40 con rapporto di lavoro a tempo determinato (compresi il capo di gabinetto, i direttori generali, i dirigenti delle strutture speciali ex art 63 dello Statuto ed i direttori regionali di Agenzie/Istituti

destinatari di incarico ex art 18 della l.r. 43 del 2001) e 18 comandati da altri enti.

Gli incarichi di direttore generale dal gennaio 2019 sono computati nella dotazione organica che oggi ammonta a 201 unità.

La Regione prosegue nel percorso graduale di rientro dei contratti dirigenziali a tempo determinato nel limite del 10 per cento; oggi la percentuale è al 12,93 per cento ma la regione assicura che gli effetti della riduzione saranno realmente percepibili nel biennio 2022/23 alla scadenza degli attuali contratti.

Gli impegni relativi ai contratti dirigenziali a tempo determinato sono in diminuzione rispetto allo scorso anno e, unitamente a quelli del restante personale con rapporto di lavoro flessibile (per un totale complessivo di 285 unità comprese 4 con contratti di collaborazione coordinata e continuativa) pure in costante diminuzione, rientrano nel rispetto dei vincoli di legge non superando quelli dell'anno 2009.

Nel marzo 2020 la Regione ha reinquadrato 26 dipendenti regionali, già destinatari di contratti individuali di lavoro giornalistico, nei profili di specialista giornalista pubblico, tecnico giornalista ed operatore del CCNL funzioni locali con il trattamento economico di comparto e con l'attribuzione di un assegno *ad personam* riassorbibile per garantire il più favorevole trattamento economico prima goduto. Al 31 dicembre sono presenti 33 addetti agli uffici stampa (22 reinquadrati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, 11 con contratto a tempo determinato). Ad essi si aggiungono 3 dirigenti assunti ex art. 63 Statuto.

Circa l'espunzione dall'ordinamento regionale dell'art. 26 della l. 17/2004, di fatto non più applicato a seguito della d.g.r. 203/2020, la Regione ha, di recente, presentato apposito emendamento di Giunta nell'ambito del progetto di legge relativo all'assestamento di bilancio.

Quanto alla costituzione del fondo per le risorse decentrate - cui non si applica la nuova disciplina del d.l. 34/2019 in quanto il personale in servizio è inferiore a quello presente il 31/12/2018 - la Regione vi ha provveduto con una prima delibera di giunta del 21 settembre 2020 ed una successiva del 28 dicembre che ne ha incrementato gli importi.

Per il comparto ha poi fatto seguito l'accordo integrativo sottoscritto il successivo 30 dicembre mentre per la dirigenza resta ancora quello del 2018 quale parametro di riferimento non essendo stato raggiunto l'accordo con le organizzazioni sindacali.

Si sottolinea in merito la coerenza della definizione, entro l'esercizio di riferimento, dell'intero processo finalizzato alla corresponsione del trattamento accessorio, rappresentato dalle fasi di stanziamento di bilancio, costituzione del fondo e stipula dell'accordo, per garantire l'effettività della programmazione dell'ente e l'utile perseguimento dei propri obiettivi.

Nel corso degli incontri tecnici, è stato svolto specifico approfondimento sull'incremento del fondo disposto, anche a seguito di acquisizione di parere legale da parte della Regione che ne ha avallato la fattibilità, con gli importi integrali degli assegni *ad personam*, corrisposti al personale addetto agli uffici stampa reinquadrati nelle funzioni di comparto, in luogo dei soli risparmi di spesa conseguenti ai riassorbimenti operati secondo le modalità e le misure previste dai contratti collettivi così come espressamente prescritto dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n.165/2001.

La questione può ritenersi definita con l'impegno della Regione, assunto in sede istruttoria, a vincolare detti importi a esclusiva copertura di quanto dovuto ai giornalisti e per il futuro a considerare nel fondo per il trattamento accessorio i soli risparmi derivanti dal riassorbimento di eventuali incrementi dal contratto nazionale o decentrato.

Infine circa la spesa del personale delle società partecipate, in particolare delle società in *house*, la Regione svolge il controllo analogo con specifici *report* finalizzati alla verifica del rispetto dei vincoli sul

reclutamento e degli indirizzi di contenimento delle politiche retributive che nel 2020 si sono sviluppati grazie alla messa a punto di più articolate procedure che hanno consentito lo svolgimento di mirati controlli *ex ante*, *in itinere* e successivi. La Regione rappresenta che ne sono conseguiti da un lato l'estensione dell'azione di vigilanza a più ambiti, dall'altro un affievolimento delle criticità riscontrate nel passato con un apprezzabile impegno da parte delle società per la soluzione delle pregresse anomalie.

La sanità regionale

La presente relazione, che accompagna il giudizio di parificazione del rendiconto generale, **ha ad oggetto** la verifica della spesa sanitaria regionale in rapporto con l'equilibrio di bilancio, inteso come "salvaguardia di bilancio", in quanto la tutela dei diritti sociali non può prescindere da un'adeguata contabilizzazione delle spese per l'erogazione dei livelli essenziali o dei livelli aggiuntivi delle prestazioni e può pertanto essere garantita solo mediante un bilancio in equilibrio.

L'equilibrio di bilancio, che pure costituisce un obiettivo primario per gli enti che erogano i servizi, deve essere assicurato attraverso la preventiva definizione del fabbisogno, ossia dei mezzi necessari a garantire quel "nucleo incompressibile di garanzie minime", allo scopo di rendere effettivo il godimento dei diritti fondamentali, in funzione del quale tale equilibrio va costruito, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese c.d. facoltative. In questo senso, quindi, va intesa la "necessaria preminenza della spesa costituzionalmente necessaria", ossia nel riconoscimento di un livello minimo ed essenziale, non finanziariamente condizionato, di diritti sociali che gli enti ai quali è demandata la cura dei diritti medesimi devono assicurare.

La violazione del principio dell'equilibrio di bilancio potrebbe derivare sia direttamente dal mancato finanziamento - statale o regionale - della spesa costituzionalmente necessaria, sia indirettamente dal mancato rispetto del principio di separazione contabile e di destinazione delle risorse finanziarie: il che potrebbe tradursi in una mancata garanzia dell'uguaglianza e della fruizione del fondamentale diritto all'assistenza. La concreta applicazione del principio di separazione contabile e di destinazione delle risorse finanziarie, diretto precipitato del canone costituzionale dell'equilibrio di bilancio, ha richiesto pertanto un apposito approfondimento istruttorio, che è stato infatti l'oggetto principale della verifica intestata in *parte qua* alla Sezione, con evidenti riflessi quindi congiuntamente sia sul diritto alla salute che sugli equilibri di bilancio.

Il primo profilo di analisi ha riguardato la **quantificazione delle risorse** destinate dal fondo sanitario nazionale e in via autonoma dalla Regione.

Il volume di finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale (SSN) a carico dello Stato per il **2020** è pari complessivamente a **120,517 mld** di euro e comprende:

- **664 mln** di euro per il finanziamento del Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi (art. 1, comma 400 e 401, legge n. 232/2016);
- **119.853,03 mln** di euro per il finanziamento indistinto.

Le risorse a disposizione del Servizio sanitario della Regione Emilia-Romagna ammontano a euro **8.723.218.423** di cui:

- **8.549.042.486,00** euro dei quali **8.284.120.610,00 euro** derivano dal riparto del finanziamento del SSN approvato con Intesa Stato-Regioni e **264.921.877,00 euro** dal riparto dei decreti emergenziali;
- **7.780.373 euro** dalla ripartizione delle quote premiali approvata con Intesa Stato-Regioni;
- **166.395.563,00 euro** di risorse da Fondo sanitario vincolato, così composte: **84.743.896,00 euro** dal



riparto delle quote vincolate alla realizzazione degli obiettivi del PSN approvata con Intesa Stato-Regioni; **45.820.921,88** euro dal Fondo farmaci innovativi non oncologici 2020; **35.830.745,56** euro dal Fondo farmaci innovativi oncologici 2020.

Nella direzione precisata in precedenza, in cui cioè la preminenza del diritto alla salute richiede uno sforzo e una graduazione di priorità anche sul versante del finanziamento del fabbisogno, la verifica della Sezione ha riguardato indefettibilmente l'entità delle risorse destinate dalla Regione aggiuntivamente a quelle provenienti dallo Stato. Ed infatti la Regione Emilia-Romagna ha previsto di stanziare per il **2020**, attingendo al proprio bilancio, ulteriori risorse per complessivi **100,6 mln** di euro di cui:

- **70 mln euro** a supporto delle politiche regionali per la non autosufficienza (FRNA);
- **10,6 mln euro** a finanziamento delle misure di esenzione dal ticket sulla prima visita per le famiglie con almeno 2 figli a carico, deliberate, con decorrenza 1° gennaio 2019;
- **20 mln euro**, in continuità con gli anni precedenti, a copertura delle perdite pregresse, a fronte degli ammortamenti non sterilizzati ante 2011.

A queste risorse se ne sono aggiunte altre. In particolare:

- **94 mln euro** per aumenti contrattuali al personale dipendente per il rinnovo del triennio 2019-2021 e **oltre 76.000.000 euro** per trascinalenti a regime del contratto 2016-2018 del personale del comparto e della dirigenza sanitaria;
- **110 mln euro** utilizzati per far fronte al sensibile aumento dei costi avvenuto nel 2020 “con pesanti ricadute sui bilanci aziendali” a causa della situazione pandemica. Tali accantonamenti sul bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata, come riferisce la Regione, sono stati possibili “valorizzando risparmi di sistema e obiettivi di appropriatezza, che hanno garantito tempo per tempo la sostenibilità del sistema regionale”.

In conclusione, nel **2020** la spesa corrente da rendiconto della sanità regionale ammonta a **9.608,13 mln** di euro con un'incidenza **dell'83,97%** sul totale della spesa regionale corrente pari a **11.441,74 mln** di euro.

Le conseguenze applicative del già richiamato principio di priorità della destinazione delle risorse alla tutela della salute sono:

- l'esigenza di una **verifica simmetrica a cascata**, ossia l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato quanto nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici, e la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento. In tal senso la Sezione ha operato la verifica anzidetta in occasione del controllo effettuato sui bilanci degli enti del SSR;
- la **necessaria verifica dell'accertamento di disavanzi**, nel senso che particolare attenzione va riservata alla formazione ed esistenza di disavanzi di amministrazione, i quali devono essere obbligatoriamente ripianati, in quanto condizionano anche l'equilibrio degli esercizi futuri, in particolare in ambito sanitario, anche per la rilevante entità delle risorse impiegate nel settore in rapporto all'intero bilancio. Così lo Stato deve intervenire a presidio della tenuta complessiva del sistema sanitario regionale, mentre per altro verso le regioni provvedono con appositi contributi a ripianare le perdite dei singoli enti;
- l'**esigenza di una verifica delle scelte allocative in occasione delle delibere di assestamento** perché in una epoca di crisi pandemica, le scelte effettuate dalla Regione in chiave finanziaria devono quindi, alla luce delle coordinate sopra riferite, orientate prioritariamente nella direzione di privilegiare

la tutela dei diritti sociali e del fondamentale diritto alla salute.

- la **perimetrazione**, in quanto l'equilibrio del settore sanitario non consiste solo nella non realizzazione di squilibri o nel ripiano di squilibri pregressi, ma anche nella perfetta perimetrazione delle spese ordinarie rispetto a quelle sanitarie (e le correlate risorse di "copertura") a garanzia dell'effettiva realizzazione dei LEA, tramite “un’articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell’entrata che nella sezione della spesa, (...) la separata evidenza di poste di entrata e di uscita”, nonché la “trasparenza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard”. L’importanza e la centralità dell’operazione di perimetrazione, come processo virtuoso orientato al buon andamento dell’amministrazione, non deve essere visto, quindi, come mero adempimento formale, ma è da annettersi ad una serie di ragioni che implicano la piena realizzazione del diritto alla salute.

Dall’istruttoria svolta è emerso che le spese impegnate nel perimetro sanitario ai sensi dell’art. 20 del d.lgs n.118/2011 di euro **9.745.887.233** sono state finanziate dalle entrate accertate del perimetro sanitario per euro **9.625.405.794**, mentre la spesa eccedente di euro **120.481.439**, è stata finanziata principalmente con mezzi regionali liberi da vincoli di destinazione e con quote di avanzo vincolato e accantonato.

Nel quadro della necessaria circolarità dei controlli e, in particolare, per la centralità che le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione rivestono nell’ambito del complesso delle attività di controllo svolte dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, hanno altresì costituito oggetto di specifico approfondimento alcuni profili di criticità emersi dalle verifiche svolte da questa Sezione ai sensi dell’art. 1, comma 170 della legge n. 266/2005 e dell’art. 1, commi 3 e 7 del decreto-legge n. 174/2012 sugli ultimi bilanci di esercizio approvati (anno 2019) degli enti del SSR. In particolare:

- Il **reiterato ricorso negli anni all’anticipazione di tesoreria**, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante dagli interessi passivi che maturano sulla somma concessa, costituisce il sintomo di uno squilibrio di cassa che richiede, da parte dell’azienda medesima, una scrupolosa programmazione dei pagamenti nel rispetto dei termini stabiliti dalle vigenti disposizioni di legge e, da parte della regione, tempestivi e adeguati trasferimenti di risorse che consentano all’azienda stessa di far fronte, senza ritardo, alle proprie necessità di spesa. Anche l’esistenza di **importanti poste di crediti v/Regione afferenti a risorse di parte corrente** che debbono essere trasferite alle aziende USL e che, tuttavia, permangono nella disponibilità della Regione o della GSA potrebbe comportare, per le Aziende sanitarie, problemi di liquidità e quindi l’esigenza di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria.

La Sezione ha quindi evidenziato l’esigenza che la Regione funga da **unità strategica e di sostegno finanziario** – nel quadro della distribuzione ottimale della liquidità - nell’interesse di tutte le parti del gruppo facente capo alla Regione: ciò per evitare di dover ricorrere da parte delle Aziende sanitarie all’attingimento della liquidità necessaria da parte del tesoriere, con necessaria corresponsione di interessi, rimediando quindi a questa rilevata situazione mediante un sistema di *cash pooling*, implementato e gestito dalla Regione con meccanismi programmatori di carattere finanziario organizzati, pertanto, a livello centrale.

- La **consistenza e la vetustà di alcune posizioni creditorie** hanno fatto emergere la mancanza di un’azione di monitoraggio dell’entrata da parte della Regione. La Sezione ha pertanto evidenziato l’opportunità di instaurare un sistema volto ad operare una attenta e costante attività di vigilanza sulla riscossione dei crediti, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento nel bilancio e,

dunque, a cascata, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità dei dati contabili esposti nei bilanci di esercizio degli enti del SSR. La Sezione ha altresì sottolineato che è meritevole di un approfondimento a livello regionale la questione della difficile riscossione dei crediti derivanti da prestazioni sanitarie erogate in favore di cittadini stranieri in quanto rappresenta una problematica comune a molti enti del SSR.

- La mancata erogazione da parte della Regione di risorse finanziarie a copertura delle perdite di ciascuno degli enti del SSR risalenti agli anni “2015 e precedenti” e derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati. Dal “Piano copertura disavanzo pregresso ante 2011”, di cui la Regione dà conto nella relazione generale illustrativa dei dati consuntivi, emerge che al 31 dicembre 2020 il disavanzo pregresso del Servizio sanitario regionale risulta pari a 300,737 milioni di euro. Sul punto la Sezione ha sottolineato che la scelta adottata di inserire il piano all’interno di una relazione illustrativa non consente di riportare l’impegno, assunto dalla Regione in sede di Tavolo tecnico congiunto, della copertura del disavanzo pregresso del Sistema sanitario regionale dovuto agli ammortamenti non sterilizzati ante 2011 all’interno di una fonte di rango legislativo che appare la sede più adeguata a disciplinare le modalità di ripiano di tale disavanzo “atipico” e i mezzi di copertura individuati dalla Regione. In tal modo, verrebbe cristallizzato, al momento dell’entrata in vigore della fonte di rango legislativo, il valore degli ammortamenti non sterilizzati, conferendo stabilità alla relativa perdita, nonché alle modalità di copertura finanziaria del disavanzo sanitario pregresso.

- **L’incremento dei costi sostenuti per l’acquisto di dispositivi medici rispetto ai corrispondenti valori dell’anno precedente**, a fronte del quale la Sezione, anche tenuto conto che nel 2019 il tetto era stato superato con un’incidenza del 5,5 per cento sul Fondo sanitario nazionale, ha invitato la Regione alla fissazione di specifici obiettivi finanziari agli enti del SSR per l’acquisto di dispositivi medici che fossero funzionali al conseguimento, a livello regionale, dell’obiettivo finanziario posto dal Legislatore nazionale (4,4 per cento del Fondo sanitario nazionale come previsto dall’art. 15, comma 13, lett. f) del decreto-legge n. 95/2012). Per il 2020, la Regione, con la DGR n. 2339 del 22/11/2019 ha confermato, nell’ambito farmaci e dispositivi medici, il quadro generale degli obiettivi fissati per il 2019 dalla DGR n. 977/2019, evidenziando, proprio sulla questione del controllo sui dispositivi medici, che l’art. 1, comma 557 della legge n. 145/2018 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019- 2021”, nel sostituire il comma 8 dell’art. 9-ter del decreto-legge n. 78/2015 ha previsto, tra l’altro, che il superamento del tetto di spesa per l’acquisto di dispositivi medici debba essere rilevato sulla base del fatturato di ciascuna azienda, anziché, come originariamente previsto, sulla base dei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE.

Il *trend* in crescita dei costi legati all’acquisto di dispositivi medici è stato confermato anche per il 2020. Ed infatti, dal Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica elaborato dalle Sezioni riunite in sede di controllo emerge che l’Emilia-Romagna ha registrato un’incidenza della spesa sul Fondo sanitario nazionale 2020 del **7,3 per cento** rispetto al tetto del 4,4 per cento (il calcolo è stato effettuato utilizzando i dati del CE e non il fatturato).

Lo sfioramento a livello regionale del tetto di spesa, registrato anche nel 2020, ove confermato dal fatturato, non fa che avvalorare quanto già segnalato da questa Sezione nelle deliberazioni adottate all’esito del controllo svolto per l’esercizio 2019 sugli enti del Servizio sanitario regionale in ordine alla necessità di fissare specifici obiettivi finanziari agli Enti del Servizio sanitario regionale per l’acquisto di dispositivi medici che sia funzionale al conseguimento, a livello regionale, dell’obiettivo finanziario posto dal Legislatore nazionale, sulla base di una attenta e accurata previsione che tenga conto delle

situazioni, anche nuove, determinatesi nell'esercizio 2019. Ed infatti, secondo questa Sezione non appare sufficiente, come avvenuto nel 2020, confermare gli obiettivi fissati per l'anno precedente ma occorre una rivisitazione di essi, in quanto l'assegnazione di obiettivi finanziari agli enti deve essere funzionale al rispetto del tetto di spesa a livello regionale per l'acquisto di dispositivi medici.

- Il **possibile sfioramento del tetto di spesa per acquisti da strutture private accreditate** previsto dall'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, il quale dispone che ai contratti e agli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. Ai sensi dell'art. 45, comma 1-ter del decreto-legge n. 124/2019 **a decorrere dall'anno 2020** tale limite di spesa è stato rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale.

Dall'esame dei bilanci di esercizio 2019 degli enti del SSR è emerso il mancato conseguimento per un'azienda dell'obiettivo di riduzione del 2 per cento degli importi dei contratti e delle connesse prestazioni per l'assistenza specialistica ambulatoriale, in quanto l'azienda, pur avendo adottato i provvedimenti per la riduzione dei costi relativi all'acquisto di tali prestazioni da operatori privati accreditati mediante la sottoscrizione dei contratti nel rispetto della norma, ha poi incrementato la capacità produttiva, anche tramite i centri privati accreditati, disponendo "commesse straordinarie" al fine di rispettare i tempi di attesa sulle prestazioni in oggetto, come da indicazioni regionali (DGR n. 603 del 15/04/2019 "Piano regionale di governo delle liste di attesa 2019-2021). Sul punto la Sezione ha rammentato che il vincolo di finanza pubblica in questione, per come formulato dal citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, è posto a carico del sistema sanitario regionale nel suo complesso e che il suo rispetto è, quindi, da valutare su base regionale. È per tale ragione che questa Sezione raccomanda alla Regione di tenere costantemente monitorato il livello complessivo dei costi per l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di contenimento, a livello regionale, imposti dal Legislatore statale.

- L'incremento dei costi per consulenze e collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie, sociosanitarie e non sanitarie dovuto nella maggior parte dei casi al rilevato incremento del ricorso al lavoro interinale sul quale la Sezione ha manifestato perplessità per il rischio che possa mascherare rapporti di lavoro subordinato. Le aziende interessate e la Regione hanno rappresentato in quella sede che la procedura concorsuale resta lo strumento ordinario, mentre l'appalto del servizio in area vasta e, quindi, il ricorso allo strumento dell'acquisizione di ore di lavoro somministrato è una possibilità che hanno le aziende per far fronte a esigenze di necessità e urgenza di garantire la continuità delle attività assistenziali. Le aziende, sentite sul punto, hanno anche assicurato che non si è proceduto a stabilizzazioni di detto personale. La Sezione ha quindi invitato gli enti interessati a monitorare costantemente le spese sostenute per consumi intermedi, ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento imposti dal legislatore nazionale. Tale incremento, rilevato da questa Sezione a livello di singole aziende sanitarie per l'anno 2019, è stato confermato a livello regionale per il 2020 dal momento che dal Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica delle Sezioni riunite della Corte dei conti emerge, con riferimento ai servizi sanitari, che l'Emilia-Romagna vede aumentare nel 2020 il ricorso a consulenze e lavoro interinale di oltre l'80 per cento rispetto al 2019. Anche per quel che

attiene all'incremento dovuto a consulenze da privato la Regione Emilia-Romagna registra un incremento di 44 milioni sui 125 milioni di incremento a livello nazionale. Anche con riferimento alla variazione dei servizi non sanitari legata alle consulenze, collaborazioni e lavoro interinale per prestazioni non sanitarie, dal Rapporto si ricava che gli incrementi più significativi sono stati rilevati in alcune Regioni, tra cui la Regione Emilia-Romagna.

Una parte della presente relazione è stata dedicata al **quadro della normativa emergenziale nell'ambito del quale la** Sezione ha svolto un approfondimento istruttorio specifico sulle modalità concrete di realizzazione del **Programma operativo per l'emergenza Covid-19** (art. 18, comma 1 del decreto-legge n. 18/2020), con particolare riguardo alle **misure adottate per il potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale, ospedaliera e delle liste d'attesa**, così come previsto dai decreti-legge nn. 18, 34 e 104 del 2020. Inoltre, la Sezione ha chiesto informazioni sulle attività di monitoraggio dei costi aggiuntivi derivanti dall'emergenza pandemica in considerazione dell'obbligo per le Regioni e per gli enti dei rispettivi Servizi sanitari regionali di apertura, nella contabilità dell'anno 2020, di un centro di costo dedicato contrassegnato dal codice univoco "COV 20".

La Regione Emilia-Romagna ha approvato (con DGR n. 677 del 15/06/2020) il Piano operativo per l'emergenza Covid-19, nell'ambito del quale ha previsto:

- il **potenziamento dell'assistenza ospedaliera** – le principali misure adottate sono state l'incremento del numero di posti letto in terapia intensiva, interventi di ristrutturazione e ammodernamento nei Pronto Soccorso dei presidi ospedalieri pubblici e l'implementazione di mezzi di trasporto per il servizio di emergenza territoriale;
- il **potenziamento dell'assistenza territoriale** - a livello regionale è stato istituito un organismo di coordinamento delle attività sanitarie e sociosanitarie (c.d. Cabina di regia regionale Sars-Cov2) per fronteggiare l'epidemia da Covid-19 mentre le aziende USL hanno attivato, in attuazione dell'art. 8 del decreto-legge n. 14/2020, le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA). Sono proseguite anche le cure a domicilio, con la sperimentazione anche di modalità innovative di assistenza (tele-assistenza e il tele-monitoraggio).

Per quanto attiene agli interventi per il **supporto alla residenzialità sociosanitaria**, la Regione ha predisposto il Piano di contrasto alla diffusione del Covid-19 all'interno delle strutture residenziali per anziani, disabili e persone con disagio mentale e un Piano di contrasto alla diffusione del Covid-19 in ambito domestico.

Ai fini del graduale avvio delle attività sospese, la Regione ha predisposto il **Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa** (art. 29, comma 9 del decreto-legge n. 104/2020), il quale ha disposto in via prioritaria l'erogazione di ricoveri e prestazioni ambulatoriali specialistiche improcrastinabili, il reclutamento di personale dipendente medico ed infermieristico in misura adeguata alle necessità e la definizione di accordi con aziende sanitarie private accreditate per l'aumento della disponibilità complessiva dell'offerta sanitaria regionale.

A loro volta le aziende sanitarie hanno elaborato il **Programma di riavvio dell'attività ordinaria**, finalizzato anche a recuperare l'attività sospesa durante il periodo emergenziale, sia per quanto riguarda le prestazioni ambulatoriali, sia per quanto attiene ai ricoveri chirurgici.

Per quanto riguarda la rilevazione degli accadimenti contabili, oltre ad individuare i centri di costo dedicati all'emergenza sanitaria, la Regione ha invitato le aziende sanitarie a: - relazionare i propri centri di costo aziendali a tali centri di costo regionali; - tracciare tutti i costi separatamente sin dall'emissione dell'ordine; - richiedere ai fornitori fatture dedicate per l'emergenza COVID 19; - effettuare ordinativi

di pagamento separati, nonché, ove possibile; - contrassegnare tali operazioni (ordini, fatture) inserendo il testo COV20.

La Regione, al termine della prima fase emergenziale (la più critica), ha effettuato una valutazione dell'impatto dell'emergenza Covid-19 sull'andamento delle gestioni delle aziende sanitarie e sui riflessi sui bilanci aziendali con una prima verifica straordinaria a giugno 2020 e poi a settembre 2020.

Per quanto riguarda gli **acquisti centralizzati per l'emergenza Covid-19** dall'istruttoria è emerso che la Regione, nel primo semestre 2020 ha delegato a tre aziende sanitarie la procedura di acquisto, mentre dal 1 luglio 2020 gli acquisti centralizzati sono stati gestiti dall'AUSL di Reggio-Emilia che acquista e distribuisce secondo un piano di distribuzione condiviso a livello regionale.

La Sezione, in continuità con gli esercizi precedenti, ha proseguito nelle attività di verifica concentrate sui **limiti puntuali di spesa**, funzionali ad una analisi qualitativa della destinazione delle risorse, che ha dato il seguente esito.

Spesa farmaceutica. La **spesa farmaceutica** regionale complessiva nel **2020** è stata pari a **1.565,916 mln** di euro, registrando un incremento, rispetto al **2019**, del **+0,8 %** (la **spesa farmaceutica** complessiva nel **2019** è stata di **1.554,081 mln** di euro).

La spesa farmaceutica **convenzionata** ammonta a **474,162 mln** di euro, con un risparmio rispetto al 2019 di 10,838 milioni di euro (-2,2%); come risulta dalla documentazione istruttoria tale diminuzione della spesa è stata in larga parte determinata dalla contrazione dei consumi per terapie occasionali legate a episodi acuti, risultati meno frequenti a seguito delle restrizioni imposte in concomitanza alla pandemia, mentre è risultato pressoché stabile il consumo di farmaci per la cura delle patologie croniche.

La spesa farmaceutica **per acquisti diretti** ammonta a **992,676 mln** di euro, mentre la spesa per **l'acquisto di farmaci oggetto di specifici fondi nazionali** (fondo per farmaci innovativi oncologici e fondo per farmaci innovativi non oncologici) ammonta a **70,806 mln** di euro. La Regione, con proprio Fondo regionale specifico, ha finanziato l'acquisto di farmaci oncologici ad elevato costo, per l'importo di 28,272 mln di euro. Relativamente alle risorse destinati all'acquisto di farmaci innovativi, la quota parte di competenza regionale del fondo nazionale è stata pari a **81,652 mln** di euro.

La spesa complessiva per l'acquisto dei farmaci innovativi oncologici e non e dei i farmaci oncologici ad elevato costo è stata nel 2020 interamente coperta dai fondi messi a disposizione dallo Stato e dalla Regione.

Per quanto riguarda il **rispetto dei tetti di spesa farmaceutica**, per l'anno **2020**, dai dati di spesa farmaceutica provvisori AIFA si riscontra un'incidenza della spesa farmaceutica complessiva sulla quota di spettanza del FSN del **14,84%**, inferiore, seppure di poco, al tetto di spesa complessivo del 14,85%, dovuto al fatto che l'avanzo registrato rispetto al tetto di spesa convenzionata compensa il superamento del tetto di spesa per acquisti diretti.

Spesa di Personale. La Regione ha rappresentato che, nel corso del 2020, la pianificazione delle assunzioni di personale è avvenuta sulla base dei Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP), in coerenza con quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 (come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 75/2017), dall'adozione delle linee guida ministeriali (d.m. 8/05/ 2018, pubblicato il 27/07/2018), dalla delibera della Giunta regionale (DGR n. 1412/2018) che disciplina le procedure di adozione, nonché dalle indicazioni operative di indirizzo regionali.

La Regione ha inoltre precisato che nel corso del 2020 i PTFP, approvati dalla Regione e adottati dalle aziende sanitarie, sono stati rideterminati e rimodulati al fine di far fronte all'emergenza pandemica. La

Regione ha dichiarato di aver privilegiato l'inquadramento di figure professionali funzionali alle attività considerate indifferibili, quali gli operatori delle terapie intensive e sub intensive, USCA, infermieri di famiglia, addetti alle attività di "Contact Tracing", OSS e altre figure professionali collegate all'emergenza.

La Regione ha chiarito che il finanziamento aggiuntivo per incentivi al personale dipendente del SSN di cui all'art. 1, comma 1, decreto-legge n. 18/2020, pari a **18,598 mln di euro**, non è stato ulteriormente incrementato dalla Regione con proprie risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 2, decreto-legge n. 18/2020).

La mobilità attiva e passiva. Una specifica verifica ha riguardato anche le voci di entrata e di uscita inerenti alla c.d. mobilità attiva e passiva. Nel **2020 i crediti** per mobilità attiva interregionale sono stati pari a **599,880 mln di euro** (nel **2019** erano stati di **578,200 mln di euro**), mentre i **debiti** per mobilità passiva interregionale sono stati pari a **275,861 mln di euro** (nel **2019** erano stati di **270,678 mln di euro**). Il **saldo attivo** di mobilità interregionale è, pertanto, pari a **324,019 mln di euro** (nel **2019** era pari a **307,521 mln di euro**).

Con riferimento alla mobilità internazionale, nel **2020 i crediti** per mobilità attiva sono stati pari a **15,374 mln di euro**, mentre i **debiti** per mobilità passiva sono stati di **7,189 mln di euro**. Il saldo attivo di mobilità internazionale è pertanto pari a **8,184 mln di euro** (nel **2019** era pari a **33,470 mln di euro**).

La spesa di personale sanitario, professionale, tecnico, amministrativo. La spesa del personale rappresenta una componente estremamente importante nel quadro della spesa sanitaria e il suo monitoraggio costituisce un elemento di necessario scrutinio assistito da limiti puntuali che la normativa statale pone in modo rigoroso per evitare la dilatazione indiscriminata di tale spesa. Occorre tener presente, inoltre, come l'intera materia è appannaggio esclusivo del legislatore statale.

Nel triennio **2018-2020** la consistenza numerica del personale del SSR è progressivamente aumentata passando da **61.854 unità** di personale in servizio a vario titolo nel **2018** a **68.158 unità** di personale nel **2020**.

In particolare, si registra nel **2020**, rispetto all'anno precedente, un aumento di unità del personale dipendente a tempo indeterminato (**+ 3.988 unità**) e a tempo determinato (**+ 735 unità**) ed un aumento di unità del personale "atipico" (**+ 1256 unità**). Nel **2019** si era registrata, invece, una flessione del personale atipico di **-564 unità**.

L'incremento di **1.256 unità** di personale atipico avvenuto nel **2020** è da ricondurre, secondo la Regione, alle assunzioni effettuate per far fronte all'emergenza pandemica, attuate in coerenza con i decreti e la normativa vigente in materia. Sempre secondo la Regione la spesa di questo personale trova allocazione all'interno dei bilanci delle aziende sanitarie e le prestazioni svolte dal personale "interinale" hanno riguardato la copertura di esigenze connesse all'emergenza pandemica con mansioni quasi esclusivamente rivolte all'assistenza.

Nello stesso triennio anche il costo totale del personale del SSR è aumentato progressivamente passando da **3,006 mld** di euro del **2018** a **3,245 mld** di euro del **2020**. Nel **2020** l'aumento del costo del personale sanitario dipendente, rispetto all'esercizio precedente, è del **+ 4,72%** (nel **2019** rispetto al **2018** era del **+2,78%**).

La Regione ha altresì chiarito che l'aumento della spesa del personale dipendente rispetto allo stesso costo rilevato in sede di consuntivo **2019** è imputabile interamente all'emergenza pandemica Covid-19. **La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile.** Un apposito approfondimento ha riguardato la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR. La Regione, per

far fronte ai risarcimenti di seconda fascia, ha istituito il fondo regionale denominato “Fondo risarcimento danni da responsabilità civile nelle Aziende sanitarie”, che è costituito mediante accantonamento di apposita quota a valere sulle risorse nell’ambito della programmazione annuale del finanziamento del SSR. Al fine di provvedere alla gestione diretta dei sinistri da responsabilità civile (RC) nelle Aziende sanitarie, la Regione, nel 2013, ha istituito il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile di seconda fascia, per importi superiori a 250 mila euro. Per risarcimenti entro la soglia di 250 mila euro, sono gli stessi enti del SSR che intervengono con risorse del proprio bilancio, mediante l’utilizzo del Fondo per la copertura dei rischi da RC. Al **31/12/2020** il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile della GSA ammonta a **111,233 mln** di euro, mentre il Fondo presente nei bilanci d’esercizio 2020 delle Aziende sanitarie ammonta a **146,008 mln** di euro. La Regione, sulla base della ricognizione effettuata sui sinistri aperti nel corso del 2020 e tenendo conto del valore stimato dal Comitato valutazione sinistri aziendali e dell’impatto economico oltre il valore soglia dei 250.000 euro, ha quantificato in via provvisoria e in continuità con l’esercizio precedente in **25 mln di euro** l’accantonamento al Fondo risarcimento danni da responsabilità civile per far fronte ai risarcimenti assicurativi di seconda fascia per le aziende sanitarie.

In occasione del contraddittorio tenutosi in data 12 luglio 2021 la Regione ha fornito i chiarimenti richiesti e la Sezione ne ha preso atto confermando comunque le conclusioni cui era pervenuta all’esito dell’istruttoria svolta.

In conclusione, la Sezione evidenzia che l’emergenza sanitaria da Covid-19 ha reso centrale la gestione delle risorse destinate alla spesa sanitaria nel rapporto tra tutela della salute dei cittadini e l’equilibrio di bilancio che postula una gestione improntata a canoni di razionalità ed economicità in un contesto di trasparenza e attendibilità dei bilanci e leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo. Anche nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l’anno 2020, la Sezione ha approfondito taluni aspetti relativi alla gestione della spesa sanitaria, che, come abbiamo già ricordato, ha un’incidenza dell’83,97% del totale della spesa regionale corrente. Ciò significa che una parte preponderante delle risorse amministrare dalla Regione è destinata alla sanità, proprio nello sforzo di privilegiare sul piano finanziario gli interessi afferenti alla piena ed esaustiva tutela del diritto primario e fondamentale della salute umana.

Ed infatti questa Sezione, già in occasione dei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna, aveva evidenziato la progressiva diminuzione, nel corso degli ultimi dieci anni, delle risorse finanziarie assegnate dal bilancio statale alla sanità pubblica che aveva generato una situazione stagnante del Sistema sanitario nazionale, caratterizzato dalla carenza di personale medico specializzato e paramedico, dalla mancanza di un numero di posti letto adeguato alle esigenze, in particolare nelle terapie intensive, dall’allungamento delle liste d’attesa e da situazioni di sommersa criticità. L’emergenza da Covid-19 ha messo in luce tutte le disfunzioni del Sistema sanitario nazionale tanto che interventi di riforma del settore richiesti nel corso degli anni passati sono stati, poi, necessariamente prodotti nell’arco di pochi mesi.

La Sezione ha proseguito, anche nel 2020, le verifiche sull’attuazione, in ambito sanitario, degli adempimenti in materia di armonizzazione contabile imposti dal d.lgs. n. 118/2011. In particolare, sono state oggetto di attenzione l’integrale accertamento e impegno, nell’esercizio, delle risorse destinate al finanziamento sanitario, la congrua erogazione per cassa agli enti del SSR, entro la fine dell’esercizio, del 100 per cento delle somme incassate dallo Stato e di quelle destinate dalla Regione al finanziamento del servizio sanitario, nonché la corretta perimetrazione delle entrate e delle spese destinate al

finanziamento del SSR. In merito la Sezione dà atto di come la Regione abbia recepito le indicazioni espresse da questa Corte in occasione dei precedenti giudizi di parifica (esercizi 2018 e 2019) di implementare nel proprio sistema informatico contabile una funzione di ricostruzione automatica e, quindi, di stampa del perimetro sanitario secondo le grandezze prescritte dall'art. 20 in quanto l'operazione di ricostruzione manuale degli importi delle entrate e delle spese del perimetro sanitario risultava poco trasparente e non consentiva un'immediata confrontabilità fra le voci di entrata e le voci di spesa sanitaria.

Dall'esame dei bilanci di esercizio 2019 degli enti del SSR la Sezione ha desunto profili di criticità rilevanti che hanno costituito oggetto di specifico approfondimento nell'ambito delle verifiche effettuate sul rendiconto generale della Regione finalizzate al giudizio di parificazione. Ed infatti l'esame dei bilanci degli enti del SSR comporta inevitabilmente il coinvolgimento anche della regione in un processo di costante osmosi. Innanzitutto, perché essi sono enti a finanza derivata i cui ricavi sono alimentati in misura prevalente da trasferimenti di altri soggetti pubblici (regione in particolare). Inoltre, le norme di finanza pubblica (es. riduzione del numero dei posti letto, governo della spesa farmaceutica, ospedaliera e territoriale, contenimento dei costi per acquisto di prestazioni da privati accreditati) individuano come destinatario la Regione che, a tal fine, deve fornire adeguate direttive agli enti del SSR. Un'analisi specifica ha anche riguardato il rispetto delle norme nazionali di coordinamento di finanza pubblica e di razionalizzazione della spesa sanitaria. Per questo motivo, la Sezione ha invitato l'Amministrazione regionale a fissare specifici obiettivi che fossero funzionali a garantire l'effettiva realizzazione degli obiettivi previsti dal legislatore statale, ferma restando la necessità di proseguire nell'azione di vigilanza e monitoraggio sul rispetto degli obiettivi assegnati.

Ciò premesso, pur nel quadro della difficile conciliabilità tra tutela del diritto alla salute e i vincoli di carattere finanziario, la Sezione, anche in considerazione dell'afflusso di nuove risorse finanziarie per fronteggiare le sopravvenute esigenze del sistema sanitario legate all'emergenza pandemica, richiama ancora una volta la necessità di un'attenta programmazione della spesa e della proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate, quali intrinseche componenti del "principio del buon andamento", nonché dell'implementazione di misure concrete finalizzate ad una compiuta realizzazione delle entrate, scongiurando ogni forma di immobilizzazione delle risorse destinate alla spesa sanitaria.

Il Bilancio consolidato 2019

La parte dedicata al Bilancio consolidato della Regione, rispetto a quella contenuta nella relazione di cui al giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2019, è stata notevolmente ampliata dedicando al controllo del documento contabile un capitolo intero.

Il Bilancio consolidato è un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del "gruppo amministrazione pubblica", attraverso un'opportuna eliminazione dei rapporti che hanno prodotto effetti soltanto all'interno del gruppo, al fine di rappresentare le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso. Il documento contabile è predisposto dall'ente capogruppo e rappresenta la situazione finanziaria e patrimoniale, nonché 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 assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo, né da una loro semplice aggregazione.

Per la Regione Emilia-Romagna il bilancio consolidato per l'esercizio finanziario 2019 rappresenta il quarto approvato dalla Giunta regionale. Il documento contabile è stato approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione assembleare n. 31 nella seduta del 24 novembre 2020 avente ad oggetto "Bilancio consolidato della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2019 (Delibera della Giunta regionale n. 1451 del 26 ottobre 2020)". Il Bilancio consolidato regionale comprende Stato patrimoniale consolidato, Conto economico consolidato e Relazione sulla gestione consolidata, con l'allegata relazione del Collegio dei revisori dei conti sulla proposta di deliberazione di approvazione dello schema di bilancio consolidato per l'esercizio 2019 (approvata dal Collegio dei Revisori dei conti il 10 novembre 2020).

Il Gruppo Amministrazione pubblica è composto da organismi strumentali, enti strumentali e società controllate/partecipate.

Nell'anno 2019 la Regione Emilia-Romagna deteneva partecipazioni in n. 25 enti strumentali e in n. 22 società, cui si aggiunge l'Assemblea legislativa che costituisce un organismo strumentale.

La Regione conformemente a quanto indicato nel principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato predispone due elenchi, nel primo sono indicati i soggetti che rientrano nel GAP e nel secondo quelli del perimetro di consolidamento.

Con delibera della Giunta regionale n. 2265 del 22 novembre 2019 è stato approvato il GAP regionale, dando atto che con delibera n. 2160 del 22 novembre 2019 ha provveduto ad eseguire una ricognizione dell'elenco degli Enti pubblici e di diritto privato partecipati e controllati dalla Regione Emilia-Romagna, ai sensi della quale venivano eliminate dal Gruppo Amministrazione Pubblica le Fondazioni Marco Biagi e Collegio Europeo di Parma, nonché introdotto l'Ente Parco Interregionale del Sasso Simone e Simoncello.

Con delibera della Giunta regionale n. 1051 del 24 agosto 2020, l'ente approva l'aggiornamento, dando atto che "nell'ambito dell'istruttoria per il Giudizio di Parificazione del Rendiconto 2019, la Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo della Regione Emilia-Romagna, ha riscontrato la corresponsione di finanziamenti da parte della Regione alla Fondazione Collegio Europeo di Parma ed alla Fondazione Marco Biagi rinvenendo in tal modo la sussistenza dei presupposti per qualificare le fondazioni come partecipate – anche se non controllate – dalla Regione Emilia-Romagna" e valutando di "aggiornare, con riferimento alla Delibera di Giunta regionale n. 2265/2019 [...] il Gruppo Amministrazione Pubblica così come indicato nell'Allegato 4/4 al principio contabile così come modificato dal DM 11 agosto 2017, [...]".

Il GAP regionale per il bilancio consolidato esercizio 2019 è composto oltre che dalla Capogruppo Regione, dall'Assemblea legislativa e da n. 33 soggetti giuridici di cui n. 8 società, n. 12 Fondazioni e n. 13 Agenzie/aziende/istituzioni. Dal portafoglio partecipazioni regionali vengono esclusi n. 12 società che non raggiungono il livello percentuale di possesso indicato dal principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato.

Con d.g.r. n. 2265/2019, la Regione ha approvato, ai sensi del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (allegato 4/4 al d.lgs. 118/2011), "l'elenco degli enti, aziende e società controllati o partecipati da Regione Emilia-Romagna, i cui bilanci saranno oggetto di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato per l'esercizio 2019[...]".

Con la successiva d.g.r. n. 1051/2020, l'ente delibera di "aggiornare, ai sensi del [...] principio [contabile ex allegato 4/4 d.lgs. 118/2011], l'elenco degli enti, aziende e società controllati o partecipati da Regione Emilia-Romagna, i cui bilanci saranno oggetto di consolidamento per la predisposizione del bilancio

consolidato per l'esercizio 2019 [...]” a seguito dell’approvazione della Legge Regionale 31 luglio 2020, n. 2 “Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2019”, e quindi dell’aggiornamento dei parametri per la determinazione del criterio di irrilevanza, con valori al 31 dicembre 2019.

Ai fini della determinazione della rilevanza del bilancio di un soggetto giuridico e quindi della sua considerazione ai fini della predisposizione del bilancio consolidato della capogruppo vengono individuati tre parametri utili. Questi tre parametri sono il totale dell’attivo, il patrimonio netto e il totale dei ricavi caratteristici. Il principio contabile applicato prevede che “in presenza di patrimonio netto negativo, l’irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti”. Questo è il caso della Regione Emilia-Romagna che presenta al bilancio esercizio 2019 un patrimonio netto negativo pari ad euro 532.181.819,85.

Nella d.g.r. n. 1051/2020 viene definito che “il totale dell’attivo corrisponde al totale dell’attivo dello stato patrimoniale del Bilancio economico-patrimoniale 2019 della Regione” e che “il totale dei ricavi caratteristici corrisponde al totale degli accertamenti dei primi 3 titoli delle entrate al netto delle componenti riguardanti il perimetro sanitario e dei proventi finanziari (interesse attivi) e delle altre entrate da redditi di capitale (distribuzioni di utili)”.

Nel medesimo provvedimento deliberativo viene determinato l’importo di euro 5.849.646.018,33 in riferimento al parametro “totale dell’attivo” ed euro 2.243.624.477,78 in riferimento al parametro “totale dei ricavi caratteristici”. Contestualmente viene determinata “la soglia di irrilevanza per l’inclusione degli enti, aziende e società da essa controllate o partecipate nel bilancio consolidato della Regione, fissata al 3%, corrisponde ai valori” di euro 175.489.380,55 per il parametro “totale dell’attivo” ed euro 67.308.734,33 per il parametro “totale dei ricavi caratteristici”.

Fanno parte del perimetro di consolidamento oltre la Capogruppo Regione, n. 16 soggetti fra i quali l’Assemblea legislativa (organismo strumentale), n. 7 società (TPER s.p.a., FER s.r.l., IRST s.r.l., Lepida s.c.p.a., ART-ER s.c.p.a., Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a. e APT s.r.l.) e n. 8 enti strumentali (Agenzia Interregionale per il fiume PO, ER-GO Azienda regionale per il diritto agli studi superiori, Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile, ARPAE, Agenzia regionale per il lavoro, IBC istituto per i beni artistici culturali e naturali dell’Emilia-Romagna, Intercent-ER e Agrea).

Per quanto concerne le direttive da inviare ai soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento, la Regione comunica che “le direttive per la predisposizione del Bilancio consolidato sono state elaborate e impartite agli enti inclusi nel perimetro di consolidamento in conformità a quanto previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e dal relativo Allegato 4/4 recante il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato. Le direttive per la predisposizione del Bilancio consolidato per l’esercizio contabile 2019 sono state trasmesse ai soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento con protocollo PG/2020/0229000 del 17/03/2020”.

Per quanto concerne le operazioni di preconsolidamento, la Regione riferisce che le “principali ragioni che hanno reso necessarie le rettifiche di preconsolidamento sono [...]: - Elisione dei trasferimenti tra Giunta e Assemblea per rendere neutra la gestione dei risconti passivi contabilizzati nello stato patrimoniale dell’Assemblea Legislativa effettuata per l’elaborazione del Rendiconto consolidato [...]; - Eliminazione delle operazioni e dei saldi sussistenti tra i componenti del Perimetro di consolidamento, -Scritture contabili di rettifica delle partecipazioni iscritte nella sezione immobilizzazioni finanziarie del Rendiconto regionale con il patrimonio netto delle società, agenzie, aziende ed istituti strumentali inclusi nel consolidamento; - Riclassificazione dei ricavi delle partecipate in incrementi di

immobilizzazioni materiali; - Elisione di dividendi dalle partecipate”.

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato prevede due metodi di aggregazione ovvero il metodo integrale e quello proporzionale. Col primo metodo (c.d. metodo integrale) “I bilanci della capogruppo e dei componenti del gruppo, [...] sono aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili, rettificati sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (ricavi e proventi, costi e oneri): - per l'intero importo delle voci contabili con riferimento ai bilanci degli enti strumentali controllati e delle società controllate”. Col secondo metodo (c.d. metodo proporzionale) i bilanci sono aggregati “per un importo proporzionale alla quota di partecipazione, con riferimento ai bilanci delle società partecipate e degli enti strumentali partecipati”.

La Regione chiamata a riferire al riguardo, comunica che “le società e gli enti inclusi nel Perimetro di consolidamento sono stati consolidati con il metodo integrale fatta eccezione per l’Agenzia AIPO e per TPER Spa, per le quali è stato applicato il metodo proporzionale in ragione della quota posseduta in base al principio contabile. In particolare, l’agenzia AIPO è stata consolidata al 25% e TPER al 46,13%. Per il consolidamento si è proceduto alla somma delle singole poste di bilancio, dei soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento, cui ha fatto seguito un processo di elisione delle rilevanze contabili infragruppo, finalizzato all’eliminazione di debiti/crediti e costi/ricavi conseguenti ad operazioni intrattenute fra soggetti stessi. L’assunzione di attività, passività, costi e ricavi dei singoli bilanci delle società ed enti consolidati integralmente, è avvenuta per l’intero ammontare delle voci di bilancio, indipendentemente dalla partecipazione detenuta da Regione Emilia-Romagna, mentre per l’Agenzia AIPO e per TPER Spa è stata effettuata sulla base delle quote sopra indicate”.

Il principio applicato prevede che il bilancio consolidato debba rappresentare soltanto le operazioni che i componenti inclusi nel consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo, in quanto tale documento contabile si basa sul principio che esso deve riflettere la situazione patrimoniale-finanziaria e le sue variazioni, incluso il risultato economico conseguito, di un'unica entità economica composta da una pluralità di soggetti giuridici. Conseguentemente, al fine di realizzare ciò suddetto devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci, perché costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo. In caso contrario, qualora non fossero eliminate tali partite, i saldi consolidati risulterebbero indebitamente accresciuti.

Il principio contabile applicato prevede che una delle attività da compiere prima del consolidamento riguardi la riconciliazione dei saldi contabili.

Per quanto concerne l’attività di asseverazione dei crediti e dei debiti della Regione con i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate, *ex art. 11, c. 6, lett. j)* del d.lgs. n. 118/2011, l’ente riferisce che “La procedura di riconciliazione dei rapporti creditori/debitori riferita all’esercizio finanziario 2019 è stata avviata il 12 marzo 2020, in anticipo rispetto alla chiusura da parte della Giunta Regionale della procedura di ricognizione dei residui attivi e passivi al 31/12/2019, formalizzata con DGR 252 del 30/03/2020. L’avvio anticipato è avvenuto con riferimento a 10 enti e società partecipati i cui saldi contabili risultavano a zero. Complessivamente, la procedura di riconciliazione ha il complesso dei 45 enti e società partecipati dalla Regione e ha comportato nell’insieme l’analisi di oltre 750 posizioni contabili”. La Regione indica, altresì, che “Alla data del 31/12/2020, è stata acquisita la doppia asseverazione per tutti i 45 enti e lo stesso Collegio dei Revisori”.

Tuttavia, le ultime asseverazioni dei rapporti creditori e debitori con alcune di enti compresi nel bilancio consolidato (Art-ER s.c.p.a., FER srl non conciliato, Lepida s.c.p.a. e Aipo) sono state effettuate dopo

l'approvazione da parte della regione del Bilancio consolidato, avvenuta con deliberazione assembleare n. 31 del 24 novembre 2020. Inoltre, si evidenzia che il termine di approvazione del bilancio consolidato per l'esercizio 2019 è stato prorogato al 30 novembre 2020 ad opera del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (art. 110, c.1), rispetto al termine ordinario del 30 settembre dell'anno successivo al periodo di riferimento previsto dall'art. 18 del d.lgs. n. 118/2011.

Al riguardo, la Regione con nota prot. 4178/2021 riferisce che "Alla data di approvazione del Bilancio consolidato 2019 (Delibera di Giunta Regionale n. 1451 del 26/10/2020), tutte le restanti procedure di conciliazione debiti/crediti con enti e società rientranti nel Perimetro di consolidamento risultavano concluse con alcune eccezioni [...] e riferite a AIPO, ART-ER Scpa e Lepida Scpa".

In relazione a quanto precede, si evidenzia la necessità che la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra tutti i soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento sia preventiva rispetto alla predisposizione del bilancio consolidato, in modo da consentire il corretto svolgimento delle operazioni di elisione preliminari all'elaborazione del bilancio medesimo.

Per quanto concerne le elisioni, la Regione indica che in sede di consolidamento sono state eliminate le operazioni e i saldi sussistenti tra i componenti il Perimetro di consolidamento, informando che la corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento delle eventuali differenze. Quindi, l'ente indica che al riguardo è stata svolta nel corso dell'anno 2020 la conciliazione dei crediti e dei debiti sussistenti alla data del 31 dicembre 2019 nei confronti delle proprie società controllate o partecipate e dei propri enti strumentali. Con riferimento alle diverse voci di Conto economico e di Stato patrimoniale, le operazioni avvenute nel corso dell'esercizio, tra soggetti facenti parte del Perimetro di consolidamento, relativamente alle diverse tipologie di acquisti o vendita di beni e servizi, rimborsi, operazioni relative alle immobilizzazioni, trasferimenti in c/capitale o di natura corrente sono, informa l'ente, state elise, così come sono stati eliminati i crediti e i debiti derivanti dalle suddette operazioni, se ancora sussistenti al 31 dicembre 2019 o le poste debitorie e creditorie derivanti da gestioni pregresse evidenziate in sede di conciliazione. L'ente, inoltre, indica che sono state effettuate le scritture contabili di rettifica delle partecipazioni iscritte nella sezione immobilizzazioni finanziarie del Rendiconto regionale con il patrimonio netto delle società, agenzie, aziende ed istituti strumentali inclusi nel consolidamento.

Come indicato precedentemente, ai sensi dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, il bilancio consolidato è costituito da documenti contabili, quali il Conto economico consolidato, lo Stato patrimoniale consolidato e dagli allegati relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa e relazione del collegio dei revisori dei conti.

Dall'esame delle principali voci del Conto economico consolidato e dello Stato patrimoniale consolidato emerge che il patrimonio netto risulta negativo e pari ad euro 360.573.186,69 nel 2018 ed euro 801.135.492,24 nel 2019. Tale numero negativo deriva in gran parte dal valore del Fondo di dotazione della Regione che nel 2018 ammonta a - 1.766.753.873,33 nel 2019 a - 1.310.591.488,74 e nel 2020 a - 952.107.059,92 (valori acquisiti dall'esame del documento contabile Stato patrimoniale della Regione, allegato al rendiconto regionale).

La Regione a livello di bilancio consolidato consegue per l'esercizio 2019 un risultato positivo pari ad euro 457.017.709,26, leggermente in calo rispetto a quello del 2018 che era di euro 469.961.700,92 (differenza in negativo di euro 12.943.991,66), nonostante il 2019 segni un incremento del differenziale fra componenti positivi della gestione e quelli negativi (A-B) pari a euro 51.439.709,02. Il risultato di esercizio di pertinenza di terzi è per l'anno 2019 positivo e pari ad euro 426.828,29 mentre per il 2018

era negativo e pari a euro 345.658,94.

Il risultato della gestione finanziaria per l'anno 2019 migliora di euro 3.279,67 rispetto a quello del 2018. Si rileva che gli oneri finanziari ammontano ad euro 52.246.743,39 nel 2019 ed euro 55.746.833,16 nel 2018. Dall'esame della nota integrativa emerge che "il 96% del totale degli oneri finanziari consolidati deriva dal Rendiconto consolidato di Regione. [...] Come lo scorso anno, si evidenzia che il valore degli interessi passivi della Regione è in calo circa del 6%. Per quanto attiene gli altri componenti il Perimetro di consolidamento, è opportuno sottolineare che per sei, tra agenzie, aziende e istituti, non si rilevano, sui corrispondenti bilanci, oneri finanziari mentre per la maggior parte dei restanti enti strumentali o società tali costi, seppur presenti, risultano essere di modesta entità. Il valore maggiore, dopo la Regione, è quello registrato da TPER per un importo di € 1.120.036,40 costituiti principalmente da oneri per un prestito obbligazionario. Per quanto riguarda ISRT, il dettaglio sugli oneri finanziari è il seguente: interessi su mutui € 398.694,00, oneri e commissioni bancarie e postali € 13.977,00, fidejussioni e oneri € 14.346,00, interessi passivi v/fornitori € 73.632, interessi passivi di mora e interessi passivi e v/erario per ravvedimenti € 463,00, commissioni bancarie di affidamento € 6.000,00 e perdite su cambi € 1.292,00 per un totale di € 508.404,00. Per FER gli oneri finanziari sono composti da interessi e altri oneri finanziari verso banche € 243.101,00, altri oneri € 106.436,00 e utili e perdite su cambi € 2,00".

La gestione straordinaria nel 2019 consegue un risultato positivo pari ad euro 21.239.481,54 e nel 2018 di euro 105.294.822,66, con un differenziale negativo pari ad euro 84.055.341,12.

Per quanto concerne lo Stato patrimoniale si registra una importante diminuzione della voce "C) totale attivo circolante" che da euro 5.669.919.074,01 del 2018 passa ad euro 5.381.335.216,79 nel 2019, con un differenziale negativo di euro 288.583.857,22.

Si evidenzia una riduzione della voce "D) debiti" che da euro 6.306.334.930,41 nel 2018 passa ad euro 5.696.075.621,87 nel 2019 (con un differenziale positivo in termini di riduzione del debito pari ad euro 610.259.308,54). Gli interessi passivi, rilevati nel Conto economico, nel 2018 erano pari ad euro 55.560.705,16 e nel 2019 ammontano ad euro 51.672.946,92 con una riduzione pari ad euro 3.887.758,24.

Infine, per quanto concerne le attività preliminari all'approvazione del bilancio consolidato esercizio 2020, la Regione con delibera di Giunta regionale n. 2005 del 28 dicembre 2020, ha approvato gli elenchi contenenti il Gruppo Amministrazione Pubblica e gli enti inclusi nel Perimetro di consolidamento. L'ente ha comunicato l'elenco ai soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento ed ha elaborato le direttive da impartire a tali soggetti per la predisposizione dei documenti da trasmettere ai fini dell'elaborazione del Bilancio consolidato 2020 e quindi trasmesse ai soggetti inclusi nel perimetro.

1 INTRODUZIONE

1.1 Il significato del giudizio di parificazione regionale

Premessa.

“La tenuta del sistema democratico non può prescindere dal rispetto del principio di legalità e dalla corretta gestione delle risorse pubbliche”.

È questo l'efficace *incipit* dell'Introduzione pronunciata, lo scorso 23 giugno, dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino in apertura dell'udienza del Giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 2020.

A garanzia di tale fondamentale obiettivo, si colloca, dunque, l'odierno Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna.

Con tale Giudizio si conferisce certezza ai dati di consuntivo forniti dall'Amministrazione per rappresentare all'Assemblea della sovranità regionale, e per essa ai cittadini emiliano-romagnoli, i risultati contabili e gestionali del ciclo di bilancio derivanti dall'impiego delle pubbliche risorse.

Tale Giudizio, celebrato innanzi alla Corte dei conti “con le formalità della sua giurisdizione contenziosa” (art. 40, primo comma, del Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), in piena coerenza con il dettato costituzionale (art. 100, secondo comma, Cost.), si innesta nel rapporto dialettico che si svolge tra le istituzioni (Giunta e Consiglio regionali) depositarie della rappresentanza politica.

Sin dalle prime pronunce, la Corte costituzionale ha ritenuto che la norma contenuta (ora) nel quarto comma dell'articolo 81 - le Camere approvano ogni anno i bilanci e i rendiconti consuntivi presentati dal Governo - ha inteso conferire forza di legge costituzionale a una norma dell'ordinamento contabile dello Stato, preesistente alla Costituzione e fondamentale di uno Stato rappresentativo, nel quale l'autorizzazione a riscuotere le entrate e il controllo della pubblica spesa sono affidati alle Camere elettive e sono la loro prima ragion d'essere (Corte cost., sent. n. 165/1963).

Quella della *resa del conto* non costituisce mera questione “tecnica”, di natura prevalentemente contabile, qualificando bensì il nesso cruciale nella delimitazione dei rapporti di potere tra Governo e Parlamento e, nell'ordinamento regionale, tra Giunta e Consiglio.

La rappresentazione delle poste finanziarie contabili secondo il principio della trasparenza consente, a garanzia del supremo principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.), la verifica, nel concreto, di quanto di ciò che è stato previsto in occasione delle previsioni di bilancio è stato poi nei fatti realizzato.

Giudizio di parificazione nell'attuale contesto emergenziale.

La valorizzazione della trasparenza e dell'intellegibilità dei dati contabili, attraverso la lettura e l'analisi affidata dall'ordinamento costituzionale alla Corte dei conti appare oggi ancor più avvertita dai cittadini nel perdurare dello stato emergenziale a garanzia di una legittima e sana gestione delle risorse pubbliche.

Si tratta di notevoli stanziamenti che - oltre a quelli interni già stanziati per tale emergenza nel corso del 2020 e anche nel 2021 - verranno assegnati dall'Unione europea al nostro Paese a seguito dell'approvazione da parte della Commissione lo scorso 23 giugno del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dall'Italia. (Nel complesso, si potrà disporre di circa 248 miliardi di euro. A tali risorse, si aggiungono quelle rese disponibili dal programma REACT-EU che, come previsto dalla normativa UE, vengono spese negli anni 2021-2023. Si tratta di fondi per ulteriori 13 miliardi).

A questo riguardo, il Presidente del Consiglio dei ministri Mario Draghi, nel discorso tenuto all'Accademia dei Lincei il 1° Luglio 2021, nel ricordare che il 20 marzo 2020 la Commissione europea (COM(2020) 123 Final) ha comunicato al Consiglio europeo l'attivazione della clausola di salvaguardia

generale del patto di stabilità e crescita (artt. 5, par. 1, 6, par. 3, 9, par. 1, e 10, par. 3, reg. (CE) n. 1466/97; artt. 3, par. 5, e 5, par. 2, reg. (CE) n. 1467/97), ha posto in evidenza che nel corso del 2020 il rapporto tra debito pubblico e pil è aumentato al 155,8 per cento, con un incremento di 21 punti (a fine 2021 in Italia, secondo le stime della Commissione Europea, il debito pubblico aumenterà dal 135% del Pil, al 160%).

Tanto premesso, il Presidente del Consiglio ha affermato che, anche per iniziare la politica di rientro del rapporto tra debito e pil, il tasso di crescita strutturale dell'economia del nostro Paese dovrà crescere il più possibile, consentendo così “di aumentare le entrate fiscali abbastanza da bilanciare l'aumento del debito[...]”.

È peraltro indubbio come all'aumento delle entrate correlato all'auspicata crescita dell'economia dovrà accompagnarsi la revisione dell'intero sistema fiscale, riordinando il prelievo, riducendo le dimensioni oggi abnormi dell'evasione e rendendo più efficace il sistema di riscossione dei tributi.

La strategia di rilancio dell'economia valorizza il ruolo della Regione nel sostegno al sistema economico territoriale e rende centrale la leva del bilancio pubblico.

La corretta rappresentazione delle poste di bilancio è, infatti, evidentemente, pre-condizione necessaria per l'oculata e razionale gestione delle risorse, anche a sostegno del tessuto produttivo, economico e sociale del territorio amministrato.

La decisione di parifica

In merito alla decisione di parifica, va ricordato che il d.l. n. 174/2012 - normativa che si qualifica quale principio fondamentale in materia di coordinamento finanziario poiché intesa a rafforzare i livelli di governo statale e regionale e a garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (Corte cost., sentt. n. 39/2014; n. 267/2006) - ha esteso anche alle Regioni a Statuto ordinario l'istituto del Giudizio di parifica del rendiconto intestato alla Corte dei conti: si tratta di un evento di particolare solennità e rilievo come momento di chiusura del sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti a salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, nonché a tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 28, 81, 97, 100, 103, 117, 119 Cost. e l. n. 243/2012).

La decisione di parifica costituisce il momento conclusivo dell'attività di controllo (Corte conti, Sez. riun. contr., delib. n. 31/CONTR/12; Sez. aut., delib. n. 14/2014/INPR) svolto dalla Sezione regionale di controllo e funge da presupposto necessario ed ineludibile per pervenire all'intangibilità del rendiconto, successivamente e autonomamente approvato dall'organo legislativo².

Il giudizio di parificazione del rendiconto, si inserisce, infatti, nella ciclica attività di programmazione e di definizione della legge di bilancio svolta dalla Regione e che si conclude nella definitiva approvazione della legge di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio finanziario dell'anno trascorso nella prospettiva della predisposizione della nuova sessione di bilancio per l'anno successivo. In tale contesto “circolare” e dinamico del controllo, gli esiti del giudizio di parificazione della Corte dei conti potranno o meno essere sussunti nella legge di approvazione del rendiconto, che diverrà così intangibile e non potrà essere modificato in nessuna delle sue parti (r.d. n. 827/1924, art. 150).

Al riguardo, va ricordato che già le prime pronunce della Corte costituzionale³ avevano del resto chiarito come la parifica della Corte dei conti, inserendosi nel rapporto Governo – Parlamento, ed in posizione di indipendenza rispetto alle assemblee legislative, rivesta un ruolo specifico conferendo certezza ai

² Cfr., Corte conti, Sez. riun. spec. comp., sent. n. 27/2014, pronunciata a seguito del ricorso presentato dalla Regione Campania avverso la delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di diniego di parificazione del rendiconto del 2012.

³ Cfr., sentt. n.121/1966; n.142/1968.

risultati del rendiconto medesimo predisposto dall'amministrazione.

Il dato normativo distingue - sebbene teleologicamente tra loro collegati - la "decisione"⁴ (di cui all'art 39 del r.d.n.1214 del 1934, testo unico sulla Corte dei conti) e la "relazione allegata" (ex art. 41 del medesimo testo normativo), entrambe promananti dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti all'esito di un unitario procedimento, documenti dotati di autonomia sotto il profilo della ritualità, dell'oggetto e delle finalità: mentre la relazione assume la forma di un "referto", cui si riconnette, per l'amministrazione controllata, un compito generico di riesame e, nel caso, di cambiamento delle prassi applicative (cfr., art. 3, comma 8, l. n. 20/1994), la decisione è invece connotata da profili e momenti formali tipici di una "sentenza".

L'esatta determinazione del risultato di amministrazione costituisce l'oggetto principale del giudizio di parificazione che riguarda non solo le analisi delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi residui ma anche la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio.

In particolare, il controllo non può che concernere l'intrinseca attendibilità delle poste che lo compongono: la validazione di un risultato di amministrazione infedele avrebbe l'effetto di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio condizionando anche l'equilibrio degli esercizi futuri (Corte cost., sent. n. 89/2017).

Va aggiunto che, in occasione della parifica, il controllo compiuto dalla Sezione regionale riguarda anche la corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile.

Si evidenzia altresì che il controllo della Corte sul ciclo di bilancio, che vede quale culmine e momento di sintesi il Giudizio di parifica, ad esso non si arresta.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d.l. n. 174 del 2012, la Sezione regionale, nel sistema della circolarità del controllo, esamina anche le leggi di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo, nonché l'esame delle tipologie delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali, in una logica che, ancora una volta, colloca la Corte (organo ausiliare) in un rapporto di collaborazione con l'organo ausiliato (la Regione) che esclude qualsiasi profilo di contrapposizione; talché, la funzione di garanzia propria dell'attività resa dall'organo ausiliare assolve alla finalità di asseverazione del diritto oggettivo e dunque di condizionamento e limite alla parzialità degli interessi intestati agli organi dispositivi (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia-Romagna delib. n. 72/2021/FRG).

La parifica dei rendiconti regionali

Le caratteristiche proprie dell'istituto in esame sono state precisate dalla Corte dei conti in talune delibere di indirizzo delle Sezioni autonomie (delib. 97/SEZAUT/2013/INPR; N. 14/SEZAUT/2014/INPR) e delle Sezioni riunite in sede di controllo (delib. n. 77/SSRRCO/QMIG/2013).

Peculiare natura del Giudizio di parificazione - in cui trovano sintesi le funzioni di controllo e giurisdizionali intestate alla Corte dei conti (artt. 100 e 103 Cost.) - è quella certativa avente ad oggetto la corrispondenza tra le risultanze del rendiconto i dati delle scritture contabili da cui scaturiscono effetti di certezza giuridica, con carattere vincolante per quanto riguarda l'oggetto dell'accertamento.

E' bene, sul punto, rimarcare che nel Giudizio di parificazione, stanti le formalità della giurisdizione contenziosa, si rileva come essenziale, anche in ossequio al principio del giusto processo (art. 111 Cost.), il rispetto del principio del contraddittorio con i rappresentanti degli enti controllati e, tenuto conto del ruolo di garanzia riconosciutogli dalla legge, con il pubblico ministero.

⁴ La Corte di cassazione si è espressa per la natura "non giurisdizionale, né di atto amministrativo" della delibera che conclude il giudizio di parificazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Cass. civ., SS.UU., n. 23072/2014; Cass. n. 22645/2016).

Va altresì evidenziata la distinzione ed autonomia tra la sfera di competenza della Regione e quella della Corte dei conti, in quanto l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo che segue la decisione della Corte dei conti non significa ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti, costituendo esercizio di autonoma funzione politica; né può dirsi che l'esercizio dell'attività della Corte dei conti possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione se fornisce osservazioni e suggerisce variazioni o riforme che ritenga opportune (Corte cost., n. 72/202; n. 121/1966; Corte conti, Sez. riun. spec. comp. n. 38/2014 e n. 27/2014).

Quanto poi al contenuto del giudizio di parifica, la prima e fondamentale operazione svolta dalla Sezione regionale consiste sia nel raffronto dei risultati del rendiconto generale, tanto per le entrate quanto per le spese, con la legge di bilancio, ma anche con la legge di assestamento nonché alle altre leggi e ai provvedimenti amministrativi di variazione del bilancio medio tempore intervenuti, anche avvalendosi delle scritture del Servizio di ragioneria della Regione (o di struttura equivalente) nonché delle registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale

1.2 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna

Oggetto del presente giudizio di parificazione è il rendiconto generale relativo all'esercizio 2020 della Regione Emilia-Romagna. Il 2020 è il primo anno di mandato della Giunta regionale insediatasi a seguito delle elezioni del 26 gennaio 2020.

La disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio prevista dal d.lgs. n. 118/2011, prescrive che le regioni e gli enti locali adottino la contabilità finanziaria e, a fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali (art. 2) sulla base di appositi principi contabili generali e applicati (individuati nell'art. 3 e in numerosi allegati allo stesso d.lgs. n. 118).

Viene previsto un piano dei conti integrato (art. 4), al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il Sistema europeo dei conti nazionali nell'ambito delle rappresentazioni contabili. Il piano dei conti, ispirato a comuni criteri di contabilizzazione, è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali, definito in modo da evidenziare, attraverso i principi contabili applicati, le modalità di raccordo, anche in una sequenza temporale, dei dati finanziari ed economico-patrimoniali, nonché consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Allo scopo di pervenire ad una classificazione dei conti omogenea, si prevede (art. 11) l'adozione di schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali, nonché di comuni schemi di bilancio consolidato (conto economico consolidato, stato patrimoniale consolidato, la relazione sulla gestione consolidata corredata della nota integrativa, relazione del collegio dei revisori dei conti) con gli enti e organismi strumentali (art. 11-*bis*).

Il titolo II del decreto n. 118 definisce i principi contabili generali e applicati per il settore sanitario, la cui attuazione ha avuto avvio nel 2012.

A partire dal 2015 le disposizioni recate nel d.lgs. n. 118 del 2011, come integrate dal d.lgs. n. 126 del 2014, hanno trovato concreta applicazione.

Con svariati decreti emanati nel corso degli anni 2015 e seguenti sono state apportate modifiche ai principi contabili generali, ai principi contabili applicati e agli schemi di bilancio e di rendiconto.

Per quanto specificamente attiene al Rendiconto, va ricordato come esso - già previsto dall'articolo 68, comma 8, dello Statuto regionale, che ne stabiliva la presentazione da parte della Giunta regionale

all'Assemblea entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario cui si riferisce e l'approvazione con legge entro il 31 dicembre dello stesso anno, prima dell'approvazione del bilancio di previsione - trovi oggi specifica disciplina, oltre che nel già ricordato art. 11, negli artt. 18 e 63 dello stesso decreto legislativo n. 118 e nel relativo allegato 10.

Più specificamente, l'art. 18 fissa i termini di approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti delle regioni, stabilendo nel 31 dicembre dell'anno precedente il termine ultimo di approvazione del bilancio di previsione e nel 31 luglio dell'anno successivo il termine entro il quale l'assemblea deve approvare il rendiconto. Allo scopo di consentire lo svolgimento del giudizio di parifica da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, lo stesso articolo 18, come modificato dall'articolo 1, lett. t, d.lgs. n. 126/2014, ha previsto che la giunta regionale provveda alla preventiva approvazione del relativo progetto di legge entro il precedente 30 aprile. Per quanto attiene al bilancio consolidato, la norma ne prevede l'approvazione entro il 30 settembre dell'anno successivo.

Analogamente quanto avvenuto con riferimento all'esercizio 2019, in considerazione della situazione emergenziale ancora in corso, il legislatore nazionale, al fine di alleggerire il carico amministrativo degli enti territoriali ha previsto la possibilità di prorogare i termini per l'approvazione del rendiconto relativo all'anno 2020 da parte della giunta e del consiglio rispettivamente al 30 giugno 2021 e al 30 settembre 2021 (cfr. art.3, c.3, lett.a del d.l. 30 aprile 2021, n. 56⁵). La Giunta della Regione Emilia-Romagna non si è avvalsa di tale facoltà.

A sua volta l'articolo 63 del d.lgs. n. 118 dispone, che "I risultati della gestione sono dimostrati nel rendiconto generale annuale della regione" (comma 1) prevedendo poi che "Il rendiconto generale, composto dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale, è predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 del presente decreto" (comma 2).

Il Rendiconto generale riassume, dunque, i risultati della gestione e individua le effettive disponibilità finanziarie e patrimoniali dell'Ente sulle base delle quali devono essere definite le future previsioni.

Il Rendiconto si compone del conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Esso è preceduto da una relazione generale illustrativa dei dati consuntivi predisposta dalla Giunta regionale.

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 sin dal 2012 per effetto di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Il giudizio di parificazione si articola in una fase istruttoria, nell'ambito della quale vengono acquisiti presso l'amministrazione regionale i dati e le informazioni di natura finanziaria e gestionale, e in 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, nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, il Rendiconto generale della Regione, mediante una vera e propria decisione che rende certi ed immutabili i dati in esso contenuti.

Ad entrambe le fasi partecipa il procuratore regionale: in quella istruttoria ha piena conoscenza delle

⁵ Disciplina poi trasfusa nell'art. 11-*quater*, c.3, del d.l. n. 52/2021.



richieste avanzate dalla sezione all'amministrazione regionale e delle relative risposte e in quella decisionale è parte del giudizio, legittimato *ex lege* ad intervenire.

Alla decisione di parificazione è unita la relazione della Sezione regionale di controllo.

In termini cronologici il giudizio di parificazione regionale si inserisce tra la presentazione del disegno di legge da parte della Giunta e la sua approvazione da parte dell'Assemblea legislativa⁶. Il progetto di legge n. 3310 concernente il Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020 è stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 603 del 26 aprile 2021, presentato all'Assemblea legislativa il 4 maggio 2021 e pubblicato nel supplemento speciale del Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n. 40 del 4 maggio 2021

1.2.1 L'attività istruttoria svolta

Per quanto riguarda l'attività istruttoria in generale, la Sezione ha provveduto attraverso richieste finalizzate all'acquisizione dei dati finanziari e delle relazioni su specifici argomenti. Le richieste sono state inoltrate al Capo di gabinetto del Presidente della Giunta regionale e al Servizio "Pianificazione Finanziaria e Controlli" cui, con delibera di Giunta regionale n. 468 del 2017, è stato demandato il coordinamento delle attività di informazione e comunicazione della Regione con la Corte dei conti; il Servizio ha provveduto alla raccolta e alla trasmissione dei dati e delle informazioni richieste dalla Corte. Tutti gli atti, richieste di informazioni e documenti inviati e/o ricevuti dalla Regione sono stati trasmessi tempestivamente alla Procura regionale.

La relazione istruttoria da anettere al giudizio di parificazione è stata trasmessa all'Amministrazione regionale ed è stato fissato un incontro per consentire alla stessa di presentare eventuali deduzioni.

In applicazione dell'art.85 del d.l. 17 marzo 2020, n.18 l'udienza di contraddittorio del 12 luglio è stata svolta in videoconferenza.

All'incontro per il contraddittorio finale hanno partecipato il Procuratore regionale e i sostituti procuratori.

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

- 11 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di spesa per il personale;
- 18 marzo 2021: richiesta istruttoria sul bilancio consolidato 2019;
- 18 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di Fondi comunitari;
- 23 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di sanità regionale;
- 23 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di società partecipate;
- 23 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di Conto economico e Stato patrimoniale;
- 23 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di indebitamento regionale;
- 23 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di Gestione delle entrate e gestione della spesa;
- 24 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di programmazione, analisi della gestione finanziaria ed equilibri di bilancio;
- 25 marzo 2021: richiesta istruttoria in materia di Conto del Tesoriere;
- 2 aprile 2021: istruttoria integrativa in materia di spesa per il personale;
- 4 maggio 2021: richiesta istruttoria integrativa sul bilancio consolidato 2019;

⁶ 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).

- 7 giugno 2021: richiesta istruttoria integrativa in materia di indebitamento regionale;
- 8 giugno 2021: richiesta istruttoria integrativa in materia di Analisi della gestione finanziaria ed equilibri di bilancio;
- 11 giugno 2021: richiesta istruttoria integrativa in materia di Conto del Tesoriere;
- 15 giugno 2021: nota relativa alla situazione dell'istruttoria in relazione al capitolo sulle partecipazioni regionali e fissazione di un termine per produrre gli elementi conoscitivi richiesti;
- 17 giugno 2021: nota relativa alla situazione dell'istruttoria in tema di programmazione regionale, rapporti finanziari con gli organismi partecipati, fondo rischi legali e fissazione di un termine per produrre gli elementi conoscitivi richiesti;
- 25 giugno 2021: audizione con i dirigenti regionali e la presenza del Procuratore regionale per un approfondimento istruttorio in materia di modalità di determinazione del fondo rischi legali, riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, eliminazione residui attivi;
- 5 luglio 2021: invio della relazione istruttoria al Presidente della Regione e alla Procura regionale;
- 7 luglio 2021: invio al Presidente della Regione e alla Procura regionale della rettifica alla relazione istruttoria;
- 12 luglio 2021: udienza di contraddittorio 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



2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA REGIONALE. IL BILANCIO DI PREVISIONE E L'ASSESTAMENTO 2020-2022

2.1 Osservazioni sull'ordinamento contabile regionale

Nell'ambito della Relazione riguardante la legislazione di spesa 2020 (Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 77/2021/RQ), la Sezione ha posto in evidenza come il decennio trascorso abbia fatto registrare numerose riforme in materia di contabilità pubblica con effetti rilevanti sulla struttura dei conti pubblici anche con riferimento all'ente Regione. “Il sistema rende espliciti, ora, obblighi di adeguamento dei bilanci di ciascun ente pubblico ai vincoli di finanza pubblica, a loro volta discendenti dalla normativa eurounitaria e che acquisiscono forza cogente in virtù della relativa sussunzione nell'ordinamento domestico a seguito delle novelle normative entrate di recente in vigore.

Si prospetta così un quadro giuridico-contabile omogeneo e coerente – almeno a livello di istituti e di procedure – con quello europeo di riferimento, con contenuti che di volta in volta ciascun Paese definisce anche tenendo conto delle scelte discrezionali che l'organo politico è chiamato ad assumere nella propria indispensabile funzione di guida delle comunità amministrative”.

Nell'ambito di tale mutato quadro istituzionale occorre valutare l'ordinamento contabile della Regione, disciplinato dalla legge n. 40 del 2001 che, nonostante presenti “elementi di indubbia validità, in qualche caso anticipando quelle che sarebbero state novelle realizzatesi a livello nazionale” richiederebbe un adeguamento alla disciplina contabile attualmente vigente.

Per quanto concerne gli strumenti della programmazione regionale numerosi sono stati gli interventi del legislatore nazionale (sia sulla Costituzione che sulle norme ordinarie) e della Corte costituzionale.

In questo quadro di inserisce l'armonizzazione dei bilanci pubblici “finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (Corte cost., n. 184/2016).

Il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è infatti ontologicamente collegato alla necessità di consentire la lettura, secondo il medesimo linguaggio, dei dati contenuti nei bilanci pubblici, in considerazione della stretta relazione funzionale tra “armonizzazione dei bilanci pubblici”, “coordinamento della finanza pubblica”, “unità economica della Repubblica”, osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee (Corte cost., n. 80 del 2017).

Le indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di garanzia degli equilibri della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria, peraltro, non precludono peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi.

In proposito, la Corte costituzionale (sent. n. 184/2016), ha ricordato, con espressione sintetica, che il bilancio è un “bene pubblico”, nel senso, cioè, che esso è un documento contabile funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate che alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.



In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma definito nella legge di bilancio e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato - nucleo storico dell'investitura democratica (Corte cost., ord. n. 17/2019) - costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci; costituendo, quest'ultima, semmai, il limite esterno – a salvaguardia della tenuta degli interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le proprie particolarità.

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo [...] presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non risultano idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti nonché della rendicontazione di quanto realizzato.

Sicché le pur sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.

Pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Una tipizzazione della struttura del bilancio regionale, che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento, dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio è funzionale dunque alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese” (cfr. citata deliberazione n. 77/2021/RQ).

In occasione dell'elaborazione della relazione riguardante la legislazione di spesa 2018, la Regione Emilia-Romagna, ha rappresentato come “le norme riguardanti il processo di programmazione, la legge finanziaria e la classificazione del bilancio, devono ritenersi incompatibili con il decreto legislativo sopra richiamato [d.lgs. n. 118/2011] e non più applicabili, al di là di una esplicita abrogazione nella legge regionale. La Regione, quindi, ha applicato le norme contenute nel decreto legislativo n. 118/2011, nei principi contabili generali e applicati e utilizzato gli schemi di bilancio e di rendiconto approvati e non quelle disciplinate dalla legge regionale n. 40/2001”.

La Sezione ritiene che tale considerazione non appaia pienamente convincente “anche in considerazione dell'esigenza di chiarezza e trasparenza non solo della rappresentazione dei documenti contabili ma, segnatamente, della cornice ordinamentale che li sottende e disciplina”.

2.2 La programmazione nel quadro normativo stabilito dal d.lgs. n. 118/2011

Il d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” (di seguito d.lgs. n. 118/2011) all’Allegato n. 4/1, definisce la programmazione quale processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

Il processo di programmazione si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell’ente; richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente; si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell’ente.

Attraverso l’attività di programmazione, le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.

Dato per presupposto che i bilanci e la contabilità pubblica rappresentano strumenti di governo e di indirizzo dell’attività delle Regioni - le quali godono, per di più, di una autonomia costituzionalmente protetta - e tenendo conto delle “indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria”, secondo il giudice costituzionale devono essere riconosciute le “peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull’esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi”¹.

La Corte costituzionale conferma, infatti, la funzione politica del bilancio regionale, come strumento principale per attivare un circuito virtuoso tra organo politico e comunità amministrata, per cui il primo adotta le scelte di programmazione economica e finanziaria, e redige un documento contabile che permette alla seconda di valutarne le scelte e decidere, nelle forme proprie della democrazia rappresentativa, se approvarle o meno.

Il principio reca con sé ulteriori conseguenze non solo sotto il profilo contenutistico, ma anche sul piano temporale: infatti, secondo l’insegnamento della Corte costituzionale “la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono, da parte dello Stato, la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei”². Infine, come ulteriore conseguenza sotto il profilo soggettivo, le Regioni individuano gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e della pianificazione territoriale e stabiliscono le forme e i modi della partecipazione degli enti locali all’elaborazione dei piani e dei programmi regionali.

I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione, che si attua nel rispetto dei principi contabili generali contenuti nell’allegato 1 del d.lgs. n. 118/2011, devono infatti essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

¹ Corte cost. sent. 184 del 21 giugno 2016.

² Corte cost. sent. 80 del 7 febbraio 2017.



- a) conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire,
- b) valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione.

L'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova, pertanto, della affidabilità e credibilità delle rappresentazioni contabili dell'ente, anche declinate sul versante dell'*accountability*.

Va sottolineato, quindi, che i caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche, sono:

- a) la valenza pluriennale del processo;
- b) la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione;
- c) la coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

Appare opportuno, al riguardo, evidenziare che il Giudice delle leggi, nella recente sentenza n. 49/2018, ha precisato che l'arco temporale stabilito dal legislatore non è arbitrario, ma è il frutto del bilanciamento fra le esigenze di tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi.

Tra i principi contabili contenuti nel citato decreto n. 118/2011 quello della "programmazione", di cui al Titolo III, art. 36, assume quindi specifico rilievo in relazione all'individuazione del ciclo di bilancio. Infatti, nel Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), vengono delineati gli strumenti e i tempi di programmazione delle Regioni come di seguito:

- entro il 30 giugno di ciascun anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale (DEFER) per le conseguenti deliberazioni;
- la Nota di aggiornamento del DEFER, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio;
- 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;
- 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;
- 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;
- il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;
- gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;
- 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 da approvarsi, da parte della Giunta, entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio, conclude il sistema di bilancio.

Ciò premesso, per quel che qui rileva, il citato decreto, come visto, individua quali strumenti della programmazione regionale il DEFR e la relativa Nota di Aggiornamento, il disegno di legge di stabilità regionale, il disegno di legge di manovra del bilancio, gli eventuali disegni di legge di variazione del bilancio e quelli collegati alla programmazione generale e settoriale.

Il giudice delle leggi, al riguardo, confermando il concetto di bilancio come “bene pubblico” come già delineato con la citata sentenza cost. n. 184/2016, ha precisato che “le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono all'un tempo norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci”.

Nell'uso accorto, duttile e partecipato dei propri poteri di pianificazione/programmazione/progettazione, dunque, le istituzioni pubbliche rinvergono alcuni fra gli strumenti più importanti per il raggiungimento delle proprie finalità, concentrando gli stessi sempre più in un ruolo di lettura dei bisogni e di garanzia della risposta ad essi.

2.2.1 Programmazione e *accountability*

In questa prospettiva si introducono e sviluppano le proprie potenzialità, come già cennato, i concetti di *accountability* e di contabilità di mandato; alla luce delle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 80/2017): il ruolo degli enti territoriali, pertanto, deve trovare concretizzazione nella conciliazione tra le disposizioni degli Allegati del d.lgs. n. 118/2011 - omogeneizzante e spersonalizzate in quanto dirette a garantire l'armonizzazione di tutti i sistemi contabili - e la “contabilità di mandato”, connessa al mandato elettorale, la quale, invece, è inevitabilmente specifica, poiché deve consentire la traduzione in termini chiari e comprensibili delle scelte politiche del singolo ente territoriale, ossia della modalità con cui le risorse pubbliche vengono “prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese”.

Dal corretto esercizio della “contabilità di mandato” dipende dunque l'*accountability* dell'ente territoriale nei confronti della collettività amministrata; concetti direttamente collegati tra loro e al principio di trasparenza, definito come “elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione”³.

2.2.2 La programmazione regionale e gli strumenti di autonomia programmatoria

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, come integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha attuato l'armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi⁴ - espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci, ai sensi dell'art. 177, comma 2, lett. e), Cost. (come modificato dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1) - è stato superato il sistema fondato sull'autonomia normativa delle regioni in materia di ordinamento contabile.

L'art. 1, comma 1, del d.lgs. 118/2011, infatti, dispone che “a decorrere dal 1° gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto”: da tale data,

³ Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018.

⁴ Numerosi sono i decreti correttivi successivamente intervenuti: d.m. 20 maggio 2015, al d.m. 7 luglio 2015, al d.m. 1° dicembre 2015, al d.m. 4 agosto 2016, al d.m. 18 maggio 2018, al d.m. 29 agosto 2018, al d.m. 1° marzo 2019, al d.m. 1° agosto 2019 e al d.m. 7 settembre 2020.



pertanto, il sistema delineato dal novellato decreto costituisce il nuovo ordinamento contabile delle regioni a statuto ordinario (per gli enti del servizio sanitario la riforma è già entrata in vigore dall'esercizio 2012).

L'ordinamento contabile delle Regioni, stante l'abrogazione del d.lgs. n. 76/2000, è ora disciplinato pertanto dal Titolo III del d.lgs. n.118/2011 introdotto dal d.lgs. n.126/2014, oltre che dai principi contabili di cui al titolo I del medesimo decreto. Le Regioni, infatti, nell'affiancare la contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria sono tenute a rispettare i principi contabili, generali e applicati, adottando altresì un piano dei conti integrato e schemi di bilancio comuni.

Non è superfluo evidenziare, in questa sede, che l'armonizzazione “non è affatto una novità della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica, inquadrandosi, invece, nella permanente esigenza di “normalizzazione dei conti pubblici” più volte ribadita dal legislatore”⁵. L'armonizzazione, invero, è fondamentale al fine di garantire gli equilibri di bilancio, in quanto permette di confrontare l'andamento dei conti pubblici dei diversi livelli territoriali di governo e, conseguentemente, di verificare il rispetto degli obiettivi parametrici; per poter operare, tuttavia, necessita di una base comune ai soggetti che ne sono interessati.

La condivisione dei dati costituisce, infatti, una preconditione per l'azione di coordinamento e programmazione. L'armonizzazione, richiamando la necessità di rafforzare le procedure di contabilizzazione e trasparenza dei flussi finanziari, garantisce “il controllo degli stessi sia da parte dello Stato che dei cittadini”, e rappresenta dunque “uno snodo essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del federalismo fiscale” e non una semplice tecnicità.

2.2.3 I documenti di economia e finanza regionale 2020. Le note di aggiornamento

Nell'ambito del quadro delineato dal principio contabile il Documento di economia e finanza regionale (DEFER), che l'articolo 36, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 ha reso obbligatorio a decorrere dall'esercizio 2016, definisce il sistema di programmazione della regione in raccordo con il processo di programmazione economico-finanziaria dello Stato, e integrato nel ciclo di programmazione europeo. In proposito si ricorda che la Regione Emilia-Romagna ha anticipato, in via sperimentale, all'esercizio 2015 l'adozione del DEFER in concomitanza con l'inizio della X legislatura.

Il DEFER rappresenta l'atto fondamentale di programmazione in quanto definisce gli obiettivi della manovra di bilancio, ha carattere generale ed orienta tutti i successivi documenti contabili previsionali predisposti dall'ente. 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.

Le linee programmatiche in esso tracciate costituiscono, inoltre, il presupposto del controllo strategico e di tutto il ciclo di bilancio.

Il punto 5.3 dell'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, pur prevedendo che ogni Regione definisce i contenuti del DEFER, ne ha individuato oggetto e finalità in maniera piuttosto puntuale (politiche da adottare, obiettivi della manovra di bilancio definiti in base agli obiettivi di finanza pubblica, quadro finanziario unitario delle risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento, gli indirizzi agli enti

⁵Corte dei conti audizione parlamentare – maggio 2011 contenuta nel documento “Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi.”



strumentali ed alle società controllate e partecipate). Viene inoltre prevista un'articolazione del documento in due sezioni:

“La prima sezione comprende:

- il quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento,
- la descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento agli obiettivi e agli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali.

La seconda sezione comprende l'analisi sulla situazione finanziaria della Regione e, in particolare, contiene:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
- la manovra correttiva;
- l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;
- gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito”.

Tuttavia, come precisato dallo stesso principio contabile, i contenuti finanziari del DEFR, e della relativa Nota di aggiornamento, “sono condizionati all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale e definiti a seguito del parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo. In caso di mancata attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42, i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari”.

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 la Giunta regionale debba presentare il DEFR all'Assemblea legislativa entro il 30 giugno di ogni anno.

Relativamente al periodo di programmazione 2020-2022, in coerenza con il dettato normativo, con delibera della Giunta regionale n. 1064 del 24 giugno 2019 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 218 del 17 settembre 2019, è stato approvato il DEFR 2020.

Come precisato nella delibera citata, tenuto conto che il termine per la presentazione del documento ricadeva negli ultimi mesi della X legislatura, l'elaborazione del medesimo si è limitata ad una descrizione del contesto (economico finanziario, istituzionale e territoriale) di riferimento posticipando e riservando l'individuazione degli obiettivi strategici e degli indirizzi agli organismi partecipati (che concorrono, ciascuno nel rispettivo ambito di competenza, alla produzione e all'erogazione di servizi funzionali allo sviluppo delle linee di governo), alla nuova Giunta che si sarebbe insediata in seguito alle elezioni del 26 gennaio 2020.

A differenza dei precedenti, pertanto, il DEFR 2020 è composto unicamente dalla Parte I e dalla Parte II con un contenuto ridotto alla rappresentazione degli indicatori compositi BES (benessere equo e sostenibile)⁶ e degli indicatori di contesto d'area.

La Parte I si compone di tre sezioni e fornisce una descrizione del contesto in cui si trova ad operare la Regione, la prima sezione descrive gli scenari economico-finanziari a livello internazionale, nazionale e regionale e rappresenta il quadro finanziario pluriennale dell'Unione Europea e le risorse per le politiche di sviluppo. La seconda sezione è dedicata al contesto istituzionale che caratterizza la Regione Emilia-Romagna e pone in evidenza l'organizzazione della Regione stessa, e le azioni poste in essere per il rilancio dell'occupazione e degli investimenti,

i risultati raggiunti in termini di residui fiscali e di autonomia regionale. La terza sezione contiene elementi informativi in ordine al territorio di competenza con riferimento al quadro demografico, al sistema di governo locale, al quadro della finanza territoriale.

Al fine di 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 nazionale⁷ e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio.

La nota di aggiornamento del DEFR 2020, l'ultimo della X legislatura, è stata approvata con delibera della Giunta regionale n. 1840 del 28 ottobre 2019 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 232 del 3 dicembre 2019.

Con delibera della Giunta Regionale n. 2345 del 22 novembre 2019, è stata inoltre approvata la relazione sul Controllo strategico della Regione Emilia-Romagna – Rapporto 2015-2019, a conclusione del ciclo di pianificazione/controllo della X Legislatura.

Nel corso del 2020, con delibera della Giunta regionale n. 788 del 29 giugno 2020 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 27 del 7 ottobre 2020, è stato approvato il DEFR 2021, in riferimento alla programmazione 2021-2023. Con delibera della Giunta regionale n. 1514 del 2 novembre 2021 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 36 del 22 dicembre 2020 è stata approvata la nota di aggiornamento al DEFR 2021.

Il DEFR 2021 è stato integrato con gli obiettivi strategici di programmazione e le linee di indirizzo agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate per il 2020. Si evidenzia inoltre che, in linea con il DEF nazionale⁸ presentato in forma semplificata in considerazione dell'elevata incertezza economica

⁶ Come illustrato nei paragrafi successivi si tratta di indicatori sviluppati per superare il metodo tradizionale di calcolo del benessere basato sul valore del Pil che illustrano “12 domini rilevanti per la misura del benessere” (salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, innovazione, ricerca e creatività, qualità dei servizi). Nel DEFR 2020 della Regione Emilia-Romagna sono stati inseriti 15 indici compositi (costruiti a partire dai 130 indicatori Bes) che mostrano un posizionamento della Regione pari o superiore alla media italiana con la sola eccezione dell'indicatore elaborato per evidenziare le forme di criminalità minore.

⁷ La nota di aggiornamento al DEF nazionale è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019.

⁸ Cfr. Documento di Economia e Finanza 2020 – Sezione II – Analisi e tendenze della finanza pubblica: “Con le Linee Guida del 6 aprile 2020 la Commissione europea, in considerazione dell'elevata incertezza economica causata dalla diffusione del Covid-19 e delle urgenti incombenze che gli Stati membri stanno affrontando, ha ridotto i contenuti obbligatori richiesti per i Programmi di Stabilità. L'Italia ha deciso di avvalersi di questa possibilità. La sezione II è stata predisposta in coerenza con l'impostazione adottata per la sezione I – Programma di Stabilità. In particolare, rispetto ai contenuti previsti o usualmente presentati: i) l'orizzonte di previsione è limitato all'anno 2021, ii) non sono elaborate le previsioni per i sottosettori del conto economico e del conto di cassa delle Amministrazioni Pubbliche; iii) non è incluso il riquadro sulle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico”.



causata dalla diffusione del Covid-19, il DEFR 2021 risulta elaborato limitando la rappresentazione degli scenari economico finanziari alle annualità 2020 e 2021.

Il documento si apre con uno specifico approfondimento sugli effetti della pandemia in corso e sulle misure adottate dalla Regione per affrontare la situazione emergenziale

2.2.4 Programmazione dello sviluppo sostenibile – Agenda 2030

Il 25 settembre 2015, i 193 Paesi membri delle Nazioni Unite hanno adottato all'unanimità la risoluzione 70/1 "Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile". L'Agenda, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, in sostituzione dei precedenti Obiettivi di Sviluppo del Millennio è articolata in 17 obiettivi (*Sustainable Development Goals* - SDGs) a loro volta declinati in 169 sotto-obiettivi, target o traguardi.

Gli SGD s fra loro strettamente interconnessi integrano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile⁹: crescita economica, inclusione sociale, tutela dell'ambiente e si incardinano sulle c.d. cinque P:

Person e: eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e uguaglianza;

Prosperità: garantire vite prospere e piene in armonia con la natura;

Pace: promuovere società pacifiche, giuste e inclusive;

Partnership: implementare l'agenda attraverso solide partnership;

Pianeta: proteggere le risorse naturali e il clima del pianeta per le generazioni future.

Questi i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile:

1. Sconfiggere la povertà: porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo;
2. Sconfiggere la fame: porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione, promuovere un'agricoltura sostenibile;
3. Salute e benessere: assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età;
4. Istruzione di qualità: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti;
5. Parità di genere: raggiungere l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze;
6. Acqua pulita e servizi igienico-sanitari: garantire a tutti la disponibilità e la gestione sostenibile dell'acqua e delle strutture igienico sanitarie;
7. Energia pulita e accessibile: assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni;
8. Lavoro dignitoso e crescita economica: incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti
9. Imprese, innovazione e infrastrutture: costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile;
10. Ridurre le disuguaglianze: ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni;
11. Città e comunità sostenibili: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili;
12. Consumo e produzione responsabili: garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo;

⁹ Per la definizione di sviluppo sostenibile si rinvia al c.d. Rapporto Brundtland (*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*) presentato nel 1987 dalla Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (WCED) del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP). Nel documento è definito sostenibile lo "sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri".

13. Lotta contro il cambiamento climatico: promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere il cambiamento climatico;
14. Vita sott'acqua: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile;
15. Vita sulla terra: proteggere, ripristinare e favorire un uso sostenibile dell'ecosistema terrestre, gestire sostenibilmente le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e far retrocedere il degrado del terreno, e fermare la perdita di diversità biologica;
16. Pace, giustizia e istituzioni solide: promuovere società pacifiche e più inclusive per uno sviluppo sostenibile; offrire l'accesso alla giustizia per tutti e creare organismi efficienti, responsabili e inclusivi a tutti i livelli;
17. Partnership per gli obiettivi: rafforzare i mezzi di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile.

La pandemia da Covid-19 e la conseguente crisi sanitaria e socio-economica se da un lato hanno determinato un impatto negativo sui diciassette obiettivi con conseguente rallentamento e, per molti aspetti, arretramento del percorso verso l'attuazione dell'Agenda, dall'altro hanno reso ancor più evidente la necessità e l'urgenza di un cambiamento radicale e globale dell'attuale modello di sviluppo. Anche l'Unione Europea è impegnata nel recepimento e attuazione dei principi dell'Agenda 2030 predisponendo strategie e politiche coerenti con gli obiettivi citati. Limitandosi, in questa sede, a brevi cenni sui più recenti sviluppi delle politiche per la transizione verso la sostenibilità approvate dall'UE, si ricorda che nel 2016 la Commissione Europea ha rilasciato tre comunicazioni che tracciano il percorso di attuazione dell'Agenda 2030¹⁰.

Il 20 giugno 2017 il Consiglio ha adottato, il documento “*A sustainable European future: The EU response to the 2030 Agenda for Sustainable Development*”, nel quale viene richiesto alla Commissione un monitoraggio regolare degli SDGs a livello europeo.

Il documento di riflessione “Verso un'Europa sostenibile entro il 2030” presentato dalla commissione europea nel gennaio del 2019 ha evidenziato come lo sviluppo sostenibile sia “profondamente radicato nel progetto europeo” soffermandosi sulle “fondamenta politiche per un futuro sostenibile” e su alcuni fattori “attivatori trasversali” presupposti indispensabili per favorire la transizione verso la sostenibilità. Nella nuova agenda strategica 2019-2024 approvata dal Consiglio europeo del 20 e 21 giugno 2019, viene individuata, nell'ambito delle priorità che dovranno orientare i programmi di lavoro delle istituzioni dell'UE, la costruzione di un'Europa verde, equa, sociale e a impatto climatico zero.

Una ulteriore impulso a questo processo è stato impresso dai rinnovati organi dell'UE. La Commissione europea insediata il 1° dicembre 2019 ha espressamente incorporato l'Agenda 2030 nei meccanismi decisionali dell'Unione definendo una serie di obiettivi programmatici strettamente connessi con l'attuazione dell'Agenda, quali, tra gli altri, la realizzazione di un *Green Deal* europeo una “nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Allo stesso tempo, tale transizione

¹⁰ COM(2016) 739 fina, COM(2016) 240 fina e JOIN(2016) 52 fina.

deve essere giusta e inclusiva¹¹". Nell'ambito del *Green Deal* rientra la presentazione di una vera e propria "legge europea" sul clima che dovrebbe tradurre in disposizioni giuridicamente vincolanti l'obiettivo far divenire l'Europa il primo continente climaticamente neutro entro il 2050 nonché la ridefinizione del Semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

A partire dal 2020 i 17 obiettivi definiti nell'Agenda sono stati per la prima volta inclusi in modo sistematico nel Semestre europeo¹².

Infine, anche a seguito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, il *Green Deal* e, più in generale, il passaggio a un modello economico sostenibile e inclusivo, sono stati confermati quali elementi cardine posti al centro anche del piano di ripresa contro la crisi economica e sociale innescata dalla pandemia, (cfr. Commissione Europea - Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 COM(2020) 575 final). Nelle raccomandazioni specifiche per Paese pubblicate a maggio 2020, la Commissione europea, rivolgendosi a tutti gli Stati membri, ha riaffermato come, la diffusione della pandemia da COVID-19 abbia reso ancor più evidente l'interconnessione delle sfere economica, sociale e ambientale e la necessità di una strategia olistica per la ripresa. Sottolineando inoltre che, nell'attuale contesto, l'importanza dell'integrazione degli SDGs nel Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche emerge maggiormente rispetto al passato.

Con l'accordo raggiunto al Consiglio Europeo di dicembre 2020, i leader UE si sono impegnati a ridurre di almeno il 55 per cento le emissioni già entro il 2030. La decisione dei Capi di Stato e di Governo fa seguito alla proposta presentata dalla Commissione Europea a settembre e segna una tappa fondamentale nel raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2050.

2.2.4.1 L'adozione dell'Agenda 2030 in Italia

I singoli Stati sono chiamati a definire a livello nazionale la propria strategia di sviluppo sostenibile al fine del raggiungimento dei predetti obiettivi con il coinvolgimento dei vari livelli di governo.

In Italia, con delibera n. 108 del 22 dicembre 2017 del Comitato interministeriale per la programmazione economica¹³ (CIPE), è stata approvata la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS). La norma di riferimento (art.34, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale" come modificato dall'art. 3, comma 2, della legge 28 dicembre 2015, n. 221) stabilisce, inoltre, l'aggiornamento della Strategia con cadenza almeno triennale.

La definizione della Strategia ha visto "il coinvolgimento di tutti gli attori interessati in modo trasversale e in tutte le fasi del processo. Il confronto con le amministrazioni centrali e regionali, fino all'approvazione della SNSvS, è stato funzionale alla costruzione di un documento condiviso al quale tutti gli attori hanno partecipato con il proprio contributo specifico nella definizione della struttura, nell'individuazione delle scelte strategiche e nella definizione degli obiettivi e dei preliminari strumenti di attuazione.

Le Regioni, in particolare, attraverso la Conferenza Stato Regioni, hanno contribuito al progressivo consolidamento del documento [...] La SNSvS assegna alle istituzioni e alla società civile un ruolo

¹¹ Cfr. Comunicazione della commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, COM (2019) 640.

¹² Istituito nel 2010, il semestre europeo è un ciclo di coordinamento (concentrato nei primi sei mesi dell'anno) delle politiche economiche e di bilancio nell'ambito dell'UE. Rientra nel quadro della governance economica dell'Unione europea.

¹³ Si richiama inoltre il d.l. 14 ottobre 2019 n. 111, convertito con modificazioni dalla l. 12 dicembre 2019, n.41 (cd. decreto clima) che assegna al CIPE che dal 1° gennaio 2021 assume la denominazione di Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), un ruolo rilevante nell'ambito delle politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile.

preciso nel suo percorso attuativo sino al 2030. Secondo il mandato della l. n. 221/2015, la Presidenza del Consiglio dei Ministri coordina l'attuazione della SNSvS, con la collaborazione del Ministero dell'Ambiente, per la dimensione interna, e del Ministero degli Affari Esteri, per la dimensione esterna. Con DPCM del luglio 2019 è stata istituita a tal fine la Cabina di Regia Benessere Italia”¹⁴.

Come viene puntualizzato nelle premesse del documento, a livello nazionale, l'attuazione della Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile deve raccordarsi con i documenti programmatici esistenti, in particolare con il Programma Nazionale di Riforma (PNR) e più in generale con il Documento di Economia e Finanza (DEF). Le azioni proposte e gli strumenti operativi dovranno inoltre inserirsi nell'ambito degli obiettivi individuati a livello comunitario. La Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile è strutturata in cinque aree: Persone, Pianeta, Prosperità, Pace, Partnership. Ogni area si compone di un sistema di scelte strategiche (ordinate con numeri romani) declinate in obiettivi strategici nazionali (ordinati con numeri arabi), specifici per la realtà italiana e complementari ai 169 target dell'Agenda 2030. Il documento identifica anche un sistema di vettori di sostenibilità, definiti come ambiti di azione trasversali e leve fondamentali per avviare, guidare, gestire e monitorare l'integrazione della sostenibilità nelle politiche, piani e progetti nazionali.

In tema di strategie per lo sviluppo sostenibile si ricorda, inoltre, che in Italia, negli anni precedenti all'introduzione dell'Agenda 2030, sulla base di un progetto avviato da Istat e Cnel nel 2010, erano stati introdotti indicatori complementari al PIL, ritenuto sempre più inadeguato quale unica misura del benessere di una popolazione, finalizzati alla misurazione del benessere equo e sostenibile (BES)¹⁵. Il set di oltre cento indicatori illustra dodici domini considerati rilevanti per la misura del benessere legati soprattutto al benessere individuale (salute, istruzione, occupazione, livello di reddito), ma anche collettivo. In questo quadro, pertanto, tramite il coinvolgimento dell'istituto di statistica nella produzione di indicatori finalizzati a rappresentare gli obiettivi introdotti dall'Agenda 2030, l'Italia ha sviluppato, sulla base delle misurazioni del BES, un sistema di raccordo tra i due schemi SDG e BES, rendendo possibile la costruzione di un ampio sistema di indicatori. Come emerge anche dal terzo rapporto Istat sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (Rapporto Sdgs 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia) le valutazioni relative agli Indicatori di Benessere Equo e Sostenibile hanno assunto una particolare valenza in relazione al conseguimento degli obiettivi dell'Agenda.

Gli indicatori di BES sono stati introdotti nell'ordinamento legislativo italiano, come strumento di programmazione economica, dalla l. 4 agosto 2016, n.163, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (l. 31 dicembre 2009, n. 196). All'articolo 10 della legge n. 196 citata sono stati inseriti i due

¹⁴ Cfr. Ministero della transizione ecologica: www.minambiente.it

¹⁵ Gli indicatori sviluppati illustrano 12 domini rilevanti per la misura del benessere (salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, innovazione, ricerca e creatività, qualità dei servizi). Il set di indicatori è stato ampliato per il 2020 a 152 rispetto ai 130 degli anni precedenti.

L'Istat nel “Rapporto BES 2020 – il benessere equo e sostenibile in Italia”, ha evidenziato come le trasformazioni che hanno caratterizzato la società italiana nell'ultimo decennio e il diffondersi della pandemia di SARS-CoV-2 hanno acuito le disuguaglianze rendendo necessario “un lavoro di arricchimento del quadro concettuale del Bes” che si è tradotto fra l'altro nell'aggiunta e sostituzione di indicatori rispetto al *framework* originario. “L'integrazione è stata realizzata in coerenza con le linee fondamentali del programma NextGenerationEU, col quale l'Europa ridisegna la propria visione strategica per l'inclusione e la crescita, e risponde a esigenze conoscitive specifiche, tra cui l'arricchimento delle informazioni disponibili sugli aspetti sanitari, sulla digitalizzazione, sul capitale umano (sia dal lato della formazione, sia dal lato del lavoro) e sul cambiamento climatico, con scelte fortemente orientate all'azione di policy. In particolare, il dominio Salute è stato potenziato con l'aggiunta di due nuovi indicatori, Mortalità evitabile e Multicronicità o presenza di limitazioni gravi tra le persone di 75 anni e più, per meglio rappresentare le fragilità delle persone molto anziane e i punti di debolezza del sistema sanitario e agevolare, così, l'individuazione delle aree su cui intervenire in un'ottica di miglioramento”.

nuovi commi 10-bis e 10-ter che prevedono rispettivamente la redazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dei dati forniti dall'ISTAT, di due documenti:

- un apposito allegato al DEF, che riporti l'andamento, nell'ultimo triennio, di tali indicatori, selezionati e definiti dal Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile, istituito presso l'ISTAT,¹⁶ nonché le previsioni sull'evoluzione degli stessi nel periodo di riferimento, anche sulla base delle misure previste per il raggiungimento degli obiettivi di politica economica, del quadro programmatico, e dei contenuti dello schema del Programma nazionale di riforma;
- una relazione, da presentare alle Camere per la trasmissione alle competenti Commissioni parlamentari entro il 15 febbraio di ciascun anno, circa l'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES), sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio per il triennio in corso.

I dodici indicatori¹⁷ di benessere equo e sostenibile selezionati dal Comitato BES, sono stati adottati, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 15 novembre 2017 e, dopo una fase sperimentale, sono stati introdotti in allegato al DEF a partire dal 2018. Si tratta, come già evidenziato, di indicatori che hanno una attinenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

Nel Rapporto sugli indicatori di benessere equo e sostenibile, allegato al DEF 2019, si affermava che il Programma Nazionale di Riforma (PNR) era stato "ispirato in molti aspetti dalla dimensione del benessere equo e sostenibile e agli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 concordata in sede ONU".

Il successivo Rapporto sui BES non è stato presentato nel mese di aprile 2020, congiuntamente alla presentazione del DEF 2020 in quanto a causa del diffondersi dell'epidemia da Covid-19, secondo quanto previsto dalle Linee guida aggiornate della Commissione europea per i Programmi di stabilità nazionali del 2020 del 6 aprile 2020, rispetto ai precedenti documenti il DEF 2020 presentava un contenuto più limitato.

In particolare, in linea con gli altri Paesi europei, gli scenari di previsione della finanza pubblica sono stati circoscritti alle annualità 2020-2021 e al solo quadro tendenziale, mentre il quadro programmatico

¹⁶ L'art.14 della l. n. 163/2016 ha previsto l'istituzione del Comitato per gli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES) di cui all'art. 10, comma 10-*bis*, della l. 196/2009. Al Comitato - costituito presso l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con D.P.C.M. 11 novembre 2016 - è stato affidato il compito di selezionare e definire, sulla base dell'esperienza maturata a livello nazionale e internazionale, gli indicatori di benessere equo e sostenibile.

Il Comitato, presieduto dal Ministro dell'economia e delle finanze o da un suo rappresentante delegato e composto dal Presidente dell'ISTAT, dal Governatore della Banca d'Italia (o loro rappresentanti delegati), da due esperti della materia provenienti da università ed enti di ricerca, ha cessato le sue funzioni una volta definiti e selezionati gli indicatori di benessere equo e sostenibile

¹⁷

1. Reddito medio disponibile aggiustato pro capite
2. Indice di disuguaglianza del reddito disponibile
3. Indice di povertà assoluta
4. Speranza di vita in buona salute alla nascita
5. Eccesso di peso
6. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione
7. Tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere
8. Rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli
9. Indice di criminalità predatoria
10. Indice di efficienza della giustizia civile
11. Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti
12. Indice di abusivismo edilizio.

e la presentazione del Programma Nazionale di Riforma (PNR) sono stati rinviati a un momento successivo.

L'Allegato BES 2020 è stato, in seguito, presentato congiuntamente al Programma nazionale di riforma (PNR) 2020, a luglio 2020.

Il documento comprende per ciascun indicatore un'analisi descrittiva e, per gli indicatori per cui risultava possibile effettuare delle previsioni, l'andamento nel periodo 2020- 2021.¹⁸

Sono inoltre rappresentate le misure introdotte per contrastare l'emergenza sanitaria a seguito del diffondersi dell'epidemia da Covid-19 e altri interventi successivi alla legge di bilancio 2020 ritenuti rilevanti per i domini BES.

Per completare il quadro degli attori istituzionali e degli strumenti coinvolti nel processo di attuazione, monitoraggio e verifica degli SDGs, si segnala che, in seno alla Commissione Affari esteri della Camera, nel dicembre 2018 è stato istituito il Comitato permanente sull'attuazione dell'Agenda 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.

In ragione della rilevanza assunta dalle politiche per la sostenibilità in ambito Ue, si segnala altresì che la XIV Commissione politiche dell'Unione europea ha deliberato, nella riunione del 10 dicembre 2019, lo svolgimento di una indagine conoscitiva sulle politiche dell'Unione europea per l'attuazione dell'Agenda 2030. Il termine dell'indagine inizialmente fissato al 31 dicembre 2020 è stato prorogato al 31 luglio 2021.

Da ultimo, si ricorda la presenza di un'organizzazione creata il 3 febbraio 2016 su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata", denominata Alleanza italiana per lo sviluppo sostenibile (ASviS) che ha come scopo la diffusione (nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni) della consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile..

Dal rapporto Asvis 2020 (L'Italia e gli obiettivi di sviluppo sostenibile) emerge come la pandemia abbia determinato un arretramento verso l'attuazione dell'Agenda “il milione di morti, il peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie, il blocco della didattica, la crisi economica e l'aumento della disoccupazione, l'accresciuta violenza contro le donne durante i periodi di lockdown, le difficoltà finanziarie dei Paesi più poveri, sono solo alcuni dei fenomeni che stanno impattando negativamente su molti dei 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals – SDGs). Anche l'Italia sta sperimentando una crisi gravissima, la cui fine è di difficile individuazione a causa dell'incertezza nell'evoluzione della pandemia”.

2.2.4.2 L'Agenda 2030 e i controlli della Corte dei conti

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno posto in evidenza l'importanza dei controlli sull'attuazione dell'Agenda 2030 da parte dei diversi livelli di governo (cfr. deliberazioni n. 21/SSRRCO/INPR/19 e n. 20/SSRRCO/INPR/20 che approvano la programmazione dei controlli per gli anni 2020 e 2021).

Viene in particolare precisato che “l'attività di controllo della Corte, finalizzata già da qualche anno ad un attento monitoraggio della rispondenza delle scelte assunte a tutti i livelli delle amministrazioni

¹⁸ Reddito disponibile aggiustato medio pro capite; Tasso di mancata partecipazione al lavoro; Emissioni di CO2 e altri gas clima alteranti pro capite (cfr. Documento di Economia e Finanza 2020, Allegato indicatori di benessere equo e sostenibile).



pubbliche con gli impegni che il Paese ha preso con l'adesione all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, non può che allargare ulteriormente l'area di azione.

Il ri-orientamento nell'utilizzo delle risorse pubbliche, in coerenza con gli obiettivi di sostenibilità, non può che essere graduale e richiede necessariamente di stabilire le priorità degli interventi specie a fronte delle emergenze ambientali. Il contributo della Corte dovrà puntare, da un lato, a verificare la coerenza delle realizzazioni con gli obiettivi disposti con norme specifiche, dall'altro, a monitorare, in forza del ruolo ad essa affidato a tutti i livelli di governo, il complessivo procedere del ri-disegno che, oltre alle risorse, dovrà prevedere interventi di profilo squisitamente regolatorio che riguardano, e riguarderanno sempre di più, gli assetti organizzativi e, soprattutto, le modalità di azione degli operatori economici pubblici e privati. E ciò avendo a riferimento quelli che si vanno consolidando a livello internazionale come criteri per la valutazione delle iniziative in termini di sostenibilità per l'ambiente: il garantire un contributo ad almeno uno dei sei obiettivi di tutela dell'ambiente (mitigazione degli effetti del *climate change*; adattamento al *climate change*; uso sostenibile e protezione dell'acqua e delle risorse marine; transizione verso un'economia circolare, riduzione degli sprechi e riciclo dei materiali; contenimento dell'inquinamento e tutela degli ecosistemi); mancanza di impatto negativo su nessun altro degli obiettivi, coerenza con standard sociali minimi; criteri tecnici (qualitativi o quantitativi), basati su evidenze scientifiche e sulle attuali pratiche di mercato [...] Tra i temi innovativi da inserire nel prossimo programma dei controlli non può mancare un'attenzione all'analisi del programma per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030 delle Nazioni Unite), orientato alla verifica dell'attuazione, da parte degli enti territoriali, delle azioni previste dall'Agenda messa a punto dalle Nazioni Unite alla fine del 2015”.

Nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019 le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno rilevato che, attualmente, nel ciclo del bilancio non sono ancora presenti in modo sistematico modalità di rappresentazione delle politiche sulla base degli Obiettivi dell'Agenda evidenziando come “in questa cornice, l'attività di controllo della Corte, si inserisce oltre che per la sua funzione di verifica della correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche utilizzate dalle amministrazioni, anche per riscontrare il conseguimento degli obiettivi inclusi nell'Agenda 2030, così da poter valutare i risultati delle nuove politiche introdotte dalle amministrazioni anche con il supporto di appropriati indicatori statistici. Gli obiettivi dell'Agenda, del resto, data l'ampiezza dei temi che trattano, si rintracciano in gran parte dei settori economici e sociali in cui si articola l'azione pubblica sia attraverso lo Stato che tramite le Regioni.”¹⁹ Nel medesimo documento la Corte si riserva di monitorare “le azioni volte ad arricchire la significatività del bilancio e del rendiconto generale dello Stato sotto il profilo dello sviluppo sostenibile”, mettendo a punto metodologie che consentano di associare ai vari obiettivi dati finanziari “allo scopo di fornire una dimensione che consenta di assegnare un peso a ciascuna azione, nell'ambito degli obiettivi dell'Agenda”.

In linea con le citate deliberazioni delle Sezioni Riunite si pongono le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n.1/SEZAUT/2020/INPR, e n. 20/SEZAUT/2020/INPR recanti la programmazione delle attività per gli anni 2020 e 2021.

La Sezione, pertanto, in occasione della parifica sul rendiconto 2020, ha effettuato una prima verifica sullo stato di attuazione dell'Agenda da parte della Regione Emilia-Romagna.

¹⁹ Cfr. Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019, pag. 417 ss.

2.2.4.3 Gli obiettivi dell'Agenda 2030 nella programmazione della Regione Emilia-Romagna

In sede istruttoria la Sezione ha richiesto una sintetica relazione in ordine alle modalità con cui sono stati recepiti, all'interno degli strumenti di programmazione regionale, gli obiettivi e i target dell'Agenda Onu 2030 inerenti allo sviluppo sostenibile. La Regione ha riferito che il DEFR 2021, sulla base del programma di mandato 2020-2025, ha individuato obiettivi strategici coerenti con l'Agenda ONU e la strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile²⁰.

Dalle acquisizioni istruttorie risulta come il percorso, avviato dal 2018 con delibera della Giunta regionale n. 814 "Integrazione e coordinamento *policy* regionali per attuazione Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile", sia tuttora in corso di definizione con la predisposizione della strategia regionale per lo sviluppo sostenibile nell'ambito di un progetto cofinanziato dal Ministero per la transizione ecologica denominato "La Strategia di Sviluppo Sostenibile della Regione Emilia-Romagna: dal coordinamento all'integrazione delle politiche".

In particolare, con le determinazioni del "Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta n. 10246/2018 e n. 8499/2019 è stato costituito un Gruppo di lavoro tecnico inter-direzionale per l'integrazione degli obiettivi 2030 nelle diverse *policy* regionali, aggiornato con determine n. 20907 del 20/11/2020 e n. 6929 del 19/04/2021, composto da rappresentanti delle Direzioni Generali dell'ente, coordinato dal Capo di Gabinetto e coadiuvato da una Cabina di coordinamento operativa per il supporto organizzativo e metodologico, l'allineamento con il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e per gli aspetti statistici".

Nel DEFR 2021 si legge che la Regione intende "portare a compimento e sviluppare pienamente il percorso avviato, a partire dalla valorizzazione delle politiche e degli strumenti in atto, attraverso un disegno strutturato per costruire e condividere il quadro delle priorità regionali rispetto alle sfide globali 2030. L'obiettivo finale è di promuovere il raggiungimento degli obiettivi e la piena diffusione dell'Agenda 2030 attraverso le politiche regionali e il sistema di governance territoriale, e costruire un innovativo e trasparente sistema di monitoraggio sui progressi per ciascun obiettivo. [...] Concorrono alla realizzazione dell'obiettivo le seguenti azioni:

- individuazione delle correlazioni tra le politiche e degli strumenti regionali con gli obiettivi con l'Agenda 2030 e con la Strategia Nazionale di Sviluppo Sostenibile che ne costituisce attuazione in Italia;
- definizione, attraverso un coordinamento inter-assessorile, di una complessiva Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile con le caratteristiche previste dall'art. 34 d.lgs. n. 152/2006, basata sull'integrazione delle politiche e sull'individuazione delle priorità regionali rispetto agli obiettivi 2030;
- sviluppo di un processo di partecipazione e comunicazione sullo sviluppo sostenibile basato sul coinvolgimento degli stakeholders appartenenti alle istituzioni locali, al mondo produttivo e alla società civile, a partire dalla sede del nuovo Patto per il Lavoro e per il Clima;
- costruzione di un sistema di monitoraggio della Strategia basato su un sistema di indicatori per la misurazione dei risultati rispetto agli obiettivi 2030".

²⁰ Ai sensi dell'art. 34, comma 4, del d.lgs. n. 152/2006, ciascuna Regione si dota di una complessiva strategia di sviluppo sostenibile che sia coerente e definisca il contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia Nazionale, indicando la strumentazione, le priorità, le azioni che si intendono intraprendere e assicurano unitarietà all'attività di pianificazione regionale.

Nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile inseriti nel Programma di mandato del Presidente della Regione Emilia-Romagna si inserisce il nuovo "Patto per il lavoro e per il Clima" fra la Regione stessa e le rappresentanze istituzionali, economiche e sociali, approvato con delibera della Giunta regionale n. 1899 del 14 dicembre 2020, con l'obiettivo dichiarato di "generare lavoro di qualità, contrastare le diseguaglianze e accompagnare l'Emilia-Romagna nella transizione ecologica, contribuendo a raggiungere gli obiettivi dell'Agenda 2030".

2.2.5 Altri documenti di programmazione regionale

In esito all'approfondimento istruttorio sugli strumenti di programmazione regionale adottati ai sensi del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio all. 4.1 al d.lgs n. 118/2011, paragrafo 4.1, lett. k, la Regione ha riferito che tale programmazione si inserisce all'interno della "cornice strategica" delineata dal Documento di economia e finanza regionale.

Ha inoltre specificato come, con il primo DEFR della XI Legislatura, quale misura di semplificazione, la Giunta ha individuato nel documento medesimo, lo strumento "per la definizione degli Obiettivi di cambiamento necessari (precedentemente approvati con determinazione del Capo di Gabinetto della Giunta) per la predisposizione del Piano della Performance, di cui all'art. 10, del d.lgs. n. 150/2009".

Nell'ambito della relazione trasmessa vengono illustrati i principali documenti di programmazione settoriale (non saranno trattati in questa sede gli strumenti di programmazione afferenti all'area sanità già oggetto di esame nel relativo capitolo della relazione).

Con riferimento alle seguenti aree:

- Area "Integrazione sociosanitaria";
- Area sociale "Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore";
- Area sociale "Politiche sociali e socio educative";
- Area "Agricoltura Caccia e Pesca";
- Area "Geologico, Sismico e Dei Suoli";
- Area "Ambiente, Rifiuti, Bonifica Siti Contaminati e Servizi Pubblici Ambientali";
- Area "Viabilità, Logistica e Trasporto per vie d'acqua";
- Area Difesa del suolo, della costa e bonifica";
- Aree Protette, Foreste e Sviluppo della Montagna;
- Area "Pianificazione Territoriale e Urbanistica, dei Trasporti e del Paesaggio";
- Area "Qualità Urbana e Politiche Abitative";
- Area "Valutazione Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale";
- Area "Tutela e Risanamento Acqua, Aria e Agenti Fisici";
- Area "Trasporto Pubblico e Mobilità Sostenibile";
- Area "Sviluppo economico";
- Area "Formazione, istruzione e diritto allo studio";
- Area "Turismo, commercio e sport";
- Area "Cultura, giovani";

Sono stati sinteticamente descritti nella relazione trasmessa gli atti programmatori di maggior rilievo con riferimento allo specifico settore di attività.

La programmazione dell'anno 2020 è stata fortemente condizionata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. Con riferimento all'area di integrazione sociosanitaria la Regione riferisce di aver



“progressivamente rafforzato, il piano di potenziamento e di riorganizzazione della rete assistenziale territoriale atto a fronteggiare detta emergenza, in ossequio a quanto disposto nell’ambito dell’art. 1, c. 1, d.l. n. 34/2020”. Per quanto concerne le “Politiche per l’integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore”, ha segnalato, fra l’altro, di aver proceduto all’integrazione del Piano sociale e sanitario con una scheda attuativa denominata “Azioni di contrasto alle disuguaglianze e alla crisi economico sociale generatesi in seguito all’epidemia Covid -19” al fine di adeguarlo al mutato contesto di riferimento. Viene inoltre richiamata la riprogrammazione dei fondi FESR ed FSE a favore della Sanità, a fronte dello stanziamento straordinario dei fondi FSC da parte del Governo per i progetti afferenti i programmi FESR ed FSE che ha consentito di prevedere, nei programmi POR FESR e POR FSE, l’onere delle strutture sanitarie per fronteggiare la crisi epidemiologica, mettendo a disposizione le risorse per dispositivi, tecnologie, e spese straordinarie per il personale impegnato. L’operazione sarà oggetto di esame dei capitoli dedicati ai fondi comunitari e alla sanità regionale.

Numerosi interventi hanno inoltre riguardato il sistema produttivo e il sistema formativo e dell’istruzione adottati per fronteggiare gli effetti negativi e rispondere alle necessità determinati dalla situazione pandemica. Al riguardo nella relazione trasmessa si legge che “sono state predisposte specifiche misure per sostenere l’economia, in particolare attraverso l’attuazione di strumenti per l’abbattimento dei tassi di interesse, per sostenere gli investimenti necessari per la ripresa delle attività in piena sicurezza e per ristorare, in raccordo con i provvedimenti nazionali, le imprese e il lavoro autonomo. A tal fine è stato anche predisposto un progetto di legge finalizzato a sostenere misure urgenti per la ripresa economica e sociale della Regione, in accompagnamento alle misure straordinarie per la revisione dei procedimenti amministrativi in corso e alla ridefinizione delle scadenze dei bandi, al fine di favorire il completamento delle attività già finanziate. Di particolare rilevanza è stata l’attuazione dell’azione integrata rivolta ai soggetti accreditati della Rete Alta tecnologia e alle imprese per la ricerca di soluzioni anti Covid-19 sia sui dispositivi che sui sistemi e soluzioni per la sicurezza. Tali misure si sono accompagnate ai provvedimenti assunti a livello nazionale per assicurare cassa integrazione in deroga e utilizzo degli ammortizzatori sociali in tutti i comparti dell’economia.

Per fronteggiare le difficoltà economiche causate dall'emergenza Covid-19 e sostenere le imprese nella cosiddetta ‘fase 2’ che ha previsto la parziale ripresa delle attività e la riapertura in sicurezza delle sedi, si è operato con l’attivazione di specifici bandi che hanno sostenuto le imprese dei settori maggiormente in difficoltà”.

Per quanto concerne il settore formativo la Regione riferisce di essersi attivata per “la prosecuzione delle attività didattiche e formative a distanza, incentivando l’utilizzo delle tecnologie digitali e sostenendo le attività connesse ai tirocini sospesi; sul fronte del diritto allo studio, ha garantito il finanziamento delle diverse attività e la gestione delle residenze universitarie in massima sicurezza. Sono state parallelamente portate avanti tutte le iniziative per l’attività di istruzione e formazione professionale e per la formazione post- diploma e per le diverse azioni finalizzate alla creazione di nuove competenze e per l’accompagnamento al lavoro”.

2.2.6 La legge di stabilità regionale e le disposizioni collegate

La legge di stabilità regionale, prevista dall'art. 36, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011, delinea il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione, ed è disciplinata dal principio applicato concernente la programmazione che ne stabilisce tra l'altro il contenuto essenziale²¹.

Tale norma trae il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

Con la legge di stabilità regionale 2020 (l.r. 10 dicembre 2019 n. 30), sono state rifinanziate leggi regionali di spesa per un importo complessivo nel triennio pari a 75,71 mln di euro (27,65 nel 2020, 25 nel 2021 e 23,06 nel 2022). Tali autorizzazioni al rifinanziamento sono state successivamente modificate dall'art. 8 della l.r. 31 luglio 2020 n. 4 (legge di assestamento).

Il d.lgs. n. 118/2011 prevede, inoltre, al medesimo punto 7 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 e la relativa nota di aggiornamento”. Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte dalla Sezione nella relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2020 (deliberazione n. 77/2021/RQ). Nell'ambito dell'attività istruttoria svolta in tale sede la Giunta regionale ha riferito che finora ogni anno ha ritenuto di dover presentare all'Assemblea legislativa una proposta di legge con cui disporre modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali, affinché fosse esaminata e discussa insieme ai progetti di legge regionale di stabilità e di bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna, ed approvata nella stessa seduta, in considerazione della stretta connessione fra i citati provvedimenti finanziari.

Per quanto concerne l'esercizio 2020 la Giunta regionale, con delibera del 4 novembre 2019 n. 1882, ha presentato all'Assemblea legislativa la proposta di legge recante “Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2020” con cui sono disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali, affinché l'esame e la discussione fosse svolto congiuntamente ai progetti di legge regionale di stabilità per il 2020 e del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022. Il progetto di legge “detta disposizioni finalizzate a rendere più efficace l'azione amministrativa in coerenza con il contesto economico-finanziario, istituzionale e territoriale delineato nel Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2020), in collegamento con la legge di stabilità regionale ed il bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022 (art. 1, l.r. 10 dicembre 2019, n.29). Le norme attengono a diverse aree di intervento: turismo, agricoltura, cultura e lavoro, territorio e ambiente, sanità.

²¹ Il punto 7 del principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio, dispone che la legge di stabilità regionale provveda:

- a. alle variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;
- b. al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- c. alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- d. con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- e. alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione oltre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- f. norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
- g. le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione dei vincoli di finanza pubblica.



In coerenza con il medesimo d.lgs. n. 118, con riferimento al ciclo di bilancio 2020, sono state adottate in un'unica sessione, nell'ordine:

- la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 29 “Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2020”;
- la legge 10 dicembre 2019, n. 30 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020-2022” (legge di stabilità regionale 2020);
- la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 31 “Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”.

2.2.7 Il bilancio di previsione 2020-2022

Nel bilancio di previsione finanziario sono rappresentate le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nel DEFR ed è tramite tale documento contabile che gli organi di governo dell'Ente, nell'esercizio della propria funzione di indirizzo e programmazione, definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione. Assieme alla legge di stabilità, concorre a definire la manovra finanziaria regionale.

La disciplina fondamentale di riferimento è costituita dagli artt. 11 e 39 del d.lgs. n. 118 e dall'allegato principio contabile applicato concernente la programmazione.

Sulla base delle disposizioni richiamate, il bilancio di previsione è preordinato non solo alle anzidette finalità politico amministrative e di programmazione finanziaria ma anche di verifica degli equilibri finanziari nel tempo con particolare riferimento alla copertura delle spese di funzionamento e di investimento programmate. Inoltre, “per le regioni il bilancio di previsione costituisce sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi della regione a carico di esercizi futuri”. Si aggiungono altresì finalità informative in merito ai programmi in corso di realizzazione e all'andamento finanziario dell'amministrazione che vedono come destinatari sia gli utilizzatori interni (consiglieri ed amministratori, dirigenti, dipendenti, organi di revisione, ecc.) che esterni (organi di controllo, altri organi pubblici, fornitori e creditori, finanziatori, cittadini, ecc.).

Il disegno di legge di bilancio deve essere presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno, e comunque non oltre trenta giorni dalla presentazione del disegno di bilancio dello Stato, contestualmente al disegno di legge di stabilità regionale, e approvato entro il 31 dicembre.

Ai sensi dell'art.11, c. 14, del d.lgs. n. 118/2011 dal 2016 il bilancio di previsione finanziario, viene predisposto unicamente secondo lo schema di cui all'allegato n. 9 del d.lgs. n. 118/2011 e assume valore a tutti gli effetti giuridici, anche con riguardo alla funzione autorizzatoria. Vengono determinate le previsioni delle entrate e delle spese, di competenza e di cassa del primo esercizio, le previsioni delle entrate e delle spese di competenza degli esercizi successivi, corredate dai relativi riepiloghi e dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri.

Il progetto di legge avente ad oggetto “Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022” è stato approvato dalla Giunta con delibera n. 1884 del 4 novembre 2019 e trasmesso

all'Assemblea legislativa in data 5 novembre 2019; non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato²².

A seguito dell'esame della competente commissione, l'Assemblea legislativa ha approvato il provvedimento con l.r. 10 dicembre 2019, n. 31, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 410 del 10 dicembre 2019, entro il termine del 31 dicembre 2019 (art.18, comma 1, lettera a del d.lgs. n. 118/2011).

Il progetto di legge è corredato dalla relazione dell'Assessore al Bilancio, Riordino istituzionale, Risorse Umane e pari opportunità che illustra i principali contenuti della proposta e viene approvata dalla Giunta unitamente al progetto medesimo costituendone parte integrante e sostanziale.

Sono stati allegati i seguenti prospetti contabili previsti dall'art. 11, comma 3, e dall'art. 39, comma 11, del d.lgs. n. 118/2011:

- 1) il prospetto esplicativo del risultato presunto di amministrazione;
- 2) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del Fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- 3) il prospetto concernente la composizione del Fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione;
- 4) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;
- 5) la nota integrativa redatta secondo le modalità previste dall'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011;
- 6) la relazione del collegio dei revisori dei conti;
- 7) l'elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie;
- 8) l'elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per spese impreviste di cui all'art. 48, comma 1, lettera b).

Ai documenti elencati fa seguito la nota integrativa cui si aggiunge un'ulteriore serie di allegati.

L'Organo di revisione ha espresso parere favorevole al bilancio di previsione 2020-2022 in data 26 novembre 2019; il predetto parere, reso ai sensi dell'art.3, c. 1 e 2, della l.r. n. 18/2012, benché non indicato all'art. 2 della legge regionale di approvazione tra i documenti allegati, risulta correttamente inserito tra la documentazione a corredo del bilancio.

Alla Sezione è stato inoltre trasmesso il questionario relativo al bilancio di previsione 2020-2022, predisposto dall'Organo di revisione sulla base delle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. SEZAUT/4/2020/INPR.

Le entrate del bilancio di previsione sono classificate in titoli (in numero di nove), definiti secondo la fonte di provenienza e in tipologie, secondo la natura delle entrate nell'ambito di ciascuna fonte. 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 omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nelle missioni. I programmi si articolano in titoli di spesa (in numero di sette). Lo stanziamento di ciascun programma comprende le eventuali somme già impegnate negli esercizi precedenti e imputati all'esercizio cui il bilancio si riferisce (evidenziati nella voce di cui già impegnato), le eventuali somme accantonate nel Fondo Pluriennale vincolato (evidenziati nella voce di cui fondo pluriennale vincolato) a copertura di impegni di spesa imputati negli esercizi successivi.

²² Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, è stato presentato al Senato il 2 novembre 2019.

Il principio contabile applicato concernente la programmazione chiarisce che “la funzione politico amministrativa di indirizzo e controllo è svolta dal Consiglio, che la esercita attraverso l'approvazione del bilancio autorizzatorio per missioni e programmi e titoli, che ripartisce le risorse disponibili tra le funzioni e i programmi.

Nell'ambito della destinazione delle risorse tra le missioni dell'ente, e nel rispetto di quanto previsto dalla legge e dal documento di programmazione, la funzione di ripartizione delle risorse in considerazione della natura economica della spesa” è svolta dalla Giunta regionale attraverso la ripartizione delle tipologie di entrata in categorie (secondo il relativo oggetto), e dei programmi in macroaggregati e attraverso la ripartizione delle tipologie e dei macroaggregati in capitoli ed eventualmente in articoli.

A partire dal bilancio di previsione 2017-2019, anche la spesa relativa al personale viene disaggregata per ciascuna missione e programma, essendo venuta meno la deroga, prevista dall'art. 14, comma 3-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011, che consentiva per i primi due esercizi finanziari, per le effettive difficoltà gestionali, di mantenere la spesa di personale aggregata nell'ambito del programma Risorse Umane.

Le tavole che seguono mostrano le previsioni iniziali in termini di competenza per il triennio 2020-2022 e di cassa per il 2020. Si tratta delle previsioni originarie, formulate in un momento antecedente l'emergenza sanitaria in corso. Successivamente, la pandemia in atto e la conseguente ridefinizione degli obiettivi di finanza pubblica hanno avuto effetti rilevanti sui bilanci degli enti territoriali, con sostanziali modifiche delle originarie previsioni di entrata e di spesa.

Tavola n. 2.1

ENTRATE PREVISIONI INIZIALI 2020-2022						
ENTRATE	(Importi in milioni di euro)					
	PREV. INIZIALI	Percentuale	PREV. INIZIALI	Percentuale	PREV. INIZIALI	PREV. INIZIALI
	CASSA 2020	sul totale complessivo entrate	COMPETENZA 2020	sul totale complessivo entrate	COMPETENZA 2021	COMPETENZA 2022
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	858,77	5,15		0,00		
Fondo pluriennale vincolato		0,00	188,67	1,14	131,86	112,45
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		0,00	852,15	5,13	829,27	805,73
- di cui: Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità		0,00	852,15	5,13	829,27	805,73
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.105,66	60,55	9.938,70	59,82	9.938,70	9.938,70
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	502,54	3,01	342,14	2,06	182,41	128,41
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	328,86	1,97	324,73	1,95	327,26	322,85
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	223,27	1,34	270,72	1,63	223,25	24,54
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	300,00	1,80	300,00	1,81	300,00	300,00
TOTALE ENTRATE FINALI	11.460,33	68,66	11.176,29	67,27	10.971,62	10.714,50
TITOLO 6 - Accensione prestiti	987,51	5,92	986,39	5,94	56,20	52,70
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	3.384,44	20,28	3.409,78	20,52	3.398,10	3.392,38
TOTALE TITOLI	15.832,28	94,85	15.572,46	93,73	14.425,92	14.159,58
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	16.691,05	100,00	16.613,28	100,00	15.387,05	15.077,75
Fondo di cassa finale presunto	226,41					

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

Tavola n. 2.2

SPESE PREVISIONI INIZIALI 2020-2022						
(Importi in milioni di euro)						
SPESE	PREV. INIZIALI	Percentuale	PREV. INIZIALI	Percentuale	PREV. INIZIALI	PREV. INIZIALI
	CASSA 2020	sul totale	COMPETENZA 2020	sul totale	COMPETENZA 2021	COMPETENZA 2022
		complessivo spese		complessivo spese		
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto		0,00	947,59	5,70		
Ripiano disavanzo anticipazioni di liquidità		0,00	22,88	0,14	23,55	24,24
TITOLO 1 - Spese correnti	12.060,89	73,25	10.408,71	62,65	10.281,55	10.171,77
di cui fondo pluriennale vincolato		0,00	22,32	0,13	22,60	22,60
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	682,32	4,14	622,90	3,75	507,44	334,50
di cui fondo pluriennale vincolato		0,00	109,54	0,66	89,85	71,88
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	304,22	1,85	305,33	1,84	301,03	300,03
TOTALE SPESE FINALI	13.047,44	79,25	11.336,94	68,24	11.090,02	10.806,31
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	66,82	0,41	896,09	5,39	875,39	854,83
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.350,38	20,35	3.409,78	20,52	3.398,10	3.392,38
TOTALE TITOLI	16.464,63	100,00	15.642,81	94,16	15.363,51	15.053,51
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	16.464,63	100,00	16.613,28	100,00	15.387,05	15.077,75

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

Ai sensi dell'art.1 della l.r. n. 31/2019 (Stati di previsione delle entrate e delle spese) in termini di competenza sono previste entrate (e sono autorizzate spese) per 16.613,28 mln di euro nell'esercizio 2020, per 15.387,05 mln di euro per l'esercizio 2021 e in 15.077,75 mln di euro per l'esercizio 2022.

Per il 2020 le previsioni di cassa ammontano a 16.691,05 mln di euro in entrata, comprensive del Fondo cassa iniziale, e a 16.464,63 mln di euro in uscita; il Fondo cassa presunto a fine esercizio è pari a 226,41 mln di euro. L'art.3, della legge citata determina in 670 mln di euro il Fondo di riserva di cassa, destinato a far fronte al maggior fabbisogno che si manifesti nel 2020.

Il 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, al 1° gennaio 2020 è stato iscritto nel bilancio di previsione 2020-2022 in un valore rispettivamente di:

- 24,19 mln di euro per la parte corrente e 164,48 mln di euro per la parte in conto capitale nel bilancio 2020;
- 22,32 mln di euro per la parte corrente e 109,54 mln di euro per la parte in conto capitale nel bilancio 2021;
- 22,60 mln di euro per la parte corrente e 89,85 mln di euro per la parte in conto capitale nel bilancio 2022.

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 confluito poi nell'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 2020, alla voce "Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità", l'importo del Fondo anticipazioni di liquidità determinato in 852,15 mln di euro. Tale valore rappresenta le anticipazioni di liquidità ricevute nel 2013 e nel 2014 decurtate delle quote rimborsate.

Per maggiori dettagli sulla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 si rinvia al paragrafo 3.9.1.4 del capitolo successivo.

Con riferimento al bilancio di competenza dell'esercizio 2020, si rileva che il 59,82 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 3.409,78 mln di euro esattamente coincidente con la previsione di spesa del Titolo 7 – Uscite per conto terzi e partite di giro, costituiscono il 20,52 per cento delle previsioni complessive. Le entrate in conto capitale, allocate al Titolo 4, costituiscono l'1,63 per cento del complesso delle entrate.

La nota integrativa al bilancio (punto j) chiarisce che il disavanzo complessivo stimato è di 1.799,74 mln di euro di cui 947,59 mln di euro corrispondente a debito autorizzato e non contratto e 852,15 mln di euro derivante dall'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità e ne indica le modalità di copertura negli esercizi considerati nel bilancio di previsione. Per quanto riguarda il primo l'art.6 della l.r. n. 31/2019, in applicazione dell'art.40, c. 2, del d.lgs. n. 118/2011 autorizza, per l'anno 2020, il ricorso al debito, per far fronte ad effettive esigenze di cassa, fino all'importo complessivo di 947,59 mln di euro a copertura del presunto disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio 2019 determinato dalla mancata stipulazione dei mutui autorizzati dall'articolo 6 della legge regionale 27 dicembre 2018, n. 26 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2019-2021) rideterminati dall'articolo 5 della legge regionale 30 luglio 2019, n. 14 (Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2019-2021).

Relativamente all'anticipazione di liquidità, sono indicate le quote capitale da restituire negli esercizi considerati, in conformità alle modalità di contabilizzazione di cui all'art.1, comma 699, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016). Si rinvia al capitolo sul rendiconto per un approfondimento specifico in merito.

Tra gli stanziamenti di spesa, complessivamente di pari ammontare alle previsioni di entrata, è ricompreso il disavanzo di amministrazione presunto da ripianare negli esercizi 2020-2022.

Con riferimento al bilancio di competenza dell'esercizio 2020, la maggior quota di risorse, pari al 62,65 per cento delle previsioni complessive, viene destinata alle spese correnti mentre le spese in conto capitale costituiscono solo il 3,75 per cento.

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 1.4 del presente capitolo). Secondo quanto risulta dal verbale dell'organo di revisione, la spesa per redditi di lavoro dipendente prevista per gli esercizi 2020-2022 tiene conto dell'obbligo di riduzione della spesa di personale disposto dall'art.1, comma 557-*quater*, della legge n. 296/2006, rispetto al valore medio del triennio 2011-2013 (pari a 167,17 mln di euro); a tal fine non è stata considerata la spesa del personale trasferito per mobilità secondo quanto disposto dall'art. 1, comma 424, della legge n. 190 del 2014. Le medesime previsioni tengono inoltre conto dei vincoli disposti dall'art. 3, comma 5 e 5-*quater*, del d.l. n. 90/2014 e dell'art. 1, comma 228, della l. n. 208/2015 sulle assunzioni di personale a tempo indeterminato e dei limiti di spesa di cui all'art.33, comma 1, del d.l. 30 aprile 2019 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58 così come regolati dal decreto 3 settembre 2019.

Al bilancio preventivo è stato allegato apposito prospetto dimostrativo del rispetto, negli esercizi 2020-2022, dei vincoli di indebitamento previsti dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011.

La nota integrativa, redatta secondo le indicazioni di cui all'art. 11, comma 5, del d.lgs. n. 118/2011 e al principio contabile applicato concernente la programmazione, indica, tra l'altro, i criteri di valutazione adottati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa, le quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019, le garanzie prestate a favore di enti o altri soggetti, gli oneri e gli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

Ai sensi dell'art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, con il bilancio di previsione 2020-2022, la Regione ha iscritto, nell'ambito della Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi, più fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio pari a euro 1.041.000 nel 2020, euro 1.876.011 nel 2021 ed euro 865.011 nel 2022 per spese correnti e euro 99.000.000 nel 2022 per spese di investimento. Tali fondi sono stati variati in occasione dell'Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione 2020-2022 e rideterminati come segue: euro 3.291.000 nel 2020, euro 2.126.011 nel 2021 ed euro 865.011 nel 2022 per spese correnti, euro 19.500.00 nel 2020 ed euro 64.800.000 nel 2022 per spese d'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 dall'art. 3 della l.r. n. 31/2019 in 670 mln di euro, entro il limite previsto dall'art. 48, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011²³, 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.

Relativamente alle previsioni iniziali di cassa, quelle in entrata sono inferiori rispetto a quelle in uscita determinando una riduzione del Fondo cassa da 858,76 mln di euro (Fondo cassa iniziale presunto) a 226,41 mln di euro (Fondo cassa finale presunto).

2.2.8 Il piano degli indicatori di bilancio

L'art. 18-*bis*, comma 1, 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 riferiti ai programmi e agli altri aggregati di bilancio costruiti secondo criteri e metodologie comuni.

Ai sensi del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, allegato 4/1 al citato d.lgs. n. 118/2011, punto 4.1, lettera e, il piano è annoverato tra gli strumenti della programmazione regionale e deve essere approvato dalla Giunta, e comunicato al Consiglio, entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto.

Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 9 dicembre 2015, è stato approvato il sistema comune di indicatori di risultato delle Regioni e dei loro enti ed organismi strumentali.

In conformità a quanto prescritto dall'art. 18-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 e dal citato decreto ministeriale, il Piano degli indicatori e dei risultati attesi, relativo al bilancio di previsione 2020-2022, è

²³ Si riporta il testo dell'art. 48, 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."

stato approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 2432 del 19 dicembre 2019 e pubblicato nel sito *internet* istituzionale della Regione nella sezione “Amministrazione Trasparente”

2.2.9 Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2020-2022 e bilancio finanziario gestionale 2020-2022

Come previsto dall'art. 39, comma 10, del d.lgs. n. 118/2011, contestualmente all'approvazione della legge di bilancio da parte dell'Assemblea legislativa, è stato approvato, con delibera n. 2386 del 9 dicembre 2019, il Documento tecnico di accompagnamento, che ripartisce, per ciascuno degli anni considerati in bilancio, le unità di voto (costituite dalla tipologia di entrata e dal programma di spesa) in categorie (secondo il relativo oggetto) per le entrate e in macroaggregati per la spesa. Con la medesima delibera, è stato approvato il bilancio finanziario gestionale di previsione 2020-2022 che ripartisce le categorie e i macroaggregati in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione e assegna ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi. Successivamente, in seguito alle variazioni apportate al bilancio di previsione dalla legge di assestamento, con delibera di Giunta n. 984 del 3 agosto 2019 è stato approvato l'aggiornamento del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale di previsione 2020-2022.

2.2.10 La legge di assestamento e le variazioni di bilancio

Nel quadro del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle regioni l'assestamento del bilancio è disciplinato dall'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011.

La legge di assestamento, che, secondo la norma citata, la Regione approva entro il 31 luglio, ha la funzione di adeguare le previsioni iniziali di entrata e di spesa ai risultati della gestione del precedente esercizio resi definitivi con l'approvazione del Rendiconto, dando atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assumendo i necessari provvedimenti di riequilibrio.

La disciplina di riferimento è stata oggetto di modifiche ad opera dell'art. 1, comma 787, lett.a, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha aggiunto all'art.50 citato il comma 3-*bis*: “nelle more della conclusione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio precedente da parte della Corte dei conti, i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano approvano la legge di assestamento del bilancio anche sulla base delle risultanze del rendiconto approvato dalla Giunta, fermo restando l'obbligo di apportare le eventuali variazioni di bilancio che si dovessero rendere necessarie a seguito dell'approvazione definitiva del rendiconto dopo la decisione di parificazione. In ogni caso, l'eventuale avanzo di amministrazione libero e quello destinato agli investimenti possono essere applicati al bilancio di previsione solo a seguito dell'approvazione con legge del rendiconto che ne certifica la sussistenza”.

Il disegno di legge di assestamento è stato adottato con delibera della Giunta regionale n. 719 del 22 giugno 2020, entro il termine stabilito dalla normativa sull'armonizzazione contabile (30 giugno, ai sensi del principio contabile della programmazione di bilancio, punto 4.1, lettera f).

Con l.r. 31 luglio 2020, n. 4, è stato approvato l'assestamento e la prima variazione al bilancio di previsione 2020-2022 entro il termine (31 luglio), previsto dall'art. 50 del d.lgs. n. 118/2011, dopo l'approvazione del Rendiconto 2019 da parte dell'Assemblea legislativa (l.r. 31 luglio 2020, n. 2) che ha seguito il Giudizio di parificazione sul rendiconto medesimo (delibera n. 63/2020/PARI). In proposito

si ricorda che la Regione Emilia-Romagna non si è avvalsa della facoltà di differimento dei termini amministrativo contabili introdotta dall'art. 107, comma 1, lettera b, del d.l. n. 18/2020, che prevedeva, per le Regioni e le Province autonome, la possibilità di rinviare rispettivamente al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 il termine per l'approvazione del rendiconto 2019 da parte della Giunta e del Consiglio.

All'aggiornamento dei dati derivanti dalla chiusura dell'esercizio precedente si aggiunge un'altra funzione della legge corrispondente alla rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa sulla base dei mutamenti intervenuti nel contesto di riferimento e delle necessità emerse in corso d'anno durante la gestione.

Tale aspetto ultimo aspetto, come evidenziato anche dalla relazione illustrativa al progetto di legge, ha assunto particolare rilievo nell'esercizio 2020, in considerazione dei profondi mutamenti intervenuti rispetto al momento dell'approvazione del bilancio di previsione dovuti all'impatto dirompente della pandemia da Covid-19 sulla salute e sulle condizioni di vita di tutti i cittadini e, come conseguenza, sulla finanza degli enti del settore pubblico.

Le originarie previsioni di entrata e di spesa, con riferimento sia alla competenza sia alla cassa, sono state aggiornate in relazione all'evolversi dell'economia italiana.

Nella citata relazione la Giunta regionale chiarisce che la legge di assestamento si allinea alle nuove disposizioni intervenute in materia finanziaria, rappresentando "anche un momento di valutazione complessiva delle dinamiche delle risorse e delle spese intervenute nella prima parte dell'anno e di rinnovata attenzione alla gestione del bilancio mediante la quale vengono perseguiti gli obiettivi di governo prefissati. Attraverso l'assestamento, quindi, debbono essere operate quelle rettifiche e quelle integrazioni alle previsioni delle entrate e delle spese, con riferimento sia alla competenza sia alla cassa, necessarie al fine di aderire alle esigenze emerse nel corso della gestione, aggiornando i profili finanziari delle politiche da perseguire, in coerenza con i mutamenti del quadro delle risorse disponibili."

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 2020 in 5.094,20 mln di euro, sono stati rideterminati in 4.073,79 mln di euro, con una diminuzione di 1.020,41 mln di euro;
- i residui passivi, previsti nel bilancio di previsione 2020 in 5.481,53 mln di euro, sono stati rideterminati in 4.014,98 mln di euro, con una diminuzione di 1.466,55 mln di euro.

Inoltre, si è proceduto all'adeguamento del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, rideterminato in 710,67 mln di euro, con una diminuzione di 236,92 mln di euro rispetto al dato presunto del bilancio di previsione 2020 pari a 947,59 mln di euro (l.r. n.4/2020, art.2) e del Fondo di cassa presunto, stimato inizialmente in 858,76 mln di euro, rideterminato in 1.023,10 mln di euro, con un aumento di 164,34 mln di euro rispetto al dato presunto del bilancio di previsione 2020 (l.r. n.4/2020, art.3).

Sono state aggiornate le previsioni delle entrate, con riferimento sia alla competenza che alla cassa, in relazione all'andamento della gestione e all'evoluzione delle grandezze economiche che influiscono sulla quantificazione delle entrate regionali.

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di 895,74 mln di euro quanto alla previsione di competenza, e di 885,29 mln di euro

quanto alla previsione di cassa, per l'esercizio 2020, di 82,65 mln di euro per l'esercizio 2021 e di 42,47 mln di euro per l'esercizio 2022 (art.4). Si rinvia alla rappresentazione fornita dalle tavole 2.4 e 2.5.

Con la legge di assestamento la Regione ha provveduto, tra l'altro, ad iscrivere in entrata, e parallelamente a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva all'atto della predisposizione del bilancio di previsione degli elementi necessari per l'iscrizione stessa.

Per quanto riguarda le risorse statali legate all'emergenza Covid-19 previste dal d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, sono state iscritte le assegnazioni di cui agli artt. 1 "Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale" e 2 "Riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19" e alle annesse tabelle di cui agli allegati A e C alla legge per complessivi 124,4 milioni di euro. Oltre al fondo di cui all'art.111 del citato decreto n. 34 per 42,5 mln di euro. Si rinvia ai paragrafi successivi per un esame più dettagliato delle risorse connesse alla gestione dell'emergenza affluite al bilancio regionale.

Nella nota integrativa alla legge di assestamento la Regione riferisce che è stata recepita l'intesa sul riparto del Fondo Sanitario Nazionale per il 2020 adeguando gli stanziamenti dei tributi destinati al finanziamento della sanità, che aumentano complessivamente di 214 milioni.

È stata inoltre prudenzialmente aumentata la previsione delle partite di giro relative alla anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria, in conseguenza dei possibili minori afflussi di cassa, in particolare dell'Irap, in conseguenza dell'emergenza Covid-19.

Ulteriori risorse specificamente afferenti al settore sanitario sono state iscritte con riferimento allo sviluppo del Fascicolo Sanitario Elettronico (14,7 mln), al Fondo per la non autosufficienza (3,9 mln) all'assistenza ai disabili privi di sostegno familiare (4,2 mln) cui si aggiungono le somme dovute per il ripiano degli sfondamenti dei tetti di prodotto (art. 48, comma 33, d.l. 30 settembre 2003 n. 269) per 10 mln di euro.

Dalla nota integrativa risulta, inoltre, che sono state rimodulate nel triennio le risorse afferenti alla programmazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FEASR) e iscritte risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) per 11,2 milioni.

Minori spese derivano principalmente dalla riduzione delle previsioni per interessi passivi sull'anticipazione di cassa (mai attivata negli ultimi anni e presumibilmente da non attivare stante la disponibilità dell'ente) e dall'aggiornamento delle risorse destinate alla copertura degli oneri di ammortamento, conseguente alla riduzione del saldo negativo dell'esercizio precedente (derivante dalla mancata contrazione di mutui e prestiti a fronte di spese di investimento autorizzate negli esercizi precedenti e finanziate con risparmio pubblico).

Come previsto dal principio contabile applicato concernete la contabilità finanziaria (ed in particolare dall'esempio 5), in sede di assestamento di bilancio l'Ente ha provveduto a verificare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione e riferisce che l'analisi è stata effettuata al medesimo livello di dettaglio adottato in sede di predisposizione del bilancio di previsione. La Regione riferisce inoltre che, con riferimento alle partecipazioni societarie detenute, è stata verificata la quantificazione dell'accantonamento stanziato nel bilancio di previsione sulla base della normativa vigente (d.lgs. n. 175 del 2016) che richiede un accantonamento commisurato alle perdite registrate dalle società partecipate negli anni precedenti e all'entità della partecipazione in esse posseduta. Il fondo di accantonamento è stato adeguato prendendo a riferimento le percentuali di partecipazione della Regione al 31.12.2019 e i risultati definitivi di esercizio 2019, laddove disponibili. Secondo quanto

precisato solo quattro società avevano approvato in via definitiva il bilancio 2019, per dieci società sono stati utilizzati i dati di preconsuntivo disponibili e per sei società l'accantonamento è stato quantificato prendendo a riferimento i risultati 2018. In merito ai termini di approvazione dei bilanci societari, si ricorda che l'art.106 del d.l. n. 18/2020 ha consentito di posticipare, entro centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, la convocazione dell'assemblea ordinaria, in deroga quanto previsto dagli articoli 2364, secondo comma, e 2478-*bis*, del codice civile o dalle diverse disposizioni statutarie.

La Regione segnala di aver anche provveduto ad una "valutazione complessiva delle dinamiche delle risorse e delle spese intervenute nella prima parte dell'anno e, sulla base di queste, ad effettuare ulteriori variazioni nel rispetto dei vincoli di equilibrio che presiedono alla formazione del bilancio di previsione".

Le previsioni di bilancio sono rimodulate non solo per effetto della legge di assestamento, ma anche di ulteriori modifiche agli stanziamenti di entrata e di spesa operati nel corso dell'esercizio.

In questo senso trova applicazione il principio contabile generale della flessibilità di bilancio (allegato 1 previsto dall'art.3, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, punto 7), che chiarisce come "nel sistema del bilancio di previsione i documenti non debbono essere interpretati come imm modificabili, perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente.

Il principio di flessibilità è volto a trovare all'interno dei documenti contabili di programmazione e previsione di bilancio la possibilità di fronteggiare gli effetti derivanti dalle circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, modificando i valori a suo tempo approvati dagli organi di governo" e, per le ragioni già evidenziate, ha trovato ampia applicazione nell'esercizio 2020 come meglio dettagliato nei paragrafi successivi.

Relativamente alle variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale, la disciplina contabile di riferimento è quella recata dall' art. 51 del d.lgs. n. 118/2011; vi si prevede in via generale, che il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge (comma 1), fatte salve le fattispecie di competenza della Giunta (comma 2), e, nel rispetto dell'ordinamento contabile regionale, dei dirigenti o del responsabile finanziario (comma 4)²⁴.

Per quanto concerne la Regione Emilia-Romagna ulteriori prescrizioni sono dettate dalla delibera della Giunta regionale n. 104 del 1° febbraio 2016, avente ad oggetto "Disposizioni transitorie per la gestione

²⁴ Vi si prevede tra l'altro che la Giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio di previsione riguardanti:

- a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;
- b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;
- c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;
- d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;
- e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;
- f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese imprevedute di cui all'art. 48, lettera b);
- g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti;
- g-bis) le variazioni che, al fine di ridurre il ricorso a nuovo debito, destinano alla copertura degli investimenti già stanziati in bilancio e finanziati da debito i maggiori accertamenti di entrate del titolo 1 e del titolo 3 rispetto agli stanziamenti di bilancio [...]."

Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile le variazioni compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato del bilancio gestionale possono essere effettuate con provvedimento amministrativo dai dirigenti responsabili della spesa e dal responsabile finanziario dell'ente.



delle variazioni al Bilancio di Previsione” che, tra l’altro, attribuisce alla Giunta la competenza per le variazioni al documento tecnico di accompagnamento, al bilancio di previsione e al bilancio gestionale per l’iscrizione delle entrate derivati da assegnazioni vincolate nonché delle relative spese. Con la circolare n. 4761 del 14 marzo 2016 sono state dettate ulteriori modalità amministrative contabili per le variazioni di bilancio.

In deroga a quanto disposto dall’art. 51 citato, l’art. 109, comma 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020 ha previsto per gli esercizi 2020 e 2021 che “le variazioni al bilancio di previsione possono essere adottate dall’organo esecutivo in via di urgenza opportunamente motivata, salva ratifica con legge, a pena di decadenza, da parte dell’organo consiliare entro i successivi novanta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell’anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine” (lettera a); “in caso di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall’organo esecutivo, l’organo consiliare è tenuto ad adottare con legge nei successivi trenta giorni, e comunque entro il 31 dicembre dell’esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata” (lettera b). Come si avrà modo di esporre più dettagliatamente in seguito, la Regione con delibera della Giunta regionale n. 1774 del 30 novembre 2020 si è avvalsa di tale facoltà.

2.2.10.1 Le principali variazioni al bilancio regionale connesse all’emergenza Covid-19

Nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2020 sono evidenziate le principali variazioni del bilancio conseguenti alle misure adottate a livello europeo e nazionale per affrontare l’emergenza da Covid-19 cui la Regione ha dato applicazione.

Gli interventi normativi di maggior rilievo in relazione al bilancio regionale sono riconducibili a quattro provvedimenti: il d.l. 17 marzo 2020, n.18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77; il d.l. 4 agosto 2020, n. 104 convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126; il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176. Nei paragrafi successivi viene fornita una panoramica generale sui provvedimenti più rilevanti, in gran parte riconducibili al finanziamento della spesa sanitaria aggiuntiva, rinviando al capitolo sulla sanità regionale, un’analisi più dettagliata.

2.2.10.1.1 Risorse finalizzate a potenziare il servizio sanitario in relazione all’emergenza

Il d.l. n.18/2020 per le finalità di potenziamento del servizio sanitario di cui agli artt. 1 “Finanziamento aggiuntivo per incentivi in favore del personale dipendente del Servizio sanitario nazionale”, 2-*bis* “Misure straordinarie per l’assunzione degli specializzandi e per il conferimento di incarichi di lavoro autonomo a personale sanitario”, 2-*ter* “Misure urgenti per l’accesso al Servizio sanitario nazionale”, 2-*sexies* “Incremento delle ore dell’assistenza specialistica ambulatoriale”, 3 “Potenziamento delle reti di assistenza territoriale” e 4-*bis* “Unità speciali di continuità assistenziale”, ha disposto riparti fra le Regioni a valere sul finanziamento sanitario corrente per l’anno 2020 applicando le quote di accesso

per l'anno 2019. Il complessivo importo trasferito all'Emilia-Romagna, iscritto con delibera della Giunta regionale n. 288 del 2 aprile 2020, ammonta ad euro 104.894.202,00.²⁵

L'art. 4 del medesimo decreto ha previsto la possibilità di attivare aree sanitarie anche temporanee sia all'interno che all'esterno di strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19. Le risorse disponibili sono state assegnate sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2019 secondo la ripartizione di cui alla tabella B allegata al d.l. n. 18/2020. L'importo di euro 3.719.653 di pertinenza della Regione Emilia-Romagna è stato iscritto con la citata delibera n.288.

L'art.1, del d.l n.34/2020 recante “Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale”, ha introdotto numerosi interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza in campo sanitario disponendo autorizzazioni di spesa pari complessivamente a 1.256.633.983 euro (cfr. c. 11). Sulla base del prospetto di ripartizione (allegato A al decreto) alla Regione Emilia-Romagna sono stati assegnati 92.220.684 euro iscritti nel bilancio regionale in sede di assestamento al bilancio 2020-2022 (con deliberazione n. 1793 del 30 novembre 2020 è stato approvato il relativo “Piano di Potenziamento e Riorganizzazione della rete assistenziale territoriale”).

L'art.2 del citato decreto 34, recante “Riordino della rete ospedaliera in relazione all'emergenza da Covid-19 ha previsto l'incremento di attività in regime di ricovero in terapia intensiva e in aree di assistenza ad alta intensità di cure. Con circolare del Ministero della Salute 11254 del 29 maggio 2020 sono state dettate linee di indirizzo e riassunte le risorse ripartite per il 2020, applicando le quote di accesso al fabbisogno sanitario, che, per l'Emilia-Romagna, sono pari a 95.040.697 euro per la “parte ospedale” e 32.141.793 euro per la “parte spesa personale”. Questi ultimi sono stati iscritti nel bilancio regionale in sede di assestamento, mentre le altre risorse sono affluite alla contabilità speciale intestata al Presidente della Regione. La norma ha infatti previsto che gli importi relativi alla “parte ospedale,” a seguito dell'approvazione da parte del Ministero della salute di ciascun piano di riorganizzazione, fossero trasferiti alla contabilità speciale intestata al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19. La Giunta regionale, con deliberazione n. 677 del 15 giugno 2020 e sue successive integrazioni ed aggiornamenti, ha adottato il “Piano di Riorganizzazione dell'Assistenza Ospedaliera dell'Emilia-Romagna, poi approvato con decreto del Ministero della Salute del 13 luglio 2020. Con Ordinanza n. 22 dell'8 ottobre 2020 il Commissario straordinario ha nominato il Presidente della Regione quale Commissario Delegato per l'attuazione degli interventi finalizzati alla realizzazione delle opere previste nel Piano. Con decreto n. 196 del 19 ottobre 2020 il Presidente della Regione, ha nominato i Direttori Generali/Commissari Straordinari delle Aziende del SSR e degli IRCCS quali Soggetti attuatori – ciascuno per il proprio Ente - degli interventi finalizzati alla realizzazione delle opere previste nel Piano e, con successivo decreto n. 236 del 22 dicembre 2020, sono state assegnate alle Aziende sanitarie e agli IRCCS regionali le risorse previste per l'attuazione del Piano per l'intero importo.

²⁵ La legge n. 27/2020 di conversione del d.l. n. 18/2020 abrogava il d.l. 9 marzo 2020, n. 14 recante “Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza Covid-19”, e, oltre a prevedere che restavano validi gli atti e i provvedimenti adottati e fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici nel frattempo sorti, ne ha riprodotto i contenuti. Le risorse sono state trasferite alla Regione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 10 marzo 2020 e sulla base del riparto di cui alla tabella A allegata al d.l. n. 18/2020.

L'art.104 del d.l. n. 34/2020, recante "Assistenza e servizi per la disabilità", ha previsto, tra l'altro, in conseguenza della emergenza epidemiologica da Covid-19, al comma 1, l'incremento del Fondo per le non autosufficienze, al comma 2, l'incremento del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, al comma 3, l'istituzione del "Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità". Con d.p.c.m. del 23 luglio 2020 sono stati assegnati all'Emilia-Romagna euro 2.920.000 riferiti al comma 3, iscritti nel bilancio regionale con deliberazione della Giunta n. 1520 del 2 novembre 2020. Con d.p.c.m. 21 dicembre 2020 sono stati attribuiti alla Regione Emilia-Romagna complessivi euro 6.914.000, di cui euro 5.474.000, riferiti al comma 1 ed euro 1.440.000 riferiti al comma 2. Con deliberazione n. 1746 del 30 novembre 2020 la Giunta regionale ha approvato il Programma 2020 relativo al Fondo regionale per la non autosufficienza ripartendo per Azienda/Ambito le complessive risorse disponibili, comprese quelle di cui al d.p.c.m. 21/12/2020. Nel 2020, la Commissione europea al fine di finanziare, in tempi rapidi, attività per il contrasto all'emergenza ha attivato varie iniziative adottando, tra l'altro, un pacchetto di modifiche dei regolamenti dei fondi strutturali; in particolare il Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie e il Regolamento (UE) n. 2020/558 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2020 per quanto riguarda misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei. A livello nazionale con il d.l. 18/2020 (art. 126, c.10) è stato previsto che le Amministrazioni pubbliche titolari di programmi cofinanziati dai fondi strutturali potessero destinare le risorse disponibili alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza Covid-19. Successivamente con d.l. n. 34/2020 artt. 241 (Utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione per il contrasto all'emergenza Covid-19) e 242 (Contributo dei Fondi strutturali europei al contrasto dell'emergenza Covid-19), è stato disposto che:

- le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, rinvenienti dai cicli programmatori 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, possono essere destinate, in via eccezionale, ad ogni tipologia di intervento connessa a fronteggiare la situazione emergenziale in coerenza con la riprogrammazione che, per le stesse finalità, le amministrazioni nazionali, regionali o locali operano nell'ambito dei Programmi operativi dei Fondi SIE ai sensi del citato regolamento (UE) 2020/460 (art.241) e che sui fondi strutturali europei potevano essere rendicontate spese connesse all'emergenza
- possono essere rendicontate sui fondi strutturali europei spese legate all'emergenza e che le Autorità di gestione dei Programmi dei fondi strutturali europei possono assicurare con risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione la prosecuzione degli impegni già assunti relativi a interventi poi sostituiti da quelli emergenziali.

Con delibera della Giunta regionale n. 856 del 13 luglio 2020, è stato approvato lo schema di accordo tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ministro per il sud e la Coesione territoriale e la Regione Emilia-Romagna sulla riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali 2014-2020 per il contrasto all'emergenza Covid-19, poi sottoscritto in data 16 luglio 2020. Nell'ambito di tale accordo sono state individuate le risorse dei Programmi Operativi Regionali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (POR FSE) per la riprogrammazione volta al contrasto all'emergenza per complessivi 250 mln di euro (190 mln di euro a valere sul POR FESR e 60 mln di euro a valere sul POR FSE).

Le risorse relative ai POR così individuate per la riprogrammazione sono mantenute nella dotazione degli stessi programmi e concorrono al finanziamento dell'emergenza sanitaria su quattro priorità (acquisto di apparecchiature e materiali sanitari, assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale, aree sanitarie temporanee e rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute). È stata inoltre prevista una riprogrammazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) allo scopo di assicurare copertura ai progetti non più finanziati dai fondi europei e consentire così di riorientare le risorse dei POR 2014-2020, al finanziamento di tutte le iniziative di contrasto all'emergenza riconducibili alle citate priorità.

Con delibera n. 43 del 28 luglio 2020 il CIPE, ha preso atto della riprogrammazione dell'importo di 0,90 mln di euro e disposto la nuova assegnazione di risorse FSC 2014-2020 per un importo di 249,10 mln di euro dando copertura all'importo complessivo di 250 mln di euro. Le risorse di cui alla delibera CIPE citata sono state iscritte in bilancio con delibera di Giunta n. 1520 del 2 novembre 2020. Successivamente sono state autorizzate le registrazioni contabili finalizzate ad imputare sulle risorse FSC resi disponibili i progetti non più finanziati dai fondi europei in modo tale da riorientare le risorse dei POR FESR e FSE 2014-2020 al finanziamento delle iniziative di contrasto all'emergenza (d.g.r. n. 1649/2020). A seguito dell'approvazione delle riprogrammazioni dei POR FESR e FSE della Regione Emilia-Romagna da parte della Commissione europea,²⁶ (condizione necessaria per procedere ad una variazione di bilancio), con delibera della Giunta regionale n. 1774 del 30 novembre 2020, adottata avvalendosi della facoltà prevista dall'art.109, comma 2-*bis* del d.l. n.18/2020, sono stati rimodulati i programmi operativi dei fondi strutturali per il rafforzamento dei servizi sanitari regionali, in relazione all'urgenza di disporre delle risorse da trasferire alle aziende del Servizio sanitario regionale per l'attuazione degli interventi straordinari finalizzati anche a fronteggiare la seconda ondata della pandemia allora in corso.

Nella medesima data, con delibera n. 1784, la Giunta ha approvato il progetto di legge di ratifica della variazione sopra citata pari a euro 92.212.087,21.

Il progetto di legge è stato approvato dall'Assemblea legislativa il 22 dicembre 2020, ed è divenuto legge regionale 23 dicembre 2020, n.10 entro i termini e con le modalità prescritte dal comma 2-*bis* citato. Le risorse destinate al rafforzamento dei servizi sanitari sono state iscritte nell'importo complessivo resosi disponibile di 250 mln di euro sui seguenti capitoli afferenti la spesa sanitaria (U23800, U23802, U23804, U23806, U75737, U75739, U75741).

Ulteriori assegnazioni sono state previste dall'art. 29 del d.l. n. 104/2020 (disposizioni urgenti in materia di liste di attesa) al fine di corrispondere tempestivamente alle richieste di prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero sospese nel periodo dell'emergenza e, contestualmente, allo scopo di ridurre le liste di attesa. L'allegato A al decreto individua i limiti di spesa del personale connessi all'attuazione dell'art.29 mentre il limite massimo delle risorse è fissato dall'allegato B, pari, per la Regione Emilia-Romagna a euro 35.665.198,00²⁷. L'importo è stato iscritto nel bilancio regionale con deliberazione n. 1769 del 30 novembre 2020.

La Regione ha riferito che nell'ambito dei numerosi interventi realizzati dalla Commissione europea per affrontare l'emergenza da Covid-10 rientra anche l'Emergency Support Instrument (ESI), che ha

²⁶ Decisione C(2020)8383 del 25 novembre 2020 che modifica la decisione di esecuzione C(2015)928 e decisione C(2020)8385 che modifica la decisione di esecuzione C(2014)9750.

²⁷ Con deliberazione n. 1793 del 30 novembre 2020 è stato approvato il "Piano Operativo regionale per il recupero delle liste di attesa - Art. 29 Decreto Legge n. 104 del 14.08.2020" secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 29 del d.l. 104/2020.

incluso, tra gli altri, il “Mobility package” gestito dalla DG ECHO della Commissione attraverso le autorità di protezione civile. La Regione Emilia-Romagna ha ottenuto esito positivo alla richiesta di rimborso delle spese sostenute dall’Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma per il trasporto di tute protettive dalla Cina all’Italia per l’importo complessivo di 500.000 euro. Le predette risorse sono state iscritte in bilancio con deliberazione della Giunta n. 2034 del 28 dicembre 2020.

2.2.10.1.2 Finanziamento di ulteriori interventi di contrasto agli effetti della pandemia

Il comma 1-*ter* dell’art. 109 del d.l. n.18/2020 ha dato la possibilità di svincolare quote di avanzo vincolato di amministrazione, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, e di utilizzare queste risorse, previa comunicazione all’amministrazione che ha erogato le somme, per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti dell’emergenza da Covid-19. La Regione, con la deliberazione della Giunta regionale n. 627 dell’8 giugno 2020, dopo l’approvazione del progetto di legge di “Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l’esercizio finanziario 2019”, avvenuto con la deliberazione n. 415 del 27 aprile 2020, ha individuato le quote dell’avanzo vincolato riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, nell’importo complessivo di euro 22.306.058,46. Con la medesima deliberazione è stata apportata al bilancio di previsione 2020-2022 la variazione di bilancio conseguente, iscrivendo le risorse nella missione 20 in apposito accantonamento di bilancio distinto dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza dell’esercizio. Con successivi atti deliberativi della Giunta regionale (n. 853 del 13 luglio 2020, n. 991 del 3 agosto 2020 e n. 1437 del 16 ottobre 2020), le risorse accantonate sono state integralmente iscritte nell’esercizio finanziario 2020 per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19.

In attuazione dell’art.111 del d.l. n. 18/2020 recante “Sospensione quota capitale dei prestiti concessi alle regioni a statuto ordinario”, la Regione, con deliberazione della Giunta regionale n. 513 del 18 maggio 2020, ha sospeso il pagamento delle quote capitale, in scadenza nell’anno 2020, dei prestiti concessi dal Ministero dell’economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a. trasferiti al Ministero dell’economia e delle finanze in attuazione dell’articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. In particolare, è stato sospeso il rimborso delle quote capitale semestrali pari ad euro 8.607.614,99 ciascuna, del mutuo trentennale di euro 516.456.899,09 contratto nel 2012 a copertura disavanzi sanitari al 31/12/2000. La Regione evidenzia che “sulla base delle specifiche esigenze segnalate dagli Assessori regionali, sono stati utilizzati i risparmi di spesa di complessivi euro 17.215.229,98 per le finalità di rilancio dell’economia e per il sostegno ai settori economici colpiti dall’epidemia di Covid-19, ed in particolare per interventi di agevolazione al credito, per la riduzione delle rette degli asili nido e delle scuole paritarie, nei settori dello sport, della cultura, dell’editoria e per incentivare lo *smartworking*, anche attraverso dotazioni per il settore scolastico”.

Ulteriori risorse sono state previste dall’art. 24, c.4 del d.l. n. 34/2020 che ha istituito un fondo finalizzato a ristorare le Regioni e le Province autonome delle minori entrate derivanti dalla sospensione

dei versamenti IRAP disposti dal medesimo articolo non destinati originariamente a finanziare il fondo sanitario nazionale. Nel 2020 sono state versate a tale titolo risorse in favore della Regione Emilia-Romagna pari a 500.000 euro.

L'art. 67 del medesimo decreto n. 34 ha previsto l'incremento della seconda sezione del "Fondo Terzo Settore" al fine di sostenere le attività delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale e delle fondazioni del terzo settore volte a fronteggiare le emergenze sociali ed assistenziali determinate dall'epidemia di Covid-19. L'importo di 3.707.276 euro attribuito all'Emilia-Romagna con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 93 del 7 agosto 2020 è stato iscritto nel bilancio regionale con deliberazione n. 1400 del 19 ottobre 2020 (ed è stato utilizzato per finanziare i Bandi di cui alle deliberazioni della Giunta n. 1829 del 7 dicembre 2020 e n. 195 del 15 febbraio 2021).

L'art. 200 del d.l. n.34, (oggetto di numerose modifiche ed integrazioni disposte con d.l. n. 104/2020, d.l. n. 137/2020 e d.l. n. 183/2020 e con le loro leggi di conversione) ha previsto l'istituzione di un fondo destinato a compensare la riduzione dei ricavi tariffari al fine di sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri e consentire l'erogazione di servizi di trasporto pubblico locale in conformità alle misure di contenimento della diffusione del Covid-19. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 340 dell'11 agosto 2020 è stato assegnato all'Emilia-Romagna l'importo di 28.088.531,18 euro a titolo di anticipazione a valere sul fondo sopracitato, importo iscritto nel bilancio regionale con deliberazione della Giunta n. 1302 del 5 ottobre 2020. A fine dicembre è stata incassata l'ulteriore somma di 17.181.846,33 euro.

In attuazione dell'art.22 del d.l. n. 157/2020 che prevedeva, per le regioni a statuto ordinario, un contributo destinato al finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nell'anno 2020 al fine di liberare risorse destinate al ristoro delle categorie soggette a restrizioni in relazione all'emergenza Covid-19 la Giunta regionale con delibera n. 1817 del 7 dicembre 2020 ha provveduto all'iscrizione dell'importo indicato nella tabella A del medesimo articolo pari a 21.266.447,37 euro per la Regione Emilia-Romagna. Con successiva delibera n. 1882 del 14 dicembre 2020 le risorse conseguentemente liberate sono state destinate come da richiesta dell'Assessorato Mobilità e Trasporti, Infrastrutture, Turismo e Commercio, prot. n. 0812287.I del 9 dicembre 2020 sul capitolo di spesa U27721 "Trasferimento a Unioncamere per la concessione di contributi alle imprese soggette a restrizioni in relazione all'emergenza Covid-19 (art 22, decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157; artt. 73, 74 e 77 della l.r. 21 aprile 1999, n. 3). La legge 18 dicembre 2020, n. 176, di conversione del d.l. n. 137/2020, ha successivamente disposto:

- l'abrogazione, tra gli altri, del d.l. n.157/2020 (facendo salvi gli atti e i provvedimenti adottati, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto (art. 1, c. 2);
- modifiche al d.l. n. 137 con l'inserimento, tra l'altro, dell'art. 32-*quater* che ha riprodotto i contenuti dell'ex art. 22 del d.l. n. 157/2020 (art. 1, c. 1).

2.2.10.1.3 Il Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome

A compensazione delle minori entrate stimate connesse all'emergenza Covid-19, l'art. 111 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n.77, ha previsto l'istituzione di un fondo per l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome finalizzato a salvaguardare gli equilibri dei bilanci regionali dalla perdita di gettito delle entrate determinata

dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. La norma è stata oggetto di numerose successive modifiche come si avrà modo di precisare anche nel capitolo successivo. Inizialmente il riparto del fondo, finalizzato a concorrere ad assicurare alle Regioni e Province autonome le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione per l'anno 2020 era rinviato a criteri e modalità definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sulla base della perdita di gettito al netto delle minori spese valutata dal tavolo tecnico di cui al comma 2 del medesimo articolo 111. Per le Regioni a statuto ordinario, il fondo, inizialmente previsto in complessivi 500 milioni di euro, è stato ripartito in base alle prime valutazioni del tavolo tecnico ed al successivo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome del 20 luglio 2020 (Rep atti 114/CSR), prevedendo, per la Regione Emilia-Romagna, una quota dell'8,51 per cento pari a euro 42.532.894,74. In sede di assestamento e prima variazione generale al Bilancio di Previsione 2020-2022, la Regione ha iscritto il fondo in oggetto rimodulando le previsioni di competenza delle seguenti entrate:

- le previsioni relative all'Addizionale regionale all'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche e per l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive – IRAP sono state ridotte del 10 per cento rispetto alle stime fornite alla fine dell'anno scorso dal Dipartimento Politiche Fiscali del MEF, in linea con quanto preventivato come calo del PIL nazionale, complessivamente per 33,5 mln di euro;
- le previsioni relative al recupero fiscale effettuato dall'Agenzia delle Entrate per il rallentamento nelle attività di accertamento e controllo tributario nonché di riscossione coattiva, soprattutto per l'IRAP, sono state ridotte complessivamente di 15 mln di euro;
- le previsioni relative l'Addizionale Regionale all'Accisa sul Gas Naturale, sono in diminuzione di 2,9 milioni di euro in relazione al periodo di fermo delle attività economiche e anche in relazione all'andamento climatico;
- le previsioni relative l'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore delle Aeromobili, sulla base delle stime dell'Aeroporto Marconi di Bologna di un calo del traffico aereo del 60%, sono state ridotte di 1,2 milioni di euro.

Con il d.l. n.104/2020, anche alla luce dei contenuti del predetto accordo 114/CSR, l'art. 111 è stato modificato prevedendo, tra l'altro, con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario:

- la riformulazione della finalità dell'intervento stabilendola non più come concorso statale all'espletamento di specifiche funzioni (sanità, assistenza e istruzione) ma quale ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese;
- l'incremento del fondo per 1,2 miliardi ed il contestuale riparto degli importi spettanti a ciascuna Regione che per l'Emilia-Romagna sono stati definiti in ulteriori euro 102.078.947,37 (incassati con reversale 45766 del 13 novembre 2020) e pertanto per un totale di complessivi euro 144.611.842,11.

2.2.10.2 Riepilogo delle variazioni agli stanziamenti previsionali

Le variazioni apportate con atto amministrativo (deliberazioni della Giunta regionale e determinazioni del Responsabile finanziario) complessivamente sono state n. 198.

Oltre ai provvedimenti connessi alla situazione emergenziale analizzati ai paragrafi precedenti, fra gli atti più rilevanti si richiama la delibera di Giunta regionale n. 260 del 30 marzo 2020 recante “Variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019 e adempimenti conseguenti” che sarà oggetto di esame nel capitolo relativo alla gestione dei residui.

È stata adottata n. 1 delibera di Giunta regionale (n. 1642 del 16 novembre 2020) di prelievo dal fondo spese impreviste per far fronte alle intense precipitazioni verificatesi nel corso dell’anno 2020²⁸ e n. 20 determinazioni del responsabile finanziario di prelevamento dal fondo di riserva per spese obbligatorie per un totale di euro 6.808.599,84 per quanto concerne l’esercizio 2020 e di euro 839.000,00 per gli esercizi successivi.

Per quanto riguarda l’utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione sono state adottate:

- n. 6 delibere della Giunta regionale per un totale di euro 10.493.988,58 per la reiscrizione di residui perenti,
- n. 13 delibere per complessivi euro 1.125.795,34 (euro 629.846,81 per l’utilizzo del fondo riferito al contenzioso; euro 495.948,53 in favore di capitoli di trattamento economico del personale per far fronte al rinnovo del contratto nazionale).

Inoltre, per l’utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione, sono stati adottati n. 32 atti di variazione (di cui nr. 15 determinazioni per variazioni compensative tra capitoli, per trasferire l’avanzo originariamente attribuito da un capitolo ad un altro capitolo) per un totale di euro 182.661.982,64.

Complessivamente l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione - al netto dell’utilizzo del Fondo anticipazioni di liquidità - è stato di euro 216.587.825,02 comprensivo dell’utilizzo delle quote svincolate del risultato di amministrazione di cui al citato comma 1-ter dell’art. 109 del d.l. 18/2020.

In conformità a quanto disposto dall’art. 42, comma 10, del d.lgs. n. 118/2011, tutti i predetti utilizzi sono stati disposti dopo l’adozione della delibera di Giunta regionale n. 96 del 21 gennaio 2020, con la quale è stata effettuata la verifica di tutte le entrate e tutte le spese dell’esercizio 2019.

Inoltre, come risulta dalla tavola che segue, dei complessivi 216,59 mln di euro, 200,03 mln di euro sono stati utilizzati prima dell’assestamento di bilancio

²⁸ Come da l.r. 7 febbraio 2005, n. 1 i prelievi da fondo spese impreviste vengono effettuati per incrementare i trasferimenti all’Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la Protezione civile destinati alla concessione di contributi ai soggetti componenti del sistema regionale di protezione civile, in particolare per l’attuazione delle finalità previste dalla legge sopra citata (art. 24, comma 1, lett. a), per l’esecuzione di interventi indifferibili e urgenti (art. 10), per interventi urgenti in caso di crisi e di emergenze potenziali o in atto (artt. 8, 9 e 10).

Tavola n. 2.3

Provvedimenti di utilizzo quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione (in euro)						
PROVVEDIMENTO	Tipo provvedimento	Oggetto	Importo			capitolo
			CORRENTE	CAPITALE	INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	
Nr. 131 del 10 febbraio 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	301.642,75			U02855
Nr. 3014 del 24 febbraio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	1.000.465,27	427.770,91		capitoli vari
Nr. 164 del 9 marzo 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (utilizzo parte della quota accantonata dell'avanzo d'amministrazione per dotare il capitolo U04150 "ONERI DIPENDENTI DALLA INTEGRAZIONE REGIONALE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO INADEL E DELLA INDENNITA' DI BUONUSCITA ENPAS DALL'ANTICIPAZIONE DELLA SUDETTA INTEGRAZIONE, DALLA CORRESPONSIONE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO AL PERSONALE PER IL QUALE NON OPERA LA RICONGIUNZIONE DEI SERVIZI (L.R. 14 DICEMBRE 1982, N.58 E ART. 15, C. 3, L.R. 30 APRILE 2015, N.2; L.R. 5 MAGGIO 1980, N.29 E ART. 63 L.R. 26 NOVEMBRE 2001, N.43)*)	160.000,00			U04150
Nr. 4048 del 10 marzo 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)		10.000.000,00		U23046
Nr. 200 del 16 marzo 2020	Deliberazione	VARIAZIONI DI BILANCIO PER UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER LA REISCRIZIONE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI - PRIMO PROVVEDIMENTO 2020.		4.679.284,48		capitoli vari
Nr. 5350 del 31 marzo 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	7.980.125,50	759.838,07		capitoli vari
Nr. 5668 del 4 aprile 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	121.500,00		8.000.000,00	capitolo U23146 (corrente), capitolo U23188 (incremento attività finanziarie)
Nr. 6379 del 16 aprile 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	14.497.834,69	102.532.031,89		capitoli vari
Nr. 6960 del 24 aprile 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	749.474,45	1.353.923,92		capitolo U27828 (corrente), capitoli U23087 e U23092 (conto capitale)
Nr. 427 del 4 maggio 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (utilizzo parte della quota accantonata dell'avanzo d'amministrazione per dotare il capitolo U04150 "ONERI DIPENDENTI DALLA INTEGRAZIONE REGIONALE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO INADEL E DELLA INDENNITA' DI BUONUSCITA ENPAS DALL'ANTICIPAZIONE DELLA SUDETTA INTEGRAZIONE, DALLA CORRESPONSIONE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO AL PERSONALE PER IL QUALE NON OPERA LA RICONGIUNZIONE DEI SERVIZI (L.R. 14 DICEMBRE 1982, N.58 E ART. 15, C. 3, L.R. 30 APRILE 2015, N.2; L.R. 5 MAGGIO 1980, N.29 E ART. 63 L.R. 26 NOVEMBRE 2001, N.43)*)	250.000,00			U04150
Nr. 7614 del 6 maggio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)		1.062.900,00		capitoli U22002 - U22008 - U22033
Nr. 8181 del 15 maggio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	1.931.995,57	2.075.000,00		capitoli vari
Nr. 509 del 18 maggio 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	5.322,05			U02855
Nr. 560 del 25 maggio 2020	Deliberazione	VARIAZIONI DI BILANCIO PER UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER LA REISCRIZIONE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI - SECONDO PROVVEDIMENTO 2020.		1.358.532,33		capitoli vari
Nr. 9102 del 29 maggio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	572.221,61	11.187.313,98		capitoli vari
Nr. 599 del 3 giugno 2020	Deliberazione	VARIAZIONI DI BILANCIO PER UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER LA REISCRIZIONE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI - TERZO PROVVEDIMENTO 2020.		1.679,64		U39650
Nr. 627 dell'8 giugno 2020	Deliberazione	APPROVAZIONE DI QUOTE DI AVANZO VINCOLATO DI AMMINISTRAZIONE DA SVINCIARE E VARIAZIONE PER ACCANTONAMENTO IN UN FONDO PER INTERVENTI NECESSARI AD ATTENUARE LA CRISI DEL SISTEMA ECONOMICO DERIVANTE DAGLI EFFETTI DIRETTI E INDIRETTI DEL VIRUS COVID-19 IN APPLICAZIONE DEL COMMA 1-TER DELL'ART. 109 DEL DECRETO-LEGGE 17 MARZO 2020, N. 18 CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, IN LEGGE 24 APRILE 2020, N. 27 E DEL COMMA 468-BIS ART. 1, DELLA LEGGE 11 DICEMBRE 2016, N. 232 (5 tratta di un atto di approvazione delle quote vincolate di amministrazione per interventi conclusi o già iniziati negli anni precedenti con risorse proprie da vincolare, a determinate condizioni, e variazione per accantonamento in un fondo per l'utilizzo per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico a seguito del virus COVID-19 in applicazione del comma 1-ter dell'art. 109 del DL 18/2020, n. 18 convertito, con mod., in L. n. 27/2020 e del comma 468-bis art. 1 L. 232/2016)	22.306.058,46			U86706
Nr. 666 del 15 giugno 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DI GIUDIZIO DERIVANTI DAL CONTENZIOSO TRIBUTARIO)	2.543,04			U05707
Nr. 11160 del 1 luglio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	3.350.000,00	1.000.000,00		capitoli U7564 e 7566 (correnti), capitolo U18127 (conto capitale)
Nr. 12235 del 15 luglio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	2.027.000,00			capitoli U32005 e U02804
Nr. 12513 del 20 luglio 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	321.418,44			capitoli vari
Nr. 902 del 20 luglio 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	18.490,96			U02855
TOTALE VARIAZIONI ANTE DDL ASSISTAMENTO (A)			55.596.092,79	136.438.275,22	8.000.000,00	
				200.034.368,01		

continua

Provvedimenti di utilizzo quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione (in euro)					
PROVVEDIMENTO	Tipo provvedimento	Oggetto	Importo		capitolo
Nr. 1014 del 3 agosto 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	255.154,13		U02855
Nr. 1015 del 3 agosto 2020	Deliberazione	VARIAZIONI DI BILANCIO PER UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER LA REISCRIZIONE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI - QUARTO PROVVEDIMENTO 2020.	26.400,35	2.433.336,21	capitali vari
Nr. 14954 del 3 settembre 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	3.640.721,01		capitali vari
Nr. 1162 del 14 settembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (utilizzo parte della quota accantonata dell'avanzo d'amministrazione per dotare il capitolo U04150 "ONERI DIPENDENTI DALLA INTEGRAZIONE REGIONALE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO INADEL E DELLA INDENNITA' DI BUONUSCITA ENPAS DALL'ANTICIPAZIONE DELLA SUDETTA INTEGRAZIONE, DALLA CORRESPONSIONE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO AL PERSONALE PER IL QUALE NON OPERA LA RICONGIUNZIONE DEI SERVIZI (L.R. 14 DICEMBRE 1982, N.58 E ART. 15, C. 3, L.R. 30 APRILE 2015, N.2; L.R. 5 MAGGIO 1980, N.29 E ART. 63 L.R. 26 NOVEMBRE 2001, N.43)'	20.000,00		U04150
Nr. 1245 del 28 settembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONI DI BILANCIO PER UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER LA REISCRIZIONE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI - QUINTO PROVVEDIMENTO 2020.	9.698,99	30.971,63	capitolo U37070 (corrente), capitali U38090 e U41997 (conto capitale)
Nr. 1336 del 12 ottobre 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	8.115,24		U02855
Nr. 17502 del 12 ottobre 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	32.610,54	6.035.097,67	capitali vari
Nr. 18570 del 26 ottobre 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	622.490,60		capitali vari
Nr. 1510 del 2 novembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI E UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE PER DOTARE IL CAPITOLO U04150 "ONERI DIPENDENTI DALLA INTEGRAZIONE REGIONALE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO INADEL E DELLA INDENNITA' DI BUONUSCITA ENPAS DALL'ANTICIPAZIONE DELLA SUDETTA INTEGRAZIONE, DALLA CORRESPONSIONE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO AL PERSONALE PER IL QUALE NON OPERA LA RICONGIUNZIONE DEI SERVIZI (L.R. 14 DICEMBRE 1982, N.58 E ART. 15, C. 3, L.R. 30 APRILE 2015, N.2; L.R. 5 MAGGIO 1980, N.29 E ART. 63 L.R. 26 NOVEMBRE 2001, N.43)	61.129,48		U02855/U04150
Nr. 1574 del 9 novembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	6.789,39		U02855
Nr. 1643 del 16 novembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONI DI BILANCIO PER UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER LA REISCRIZIONE DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI - SESTO PROVVEDIMENTO 2020.	54.392,74	1.899.692,21	capitali vari
Nr. 20387 del 16 novembre 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)		1.209.302,42	capitali U45235 e U47427
Nr. 21302 del 26 novembre 2020	Determinazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE VINCOLATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2019 (TRATTASI DI REISCRIZIONE DI ECONOMIE DI SPESA DERIVANTI DA STANZIAMENTI DI BILANCIO DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE CORRISPONDENTI A ENTRATE VINCOLATE)	170.946,10		capitali vari
Nr. 1768 del 30 novembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI E UTILIZZO PARTE DELLA QUOTA ACCANTONATA DELL'AVANZO DI AMMINISTRAZIONE PER DOTARE IL CAPITOLO U04150 "ONERI DIPENDENTI DALLA INTEGRAZIONE REGIONALE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO INADEL E DELLA INDENNITA' DI BUONUSCITA ENPAS DALL'ANTICIPAZIONE DELLA SUDETTA INTEGRAZIONE, DALLA CORRESPONSIONE DELLA INDENNITA' PREMIO DI SERVIZIO AL PERSONALE PER IL QUALE NON OPERA LA RICONGIUNZIONE DEI SERVIZI (L.R. 14 DICEMBRE 1982, N.58 E ART. 15, C. 3, L.R. 30 APRILE 2015, N.2; L.R. 5 MAGGIO 1980, N.29 E ART. 63 L.R. 26 NOVEMBRE 2001, N.43)	19.795,29		U02855/U04150
Nr. 1944 del 21 dicembre 2020	Deliberazione	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	16.813,01		U02855
TOTALE VARIAZIONI POST DDL ASSESTAMENTO (B)			4.945.056,87	11.608.400,14	0,00
TOTALE VARIAZIONI PER TITOLI				16.553.457,81	
TOTALE VARIAZIONI (A + B)			60.541.149,66	148.046.673,36	8.000.000,00
				216.587.825,02	

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

Secondo quanto disposto dall'art. 51, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011²⁹, nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce fatte salve alcune eccezioni.

²⁹ 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:

- l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);
- 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;
- le variazioni del fondo pluriennale vincolato;
- le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;
- 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;
- le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;
- le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);
- 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.



Nell'esercizio 2020, dopo tale data, sono state assunte sei delibere di Giunta e tre determinazioni dirigenziali, tutte acquisite dalla Sezione.

Si tratta prevalentemente di variazioni per l'iscrizione di assegnazioni a destinazione vincolata per il finanziamento del Servizio sanitario regionale - anno 2020, di variazioni di bilancio connesse a trasferimenti statali in relazione all'emergenza Covid-19, di variazioni compensative fra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi, di variazioni per l'attivazione del Fondo pluriennale vincolato e di prelievi dal Fondo di riserva per spese obbligatorie.

Tutte le variazioni al Bilancio 2020, apportate nel corso dell'esercizio, sono rappresentate analiticamente con gli estremi dei singoli provvedimenti legislativi o amministrativi negli allegati al Rendiconto generale per l'esercizio 2020 (allegato n. 34 - Elenco delle variazioni apportate al Bilancio di previsione – Parte Entrata e allegato n. 35- Elenco delle variazioni apportate al Bilancio di previsione – Parte Spesa).

Sulla base dei dati esposti, acquisiti nel corso dell'istruttoria, comprensivi di tutte le variazioni apportate in corso di esercizio ed 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 19.396,56 mln di euro; l'aumento, rispetto alle previsioni iniziali, è di 2.783,28 mln di euro, corrispondente al 16,75 per cento delle previsioni iniziali.

Con riferimento al bilancio di cassa, come mostra la tavola 2.5, le previsioni di entrata definitive, comprensive del Fondo cassa iniziale, registrano una variazione positiva di 1.732 mln di euro pari al 10,38 per cento rispetto alle previsioni iniziali; le previsioni di spesa definitive determinano un incremento di 1.373,11 mln di euro rispetto a quelle iniziali corrispondente all'8,34 per cento.

Tavola n. 2.4

VARIAZIONE PREVISIONE DI COMPETENZA ESERCIZIO 2020

(Importi in milioni di euro)

	ENTRATE							
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali		VAR. Legge di assestamento n. 4/2020		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo pluriennale vincolato	188,67	0	0	0	0	455,36	-1,78	642,25
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	852,15	0	0	0	0	219,30	-2,71	1.068,74
di cui utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	852,15	0	0	0	0	0,00	0,00	852,15
TITOLO 1 - Entrate: correnti di natura tributaria, contributiva o perequativa	9.938,70	0	0	412,06	-116,88	392,58	-384,40	10.242,06
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	342,14	92,21	0	192,01	-5,03	834,13	-8,18	1.447,27
TITOLO 3 - Entrate: extratributarie	324,73	0	0	26,20	-9,23	5,78	0,00	347,48
TITOLO 4 - Entrate: in conto capitale	270,72	0	-92,21	135,76	-2,22	376,96	0,00	689,01
TITOLO 5 - Entrate: da riduzione di attività finanziarie	300,00	0	0	0	0	0	0	300,00
TITOLO 6 - Accensione prestiti	986,39	0	0	0	-236,92	0	0	749,47
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 9 - Entrate: per conto terzi e partite di giro	3.409,78	0	0	500,00	0	0,50	0	3.910,28
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	16.613,28	92,21	-92,21	1.266,03	-370,29	2.284,62	-397,08	19.396,56
				895,74				

	SPESE							
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali		VAR. Legge di assestamento n. 4/2020		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	947,59	0	0	0	-236,92	0	0	710,67
Ripiano disavanzo a anticipazioni di liquidità	22,88	0	0	0	0	0	0	22,88
TITOLO 1 - Spese correnti	10.408,71	238,77	-98,83	581,97	-121,92	1.219,17	-94,13	12.133,73
di cui fondo pluriennale vincolato	22,32	0	0	21,54	-20,87	235,23	-11,51	246,71
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	622,90	11,23	-147,67	181,22	-6,02	802,17	-34,46	1.429,38
di cui fondo pluriennale vincolato	109,54	0	0	0	0	356,88	-1,59	464,83
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	305,33	0	-3,50	0	0	11,50	0,00	313,33
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	896,09	0	0	0	-2,59	21,27	-38,48	876,29
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 7 - Uscite: per conto terzi e partite di giro	3.409,78	0	0	500,00	0	0,81	-0,31	3.910,28
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	16.613,28	250,00	-250,00	1.263,19	-367,45	2.054,92	-167,38	19.396,56
				895,74				

Tavola n. 2.5

VARIAZIONE PREVISIONE DI CASSA ESERCIZIO 2020								
(Importi in milioni di euro)								
ENTRATE								
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali		VAR. Legge di assestamento n. 4/2020		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	858,77	0	0	164,34	0	0	0	1.023,11
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Fondo pluriennale vincolato	0	0	0	0	0	0	0	0
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	0	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.105,66	0	0	148,68	-27,20	8,18	0	10.235,32
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	502,54	0	0	165,86	-3,78	642,00	-68,49	1.238,13
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	328,86	0	0	26,19	-6,05	5,33	-2,88	351,46
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	223,27	0	0	155,91	-1,74	262,27	-0,20	639,51
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	300,00	0	0	0	0	0	0	300,00
TITOLO 6 - Accensione prestiti	987,51	0	0	0	-236,92	0	0	750,59
TITOLO 7 - Anticipazioni da Istituto tesoriere	0	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.384,44	0	0	500,00	0	0,50	0	3.884,94
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	16.691,05	0	0	1.160,98	-275,69	918,28	-71,57	18.423,05
				885,29				
SPESE								
	PREV. INIZIALI	VARIAZIONI da leggi regionali		VAR. Legge di assestamento n. 14/2019		VAR. da altri provv. di Giunta		PREV. FINALI
		+	-	+	-	+	-	
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	0	0	0	0	0	0	0	0
Ripiano disavanzo a anticipazioni di liquidità	0	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 1 - Spese correnti	12.060,89	46,01	-19,70	495,68	-69,65	1.017,77	-924,67	12.606,32
di cui fondo pluriennale vincolato	0	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	682,32	0	-25,05	162,62	-0,78	463,47	-50,00	1.232,59
di cui fondo pluriennale vincolato	0	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	304,22	0	-1,25	0	0	11,95	0	314,92
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	66,82	0	0	0	-2,58	21,27	-38,48	47,02
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da Istituto tesoriere/cassiere	0	0	0	0	0	0	0	0
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.350,38	0	0	300,00	0	1,36	-14,84	3.636,89
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	16.464,63	46,01	-46,01	958,31	-73,01	1.515,81	-1.027,99	17.837,75
				885,29				

2.3 La trasparenza del ciclo di programmazione

L'art. 39, comma 16, del d.lgs. n. 118/2011 e il principio applicato della programmazione (punto 9.2) prescrivono 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.

Viene inoltre richiesto l'invio alla banca dati unitaria di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009, del bilancio di previsione finanziario, completo di allegati, unitamente alle previsioni del documento tecnico di accompagnamento e delle previsioni del bilancio gestionale aggregate secondo l'articolazione del piano dei conti di quarto livello.

Infine, l'art.11, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, richiede la pubblicazione sul sito *internet* di un rendiconto predisposto in forma semplificata (per il cittadino), recante una esposizione sintetica dei dati di bilancio, "con evidenziazione delle risorse finanziarie umane e strumentali utilizzate dall'ente nel perseguimento delle diverse finalità istituzionali, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura ed alla qualità dei servizi pubblici forniti ai cittadini".

La Regione vi ha provveduto

2.4 Gli equilibri di bilancio, in sede di previsione e di assestamento, previsti dal decreto legislativo n. 118/2011.

In sede di previsione, la disciplina degli equilibri di bilancio è dettata dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1, punto 9.10).

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

Oltre all'equilibrio finanziario complessivo, cioè il pareggio di tutti i flussi di entrata e di spesa, sono richiesti anche l'equilibrio di parte corrente e l'equilibrio in conto capitale, sia nella fase preventiva che in quella di assestamento.

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

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

È inoltre previsto che, 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.

Infine, al fine di favorire gli investimenti, l'art. 1, comma 937, della l. n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019) ha aggiunto all'art. 40, d.lgs. cit. il comma *2-bis* che prevede, per le regioni che nell'ultimo anno hanno registrato valori degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti rispettosi dei termini di pagamento di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, la possibilità di autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa. L'eventuale disavanzo di amministrazione per la mancata contrazione del debito può essere

coperto nell'esercizio successivo con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa.

Nel redigere lo schema dell'equilibrio di bilancio la Regione si è attenuta alle succitate previsioni normative.

La disciplina dettata dal d.lgs n. 118/2011 finalizzata alla sana e corretta gestione del bilancio regionale armonizzato, in una prospettiva che, in una prima fase è stata esclusivamente interna, è stata affiancata dai vincoli sul pareggio di bilancio introdotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, che ha stabilito specifici e ulteriori vincoli che consentono il rispetto degli obblighi comunitari. Per una trattazione dettagliata si rinvia al capitolo successivo paragrafo 3.13.

La tavola n. 2.5 dà conto della sussistenza degli equilibri del bilancio preventivo 2020-2022.

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.

Con il bilancio di previsione 2020 la Regione ha previsto l'utilizzo di quote vincolate del risultato di amministrazione.

Al bilancio di previsione dell'esercizio 2020-2022, è stata applicata in entrata la quota del Fondo accantonato per l'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013, come previsto dall'art.1, comma 9, lett. a) del d.l. 13 novembre 2015, n. 179. Il medesimo Fondo è stato iscritto in spesa al netto della quota rimborsata nell'esercizio precedente. La differenza costituisce il ripiano del disavanzo derivante dall'anticipazione di liquidità.

Nel prospetto degli equilibri viene inoltre considerato il Fondo pluriennale vincolato quantificato per l'esercizio 2020 in 188,67 mln di euro (ripartito in 24,19 mln di euro per la parte corrente e 164,48 mln di euro per spese in conto capitale) corrispondente all'importo iscritto nel bilancio di previsione 2020 e derivante dalla stima del Fondo a fine esercizio come si ricava dalla tavola dimostrativa del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre 2019 di cui all'allegato 7 del bilancio di previsione.

Il disavanzo pregresso da ripianare indicato nel prospetto, interamente riconducibile a debito autorizzato e non contratto, viene stimato in 947,59 mln di euro, coperto dal rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui per l'importo corrispondente (art. 6 della l.r. n. 31 del 2019). Concorre alla composizione del disavanzo presunto complessivo al 31 dicembre 2019, pari a 1.799,74³⁰ mln di euro anche l'anticipazione di liquidità per la sanità la cui modalità di contabilizzazione viene analizzata nel capitolo 3; il Fondo anticipazione di liquidità, determinato a fine esercizio 2019, è pari 852,15 milioni di euro.

Un'apposita sezione del prospetto degli equilibri di bilancio viene dedicata alla determinazione del saldo di parte corrente utile ai fini della copertura degli investimenti pluriennali. In sede istruttoria la Regione ha puntualizzato che con il bilancio di previsione 2020-2022 è stata data effettiva, immediata e integrale copertura finanziaria alle attività ultrannuali di investimento che comportano impegni di spesa che vengano a scadenza in più esercizi finanziari.

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

³⁰ Cfr. il prospetto esplicativo del risultato presunto di amministrazione di cui all'allegato 7 del bilancio di previsione 2020-2022.



finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011), 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."

Come evidenzia il prospetto degli equilibri di bilancio, il margine corrente utilizzabile nel bilancio di previsione 2020-2022 (pari a 147,71 mln di euro nell'esercizio 2020, 111,59 mln di euro nell'esercizio 2021 e 164,95 mln di euro nell'esercizio 2022) è stato determinato al netto delle poste contabili riconducibili alle gestioni vincolate e alle risorse destinate al finanziamento del S.S.N. ed entro la soglia consolidata del limite massimo di copertura pari a 255,41 mln di euro³¹.

Con la legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione, è stata effettuata una modifica alle spese di investimento coperte con margine corrente che complessivamente è risultato pari a euro 110.341.492,09 nel 2021 ed euro 164.930.291,23 nel 2022.

L'allegato n. 15 del bilancio di previsione dà conto dei singoli interventi per spese di investimento finanziati con ricorso al debito o con risorse disponibili, al netto delle spese di investimento finanziate con il Fondo pluriennale vincolato. Per l'attuazione del programma regionale degli investimenti è autorizzato il ricorso all'indebitamento rispettivamente per 38,80 milioni di euro nel 2020, 56,20 milioni di euro nel 2021 e 52,70 milioni di euro nel 2022.

Le variazioni di attività finanziarie, per un importo negativo pari a 4,53 mln di euro nel 2020, 1,03 mln di euro nel 2021 e 30.000 euro nel 2022, contabilizzate nel prospetto dell'equilibrio, sono state coperte con entrate correnti.

³¹ Il punto 5.3.6 del principio contabile concernente la contabilità finanziaria di cui all'All. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 prevede le modalità di determinazione della soglia consolidata." Con riferimento agli esercizi compresi nel bilancio di previsione, costituisce copertura agli investimenti la quota del margine corrente che può considerarsi "consolidata", di importo non superiore al minore valore tra:

- a media dei saldi di parte corrente in termini di competenza registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati, se sempre positivi, determinati al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, delle entrate vincolate per specifiche destinazioni nel risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio, delle entrate accantonate nei fondi confluite nel risultato di amministrazione, e dell'accertamento di entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni;
- a media dei saldi di parte corrente in termini di cassa registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati, se sempre positivi, determinati al netto dell'utilizzo del fondo di cassa e degli incassi di entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a pagamenti. Le regioni a statuto ordinario conteggiano le medie triennali dei saldi correnti di competenza e di cassa al netto dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione/Fondo di cassa e dell'accertamento di entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni/pagamenti, escludendo le entrate vincolate per specifiche destinazioni nel risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio, le entrate accantonate nei fondi confluite nel risultato di amministrazione, e le risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale."

Come risulta dalla nota integrativa del bilancio di previsione 2020-2022, punto d) [...] "la media dei saldi di parte corrente registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati (2016, 2017 e 2018), sempre positivi, è pari a 345,11 mln di euro in termini di competenza e a 255,41 mln in termini di cassa". Quindi, sulla base del citato principio contabile, per il bilancio di previsione 2020-2022, il limite massimo per la copertura degli investimenti è pari a 255,41 mln di euro.

Tavola n. 2.6

BILANCIO DI PREVISIONE EQUILIBRI DI BILANCIO				
(importi in euro)				
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA ANNO 2020	COMPETENZA ANNO 2021	COMPETENZA ANNO 2022
Utilizzo risultato di amministrazione presunto per il finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	852.149.988,81	829.272.559,23	805.726.352,95
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente	(-)	22.877.429,58	23.546.206,28	24.235.280,49
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	24.194.119,55	22.316.011,58	22.595.000,00
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.605.566.848,95	10.448.370.949,42	10.389.958.954,70
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	1.929.905,82	0,00	0,00
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	(+)	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	(-)	10.408.714.616,01	10.281.547.210,53	10.171.772.205,45
- di cui fondo pluriennale vincolato		22.316.011,58	22.595.000,00	22.595.000,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	4.530.000,00	1.030.000,00	30.000,00
Rimborso prestiti	(-)	896.094.955,88	875.389.695,09	854.830.330,52
- di cui Fondo Anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		829.272.559,23	805.726.352,95	781.491.072,46
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
A) Equilibrio di parte corrente		151.623.861,66	118.446.408,33	167.412.491,23
Utilizzo risultato presunto di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	164.480.845,67	109.543.301,17	89.850.000,00
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	270.720.608,87	223.251.598,65	24.541.949,86
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	986.393.239,09	56.200.000,00	52.700.000,00
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	1.929.905,82	0,00	0,00
Entrate in c/capitale 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
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	(-)	622.895.410,38	507.441.308,15	334.504.441,09
- di cui fondo pluriennale vincolato		109.543.301,17	89.850.000,00	71.880.000,00
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	(-)	800.000,00	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	947.593.239,09	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	0,00	0,00	0,00
B) Equilibrio di parte capitale		-151.623.861,66	-118.446.408,33	-167.412.491,23
Utilizzo risultato presunto di amministrazione al finanziamento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	300.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	305.330.000,00	301.030.000,00	300.030.000,00
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	(+)	800.000,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		-4.530.000,00	-1.030.000,00	-30.000,00
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		0,00	0,00	0,00
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario				
A) Equilibrio di parte corrente		151.623.861,66	118.446.408,33	167.412.491,23
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	0,00		
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	1.972.007,74	17.039,98	0,00
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	676.692.821,05	526.843.688,42	468.436.693,74
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	8.711.263.498,90	8.709.755.301,00	8.709.755.301,00
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	(+)	674.734.280,29	520.001.928,40	465.977.893,74
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(+)	17.039,98	0,00	0,00
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	8.711.263.498,90	8.709.755.301,00	8.709.755.301,00
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali		147.710.353,14	111.587.608,33	164.953.691,23

Fonte: 10 dicembre 2019 - Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - parte prima - n. 410

Gli equilibri di bilancio a seguito dell'assestamento variano come mostra la tavola che segue.

Tavola n. 2.7

BILANCIO DI PREVISIONE - EQUILIBRI DI BILANCIO				
Aggiornamento a seguito dell'assestamento approvato con legge regionale n. 4 del 2020				
(importi in euro)				
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA ANNO 2020	COMPETENZA ANNO 2021	COMPETENZA ANNO 2022
Utilizzo risultato di amministrazione presunto per il finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti di cui Utilizzo Fondo Anticipazioni di liquidità	(+)	915.546.081,60	829.272.559,23	805.726.352,95
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente	(-)	852.149.988,81	829.272.559,23	805.726.352,95
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	22.877.429,58	23.546.206,28	24.235.280,49
Entrate titoli 1-2-3	(+)	219.448.240,52	26.515.163,66	22.903.311,01
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	11.631.011.427,48	10.506.951.359,80	10.396.097.774,67
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	1.929.905,82	0,00	0,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	11.657.827.233,92	10.329.289.774,68	10.162.209.842,28
- di cui fondo pluriennale vincolato		26.515.163,66	22.903.311,01	22.595.000,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	32.500.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	4.530.000,00	1.030.000,00	30.000,00
Rimborso prestiti	(-)	876.290.973,36	871.506.129,64	850.772.004,63
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DI 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		829.272.559,23	805.726.352,95	781.491.072,46
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
A) Equilibrio di parte corrente		173.910.018,56	117.366.972,09	167.480.311,23
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	128.638.275,22	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	422.800.524,44	116.162.646,85	90.919.179,22
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	550.988.065,40	293.773.431,98	42.054.498,17
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	749.468.291,07	56.200.000,00	72.700.000,00
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	1.929.905,82	0,00	0,00
Entrate in c/capitale 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
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Spese in conto capitale	(-)	1.344.906.977,80	603.503.050,92	393.153.988,62
- di cui fondo pluriennale vincolato		116.162.646,85	90.919.179,22	71.880.000,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	32.500.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	800.000,00	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	710.668.291,07	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	0,00	0,00	0,00
B) Equilibrio di parte capitale		-173.910.018,56	-117.366.972,09	-167.480.311,23
Utilizzo risultato presunto di amministrazione al finanziamento di attività finanziarie	(+)	8.000.000,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	300.000.000,00	300.000.000,00	300.000.000,00
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	313.330.000,00	301.030.000,00	300.030.000,00
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	(+)	800.000,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziaria		-4.530.000,00	-1.030.000,00	-30.000,00
EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)		0,00	0,00	0,00
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario		173.910.018,56	117.366.972,09	167.480.311,23
A) Equilibrio di parte corrente		173.910.018,56	117.366.972,09	167.480.311,23
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	52.396.092,79		
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	76.423.419,41	2.366.274,33	59.579,90
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	890.748.198,74	541.574.995,90	485.444.513,67
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	9.504.902.635,09	8.761.427.174,68	8.709.755.301,00
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	(+)	1.004.923.634,87	536.856.210,33	482.954.073,57
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(+)	2.366.274,33	59.579,90	0,00
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	9.504.517.635,09	8.761.427.174,68	8.709.755.301,00
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali		161.247.216,82	110.341.492,09	164.930.291,23

Fonte: 31 luglio 2020 - Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - parte prima - n. 268

Il prospetto degli equilibri di bilancio (allegato 7 alla legge di Assestamento riportato nella tavola 2.7) dà atto del permanere degli equilibri, sia complessivi che di parte corrente e parte capitale, a seguito dell'assestamento come previsto dall'art.50 del d.lgs. n. 118/2011.

Come già evidenziato al paragrafo 1.2.10 in sede di assestamento sono state ridotte le previsioni delle entrate, con riferimento sia alla competenza sia alla cassa, in relazione all'evoluzione dell'economia italiana a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria da Covid-19 (cfr. nota integrativa all'Assestamento) e sono state iscritte, a parziale compensazione risorse statali.

Ulteriori variazioni derivano dagli aggiornamenti determinati dalle risultanze del rendiconto 2019, approvato con l.r. n. 2 del 31 luglio 2020.



Il disavanzo determinato da debito autorizzato e non contratto viene diminuito e rideterminato in 710,67 milioni di euro, in diminuzione rispetto al dato presunto per euro 236,92 milioni di euro, il Fondo pluriennale vincolato, rideterminato in 642,25 mln di euro (219,45 mln di parte corrente e 422,80 mln in parte capitale), risulta più che triplicato rispetto all'importo di 188,67 mln di euro contabilizzato in sede di bilancio preventivo.

L'avanzo di amministrazione presunto, come evidenzia il prospetto sull'equilibrio, viene utilizzato per un ammontare di 63,40 milioni di euro per la copertura di spese correnti, al netto dell'utilizzo del Fondo anticipazioni di liquidità, di 128,64 milioni di euro per la copertura di spese di parte capitale e di 8 milioni di euro per incremento di attività finanziarie.

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

La variazione di attività finanziarie, per un importo negativo pari a 4,53 mln di euro, contabilizzata nel prospetto dell'equilibrio a seguito dell'assestamento è stata coperta con entrate correnti.

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 che quantificano il Fondo cassa finale per l'esercizio 2020 in 226,41 mln di euro che nelle previsioni del bilancio assestato.



3 IL RENDICONTO GENERALE DELL'ESERCIZIO 2020

3.1 Giudizio di parifica e corretta determinazione del risultato di amministrazione: la verifica dell'equilibrio di bilancio nell'armonizzazione contabile

Momento cruciale e anzi centrale del giudizio di Parifica è quello inerente la verifica della corretta determinazione del risultato di amministrazione (Corte cost. n.89/2017), che emerge dalla constatazione che lo stato di salute di un Ente territoriale e segnatamente l'equilibrio di bilancio può essere misurato solo con la esatta conoscenza delle nuove regole in riferimento alla corretta determinazione del risultato di amministrazione (Corte cost. n. 18/2019), di cui per l'appunto vengono analizzate le varie sfaccettature e componenti. E su questo concetto di base (e sui suoi corollari: il concetto di esigibilità, il momento di accertamento dei residui e conseguentemente la definizione del disavanzo, i tempi di smaltimento dello stesso, la tormentata applicazione del fondo pluriennale vincolato, destinato a privilegiare e tracciare nelle intenzioni del legislatore la spesa di investimento, la determinazione delle quote accantonate, vincolate e destinate e le stesse giacenze vincolate in casi specifici, l'utilizzo di cassa ecc.), sulla sua analisi concreta, si regge l'intera impalcatura della Relazione e si dipana via via nell'esame delle articolazioni e contenuti specifici dei singoli argomenti.

In altri termini, l'angolatura visuale che il legislatore stesso fornisce, rappresenta il momento fondamentale di analisi e scrutinio per determinare se un ente è in equilibrio.

Occorre al riguardo sottolineare che la relazione - unitamente al tentativo di colmare la evidente e condivisa (dalla Consulta: sentenza n.184/2016) difficoltà di superare le complessità derivanti dalla adozione dei "moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite", ma che "non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza" - si propone di conciliare il linguaggio della Corte con i fenomeni derivanti dalla pratica, la concreta pratica sul campo, della Sezione regionale di controllo.

Ciò in quanto, come sottolinea ancora la Consulta, l'armonizzazione è "funzionale a garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. e garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica cui partecipano anche le autonomie speciali" (Corte cost. sentenza n. 39/2014), ma anche perché sono proprio gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118/2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici a costituire non già solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, bensì a risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio (...) presidiati dall'art. 81 Cost. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte cost. sentenza n. 279/2016).

In concreto, occorre avvertire che "la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese" (Corte cost., sentenza n. 197/2019), che occorre cioè una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione (Corte cost., sentenza n. 227/2019), che la

copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio (Corte cost., sentenza n. 250/ 2013), che “i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati dall'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano (...) a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti” (Corte cost. n. 70/2012) e che la ‘necessaria’ contestualità dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa con quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime” (Corte cost., sentenza n. 213/2008), postulano il fatto che il “principio dell'equilibrio del bilancio [...] ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata” (Corte cost., sentenza n. 1/1966).

3.2 Il progetto di legge

Sulla scorta di quanto esposto, un momento centrale è assegnato dalla legge (articolo 18, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 118/2011) alla presentazione del disegno di legge: la disposizione prevede che il rendiconto delle regioni debba 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.

Considerato il prolungarsi dell'emergenza sanitaria, il legislatore nazionale, analogamente a quanto avvenuto per il 2019, al fine di alleggerire il carico amministrativo degli enti territoriali ha previsto la possibilità di prorogare i termini per l'approvazione del rendiconto relativo all'anno 2020 da parte della Giunta e del Consiglio rispettivamente al 30 giugno 2021 e al 30 settembre 2021 (cfr. art.3, c.3, lett.a del d.l. 30 aprile 2021, n.56¹).

La Giunta della Regione Emilia-Romagna non si è avvalsa di tale facoltà. Con delibera n. 603 ha approvato il progetto di legge sul rendiconto generale per l'esercizio 2020 il 26 aprile 2021, pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione - Supplemento speciale n. 40 del 4 maggio 2021. Con comunicazione inviata in pari data, la responsabile del Servizio Affari della Presidenza della Regione ha informato la Sezione dell'avvenuta pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico.

Per consentire un esame completo della gestione trascorsa, il rendiconto si compone del conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, dei relativi riepiloghi, dei prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, del conto economico e dello stato patrimoniale. Completa la documentazione, la relazione sulla gestione che è un documento illustrativo della gestione dell'ente, dei fatti di rilievo verificatisi anche dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni altro elemento utile a migliorare la comprensione dei dati contabili; i contenuti della relazione sono previsti dall'art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011.

¹ Il decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56, recante: “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.”, è stato abrogato dall'art. 1, comma 2 della legge 17 giugno 2021, n. 87, riguardante la: “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, recante misure urgenti per la graduale ripresa delle attività economiche e sociali nel rispetto delle esigenze di contenimento della diffusione dell'epidemia da COVID-19”. Ai sensi del medesimo art. 1, comma 2, della l. n. 87/2021, “Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 56 del 2021”. L'art.11-*quater*, c.3 del d.l. n. 52/2021, inserito dalla citata legge di conversione, riproduce il contenuto dell'art.3, c.3 del soppresso d.l. 56/2021.

A tal fine è stato già chiarito che “la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri” poiché la trasparenza dei conti risulta “elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori” (Corte cost. sentenza n. 49 del 2018).

Il Rendiconto generale recepisce le risultanze dei seguenti provvedimenti:

- il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2020 ai sensi dell'articolo 3, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011 (approvato dalla Giunta regionale con delibera n. 422 del 31 marzo 2021 successivamente rettificata con delibera n. 573 del 26 aprile 2021);
- l’approvazione del conto del Tesoriere (determinazione del responsabile del Servizio bilancio e finanze n. 5424 del 30 marzo 2021).

Sulla proposta di legge del rendiconto, è previsto il parere obbligatorio del Collegio dei revisori dei conti, organismo istituito con la l.r. 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”, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ai sensi dell’art. 3, c. 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 con parere reso in data 18 maggio 2021, ha attestato la corrispondenza del rendiconto 2020 della Regione alle risultanze della gestione e ne ha proposto l’approvazione.

Il rendiconto è stato predisposto secondo lo schema di cui all’allegato 10 del d.lgs. n. 118/2011 ed è stato corredato da tutti i prospetti indicati al c. 4 dell’art. 11 del medesimo decreto legislativo². Con decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 7 settembre 2020 (dodicesimo decreto di aggiornamento degli allegati al d.lgs. n. 118/2011) sono state apportate numerose modifiche tra, l’altro, all’allegato 10 – schema di rendiconto, aggiornando i prospetti di rilevazione degli equilibri di bilancio, del risultato di amministrazione del quadro generale riassuntivo. Tali modifiche ai sensi dell’art.5, comma 2, del decreto medesimo, si applicano a decorrere dal rendiconto 2020.

La disamina analitica dei risultati di competenza, di cassa e dei residui postula il fatto che "le minacce più sensibili all'equilibrio dei bilanci pubblici, ed in particolare a quello dei bilanci degli enti territoriali, vengono dalle problematiche giuridiche, estimatorie ed organizzative afferenti ai crediti e ai debiti, nonché dalla sovrastima - in sede previsionale - dei flussi finanziari di entrata" (Corte cost. sentenza n. 6/2017). La Consulta sottolinea anche "che i due fenomeni sono strettamente collegati poiché, se i crediti vengono sovrastimati e le entrate non vengono puntualmente accertate e riscosse, si crea uno sbilanciamento dei flussi finanziari con conseguente necessario ricorso alle anticipazioni di cassa e con

² L’art. 1, comma 938, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 ha inserito all’ art. 11, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 , concernente la relazione sulla gestione allegata al rendiconto, le seguenti lettere: d-bis) solo con riferimento alle regioni, l’elenco degli impegni per spese di investimento di competenza dell’esercizio finanziati con il ricorso al debito non contratto; d-ter) solo con riferimento alle regioni, l’elenco degli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto alla fine dell’anno, distintamente per esercizio di formazione. Al progetto di legge sul rendiconto è stato allegato (all.37) l’elenco di cui alla lettera d-ter) citata mentre non è stato allegato l’elenco di cui alla lett.d-bis) in quanto non ricorre l’ipotesi.

produzione - in prospettiva pluriennale - di rilevanti disavanzi di amministrazione. A ben vedere, i richiamati fenomeni di sovrastima e di mancata riscossione delle entrate appartengono alla categoria delle gravi patologie finanziario-contabili".

Alla luce di dette coordinate, la Sezione ha analizzato le componenti essenziali di competenza, cassa e residui, e le varie poste ivi incluse

3.3 I risultati della gestione di competenza

Ciò premesso, nelle tavole seguenti sono sinteticamente rappresentati i risultati della gestione di competenza. Per un esame più dettagliato si rinvia ai relativi capitoli.

Tavola n. 3.1

ENTRATE DI COMPETENZA - ESERCIZIO 2020	
(Importi in milioni di euro)	
ENTRATE/ACCERTAMENTI	
Entrate correnti (Titoli 1 -2 - 3)	11.846,62
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	262,97
Entrate da riduzione di attività finanziarie (Titolo 5)	147,30
Accensione prestiti (Titolo 6)	0,00
Anticipazioni da istituto tesoriere (Titolo 7)	0,00
Entrate per conto terzi e partite di giro (Titolo 9)	2.389,60
TOTALE DELLE ENTRATE	14.646,49

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

Nel 2020, sono state complessivamente accertate entrate per 14.646,49 mln di euro (cfr., art. 2 del progetto di legge), costituite per l'80,88 per cento da entrate correnti, e per l'1,80 per cento da entrate in conto capitale. Non risultano accesi prestiti e non è stato fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Il 16,32 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.

Tavola n. 3.2

SPESE DI COMPETENZA - ESERCIZIO 2020	
(Importi in milioni di euro)	
SPESE/IMPEGNI	
Spese correnti (Titolo 1)	11.441,74
Spese in conto capitale (Titolo 2)	436,38
Spese per incremento attività finanziarie (Titolo 3)	158,61
Rimborso prestiti (Titolo 4)	47,02
Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere (Titolo 5)	0,00
Uscite per conto terzi e partite di giro (Titolo 7)	2.389,60
TOTALE DELLE SPESE	14.473,35

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

Nel 2020 sono stati complessivamente assunti impegni per 14.473,35 mln di euro (cfr., art. 3 del progetto di legge), per il 79,05 per cento destinati a spese correnti e per il 3,02 per cento a spese in conto capitale.

Gli impegni per il rimborso dei prestiti costituiscono lo 0,32 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 di 173,14 mln di euro, determinato da maggiori accertamenti assunti nell'esercizio rispetto alle risorse impegnate. Considerato anche l'incremento, pari a 69,29 mln di euro del Fondo pluriennale vincolato contabilizzato al 31 dicembre 2020 rispetto all'importo iniziale, il risultato complessivo della gestione di competenza è pari a 103,85 mln di euro.

3.4 I risultati della gestione di cassa

La tavola che segue espone i dati relativi alla gestione dei pagamenti e delle riscossioni effettuati nell'esercizio 2020.

Tavola n. 3.3

GESTIONE DI CASSA-ESERCIZIO 2020	
(Importi in milioni di euro)	
Fondo cassa iniziale	1.023,11
Riscossioni	15.022,64
Totale entrate	16.045,75
Pagamenti	14.621,29
Totale Uscite	14.621,29
Saldo	1.424,46

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

Le riscossioni complessive hanno superato i pagamenti per un importo di 401,36 mln di euro che va sommato al Fondo cassa esistente a inizio esercizio, pari a 1.023,11 mln di euro; il saldo della gestione di cassa a fine esercizio è pertanto aumentato e risulta pari a 1.424,46 mln di euro. Si rinvia per un esame più dettagliato al corrispondente capitolo della relazione.

3.5 I risultati della gestione dei residui

Nella tavola che segue sono riportati i dati relativi alla gestione dei residui attivi e passivi svolta nell'esercizio 2020.

Tavola n. 3.4

GESTIONE RESIDUI-ESERCIZIO 2020	
(Importi in milioni di euro)	
Residui Attivi	
originati dalla competenza	1.921,22
originati da esercizi precedenti	1.713,36
Totale dei residui attivi al 31.12.2020	3.634,58
Residui Passivi	
originati dalla competenza	2.157,24
originati da esercizi precedenti	1.678,27
Totale dei residui passivi al 31.12.2020	3.835,51

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

A fine esercizio 2020, i residui attivi, determinati a seguito delle operazioni di ricognizione, ammontano a 3.634,58 mln di euro (cfr. art. 6 del progetto di legge); quelli provenienti dagli esercizi 2019 e



precedenti sono 1.713,36 mln di euro, pari al 47,14 per cento del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 1.921,22 mln di euro e costituiscono il 52,86 per cento sull'importo complessivo.

L'ammontare complessivo dei residui passivi, a fine esercizio 2020, a seguito delle operazioni di riaccertamento, viene determinato in 3.835,51 mln di euro (cfr. art. 7 del progetto di legge); quelli provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti sono 1.678,27 mln di euro, pari al 43,76 per cento del totale; quelli formati nell'esercizio di competenza ammontano a 2.157,24 mln e costituiscono il 56,24 per cento sull'importo complessivo.

Facendo rinvio all'esame più dettagliato svolto nel capitolo 6, si rileva che la gestione dei residui complessivamente considerata si chiude al 31 dicembre 2020 con un saldo negativo di 200,92 mln di euro in netto peggioramento rispetto al 2019 in cui il differenziale evidenziava un valore positivo di 58,81 mln di euro.

3.6 Equilibrio di bilancio in sede di rendiconto

È opportuno ricordare che il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato dalla Corte costituzionale come precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche (Corte cost sentenza n.250/2013).

Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. L'equilibrio di bilancio, infatti, comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e quindi nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

3.6.1 Il Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome

Al fine di salvaguardare gli equilibri dei bilanci regionali dalla perdita di gettito delle entrate in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, in parallelo ad analoghe disposizioni dettate per gli enti locali, l'art.111 del d.l. n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n.77/2020, ha previsto un fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome. In proposito la Regione ha puntualizzato che il comparto regionale "è tenuto al rispetto degli equilibri di bilancio e le Regioni a statuto ordinario sono chiamate a produrre un avanzo oltre al pareggio per il 2020 di 837,8 milioni di euro a legislazione vigente mentre le regioni a statuto speciale e le province autonome concorrono complessivamente agli obiettivi di finanza pubblica nel 2020 con 3.148 milioni di accantonamenti sulle partecipazioni ai tributi erariali. Senza la compensazione di queste minori entrate non sarebbero in grado di rispettare gli equilibri previsti dal d.lgs. n. 118/2011 e dalle manovre di finanza pubblica".

La norma è stata oggetto di numerose modifiche; inizialmente il riparto del fondo, finalizzato a concorrere ad assicurare alle Regioni e Province autonome le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni in materia di sanità, assistenza e istruzione, per l'anno 2020, era rinviato a criteri e modalità

definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, sulla base della perdita di gettito al netto delle minori spese valutata dal tavolo tecnico di cui al comma 2 del medesimo articolo 111. Per le Regioni a statuto ordinario, il fondo, in una prima fase previsto in complessivi 500 milioni di euro, è stato ripartito in base alle prime valutazioni del tavolo tecnico ed al successivo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome del 20 luglio 2020 (Rep atti 114/CSR), prevedendo, per la Regione Emilia-Romagna, una quota dell'8,51 per cento pari a euro 42.532.894,74.

Con il d.l. 104/2020, anche alla luce dei contenuti del predetto accordo 114/CSR, l'art. 111 è stato modificato prevedendo, tra l'altro, con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario:

- la riformulazione della finalità dell'intervento stabilendola non più come concorso statale all'espletamento di specifiche funzioni (sanità, assistenza e istruzione) ma quale ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese;
- l'incremento del fondo per 1,2 miliardi ed il contestuale riparto degli importi spettanti a ciascuna Regione che, per l'Emilia-Romagna, sono stati definiti in ulteriori euro 102.078.947,37 che, sommati alla quota già ricevuta, determinano un totale di complessivi euro 144.611.842,11.

L'art.111 citato è stato oggetto di ulteriori modifiche ad opera della l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021):

- l'art. 1, comma 823, ha previsto che le risorse del fondo non utilizzate al termine dell'esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione con la finalità di ristorare, nel biennio 2020-2021, la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e che le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato;
- l'art. 1, comma 826, lett. a), ha ridefinito le modalità con cui sono riacquisite al bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2022, le risorse spettanti a titolo di ristoro delle minori entrate derivanti dalle attività di lotta all'evasione, pari a complessivi 950.751.551 euro nell'ambito delle complessive risorse assegnate.

In esito alla richiesta istruttoria la Regione ha chiarito che le risorse in esame sono state contabilizzate nel bilancio regionale al titolo secondo delle entrate - voce del piano dei conti finanziario E.2.01.01.01.001 «Trasferimenti correnti da Ministeri» (capitolo E02414) - come previsto dal comma 2-sexies dell'articolo 111 citato “al fine di garantire l'omogeneità dei conti pubblici e il monitoraggio a consuntivo delle minori entrate tributarie”.

Si rinvia al capitolo sulla gestione delle entrate per i dettagli sul calcolo della perdita di gettito della Regione.

3.6.2 L'esame delle variazioni di bilancio

Lo strumento che consente di operare in chiave dinamica l'attuazione del principio sopra riferito è quello dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (Corte cost., sentenza n. 1 del 1966), ma deve



estendersi – attraverso un’ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall’inerzia o dai ritardi dell’amministrazione.

In proposito, la Corte costituzionale ha già affermato (sentenza n. 70 del 2012) che “nell’ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell’equilibrio tendenziale fissati nell’art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l’altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa”; la seconda nel continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un’interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo. Ciò determina nell’amministrazione pubblica l’esigenza di un costante controllo di coerenza tra la struttura delle singole partite attive e passive che compongono il bilancio stesso.

Gli allegati 34 e 35 al rendiconto 2020, contengono l’elenco analitico delle variazioni al bilancio di previsione (parte entrata e parte spesa) mentre, la relazione sulla gestione allegata al rendiconto medesimo, come prescritto dall’art.11, c. 6, lett.c), del d.lgs. n. 118/2011 illustra le principali variazioni alle previsioni finanziarie intervenute in corso d’anno. Come già rappresentato nel capitolo precedente, uno specifico paragrafo della predetta relazione, è dedicato alle variazioni di bilancio connesse all’emergenza da Covid-19 disposte in applicazione dei numerosi provvedimenti adottati dall’Unione Europea e dal legislatore nazionale finalizzati a contrastare gli effetti prodotti dall’emergenza “tali misure, da una parte, hanno messo a disposizione risorse per superare le esigenze contingenti, dall’altra, hanno previsto interventi ed iniziative per promuovere lo sviluppo ed il rilancio dell’economia”. Nel corso del 2020 il bilancio di previsione è stato variato con la legge regionale 31 luglio 2020, n. 4 “Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”.

Con questa legge la Regione:

- ha recepito le variazioni ai residui attivi e passivi presunti indicati nel bilancio di previsione all’importo definitivo risultante dal riaccertamento ordinario dei residui ed è stato adeguato il disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti al risultato del Rendiconto 2019;
- ha aggiornato le previsioni delle entrate (di competenza e di cassa) in relazione all’evoluzione dell’economia italiana a causa dell’emergenza da covid-19 e ha iscritto, a parziale compensazione delle minori entrate stimate connesse all’emergenza il fondo statale istituito dal citato art. 111 del d.l. n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n.77/2020 per 42,5 mln di euro;
- ha provveduto ad iscrivere in entrata, e parallelamente a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva all’atto della predisposizione del bilancio di previsione della quantificazione, dei riparti o di altri elementi necessari per l’iscrizione. Per quanto riguarda le risorse statali legate all’emergenza Covid-19 previste dal citato d.l. n. 34, sono state iscritte le assegnazioni di cui all’art. 1 “Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale” e all’art. 2 “Riordino della rete ospedaliera in emergenza covid-19” per complessivi 124,4 mln di euro.

La variazione netta delle previsioni di entrata e di spesa disposta con la legge di assestamento è stata pari a 895,74 mln di euro.

Con l.r. 23 dicembre 2020, n.10 è stata ratificata la variazione di bilancio adottata dalla Giunta regionale con d.g.r. n. 1774/2020, in deroga all’articolo 51 del d.lgs. n. 118/2011 ai sensi dell’art.109, c. 2-*bis*, del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020, per la riprogrammazione dei

programmi operativi dei fondi strutturali per il rafforzamento dei servizi sanitari regionali in relazione alla situazione emergenziale.

Con atti amministrativi (deliberazioni della Giunta regionale e determinazioni del Responsabile finanziario) sono state apportate complessivamente 198 variazioni. Il provvedimento più rilevante è la delibera di Giunta regionale n. 260 del 30 marzo 2020 recante “Variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019 e adempimenti conseguenti”.

La variazione netta complessiva delle previsioni di entrata e di spesa di competenza è stata di 2.783 milioni di euro in aumento del 16,75 per cento rispetto alle previsioni iniziali (16.613 mln di euro). Nell'esercizio 2019 la variazione netta complessiva delle previsioni iniziali era stata pari a 1.150,89 mln di euro registrando un incremento del 6,69 per cento.

Come già rappresentato nel paragrafo 2.2.10.1 una quota consistente delle variazioni di bilancio è strettamente connessa alla situazione emergenziale ed in particolare alle disposizioni introdotte da quattro atti normativi (il d.l. 17 marzo 2020, n.18 convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n.27, il d.l. 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77; il d.l. 4 agosto 2020, n. 104 convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126; il d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176). Le Regioni in particolare sono state destinatarie di fondi (o di disposizioni che hanno consentito di liberare risorse) per la realizzazione di interventi riconducibili in estrema sintesi a tre grandi aree: rafforzamento del servizio sanitario regionale, interventi di sostegno a favore dei settori più colpiti dalla dagli effetti della pandemia, salvaguardia degli equilibri di bilancio tramite compensazioni delle minori entrate stimate connesse all'emergenza.

Nelle tavole seguenti vengono sinteticamente rappresentate le variazioni di competenza e di cassa.

Tavola n. 3.5

VARIAZIONE PREVISIONE DI COMPETENZA ESERCIZIO 2020		
(Importi in milioni di euro)		
ENTRATE		
	PREV. INIZIALI	PREV. FINALI
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	0	0
Fondo pluriennale vincolato	188,67	642,25
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	852,15	1.068,74
di cui utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	852,15	852,15
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.938,70	10.242,06
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	342,14	1.447,27
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	324,73	347,48
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	270,72	689,01
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	300,00	300,00
TITOLO 6 - Accensione prestiti	986,39	749,47
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.409,78	3.910,28
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	16.613,28	19.396,56

SPESE		
	PREV. INIZIALI	PREV. FINALI
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	947,59	710,67
Ripiano disavanzo anticipazioni di liquidità	22,88	22,88
TITOLO 1 - Spese correnti	10.408,71	12.133,73
di cui fondo pluriennale vincolato	22,32	246,71
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	622,90	1.429,38
di cui fondo pluriennale vincolato	109,54	464,83
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	305,33	313,33
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	896,09	876,29
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.409,78	3.910,28
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	16.613,28	19.396,56

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

Tavola n. 3.6

VARIAZIONE PREVISIONE DI CASSA ESERCIZIO 2020		
(Importi in milioni di euro)		
ENTRATE		
	PREV. INIZIALI	PREV. FINALI
Fondo di cassa presunto all'inizio dell'esercizio	858,77	1.023,11
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione	0	0
Fondo pluriennale vincolato	0	0
Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità	0	0
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.105,66	10.235,32
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	502,54	1.238,13
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	328,86	351,46
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	223,27	639,51
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	300,00	300,00
TITOLO 6 - Accensione prestiti	987,51	750,59
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0	0
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.384,44	3.884,94
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	16.691,05	18.423,05

SPESE		
	PREV. INIZIALI	PREV. FINALI
Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto	0	0
Ripiano disavanzo anticipazioni di liquidità	0	0
TITOLO 1 - Spese correnti	12.060,89	12.606,32
di cui fondo pluriennale vincolato	0	0
TITOLO 2 - Spese in conto capitale	682,32	1.232,59
di cui fondo pluriennale vincolato	0	0
TITOLO 3 - Spese per incremento attività finanziarie	304,22	314,92
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	66,82	47,02
TITOLO 5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0	0
TITOLO 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.350,38	3.636,89
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	16.464,63	17.837,75

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

3.6.3 I saldi (all. 10 d.lgs. n. 118/2011)

Ciò premesso, il “Prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio” (allegato 7 al progetto di legge sul rendiconto 2020), conforme all'allegato 10 al d.lgs. n. 118/2011 aggiornato al decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze 7 settembre 2020 (cosiddetto dodicesimo correttivo) evidenzia tre diversi saldi:

- il risultato di competenza (pari agli accertamenti di competenza, comprensivi dell'avanzo di amministrazione applicato al bilancio e del fondo pluriennale vincolato in entrata, meno gli impegni di competenza, comprensivi dell'eventuale disavanzo dell'esercizio precedente e del fondo pluriennale di spesa);
- l'equilibrio di bilancio (pari alla somma algebrica del risultato di competenza e degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli effettuati nel bilancio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce);
- l'equilibrio complessivo (pari alla somma algebrica dell'equilibrio di bilancio e delle variazioni degli accantonamenti effettuata in sede di rendiconto in attuazione dei principi contabili nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio).

Il prospetto degli equilibri di bilancio consente di verificare, a consuntivo, la realizzazione degli equilibri del bilancio di previsione in termini di:

- equilibrio di parte corrente, distinto in risultato di competenza di parte corrente, equilibrio di bilancio di parte corrente ed equilibrio complessivo di parte corrente;
- equilibrio in c/capitale, distinti in risultato di competenza in c/capitale, equilibrio di bilancio in c/capitale ed equilibrio complessivo in c/capitale;
- equilibrio tra le partite finanziarie in termini di competenza, tra gli accertamenti e gli impegni riguardanti le operazioni di acquisto/alienazione di titoli obbligazionari e di concessione/riscossione crediti, ridotto dell'importo delle previsioni di bilancio definitive di spesa per incremento di attività finanziaria destinato a confluire nel risultato di amministrazione come quota vincolata.

Il prospetto degli equilibri riportato nella tavola 5 evidenzia:

- un risultato di competenza (D1) pari a 320,43 mln di euro;
- un equilibrio di bilancio (D2) pari a 93,98 mln di euro (la voce “Risorse accantonate stanziati nel bilancio dell'esercizio 2020” corrisponde al totale della colonna c) dell'allegato a/1 al rendiconto concernente “Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione” al netto dell'importo riguardante il fondo anticipazione di liquidità (già considerato nel risultato di competenza) ed è pari a 8,63 mln di euro; la voce “Risorse vincolate nel bilancio” corrisponde all'importo della prima colonna della riga n) dell'allegato a/2 al rendiconto concernente “Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione”, ed è pari a 217,82 mln di euro);
- un equilibrio complessivo (D/3) pari a euro 73,84 mln di euro³, risultante da un equilibrio complessivo di parte corrente pari a 202,95 mln di euro e da un equilibrio complessivo di parte

³ Dall'esame del Quadro generale riassuntivo (allegato 6 al Rendiconto 2020) emerge l'allineamento tra i dati complessivi della gestione, riportati nel medesimo quadro, e i dati del prospetto degli equilibri. Tali allegati sono strutturati in modo tale da essere tra loro coerenti e rispondere alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici.

capitale pari a -129,12 mln di euro. La voce "Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto" è pari al totale della colonna d) dell'allegato a/1 al rendiconto concernente "Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione", al netto dell'importo riguardante il fondo anticipazione di liquidità (già considerato nel risultato di competenza) ed è pari a 20,14 mln di euro.

Infine, il prospetto degli equilibri determina il Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali, nel rispetto dei principi contabili che risulta pari a 59,30 mln di euro.

Più in dettaglio, concorrono alla determinazione del risultato di competenza di parte corrente, oltre alla differenza fra gli accertamenti riguardanti le entrate correnti (i primi tre titoli dell'entrata) e gli impegni riguardanti le spese correnti, pari a 404,88 mln di euro, le seguenti voci:

- come componente positiva, l'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente (920,19 mln di euro), i contributi destinati al rimborso dei prestiti (2,07 mln di euro), gli altri trasferimenti in conto capitale (21,27 mln di euro), il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente iscritto in entrata (219,45 mln di euro);
- come componente negativa, il Fondo pluriennale vincolato di spesa di parte corrente (246,71 mln di euro), il ripiano del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente (22,88 mln di euro), il Fondo anticipazioni di liquidità (829,27 mln di euro), le quote capitale delle rate di ammortamento dei muti e degli altri prestiti (47,02 mln di euro), il saldo negativo tra le attività finanziarie (2,51 mln di euro), gli altri trasferimenti in conto capitale (32,5 mln di euro).

L'equilibrio di bilancio di parte corrente tiene conto degli effetti derivanti dalla destinazione delle risorse acquisite in bilancio alla costituzione degli accantonamenti di parte corrente previsti dalle leggi e dai principi contabili e al rispetto dei vincoli specifici di destinazione di parte corrente.

L'equilibrio complessivo di parte corrente tiene conto anche degli effetti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti di parte corrente effettuati in sede di rendiconto in attuazione dei principi contabili, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio.

Anche l'equilibrio di parte capitale è distinto in risultato di competenza in c/capitale, equilibrio di bilancio in c/capitale ed equilibrio complessivo in c/capitale.

Il risultato di competenza in c/capitale è determinato oltre che dalla differenza tra gli accertamenti del titolo 4 (al netto dei trasferimenti in c/capitale, dei contributi destinati al rimborso dei prestiti, delle entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti e delle altre entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge) e gli impegni riguardanti le spese di investimento (al netto dei trasferimenti in conto capitale), pari a -164,25 mln di euro, dalle seguenti voci:

- come componente positiva dall'avanzo di amministrazione utilizzato per il finanziamento delle spese di investimento (140,55 mln di euro), dal Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata (422,80 mln di euro);
- come componente negativa il Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in parte spesa (464,83 mln di euro), e le spese per acquisizione di partecipazioni (800.000 euro).

Analogamente a quanto già evidenziato per la parte corrente il prospetto rappresenta l'equilibrio di bilancio in c/capitale (al fine di tenere conto degli effetti derivanti dalla costituzione degli accantonamenti previsti dalle leggi e dai principi contabili e dal rispetto dei vincoli specifici di destinazione) e, infine, l'equilibrio complessivo in conto capitale.



Il principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio, punto 13.4, prevede che “Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto che, ai sensi dell'art. 40, comma 2-*bis*, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall' art. 1, comma 937, della legge n. 145 del 2018, costituisce copertura delle spese di investimento, non rileva ai fini degli equilibri”.

Anche per il saldo tra le partite finanziarie sono determinati il risultato di competenza, l'equilibrio di bilancio e l'equilibrio complessivo.

L'utilizzo delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione è stato disposto con delibere di Giunta e con atti dirigenziali come già evidenziato nella tavola 3 del capitolo 2.

Gli atti amministrativi sono stati assunti successivamente all'approvazione del prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto della gestione 2019 effettuata dalla Giunta con delibera n. 96 del 21 gennaio 2020, in conformità a quanto prevedono i commi 10 e 11 dell'art.42 del d.lgs. n. 118/2011.

Tavola n. 3.7

RENDICONTO 2020		(importi in euro)
EQUILIBRI DI BILANCIO		COMPETENZA (ACCERTAMENTI E IMPEGNI IMPUTATI ALL'ESERCIZIO)
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	920.191.138,47
Ripiano di avanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	22.877.429,58
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	219.448.240,52
Entrate titoli 1-2-3	(+)	11.846.620.019,81
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	2.072.036,99
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	21.266.447,37
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00
Spese correnti	(-)	11.441.742.639,17
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	246.714.483,11
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	32.500.000,00
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie - saldo di competenza (se negativo)	(-)	2.512.720,42
Rimborso prestiti	(-)	47.018.414,13
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00
Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	829.272.559,23
A/1) Risultato di competenza di parte corrente		386.959.637,52
- Risorse accantonate di parte corrente stanziata nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	8.539.246,00
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	150.062.278,76
A/2) Equilibrio di bilancio di parte corrente		228.358.112,76
- Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	25.404.559,34
A/3) Equilibrio complessivo di parte corrente		202.953.553,42
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese e d'investimento	(+)	140.546.675,36
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	422.800.524,44
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	262.970.956,13
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	0,00
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	2.072.036,99
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	21.266.447,37
Spese in conto capitale	(-)	436.378.163,21
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	464.828.815,22
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	800.000,00
Fondo pluriennale vincolato per acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(-)	0,00
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	32.500.000,00
Fondo pluriennale vincolato di spesa - titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00
Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie - equilibrio complessivo (se positivo)	(+)	0,00
B/1) Risultato di competenza in c/capitale		-66.527.306,86
- Risorse accantonate in c/capitale stanziata nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	90.146,50
- Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	(-)	67.761.500,36
B/2) Equilibrio di bilancio in c/capitale		-134.378.953,72
- Variazione accantonamenti in c/capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-5.262.990,59
B/3) Equilibrio complessivo in c/capitale		-129.115.963,13
di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio		0,00
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	8.000.000,00
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	147.296.816,63
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	158.609.537,05
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa)	(-)	0,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	800.000,00
Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(+)	0,00
C/1) Variazioni attività finanziaria - saldo di competenza		-2.512.720,42
- Risorse accantonate - attività finanziarie stanziata nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	0,00
- Risorse vincolate - attività finanziarie nel bilancio	(-)	1.458.837,21
C/2) Variazioni attività finanziaria - equilibrio di bilancio		-3.971.557,63
- Variazione accantonamenti - attività finanziarie effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	0,00
C/3) Variazioni attività finanziaria - equilibrio complessivo		-3.971.557,63
D/1) RISULTATO DI COMPETENZA (D/1 = A/1 + B/1)		320.432.330,66
D/2) EQUILIBRIO DI BILANCIO (D/2 = A/2 + B/2)		93.979.159,04
D/3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D/3 = A/3 + B/3)		73.837.590,29
di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio		0,00

Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario

A/1) Risultato di competenza di parte corrente		386.959.637,52
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti al netto del fondo anticipazione di liquidità	(-)	68.041.149,66
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccantonamento ord.	(-)	76.423.419,41
- Risorse accantonate di parte corrente non sanitarie stanziata nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	8.539.246,00
- Variazione accantonamenti di parte corrente non sanitarie effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	25.404.559,34
- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio non sanitarie	(-)	148.558.912,91
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	9.608.785.266,16
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	9.608.097.275,18
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali		59.304.359,22

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - supplemento speciale - n.40 del 4 maggio 2021

3.7 Il risultato di amministrazione

Come si è anticipato, il coefficiente fondamentale dell'equilibrio di bilancio è dato dal risultato di amministrazione (Corte cost. 18/2019): l'articolo 42, c. 1, del 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 tavola che segue sono rappresentati gli importi del Fondo cassa iniziale al 1° gennaio 2020, pari a 1.023,11 mln di euro, così come determinato con l'art. 8 della legge regionale n. 2 del 31 luglio 2020 di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2019, le riscossioni e i pagamenti complessivi (in conto residui e in conto competenza) dell'esercizio 2020 pari, rispettivamente, a 15.022,54 mln di euro e a 14.621,29 mln di euro e la determinazione del Fondo cassa finale al 31 dicembre 2020, pari a 1.424,46 mln di euro.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 è determinato, come previsto dal richiamato articolo 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 dal Fondo cassa al 31 dicembre 2020 (pari a 1.424,46 mln di euro) sommato ai residui attivi determinati a fine esercizio 2020 (3.634,58 mln di euro), detratti i residui passivi anch'essi determinati a fine esercizio 2020 (3.835,51 mln di euro) e il Fondo pluriennale vincolato per spese correnti (pari a 246,71 mln di euro) e per spese in conto capitale (pari a euro 464,83 mln di euro). L'articolo 9 del progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio 2020 accerta, sulla base delle predette risultanze, il risultato di amministrazione nell'importo di 512 mln di euro; tale saldo è in miglioramento rispetto a quello pur positivo dell'esercizio 2019 (pari a 439,66 mln di euro).

Va rilevato come il risultato di amministrazione costituisca il momento fondamentale di sintesi della gestione finanziaria, così come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale. In particolare, si ricordano la sentenza n. 89 del 2017, con la quale il Giudice delle leggi ha osservato che “ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi”, e la sentenza n. 274 del 2017, ove la Corte ha ritenuto che le complesse regole tecniche della legislazione statale concernenti “gli allegati di bilancio”, con conseguente deficit in termini di chiarezza, devono essere necessariamente compensate – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge.

Si richiama, altresì, la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2018, con la quale è riaffermata l'essenzialità, ai fini della dimostrazione della situazione economico-finanziaria dell'ente, accanto al risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 42, d.lgs. n. 118/2011, del quadro riassuntivo della gestione annuale, dello stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri. Esso, in particolare, consente “una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento concretamente adottate”.

Tavola n. 3.8

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2020		
(Importi in milioni di euro)		
Fondo cassa al 1° gennaio 2020		1.023,11
RISCOSSIONI	(+)	15.022,64
PAGAMENTI	(-)	14.621,29
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020	(=)	1.424,46
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre 2020		0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020	(=)	1.424,46
RESIDUI ATTIVI	(+)	3.634,58
RESIDUI PASSIVI	(-)	3.835,51
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)	246,71
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE		464,83
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020	(=)	512,00

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

3.8 La scomposizione del risultato di amministrazione

L'articolo 42, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che il risultato di amministrazione venga suddiviso in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati⁴.

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

A questo riguardo va ricordato che la Corte costituzionale, con sentenza n. 274 del 2017, ha sottolineato come la disciplina introdotta dall'art. 42 del d.lgs. n. 118/2011 preveda una "separata evidenza per le quote vincolate e accantonate" nella considerazione che si tratta di "risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere impiegate diversamente, con conseguente indisponibilità delle diverse forme di finanziamento"⁵.

Nella tavola che segue è rappresentata la scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 della Regione. Emerge che, pur in presenza di un risultato positivo di amministrazione per l'esercizio 2020 pari a 512 mln di euro, se si considerano le quote complessivamente accantonate, pari a 1.203 mln di euro, quelle vincolate, pari a 758,78 mln di euro, e quelle destinate ad investimenti, pari a 7,35 mln di euro, risulta una quota disponibile pari a -1.457,14 mln di euro. Tale valore corrisponde per 829,27 mln di euro al Fondo anticipazioni di liquidità e per 627,87 mln di euro a debito autorizzato e non contratto.

In proposito si ricorda che l'art. 109 del d.l. n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2020, come da ultimo modificato dall'art. 30, c.2-*bis*, lett. a), del d.l. 22 marzo 2021, n. 41, convertito con modificazioni dalla l. 21 maggio 2021, n. 69, ha introdotto una deroga alle modalità di utilizzo "della quota libera dell'avanzo di amministrazione di cui all'articolo 42, comma 6, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ferme restando le priorità relative alla copertura dei debiti fuori bilancio e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio". In particolare, le regioni e le province autonome, limitatamente

⁴ Il decreto 1° agosto 2019 dispone l'introduzione, a decorrere dal rendiconto 2019 dei nuovi prospetti a/1) Risultato di amministrazione - quote accantonate, a/2) Risultato di amministrazione - quote vincolate e a/3) Risultato di amministrazione - quote destinate allegati al bilancio di previsione e al rendiconto. I prospetti riportano l'elenco analitico delle quote del risultato di amministrazione accantonate, vincolate e destinate agli investimenti e consentono di analizzarne e verificarne la corretta determinazione. Strettamente correlate a tali elenchi analitici sono le voci del prospetto degli equilibri che evidenziano le risorse accantonate stanziare nell'esercizio e le risorse vincolate di bilancio.

⁵ La citata sentenza è infatti scaturita dal ricorso statale contro una disposizione di legge di assestamento 2016 della Regione Liguria (Legge regionale n. 26 del 2016, art.6) che utilizzava una quota libera dell'avanzo di amministrazione 2015 per destinarla ad un incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

agli esercizi 2020 e 2021, possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per il finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso. (art. 109, c.1). In aggiunta viene specificato che "Al fine di anticipare la possibilità di utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione in relazione all'emergenza epidemiologica da Covid-19, le regioni e le Province autonome per gli anni 2020 e 2021 possono utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'anno precedente dopo l'approvazione da parte della Giunta regionale o provinciale rispettivamente del rendiconto delle gestioni 2019 e 2020, anche prima del giudizio di parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e della successiva approvazione del rendiconto da parte del Consiglio regionale o provinciale" (cfr. art. 109, c. 1-bis).

Tale disciplina non è stata applicata dalla Regione Emilia-Romagna che non ha avanzo da utilizzare.

Tavola n. 3.9

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020		(Importi in milioni di euro)
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2020	Totale (A)	512,00
Parte accantonata ⁽¹⁾		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2020 ⁽²⁾		248,58
Fondo residui perenti al 31/12/2020 (solo per le regioni)		34,05
Fondo accantonato a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali		49,38
Fondo accantonato per depositi cauzionali attivi a privati		0,09
Fondo per le perdite delle società partecipate		6,30
Fondo contenzioso		15,13
Fondo di garanzia per oneri derivanti dalla lettera di patronage		8,04
Fondo anticipazioni di liquidità		829,27
Altri accantonamenti		12,15
	Totale parte accantonata (B)	1.203,00
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		238,10
Vincoli derivanti da trasferimenti		260,81
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		259,87
	Totale parte vincolata (C)	758,78
Parte destinata agli investimenti		7,35
	Totale parte destinata agli investimenti (D)	7,35
	Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-1.457,14
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

3.8.1 Perdite degli enti del SSN e modalità di ripiano

Rinviando per un esame più ampio e dettagliato allo specifico paragrafo del capitolo sulla sanità regionale si richiamano le osservazioni formulate dalla Sezione nella relazione per il 2019 in ordine al mancato accantonamento, nell'ambito del risultato di amministrazione, di un importo corrispondente alle perdite registrate dagli enti del SSN, derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati (cioè ammortamenti non "neutralizzabili" nel risultato di esercizio delle Aziende in quanto non finanziati da fonti esterne statali o regionali o derivanti da donazioni) relativi agli anni 2001-2011, antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011.

Tale disavanzo, inizialmente pari a euro 1.501.334.000,00, è stato ripianato per complessivi euro 946.364.000,00 con risorse ex d.l. n. 35/2013. Per la parte residua, in conformità all'accordo nazionale del 24 marzo 2011, ne è stata prevista la copertura nell'arco di 25 anni. La Regione, conformemente a

tale previsione, ha provveduto a stanziare e ad erogare le quote annuali pari a 40 milioni di euro negli esercizi 2013 e 2014; 20 milioni di euro in ciascuno degli esercizi dal 2015 al 2019, oltre a 20 milioni di euro derivanti da alienazione patrimoniale. Alla riduzione del disavanzo contribuiscono gli utili portati a nuovo derivanti dalla gestione delle singole aziende sanitarie e della Gestione sanitaria accentrata. Al 31 dicembre 2019 risultava un disavanzo di 321.303.572,38 euro.

In sede di giudizio di parificazione del Rendiconto 2019 la Sezione aveva evidenziato la necessità di integrare le informazioni fornite in sede di rendiconto con “l'allegazione al conto consuntivo di un prospetto riportante le quote residue che dovranno essere imputate alle singole annualità fino al completo esaurimento dell'importo da ripianare in relazione al comparto sanità”. Come rilevato dalla Sezione con deliberazione n. 72/2021/FRG, la Regione non ha allegato il prospetto al conto consuntivo relativo all'esercizio 2019. Il predetto piano di copertura è stato inserito nella Relazione sulla gestione allegata al progetto di legge 2020 (parte sanità). Al 31 dicembre 2020 l'importo da ripianare risulta pari a euro 300.736.810,04, ridotto, rispetto al 2019, per effetto degli stanziamenti regionali dell'esercizio pari a 20 mln di euro e delle risultanze contabili della gestione aziendale degli enti sanitari stessi per euro 566.762,35.

3.9 La verifica degli accantonamenti da parte della Sezione

Introducendo nella definizione dell'avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, l'art.42 del d.lgs. n. 118/2011 “non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte (*ex multis*, sentenza n. 70 del 2012), senza intaccare la natura ‘mista’, finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione.

Tale natura non viene scalfita ma semmai raffinata dall'introduzione di alcuni istituti come il Fondo pluriennale vincolato e il Fondo dei crediti di dubbia esigibilità, finalizzati ad assicurare appropriate garanzie – sotto il profilo della prudenza – al perseguimento e alla salvaguardia degli equilibri di bilancio” (Corte costituzionale n. 247/2017).

Pertanto, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate: tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica (Corte costituzionale n. 274/2017): scopo della verifica della Sezione è quella di esaminare la corretta alimentazione dei fondi accantonati, nella consapevolezza che gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 Cost. La manovra elusiva consiste essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte costituzionale, n. 279/2016).

La Sezione nella verifica operata specificamente al riguardo ha sottolineato quanto segue.

3.9.1 I fondi accantonati

L'articolo 42, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 e il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, 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, del d.lgs. citato 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, sulla base della predetta previsione normativa, ha costituito anche i seguenti ulteriori accantonamenti:

- il Fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali;
- il Fondo per depositi cauzionali attivi a privati;
- il Fondo rischi legali;
- il Fondo per lettera di *patronage*;
- il Fondo per il rinnovo del contratto nazionale;
- il Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio.

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. 21 del d.lgs. n. 175/2016*.

3.9.1.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità

Una quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita, come sopra riferito, dal "Fondo crediti di dubbia esigibilità" (FCDE), la cui disciplina è contenuta nell'articolo 46 d.lgs. n. 118/2011 e nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria all. 4/2, al punto 3.3 e all'esempio n. 5.

Il FCDE ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione ed è un fondo rettificativo, in diminuzione, di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio (Corte cost. sentenza n. 279/2016), proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale. Atteso il ruolo strategico del FCDE nell'ambito del principio di competenza finanziaria rafforzata - è essenziale che lo stesso abbia una applicazione estesa, limitando quanto più possibile le tipologie di entrate escluse dal calcolo dello stesso. Nella contabilità armonizzata, infatti, il FCDE serve a garantire che gli accertamenti di entrate per le quali non vi è certezza in merito alla integrale riscuotibilità siano parzialmente sterilizzati al fine di evitare un incremento non sostenibile dei margini di spese, con ciò preservando l'equilibrio di bilancio e la sana e prudente gestione.

L'articolo 46 citato prevede che, l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità, 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 dell'Allegato 4/2 citato 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 stanziata⁶ un'apposita posta contabile, denominata "Accantonamento al Fondo

⁶ Il principio contabile applicato 3.3. prevede che "Nel primo esercizio di applicazione del presente principio è possibile stanziare in bilancio una quota almeno pari al 50% dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia

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, genera un’economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata. È inoltre previsto che, nella fase 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 e in sede di rendiconto, e di controllo della salvaguardia degli equilibri, si procede a vincolare o svincolare le necessarie quote dell’avanzo di amministrazione. Fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l’avanzo di amministrazione.

Non sono oggetto di svalutazione i crediti verso altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fideiussione, le entrate tributarie accertate per cassa, da un ente per conto di un altro ente e destinate ad essere versate all’ente beneficiario finale.

La verifica della congruità in occasione del rendiconto deve essere effettuata con riferimento ai residui totali (gli accertamenti dell’esercizio e i residui provenienti dall’esercizio precedente), se il fondo crediti di dubbia esigibilità è inferiore all’importo considerato congruo viene incrementato; se risulta superiore si procede allo “svincolo” della quota del risultato di amministrazione non necessaria. La Regione ha riferito di aver effettuato la determinazione del fondo utilizzando quale livello di analisi il capitolo di entrata e di aver quantificato l’importo minimo del fondo medesimo, in applicazione dell’esempio 5 dell’allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.⁷

Secondo le ulteriori precisazioni fornite, la Regione non si è avvalsa della facoltà di quantificare il fondo crediti di dubbia esigibilità delle entrate dei titoli 1 e 3 accantonato nel risultato di amministrazione o stanziato nel bilancio di previsione calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020, introdotta dal d.l. n. 18/2020 convertito dalla legge n. 27/2020. Ha comunque rappresentato che, una serie di provvedimenti motivati dallo stato di emergenza causato dalla pandemia da Covid-19, hanno inciso pesantemente sull’ammontare delle riscossioni coattive.

Come evidenziato nella relazione illustrativa al progetto di legge sul rendiconto 2020, 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’accantonamento.

La Regione ha indicato i seguenti criteri adottati per la costituzione del fondo:

- 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;

esigibilità allegato al bilancio di previsione. Nel secondo esercizio lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 75% dell’accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione, e dal terzo esercizio l’accantonamento al fondo è effettuato per l’intero importo[...] In sede di rendiconto, fin dal primo esercizio di applicazione del presente principio, l’ente accantona nell’avanzo di amministrazione l’intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto”.

⁷ Nella Relazione sulla gestione si legge che l’importo minimo del fondo crediti di dubbia esigibilità è stato quantificato attraverso i seguenti passaggi:

- 1 determinare, per ciascun capitolo di entrata, l’importo dei residui complessivi come risultano alla fine dell’esercizio, a seguito dell’operazione di riaccertamento ordinario;
 - 2 calcolare, in corrispondenza di ciascuna entrata, la media semplice del rapporto tra gli incassi in conto residui e l’importo dei residui attivi all’inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi;
 - 3 applicare all’importo complessivo dei residui classificati secondo le modalità di cui al punto 1) una percentuale pari al complemento a 100 delle medie di cui al punto 2).
-

- per i trasferimenti correnti da imprese il fondo corrisponde a residui attivi per quote di *payback* dovuto 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) le vendite di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni (tipologia 100); l'importo corrisponde pressoché integralmente a canoni di concessione per l'utilizzazione del demanio e del patrimonio indisponibile dei quali è stato ingiunto il pagamento e, in minima parte, a una fattura emessa per la cessione di materiale cartografico non saldata a fine anno; b) i proventi derivanti da attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti (tipologia 200); il fondo corrisponde all'importo delle sanzioni amministrative e indennizzi irrogate e non pagate risultanti da sentenze; c) gli interessi attivi (tipologia 300); l'importo del fondo corrisponde a interessi legali risultanti da sentenza; d) i rimborsi e altre entrate correnti (tipologia 500). L'accantonamento corrisponde ai residui per rimborsi, principalmente derivanti da sentenze e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso;
- relativamente alle entrate in conto capitale: a) per i tributi in conto capitale (tipologia 100) il residuo attivo è relativo agli introiti sulle oblazioni ai fini della definizione degli illeciti edilizi, ed essendo tale entrata accertata per cassa, corrisponde agli accrediti sui conti correnti postali che non è stato tecnicamente possibile prelevare entro l'esercizio, pertanto non è stato effettuato alcun accantonamento; b) per le entrate da alienazione di beni materiali e immateriali (tipologia 400) 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 (tipologia 500) l'accantonamento corrisponde ai residui per rimborsi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso.

Sono state, comunque, escluse dal calcolo le entrate tributarie destinate al finanziamento della sanità, le compartecipazioni di tributi, i trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche, da istituzioni sociali private, dall'Unione europea e dal resto del mondo, i contributi agli investimenti in quanto si tratta di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni o garantiti dallo Stato.

In sede istruttoria la Sezione ha acquisito i dati contenuti nella tavola seguente dove gli accantonamenti al fondo sono evidenziati per tipologia.

Sul totale dei residui attivi al 31 dicembre 2020, al netto dei residui di cui ai titoli 6-9, pari a 3.634,12 mln di euro, il 93,16 per cento circa (3.385,54 mln di euro) sono residui valutati ad esigibilità certa che non richiedono alcun accantonamento al Fondo. I residui attivi di dubbia esigibilità che presentano un accantonamento pari al 100 per cento, ammontano a 248,58 mln di euro e, secondo quanto segnalato dall'amministrazione regionale, sono costituiti in gran parte da ruoli emessi dal 2015 per il recupero della tassa automobilistica contabilizzati nel Titolo I – Tipologia 1 (Imposte tasse e proventi assimilati). Il fondo riferibile a tale tipologia di entrata risulta infatti pari a 237,25 mln di euro (cfr. allegato c al rendiconto 2020).

Tavola n. 3.10

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				
TITOLO 1: ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PERQUATIVA	Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati	Le entrate tributarie accertate per cassa e le manovre fiscali, accertate in misura pari alla ultima stima comunicata dal Dipartimento delle Finanze, non hanno richiesto alcun accantonamento	531.289.881,14	
	Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni o garantiti dallo Stato	2.004.466.900,53	
	Tipologia 104: Compartecipazioni di tributi	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di crediti nei confronti dello Stato	11.188.414,43	
TITOLO 2: TRASFERIMENTI CORRENTI	Tipologia 101: Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni	266.112.308,46	
	Tipologia 103: Trasferimenti correnti da imprese	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di somme disponibili su un conto vincolato presso la Cassa Depositi e Prestiti	193.758,48	
	Tipologia 104: Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di un credito nei confronti del capofila di un progetto finanziato dall'Unione Europea e quindi assistito dalle garanzie previste dalla relativa normativa	95.995,45	
	Tipologia 105: Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni	142.761.212,21	
TITOLO 3: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	Le entrate accertate per cassa, i cui residui attivi corrispondono agli accrediti sui conti correnti postali che non è stato tecnicamente possibile prelevare entro l'esercizio, non hanno richiesto alcun accantonamento, così come i crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni e quelli relativi a entrate che trovano contropartita nella spesa	12.741.859,11	
	Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	Le entrate accertate per cassa, i cui residui attivi corrispondono agli accrediti sui conti correnti postali che non è stato tecnicamente possibile prelevare entro l'esercizio, non hanno richiesto alcun accantonamento.	841,30	
	Tipologia 300: Interessi attivi	Gli interessi sui conti di tesoreria unica presso la Banca d'Italia, accertati per competenza finanziaria sul 2020 e accreditati sui conti, come da prassi bancaria, nei primi giorni del 2021, non hanno comportato alcun accantonamento	755,43	
	Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	Le entrate accertate per cassa, i cui residui attivi corrispondono agli accrediti sui conti correnti postali che non è stato tecnicamente possibile prelevare entro l'esercizio, non hanno richiesto alcun accantonamento, così come i crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni e quelli relativi a entrate che trovano contropartita nella spesa	6.150.714,39	
TITOLO 4: ENTRATE IN CONTO CAPITALE	Tipologia 100: Tributi in conto capitale	Il residuo attivo è relativo agli introiti derivanti dalla quota integrativa pari al 10% dell'oblazione ai fini della definizione degli illeciti edizii (art. 31 L.r. 21 ottobre 2004, n.23). Tale entrata è accertata per cassa e il residuo attivo corrisponde agli accrediti sui conti correnti postali che non è stato tecnicamente possibile prelevare entro l'esercizio, per cui non è richiesto alcun accantonamento	875,50	
	Tipologia 200: Contributi agli investimenti	Non è stato necessario operare alcun accantonamento in quanto si tratta di crediti nei confronti di pubbliche amministrazioni	406.039.405,72	
	Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	I crediti nei confronti di altre pubbliche amministrazioni non hanno richiesto alcun accantonamento	2.751.670,85	
TITOLO 5: ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	Tipologia 400: Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	Il residuo attivo corrisponde al saldo del conto corrente infruttifero n. 22916 "Regione Emilia Romagna - Risorse Ue e cofinanziamenti nazionali" presso la Tesoreria Centrale dello Stato e non costituisce un credito di dubbia esigibilità	2.750.207,09	
b) esigibilità dubbia			3.385.544.800,09	
TITOLO 1: ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PERQUATIVA	Tipologia 101: Imposte tasse e proventi assimilati	Il fondo corrisponde all'importo dei residui derivanti dai ruoli emessi dal 2015 per il recupero della tassa automobilistica	237.250.163,30	237.250.163,30
TITOLO 2: TRASFERIMENTI CORRENTI	Tipologia 103: Trasferimenti correnti da imprese	Il fondo corrisponde ai residui attivi per quote di pay-back dovuto dalle aziende farmaceutiche nonché ai contributi esonerativi per l'assunzione dei disabili ai sensi della legge 68/1999.	686.253,52	686.253,52
TITOLO 3: ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	L'importo del fondo per questa tipologia corrisponde pressoché integralmente a canoni di concessioni per l'utilizzazione del demanio e patrimonio indisponibile dei quali è stato ingiunto il pagamento da parte della struttura competente ed in minima entità a una fattura emessa per la cessione di materiale cartografico non saldata a fine anno	27.654,32	27.654,32
	Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	L'accantonamento corrisponde a sanzioni amministrative e indennizzi danni risultanti da sentenza.	4.287.663,24	4.287.663,24
	Tipologia 300: Interessi attivi	L'importo del fondo per questa tipologia corrisponde a interessi legali dovuti in base a sentenze	282.043,06	282.043,06
	Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	L'accantonamento corrisponde ai residui per rimborsi, principalmente derivanti da sentenze e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso	3.067.839,93	3.067.839,93
TITOLO 4: ENTRATE IN CONTO CAPITALE	Tipologia 400: Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali	L'accantonamento corrisponde ai residui per rate scadute di vendite di immobili di proprietà regionale con pagamento rateale	48.519,59	48.519,59
	Tipologia 500: Altre entrate in conto capitale	L'accantonamento corrisponde ai residui per rimborsi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso, al netto dei crediti nei confronti di altre pubbliche amministrazioni	2.926.489,52	2.926.489,52
TOTALI			3.634.121.426,57 (*)	248.576.626,48

(*) Totali residui attivi al 31/12/2020 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

La Regione riferisce di aver provveduto alla stima e alla rideterminazione del Fondo con le seguenti modalità.

In sede di bilancio di previsione 2020, il Fondo è stato stimato, come previsto dal principio contabile applicato sopra richiamato, individuando le categorie di entrate stanziare potenzialmente suscettibili di

dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione e calcolando la media tra incassi in c/competenza e accertamenti degli ultimi cinque esercizi⁸.

Viene previsto un accantonamento complessivo (per il triennio) di 156,03 mln di euro, di cui 155,7 mln di euro per la parte corrente e 0,3 mln di euro per la parte in conto capitale.

In sede di assestamento di bilancio, la Regione riferisce di aver verificato, come previsto dal principio contabile, la congruità del Fondo accantonato nel bilancio di previsione.

All'esito di tale attività, a fronte dell'aumento degli stanziamenti dei capitoli di entrata soggetti ad accantonamento conseguente all'andamento degli accertamenti, l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità è stato complessivamente determinato in 170,53 mln di euro; l'aumento rispetto alla determinazione in sede di bilancio preventivo è pari a 14,5 mln di euro.

Dalla relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2020, risulta l'ulteriore verifica di congruità del Fondo con 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 complessivamente pari a 248,58 mln di euro (245,60 mln di euro per la parte corrente e a 2,98 mln di euro per la parte in conto capitale). Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (al pari delle altre quote accantonate nel risultato di amministrazione) è rappresentato nell'allegato "a/1" al Rendiconto, mentre la composizione dell'accantonamento è riportata nell'allegato "c" che fornisce una rappresentazione sintetica dei residui attivi alla fine dell'esercizio di riferimento, e dei relativi accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità, classificati per tipologia con l'indicazione per ciascuna tipologia e per ciascun titolo dell'importo minimo del fondo, del fondo accantonato e della percentuale di accantonamento.

Nella tavola che segue sono rappresentati gli importi che hanno portato alla determinazione del Fondo: nella colonna (a) sono indicate le risorse accantonate al 1° gennaio 2020, corrispondenti al Fondo costituito in sede di rendiconto 2019; nella colonna (b) sono indicate le risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020; la colonna (d) riporta le variazioni degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto. Le risorse accantonate al 31 dicembre 2020 corrispondono alla somma algebrica delle voci precedenti.

Il Collegio dei revisori, nella relazione sul progetto di rendiconto 2020 (punto 8) dà atto che la Giunta regionale "ha provveduto all'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità come richiesto dall'art. 46 del d.lgs. n. 118/2011 e dal punto 3.3 del principio contabile applicato 4.2".

⁸ Considerando che negli esercizi precedenti all'adozione dei nuovi principi, le entrate di dubbia e difficile esazione erano state accertate per cassa e che sono disponibili i dati definitivi relativi solamente agli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, la quantificazione del fondo è stata effettuata combinando i dati del quadriennio 2015-2018 con quelli ricavati in via extracontabile e utilizzati per la prima quantificazione del fondo.

Tavola n. 3.11

FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'						
(importi in euro)						
Capitolo Spesa	Descrizione	Risorse accantonate al 01/01/2020	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020 (con segno -)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate al 31/12/2020 (d) = a-b+c
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (a)+(b)+(c)+(d)
U85320	FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA' PARTE CORRENTE	255.200.111,45	0,00	0,00	-9.598.494,08	245.601.617,37
U86405	FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA' C/CAPITALE	2.884.862,61	0,00	90.146,50	0,00	2.975.009,11
	TOTALE	258.084.974,06	0,00	90.146,50	-9.598.494,08	248.576.626,48

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

3.9.1.2 Il Fondo residui perenti

Con il nuovo regime di armonizzazione dei conti pubblici introdotto dal d.lgs. n. 118/2011, non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione; le amministrazioni sono obbligate ad accantonare nel risultato d'amministrazione un apposito Fondo per assicurare copertura a partite di spesa di lenta realizzazione, espunte dalle scritture contabili (cfr., art. 60, comma 3, d.lgs. n. 118/2011).

Il Fondo accantonato dalla Regione nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 è pari ad euro 34,05 mln di euro e garantisce la copertura del 100 per cento dei residui perenti a tale data. Per un più approfondito esame, si rinvia al capitolo 6 (gestione residui).

Va peraltro ricordato che il Fondo residui perenti è in naturale esaurimento in quanto l'istituto della perenzione è stato abolito dall'art. 4 della legge regionale n. 18 del 2014 che ha sancito l'applicazione dell'istituto fino al consuntivo dell'esercizio 2013, un anno prima rispetto a quanto previsto dall'art. 60 del d.lgs. n. 118 del 2011.

3.9.1.3 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, che comprende anche le regioni, devono provvedere alla costituzione di un accantonamento in un apposito Fondo per le aziende speciali, istituzioni o società da esse partecipate che presentino risultati di esercizio negativi (art. 1, commi 550 e ss., l. 27 dicembre 2013, n. 147, ora art. 21 del d.lgs. n. 175/2016).

Per i primi tre esercizi di applicazione, (2015-2017), la disciplina introdotta con la sopra citata normativa prevedeva modalità graduali di quantificazione della quota da accantonare. Il calcolo si basava sugli esiti del confronto tra risultato medio del triennio 2011-2013 e la perdita registrata dalla società nell'ultimo esercizio, nonché sull'applicazione di percentuali via via crescenti, specificatamente indicate dal legislatore⁹. Nel 2018, concluso il triennio di prima applicazione, gli importi da calcolare sono stati

⁹ Si riporta il comma 2 dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016: "Gli accantonamenti e le valutazioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017, in presenza di adozione della contabilità finanziaria:

a) l'ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio negativo accantona, in proporzione alla quota di partecipazione, una somma pari alla differenza tra il risultato conseguito nell'esercizio precedente e il risultato medio 2011-2013 migliorato, rispettivamente, del 25 per cento per il 2014, del 50 per cento per il 2015 e del 75 per cento per il 2016; qualora il risultato negativo sia peggiore di quello medio registrato nel triennio 2011-2013, l'accantonamento è operato nella misura indicata dalla lettera b);

b) l'ente partecipante a società che hanno registrato nel triennio 2011-2013 un risultato medio non negativo accantona, in misura proporzionale alla quota di partecipazione, una somma pari al 25 per cento per il 2015, al 50 per cento per il 2016 e al 75 per cento per il 2017 del risultato negativo conseguito nell'esercizio precedente.

determinati applicando la percentuale di partecipazione regionale al risultato di esercizio negativo contabilizzato dalla società partecipata.

In sede di bilancio di previsione 2020, la Regione ha utilizzato, quale base di computo per la quantificazione delle risorse da accantonare, i risultati di bilancio delle società partecipate relativi all'esercizio 2018, non essendo ancora disponibili i risultati del 2019, e, analogamente, ha assunto le percentuali di partecipazione al 31 dicembre 2018.

Relativamente alle cinque società che presentavano un risultato di esercizio negativo nel 2018, secondo il dettaglio fornito in esito alle richieste istruttorie, il Fondo perdite societarie in sede di preventivo per il triennio 2020-2022 è stato contabilizzato, con riferimento all'esercizio 2020, in complessivi euro 3.484.686,67, composto come segue:

- Cal-Centro Agro-alimentare e logistica s.r.l. consortile: euro 4.452;
- Finanziaria Bologna Metropolitana (FBM) s.p.a. in liquidazione: euro 8.466,78;
- Infrastrutture fluviali s.r.l.: euro 745,44;
- Terme di Castrocaro s.p.a. euro 33.976;
- Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione: 3.437.046,45.

In fase di assestamento di bilancio, avvenuto nel mese di luglio 2020, la Regione evidenzia di aver provveduto a rideterminare gli stanziamenti del Fondo, tenendo conto del valore delle partecipazioni al 31 dicembre 2019 e dei risultati definitivi di esercizio 2019, laddove disponibili, o dei risultati dei preconsuntivi 2019 e, solo per un gruppo di società, dei bilanci 2018 (cfr. Nota integrativa all'Assestamento e prima variazione generale al Bilancio di Previsione). Viene in particolare precisato che 4 società avevano approvato in via definitiva il bilancio 2019, per 10 società sono stati utilizzati i dati di preconsuntivo disponibili (bilancio non ancora approvato in Assemblea dei soci), per 6 società, la quantificazione dell'accantonamento è stata calcolata sul risultato 2018, non avendo in disponibilità dati relativi al 2019.

Come già evidenziato nel capitolo 2 della relazione, l'indisponibilità dei bilanci definitivi è da ricondursi alla proroga dei termini per l'approvazione dei bilanci disposta, in considerazione della situazione emergenziale, dall'art.106, del d.l. n. 18/2020¹⁰.

Dalle acquisizioni istruttorie risulta che, in sede di assestamento, gli accantonamenti sono stati rideterminati come segue:

- Cal-Centro Agro-alimentare e logistica s.r.l. consortile: euro 4.452;
- Infrastrutture fluviali s.r.l.: euro 745,44;
- Piacenza expo s.p.a. euro 15.008,88;
- Terme di Castrocaro s.p.a. 19.639,64;

per un totale di 39.845,96 con una consistente diminuzione rispetto alla quantificazione fatta nel bilancio di previsione.

In merito la Regione ha riferito che anche "in sede di assestamento, per le società CAL - Centro Agro-Alimentare e Logistica s.r.l. consortile, Infrastrutture Fluviali s.r.l. e Terme di Castrocaro s.p.a. sono stati impiegati, ai fini della quantificazione dell'accantonamento da operare sul Fondo perdite, effettuata in data 16.6.2020, i bilanci 2018 non essendo ancora disponibili i bilanci 2019. Per Piacenza Expo s.p.a.,

¹⁰ La norma nel testo previgente alle modifiche introdotte dal d.l. n. 183/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 21/2021 prevedeva genericamente che "In deroga a quanto previsto dagli articoli 2364, secondo comma, e 2478-bis, del codice civile o alle diverse disposizioni statutarie, l'assemblea ordinaria è convocata entro centottanta giorni dalla chiusura dell'esercizio". L'attuale formulazione fa invece riferimento all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2020 consentendo la proroga dei termini per un ulteriore esercizio.

ai fini della quantificazione della quota di accantonamento, si è fatto riferimento al preconsuntivo 2019, essendo stato approvato il bilancio 2019 in data 15.7.2020.

La società Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a. in liquidazione, nel 2019, ha conseguito una perdita di esercizio di importo pari ad euro 180.559, integralmente ripianata tramite l'utilizzo della riserva contributi.

Per Società di Salsomaggiore s.r.l., in considerazione della procedura di liquidazione prossima alla conclusione, è stato valutato di non confermare l'accantonamento, peraltro non dovuto per legge”.

Le società che al 31 dicembre 2019 hanno fatto registrare una perdita di esercizio sono state cinque (Infrastrutture Fluviali s.r.l., Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a. in liquidazione, Terme di Castrocaro s.p.a., Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione, Piacenza expo s.p.a.).

Relativamente alla quantificazione del fondo si ricorda che, nell'esercizio 2019, era stata assunta la decisione di rendere nuovamente disponibile sul bilancio della Regione parte dell'accantonamento disposto negli anni precedenti. L'importo svincolato, complessivamente pari a 1.563.807 euro, era riferito a società che avevano ripianato le perdite fatte registrare negli esercizi precedenti (Bolognafiere s.p.a. per euro 348.765; Cal – Centro Agro-Alimentare e Logistica s.r.l. consortile per euro 34.925; Terme di Castrocaro s.p.a. per euro 124.552), a società soggette a procedure di liquidazione (Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione, in relazione agli anni 2014, 2015 e 2016 per un totale di euro 1.047.158, società FBM s.p.a. in liquidazione per 7.895 euro); a società cancellate dal registro imprese con conseguente venir meno delle responsabilità della Regione (Società attracchi parmensi s.r.l. per 512 euro).

Come già evidenziato nella relazione 2019, il Collegio dei revisori, nel verbale n. 4 del 27 aprile 2020, preso atto delle disposizioni di cui all'art. 21, del d.lgs. n. 175/2016, non ha rilevato motivi ostativi agli svincoli dei summenzionati accantonamenti, “pur raccomandando, con riferimento al caso specifico della società in liquidazione, agli Uffici regionali competenti di procedere a un'attenta valutazione e a un costante monitoraggio della situazione”.

Con il Rendiconto 2020, l'ammontare complessivo del Fondo per perdite societarie è stato quantificato in euro 6.301.937. Rispetto a quanto accantonato al 31 dicembre 2019, l'incremento è pari ad euro 5.352.286. Dalla Relazione sulla gestione allegata al progetto di legge sul rendiconto 2020, conformemente a quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, risulta che “la variazione è correlata a rettifiche operate a seguito dell'acquisizione di tutti i bilanci societari definitivi 2019, all'ammontare delle perdite non ancora ripianate presenti sui bilanci delle stesse società, nonché a valutazioni di possibili impatti negativi conseguenti all'emergenza sanitaria da Covid-19 che hanno imposto scelte attente e prudentziali”.

Viene in particolare segnalato come, per quanto concerne la Società di Salsomaggiore s.r.l., in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017, l'attuazione del Piano concordatario sia stata “negativamente influenzata dagli effetti derivanti dalla situazione sanitaria emergenziale. In particolare, si valuta che la conclusione, prevista nella proposta originaria per la fine del 2020, debba essere obbligatoriamente posticipata di almeno un anno”.

La Regione puntualizza che, in considerazione del prolungarsi della procedura citata, nonostante l'art. 21, c.1, del d.lgs. n. 175/2016, stabilisca che l'importo accantonato a fondo possa essere reso disponibile qualora “il soggetto partecipato sia posto in liquidazione”, ha ritenuto di procedere all'accantonamento al fondo perdite. In merito si è espresso positivamente anche il Collegio dei revisori (cfr. Verbale n.6 del 31 marzo 2021).

La Sezione ha svolto uno specifico approfondimento istruttorio in ordine alla corretta determinazione del fondo complessivamente accantonato nel risultato di amministrazione 2020 che, come già evidenziato, è pari a 6.301.937. Per quanto attiene alle società Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a. in liquidazione, che ha conseguito, nel 2019, una perdita di euro 180.559, e Terme di Castrocaro s.p.a. che ha registrato una perdita di euro 837.052 non sono stati effettuati accantonamenti in quanto i risultati negativi risultano ripianati mediante utilizzo delle riserve.

Sulla base delle verifiche effettuate, e delle acquisizioni istruttorie l'importo totale risulta composto come segue:

- euro 2.291.761, oggetto di esame nel paragrafo successivo, per accantonamenti prudenziali connessi all'impatto della situazione emergenziale in relazione a società non individuate;
- euro 14.185 per accantonamento perdite non ripianate di Infrastrutture Fluviali s.r.l. La perdita è calcolata dalla Regione in riferimento a tutte le perdite maturate anche prima del 2014 (l'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 si applica dal 2015 con riferimento al bilancio 2014 in avanti) in proporzione alla quota di partecipazione pari al 14,26 per cento (perdite portate a nuovo al 31.12.2019 euro 70.928 cui si aggiunge la perdita d'esercizio 2019 di euro 28.519 per complessivi euro 99.447). Facendo i calcoli ai sensi dell'art. 21 per perdite del triennio 2014-2016, l'importo è minore e pari ad euro 9.178,49 con una differenza di euro 5.006,51. Tuttavia, si evidenzia che la somma indicata dalla Regione di euro 14.185 è adeguata al ripiano, sulla base della quota detenuta, di tutte le perdite risultanti dal bilancio 2019;
- euro 47.099 per accantonamento perdite non ripianate di Piacenza Expo s.r.l. La perdita è calcolata dalla Regione in riferimento a perdite maturate prima del 2014 in proporzione alla quota di partecipazione pari al 1,01 per cento (perdite portate a nuovo al 31.12.2019 per euro 3.166.469, cui si aggiunge la perdita d'esercizio 2019 di euro 1.498.320 per complessivi euro 4.664.789). Facendo i calcoli ai sensi dell'art. 21 citato, l'importo è minore e pari ad euro 24.144,37 con una differenza in sovra stima di euro 22.954,63. Tuttavia, si evidenzia che la somma indicata dalla regione di euro 47.099 è adeguata al ripiano, sulla base della quota detenuta, di tutte le perdite iscritte nel Bilancio 2019.
- euro 3.948.892 per accantonamento prudenziale relativo alla partecipata Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione per quota parte delle perdite 2017-2018-2019. Con riferimento alla formazione del medesimo dalla relazione sulla gestione allegata al progetto di rendiconto 2020 (punto 8.1 quote accantonate) e dal verbale n. 6 del 31 marzo 2021 del Collegio dei revisori della Regione, emerge che è composto per euro 835.638 da accantonamenti contabilizzati nei rendiconti 2018 e 2019 e, per euro 3.019.195, dall'ulteriore accantonamento contabilizzato nel rendiconto 2020 determinato al fine di accantonare la quota parte di perdita aziendale 2018 di società di Salsomaggiore in liquidazione (calcolata dalla regione in euro 3.436.982). Inoltre, si è altresì accantonata la quota parte di perdita dell'annualità 2019, pari ad euro 94.059.

Riguardo a quest'ultima partecipata, si ricorda che, nel 2019, la Regione aveva provveduto allo svincolo della somma di euro 1.047.158 ai sensi dell'art. 21 del d.lgs n. 175/2016 e, nel 2020, in sede di assestamento, come già evidenziato, ha valutato di non confermare l'accantonamento inizialmente previsto nel bilancio 2020-2022.

Peraltro, l'amministrazione regionale non ha motivato, né nei documenti fondamentali, né in occasione delle risposte istruttorie, il maggior accantonamento operato in sede di rendiconto se non con un generico riferimento al prolungarsi della procedura di attuazione del Piano concordatario.

Tavola n. 3.12

Fondo perdite societarie					
(importi in euro)					
	anno 2016	anno 2017	anno 2018	anno 2019	anno 2020
Accantonamento di competenza in sede di previsione	422.631,00	1.730.918,00	274.080,00	561.839,00	3.484.687,00
Variazioni accantonamento in sede di assestamento (in aumento)	720.262,00		286.966,00		
Variazioni accantonamento in sede di assestamento (in diminuzione)		1.622.038,00	-	89.119,00	3.444.841,00
Totale Accantonamenti nell'esercizio di competenza	1.142.893,00	108.880,00	561.046,00	472.720,00	39.846,00
Ulteriori accantonamenti in sede di Rendiconto					5.312.440,00
Accantonamenti al 31 dicembre	1.370.812,00	1.479.692,00	2.040.738,00	2.513.458,00	6.301.937,00
Somme svincolate				1.563.807,00	
TOTALE				949.651,00	

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

3.9.1.3.1 La verifica sul fondo perdite societarie e l'approfondimento sui risultati gestionali delle società partecipate

Come anticipato nel paragrafo precedente, dalla relazione sulla gestione e dagli elementi conoscitivi acquisiti in esito alle richieste istruttorie della Sezione, è emerso che il fondo perdite societarie, contabilizzato nel rendiconto 2020 comprende, fra l'altro, un accantonamento di euro 2.291.761 disposto a titolo meramente prudenziale, in considerazione degli impatti rilevanti che le restrizioni introdotte per contrastare la diffusione della pandemia da Covid-19 hanno determinato sulle attività di alcune società. Viene fatto un generico riferimento a quelle operanti nel settore dei trasporti, fieristico e termale.

Il valore contabilizzato, secondo quanto risulta dai predetti documenti, è stato determinato "quale quota parte calcolata sulle perdite presunte delle società operanti nei settori sopra richiamati, riservandosi [la Regione], una volta acquisiti i risultati definitivi dei bilanci societari 2020, di apportare sul Bilancio regionale 2021, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 21 d.lgs. 19/8/2016, n. 175, le opportune variazioni ed integrazioni al Fondo perdite per le società partecipate". Non vengono forniti ulteriori elementi in ordine alla quantificazione dell'importo.

Con riferimento ai risultati negativi fatti registrare nell'esercizio 2020, la Regione, in vista del contraddittorio finale, ha comunicato l'ammontare della quota presunta da accantonare, sulla base dei bilanci 2020 (laddove disponibili) e dei preconsuntivi delle varie partecipate, pari complessivamente a oltre 4,6 mln di euro. Tale importo comprende anche dati provenienti da documenti non definitivi e deve pertanto intendersi, per alcune società, riferito alla proposta dell'organo amministrativo (in attesa di approvazione da parte dell'assemblea dei soci).

Al riguardo si richiama l'Amministrazione alla necessaria puntuale verifica delle stime effettuate ai fini dell'adeguamento del fondo, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2021-2023.

Si osserva inoltre come le informazioni rivenienti dalla documentazione trasmessa dall'amministrazione regionale esprimono l'oggettiva difficoltà della formulazione prognostica circa l'esatta quantificazione dell'accantonamento da operare a tale titolo: il momento diacronico dell'approvazione dei bilanci delle società partecipate rispetto all'approvazione del rendiconto non è colmabile se non mediante una

diligente opera di informazione derivante dai preconsuntivi che solo l'amministrazione regionale, in un'ottica di governance energicamente attiva potrebbe fornire.

Da ultimo si evidenzia come, l'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico dell'Ente socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato.

Ai fini della concreta erogazione di tali risorse a favore della società partecipata (anche nell'ipotesi tipizzata dell'utilizzo per le esigenze della liquidazione della società), è necessario porre in evidenza la ragione economico-giuridica dell'operazione, altrimenti fonte di ingiustificato favor verso i creditori della società¹¹.

In occasione dell'udienza di contraddittorio del 12 luglio 2021, la Sezione ha espresso perplessità sulla coerenza del comportamento della Regione in merito all'entità oscillante del fondo per le perdite della Società Salsomaggiore (che dapprima era stato svincolato nell'esercizio precedente, era stato successivamente accantonato nuovamente in via prudenziale, e adesso secondo le indicazioni della Regione assolverà la funzione di fronteggiare altre perdite dell'esercizio corrente).

In relazione a ciò, la Sezione esprime la propria preoccupazione per l'entità complessiva di tutte le perdite delle partecipate.

3.9.1.3.2 Rapporti finanziari con gli organismi partecipati

La Sezione ha svolto uno specifico approfondimento istruttorio in materia di rapporti finanziari dell'amministrazione regionale con i propri organismi partecipati chiedendo di relazionare in ordine all'erogazione, nell'esercizio finanziario 2020 (in termini di competenza e di cassa) a favore di Agenzie, Aziende e Istituti regionali, Fondazioni e Società partecipate, di risorse finanziarie a titolo di sovvenzione, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, non aventi carattere generale e privi di natura corrispettiva, retributiva o risarcitoria. Con riferimento alle società partecipate è stato altresì richiesto di indicare eventuali aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e garanzie fornendo indicazione se tali operazioni rientrano nel divieto di cui all'art. 14, comma 5, del d.lgs. n 175/2016 e se è stato possibile effettuare ugualmente l'erogazione di risorse finanziarie rientrando nell'ipotesi di cui al medesimo articolo e comma (secondo periodo "Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni"). In proposito si evidenzia che il "soccorso finanziario" nei confronti degli organismi partecipati è vietato allorché si versi nella condizione di reiterate perdite di esercizio, disposizione confermata dall'art. 14, comma 5, del d.lgs. 175/2016.

Inoltre, i principi e le disposizioni dell'Unione europea vietano la possibilità, per i soggetti che operano nel mercato comune, di beneficiare di diritti speciali ed esclusivi o, comunque, di privilegi di qualsiasi natura in grado di alterare la normale esplicazione dei meccanismi di concorrenza nel mercato (cfr. Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 127/2018/PAR).

¹¹ Sezione Controllo Regione Liguria – 42/2017/PRSE

La Regione con il primo invio in risposta alla richiesta istruttoria ha trasmesso una sintetica relazione articolata per strutture di competenza.

La direzione Organizzazione e personale ha erogato risorse alle seguenti Agenzie:

- Agenzia Interregionale per il fiume Po;
- Agenzia regionale per il lavoro;
- Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia- Romagna;
- Agenzia regionale per la sicurezza e la protezione civile.

Si tratta di somme afferenti il personale in connessione con le funzioni regionali trasferite ai sensi della l.r. n. 30 luglio 2015, n.13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni" e in piccola parte di trasferimenti delle economie del Welfare aziendale all'Agenzia per la sicurezza e la protezione civile per il superamento dell'Emergenza Covid-19, previsti dall'accordo tra Amministrazione regionale e le OO.SS. del 9/04/2020, "al fine della loro devoluzione al conto corrente per l'emergenza Covid-19, rimanendo escluso ogni altro impiego".

La direzione Coordinamento Politiche Europee, Programmazione, Cooperazione, Valutazione con determina dirigenziale n. 13388 del 28 luglio 2020 ha corrisposto alla Fondazione scuola di pace di Monte Sole il contributo di euro 100.000 assegnato con delibera della Giunta regionale n. 805 del 2020. Il servizio approvvigionamenti ha trasferito al Parer (Polo archivistico regionale – Emilia-Romagna) il fondo per il funzionamento della struttura per le annualità 2018, 2019 e 2020 per un totale di 2,5 mln di euro.

Per quanto concerne la Direzione Agricoltura, Caccia e pesca l'Amministrazione ha rappresentato che, nell'esercizio finanziario 2020, gli importi erogati (in termini di competenza e di cassa) a favore degli organismi partecipati non hanno natura di sovvenzione, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura. Relativamente alle erogazioni a favore di società partecipate nella relazione acquisita si legge che i trasferimenti per Apt Servizi s.r.l., sono finalizzati alla "realizzazione delle attività riguardanti progetti di valorizzazione dei prodotti agroalimentari regionali a qualità regolamentata nell'ambito di contratti stipulati sulla base della Convenzione Quadro approvata con deliberazione n. 613 del 15 maggio 2017, successivamente integrata con deliberazione n. 1061 in data 3/07/2018, mentre per Arter - Società consortile, sono per la realizzazione delle attività di cui alle schede progettuali facenti parte dei programmi annuali di attività approvati ai sensi del comma 3, art. 6 della L.r. n. 25/1993". Non è stato fornito alcun dato in ordine all'ammontare dei trasferimenti.

Relativamente alla Direzione Cura della Persona l'amministrazione regionale ha precisato che "le risorse finanziarie erogate dalla Direzione Cura della Persona Salute Welfare non si configurano quali sovvenzioni, sussidi, vantaggi, contributi o aiuti, in denaro o in natura, in quanto trattasi di trasferimenti per il funzionamento aventi carattere generale o di corrispettivi a fronte di prestazioni di servizio e/o di attività progettuali".

La direzione Economia della conoscenza del lavoro e dell'impresa, in merito allo specifico richiamo all'art. 14, c.5, del d.lgs. n. 175/2016, precisa che, nel 2020, non è stata effettuata alcuna erogazione verso le società soggette alla norma.

Nelle tavole seguenti sono riepilogate le erogazioni (riconducibili alle tipologie di cui al predetto quesito istruttoria) disposte nel 2020 dalla Direzione generale Economia della conoscenza del lavoro e dell'impresa (distinte in competenza e cassa) con i relativi beneficiari. Dalla rappresentazione sono stati esclusi impegni e pagamenti disposti a favore di Agenzie Aziende ed istituti regionali che, secondo

quanto emerge dalle acquisizioni istruttorie, sono riferiti svolgimento delle attività istituzionali degli organismi medesimi non rilevando, pertanto, ai fini dell'analisi svolta in questa sede.

Tavola n. 3.13

Direzione generale Economia della conoscenza del lavoro e dell'impresa erogazioni 2020		
	<i>valori in euro</i>	
Beneficiario	Totale Impegni	Totale pagamenti
Fondazione Ater	2.050.000,00	2.053.994,00
Emilia-Romagna Teatro Fondazione	4.257.808,00	4.286.437,66
Fondazione teatro comunale di Bologna	3.599.214,77	3.547.880,59
Fondazione Arturo Toscanini	3.550.000,00	3.550.000,00
Fondazione collegio europeo di Parma	50.000,00	50.000,00
Fondazione Marco Biagi	44.427,11	44.427,11
Fondazione nazionale della danza	1.430.000,00	1.431.919,00
Bolognafiere s.p.a.	200.000,00	
Centro Agro-alimentare di Bologna s.p.a.		50.806,63
Fiere di Parma s.p.a.	103.249,00	99.404,46
Istituto romagnolo per lo studio dei tumori - Irst s.r.l.	872.381,26	682.846,42
Italian exhibition group s.p.a.		25.778,34
Tper s.p.a.	664.214,15	260.417,04
Totale complessivo	16.821.294,29	16.083.911,25

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

Relativamente alle fondazioni i dati riportati nella tavola sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- per la Fondazione Arturo Toscanini l'importo più rilevante pari a euro 3.550.000 è costituito dal contributo per attività istituzionali assegnato ai sensi della l.r. n. 27/1995, analoga natura hanno i contributi assegnati alla Fondazione nazionale della danza (l.r. n. 10/2002) e alla Fondazione collegio europeo di Parma (l.r. n. 9/2013). Alla Fondazione Marco Biagi la Regione eroga una quota annuale di adesione ai sensi della l.r. n. 15/2003 e finanzia una borsa di studio ai sensi della l.r. 12/2003;
- per la Fondazione teatro comunale di Bologna l'importo più rilevante pari a euro 3.000.000 è riferito al contributo assegnato con d.g.r. n. 77/2020 nell'ambito della convenzione tra la Regione e la Fondazione per la realizzazione di attività di spettacolo nel triennio 2019.2021;
- la Fondazione Emilia-Romagna Teatro, oltre al contributo per attività istituzionali pari a euro 3.130.000, erogato ai sensi della l.r. n. 30/2001, è stata destinataria di un ulteriore importo di euro 800.000 quale quota di partecipazione della Regione Emilia – Romagna all'incremento del fondo di dotazione della Fondazione medesima in attuazione dell'art. 4 della l. r. n. 30/2019¹².

Relativamente agli organismi societari, dalla documentazione acquisita, è emerso quanto segue:

- per le società Bolognafiere s.p.a. e Fiere di Parma s.p.a., le somme impegnate e pagate sono destinate alla concessione di contributi a progetti di internazionalizzazione del sistema fieristico regionale sui mercati esteri, riconducibili, in gran parte, al bando approvato con d.g.r. n. 786/2020;¹³

¹² Nella delibera di Giunta n. 3960 del 9 marzo 2020 che approva l'assegnazione del contributo l'amministrazione da atto che il sistema di finanziamento pubblico ai teatri nazionali, non è configurabile, ai sensi della normativa europea, come aiuto di Stato.

¹³ Nel dispositivo della delibera si legge che "la Regione agevolerà la realizzazione del progetto, selezionato e approvato secondo quanto previsto dal bando, cofinanziando le spese sostenute dal promotore fino al massimo del 50% del valore delle spese ammissibili, ed entro il limite di 100.000,00 euro, come stabilito all'art. 8 del testo del bando, dando altresì atto che ai contributi di cui al presente bando si applica il Regolamento CE 1407/2013 del 18 dicembre 2013 in materia di aiuti 'de minimis', nonché il cosiddetto 'Temporary Framework', in virtù della Comunicazione della Commissione europea C (2020) 1863 final – 'Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19' e successive modifiche e integrazioni, ed il conseguente 'regime-quadro'

- relativamente alla partecipata Italian exhibition group s.p.a., le somme liquidate fanno riferimento a contributi concessi ai sensi della l.r. n. 4/2016 come da bando approvato con d.g.r. n. 1066/2017 per la concessione di contributi a progetti di promo-commercializzazione turistica;
- le assegnazioni a favore dell'Istituto romagnolo per lo studio dei tumori - Irst s.r.l., sono costituite da contributi agli investimenti spettanti in relazione al bando approvato con d.g.r. n. 31/2016¹⁴ (progetti di investimento in attuazione dell'art.6 della l.r. n. 14/2014) e con d.g.r. n. 986/2018 (progetti di ricerca industriale)¹⁵;
- per Tper s.p.a. l'importo di euro 664.214,15¹⁶ è relativo ad un contributo assegnato per i sistemi ITS per il trasporto pubblico locale (sistemi di trasporto intelligenti).

Nella tavola seguente sono riepilogate le risorse impegnate e pagate, nel 2020, dalla Direzione Cura del territorio e dell'ambiente riconducibili alle tipologie di cui alla predetta richiesta istruttoria (anche in questo caso sono esclusi i trasferimenti ad Agenzie e Istituti regionali).

Tavola n. 3.14

Direzione Cura del territorio e dell'ambiente erogazioni 2020		
valori in euro		
Beneficiario	Totale Impegni	Totale pagamenti
ART-ER s.c.p.a.		166.462,48
Ferrovie Emilia-Romagna s.r.l.	4.427.668,49	4.427.668,49
Porto intermodale Ravenna - Sapir s.p.a.	118.406,40	9.358,20
Tper s.p.a.	1.232.959,32	36.565.040,87
Totale complessivo	5.779.034,21	41.168.530,04

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

I dati riportati nella tavola sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- i pagamenti a favore di ART-ER s.c.p.a. fanno riferimento al progetto Prepair ("PO regions engaged to policies of air" di cui alla d.g.r. n. 219/2017). La Regione in qualità di coordinatore ha ricevuto il contributo dalla Commissione europea da trasferire ai singoli *partner*;
- le somme impegnate per Ferrovie Emilia-Romagna s.r.l. sono relative a contributi agli investimenti riconducibili, principalmente, alla realizzazione di interventi previsti in accordi di programma sottoscritti con il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per il potenziamento e l'ammodernamento delle linee di proprietà regionale;
- le somme impegnate a favore della società Porto intermodale Ravenna - Sapir s.p.a. sono relative a interventi per il trasporto ferroviario delle merci in attuazione della l.r. n. 30/2019¹⁷, secondo le modalità previste nel bando approvato con d.g.r. n. 1944/2019. I pagamenti fanno riferimento ad assegnazioni previste dalla l.r. n. 10/2014 "Interventi per il trasporto ferroviario

adottato dallo Stato italiano con DL 19 maggio 2020, n. 34, articoli da 53 a 64, per le misure di aiuto di Stato che Regioni, Provincie autonome, enti territoriali, Camere di Commercio, possono concedere per far fronte all'emergenza COVID-19, notificato alla Commissione europea col numero SA.57021 e approvato con Decisione CE del 21.05.2020 C(2020) 3482 final".

¹⁴ Nelle premesse della delibera si legge che gli aiuti regionali saranno definiti entro i limiti della disciplina europea sugli aiuti di Stato.

¹⁵ La delibera ne prevedeva il finanziamento nell'ambito del POR.FESR 2014-2020.

¹⁶ Secondo quanto emerge dalla documentazione acquisita in sede istruttoria il contributo rientra nell'Azione 4.6.3 – Sistemi di trasporto intelligenti, Asse 4 del POR FESR 2014.2020.

¹⁷ Ai sensi dell'art. 10, c.1 della l.r. n. 30/2019 le disposizioni dell'articolo medesimo "sono state notificate alla Commissione europea ai sensi degli articoli 107 Sito esterno e 108 del Trattato Sito esterno sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) unitamente al primo bando attuativo ed autorizzate con decisione C(2019) 7371 del 10 ottobre 2019".

- e fluviomarittimo delle merci”, abrogata (dalla citata l.r. n.30) che continua a trovare applicazione con riferimento ai diritti ed obblighi dei beneficiari dei contributi concessi;
- le somme impegnate a favore di Tper s.p.a. derivano dal progetto denominato “STIMER” per la realizzazione di un sistema di bigliettazione integrato e l’implementazione delle tecnologie relative al nuovo sistema di tariffazione integrata regionale (Stimer/Mi Muovo). Il finanziamento è stato approvato e ammesso al contributo con d.g.r. nn. 539/1997, 2431/2009 e 2124/2013. Le liquidazioni sono in piccola parte riferite al medesimo progetto e per gli importi più rilevanti, oltre 35 milioni, costituiscono l’erogazione di contributi per l’acquisto di mezzi (elettrotreni) previsti nell’ambito del Piano operativo FSC Infrastrutture 2014-2020.

Per quanto concerne il Gabinetto del Presidente della Giunta, nella relazione trasmessa si legge quanto segue: “con riferimento alla l.r. n. 17 del 02/05/1985 e alla l.r. n. 10 del 28/04/1986 ed alla deliberazione di Giunta regionale n. 928 del 23/03/1993, modificata con deliberazione n. 2543 del 15/06/1993, con la quale sono stati stabiliti i ‘Criteri generali e modalità per la concessione di contributi per lo svolgimento di congressi, seminari, convegni e manifestazioni varie da parte della Regione’ si segnala che il 14/9/2020 è stata adottata la deliberazione n. 1128 ad oggetto ‘Assegnazione e concessione contributi a beneficiari diversi per l’organizzazione di iniziative/eventi/manifestazioni di rilievo nazionale ed internazionale ai sensi delle LL.RR. n.17/85 e n.10/86 – anno 2020’ con la quale è stato assegnato ad ATER Fondazione - Via giardini 466, G – Modena, un contributo di € 10.000,00 per il Festival dei Mulini storici regionali, realizzato dal 25 al 27 luglio 2020”.

Per quanto concerne l’Area sicurezza, Polizia locale e legalità è stato trasmesso un prospetto dal quale risultano assegnazioni a favore di due fondazioni:

- alla Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati, è stato trasferito per le spese di funzionamento, ai sensi dell’art.7, c. 9 della l.r. n. 24/2003, l’importo di euro 150.000;
- alla Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale (SIPL) sono state trasferite somme che la Regione attribuisce annualmente previa predisposizione del piano delle attività formative per “a) contribuire al finanziamento delle attività formative obbligatorie e di diretto interesse regionale; b) contribuire al sostegno delle attività ordinarie di formazione e aggiornamento professionale, come specificato all’art. 18 quinquies comma 2 della L.R. 24/2003”. Le risorse complessivamente attribuite (competenza e cassa) sono pari a euro 596.000.

In conclusione occorre sottolineare la rilevanza, nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale, della relazione fra l’equilibrio del singolo ente e l’equilibrio complessivo della finanza pubblica. “È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all’equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l’art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l’equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l’equilibrio complessivo di quest’ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l’equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato” (Corte cost. n. 6/2019).

Da questo punto di vista particolare rilievo assume la cosiddetta “circularizzazione” al fine della necessaria rappresentazione delle poste nei bilanci in modo simmetrico e speculare: “nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...]

[devono] essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo” (Corte cost. n. 252 del 2015).

Al riguardo si ricorda che, ai sensi dell’art.11, comma 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, l’illustrazione degli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate deve essere inclusa nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto. “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”. Il documento allegato al rendiconto 2020 della Regione Emilia-Romagna (all.43) evidenzia una procedura ancora in corso di definizione per un numero consistente di soggetti.

Si rimarca come, anche nel 2020, tornino a riproporsi criticità già osservate in relazione agli esercizi precedenti. In particolare, al 22 giugno 2021, risultano ancora non conciliati i saldi relativi a dieci organismi partecipati, comprese tutte le quattro società in *house* della Regione, con riferimento ai quali viene rappresentato che sono in corso verifiche e approfondimenti.

Pur prendendo atto dell’aggiornamento sull’attività svolta fornito dall’Amministrazione regionale che ha evidenziato, con nota del 10 luglio 2021, verifiche ancora in corso relativamente a tre soggetti, la Sezione, in occasione dell’udienza di contraddittorio del 12 luglio 2021, ha espresso perplessità in ordine ai tempi di riconciliazione dei rapporti creditori/debitori con gli organismi partecipati, specialmente in relazione ai ritardi maturati e indicati dalla stessa Amministrazione. Si rinvia per un’analisi più dettagliata, che tiene conto anche delle risultanze del verbale dell’Organo di revisione n.10 del 13 luglio 2021, al paragrafo 12.4.1 della presente relazione.

3.9.1.4 Il Fondo anticipazioni di liquidità

Ulteriore quota del disavanzo registrato alla chiusura dell’esercizio 2020 è quella originata dall’accantonamento del Fondo per la restituzione delle anticipazioni di liquidità (FAL) concesse alla Regione ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto-legge n. 35/2013, l’importo accantonato nel risultato di amministrazione 2020 ammonta a 829,27 mln di euro.

In proposito con d.l. n. 35/2013, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, erano state messe a disposizione dallo Stato anticipazioni di liquidità a favore di regioni e province autonome al fine di immettere liquidità nel sistema per chiudere partite debitorie pregresse.

La Regione non aveva presentato istanza di accesso per debiti propri; vi ha fatto ricorso, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lettera a), del decreto citato, solo 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 decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Le somme incassate nel 2013 e nel 2014 ammontavano complessivamente a euro 946.364.000.

L’anticipazione di liquidità cui ha avuto accesso la Regione Emilia-Romagna era 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 aveva sottoscritto con il Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro tre contratti di prestito trentennali.

Nel 2014, come emerge del resto dai precedenti giudizi di parifica, era 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 Ministero 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 Ministero 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 parametrizzate su 365 giorni e, come mostra la tavola n. 16, l'onere complessivo per l'esercizio 2020 sostenuto dalla Regione è stato pari a 48,07 mln di euro di cui 24,52 mln di euro per interessi passivi e 23,55 mln di euro per restituzione quota capitale.

Tavola n. 3.15

ONERI FINANZIARI ANTICIPAZIONI PASSIVE DI CASSA NEL SETTORE SANITA' (art. 3 d.l. n. 35/2013)		
ANNO 2020		
(Importi in milioni di euro)		
Descrizione	stanz. finale	impegni
A CARICO DELLA REGIONE		
Interessi passivi	24,52	24,52
Quota capitale	23,55	23,55

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

La consistenza, al 31 dicembre 2020, della situazione debitoria relativa alle anticipazioni passive di liquidità nel settore sanità, ai sensi dell'articolo 3 del d.l. n. 35/2013, è pari a 805,73 mln di euro come rappresentato nella tavola che segue.

Tavola n. 3.16

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - ANTICIPAZIONI PASSIVE DI CASSA NEL SETTORE SANITA' (art. 3 d.l. n. 35/2013)	
ANNO 2020	
(Importi in milioni di euro)	
Consistenza al 1.1.	829,27
in aumento	
in diminuzione	23,55
Consistenza al 31.12	805,73

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

3.9.1.4.1 La contabilizzazione del FAL

Per effetto di quanto stabilito dall' art. 3, comma 4, del d.l. n. 35/2013, le risorse finanziarie erogate alle regioni a titolo di anticipazione di liquidità non vengono comprese nel calcolo dei limiti dell'indebitamento, in quanto assimilabili ad anticipazioni di cassa, anche se caratterizzate da una durata temporale più lunga rispetto a quelle ordinarie ed essendo destinate al pagamento dei debiti sia di parte corrente che di parte capitale. Pertanto, trattandosi di risorse finalizzate esclusivamente a superare una temporanea carenza di liquidità, anche di natura corrente, e non costituendo fonte di finanziamento di nuove spese, presentano caratteristiche diverse rispetto ai mutui e non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119 Cost. (cfr., Corte cost., sent. n. 181/2015).

L'esigenza di una "sterilizzazione" nel bilancio attraverso l'accantonamento di un apposito Fondo nel risultato di amministrazione diviene lo strumento tecnico indispensabile per mantenere la funzione di mere anticipazioni destinate al pagamento dei debiti pregressi, evitando che esse possano essere impiegate per altri utilizzi, ampliando la capacità di spesa dell'ente o riducendone il disavanzo.

La necessità di questo accantonamento, affermata dalla Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 181/2015, ha pertanto determinato a carico della regione un ulteriore disavanzo che è sottoposto *ex lege*, quanto alla contabilizzazione, ad una disciplina particolare.

Già in occasione dei precedenti giudizi di parifica era stata monitorata e verificata la corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 13 novembre 2015, n. 179¹⁸, il quale aveva indicato le modalità per la contabilizzazione delle risorse introitate e le eventuali rettifiche da apportare qualora le regioni non avessero previsto in bilancio un apposito Fondo da costituirsi per evitare il finanziamento di nuove o maggiori spese. Questa disciplina è stata poi trasfusa nell'art. 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015¹⁹ ed ha trovato il suggello della Sezione delle Autonomie di questa Corte.

¹⁸ Il decreto-legge n. 179/2015 non è stato mai convertito in legge, anzi è stato abrogato dall'articolo 1, comma 705, l. n. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge stabilità 2016) a decorrere dal 1° gennaio 2016. Il predetto comma ha però previsto che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del presente decreto.

¹⁹692. Le regioni contabilizzano le anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate a decorrere dall'esercizio 2015, secondo le seguenti modalità anche alternative:

a) iscrivendo, nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

b) nel rispetto di quanto previsto dal comma 697.

693. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 692 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:

a) in caso di disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio di incasso dell'anticipazione, applicando in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, come «Utilizzo fondo anticipazione di liquidità», la quota del fondo di cui al comma 692, corrispondente all'importo del disavanzo 2014, anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. La medesima quota del fondo è iscritta in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Negli esercizi successivi, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa e' stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio;

b) la quota del fondo eccedente il disavanzo al 31 dicembre 2014 di cui alla lettera a) è utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

694. L'eventuale disavanzo risultante nell'esercizio di erogazione dell'anticipazione, per un importo pari al fondo di cui al comma 693, lettera a), è annualmente ripianato per un importo pari all'ammontare del rimborso dell'anticipazione stessa, effettuato nel corso dell'esercizio.

695. Con riferimento alle anticipazioni erogate a decorrere dall'esercizio 2015 ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 692 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) in caso di disavanzo nell'esercizio di incasso dell'anticipazione, il fondo di cui al comma 692 e' applicato in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, come «Utilizzo fondo anticipazione di liquidità», anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, per un importo non superiore al predetto disavanzo. La medesima quota del fondo è iscritta in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Negli esercizi successivi, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione e' applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) la quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo formatosi nell'esercizio di erogazione dell'anticipazione e' utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

696. Con riferimento alle anticipazioni erogate a decorrere dall'esercizio 2015 ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, il disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio di erogazione dell'anticipazione, per un importo non superiore a quello dell'anticipazione, è annualmente ripianato per un importo pari all'ammontare del rimborso dell'anticipazione che lo ha determinato, effettuato nel corso dell'esercizio.

697. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, si interpretano nel senso che le anticipazioni di liquidità possono essere registrate contabilmente riducendo gli stanziamenti di entrata, riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spese di investimento, di un importo pari a quello dell'anticipazione di liquidità.

²⁰ enunciando i seguenti principi:

- “1) Il Fondo anticipazioni di liquidità d.l. n. 35 deve essere allocato in bilancio nel titolo IV della spesa come specifica voce del Rimborso prestiti, non impegnabile e non pagabile; detto Fondo è determinato ogni anno, rispetto all’anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate e al netto della rata pagata nell’esercizio (comma 692) o nell’esercizio precedente (commi 698-700); lo stesso importo è riportato come posta negativa alla specifica voce “Fondo anticipazioni liquidità d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti”²¹ nel prospetto dimostrativo della composizione del risultato d’amministrazione di cui all’allegato A) degli schemi di rendiconto (allegato 10 al d.lgs. n. 118/2011);
- 2) la prima voce della spesa ‘Disavanzo di amministrazione’ deve essere comprensiva della quota annuale di ripiano del disavanzo da accantonamento al Fondo anticipazioni di liquidità determinata in misura pari alla rata di rimborso annuale dell’anticipazione ricevuta; della specifica voce di disavanzo occorre dare distinta evidenza nella nota integrativa bilancio (paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1 allegato al d.lgs. n. 118/2011);
- 3) il Fondo anticipazioni liquidità sterilizzato nel risultato di amministrazione – come parte accantonata – è annualmente applicato, ai sensi dell’art. 1, commi 693 e 700, della l. n. 208/2015, in entrata del bilancio di previsione dell’esercizio successivo come ‘Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità’;
- 4) tali modalità operative devono essere seguite fino al termine del periodo contrattualmente previsto per l’integrale rimborso delle anticipazioni allo Stato, con conseguente azzeramento della voce ‘Utilizzo Fondo anticipazioni di liquidità’;

698. Le regioni che, nei casi diversi dal comma 697, a seguito dell’incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, non hanno stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell’organo di revisione economico-finanziaria, provvedono a rideterminare, alla data del 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale: a) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2014 definito ai fini del rendiconto 2014, anche se approvato dal Consiglio, riferendolo al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall’articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e non hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all’articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011; b) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015, definito nell’ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se non hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall’articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, o hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all’articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011.

699. L’eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall’accantonamento al fondo anticipazione di liquidità di cui al comma 698 e’ ripianato annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all’ammontare dell’anticipazione rimborsata nel corso dell’esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto in sede di bilancio di previsione 2016-2018 e’ calcolato considerando, tra le quote accantonate, anche il fondo anticipazione di liquidità previsto dal comma 698 e quello derivante dalle anticipazioni di liquidità incassate nell’esercizio 2015 contabilizzate ai sensi del comma 692, lettera a).

700. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 698 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità: a) la quota del fondo accantonata nel risultato di amministrazione, per un importo pari al maggiore disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698, e’ applicata in entrata del bilancio di previsione dell’esercizio 2016 come «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» anche nelle more dell’approvazione del rendiconto dell’esercizio precedente. Il medesimo fondo e’ iscritto in spesa al netto del rimborso dell’anticipazione effettuato nell’esercizio precedente. Dall’esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell’esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell’anticipazione effettuato nell’esercizio precedente; b) la quota del fondo eccedente l’importo del disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698 e’ utilizzata secondo le modalità previste dall’articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

²⁰ La Sezione autonomie della Corte dei conti si era già pronunciata con deliberazioni n. 19/SEZAUT/2014/QMIG e n. 33/SEZAUT/2015/QMIG. La gestione contabile dell’anticipazione di liquidità è stata anche oggetto di giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 181/2015, n. 279/2016, n. 89/2017 e n. 247/2017).

²¹ Per effetto delle modifiche apportate agli schemi di bilancio dal d.m. 1° agosto 2019 la nuova denominazione della voce è “Fondo anticipazioni di liquidità”.



5) deve trovare adeguata contabilizzazione anche la quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare *ex novo* ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa;

6) per gli enti che non abbiano provveduto fin dall'inizio a sterilizzare le somme introitate a titolo di anticipazione di liquidità e che abbiano proceduto all'accantonamento al Fondo ai sensi del comma 698 dell'art. 1 della l. n. 208/2015, le eventuali nuove spese in precedenza effettuate a valere sulle anticipazioni di liquidità concorrono a formare il disavanzo effettivo da ripianare secondo le ordinarie modalità di recupero del disavanzo”.

Va peraltro ricordato che l'analogo meccanismo di contabilizzazione del FAL contemplato dall'art. 39-ter, c. 3, del d.l. n. 162/2019²² - rispetto a quello teste' descritto e previsto dalla legge n. 208/2015 per le regioni – è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 80/2021

3.9.1.4.2 La verifica operata dalla Sezione

Questa Sezione è pertanto chiamata in questa sede a valutare la regolarità della contabilizzazione del FAL da parte della Regione Emilia-Romagna sulla base della disciplina normativa vigente, avendo riguardo in primo luogo all'esigenza di evitare che, dalla contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità, in quanto erogazioni straordinarie finalizzate esclusivamente al pagamento dei debiti pregressi, si generi una indebita espansione o possa derivare un surrettizio ampliamento della capacità di spesa dell'ente.²³

La verifica operata dalla Sezione ha dimostrato che dal momento della sua costituzione il Fondo è stato 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).

La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 operata dalla Regione nell'esercizio 2020, è conforme alle modalità sopra descritte in quanto nel Titolo 4 “Rimborso prestiti” risulta iscritto il Fondo anticipazione di liquidità nell'importo di 829,27 mln di euro, corrispondente all'importo iniziale del Fondo, pari a 937,35 mln di euro, decurtato delle rate già rimborsate negli esercizi 2015 (-20,39 mln di euro), 2016 (-20,99 mln di euro), 2017 (-21,60 mln di euro); 2018 (-22,23 mln di euro) e 2019 (-22,87 mln di euro); lo stesso importo di 829,27 mln di euro è accantonato nel risultato di amministrazione 2020 alla specifica voce “Fondo di anticipazione di liquidità”.

Il Fondo di anticipazione accantonato nel risultato di amministrazione 2019 (852,15 mln di euro) è stato applicato in entrata nel bilancio 2020 alla voce Utilizzo avanzo di amministrazione e ne è stata data separata evidenza alla voce Utilizzo Fondo anticipazione di liquidità.

Nel Titolo 4 “Rimborsi prestiti” è stata stanziata e impegnata al capitolo U88850 la spesa di 23,55 mln di euro corrispondente alla quota capitale rimborsata nel 2020 con oneri a carico della Regione, nel Titolo 1 spese correnti è stata stanziata e impegnata, al capitolo U87850, la spesa di 24,52 mln di euro per la quota interessi.

²²a) nel bilancio di previsione 2020-2022, nell'entrata dell'esercizio 2020 è iscritto, come utilizzo del risultato di amministrazione, un importo pari al fondo anticipazione di liquidità accantonato nel risultato di amministrazione 2019 e il medesimo importo è iscritto come fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della missione 20 - programma 03 della spesa dell'esercizio 2020, riguardante il rimborso dei prestiti, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio; b) dall'esercizio 2021, fino al completo utilizzo del fondo anticipazione di liquidità, nell'entrata di ciascun esercizio del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato nella spesa dell'esercizio precedente e nella spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio

²³ il Giudice delle leggi precisa, infatti, che “la norma censurata prevede invece di ripagare un debito (gli oneri di restituzione della quota annuale) con lo stesso debito (l'anticipazione di liquidità). In tal modo, il FAL diminuisce gradualmente, senza che sia realizzata la finalità di legge, e, al contempo, viene incrementata la capacità di spesa dell'ente, senza un'effettiva copertura giuridica delle poste passive”.

In concreto, la preoccupazione circa la paventata espansione della spesa, confliggente con la causa dell'anticipazione di liquidità non si è verificata, dal momento che l'applicazione che la Regione ha fatto delle regole contabili stabilite dalla legge così come integrate dall'interpretazione data dalla Sezione della autonomie sopra richiamata, ha comportato che l'iscrizione in entrata del FAL non ha determinato il finanziamento della rata di restituzione o, comunque, l'ampliamento della capacità di spesa o la riduzione del disavanzo di amministrazione.

Giova premettere al riguardo che a fronte delle anticipazioni di liquidità concesse nel 2013 e 2014 ai sensi degli artt. 3, comma 1, lett. a) del decreto-legge n. 35/2013 e interamente impegnate e pagate secondo le finalità stabilite dalla legge, la Regione, alla fine dell'esercizio 2015, ha provveduto all'accantonamento del FAL per 937,36 mln di euro (pari all'ammontare dell'anticipazione detratta la rata già rimborsata) che ha contestualmente prodotto un maggior disavanzo di amministrazione di pari importo.

In particolare, le risorse derivanti dall'incasso delle anticipazioni erano state immediatamente utilizzate per i pagamenti previsti, la Regione ha provveduto alla contabilizzazione della restituzione pluriennale secondo il seguente schema ripetuto in tutti gli esercizi e di cui si riportano i dati relativi all'esercizio 2020.

Tavola n. 3.17

Fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 - contabilizzazione esercizio 2020		
(importi in euro)		
Entrate		
Avanzo	852.149.988,81	Utilizzo fondo anticipazione di liquidità
Spese		
Disavanzo	22.877.429,58	Disavanzo da anticipazioni di liquidità
Accantonamento FAL	829.272.559,23	Fondo anticipazioni di liquidità
Saldo contabilizzazione FAL	0	
Spese competenza	48.068.123,12	Cap. vari "oneri per la restituzione quota capitale + interessi"

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

L'iscrizione in spesa, oltre che dell'accantonamento FAL residuo (829,27 mln di euro), anche del disavanzo di amministrazione da FAL da ripianare nell'anno (22,88 mln), corrispondente alla rata rimborsata nell'esercizio precedente, fa sì che il FAL iscritto in entrata per pari importo (852,15 mln) realizzi un saldo pari a zero e quindi non possa finanziare altre spese, e in particolare non possa finanziare il rimborso della rata che, viceversa, deve trovare la propria copertura in entrate di competenza.

Ed anzi, in esito allo specifico approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione la Regione ha precisato di aver provveduto "al rimborso delle quote delle anticipazioni di liquidità, non potendosi applicare la sospensione prevista all'art. 111 del d.l. n. 17 marzo 2020, n. 18 convertito con modificazioni dalla legge

24 aprile 2020, n. 27 alle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti”.

I dati sopra esposti dimostrano come la contabilizzazione operata dalla Regione per la restituzione delle anticipazioni di liquidità abbia assicurato il pagamento della rata con risorse di competenza senza che l'iscrizione del FAL in entrata, nel caso di specie compensata in uscita con accantonamento e disavanzo, abbia comportato l'ampliamento della capacità di spesa dell'ente o la riduzione del disavanzo da ripianare, in violazione del principio di equilibrio di bilancio.

3.9.1.4.3 Ulteriori fondi di liquidità

Nel 2020 trovano applicazione numerose norme finalizzate ad assicurare la liquidità necessaria per il pagamento dei debiti commerciali maturati negli anni precedenti dagli enti locali, dalle regioni e dagli enti del Servizio sanitario nazionale. Si richiama, in primo luogo, l'art.4, c. 7-*bis* del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 come modificato dall'art.1, c. 556 della l. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020) “Le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa depositi e prestiti S.p.A. e le istituzioni finanziarie dell'Unione europea possono concedere ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle regioni e alle province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale, anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. L'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento”.

Inoltre, nell'ambito delle misure adottate per fronteggiare la situazione emergenziale, rientrano le ulteriori disposizioni finalizzate a rendere disponibile la liquidità necessaria a far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del Covid-19. Al riguardo gli artt. 115, 116 e 117 del d.l. n. 34/2020 hanno introdotto la facoltà per i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e le province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale, di avvalersi di anticipazioni di liquidità da richiedere alla Cassa depositi e prestiti spa, da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali.

Infine, l'art.1, c. 833, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha previsto che “le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, i cui enti del Servizio sanitario nazionale, a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia di COVID-19, non riescono a fare fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 relativi a somministrazioni, forniture, appalti e obbligazioni per prestazioni professionali, nonché a obblighi fiscali, contributivi e assicurativi, possono chiedere, con deliberazione della giunta, a decorrere dal 1° febbraio 2021 fino al 31 marzo 2021, alla Cassa depositi e prestiti Spa l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti”.

La Regione riferisce di non aver fatto ricorso ai predetti fondi.

3.9.1.5 Fondi di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio

Il Fondo per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio è stato costituito nell'esercizio 2018, nell'ambito della facoltà di accantonamento di fondi per passività potenziali attribuita dal comma 3 dell'art. 46 del d.lgs. n. 118/2011, con riferimento agli oneri derivanti dall'integrazione regionale

all'indennità di fine servizio spettante ai dipendenti. La legislazione regionale autorizzatoria è rinvenibile nell'art.1 della legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58, che prevedeva, fino all'entrata in vigore di una diversa disciplina generale dell'indennità di fine servizio per tutto il settore del pubblico impiego, l'erogazione regionale, a favore dei dipendenti, per ogni anno di servizio, di un trattamento previdenziale (indennità di fine servizio) pari a 1/12 dell'80 per cento dell'ultima retribuzione mensile lorda. La Regione poneva a proprio carico l'eventuale differenza fra la somma lorda così determinata (assunta a minuendo) e quella lorda corrisposta a titolo di indennità premio servizio, di indennità di buonuscita, di indennità di anzianità, o ad altro analogo titolo, dalla stessa Regione e dall'ente presso il quale era instaurato il rapporto previdenziale (assunta a sottraendo).

L'art. 15 della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, pur avendo abrogato la richiamata l.r. n. 58/1982, ha introdotto una disposizione transitoria che attribuisce l'integrazione del trattamento di fine servizio, come calcolata dall'art. 1 della legge regionale abrogata, al personale in servizio da almeno un anno alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale n. 2 del 2015, ossia al 1° maggio 2015 (interpretazione autentica di cui all'art. 8 della l.r. 29 luglio 2016, n. 13). La disposizione opera dopo almeno un anno di servizio prestato a favore della Regione, indipendentemente se e presso quale ente maturi il diritto a pensione e indipendentemente altresì da qualsiasi causa di cessazione (art. 1, terzo comma, legge regionale n. 58/1982).

Il predetto Fondo è stato costituito nell'esercizio 2018 con una dotazione pari a 9,5 mln di euro (capitolo U89360), somma quantificata sulla base del maturato al 31 dicembre 2017, al netto delle anticipazioni erogate, per tutti i dipendenti che nel 2018 avevano diritto all'integrazione. Nel corso del 2018 il Fondo non è stato utilizzato. Inoltre, nel 2018 sul capitolo U04150 risulta stanziato, in termini di competenza, l'importo di 1.050.000,00 euro, impegnato l'importo di 887.699,57 euro e pagato l'importo di 805.663,58 euro per la corresponsione dell'integrazione al trattamento di fine servizio.

In sede di decisione di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2018 (deliberazione 47/2019/PARI), la Sezione, con riferimento alle predette poste passive, ha sospeso il giudizio disponendo successivi approfondimenti istruttori da svolgersi in contraddittorio con l'Amministrazione regionale e la Procura regionale.

Sulla base delle acquisizioni istruttorie con ordinanza n. 50/2019/PARI, la Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58, dell'art.15, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, e dell'art.8 della legge regionale 29 luglio 2016, n. 13, per profili attinenti al sistema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (artt. 3, 36 e 117, secondo comma, lett. *l* e *o*, Cost.) con impatto indiretto sui parametri finanziari (artt. 81, 97 e 119 Cost.), nonché degli artt. 1 e 8 della legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58 e dell'art.15, comma 3, della legge regionale 30 aprile 2015, n. 2, per violazione diretta dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Nell'attesa della pronuncia della Corte costituzionale, la Sezione ha parificato il rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2019, ad eccezione delle poste contabili relative ai citati capitoli U89360 e U04150 (deliberazione n. 63/2020/PARI del 21 luglio 2020).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 244 del 2020, depositata il 24 novembre 2020, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale; in proposito si rinvia all'analisi svolta dalla Sezione con deliberazione n. 72/2021/FRG.

Al 31 dicembre 2020 il Fondo risulta quantificato in 9,8 mln di euro, pari alla quota risultante dal rendiconto 2019 diminuito dell'importo applicato al bilancio dell'esercizio 2020 (0,50 mln di euro).

3.9.1.6 Il Fondo rischi legali

Il Fondo rischi legali, alla data del 31 dicembre 2020, è pari a 15,13 mln di euro, corrispondente alla somma tra l'importo risultante dal rendiconto dell'esercizio 2019 (12,06 mln di euro), diminuito delle quote accantonate applicate al bilancio 2020 (euro 629.846,81) e incrementato dell'accantonamento al Fondo contenzioso stanziato nel bilancio 2020 (3,7 mln di euro).

L'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011, punto 5.2, lett.h,²⁴ ne prevede la costituzione per far fronte a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Al riguardo si è più volte pronunciata la Sezione delle Autonomie (deliberazioni nn. 9/2016/INPR e 14/2017/INPR) che ha rimarcato la necessità di riservare una particolare attenzione alla quantificazione delle quote accantonate e, fra gli altri, al Fondo contenzioso, risultando “essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti che deve essere verificata dall'Organo di revisione”.

Il calcolo del Fondo in esame non può essere la risultante dell'applicazione di una percentuale forfettaria ma è necessario valutare le singole controversie e tenere conto delle loro specificità in termini di soccombenza.

In proposito la recente giurisprudenza della Corte dei conti²⁵ ha fatto riferimento ai principi contabili nazionali e internazionali in particolare l'OIC 31 e lo IAS 37 ai fini della ripartizione delle passività potenziali in probabili, possibili e da “evento remoto”.

Le passività probabili, con un indice di rischio superiore al 51 per cento, si riferiscono a provvedimenti giurisdizionali non esecutivi nonché a giudizi pendenti per cui l'Avvocatura dell'Ente abbia manifestato una valutazione di probabile soccombenza e richiede un'entità dell'accantonamento di almeno pari percentuale. Le passività possibili sono quelle in relazione alle quali, la possibilità che l'evento si verifichi è inferiore al probabile, conseguentemente l'accantonamento oscilla tra un massimo del 49 per cento e

²⁴ Si riporta il paragrafo 5.2, lett. h), dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011: “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 stanziamenti di bilancio riguardanti il Fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

È parimenti possibile ridurre gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi contenzioso in corso d'anno, qualora nel corso dell'esercizio il contenzioso, per il quale sono stati già effettuati accantonamenti confluiti nel risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, si riduca per effetto della conclusione dello stesso contenzioso (ad es. sentenza, estinzione del giudizio, transazione, ecc.) che consentano la riduzione dell'accantonamento previsto per lo specifico rischio di soccombenza.

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

²⁵ cfr. deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Campania n. 125/2019/PRSP e Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 18/2020/PRSE.



un minimo definito sulla base della soglia del parametro successivo. Per le passività da “evento remoto,” con una probabilità di soccombenza inferiore al 10 per cento, non viene previsto alcun accantonamento. In analogia il debito certo con un indice di rischio pari al 100 per cento è l’evento che si è concretizzato in una sentenza esecutiva, ma momentaneamente sospesa.

Come prescritto dal principio contabile citato la ricognizione approvata dal Responsabile dell’ufficio legale dell’Ente deve essere oggetto di esame da parte dell’Organo di revisione che provvede ad attestare la congruità degli accantonamenti.

3.9.1.6.1 Le verifiche svolte dal Collegio dei revisori sul fondo rischi legali

L’Organo di revisione ha effettuato verifiche in materia di fondo contenziosi con particolare riferimento alla sanità regionale. Dal verbale n.6 del 31 marzo 2021 emerge che il Collegio ha richiesto al Responsabile dell’Avvocatura regionale gli elenchi dei contenziosi in essere afferenti la sanità regionale e relativi agli anni ante 2017 sino al 2020 con l’indicazione non solo dell’importo effettivamente accantonato, ma anche dell’ammontare del contendere e della probabilità di soccombenza, per poi procedere al campionamento delle posizioni da esaminare.

Tramite estrazione di un campione casuale, con le modalità descritte nel verbale citato, sono stati individuati sei contenziosi “al fine di aprire un confronto circa la formazione e l’adeguatezza del Fondo rischi contenziosi della Regione”, richiedendo inoltre una relazione in ordine alle ragioni e alle valutazioni alla base degli accantonamenti di cui sopra.

Il Collegio ha rinviato l’esame della questione alla successiva riunione del 20 aprile 2020, in attesa di completare le acquisizioni istruttorie e, a causa di ulteriori ritardi nella trasmissione della documentazione richiesta, con verbale n. 7 del 20 aprile 2020 l’esame della questione viene ulteriormente aggiornata. In esito all’attività svolta, nel verbale n.8 del 18 maggio 2021, i revisori rilevano “diversi contenziosi per i quali la probabilità di soccombenza è stata ritenuta come ‘possibile’ e per i quali non si è proceduto a effettuare alcun accantonamento”.

L’allegato 3 al medesimo verbale n. 8 contiene il parere dell’Organo di revisione sul progetto di rendiconto 2020. Nel paragrafo dedicato al fondo contenziosi si legge che il fondo in esame è stato quantificato in parte “per circa euro 12.000.000,00, secondo le modalità previste dal Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011) e per la restante parte, circa 3.000.000,00 di euro, il Collegio prende atto di quanto riportato dalla Corte dei conti in sede di Giudizio di parificazione 2018 sul Rendiconto 2017 (Deliberazione 13 Luglio 2018 n. 111/2018/PARI)”. Viene in particolare riportato un passaggio della delibera citata che tratta dell’esame svolto negli esercizi 2016 e 2017 senza alcun riferimento ai controlli dell’Organo di revisione stesso i cui esiti, come evidenziato, sono peraltro contenuti nello stesso documento.

L’omissione da parte del Collegio alle verifiche svolte sulla congruità del fondo, limitandosi pertanto a riportare un passaggio della delibera citata della Sezione di controllo dimostra il sostanziale non assolvimento dello specifico obbligo intestato all’organo di revisione dalle disposizioni sopra citate, dal principio contabile concernente la contabilità finanziaria nonché, in termini di espressa attestazione, dalle delibere della Sezione Autonomie n. 9/2016/INPR e n.14/2017/INPR²⁶.

²⁶ La Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione n. 14/2017/INPR ha avuto modo di sottolineare che “particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all’aggiornamento del

Successivamente all'udienza pubblica di contraddittorio del 12 luglio, è pervenuto il verbale dell'Organo di revisione n.10 del 13 luglio 2021 in cui si sottolinea che si è reso "necessario il richiamo alla Deliberazione 13 Luglio 2018 n. 111/2018/PARI in quanto per [parte del fondo], le modalità di quantificazione dello stesso sono state rettifiche (e dunque modificate) nell'anno 2017, anno antecedente l'insediamento del presente Collegio. Il suddetto richiamo non può infatti essere inteso come un mancato assolvimento degli obblighi intestati all'Organo di revisione, il quale, con lo stesso, ha inteso dare atto dell'adeguamento della Regione ai principi contabili vigenti.

Il Collegio dei Revisori, di conseguenza, ha rilasciato un giudizio positivo sul Rendiconto 2020 della Regione in quanto per tutti i contenziosi in essere dal 2017 al 2020, nonché ante 2017, con riferimento alla sanità, sono state acquisite tutte le informazioni utili e necessarie a formare il proprio giudizio; con riferimento ai contenziosi ante 2017 della Regione, in considerazione:

- delle criticità e dei ritardi nel reperimento delle informazioni dal Servizio competente, aggravate anche dalla situazione sanitaria emergenziale;
- dell'assenza di segnalazioni di criticità da parte del precedente Collegio dei Revisori;
- della Deliberazione 13 Luglio 2018 n. 111/2018/PARI che, in seguito all'integrazione del Fondo di 3.000.000,00 di euro, ha ritenuto congruo lo stesso; [...]

il Collegio ha ritenuto vi fossero gli elementi sufficienti per rilasciare il suddetto giudizio positivo".

La Sezione rimarca nuovamente al riguardo come, oggetto della verifica in sede di Parifica 2020 sia l'incremento dell'accantonamento al Fondo contenzioso stanziato nel bilancio 2020 (pari a 3,7 mln di euro, portando lo stanziamento da 12,06 mln di euro a 15,13 mln di euro al netto delle risorse accantonate applicate al bilancio): è quindi in ordine ad esso, già in occasione del bilancio di previsione (e non al precedente aumento dello stanziamento nel 2017 di un importo di 3 milioni di euro) che andava effettuata la necessaria valutazione di congruità intestata all'organo di revisione e richiesta dai principi contabili.

Come è dato rilevare dai contenuti del verbale, il giudizio espresso confligge, peraltro, con le stesse affermazioni svolte successivamente dall'organo di revisione nel medesimo documento.

In particolare, come risulta *per tabulas*:

- 1) il Collegio "dà atto di aver iniziato a svolgere le prime verifiche, in vista del Rendiconto dell'anno 2020, in data 23.06.2020, rinviate due volte (in data 08.07.2020 e 21.07.2020, come si evince dai rispettivi verbali nn. 12 e 13) in quanto la documentazione non risultava disponibile, riuscendo a terminare una prima parte delle stesse in data 15.09.2020 (verbale n. 14). Successivamente, il Collegio, anche tenuto conto di quanto emerso nel mese di luglio 2020, in sede di parificazione del Rendiconto 2019 della Regione, ha deciso di procedere a un ulteriore approfondimento in materia con riferimento, in particolare, ai contenziosi che vedono coinvolta la sanità regionale; a tal riguardo, in vista della verifica programmata del 09.02.2021, il Collegio ha richiesto gli elenchi dei contenziosi in essere, i quali sono stati ricevuti in data 05.02.2021. Tali elenchi non riportavano tuttavia alcune informazioni fondamentali, già oggetto di richiesta negli anni precedenti (si veda a titolo esemplificativo la mail del Collegio dei Revisori

contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza".

del 20.05.2019) e comunque richieste formalmente, mediante l'invio di una bozza di tabella recante le informazioni da riportare, quali l'importo del contendere e la probabilità di soccombenza. Tale integrazione, dopo aver appreso in data 09.02.2021, che sarebbe stata effettuata (e i nuovi elenchi inviati) entro la giornata stessa, è stata poi effettivamente apportata in data 22 e 25 febbraio u.s. Il Collegio ha quindi proceduto al relativo campionamento e richiesto una relazione in merito ai contenziosi campionati per la verifica del 31.03.2021. Tuttavia, in detta data, nessuna relazione risultava pervenuta con riferimento ai campioni estratti, così come ancora non risultava al 16.04.2021, data in cui il Collegio ha chiesto nuovamente, via mail, la suddetta documentazione, nonché una programmazione (in termini di tempi e modi) di invio della stessa. [Il Responsabile dell'Avvocatura] rispondeva a tale ultima richiesta, inviando nella medesima data le tabelle (integrate) relative alle annualità dal 2017 al 2020, risultando ancora in fase di predisposizione quelle relative alle annualità precedenti l'anno 2017 [...]. Nei giorni antecedenti il rendiconto, in data 04.05.2021, 14.05.2021 e 17.05.2021, il Collegio ha inviato nuovamente alla Regione le bozze di tabelle/relazioni da completare con i dati necessari, ai fini della verifica del presente Organo di controllo, già inviate nel 2020 (*supra*) e chiesto [al Responsabile dell'Avvocatura] [...] con riferimento al fondo rischi contenziosi[...] che la tabella predisposta per l'importo di euro 3.695.000 fosse predisposta per l'intero importo accantonato, al netto della parte sanità, pari a euro 8.555.000, oggetto di specifica verifica”.

- 2) Conseguentemente il Collegio, alla luce di detti ritardi, “chiede al Servizio competente, per il tramite [dell'Ufficio di Gabinetto del Presidente della Giunta], di procedere a un riscontro completo in relazione al fondo contenzioso ante 2017 della Regione entro i prossimi 3 mesi”; e all'esito della richiesta formulata, il predetto Ufficio “si impegna a garantire la predisposizione di quanto richiesto”.

Si tratta quindi, a tutti gli effetti, di una verifica postuma (e non a monte come richiesto dal principio contabile, sul documento programmatico fondamentale) che l'organo di revisione ha messo in atto e pianificato con l'amministrazione regionale e che conferma – oggettivamente- le perplessità emerse sulla corretta quantificazione del Fondo rischi, il quale deve contemplare tutto il contenzioso in essere (e non già solamente quello che abbraccia il periodo di durata dell'organo di revisione), fondandosi inoltre su informazioni complete che, come risulta dal verbale stesso, all'epoca della formulazione del parere sul bilancio di previsione 2020 non erano ancora state trasmesse; non solo, ma con riferimento all'aumento dello stanziamento del Fondo, il riferimento alla delibera di approvazione del rendiconto 2018 appare totalmente inconferente, in quanto non era affatto in discussione la congruità dell'aumento *illo tempore* deliberato nel 2017, quanto quello deliberato dalla Regione nell'esercizio 2020, qui in verifica. Si ribadisce che la situazione di possibili contenziosi, anche potenziali, deve essere specificamente fatta oggetto di ricognizione da parte dell'Ente e monitorata dall'Organo di revisione, al quale incombe l'onere di attestarne la congruità. In proposito, come si è già avuto modo di precisare, l'Ente dovrà effettuare la classificazione delle proprie passività potenziali, distinguendole tra debiti certi, passività probabili, passività possibili e passività da evento remoto, secondo i seguenti principi:

- il debito certo (indice di rischio 100 per cento), è l'evento che si è concretizzato in una sentenza esecutiva, ma momentaneamente sospesa ex lege;
- la passività “probabile”, con indice di rischio uguale o superiore al 51 per cento, (che impone un ammontare di accantonamento che sia pari almeno a tale percentuale) è quella in cui rientrano i casi di provvedimenti giurisdizionali non esecutivi, nonché i giudizi non ancora



esitati in decisione, per cui l'avvocato abbia espresso un giudizio di soccombenza di grande rilevanza (cfr., al riguardo, documento OIC n. 31 e la definizione dello IAS 37, in base al quale l'evento è probabile quando si ritiene sia più verosimile che il fatto si verifichi piuttosto che il contrario);

- la passività “possibile” che, in base al documento OIC n. 31, nonché dello IAS 37, è quella in relazione alla quale il fatto che l'evento si verifichi è inferiore al probabile e, quindi, il range oscilla tra un massimo del 49 per cento e un minimo determinato in relazione alla soglia del successivo criterio di classificazione;

la passività da evento “remoto”, la cui probabilità è stimata inferiore al 10 per cento, con accantonamento previsto pari a zero.

3.9.1.6.2 L'attività istruttoria svolta dalla Sezione

La Sezione ha svolto uno specifico approfondimento istruttorio sulla corretta determinazione degli accantonamenti da appostare in sede di approvazione del rendiconto 2020, nonché sulla quantificazione complessiva del fondo rischi legali.

In termini generali, la Regione, richiesta di chiarire se fosse stata svolta una costante verifica in ordine all'adeguatezza degli accantonamenti del fondo, oltre all'analisi dei contenziosi, anche secondo i più volte citati criteri fissati dall'Organismo Italiano Contabilità e dalla giurisprudenza della Corte, ha attestato lo svolgimento del monitoraggio e dell'analisi dell'alea di soccombenza, nell'ambito della ricognizione del contenzioso medesimo, nonché la congruità dell'accantonamento.

In risposta alla nota istruttoria finalizzata specificamente a verificare la quantificazione degli accantonamenti, in relazione alle cause incardinate nel 2020, la Regione ha trasmesso l'elenco dei contenziosi dell'anno indicando per ognuno ammontare del contendere, probabilità di soccombenza, somma accantonata e una sintetica descrizione delle valutazioni svolte.

I dati forniti hanno evidenziato 113 contenziosi pendenti; a seguito dell'esame della documentazione fornita la Sezione ha integrato l'istruttoria svolta al fine di acquisire ulteriori elementi sui seguenti aspetti:

1. in merito ai (54) contenziosi relativi a richieste di risarcimento per danni causati da fauna selvatica, si è richiesto di chiarire la ragione per cui, solo per alcuni di essi, è stato quantificato un accantonamento per un importo presunto pari alla franchigia della polizza di cui, invece, non si fa menzione con riguardo ad altri contenziosi pur aventi medesimo oggetto;
2. in ordine ai contenziosi per i quali viene segnalato che “sono state accantonate solo spese di eventuale soccombenza” in quanto “eventuale finanziamento attinge ad altre risorse” oppure che “eventuale finanziamento attinge ad altre risorse e richiede istruttoria”, è stato chiesto un maggiore dettaglio in ordine alle risorse e ad eventuali impegni già assunti;
3. per tre contenziosi di importo rilevante, che hanno ad oggetto procedure contrattuali, con riferimento ai quali la Regione ha segnalato che “si accantonano solo spese di eventuale soccombenza perché eventuale pagamento attinge alle risorse del quadro economico finanziario del contratto di appalto”, è stato chiesto un maggiore dettaglio in ordine alle risorse e ad eventuali impegni già assunti;


4. sono stati chiesti ulteriori elementi informativi in merito al contenzioso Rep. 202000143, afferente alle gestioni liquidatorie *ex* Usl, con riferimento al quale a fronte di un “ammontare del contendere” pari a 1 mln di euro l'accantonamento è pari a zero;
5. con riferimento ai contenziosi di ammontare indeterminato (Rep. 202000014, 202000028, 202000094, 202000110, 202000121, 202000218, 202000258, 202000270, 202000282), è stato chiesto di chiarire le valutazioni alla base degli accantonamenti previsti;
6. è stato richiesto l'elenco analitico dei contenziosi posti a base della quantificazione complessiva del fondo con indicazione, per ciascuno, di ammontare del contendere, probabilità di soccombenza, importo accantonato.

La documentazione pervenuta in data 17 giugno 2020, con riferimento al terzo punto, non ha pienamente chiarito i dubbi circa la corretta quantificazione degli accantonamenti. In particolare la Regione ha riferito che “in merito a tre contenziosi riguardanti la realizzazione di un’opera pubblica, in cui sono state accantonate ‘solo spese di eventuale soccombenza perché l’eventuale pagamento attinge alle risorse del quadro economico finanziario del contratto di appalto, trattasi di vertenze riguardanti il quantum del corrispettivo contrattuale e al 31 dicembre 2020 sul quadro economico finanziario della commessa erano accantonati euro 3.080.000,00 per oneri connessi a contenzioso con gli appaltatori, in attesa di eventuale impegno in caso di sentenze sfavorevoli all’Ente”. Alla luce delle sopra richiamate acquisizioni istruttorie la Sezione ha ipotizzato che il fondo fosse sottostimato considerato che, a fronte delle tre controversie (Rep. 202000264, Rep. 202000327 e Rep. 202000396) di importo pari rispettivamente, a euro 386.000, euro 8.000.000, euro 1.000.000, risultavano accantonate le sole spese di soccombenza (valutata probabile) pari complessivamente a euro 25.000. Sulla base degli elementi forniti le risorse previste nel quadro economico finanziario della commessa per tale tipologia di oneri, pari a euro 3.080.000 apparivano insufficienti.

Si è quindi reso necessario, sul punto, un ulteriore momento di approfondimento in contraddittorio con l’amministrazione regionale, svolto con audizione del 25 giugno 2021. In tale sede è emerso che le tre vertenze traggono origine dai lavori di realizzazione della medesima opera.²⁷ Più specificamente i rappresentanti dell’Ente hanno riferito che:

- la causa da euro 386.000 è stata promossa da un subfornitore dell’appaltatore che chiede di essere pagato in luogo dell’appaltatore;
- la pretesa da un milione avanzata dall’appaltatore non è fondata perché il pagamento è già stato effettuato a titolo di anticipazione ai sensi dell’art.35, c. 18 del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici);
- la vertenza di importo più consistente (8 milioni) è già stata oggetto di un procedimento di accordo bonario (che poi non è stato accettato dall’impresa). In tale occasione, il tecnico nominato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione (Strutture Ausiliarie Camera Arbitrale) aveva quantificato un importo, da riconoscere all’appaltatore, di circa euro 1.600.000 inferiore rispetto a quanto già accantonato nel quadro economico finanziario della commessa (3.080.000) e molto inferiore alla richiesta (8 milioni). L’Ente, a seguito dell’audizione, ha

²⁷ Lavori di realizzazione dell’infrastruttura per l’insediamento del Data Center del Centro Europeo per le Previsioni meteorologiche a Medio Termine - ECMWF attraverso il recupero e la riqualificazione funzionale di una parte del compendio dell’*ex* manifattura tabacchi di Bologna.



integrato la documentazione istruttoria con l'invio della relazione tecnica dell'esperto ANAC, nonché della determina del Servizio Approvvigionamenti che approva il quadro economico finanziario dell'appalto (prevedendo alla lettera B.5 dello stesso la somma di euro 3.080.159,89).

La Regione, pertanto, ha accantonato, nel Fondo rischi legali le sole spese di soccombenza (probabile) ritenendo che un'eventuale sentenza sfavorevole non darà luogo, per le ragioni sopra richiamate, ad esborsi pari alle pretese della controparte che sono considerate, allo stato degli atti, sovrastimate e assorbite dagli accantonamenti previsti nel quadro economico finanziario dell'opera. I rappresentanti dell'Ente hanno quindi affermato di ritenere congruo l'accantonamento così come quantificato.

In occasione dell'udienza di contraddittorio del 12 luglio 2021 sono stati chiesti ulteriori chiarimenti. La Sezione, nel prendere atto delle risultanze dell'ulteriore documentazione pervenuta, invita l'Ente al costante monitoraggio dell'andamento delle citate controversie al fine di prevedere un adeguamento delle poste accantonate nel caso in cui, nel corso della causa, queste dovessero dimostrarsi insufficienti a sterilizzare il rischio. In occasione dell'udienza di contraddittorio del 12 luglio l'accantonamento di che trattasi è stato oggetto di ulteriore verifica e di una successiva nota di chiarimento trasmessa dalla Regione.

A fronte della riconosciuta necessità di sterilizzare l'impatto derivante dal contenzioso, le precisazioni fornite nella nota - che palesano la dichiarata intenzione di destinare le risorse del quadro economico alla sola spesa in conto capitale - non escludono le perplessità già manifestate in sede istruttoria circa la mancata appostazione delle relative poste nel fondo rischi, e della doverosa alimentazione del relativo accantonamento (Corte cost., n. 274/2017) in presenza del rischio di soccombenza (allegato 4/2 al d.lgs. n.118/2011, paragrafo 5.2, lett. h). La dichiarata destinazione dell'accantonamento nel quadro economico per transazioni e accordi bonari sembra scongiurare, peraltro, l'eventualità di eventi perturbanti gli equilibri di bilancio (Corte cost., n.70/2012).

La Sezione mira a sottolineare nelle due fattispecie considerate la diversa dinamica della trasformazione della passività potenziale in "debito" attuale e certo (cfr. Corte conti, Sez. Campania n. 3/2017/PRSP, § 3.1.1).

Con riguardo al fondo rischi, si deve infatti ricordare che un "accantonamento" non costituisce in sé una copertura di bilancio. Pertanto, su di esso non è possibile impegnare e pagare spesa, essendo previamente necessario – verificatosi il rischio cui l'accantonamento è funzionale – effettuare una variazione di bilancio per fornire la capienza finanziaria necessaria ai programmi interessati dalla spesa sopravvenuta, previo riconoscimento della stessa. Il riconoscimento determina la competenza finanziaria, in quanto sancisce la sopravvenuta "certezza" dell'obbligazione, che costituisce un presupposto, insieme alla esigibilità (che nel caso dei provvedimenti giurisdizionali è insita nell'esecutività della sentenza) per la registrazione in bilancio della passività; detto in altri termini, solo con la sentenza esecutiva maturano i presupposti per l'imputazione a bilancio della spesa, laddove in assenza di contenzioso, la competenza finanziaria e/o economica, sarebbe stata più risalente.

Laddove invece si verifichi la diversa fattispecie di allocazione delle risorse per soccombenza nelle cause relative alle opere pubbliche, come nel caso in esame, occorre rammentare che la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio non può non comportare l'analisi della vicenda sottostante di nascita della passività potenziale e della sua trasformazione in debito certo, tanto a livello amministrativo, valorizzando la funzione di indirizzo dell'assemblea legislativa in materia di bilancio,

tanto sotto il profilo contabile, con il correlato obbligo di trasmissione della delibera di riconoscimento alla competente Procura della Corte dei conti (art. 23, comma 5, della l. n. 289/2002).

Ai fini della verifica sulla corretta quantificazione del Fondo rischi legali per le annualità 2019 e precedenti la Sezione ha esaminato la documentazione, acquisita in sede istruttoria, consistente in quattro elenchi dei contenziosi ancora in essere relativi alle annualità “ante 2017”, 2017, 2018 e 2019 con l’indicazione, per ciascuno, dell’importo, della classificazione del rischio operata dall’Ente e della quota accantonata. Le cause di valore più elevato sono in gran parte riconducibili ad ipotesi di responsabilità medica (principalmente danni da emotrasfusioni) e riguardano un periodo antecedente il 1994 quando le gestioni delle pregresse USL erano di competenza delle regioni che, quindi, devono farsi carico dei relativi debiti²⁸.

In disparte le cennate difficoltà circa la valutazione di congruità degli importi accantonati sulla base degli elementi forniti, a seguito di un prima verifica svolta sulle vertenze di importo più rilevante con rischio di soccombenza possibile e probabile, la Sezione ha rilevato l’esistenza di casi in cui non sono stati effettuati accantonamenti o sono stati determinati in misura (apparentemente) insufficiente rispetto al valore della controversia.

Questi aspetti, in parte, hanno formato oggetto di confronto con l’amministrazione regionale nel corso della citata audizione e in parte sono stati chiariti dall’integrazione della documentazione istruttoria effettuata dall’Ente.

Nello specifico, per quanto concerne i contenziosi per responsabilità medica con riferimento ai quali era stata mantenuta la classificazione di rischio come “possibile” (due dell’anno 2003, uno dell’anno 2004, uno dell’anno 2008, uno del 2011 e uno del 2013) i rappresentanti regionali hanno riferito che sussiste soccombenza possibile nell’*an* ma che, dal punto di vista del *quantum*, è del tutto remota, poiché il risarcimento sarebbe stato completamente erogato da tempo. Non si renderebbe pertanto necessario alcun accantonamento di somme ulteriori ma l’aggiornamento della classificazione di rischio attribuita.

In esito all’audizione, gli atti istruttori sono stati corredati in questo senso con la doverosa rettifica documentale afferente la probabilità di soccombenza nei termini dichiarati in occasione dell’audizione (è stata classificata in quattro casi come “remota” e in due casi come “nulla”).

Durante l’audizione sono stati oggetto di confronto anche due contenziosi selezionati nell’ambito di un elenco di 26 cause pendenti sulle quali la Sezione ha ritenuto opportuno svolgere approfondimenti in quanto, dagli elementi conoscitivi forniti, l’accantonamento sembrava sottostimato.

²⁸ In proposito si richiama anche la verifica svolta in sede di Giudizio di parificazione del rendiconto 2019, in relazione ai contenziosi riferibili alle gestioni liquidatorie delle cessate UsL. L’istruttoria svolta si ricollegava a quanto emerso nel 2018, quando erano state disposte assegnazioni alle Aziende sanitarie, con d.g.r. n. 2099/2018, per l’importo di euro 14.549.216,54 (euro 13.627.000 stanziati dal Bilancio regionale oltre ad un residuo sulle risorse statali pari a euro 922.216,54) a titolo di rimborso, a fronte di anticipazioni di cassa effettuate dalle Aziende sanitarie a copertura dei pagamenti urgenti afferenti la gestione liquidatoria in relazione a contenziosi sorti e giunti a conclusione in un arco temporale precedente. In merito l’Amministrazione regionale aveva fatto presente di ritenere congruo “l’ammontare complessivo degli accantonamenti del Fondo rischi legali al 31 dicembre 2019 anche alla luce della costante ricognizione e del continuo aggiornamento degli sviluppi processuali delle singole vertenze, ivi comprese quelle concernenti le gestioni liquidatorie delle pregresse unità sanitarie locali. Il Fondo rischi legali viene periodicamente monitorato al fine di valutarne l’adeguatezza rispetto agli oneri che potrebbe dover sopportare la Regione in caso di soccombenza nei giudizi pendenti. L’andamento storico del contenzioso mostra che gli importi liquidati dai giudici sono sensibilmente inferiori rispetto alle cifre accantonate prudenzialmente per le singole controversie. Ove dovesse rilevarsi in futuro un aumento del rischio di condanna al pagamento di somme nei confronti delle controparti, nell’*an* e/o nel *quantum*, si interverrà immediatamente per adeguare gli accantonamenti secondo ragionevolezza e proporzionalità.”

La materia, dei contenziosi riferibili alle gestioni liquidatorie delle cessate UsL è stata successivamente oggetto anche di interlocuzioni informali con i rappresentanti dell’Amministrazione regionale nell’ambito dell’attività di monitoraggio del grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Sezione regionale in occasione della parifica del precedente esercizio finanziario (cd. *follow-up*). In tale sede era stato riferito che erano in corso attività di verifica in merito alle cause pendenti ante 31 dicembre 1994 con i Direttori generali delle AUSL.

Si tratta anche in questo caso di ipotesi di responsabilità medica (Rep. 201400088 del 2014, e Rep. 201600291 del 2016) di importo pari a rispettivamente euro 1.108.461,56 ed euro 1.942.687,29, soccombenza probabile e accantonamento (pari rispettivamente a euro 300.000 e euro 500.000). In merito al primo contenzioso, l'Avvocatura della Regione ha puntualizzato che c'è già stata una quantificazione in primo grado che non era più conforme alla richiesta iniziale della controparte ma il giudice ha riconosciuto euro 300.000 da suddividere con il Ministero della salute, pertanto, l'ulteriore accantonamento di euro 300.000 è stato ritenuto sufficiente. In linea generale la Regione ha riferito che il fondo è costantemente aggiornato anche alla luce dell'evoluzione delle cause (in gran parte, come anticipato, relative a danni da emotrasfusioni) con riferimento alle quali è stata verificata una diminuzione dell'entità del risarcimento nel tempo anche per effetto delle terapie che si sono affinate per quanto concerne i malati di epatite.

Per gli ulteriori contenziosi compresi nell'elenco menzionato sono state integrate le informazioni fornite sulle modalità di quantificazione della quota da accantonare.

3.9.1.6.3 Sentenze esecutive e riconoscimento dei debiti fuori bilancio

L'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 disciplina la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle regioni secondo le seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, il Consiglio regionale o la Giunta, deve provvedervi entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta; b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. Tale elencazione riproduce sostanzialmente quella già prevista per gli enti locali dall'art. 194 del d.lgs n. 267/2000 relativo al riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio degli enti locali.

La Regione, in esito a specifica richiesta, ha riferito che, nell'esercizio 2020, non è stato effettuato alcun riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art.73 citato.

Risultano però, come emerge dalla tavola seguente acquisita in sede istruttoria, utilizzi del fondo rischi legali destinati a far fronte a sentenze sfavorevoli per un totale di euro. 629.846,81.

Tavola n. 3.18

Capitolo n. U85330 "Fondo Rischi Legali" utilizzi esercizio 2020						
N.	DATA	DELIBERA DI PRELEVAMENTO OGGETTO	PRELEVAMENTI	CAUSALE/OGGETTO	ATTO DI IMPEGNO E LIQUIDAZIONE	CAPITOLO DI SPESA
131	10/02/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	301.642,75	Determinazione nr. 3293/2020: RICONOSCIMENTO SPESE LEGALI IN FORZA DELLA SENTENZA DEL TRIBUNALE DI MODENA N. 464/2019, DG 461/2011; RICORSO AL TRIBUNALE DI MODENA PER RISARCIMENTO DANNI DA STRARIPAMENTO FIUME FOSSA. REP. 76/2011; Determinazione nr. 3957/2020: IMPEGNO E LIQUIDAZIONE DI INTERESSI LEGALI A FAVORE DI ARTIGIANCASSA SPA IN OTTEMPERANZA ALLA SENTENZA DELLA CORTE D'APPELLO DI ROMA 16 OTTOBRE 12 NOVEMBRE 2019 N. 6873/2019 (rettificata per mero errore materiale dalla Determinazione nr. 7668/2020); Determinazione nr. 6835/2020: IMPEGNO E LIQUIDAZIONE SPESE LEGALI IN FORZA DELLA SENTENZA DELLA CORTE D'APPELLO DI ROMA N. 6873/2019.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 3293/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 3957/2020 (rettificata per mero errore materiale dalla Determinazione nr. 7668/2020); Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 6835/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	301.642,75			
509	18/05/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	5.322,05	RICONOSCIMENTO SPESE LEGALI IN FORZA DELLA SENTENZA DEL TRIBUNALE DI ANCONA N.1466/2019, DG 2191/2016. ATTO DI CITAZIONE AL TRIBUNALE DI ANCONA PER RISARCIMENTO DANNI DA EMOTRASFUSSIONI. REP. 277/2016.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 8916/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	5.322,05			
666	15/06/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DI GIUDIZIO DERIVANTI DAL CONTENZIOSO TRIBUTARIO)	2.543,04	Determinazione nr. 10195/2020: RIMBORSO SPESE RELATIVE A CONTRIBUTO UNIFICATO A SEGUITO DI SENTENZA DELLA CTR DI BOLOGNA N. 187/12/2017; Determinazione nr. 11299/2020: RIMBORSO SPESE DI GIUDIZIO A AGENZIA DELLE ENTRATE - RISCOSSIONE, A SEGUITO DI SENTENZA DELLA CTR DI PARMA N. 282/01/2019; Determinazione nr. 18551/2020: RIMBORSO SPESE DI GIUDIZIO SU SENTENZE N. 167/05/2013 DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI BOLOGNA E N. 2317/11/2015 DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE DI BOLOGNA.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 10195/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 11299/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 18551/2020	U05707
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	2.543,04			
902	20/07/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	18.490,96	Determinazione nr. 13280/2020: IMPEGNO E LIQUIDAZIONE SPESE LEGALI E RISARCIMENTO DANNI IN FORZA DELLA SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI REGGIO EMILIA N. 467/2020. REP. 46/2019; Determinazione nr. 13281/2020: INFORMAZIONE NON ACCESSIBILE AI SENSI DEL D.LGS. N. 194/2003; Determinazione nr. 13282/2020: IMPEGNO E LIQUIDAZIONE SPESE LEGALI E RISARCIMENTO DANNI IN FORZA DELLA SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI REGGIO EMILIA N. 387/2020. REP. 79/2019; Determinazione nr. 14301/2020: IMPEGNO E LIQUIDAZIONE IMPORTO CAPITALE EX SENTENZA N. 20118/2020 DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA. REP. 338/2018.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 13280/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 13281/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 13282/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 14301/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	18.490,96			
1014	03/08/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	255.154,13	IMPEGNO E LIQUIDAZIONE RISARCIMENTO DEI DANNI E SPESE LEGALI IN FORZA DELLA SENTENZA N.194/2020 DEL TRIBUNALE DI MODENA. REP. 106/2017.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 13749/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	255.154,13			
1336	12/10/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	8.115,24	RICONOSCIMENTO IMPORTO CAPITALE ED INTERESSI LEGALI IN FORZA DELLA SENTENZA DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA N. 20335/2020 EMESSA NELLA CAUSA R.G. N.5359/2018 PER RISARCIMENTO DANNI DA FAUNA SELVATICA. REP. 170/2018	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 18490/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	8.115,24			
1510	02/11/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	4.224,69	RIMBORSO CAPITALE E SPESE LEGALI IN FORZA DELLA SENTENZA 7/10/2020, N. 903/2020 DEL GIUDICE DI PACE DI REGGIO EMILIA. REP. 564/2018.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 19616/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	4.224,69			
1574	09/11/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	6.789,39	Determinazione nr. 20437/2020: REFUSIONE IMPORTO CAPITALE, INTERESSI E SPESE LEGALI A SEGUITO DELLA SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI REGGIO EMILIA 14/09/2020, N. 775/2020. DG 102/2019, REP. 562/2018; Determinazione nr. 21024/2020: RICONOSCIMENTO SPESE LEGALI E RISARCIMENTO DANNO A FAVORE DELLA NOVELLI CAR SERVICE SNC IN FORZA DELLA SENTENZA DEL GIUDICE DI PACE DI REGGIO EMILIA N. 731/2020. REP 318/2018	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 20437/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 21024/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	6.789,39			
1768	30/11/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	10.751,55	Determinazione nr. 21958/2020: RICONOSCIMENTO SPESE LEGALI, RISARCIMENTO DEL DANNO E RIMBORSO IMPOSTA DI REGISTRO IN FORZA DELLA SENTENZA N. 543/2020 EMESSA DAL GIUDICE DI PACE DI RAVENNA. REP. 551/2018; Determinazione nr. 22397/2020: REFUSIONE IMPORTO CAPITALE, SPESE LEGALI E PERITALI IN ESECUZIONE DELLA SENTENZA DEL TRIBUNALE DI BOLOGNA 12/05/2020, N. 20193/2020. REP. 218/2018.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 21958/2020; Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 22397/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	10.751,55			
1944	21/12/2020	VARIAZIONE DI BILANCIO PER UTILIZZO QUOTE ACCANTONATE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PRELEVAMENTO DELLA QUOTA ACCANTONATA NEL RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE PER IL FONDO RISCHI LEGALI PER FAR FRONTE AGLI ADEMPIMENTI CONNESSI A SENTENZE SFAVOREVOLI)	16.813,01	REFUSIONE SPESE LEGALI IN OTTEMPERANZA DELLA SENTENZA DELLA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA 2/05-13/08/2020, N. 2279/2020. REP. 1165/2003.	Atto di impegno e liquidazione Determinazione nr. 23049/2020	U02855
		TOTALE PRELIEVO DELIBERA	16.813,01			
		TOTALE PRELIEVO ANNO 2020	629.846,81			

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

La Sezione ha svolto verifiche in merito, chiedendo di chiarire la procedura seguita per consentire l'assunzione dell'impegno di spesa e la relativa liquidazione, in relazione ai prelievi dal Fondo rischi legali. In risposta l'amministrazione regionale ha segnalato di aver seguito le indicazioni della Commissione Arconet che, nel corso della riunione del 30 marzo 2016, ha approfondito l'argomento in risposta ad una faq pervenuta.

Secondo quanto prospettato dall'Ente in tale sede è emerso che, "le obbligazioni derivanti da sentenze passate in giudicato per le quali sia stato disposto il relativo accantonamento sul fondo rischi, non

costituiscono debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73 (l'impegno è assunto secondo una legittima procedura di spesa - punto 5.2 lettera h), mentre invece costituisce debito fuori bilancio una sentenza esecutiva per la quale non si è provveduto ad accantonare le relative risorse. Le eventuali obbligazioni giuridiche a carico dell'ente formatesi a seguito della sentenza passata in giudicato devono essere impegnate nelle scritture contabili dell'ente non oltre i termini previsti dalla sentenza per il pagamento ed in tal caso non si generano debito fuori bilancio. Se l'impegno non è registrato si formano debiti fuori bilancio.

La Regione rappresenta quindi di procedere con apposite delibere di Giunta per le variazioni al Bilancio di previsione per utilizzare parte della quota accantonata dell'avanzo di amministrazione per il fondo rischi legali e dotare di volta in volta i capitoli per risarcimento danni e soccombenza delle somme necessarie per il successivo impegno di spesa e pagamento delle somme relative alle sentenze sfavorevoli. Le variazioni vengono richieste dalle strutture di competenza delle sentenze e corredate della documentazione tecnica a supporto. Le strutture procedono poi con apposito atto di impegno ed atto di liquidazione”.

In proposito, preliminarmente, si osserva come, nel medesimo documento della commissione Arconet citato, viene ulteriormente puntualizzato che “l'esistenza o meno dell'accantonamento al fondo spese o rischi futuri non costituisce l'elemento che consente di determinare se si è in presenza o meno di un debito fuori bilancio, ma costituisce lo strumento che:

- a) consente di iscrivere e registrare l'obbligazione giuridica fornendo le necessarie coperture, evitando la formazione di debiti fuori bilancio (per impossibilità di individuare la copertura), nei casi in cui i procedimenti di spesa sono stati regolarmente avviati;
- b) consente il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, fornendo le necessarie coperture, nei casi in cui il procedimento di spesa non è stato regolarmente avviato a seguito della formazione di una obbligazione giuridicamente perfezionata”.

L'interpretazione della normativa in tema di debiti fuori bilancio, con specifico riguardo a quelli rivenienti da sentenze esecutive, è stata più volte oggetto di esame da parte della magistratura contabile. A valutazioni assolutamente nette circa l'indefettibilità della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio quale presupposto di un legittimo pagamento militano le conclusioni cui è pervenuta la Sezione delle Autonomie che, pronunciandosi relativamente ad una richiesta formulata dall'Anci, ha, tra l'altro, statuito che “ai fini di una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'Ente per l'adozione dei necessari provvedimenti quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, del Tuel ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193, comma 3, e 194, commi 2 e 3, del medesimo testo unico” (cfr. deliberazione n. 21/SEZAUT/2018/QMIG).

Sul tema la Sezione delle Autonomie con deliberazione 27/SEZAUT/2019/QMIG ha ulteriormente precisato che “pur non disconoscendosi le specificità della fattispecie in esame [debiti fuori bilancio da sentenza esecutiva] – il cui riconoscimento è, evidentemente, privo, in ragione del titolo giudiziario da cui trae origine, dei profili di discrezionalità che caratterizzano le altre ipotesi – è stata, in maniera pressoché univoca, rimarcata, tuttavia, la necessità della previa deliberazione consiliare di cui al primo comma del più volte richiamato art. 194 Tuel.

Si è, invero, sostenuto che, in tal caso, la deliberazione consiliare di riconoscimento non avrebbe natura costitutiva della obbligazione, ma assolverebbe alla finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria – che è, comunque, maturato al di fuori delle normali

procedure di programmazione e di gestione delle spese – provvedendo alle contestuali verifiche circa il mantenimento degli equilibri di bilancio. [...] A tal riguardo preme, infatti, rilevare come la disciplina dei debiti fuori bilancio rappresenti una eccezione rispetto alle ordinarie procedure di spesa e, conseguentemente, debba privilegiarsi una interpretazione della normativa strettamente aderente al tenore letterale delle disposizioni di rilievo.

Ebbene, facendo applicazione di tale criterio ermeneutico, come già riservato, non è dato rinvenire alcuna deroga con riferimento alla fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), Tuel.

Sotto tale profilo preme, anzi, evidenziare che la contabilità armonizzata – la quale pure ha novellato, talora in modo significativo, plurimi istituti – ha in definitiva recepito e positivizzato il cennato orientamento rigoroso.

In tal senso depone il Paragrafo 9 punto 9.1. dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, laddove, con riferimento 'all'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta' sottolinea 'la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili: di qui l'inaammissibilità di ogni forma di contabilizzazione prima dell'avvenuto riconoscimento.'

La citata delibera evidenzia inoltre che "ulteriore e significativo argomento testuale a conforto della indefettibilità della delibera di riconoscimento può rinvenirsi nella previsione di cui all'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011 che ha introdotto una specifica disciplina per i debiti fuori bilancio delle Regioni.

Detta norma ha, di fatto, riprodotto, in maniera pedissequa, il contenuto dell'art. 194 Tuel circa la tipologia di debiti fuori bilancio ed ha ribadito in maniera netta la necessità del previo riconoscimento degli stessi – che deve avvenire con legge regionale – senza introdurre deroghe ed eccezioni in relazione ai provvedimenti giurisdizionali.

Con riguardo alle sentenze, a tutela dell'efficacia e della celerità del procedimento di spesa, è, infatti, prevista unicamente una rigorosa scansione temporale per i prescritti adempimenti, da compiersi entro 60²⁹ giorni, ed una ipotesi di silenzio-significativo atteso che, decorso infruttuosamente il predetto termine il debito si intende riconosciuto.

Di qui il delinarsi, dunque, di un argomento positivo che, per quanto di interesse, va ad ulteriormente confermare la indefettibilità del previo riconoscimento ai fini del pagamento. [...] Alla luce di tale ricostruzione appare, allora, evidente come l'orientamento, sin qui invalso nella giurisprudenza contabile, lungi dal peccare di formalismo giuridico, sia in effetti aderente al complesso delle norme regolatrici della materia e ad una lettura sistematica delle stesse.

Diverse conclusioni, di contro, oltre ad appalesarsi non coerenti con il tratteggiato quadro dispositivo, travalicano gli anzidetti limiti della stretta interpretazione andando ad integrare le previsioni normative e creando, per via interpretativa, uno specifico, e surrettizio, regime per i debiti fuori bilancio derivanti da sentenza che il legislatore non ha ritenuto di accordare".

Pertanto, la procedura per il pagamento degli oneri da sentenza esecutiva descritta dalla Regione nella relazione trasmessa, non prevede un pagamento immediato e un rinvio del riconoscimento del debito ma esclude di ricorrere al riconoscimento ai sensi dell'art.73 del d.lgs. n. 118/2011 in quanto, secondo quanto asserito, se l'impegno e la liquidazione sono disposti entro i termini previsti dalla sentenza medesima per il pagamento, non si formerebbero debiti fuori bilancio in presenza del relativo accantonamento al fondo rischi.

²⁹ Termine ridotto a 30 giorni dall'art. 38-ter, c.1, del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 convertito dalla l. 28 giugno 2019, n.58.

In proposito ”occorre distinguere tra l'accantonamento al fondo per passività potenziali effettuato nel risultato di amministrazione – che costituisce misura prudenziale che facilita il finanziamento del debito fuori bilancio e che dunque è funzionale alla neutralizzazione dell'emersione di debiti sugli equilibri di bilancio - dalla regolazione contabile dell'onere, da effettuarsi in ottemperanza a quanto prescritto dall'ordinamento contabile.

La presenza di un accantonamento a fondo rischi non costituisce l'elemento che consente di determinare se si è in presenza o meno di un debito fuori bilancio, ma ha piuttosto una valenza esclusivamente finanziaria, essendo intesa unicamente a garantire la formazione di idonee coperture per l'eventuale riconoscimento della spesa (debito fuori bilancio), in presenza di obbligazione giuridica perfezionata ma non registrata” (cfr. Sezione regionale di controllo per le Marche deliberazione n. 85/2020/PARI). Sul tema la Sezione Marche richiama anche la deliberazione della Sezione Campania n. 3/2017/PRSP che evidenzia come “la necessità di porre in essere la procedura di ‘riconoscimento’ del debito fuori bilancio (art. 194 TUEL), anche in presenza di un accantonamento a Fondo rischi, si impone in ragione della duplice sottostante ratio legislativa della disposizione citata: da un lato, recuperare gli equilibri rintracciando in bilancio e destinando eventuali risorse disponibili per la copertura del debito emerso; dall'altro evidenziare eventuali profili di responsabilità correlati alla dinamica della trasformazione della passività potenziale in ‘debito’ attuale e certo”.

Tutto ciò premesso la Sezione ritiene non coerente con il dettato dell'art.73 citato la procedura seguita dalla regione Emilia-Romagna per l'assunzione dell'impegno di spesa e la relativa liquidazione, in relazione a sentenze esecutive. Si richiama l'Ente a dare puntuale applicazione a quanto prescritto dalla disciplina in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle regioni di cui al più volte citato art.73.

Con riferimento alle somme impegnate e pagate nell'esercizio 2020 pari a euro 629.846,81 (anche in rapporto alla consistenza complessiva del fondo pari a 15,13 mln di euro) si ritiene, in ogni caso, di poter escludere ipotesi di rischio di squilibrio sostanziale del bilancio regionale

3.9.1.7 Fondo lettera di *patronage*

Il Fondo lettera di *patronage*, costituito nel 2015, non è stato movimentato nel corso del 2020 e quindi la sua consistenza rimane immutata pari a euro 8.041.471,95.

Il Fondo è stato costituito 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. (ora Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione) a garanzia degli impegni da quest'ultima assunti nei confronti di una società controllata (Compagnia delle Terme s.r.l.) per un contratto di leasing immobiliare.

Nella Relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2020, analogamente a quanto fatto in relazione all'accantonamento 2019, la Regione segnala che 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 nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 169-bis del r.d. n.267 del 1942 (legge fallimentare), come novellato dal d.l. 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 132. Il venir meno dell'obbligazione principale rende oggettivamente incerta l'esistenza dell'obbligazione ad essa collegata.

Nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto 2020 la Regione precisa che, al 15 luglio 2017, data di presentazione al Tribunale di Parma della domanda di ammissione a Concordato preventivo

liquidatorio, il debito residuo verso i soggetti finanziatori di Terme di Salsomaggiore s.p.a. era pari ad euro 7.224.567,48, mentre il debito maturato, alla medesima data, era pari ad euro 816.904,47

L'importo accantonato nell'avanzo copre sia il debito residuo che le quote non pagate dalla società, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri soci e della società stessa.

Ci si limita, in questa sede, a trattare l'aspetto puramente contabile afferente la quantificazione del fondo prescindendo da qualunque considerazione di ordine "gestionale" in relazione alle complesse vicende che coinvolgono la Società di Salsomaggiore s.r.l. e gli enti pubblici soci. Si rinvia, per un esame più dettagliato al riguardo, al capitolo 12 della Relazione (paragrafo 12.2.3).

3.9.1.8 Altri fondi accantonati

Nel risultato di amministrazione 2020 risultano accantonati anche i seguenti ulteriori fondi.

Il Fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali, determinato in sede di rendiconto 2019 in 15,64 mln di euro, è stato incrementato degli stanziamenti del bilancio 2020 assestato, pari a 3,35 mln di euro e degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto, pari a 30,39 mln di euro, per dare copertura all'eliminazione di residui attivi conseguente alla determinazione dei gettiti effettivi delle manovre fiscali regionali su Irap e Addizionale regionale all'Irpef, anno 2016, determinando a fine esercizio 2019 un Fondo accantonamento di 49,38 mln di euro. La Regione chiarisce che tali accantonamenti sono pari alla differenza tra l'importo accertato per l'Addizionale regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche in base alle stime del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento delle Finanze con nota n.19676 del 1° dicembre 2020 e l'importo stanziato con il bilancio 2020 assestato.

Il Fondo per depositi cauzionali attivi a privati, determinato in sede di rendiconto 2020 in 94.156,96 euro, corrisponde all'importo risultante dal rendiconto 2019 ridotto della quota corrispondente alla riscossione del credito.

Il Fondo per il rinnovo del contratto nazionale, costituito ai sensi del punto 5.2, lettera a), del principio applicato alla contabilità finanziaria, quantificato al 31 dicembre 2019 in 0,9 mln di euro è incrementato dell'accantonamento stanziato nel bilancio 2020 pari a 1,45 mln di euro. A fine esercizio 2020 risulta pari a 2,35 mln di euro.

3.9.1.9 Risorse accantonate nel risultato di amministrazione – dati complessivi

Il totale delle quote accantonate all'inizio dell'esercizio 2020 era pari a 1.208,73 mln di euro; nell'esercizio sono stati complessivamente utilizzati 34,50 mln di euro, sono stati effettuati nuovi accantonamenti nel bilancio 2020 assestato per 8,63 mln di euro e accantonamenti in sede di predisposizione del rendiconto per 20,14 mln di euro. Al 31 dicembre 2020, le risorse complessivamente accantonate risultano di 1.203 mln di euro, come riportato nella tavola 14, determinando un valore in lieve diminuzione dei fondi accantonati.

Tavola n. 3.19

RISORSE ACCANTONATE NEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2020						
(importi in euro)						
Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 01/01/2020	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio 2020 (con segno -)	Risorse accantonate stanziata nella spesa del bilancio dell'esercizio 2020	Va riazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-)	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2020
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (a) - (b) + (c) - (d)
Fondo anticipazioni liquidità						
U86010	FONDO ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'	852.149.988,81	-22.877.429,58	0,00	0,00	829.272.559,23
Totale Fondo anticipazioni liquidità		852.149.988,81	-22.877.429,58	0,00	0,00	829.272.559,23
Fondo perdite società partecipate						
U85340	FONDO PER LE PERDITE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE (ART. 1, COMM 551 E 552, L. 27 DI DICEMBRE 2013, N. 147; ART. 21, D.LGS. 19 AGOSTO 2016, N. 175)	949.651,00	0,00	39.846,00	5.312.440,00	6.301.937,00
Totale Fondo perdite società partecipate		949.651,00	0,00	39.846,00	5.312.440,00	6.301.937,00
Fondo contenzioso						
U85330	FONDO RISCHI LEGALI	12.063.529,70	-629.846,81	3.700.400,00	0,00	15.134.082,89
Totale Fondo contenzioso		12.063.529,70	-629.846,81	3.700.400,00	0,00	15.134.082,89
Fondo crediti dubbia esigibilità						
U85320	FONDO CREDITI DI DUBBIA E DI FACILE ESAZIONE DI PARTE CORRENTE	255.200.111,45	0,00	0,00	-9.598.494,08	245.601.617,37
U86405	FONDO CREDITI DI DUBBIA E DI FACILE ESAZIONE IN C/CAPITALE	2.884.862,61	0,00	90.146,50	0,00	2.975.009,11
Totale Fondo crediti dubbia esigibilità		258.084.974,06	0,00	90.146,50	-9.598.494,08	248.576.626,48
Accantonamento residui perenti						
U86992	FONDO ACCANTONAMENTO PER LA RESCRIZIONE DI RESIDUI PASSIVI PERENTI AGLI EFFETTI AMMINISTRATIVI RECLAMATI DAI CREDITORI. SPESE CORRENTE - SPESE OBBLIGATORIE.	3.825.623,34	-90.492,08	0,00	-700.151,26	3.034.980,00
U86996	FONDO ACCANTONAMENTO PER LA RESCRIZIONE DI RESIDUI PASSIVI PERENTI AGLI EFFETTI AMMINISTRATIVI RECLAMATI DAI CREDITORI. SPESE IN CONTO CAPITALE - SPESE OBBLIGATORIE.	46.677.403,73	-10.403.496,50	0,00	-5.262.990,89	31.010.916,64
Totale Accantonamento residui perenti		50.503.027,07	-10.493.988,58	0,00	-5.963.141,85	34.046.896,64
Altri accantonamenti						
	Fondo accantonato per depositi cauzionali attivi a privati	98.192,28	0,00	0,00	-4.035,32	94.156,96
U89334	FONDO DI GARANZIA PER FARE FRONTE AGLI ONERI DERIVANTI DALLA PRESTAZIONE DI LETTERA DI PATRONAGE ALLA SOCIETÀ TERME DI SALSOMAGGIORE E DI TABIANO SPA.	8.041.471,95	0,00	0,00	0,00	8.041.471,95
U89336	ACCANTONAMENTO RINNOVO CONTRATTO NAZIONALE	900.000,00	0,00	1.450.000,00	0,00	2.350.000,00
U89355	FONDO ACCANTONAMENTO A COPERTURA DEGLI EFFETTI FINANZIARI DERIVANTI DALLA REVISIONE DELLE STIME DELLE MANOVRE REGIONALI	15.638.794,55	0,00	3.349.000,00	30.394.800,00	49.382.594,55
U89360	FONDO DI ACCANTONAMENTO PER L'INTEGRAZIONE REGIONALE ALL'INDENNITÀ FINE SERVIZIO	10.300.000,00	-495.948,53	0,00	0,00	9.804.051,47
Totale Altri accantonamenti		34.978.458,78	-495.948,53	4.799.000,00	30.394.800,00	69.672.274,93
TOTALE RISORSE ACCANTONATE		1.208.729.629,42	-34.497.213,50	8.629.392,50	20.141.568,75	1.203.003.377,17

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - supplemento speciale - n. 4 del 4 maggio 2020 - elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo

3.9.2 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 emerge dalla tavola 9, la parte vincolata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2020 è pari complessivamente a 758,78 mln di euro, di cui 238,10 mln di euro per vincoli derivanti da legge o da principi contabili, 260,81 mln di euro per vincoli derivanti da trasferimenti e 259,87 mln di euro per vincoli autonomamente attribuiti dall'Ente.

Rispetto all'esercizio 2019 le quote vincolate si sono ridotte di 27,62 mln di euro. In proposito si ricorda che l'art. 109, c. 1-ter del d.l. n. 18/2020 ha previsto la facoltà di svincolare quote di avanzo vincolato di amministrazione, riferite ad interventi conclusi o già finanziati negli anni precedenti con risorse proprie, non gravate da obbligazioni sottostanti già contratte e con esclusione delle somme relative alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni, e di utilizzare queste risorse, previa comunicazione all'amministrazione che ha erogato le somme, per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19. Con d.g.r. n. 627 dell'8 giugno 2020 la Regione ha individuato le quote dell'avanzo vincolato riconducibili alla predetta tipologia nell'importo complessivo di euro 22.306.058,46. Secondo quanto riferito, in

attuazione del comma 468-bis dell'art. 1 della l. 11 dicembre 2016, n. 232, con la medesima deliberazione è stata apportata al bilancio di previsione 2020-2022 la variazione di bilancio conseguente, iscrivendo le risorse nella missione 20 in apposito accantonamento di bilancio distinto dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza dell'esercizio.

Con successivi atti deliberativi della Giunta regionale (n. 853 del 13 luglio 2020, n. 991 del 3 agosto 2020 e n. 1437 del 16 ottobre 2020), le risorse accantonate sono state integralmente iscritte nell'esercizio finanziario 2020 per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19 sui seguenti capitoli del bilancio:

U18161	Trasferimento all'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA) per l'Emilia-Romagna per il pagamento dei contributi concessi dalla Regione a sostegno della liquidità delle imprese agricole dedite ad attività agrituristiche e multifunzionali danneggiate dall'emergenza sanitaria Covid-19 con le modalità e condizioni previste dal Programma di sviluppo rurale 2014-2020 (comma 5 bis, art. 18 l. r. 31 marzo 2009, n. 4) - altre risorse vincolate	2.000.000,00
U25622	Spese per l'attuazione dei progetti di marketing e di promozione turistica attraverso Apt servizi s.r.l. (artt. 7 e 10 l.r. 25 marzo 2016, n.4) - altre risorse vincolate	1.460.000,00
U25629	Contributi alle destinazioni turistiche per progetti di marketing e di promozione turistica in particolare per il mercato italiano (artt. 7 e 12 l.r. 25 marzo 2016, n.4) - altre risorse vincolate	148.050,00
U25639	Trasferimenti alle amministrazioni locali e alle destinazioni turistiche per il finanziamento dei progetti, attività ed iniziative compresi nei programmi turistici di promozione locale (artt. 6 e 7 l.r. 25 marzo 2016, n.4) - altre risorse vincolate	391.950,00
U25644	Contributi a enti locali per la realizzazione di progetti speciali o di iniziative di carattere straordinario ovvero di rilevanti nuove iniziative (art. 7, comma 5, l.r. 4 marzo 1998, n.7 - abrogata; art. 7, l.r. 25 marzo 2016, n.4) - altre risorse vincolate	516.058,46
U25649	Spese di sviluppo software e manutenzione evolutiva per l'assistenza tecnica alla gestione della l.r. 40/2002 - altre risorse vincolate	60.000,00
U25692	Contributi alle imprese turistiche per adeguamenti, innovazioni e potenziamento servizi (comma 3 bis art. 11 l.r. 23 dicembre 2002 n.40) - altre risorse vincolate	4.800.000,00
U25694	Contributi in conto capitale alle imprese turistiche per progetti di riqualificazione ed adeguamento delle strutture turistiche (art. 91 l.r. 21 aprile 1999, n.3; comma 3 bis art. 11 l.r. 23 dicembre 2002 n.40) - altre risorse vincolate	2.140.000,00
U25696	Trasferimenti alle imprese che svolgono attività ricettive per "bonus una tantum" al personale sanitario proveniente da fuori regione che ha prestato assistenza nella fase di emergenza covid-19 (comma 3 ter, art. 11 della l.r. 23 dicembre 2002, n.40) - altre risorse vincolate	90.000,00

U43196	Contributi alle agenzie locali per la mobilità per iniziative di incremento e qualificazione dei servizi di trasporto pubblico (art. 31, comma 2, lett. b) e art.33, l.r. 2 ottobre 1998, n.30 come modificata dalla l.r. 1° febbraio 2002, n.1) - altre risorse vincolate	5.000.000,00
U57195	Fondo sociale regionale. quota parte destinata ai comuni singoli e alle forme associative per interventi per soggetti a rischio esclusione sociale (art. 47, comma 1, lett. b), l.r. 12 marzo 2003, n.2) - altre risorse vincolate	4.000.000,00
U70616	Contributi agli enti, istituzioni e associazioni senza fini di lucro per l'acquisto di dispositivi per la didattica e strumenti musicali da destinare ai giovani per la diffusione della pratica musicale (art. 5 bis l.r. 16 marzo 2018, n.2) – altre risorse vincolate	250.000,00
U70618	Contributi agli enti, istituzioni e associazioni costituite in forma di impresa per l'acquisto di dispositivi per la didattica e strumenti musicali da destinare ai giovani per la diffusione della pratica musicale (art. 5 bis l.r. 16 marzo 2018, n.2) - altre risorse vincolate	50.000,00
U70626	Contributo annuale a ATER Fondazione (l.r. 8 ottobre 2019, n.21) - altre risorse vincolate	400.000,00
U78769	Contributi alle associazioni sportive dilettantistiche per l'abbattimento dei tassi di interesse su finanziamenti e per la garanzia (artt. 53 e 54 in attuazione dell'art. 19 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e art. 58 della l.r. 21 aprile 1999, n.3) -altre risorse vincolate	1.000.000,00

3.9.3 I fondi destinati agli investimenti

La quota del risultato di amministrazione destinata agli investimenti, pari a 7,35 mln di euro, è costituita dai proventi derivanti dalla cessione di azioni della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a. a seguito della quotazione in borsa della società stessa, utilizzati per acquisto di beni patrimoniali e per interventi di manutenzione straordinaria del patrimonio regionale (cfr. allegato a/3 del progetto di legge sul rendiconto).

3.10 La situazione finanziaria finale

Come previsto dall'articolo 9 del progetto di legge sul rendiconto, il risultato di amministrazione per l'esercizio 2020 è accertato nella somma di euro 511.996.406,31 (comma 1).

Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio, considerando le quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione, è accertato nella somma di euro 1.457.139.448,95 (comma 2).

La tavola che segue mostra l'evoluzione positiva del risultato di amministrazione nel triennio 2018-2020.

Tavola n. 3.20

EVOLUZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE			
(importi in euro)			
	2018	2019	2020
Risultato di amministrazione (+/-)	246.476.333,62	439.663.388,84	511.996.406,31
di cui:			
a) Parte accantonata	1.208.224.842,94	1.208.729.629,42	1.203.003.377,17
b) Parte vincolata	893.652.592,87	786.400.417,38	758.780.856,17
c) Parte destinata a investimenti	7.351.621,92	7.351.621,92	7.351.621,92
d) Parte disponibile (+/-)	-1.862.752.724,11	-1.562.818.279,88	-1.457.139.448,95

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

3.11 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 2021 (approvato con l.r. 29 dicembre 2020, n. 13), sono state iscritte come prime poste contabili negative il disavanzo per debito autorizzato e non contratto determinato alla data del bilancio di previsione - Allegato 5 (702.161.120,91 euro) e il disavanzo per ripiano dell'anticipazione di liquidità (23.546.206,28 euro).

In occasione dell'assestamento del bilancio di previsione 2021-2023 si procederà all'adeguamento del disavanzo da debito autorizzato e non contratto, rideterminato in 627.866.889,72 euro con una riduzione di 82,80 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 tavola 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 2020 con la predisposizione della tavola che segue.

Tavola n. 3.21

ANALISI DISAVANZO 2020 E MODALITA' DI COPERTURA					
ANALISI DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DEL DISAVANZO				
	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2019 (a)	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2020 (b)	DISAVANZO RIPIANATO NELL'ESERCIZIO 2020 (c) = (a) - (b)	DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ISCRITTO IN SPESA NELL'ESERCIZIO 2020 (d)	RIPIANO DISAVANZO NON EFFETTUATO NELL'ESERCIZIO 2020 (e) = (d) - (c)
	(importi in euro)				
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	710.668.291,07	627.866.889,72	82.801.401,35	710.668.291,07	627.866.889,72
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (solo per le regioni)	852.149.988,81	829.272.559,23	22.877.429,58	852.149.988,81	829.272.559,23
Totale	1.562.818.279,88	1.457.139.448,95	105.678.830,93	1.562.818.279,88	1.457.139.448,95

MODALITA' COPERTURA DEL DISAVANZO	COMPOSIZIONE DISAVANZO	COPERTURA DEL DISAVANZO PER ESERCIZIO			
		Esercizio 2021	Esercizio 2022	Esercizio 2023	Esercizi successivi
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto (solo per le regioni e le Province autonome)	627.866.889,72	627.866.889,72	0	0	0
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (solo per le regioni)	829.272.559,23	23.546.206,28	24.235.280,49	24.945.282,18	756.545.790,28
Totale	1.457.139.448,95	651.413.096,00	24.235.280,49	24.945.282,18	756.545.790,28

Fonte: Bollettino ufficiale Emilia-Romagna - supplemento speciale - n. 40 del 4 maggio 2021

Il disavanzo complessivamente determinato in euro 1.457,14 mln di euro corrisponde:

- per 627,87 mln di euro al debito autorizzato e non contratto e trova integrale copertura nell'esercizio 2021 (in sede di bilancio di previsione 2021-2023 mediante la contabilizzazione di euro 702,16 mln di euro come disavanzo presunto da rideterminarsi in sede di assestamento);
- per 829,27 mln di euro all'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 che verrà ripianata, come indicato nel relativo paragrafo, ogni anno nella misura della quota capitale versata nell'esercizio precedente fino alla completa estinzione dei mutui trentennali sottoscritti dalla Regione.

3.12 Debito autorizzato e non contratto – i c.d. “mutui a pareggio”

In considerazione della rilevanza dell'importo del disavanzo per mutui autorizzati e non contratti, che costituisce una parte consistente del disavanzo complessivo della Regione, seppure in costante diminuzione, l'istituto dei “mutui a pareggio” merita un'attenta considerazione.

Come ampiamente riferito in sede di analisi del risultato di amministrazione, al netto del disavanzo coincidente con l'onere restitutorio discendente dalla contrazione delle anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013, la parte più rilevante (e problematica) del disavanzo gravante sul bilancio regionale è costituita dal residuo disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto a copertura di spese di investimento³⁰.

Pare opportuno, per ragioni di chiarezza espositiva, procedere a un rapido *excursus* della materia.

³⁰ Per un'ampia ricostruzione dell'istituto vd. Corte dei conti, sezione delle Autonomie, delib. n.20/SEZAUT/2013/FRG, di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2011 e 2012, pag. 77, e delib. n. 21 di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, pagg.635-640.

3.12.1 Il quadro normativo

Già nella fondamentale l. 5 agosto 1978, n. 468 – “Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio” - il principio della necessaria copertura della spesa introduceva, per le spese di investimento, la previsione del ricorso all’indebitamento quale mezzo di copertura “eterofinanziata” rispetto alle risorse proprie dei bilanci pubblici in relazione, appunto, alla natura della spesa, destinata a consentire la realizzazione e l’acquisizione alla persona giuridica pubblica di beni ad efficacia durevole. Nell’ordinamento regionale, in epoca antecedente l’entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, le disposizioni in materia di contrazione di mutui ed altre forme di indebitamento per le Regioni a statuto ordinario erano contenute nell’art. 10 della l. 16 maggio 1970, n. 281 e nell’art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, nonché nelle relative discipline di fonte regionale.

L’istituto del mutuo a pareggio è stato introdotto dal legislatore nazionale già con l’art. 4 c. 2 della legge quadro di contabilità n. 335/1976 e poi riconfermato, nella nuova stesura dei principi contabili per le regioni, dall’art. 5 comma 2 del d.lgs. n. 76/2000.

Il citato art. 4 c. 2 della l. 335/1976 recitava: “Il totale delle spese di cui si autorizza l’impegno (stanziamenti di competenza) può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui la cui stipulazione venga autorizzata con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui al successivo articolo 22”.

In particolare, era previsto per le Regioni, ai sensi del citato art. 5, comma 2, n. 76/2000, ormai abrogato, che il totale delle spese di cui si autorizzava l’impegno potesse essere superiore al totale delle entrate che si prevedeva di accertare, purché il relativo disavanzo fosse coperto da mutui autorizzati con legge. Questa facoltà, inizialmente estesa solo sino a tutto il 2015 dallo stesso d.lgs. n. 118/2011, all’articolo 40, c. 1, consentiva, sul piano contabile, l’assunzione di impegni di spesa in conto capitale anche se il relativo mutuo posto a copertura non fosse stato contratto.

La regione Emilia-Romagna recepiva le disposizioni dell’art. 5 c. 2 del d.lgs. n. 76/2000 all’art. 34 della l.r. n. 40 del 2001.

La norma, in sostanza, disciplina la facoltà, per la Regione, di coprire con legge lo sbilanciamento preventivo della gestione di competenza, mediante l’autorizzazione a contrarre mutui o prestiti obbligazionari finalizzati a coprire la prevista insufficienza delle entrate “ordinarie”, con esclusione, dunque, del disavanzo generato dalla gestione dei residui. Naturalmente l’autorizzazione dei prestiti doveva trovare corrispondenza in spesa in un ammontare almeno pari di spese di investimento, in virtù di quanto disposto in origine dall’art. 10 comma 1 della L. 281/1970: “Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all’articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell’articolo 118, secondo comma, della Costituzione” e, più recentemente, dal 2001, dall’art. 119 comma 5.

La genesi dell’istituto del mutuo a pareggio con contrazione differibile agli esercizi successivi sembra peraltro risalire a una serie molteplice di fattori, in estrema sintesi, riconducibili: a) alla possibilità di assicurare alle Regioni, come per lo Stato, margini di manovra non ordinari nel comporre l’equilibrio annuale, nell’ottica del sostegno della spesa per l’accrescimento delle dotazioni patrimoniali del territorio; b) alla opportunità di assicurare la corrispondenza tra tempi di materiale realizzazione degli investimenti, caratterizzate da lento grado di realizzo e liquidabilità, e tempi di acquisizione delle corrispondenti risorse finanziarie dagli istituti di credito; c) al conseguente risparmio di oneri per il

servizio del debito (in termini di rata per capitale ed interessi) derivanti dal rinvio della decorrenza del piano di ammortamento; d) alla possibilità di definire a consuntivo una esposizione debitoria inferiore a quella potenzialmente attivabile per effetto delle autorizzazioni di legge, nella misura in cui la gestione del bilancio avesse dimostrato a consuntivo di aver realizzato risparmi (maggiori accertamenti o economie di spesa) a tal fine finalizzabili.

Peraltro, alcune Regioni già in attuazione della Legge nazionale cornice di contabilità n. 335/1976, autorizzavano la copertura del disavanzo registrato a fine esercizio con nuovi mutui e prestiti, unicamente “nell’esercizio nel quale si applica il saldo medesimo, limitatamente alla quota determinata dalla mancata contrazione di mutui e prestiti, in raffronto al totale degli impegni assunti per spese di investimento afferenti ulteriori programmi di sviluppo, alle quali i mutui e prestiti erano destinati.” (art. 81 della l.r. Toscana n. 28/1977).

3.12.2 La condizione delle esigenze di cassa per l’effettiva assunzione di mutui

Tutte le regioni, nelle loro leggi regionali di contabilità, hanno poi condizionato la stipula dei mutui all’insorgere di effettive esigenze di cassa. Ciò comportava che gli impegni in conto capitale assunti in disavanzo – in caso di mancata contrazione del mutuo – potevano essere pagati anche con le risorse disponibili nella cassa indistinta man mano che maturavano le obbligazioni, senza necessariamente acquisire la liquidità connessa al mutuo, rinviando l’effettiva contrazione al subentrare di criticità di cassa.

È sulla base di questi principi che l’ordinamento contabile della Regione di cui alla l.r. n. 40 del 2001 ha disciplinato l’istituto con l’art. 34³¹, contemplando espressamente la facoltà di rinviare la materiale contrazione dei prestiti all’insorgere di conclamate carenze di liquidità,

³¹ Il testo dell’art. 34 è il seguente:

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.
2. La legge deve specificare l’entità massima del tasso e la durata massima dell’ammortamento, nonché l’incidenza delle operazioni sull’esercizio in corso e sugli esercizi futuri, con riferimento alle previsioni rispettivamente del bilancio annuale e pluriennale. L’effettuazione delle operazioni, la determinazione delle condizioni e delle modalità spettano alla Giunta regionale, fermo restando quanto stabilito dall’articolo 10, comma 3, della legge 16 maggio 1970, n. 281, in materia di prestiti obbligazionari.
3. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovi mutui e prestiti, se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto del penultimo esercizio rispetto a quello al cui bilancio i nuovi mutui si riferiscono.
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.
5. In ciascun esercizio non può essere autorizzata la contrazione di mutui e prestiti in misura tale che l’importo delle relative annualità di ammortamento, comprese quelle derivanti dai mutui già contratti e da quelli autorizzati con legge di bilancio relativa all’esercizio precedente e con le relative variazioni, superi la percentuale massima di cui all’articolo 10, comma 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281, attualmente fissata nel 25 per cento dell’ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate iscritte in bilancio nel titolo I, sempre che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell’ambito del bilancio pluriennale della Regione.
6. Alla stipulazione dei mutui e dei prestiti autorizzati si provvede in relazione alle effettive esigenze di cassa della Regione.
7. L’autorizzazione a contrarre mutui od emettere prestiti obbligazionari cessa con il termine dell’esercizio cui il bilancio si riferisce. Di conseguenza, le entrate da mutui stipulati, anche in forma condizionata, entro il termine dell’esercizio, e non riscossi, restano iscritte fra i residui attivi; le entrate da mutui autorizzati ma non stipulati entro lo stesso termine, costituiscono minori entrate e concorrono come tali a determinare le risultanze finali dell’esercizio medesimo.
8. La Giunta regionale è autorizzata a ridefinire il debito derivante dal ricorso alle forme di indebitamento di cui al presente articolo attraverso operazioni di trasformazione di scadenze, di tassi o l’uso di strumenti operativi previsti dalla consuetudine dei mercati finanziari.
9. La struttura organizzativa competente in materia di gestione delle entrate predispone gli atti inerenti la contrazione di mutui o l’emissione di prestiti obbligazionari”.

Proprio la tematica della onerosità dell'assunzione immediata dei mutui autorizzati e non contratti e, di converso, l'osservanza del principio di economicità invocabile per il rinvio degli stessi in relazione all'andamento della gestione di cassa, è stata oggetto di particolare approfondimento dalla Sezione delle Autonomie, già con la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2008-2009, approvata con deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG (pag. 25 e ss.) ove si è rilevato che "la prassi di non contrarre parzialmente i finanziamenti "a pareggio" deriva dall'osservanza stretta delle norme inserite nella maggior parte delle leggi di contabilità regionale che subordinano l'effettiva contrazione dei finanziamenti all'esistenza di reali esigenze di cassa, norme queste che rispondono anche ad elementari, quanto ovvii, principi di sana gestione finanziaria: aumentare, pur se consentito dai diversi vincoli legislativi, l'esposizione debitoria dell'ente in presenza di una sufficiente dotazione di cassa imporrebbe inutili e dannosi oneri per il servizio del debito."

3.12.3 Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto

E' rilevante osservare che il sistema normativo descritto – ed il connesso regime contabile – pur formalmente assicurando l'osservanza del principio della copertura della spesa, attraverso la previsione della relativa entrata, di fatto non prevedeva istituti contabili in grado di garantire la perdurante correlazione tra la posta in entrata e la spesa programmata, il cui procedimento, peraltro, seguiva le consuete fasi dell'impegno e del pagamento, ove – *medio tempore* - fosse progredita fino all'esigibilità.

In sostanza, il sistema non contemplava la conservazione di residui attivi da mero stanziamento, stabilendo che solo le entrate da operazioni di indebitamento "*perfegionate*", ovvero a seguito di contrazione del mutuo, pur se non materialmente rimosse, dovessero iscriversi in bilancio, al termine dell'esercizio, tra i residui attivi.

Per converso, la mancata contrazione determinava essa stessa la necessità della riduzione delle risorse stanziare in entrata.

Sul versante della spesa, la mancata contrazione del debito nell'esercizio e il contestuale impegno di spesa con essa finanziata portavano, come risultato della gestione di competenza, alla formazione di un disavanzo finanziario, a consuntivo, in attesa della contrazione del debito autorizzato. L'articolo 23 del d. lgs. 28 marzo 2000, n 76 prevedeva infatti, "(...)

3. L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.

4 Le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non rimosse, vengono iscritte tra i residui attivi.

5. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni".

In altri termini, si creava un disavanzo per spese di investimento pari all'importo dell'impegno e solo quando veniva contratto il mutuo a pareggio si annotava, in contabilità finanziaria, la riduzione del disavanzo per spese di investimento nella misura pari all'importo del mutuo contratto³².

³² L'effetto contabile sopra descritto ha costituito, anteriormente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011, una peculiarità dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario, non sussistendo norma analoga in alcuno degli altri corpi normativi relativi all'ulteriore platea delle Autonomie territoriali.



3.12.3.1 Le regole dettate dall'armonizzazione contabile - la disciplina dell'art. 40 del d.lgs. n.118/2011

La fattispecie del mutuo a pareggio all'interno del d.lgs. n. 118/2011 ha trovato apposita previsione nell'art. 40 che al comma 1 ultimo periodo, dopo aver sancito le regole per il pareggio di bilancio da assumere a regime dalle regioni, ha previsto che “nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio”. Inoltre, il comma 2 dell'art. 40, stabilisce che: “A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spese 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.”.

Quanto alle disposizioni contenute nel capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che costituiscono un completamento della nuova disciplina diretta ad assicurare il principio del pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico degli enti territoriali anche attraverso l'ulteriore definizione dei vincoli al ricorso all'indebitamento da parte di detti enti, l'art. 21, comma 3, della medesima legge ne prevede l'entrata in vigore “a decorrere dal 1° gennaio 2016”. Sul punto le Commissioni Bilancio delle due Camere, nell'indagine condotta congiuntamente sfociata nel documento conclusivo del 10/2/2016, hanno affermato che l'applicazione delle disposizioni in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243/2012, dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Di conseguenza le norme in oggetto dovevano applicarsi dalla sessione di bilancio per il 2017.

Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella “Circolare concernente le nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli Enti territoriali” del 10/02/2016 ha richiamato e condiviso tale interpretazione.

A questo quadro normativo dettato dal d.lgs. n. 118/2011 e dal d.lgs. n. 243/2012, che ha stabilizzato e confermato le condizioni di accesso graduale alla contrazione dello stock di debito autorizzato e non contratto in relazione alle effettive esigenze di cassa per lo stock rilevato al 31 dicembre 2015, si è aggiunto l'art. 1, comma 688-bis della L. n. 208/2015, (legge finanziaria 2016) aggiunto dal d.l. n. 113 del 24/06/2016, che ha autorizzato le sole Regioni che, nell'anno 2015, avevano rispettato i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali (così come previsti dall'art.4, comma 4, decreto legge n. 78 del 2015) ad avvalersi, anche per l'anno 2016, delle disposizioni in materia di contabilizzazione degli investimenti finanziati da debito autorizzato e non contratto di cui al richiamato articolo 40, comma 2, del d. lgs. n. 118/2011: «688-bis. 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.».

L'obiettivo della norma era di aggiungere un anno, il 2016, alla possibilità di autorizzare un disavanzo di competenza con mutui a pareggio finalizzati a coprire in modo globale spese di investimento. In tal modo lo speciale trattamento previsto dall'art. 40 c. 2 al debito autorizzato e non contratto rilevato al 31 dicembre 2015 poteva, in assenza di contrazione del mutuo autorizzato per l'annualità 2016, estendersi allo stock rilevato al 31 dicembre 2016. Tale possibilità di estensione circoscritta a un anno alla fattispecie, era concessa solo alle Regioni in regola con l'indicatore di tempestività dei pagamenti nell'anno 2015.

Il quadro normativo delineato finalizzato a consentire il riassorbimento dei disavanzi pregressi gravanti sui bilanci regionali è stato modificato dall'art. 1, c. 937, della legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) che, nelle intenzioni dichiarate dal legislatore di favorire gli investimenti pubblici, ha modificato l'ordinamento contabile delle regioni, introducendo all'art.40 del d.lgs. n. 118/2011 il c. 2-*bis*. Tale disposizione consente alle regioni di autorizzare a decorrere dall'esercizio 2018 il finanziamento degli investimenti tramite contrazione del debito solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa, sempreché nell'ultimo anno abbiano registrato valori degli indicatori di tempestività dei pagamenti per l'acquisto di beni e servizi in modo conforme a quanto stabilito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014 ed abbiano rispettato i termini di pagamento stabiliti dall'articolo 4 del d.lgs. n. 231/2002. L'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dalla mancata contrazione del debito può essere coperto nell'esercizio successivo con la stessa modalità di ricorso al debito e sempre per far fronte ad effettive esigenze di cassa³³.

A tal proposito, come si avrà modo di sottolineare in riferimento allo specifico approfondimento istruttorio operato dalla Sezione, l'amministrazione regionale si è avvalsa della facoltà prevista dalle disposizioni citate.

3.12.4 Il disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto

Per operare una corretta qualificazione del fenomeno, occorre premettere il carattere di generalità della norma che impone il pronto ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione, finalità al cui perseguimento l'ultimo capoverso del medesimo articolo 12 preordina l'utilizzo "delle economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale".

Si tratta, in buona sostanza, del necessario corollario normativo al principio del pareggio finanziario e della costruzione in equilibrio dei bilanci, nella dimensione dinamica e ciclica che li contraddistingue nel nuovo ordinamento contabile armonizzato, nel cui sistema il ripiano del disavanzo costituisce la prima di tutte le spese cui devono essere finalizzate l'eventuale avanzo libero di amministrazione e, comunque, la totalità delle entrate non coperte da preesistenti vincoli, vuoi per effetto della loro

³³ Si riporta il comma 937 dell'art.1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145: "Al fine di favorire gli investimenti, all'articolo 40 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «2-*bis*. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, a decorrere dall'esercizio 2018, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che nell'ultimo anno hanno registrato valori degli 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, rispettosi dei termini di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, possono autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa. L'eventuale disavanzo di amministrazione per la mancata contrazione del debito può essere coperto nell'esercizio successivo con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa»".

provenienza (tipicamente, nel bilancio regionale, le risorse destinate al finanziamento di sanità e trasporto pubblico locale), vuoi per effetto di vincoli di natura tecnico/contabile (risorse accertate in entrata a copertura di spese programmate ma non effettuate in precedenti esercizi e, perciò stesso, costituenti economie di spesa).

Non è fuor di luogo quindi ricordare che, a seguito della introduzione delle regole dell'armonizzazione contabile, la *summa divisio* sottesa alle categorie contabili di “maggior disavanzo”, “disavanzo tecnico”, disavanzo ordinario, disavanzo da piano di riequilibrio, conferma la diversa qualità e latitudine temporale delle diverse forme di disavanzo.

Così accanto al disavanzo ordinario, di cui la legge prescrive il recupero nell'arco di un triennio e comunque entro la legislatura, vi sono (e coesistono) ulteriori e tipiche tipologie di disavanzo che hanno differente natura e soggiacciono a distinte modalità di recupero. Il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 4 agosto 2016, di aggiornamento al principio contabile in materia di programmazione di cui all'allegato 4/1 (applicabile anche alle Regioni ai sensi dell'art. 36, comma 5, d.lgs. n. 118/2011), ha suddiviso, con riferimento alle Regioni, mediante un apposito prospetto, tutte le seguenti quote di disavanzo espressamente previste da disposizioni di legge: disavanzo da debito autorizzato e non contratto, disavanzo al 31 dicembre 2014 da ripianare con piano di rientro, disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, disavanzo tecnico al 31 dicembre, disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (solo per le Regioni), disavanzo da ripianare con piano di rientro e disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente. Per ciascuna componente del disavanzo, il paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1, introdotto dal su richiamato d.m. 4 agosto 2016, prevede che la nota integrativa al bilancio debba indicare le relative modalità di ripiano secondo le rispettive discipline, mentre la relazione sulla gestione al rendiconto deve analizzare le quote di disavanzo effettivamente ripianate nel corso dell'esercizio. Tale necessaria distinzione delle forme di disavanzo trova evidente fondamento nei principi di trasparenza, veridicità, correttezza e comprensibilità dei bilanci e richiede di conseguenza, a carico degli Enti territoriali, l'obbligo di rispettare differenti modalità di ripiano, così come previste dal legislatore (Deliberazione n. 28/SEZAUT/2017/QMIG).

3.12.5 La specialità e atipicità del disavanzo da debito autorizzato e non contratto

Non si può quindi escludere che tutto ciò possa predicarsi anche per la indubbia specificità del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto delle Regioni: ciò per la presenza di una peculiare disciplina che appare volta a sottolineare l'atipicità di detto disavanzo. In primo luogo, una conclusione siffatta è praticabile in dipendenza del fatto che il legislatore delinea un quadro di regole speciali, di cui si è dato conto in precedenza; inoltre, anche in questo caso è agevole rilevare il mutamento del paradigma sotteso all'entrata in vigore delle nuove regole contabili; infine, si tratta di uno stock di debito (che, secondo la disciplina sin qui delineata, va ad esaurimento) la cui entità, in presenza del sopravvenuto mutamento di regole contabili, potrebbe essere parimenti di ostacolo all'erogazione di prestazioni costituzionalmente necessarie (art. 117, comma secondo, lett. m), (Corte dei conti, Sez. Campania, 19/2018).

Anche per il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, è possibile quindi ricavare regole peculiari che valgono a caratterizzarlo in termini di specialità rispetto al disavanzo c.d. ordinario e quindi, con regole speciali quanto al riassorbimento pluriennale.

In particolare, il dato normativo evidenzia questa natura di “regolazione riservata”.

La natura sostanzialmente atipica e ben circoscritta del disavanzo registrato a consuntivo per i mutui autorizzati e non contratti è spiegabile perché: a) sono apprestate sin dall’inizio le autorizzazioni di legge volte a fornirne copertura finanziaria a preventivo ed a consuntivo; b) le relative operazioni di gestione sono rilevate contabilmente nel bilancio pluriennale sia in termini di acquisizione dei prestiti, sia in termini di oneri di ammortamento; c) l’esposizione debitoria regionale autorizzata è computata nei limiti di legge della capacità quantitativa di accesso all’indebitamento; d) il rispetto della destinazione dei mutui è assicurato dalla tracciabilità e reale sussistenza tempo per tempo degli impegni sulle spese di investimento finanziate dai prestiti.

L’atipicità e specificità del disavanzo da prestiti non contratti è confermata anche dal fatto che il legislatore ha voluto escludere espressamente per esso l’applicazione delle regole di ripiano del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione ordinaria di cui all’articolo 42 c. 12 del d. lgs. N. 118/2011, il quale stabilisce: “L’eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell’approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all’art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell’esercizio in corso di gestione.”.

La conferma dell’attenzione “riservata” dal legislatore al disavanzo in argomento è stata data inoltre dall’art. 9 comma 5 del d.l. 78/2015, come modificato dalla legge di conversione 208/2015, il quale prevede: “In deroga all’articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti...”.

L’art. 62 comma 1 a sua volta ribadisce ulteriormente la peculiarità dell’istituto escludendolo (con la ripetuta forma utilizzata nella legge dell’inciso tra le virgole) dalla disciplina a regime applicativa delle norme sul pareggio che impongono dal 2017, per effetto di quanto prima richiamato, l’accertamento dei mutui a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni: “Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall’art. 40, comma 2, 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 24 dicembre 2012, n. 243.”³⁴

³⁴ Va sottolineato a tale ultimo riguardo che con sentenza n. 274 del 20/12/2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di alcune norme inserite nella legge di assestamento del bilancio 2016 della Regione Liguria e la legge di rendiconto dell’esercizio 2015. Il Giudice delle leggi si è espresso dichiarando la proroga, prevista nell’art. 1, comma 688-bis, della Legge 28.12.2015 n. 208, inerente la possibilità, da parte delle Regioni, di ricorrere all’istituto del cosiddetto debito autorizzato e non contratto, non costituzionalmente orientata rispetto a quanto contenuto nell’art. 81 della Cost, in considerazione dell’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale).

La pronuncia della Corte costituzionale sottolinea in ogni caso alcuni punti salienti della disciplina.

In primo luogo, essa evidenzia che l’istituto dei “mutui autorizzati e non contratti” è una peculiarità originata da un’eccentrica prassi della gestione finanziaria delle Regioni, che (...) consisteva nell’autorizzare spese d’investimento determinandone la copertura con prestiti inseriti nella legge di bilancio regionale, senza vincoli di previo perfezionamento degli stessi. Il perfezionamento avveniva solo nel caso di impossibilità di finanziare gli investimenti con la liquidità presente in tesoreria. Tanto veniva giustificato con la finalità di risparmiare in termini di interessi sui prestiti, finalità che peraltro si sarebbe potuta raggiungere in modo più corretto attraverso l’accertamento – ove sussistente – dell’avanzo di amministrazione, unico strumento certo di “copertura giuridica”, dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespite di sicuro affidamento.(...) In sostanza, l’uso distorto di tali prestiti finiva per trasformarli in una sorta di “mutui a pareggio bilancio”,

In secondo luogo, la pronuncia mette in risalto che “L’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l’inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica”

In terzo luogo, la normativa ha stabilito un necessario regime transitorio, “consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell’esercizio 2016.La Consulta sottolinea come in definitiva l’eccezionale misura legislativa denota, come in analoghe occasioni, «l’esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione [...]». L’indirizzo

3.12.6 Le altre condizioni

Quanto fin qui rilevato postula in ogni caso la necessità di evitare abusi nell'utilizzo di detta facoltà, che richiede quindi di essere circoscritta entro limiti che, già descritti in precedenza, sono comunque ricavabili dal sistema. Funzionale al predetto accertamento non può che essere un'attenta attività di verifica, condotta in concreto dalla sezione regionale di controllo sui documenti di bilancio e sulle scritture contabili dell'Ente, mentre, al contempo, parrebbe già ex ante doversi escludere l'ammissibilità, quali interventi finanziabili secondo le descritte modalità e procedure, di programmi di spesa assai risalenti nel tempo, per i quali sussisterebbe, in sostanza, solo l'elemento del "tiraggio di cassa" a beneficio della cassa indistinta (prassi seguita dalle Regioni in virtù delle previsioni delle varie leggi regionali, tutte antecedenti il d.lgs. 118/2011 e segnatamente l'art. 40, c.2.), che gli ultimi indirizzi del Giudice costituzionale paiono chiaramente non consentire più.

3.12.7 Il monitoraggio della Corte sul disavanzo e sulla destinazione dei mutui autorizzati e non contratti

Lo scrutinio della Corte deve essere necessariamente orientato alla verifica – sul piano quantitativo- del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti, al fine di evitare che vi sia una indebita dilatazione della spesa.

Inoltre, occorre monitorare la destinazione qualitativa dei mutui stessi a spese di investimento. L'art. 11 comma 3 del d.lgs. 118/2011 dispone infatti che "Al bilancio di previsione finanziario di cui al comma 1, lettera a), sono allegati, oltre a quelli previsti dai relativi ordinamenti contabili (...) d) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;(..."

La "tracciatura" sistematica dell'associazione tra debito autorizzato e non contratto ad interventi d'investimento, appare necessaria anche nei momenti rilevanti della legge di assestamento e del rendiconto, con la finalità di evitare la "distrazione" dalle finalità legislativamente ammesse; ciò avverrebbe se le spese di investimento non si riferissero ad effettivi impegni mantenuti in bilancio a seguito della puntuale verifica dei titoli di spesa o fossero alimentate da altre fonti diverse dall'indebitamento.

In sintesi, atipicità del disavanzo a consuntivo in relazione al mancato accertamento delle relative entrate, da un lato, e "tenuta" del vincolo qualitativo del debito autorizzato e non contratto appaiono le necessarie coordinate su cui si deve muovere lo scrutinio della Corte: in tal senso si è già peraltro espressa la Corte dei conti sez. autonomie nella deliberazione n. 17/2017 "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizio 2015" sottolineando che "La copertura del disavanzo con mutuo a pareggio deve reputarsi sottoposta all'osservanza del vincolo qualitativo posto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione che, nel porre il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, impone che i disavanzi di bilancio ai quali sono destinati i finanziamenti a pareggio corrispondano effettivamente a spese di investimento.

della subentrata legislazione statale [...] prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento» della reale situazione finanziaria delle Regioni, «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016).(…) La normativa, infatti, contempla un duplice vincolo: a) quello del previo riscontro delle esigenze effettive di cassa; b) quello secondo il quale deve essere rigorosamente mantenuta la destinazione a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti."

3.12.8 Mutui autorizzati e non contratti: Rendiconto 2020

La tavola n. 17 mostra l'andamento nel periodo 2016-2020 del debito autorizzato annualmente per spese di investimento a copertura del disavanzo (mutui a pareggio) e del disavanzo da debito autorizzato e non contratto complessivamente contabilizzato a fine esercizio.

Tavola n. 3.22

MUTUI A PAREGGIO E DISAVANZO DA DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO					
(importi in euro)					
	anno 2016	anno 2017	anno 2018	anno 2019	anno 2020
Debito autorizzato per spese d'investimento a copertura disavanzo (*)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto a consuntivo	1.522.987.385,60	1.265.932.366,06	988.374.395,74	710.668.291,07	627.866.889,72

(*) previsione di bilancio assestata

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

La Regione dal 2016 al 2020 non ha più autorizzato la creazione di disavanzo dovuto alla mancata accensione di mutui in aderenza a quanto disposto dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011. Peraltro, nel 2020, come evidenziato nel paragrafo successivo, ai sensi del comma 2-*bis* del citato art.40 è stato generato disavanzo derivante dal mancato ricorso al debito per spese di investimento pari a 16,3 mln di euro e contemporaneamente è stato riassorbito grazie al margine positivo della gestione corrente. Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto contabilizzato nel 2015 pari a 1.781 mln di euro presenta un andamento in costante diminuzione nel periodo 2016-2020.

In sede istruttoria la Regione ha riferito che, con il rendiconto 2020, è stato ulteriormente ridotto di 82,80 milioni di euro. Tale positivo risultato è stato realizzato grazie al margine della gestione di competenza (103,84 milioni di euro), alle variazioni sulla gestione dei residui (-31,51 milioni di euro), alla diminuzione delle quote accantonate (5,73 milioni di euro) e alla riduzione delle quote vincolate (27,62 milioni di euro). Aggiungendo inoltre che non è possibile effettuare una proiezione per i prossimi anni sulla riduzione del debito autorizzato e non contratto, anche in relazione al particolare momento storico connesso all'emergenza epidemiologica da Covid-19 con conseguenti perdite di gettito dei tributi e maggiori spese. Viene in ogni caso assicurato che tutti i risparmi di spesa e le maggiori entrate non vincolate saranno utilizzati per la riduzione del disavanzo.

Il progetto di legge sul rendiconto è corredato dall'elenco degli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, distintamente per esercizio di formazione (allegato 37).

3.12.9 Autorizzazione all'indebitamento per la realizzazione del programma triennale degli investimenti

Come già anticipato l'art.40, c. 2-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dalla legge di bilancio per il 2019 ha reintrodotto a regime la facoltà, per le Regioni, di coprire spese di investimento mediante la mera autorizzazione alla contrazione di mutui.

La Regione Emilia-Romagna ha autorizzato il ricorso all'indebitamento rispettivamente per 38,8 mln di euro nel 2020, 56,2 mln di euro nel 2021 e 72,7 mln di euro nel 2022, per l'attuazione del programma regionale degli investimenti (art.7, l.r. n. 31/2019, Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022 e art. 6, l.r. n. 4/2020, Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022). Gli interventi sono da realizzarsi nell'ambito della missione 10

(Trasporti e diritto alla mobilità), programmi 1 (trasporto ferroviario) e 5 (Viabilità e infrastrutture stradali), della missione 13 (Tutela della salute), programma 5 (Servizio sanitario regionale – investimenti sanitari) e della missione 14 (Sviluppo economico e competitività), programma 3 (Ricerca e innovazione), della Missione 18 (Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali), programma 1 (Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali).

Con il bilancio 2020 sono stati impegnati 16,3 milioni di euro. Ai sensi del citato art. 40, comma 2-*bis* del d.lgs. n. 118/2011, considerato che la Regione negli ultimi anni è sempre risultata rispettosa delle normative sui termini di pagamento richiamate dalla norma, e non essendosi determinate effettive esigenze di cassa, il debito non è stato contratto. Come osservato nel paragrafo precedente il nuovo disavanzo da debito autorizzato e non contratto generato dagli impegni assunti nel 2020 è stato neutralizzato dal margine positivo della gestione corrente del medesimo esercizio. Di conseguenza non si è reso necessario inserire l'allegato (al rendiconto) previsto dall'art. 11, comma 6, lett. d-*bis* del d.lgs. n. 118/2011 (elenco degli impegni per spese di investimento di competenza dell'esercizio finanziati con il ricorso al debito non contratto).

La verifica operata specificatamente dalla Sezione circa l'andamento dello stock di mutui già oggetto di scrutinio positivo negli esercizi precedenti ha dimostrato l'andamento decrescente del disavanzo nonostante l'utilizzo della predetta facoltà.

3.13 Pareggio e vincolo di finanza pubblica

Il sesto comma dell'art. 81 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, afferma il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese delle pubbliche amministrazioni. La medesima norma al primo comma dell'art.97 ha premesso il seguente “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico³⁵” oltre a modificare gli art. 117 e 119³⁶ della Costituzione.

L'analisi della Sezione sul punto esprime la divaricazione del concetto di equilibrio di bilancio dal vincolo di finanza pubblica sintetizzato nel pareggio: mentre l'equilibrio di bilancio è rappresentato dal necessario bilanciamento tra poste attive e passive che viene ad essere compendiato a consuntivo nel risultato di amministrazione,³⁷ il “pareggio” rappresenta un concetto “meramente tecnico-contabile... per il consolidamento dei conti nazionali”, ovvero un’ “aggregazione contabile [che] non incide né quantitativamente né temporalmente sulle risorse legittimamente accantonate per la copertura di programmi, impegni e obbligazioni passive”.³⁸

Le differenze tra pareggio ed equilibrio di bilancio sono quindi ontologiche: come è stato sottolineato, “il pareggio, non contempla la possibilità di superare l'orizzonte temporale del bilancio, verificando la “sostenibilità” di un'uscita in ragione della natura e della causa della spesa. Viceversa, ciò è consentito

³⁵ Come recentemente ricordato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti (deliberazione 20/SSRRCO/QMIG/2019) “In proposito, la Corte costituzionale (sentenza n. 6/2019) ha chiarito che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti distinti: “quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale” (in termini, le citate sentenze Corte Cost., n. 88/2014 e n. 252/2017). Di conseguenza, le norme statali di finanza pubblica possono mirare sia al pareggio di bilancio del singolo ente che ad obiettivi nazionali di carattere consolidato o anche, come espressamente precisato dalla norma costituzionale, di matrice europea”.

³⁶ L'art. 119, c. 1, nella nuova formulazione prevede che “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”.

³⁷ Corte cost., sent. n. 18/2019.

³⁸ Corte cost., sent. n. 101/2018.

per l'equilibrio, soprattutto in relazione alla spesa di investimento (art. 119, comma 6, Cost.). Detto in altri termini, mentre il pareggio è una "regola" a fattispecie determinata e ragionieristicamente definita, l'equilibrio, secondo la Corte costituzionale, è una "clausola generale" (Corte costituzionale sent. n. 192/2012) che proietta il bilancio sulle generazioni future (Corte costituzionale, sent. n. 18/2019) e che può, a determinate condizioni, costituire un valore a presidio della stessa autonomia territoriale (Corte costituzionale sentt. n. 247/2017 e 101/2018)".

Ciò premesso, al fine di dare attuazione alla riforma costituzionale, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, della Costituzione", ha disciplinato, al capo IV, l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ed il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico. In particolare, l'art. 9, come riformulato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 prevede, al comma 1, che i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Il comma 2-*bis* del medesimo articolo chiarisce che, ai fini dell'applicazione del primo comma, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. n. 118/2011 e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio specificando che "per gli anni 2017-2019, con la legge di bilancio, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica e su base triennale, è prevista l'introduzione del fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali".

Con la sentenza n. 101 del 17 maggio 2018, la Corte costituzionale è giunta a una conclusione più radicale, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, (legge di bilancio per il 2017), nella parte "in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza". La Corte è pervenuta a tale conclusione nella considerazione che le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento anche nell'avanzo di amministrazione e nel fondo pluriennale vincolato presenti nei bilanci degli enti territoriali.

La l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), ha innovato le regole sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, dando attuazione alle sentenze della Corte costituzionale (art.1, c. 819 e seguenti). Le citate disposizioni hanno trovato applicazione, per le regioni a statuto speciale, le province autonome e gli enti locali a decorrere dal 2019 e, per le regioni a statuto ordinario, dal 2020. La decorrenza, inizialmente fissata al 2021, è stata successivamente anticipata al 2020 dall'art. 1, c. 541, della l. 27 dicembre 2019 n. 160³⁹ (legge di bilancio 2020).

A norma del c. 821, gli enti territoriali si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo e tale informazione si desume in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

³⁹ In accoglimento dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni del 10 ottobre 2019 (Atto rep. n. 164/CSR).

La citata legge n. 160/2019 ha inoltre disposto che, per l'anno 2020, ai fini del monitoraggio e della certificazione di cui all'art. 1, commi 469 e 470, della legge n.232/2016, le Regioni a statuto ordinario indicano tra le entrate valide per la verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica esclusivamente la quota di avanzo di amministrazione applicata a copertura di impegni esigibili e del fondo pluriennale vincolato (comma 543) e continuano a trovare applicazione, le disposizioni previste dall'articolo 1, commi da 835 a 843, della legge n. 145/2018 (comma 544).

Tale ultime disposizioni, recependo quanto deciso in sede di Conferenza Stato-regioni con l'accordo del 15 ottobre 2018, prevedono che, al fine di rilanciare e accelerare gli investimenti pubblici, alle Regioni sono attribuiti contributi pari a 2.496,2 mln di euro per l'anno 2019 e a 1.746,2 mln di euro per l'anno 2020 per il finanziamento di nuovi investimenti diretti e indiretti (di un importo almeno pari agli importi indicati nelle tabelle 4 e 5 allegate alla legge).

Fermo restando l'obbligo di effettuare gli investimenti previsti, il concorso alla finanza pubblica delle Regioni, per il settore non sanitario, è realizzato nell'esercizio 2020 attraverso il mancato trasferimento da parte dello Stato del contributo di cui ai commi 833 e 835 con effetti positivi in termini di saldo netto da finanziare per un importo pari a 1.746,2 mln di euro e in termini di indebitamento netto per un importo pari a 908,04 mln di euro e, per il restante importo pari a 837,8 mln di euro, mediante il conseguimento di un valore positivo del saldo di cui all'art.1, c. 466 della legge n. 232/2016 (pari, per la Regione Emilia-Romagna a 71,27 mln di euro).

3.13.1 La regola dell'art. 1, comma 821, della legge n. 145/2018

Come si è visto, il difficile recepimento delle nuove regole fornite dalla interpretazione della Corte costituzionale con le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018, ha indotto il legislatore a intervenire nuovamente in occasione della emanazione della legge di bilancio 2019. La prima sentenza citata in ordine al metodo di calcolo del pareggio determinato dall'art. 1, c. 1, lett. b), della l. n. 164/2016 – oltre a individuare puntualmente le entrate da considerare “*finali*” (Titoli I, II, III, IV e V degli schemi di bilancio di cui al d.lgs. n. 118/2011) e le corrispondenti spese (Titoli I, II e III del medesimo schema di bilancio), ha riformulato il c. 1, inserendo il c. 1-*bis* nell'art. 9 della l. n. 232/2012, e ha sostituito gli originari “quattro saldi di bilancio” da conseguire annualmente (saldo non negativo tra entrate e spese finali di competenza e di cassa e saldo non negativo tra entrate e spese correnti di competenza e di cassa con un unico saldo non negativo di competenza tra “entrate finali” e “spese finali”) – ha statuito che l'art. 9 della l. n. 243/2012 vada interpretato nel senso che “l'avanzo di amministrazione, una volta accertato nelle forme di legge, rimane nella disponibilità dell'ente che lo realizza”, in quanto si tratta di risorse proprie degli enti, non “espropriabili” dallo Stato per finalità di finanza pubblica allargata. Con motivazioni analoghe, è stato affermato che il fondo pluriennale vincolato, essendo uno strumento di copertura di spese già impegnate per obbligazioni giuridiche perfezionate, ma imputate a esercizi successivi, deve essere integralmente conteggiato ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio posto dall'art. 9 della l. n. 243/2012 (non solo limitatamente alla parte finanziata da “entrate finali”).

In particolare, il Giudice delle leggi ha considerato precluso, tra le entrate rilevanti ai fini dell'equilibrio di cui all'art. 9 della l. n. 243/2012, il risultato di amministrazione (che, non costituisce “entrata finale”) e sulla limitazione del fondo pluriennale vincolato solo a quello finanziato da “entrate finali”.

Con la successiva sentenza n. 101/2018, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 466, della l. n. 232/2016 (regolamentante la disciplina di dettaglio degli artt. 9 e 10 della l. n. 243 del 2012), nella parte in cui non prevedeva la possibilità di utilizzare risultato di amministrazione e

fondo pluriennale vincolato nei bilanci degli enti territoriali ai fini del conseguimento dell'equilibrio dell'esercizio di competenza.

Orbene, la divaricazione tra pareggio ed equilibrio di bilancio, contemplati rispettivamente dal d.lgs. n. 118/2011 da un lato, e dall'art. 9 della l. n. 243/2012, dall'altro, sembra essere venuta meno – salvo quello che si dirà nel prosieguo – con la previsione dell'art. 1, c. 821 e seguenti, della citata legge di bilancio 2019, ai sensi della quale gli enti territoriali si “considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo”: il nuovo intervento legislativo, che si richiama espressamente alle pronunce della Corte costituzionale ha equiparato l'obiettivo dell'equilibrio contabile (in realtà, limitato al risultato di competenza) al pareggio di bilancio.

In altri termini, la legge di bilancio declina il concetto di equilibrio dell'ente allorché vi sia un risultato di competenza dell'esercizio non negativo, come desumibile dal prospetto di verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del d.lgs. n. 118/2011, in modo totalmente diverso da quello contemplato dalla l. n. 243/2012 che prevede un saldo di finanza pubblica, costruito sul saldo non negativo, in termini di competenza, fra entrate finali comprensive del fondo pluriennale vincolato, e spese finali, vale a dire un saldo composto da tutto ciò che sta prima del ricorso al debito e del rimborso del debito stesso.

Come è stato sottolineato, la soluzione adottata dal legislatore è stata “una scelta deliberatamente politica di (ri)aumentare i margini di spesa degli enti territoriali, sollevandoli contemporaneamente dalle responsabilità eurounitarie e di solidarietà nazionale”: e comunque si tratta di “una scelta discutibile, tanto quanto l'abrogazione dell'apparato sanzionatorio/limitativo. Anche in questo caso, la scelta non era necessaria” sul piano del coordinamento della finanza pubblica: e se “certamente consente di superare la censura di incostituzionalità, poiché permette di computare avanzi e FPV applicati in entrata, (essa) non risolve il problema di solidarietà repubblicana e di disarmonia, anzi, di “non coordinamento” della finanza pubblica allargata che le richiamate sentenze avrebbero aperto”.

Tuttavia, permangono ancora le differenze, come ha avuto modo di sottolineare una attenta posizione dottrinale: in primo luogo “dai commi 820 e 821 si può ricavare che la disciplina di pareggio ed equilibrio si sono perfettamente sovrapposte, ma solo a previsione. A consuntivo, invece, permane una disciplina speciale ed aggiuntiva: il comma 821 richiede che il pareggio non sia solo previsionale, ma sussista anche in corso di gestione e a consuntivo, come dimostra il riferimento all'allegato n. 10 del d.lgs. n. 118/2011 (rendiconto di gestione): questo significa che il mancato pareggio tra entrate e spese di competenza continua a determinare effetti sul piano del disavanzo, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. n. 243/2012”.

3.13.2 Il problema del computo dell'indebitamento: la pronuncia SS.RR. n. 20/2019

Nel quadro complessivo così delineato, era rimasto purtuttavia insoluto il quesito “se il comma 821 della legge 145/2018 abbia abrogato il comma 1 dell' art. 9 della legge 243/2012 e se, oltre ad aver ridefinito il parametro dell'equilibrio di bilancio in senso difforme da quanto disposto dall'art. 9, c. 1 e c. 1-bis, della legge 243/2012, abbia prodotto effetti anche sulle condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti locali disciplinate, in particolare, dall'art. 10, comma 3, della medesima legge 243/2012”.

La questione, rimessa alle Sezioni Riunite della Corte dei conti dalla Sezione di controllo per il Trentino Alto Adige/Südtirol - sede di Trento⁴⁰, partiva dalla constatazione che, una volta ricordato che la l. n. 243/2012 imponeva a regioni, città metropolitane, province e comuni il conseguimento di un saldo pari o superiore a zero fra entrate e spese finali, fra le voci rilevanti ai fini del conseguimento dell'equilibrio, non rientravano né l'avanzo di amministrazione né le accensioni di prestiti (oltre alle relative quote di rimborso capitale). Il silenzio serbato su quest'ultimo punto dalla Consulta con le già citate sentenze (n. 247/2017 e n. 101/2018, che di fatto hanno tolto di mezzo le limitazioni imposte dalla l. n. 243/2012 all'utilizzo dell'avanzo), si è cumulado con la nuova previsione della l. n. 145/2018: in altri termini, ci si è chiesti se l'art. 1, c. 821, contenuto nella legge ordinaria n. 145/2018 (come i commi precedenti e successivi), abbia implicitamente abrogato l'art. 9, c. 1 e 1-*bis*, della legge n. 243/2012, stante la particolare resistenza passiva di cui è dotata quest'ultima norma, trattandosi di legge approvata, in attuazione dell'art. 81, c. 6, della Costituzione (inserito dalla l. cost. n. 1/2012) mediante un procedimento aggravato basato sul raggiungimento di una maggioranza assoluta dei consensi in ciascun ramo del Parlamento.

Si trattava, quindi, di vedere se il c. 821 della l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) oltre ad aver ridefinito il parametro dell'equilibrio di bilancio in senso difforme da quanto disposto dall'art. 9 della l. n. 243/2012, avesse prodotto effetti anche sulle condizioni per il ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti locali disciplinate, in particolare, dall'art. 10, c. 3, della stessa l. n. 243/2012.

Il dilemma interpretativo concerneva, quindi, la scelta tra un concetto di equilibrio in termini di competenza, desumibile dall'allegato 10, in cui assume rilevanza anche l'entrata in conto capitale derivante dal ricorso al debito, in contrasto con i principi comunitari del SEC 2010; e un saldo come contemplato dall'art. 9 della l. n. 243/2012 (entrate finali + fondo pluriennale vincolato – spese finali), in cui rimane fuori dal saldo il rimborso della quota capitale del debito. Quest'ultima soluzione è tuttavia in perfetta aderenza alle regole del SEC 2010, che vedono la movimentazione del debito in quota capitale (sia in entrata che in uscita) quale puro movimento finanziario e, in quanto tale, non rilevante in termini di saldo di finanza pubblica e di consolidamento dei conti.

Secondo la prima opzione interpretativa, il nuovo impianto normativo autorizzerebbe non solo l'utilizzo degli avanzi di amministrazione effettivamente disponibili e del fondo pluriennale vincolato (compresa la quota derivante da indebitamento), ma anche l'assunzione del debito nei soli limiti stabiliti dalle relative disposizioni normative. Si sottolinea al riguardo che si tratta di un fattore determinante per una maggiore autonomia nella gestione finanziaria dell'ente (comprese le potenzialità di indebitamento nei limiti stabiliti dalle norme vigenti in materia) per le spese di investimento, che potrebbero pertanto contare su un più ampio ventaglio di risorse a supporto. Per quanto riguarda invece il Fondo pluriennale vincolato, con il superamento del saldo finale di competenza, le eccezioni per il mantenimento delle risorse nel FPV assumerebbero una valenza strettamente contabile, e non costituirebbero più una “strategia” utile a garantire una copertura delle spese di investimento ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Le Sezioni riunite hanno viceversa sottolineato al riguardo che “la disciplina dell'equilibrio finanziario complessivo degli enti territoriali, che trova contenuto nelle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 e nella legge n. 145 del 2018 non può essere sovrapposto con la normativa in tema di “pareggio di bilancio” (o “saldo di finanza pubblica”), funzionale all'osservanza degli obiettivi posti in sede europea, non potendo, peraltro, il comma 821 della legge n. 145 del 2018 determinare il superamento delle

⁴⁰ C.d.c., Sez. reg. contr. per il Trentino Alto-Adige/Südtirol - sede di Trento, del n. 52/2019/QMIG.



prescrizioni dell'art. 9 della legge n. 243 del 2012, in virtù dei limiti posti al legislatore ordinario dall'art. 81, sesto comma, della Costituzione (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 4/2019/RQ)⁴¹.

In altri termini, la permanente vigenza dell'art. 9 della l. n. 243/2012, obbliga gli enti territoriali a programmare la spesa in modo da concorrere agli obiettivi eurounitari, senza accrescere l'indebitamento del sistema.

La conclusione cui pervengono le SS.RR. è che “in caso di ricorso a entrate da mutuo, pertanto, l'ente territoriale contraente, pur trattandosi di posta pienamente rilevante per i propri equilibri finanziari (regolamentati dal d.lgs. n. 118 del 2011), deve comunque conseguire anche il “pareggio” richiesto dall'art. 9 della legge n. 243, che, tuttavia, non considera le entrate da debito (mentre conteggia le spese di investimento da quest'ultimo coperte, imputate al medesimo o a successivi esercizi). Di conseguenza, l'ente territoriale, al fine di conseguire anche il ridetto “pareggio”, deve dare “copertura” agli impegni di spesa finanziati dal debito con incrementi di “entrate finali” o riduzioni di “spese finali”, nell'esercizio in cui ha acceso il prestito o, eventualmente, anche nei successivi”.

Ma proprio per questo, si può senz'altro pervenire a una ulteriore conclusione: “la Corte costituzionale con le sentenze n. 247/2017 e n. 101/2018 non ha sancito in nessun modo la fine del coordinamento della finanza pubblica in chiave di sostenimento collettivo e solidale degli obiettivi eurounitari di riduzione del deficit e dell'indebitamento della pubblica amministrazione (come dimostra la sent. n. 252/2017), ma solo dichiarato l'incostituzionalità di una tecnica di saldo piuttosto discutibile nella sua ingegneria contabile, in contrasto col principio di proporzionalità”.

In definitiva, la funzione del “pareggio” di bilancio non può sopravanzare o sovrapporsi al precetto dell'equilibrio: come è stato evidenziato, “dai commi 820 e 821 si può ricavare che la disciplina di pareggio ed equilibrio si sono perfettamente sovrapposte, ma solo a previsione. A consuntivo, invece, permane una disciplina speciale ed aggiuntiva...: questo significa che il mancato pareggio tra entrate e spese di competenza continua a determinare effetti sul piano del disavanzo, ai sensi dell'art. 9, comma 2, della l. n. 243/2012”.

L'art. 9, al c. 2, infatti, prevede: “Qualora, in sede di rendiconto di gestione, un ente di cui al comma 1 del presente articolo registri un valore negativo del saldo di cui al medesimo comma 1, il predetto ente adotta misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo, in quote costanti. Per le finalità di cui al comma 5 la legge dello Stato può prevedere differenti modalità di recupero”.

Il riferimento al “rendiconto di gestione” evidenzia che il saldo a cui si pone riferimento (che riguarda il solo anno fiscale) deve “pareggiare”, prima staticamente (a previsione), ma poi, dinamicamente (a consuntivo).

3.13.3 La circolare n. 5/2020 del Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'esigenza di precisare ulteriormente i confini del nuovo vincolo di bilancio nel rapporto con l'indebitamento ha indotto il Ministero dell'Economia e delle Finanze ad emanare la circolare n. 5 del 9 marzo 2020 con la quale ha in sintesi sottolineato che:

- l'art. 9 della legge n. 243/2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo di avanzi, senza fondo pluriennale vincolato e senza debito), in coerenza con le sentenze della Corte

⁴¹ C.d.c., SS.RR. contr., del. n. 20/2019/QMIG.

- costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, deve essere rispettato dall'intero comparto a livello regionale e nazionale, anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito;
- sempre ai sensi delle citate sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018, i singoli enti sono tenuti a rispettare esclusivamente gli equilibri di cui al d.lgs. n. 118/2011, così come previsto dall'art. 1, c. 821, della l. n. 145/2018 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo di avanzo, fondo pluriennale vincolato e debito);
 - il rispetto dell'art. 9 della l. n. 243/2012 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese finali, senza utilizzo di avanzi, senza fondo pluriennale vincolato e senza debito), anche quale presupposto per la legittima contrazione del debito, come prescritto dall'art. 1 della medesima legge, è verificato *ex ante*, a livello di comparto, dalla Ragioneria generale dello Stato, per ogni esercizio di riferimento e per tutto il triennio, sulla base delle informazioni dei bilanci di previsione, trasmesse dagli enti territoriali alla banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP);
 - nel caso di mancato rispetto, *ex ante*, a livello di comparto, dell'art. 9, comma 1-*bis*, della l. n. 243/2012, gli enti appartenenti ai singoli territori responsabili del mancato rispetto sono tenuti, previa comunicazione della Ragioneria generale dello Stato alla Regione interessata, a rivedere le previsioni di bilancio degli enti "del territorio" al fine di assicurare il rispetto;
 - nel caso di mancato rispetto *ex post*, a livello di comparto, dell'art. 9, c. 1-*bis*, della l. n. 243/2012, gli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione medesima, devono adottare misure atte a consentirne il rientro nel triennio successivo.

La circolare mette in evidenza come, sulla base dei dati elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato a livello di comparto e desumibili dai bilanci di previsione 2019-2021 acquisiti dalla BDAP, gli enti territoriali garantiscono l'osservanza del presupposto richiesto dall'art. 10 della legge n. 243/2012 circa la legittima contrazione di operazioni di indebitamento nel biennio 2020-2021. Analogo monitoraggio preventivo verrà effettuato per gli anni successivi, a decorrere dai prossimi bilanci di previsione 2021-2023.

Nel 2021 la Ragioneria "ha provveduto a consolidare i dati di previsione riferiti agli anni 2020-2022 degli enti territoriali per regione e a livello nazionale trasmessi alla BDAP [...] riscontrando, negli anni 2021-2022, il rispetto, a livello di comparto, dell'articolo 9 della legge n. 243 del 2012". Analogamente la verifica, svolta *ex-post* sui rendiconti 2019, si è conclusa con esito positivo. (cfr. circolare RGS n. 8 del 15 marzo 2021).

3.13.4 Il monitoraggio degli adempimenti

Per quanto riguarda il monitoraggio degli adempimenti relativi alle prescrizioni dell'articolo 1, commi da 463 a 484 della sopracitata legge n. 232 del 2016, il comma 469 prevede che le regioni trasmettano al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni riguardanti le risultanze del saldo di cui al citato comma 466.

Entro il termine perentorio del 31 marzo 2020⁴², devono inviare una certificazione, debitamente sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, relativa al rispetto del saldo tra le entrate finali e le spese finali e alla realizzazione degli investimenti previsti dall'articolo 1, commi 495 e 495-ter, della citata legge n. 232 del 2016 e dall'articolo 1, commi 833 e 834, della legge n. 145/2018.

⁴² La Regione ha provveduto in data 29 marzo 2021, così come indicato nel progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2020.



In sede istruttoria la Sezione ha chiesto, quindi, la trasmissione dei modelli 1SF/20 e 2C/20, di cui agli allegati “A” e “B” del decreto del Ministero dell’economia e finanze dell’11 dicembre 2020, concernenti il monitoraggio del saldo di bilancio 2020 previsto dal comma 469 e seguenti della citata legge n. 232 del 2016 e la certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2020 per le regioni a statuto ordinario.

I predetti prospetti⁴³ attestano per il 2020 un saldo fra entrate finali e spese finali, valide ai fini dei saldi di finanza pubblica, pari 382,93 mln di euro a fronte di un obiettivo di saldo pari a 71,27 mln di euro. In appendice sono inseriti i modelli con i dati aggiornati come risultanti dal progetto di rendiconto 2020 che evidenziano un saldo pari a 277 mln di euro.

⁴³ Gli importi indicati tengono conto delle risultanze a seguito del riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2020 predisposti con delibere di Giunta regionale n. 422/2021 e n. 573/2021.



4 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

4.1 Le entrate regionali

Prima di esaminare i risultati della gestione delle entrate dell'esercizio 2020 è necessario riassumere il quadro istituzionale e finanziario nel quale è chiamata a operare la Regione.

Nella sua formulazione originaria, l'art. 119 della Costituzione attribuiva alle regioni autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge statale, prevedendo tributi propri e quote di tributi erariali per fare fronte alle "spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali".

Con la riformulazione del primo comma dell'articolo 119 citato, introdotta dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alle regioni è ora attribuita "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" insieme ai comuni, alle province, e alle città metropolitane. Dopo l'ulteriore modifica apportata al primo comma dell'art. 119 dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la suddetta autonomia di entrata e di spesa può essere esercitata soltanto "nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci" e concorrendo "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Per quanto specificamente attiene alle entrate, il vigente secondo comma dell'art. 119 prevede che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

Il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni, enunciato dal citato art. 119 Cost., con le modifiche apportate con le leggi costituzionali n. 3 del 2001 e n. 1 del 2012, e dopo l'emanazione della legge n. 42 del 2009 sull'attuazione del federalismo fiscale, avrebbe dovuto esplicitarsi nell'effettiva possibilità di un autonomo utilizzo della leva fiscale da parte degli enti territoriali, sia pure nel quadro delle più generali esigenze di coordinamento della finanza pubblica e nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Ciò in concreto non è avvenuto, o è avvenuto in misura sostanzialmente marginale, sia a causa di vincoli di ordine giuridico-costituzionale evidenziati nella sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004¹, sia a causa del permanere della crisi che interessa la finanza pubblica.

¹ La Corte costituzionale, con tale sentenza ha ritenuto che nella fase del passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora dipendente dal bilancio statale e da una disciplina statale unitaria per tutti i tributi, ad un nuovo sistema sia precluso alle Regioni (salvo i limiti a esse già espressamente riconosciuti da leggi statali), in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, l'esercizio della potestà legislativa sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali e, per converso, debba ritenersi tuttora attribuita allo Stato la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Nella sentenza citata, la Corte, al punto 5 del *Considerato in diritto*, così affermava: "Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Esso considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal Fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono – vale a dire devono consentire – agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma). L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà



Con il decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, sono state adottate le disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario senza, tuttavia, dare compiuta attuazione alla previsione costituzionale.

Anche recentemente, con la sentenza n. 122 del 2019, concernente la legislazione adottata in materia di tassa automobilistica dalla Regione Emilia-Romagna, la Corte costituzionale ha confermato i limiti fissati dall'ordinamento alla potestà legislativa tributaria regionale. La Corte, infatti, ha ritenuto che le peculiarità attribuite alla tassa automobilistica - che pure l'art. 8, comma 2, del citato d.lgs. n. 68 del 2011 sembrerebbe annoverare tra i "tributi regionali" - precludono alle regioni di aumentare l'imposizione oltre i limiti stabiliti dal legislatore statale, ferma restando la possibilità di introdurre esenzioni anche se non previste dalla legge statale.

La salvaguardia degli interessi finanziari dello Stato ha reso necessario uno stretto coordinamento delle politiche fiscali adottate nei diversi livelli di governo e ha condotto, nel triennio 2016-2018, al restringimento degli spazi di autodeterminazione precedentemente riconosciuti, pur nell'ambito di un quadro costituzionale oggettivamente complesso e problematico quale quello delineato dall'art. 117.² Infatti, con l'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) è stata sospesa per il triennio 2016-2018 l'efficacia dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe adottati dalle regioni e dagli enti locali, fatte salve alcune specifiche eccezioni.

Va, peraltro, ricordato che in attuazione del disegno autonomistico delineato dall'art. 119 della Costituzione, la legge 5 maggio 2009, n. 42, doveva assicurare la piena copertura della spesa regionale, rapportata a costi e fabbisogni standard, con riferimento per le funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale,

impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. È evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali. Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119".

² Per un'ampia disamina dell'attuale sistema delle entrate delle Regioni si veda Corte dei conti, Sezione autonomie, deliberazione 28/SEZAUTAUD/2019/AUD del 10 dicembre 2019, di approvazione del documento della Corte dei conti predisposto per l'audizione presso la VI Commissione permanente Finanze della Camera dei deputati sul tema "Sistemi tributari delle Regioni e degli Enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata". Sempre della Sezione delle autonomie si veda anche la deliberazione n. 14/SEZAUT/2020/FRG del 14 luglio 2020 concernente la relazione sulla gestione finanziaria delle regioni/province autonomie.

adeguando il finanziamento dello Stato per le altre funzioni regionali in base ad un criterio perequativo delle diverse capacità fiscali.

Purtroppo, a dodici anni dall'emanazione della legge non sono stati ancora definiti i livelli essenziali delle prestazioni, ad esclusione di quelli che riguardano la sanità, non è stato superato il criterio della spesa storica né, tantomeno, è stato raggiunto un nuovo assetto del sistema di finanziamento, nel quale massimo rilievo hanno necessariamente le entrate tributarie, che, nel caso della Regione Emilia-Romagna, costituivano il 74,12 per cento delle entrate complessive nell'esercizio 2019 e il 69,73 per cento nell'esercizio 2020³.

Si tratta di un sistema di finanziamento che, oltre ad essere del tutto condizionato dalle scelte operate a livello centrale, sconta le gravi inefficienze che caratterizzano la fiscalità erariale. Ci si riferisce, da un lato, all'irrisolto problema dell'evasione fiscale⁴, che si riverbera anche sui tributi regionali di derivazione statale quali l'IRAP, l'Addizionale regionale all'IRPEF e la Compartecipazione all'IIVA e, dall'altro, alle gravi carenze che interessano le procedure di riscossione coattiva affidate all'Agente nazionale della riscossione e che hanno indotto la Corte a segnalare ripetutamente l'esigenza di una radicale riforma del settore⁵. In proposito si rinvia a quanto sarà osservato in materia di riscossione della Tassa automobilistica.

Il quadro è divenuto ancora più complesso negli ultimi anni per l'iniziativa di alcune regioni volta a ottenere condizioni di autonomia differenziata, attuando la previsione contenuta nell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

La mancata definizione di fondamentali criteri applicativi e i reiterati rinvii del processo attuativo della riforma del federalismo regionale (l'ultimo dei quali disposto dall'art. 46 del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124) rendono, dunque, sempre più necessario un complessivo ridisegno dell'assetto della riforma delineata dal d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

Con queste necessarie avvertenze preliminari è possibile esaminare i dati del Rendiconto regionale dell'esercizio 2020 concernenti le entrate.

L'articolo 2 del progetto di legge relativo al Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020 quantifica le entrate di competenza accertate nell'esercizio in euro 14.646.492.413,39, di cui euro 12.725.270.542,76 sono state riscosse e versate ed euro 1.921.221.870,63 sono rimaste da riscuotere.

³ Per un'analisi della gestione finanziaria delle regioni e delle province autonome si veda Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione SEZAUT/14/2020/FRG.

⁴ Sul tema si veda, da ultimo, la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva 2020 (art. 10-bis, comma 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196), allegata alla Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza del 2020: http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2020/Relazione_evasion_e_fiscale_e_contributiva__Allegato__NADEF_2020.pdf

⁵ Per un'analisi delle problematiche della riscossione coattiva e per l'indicazione di possibili interventi riformatori si veda Corte dei conti - Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021*, Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva, pag. 139 e segg.

Tavola n. 4.1

GESTIONE DELLE ENTRATE DI COMPETENZA - esercizio 2020				
(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	10.242.061.100,05	10.213.154.515,82	8.780.960.606,64	1.432.193.909,18
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	1.447.274.244,60	1.281.972.658,79	909.312.771,93	372.659.886,86
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	347.477.905,64	351.492.845,20	344.400.167,45	7.092.677,75
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	689.014.088,58	262.970.956,13	156.539.292,53	106.431.663,60
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	300.000.000,00	147.296.816,63	144.756.419,54	2.540.397,09
TITOLO 6 - Accensione prestiti	749.468.291,07	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	3.910.278.621,17	2.389.604.620,82	2.389.301.284,67	303.336,15
TOTALE GENERALE	17.685.574.251,11	14.646.492.413,39	12.725.270.542,76	1.921.221.870,63

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

Per l'esercizio 2020 dai risultati della gestione delle entrate – riepilogati nella tavola 4.1 – emerge che, a fronte di previsioni definitive di competenza per 17.685,57 mln di euro (escluso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente e di parte capitale), sono state accertate entrate per 14.646,49 mln di euro pari all'82,82 per cento delle previsioni. Le riscossioni in conto competenza ammontano a 12.725,27 mln di euro, corrispondenti all'86,88 per cento dell'accertato. Le somme ancora da riscuotere, che danno luogo a residui attivi dell'esercizio, ammontano a 1.921,22 mln di euro, pari al 13,12 per cento delle entrate accertate.

La relazione al progetto di legge precisa che “I minori accertamenti netti per complessivi 3.039 milioni di euro sono il risultato di maggiori accertamenti per 210 milioni di euro e minori accertamenti per 3.249 milioni di euro. Per quanto concerne i minori accertamenti, gli importi più significativi sono iscritti nel titolo 6 (749 milioni di euro), in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui e nel titolo 9 (1.521 milioni di euro) principalmente in relazione all'anticipazione mensile dello Stato destinata al finanziamento della spesa sanitaria”.

In particolare, non è stato necessario stipulare il mutuo a copertura del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto per finanziare le spese di investimento risultanti dal rendiconto 2019, (autorizzato dall'articolo 6 della l.r. 10 dicembre 2019, n. 31 “Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”, modificato dall'articolo 5 della l.r. 31 luglio 2020, n. 4 “Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”), in quanto, a norma dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, la Regione non ha avuto effettive esigenze di cassa in quanto, nel corso del 2020, la giacenza di cassa non è mai stata inferiore a 860 milioni di euro.

Nella tavola n. 4.2. si riporta l'andamento delle entrate (competenza e cassa) imputate ai diversi Titoli relativamente al triennio 2018-2020.

Le entrate di competenza accertate per l'esercizio 2020 che, come già rilevato, ammontano, a 14.646,49 mln di euro, si incrementano dell'8,50 per cento rispetto all'esercizio precedente per effetto dell'aumento dei trasferimenti correnti (+59,12 per cento), e dell'aumento delle entrate tributarie (+2,08 per cento).

In valori percentuali, la ripartizione degli accertamenti tra i diversi Titoli delle entrate per l'anno 2020 è la seguente:

- Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) 69,73 per cento (nel 2019 era stata il 74,12 per cento);
- Titolo 2 (Trasferimenti correnti) 8,75 per cento (5,97 per cento nel 2019);
- Titolo 3 (Entrate extratributarie) 2,40 per cento (2,68 per cento nel 2019);



- Titolo 4 (Entrate in conto capitale) 1,80 per cento (1,52 per cento nel 2019);
- Titolo 5 (Entrate da riduzione di attività finanziarie) 1,01 per cento (1,83 per cento nel 2019);
- Titolo 6 (Accensione prestiti) 0,00 per cento (0,00 per cento nel 2019);
- Titolo 7 (Anticipazioni da istituto tesoriere) 0,00 per cento (0,00 per cento nel 2019);
- Titolo 9 (Entrate per conto terzi e partite di giro) 16,32 per cento (13,89 per cento nel 2019).

Prendendo in considerazione i soli primi cinque titoli delle entrate, il peso degli accertamenti del Titolo 1 è pari all'83,33 per cento (nel 2019 era stato l'86,07 per cento).

Gli scostamenti tra previsioni definitive, accertamenti e riscossioni che si riscontrano nel confronto tra gli esercizi 2018, 2019 e 2020, sono rilevabili dalla tavola n. 4.2 che segue. Complessivamente si registra una riduzione degli scostamenti previsioni/accertamenti e previsioni/riscossioni. Come per il passato, 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 1.265,93 mln di euro nel 2018 a 749,47 mln di euro nel 2020, con una differenza nel triennio di 516,46 mln di euro (-40,80 per cento). Relativamente al Titolo 2 le previsioni di competenza sono passate da 849,41 mln nel 2018 a 1.447,27 nel 2020 (+70,39 per cento) e gli accertamenti sono aumentati di 613,66 mln di euro (+91,82 per cento).

Tavola n. 4.2

Entrate regionali triennio 2018/2020 - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI (competenza dell'anno e dati di cassa)									
(Importi in milioni di euro)									
	Previsioni definitive			Accertamenti		Riscossioni		Variazioni %	
	competenza (A)	cassa (B)	competenza (C)	competenza (D)	compet. + residui (E)	Variazioni % =[(C)-(A)]/(A)	competenza (D)	compet. + residui (E)	Variazioni % =[(E)-(B)]/(B)
	2018								
Titolo 1	9.941,54	10.019,54	9.970,79	8.306,59	10.218,00	0,29	8.306,59	10.218,00	-16,45
Titolo 2	849,41	1.056,78	668,31	535,19	886,32	-21,32	535,19	886,32	-36,99
Titolo 3	321,21	304,84	372,01	363,67	366,82	15,82	363,67	366,82	20,33
Titolo 4	319,32	266,56	209,17	76,38	173,30	-34,49	76,38	173,30	-34,99
Titolo 5	300,09	270,09	231,71	176,34	197,92	-22,79	176,34	197,92	-26,72
Titolo 6	1.265,93	1.267,29	0,00	0,00	1,35	-100,00	0,00	1,35	-99,89
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9	4.019,55	4.001,73	2.056,39	2.055,05	2.056,66	-48,84	2.055,05	2.056,66	-48,61
TOTALE	17.017,05	17.185,83	13.508,38	11.513,22	13.900,37	-20,62	11.513,22	13.900,37	-32,34
	2019								
Titolo 1	9.921,11	9.941,75	10.005,08	8.899,04	10.504,12	0,85	8.899,04	10.504,12	-10,30
Titolo 2	989,37	1.097,92	805,69	675,34	961,17	-18,57	675,34	961,17	-31,74
Titolo 3	357,79	362,78	361,72	352,72	359,40	1,10	352,72	359,40	-1,42
Titolo 4	339,17	376,25	205,06	38,31	148,38	-39,54	38,31	148,38	-88,71
Titolo 5	300,02	300,02	247,01	227,31	287,01	-17,67	227,31	287,01	-24,24
Titolo 6	988,37	990,56	0,00	0,00	2,18	-100,00	0,00	2,18	-100,00
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9	3.895,38	3.871,17	1.874,71	1.874,44	1.875,76	-51,87	1.874,44	1.875,76	-51,88
TOTALE	16.791,21	16.940,44	13.499,26	12.067,15	14.138,03	-19,61	12.067,15	14.138,03	-28,13
	2020								
Titolo 1	10.242,06	10.235,32	10.213,15	8.780,96	10.760,79	-0,28	8.780,96	10.760,79	-14,27
Titolo 2	1.447,27	1.238,13	1.281,97	909,31	1.106,91	-11,42	909,31	1.106,91	-37,17
Titolo 3	347,48	351,46	351,49	344,40	352,98	1,16	344,40	352,98	-0,89
Titolo 4	689,01	639,51	262,97	156,54	247,02	-61,83	156,54	247,02	-77,28
Titolo 5	300,00	300,00	147,30	144,76	164,25	-50,90	144,76	164,25	-51,75
Titolo 6	749,47	750,59	0,00	0,00	1,12	-100,00	0,00	1,12	-100,00
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 9	3.910,28	3.884,94	2.389,60	2.389,30	2.389,58	-38,89	2.389,30	2.389,58	-38,90
TOTALE	17.685,57	17.399,94	14.646,49	12.725,27	15.022,64	-17,18	12.725,27	15.022,64	-28,05

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

Nel triennio 2018-2020 il confronto dei diversi titoli (Tavola 4.3) fa emergere che:

- relativamente al Titolo 1 gli accertamenti nel 2020, pari a 10.213,15 mln di euro, si incrementano del 2,43 per cento rispetto al 2018 e dello 2,08 per cento rispetto al 2019. Quanto alle riscossioni di competenza nello stesso titolo 1, pari a 8.780,96 mln di euro, si registra un incremento del 5,71 per cento rispetto al 2018 e una diminuzione dell'1,33 per cento rispetto al 2019. Le riscossioni totali (competenza + residui), pari a 10.760,79 mln di euro risultano in aumento rispetto sia rispetto al 2018 (+5,31 per cento) che relativamente al 2019 (+2,44 per cento).
- In notevole aumento le entrate del Titolo 2 con gli accertamenti di competenza - pari a 1.281,97 mln di euro - che aumentano del 91,82 per cento rispetto al 2018 e del 59,12 per cento rispetto al 2019. In aumento anche le riscossioni - pari a 909,31 mln di euro - che crescono del 69,90 per cento rispetto al 2018 e del 34,64 per cento rispetto al 2019. Quanto alle riscossioni totali - 1.106,91 mln di euro - l'aumento è stato del 24,89 per cento rispetto al 2018 e del 15,16 per cento rispetto al 2019.
- Relativamente al Titolo 3, gli accertamenti di competenza, pari a 351,49 mln di euro, risultano in diminuzione rispetto al 2018 (-5,52 per cento) e rispetto al 2019 (-2,83 per cento). In flessione le riscossioni di competenza - pari a 344,40 mln di euro - sia rispetto al 2018 (-5,30 per cento) che rispetto al 2019 (-2,36 per cento). In diminuzione anche le riscossioni totali sia rispetto al 2018 (-3,77 per cento) che al 2019 (-1,79 per cento).
- Con riguardo al Titolo 4, gli accertamenti del 2020, pari a 262,97 mln di euro, risultano in forte crescita sia rispetto all'esercizio 2018 (+25,72 per cento) che rispetto al 2019 (+28,24 per cento). In aumento pure le riscossioni di competenza sia sul 2018 (+104,94 per cento), che sul 2019 (+308,65 per cento). Anche per le riscossioni totali si registra un aumento sia rispetto al 2018 (+42,54 per cento) sia rispetto al 2019 (+66,48 per cento).

Relativamente al Titolo 5 si registra una diminuzione delle entrate di competenza sia sul 2018 (-36,43 per cento) che sul 2019 (-40,37 per cento). In diminuzione le riscossioni di competenza (-17,91 per cento sul 2018 e -36,32 per cento sul 2019) nonché le riscossioni totali (-17,01 per cento rispetto al 2018 e -42,77 per cento rispetto al 2019).

Tavola n. 4.3

	accertamenti				% 2020/2018	% 2020/2019	riscossioni									
	2018	2019	2020	competenza			2018		2019		2020		% 2020/2018 competenza	% 2020/2019 competenza	% 2020/2018 compet. + residui	% 2020/2019 compet. + residui
							competenza	compet. + residui	competenza	compet. + residui	competenza	compet. + residui				
Titolo 1	9.970,79	10.005,08	10.213,15	2,43	2,08	8.306,59	10.218,00	8.899,04	10.504,12	8.780,96	10.760,79	5,71	-1,33	5,31	2,44	
Titolo 2	668,31	805,69	1.281,97	91,82	59,12	535,19	886,32	675,34	961,17	909,31	1.106,91	69,90	34,64	24,89	15,16	
Titolo 3	372,01	361,72	351,49	-5,52	-2,83	363,67	366,82	352,72	359,40	344,40	352,98	-5,30	-2,36	-3,77	-1,79	
Titolo 4	209,17	205,06	262,97	25,72	28,24	76,38	173,30	38,31	148,38	156,54	247,02	104,94	308,65	42,54	66,48	
Titolo 5	231,71	247,01	147,30	-36,43	-40,37	176,34	197,92	227,31	287,01	144,76	164,25	-17,91	-36,32	-17,01	-42,77	
Titolo 6	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,35	0,00	2,18	0,00	1,12	0,00	0,00	-17,30	-48,71	
Titolo 7	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Titolo 9	2.056,39	1.874,71	2.389,60	16,20	27,47	2.055,05	2.056,66	1.874,44	1.875,76	2.389,30	2.389,58	16,26	27,47	16,19	27,39	
TOTALE	13.508,38	13.499,26	14.646,49	8,43	8,50	11.513,22	13.900,37	12.067,15	14.138,03	12.725,27	15.022,64	10,53	5,45	8,07	6,26	

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

4.2 Il fondo di cui all'art. 111 del d.l. n. 34 del 2020

Al fine di garantire alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'art. 111 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, ha istituito un apposito fondo, demandando a un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, l'individuazione dei criteri e delle modalità di riparto, sulla base della perdita di gettito al netto delle minori spese valutata dall'apposito tavolo tecnico in relazione alla situazione di emergenza e tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese.

A seguito della specifica richiesta avanzata dalla Sezione, la Regione ha fornito in merito i seguenti elementi conoscitivi.

Per le regioni a statuto ordinario, il fondo, inizialmente previsto in complessivi 500 milioni di euro, è stato ripartito in base alle prime valutazioni del tavolo tecnico e al successivo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni-Province autonome del 20 luglio 2020, Rep atti 114/CSR, prevedendo una percentuale di accesso per la Regione Emilia-Romagna dell'8,51% per un totale di euro 42.532.894,74. In sede di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione 2020–2022, la Regione ha iscritto il fondo in oggetto ed ha, in particolare, ridefinito le previsioni di competenza delle seguenti entrate:

- Addizionale regionale all'Imposta sul reddito delle persone fisiche e per l'Imposta regionale sulle Attività Produttive – IRAP complessivamente per 33,5 milioni di euro: sono state ridotte le previsioni del 10% rispetto alle stime fornite alla fine dell'anno 2019 dal Dipartimento delle finanze del MEF, in linea con quanto preventivato come calo del PIL nazionale;
- recupero fiscale effettuato dall'Agenzia delle entrate complessivamente per 15 milioni di euro: le previsioni sono state diminuite per il rallentamento nelle attività di accertamento e controllo tributario nonché di riscossione coattiva, soprattutto per l'IRAP;
- Addizionale regionale all'Accisa sul gas naturale per 2,9 milioni di euro: è stata ridotta la previsione in relazione al periodo di fermo delle attività economiche ed all'andamento climatico;
- Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili per 1,2 milioni di euro: la previsione è stata ridotta sulla base delle stime dell'Aeroporto Marconi di Bologna che ha previsto di un calo del traffico aereo del 60 per cento.

A seguito delle modifiche apportate all'art. 111 del d.l. n. 34 dall'art. 41, comma 1, lett. a), del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, e sulla base del citato accordo 114/CSR, con riferimento alle regioni a statuto ordinario sono stati previsti:

- la riformulazione della finalità dell'intervento stabilendola non più come concorso statale all'espletamento di specifiche funzioni (sanità, assistenza e istruzione) ma quale ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese;
- l'incremento del fondo per 1,2 miliardi ed il contestuale riparto degli importi spettanti a ciascuna regione, che nel caso dell'Emilia-Romagna, è stato definito in ulteriori euro 102.078.947,37 (incassati con reversale 45766 del 13 novembre 2020), per un totale complessivo di euro 144.611.842,11;
- la definizione, entro il 30 giugno 2021, dell'importo degli effettivi minori gettiti tenendo conto delle maggiori e minori spese e dei ristori.

Con l'art. 1, comma 823, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021), l'art. 111 del d.l. 34/2020 è stato ulteriormente modificato, prevedendo che le risorse del fondo non utilizzate al termine dell'esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione con la finalità di ristorare, nel biennio 2020-2021, la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e che le eventuali risorse ricevute in eccesso sono versate all'entrata del bilancio dello Stato. Inoltre, il comma 826, lett. a), dello stesso art. 1 della legge 178 ha ridefinito le modalità con cui sono riacquisite al bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2022, le risorse spettanti a titolo di ristoro delle minori entrate derivanti dalle attività di lotta all'evasione, pari a complessivi euro 950.751.551 nell'ambito delle complessive risorse assegnate.

Le risorse di cui trattasi, come previsto dal comma 2-sexies dell'articolo 111 citato sono state contabilizzate al titolo 2 delle entrate del bilancio regionale alla voce del piano dei conti finanziario E.2.01.01.01.001 «Trasferimenti correnti da Ministeri» (capitolo E02414).

Da ultimo con d.l. 30 aprile 2021, n. 56, è stato posticipato al 30 settembre 2021 il termine, (inizialmente fissato al 30 giugno 2021) entro il quale è determinato l'importo degli effettivi minori gettiti delle regioni a statuto ordinario tenendo conto delle maggiori e minori spese e dei ristori (art.111, c. 2-septies).

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione regionale, è tuttora in corso il confronto con il Governo e con il tavolo tecnico per definire le modalità di valutazione della perdita di gettito. Dai dati di monitoraggio che la Conferenza delle regioni sta predisponendo, la situazione della regione Emilia-Romagna, è quella riportata nella tavola seguente.

Tavola n. 4.4

Imposte, tasse e proventi assimilati + Manovre sanità	Rendiconto 2019 - Totale Entrate tributarie - Accertamenti	Rendiconto 2020 - Totale Entrate tributarie - Accertamenti	Totale riduzione entrate	Riparto ristoro minori entrate di 1.700 mil	Ristoro IRAP non destinato al FSN art.24 d.l. n. 34/2020	Differenza tra la riduzione del gettito e i ristori
(Importi in euro)						
	A	B	C=B-A	D	E	F=C+D+E
Imposte, tasse e proventi assimilati ordinarie	1.043.720.849,31	982.748.088,84	-60.972.760,47	144.611.842,00	500.000,00	-11.811.583,52
Imposte, tasse e proventi assimilati da accertamento e controllo	172.251.772,76	76.301.107,71	-95.950.665,05			
Totale riduzione	1.215.972.622,07	1.059.049.196,55	-156.923.425,52			

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

4.3 I criteri di quantificazione delle entrate

Sul piano metodologico, nella gestione delle entrate sono stati adottati i principi contabili generali e i principi contabili applicati di cui al d.lgs. n. 118/2011 e, specificamente, i principi della programmazione (allegato 4/1) e della contabilità finanziaria (allegato 4/2).

Le transazioni elementari delle diverse fasi che costituiscono la gestione delle entrate sono state codificate secondo quanto previsto dall'articolo 6 del d.lgs. n. 118/2011, con la struttura definita nell'allegato 7 dello stesso decreto legislativo.

Come precisato nella relazione che accompagna il progetto di legge, in applicazione del citato principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2, gli accertamenti dell'esercizio 2020 sono stati effettuati adottando i seguenti criteri, differenziati in relazione alle diverse tipologie di entrata:

- le entrate tributarie dovute dai contribuenti in regime di autoliquidazione sono state accertate per cassa. I residui attivi al 31 dicembre corrispondono ai pagamenti affluiti sui conti correnti postali

dedicati alla riscossione dei vari tributi negli ultimi giorni dell'anno e che non è stato tecnicamente possibile prelevare entro il termine dell'esercizio;

- i proventi derivanti dal contrasto all'evasione fiscale riguardanti, in particolare, la tassa automobilistica, diversamente da quanto avvenuto negli anni precedenti, sono stati accertati per cassa⁶ poiché l'esigibilità di tali ruoli è stata rinviata oltre il termine per l'approvazione del rendiconto in conseguenza della situazione di emergenza determinata dall'epidemia da Covid-19. Hanno continuato ad essere accertati per cassa i tributi, le sanzioni e gli interessi iscritti a ruolo negli esercizi precedenti al 2015;
- le entrate tributarie derivanti dalla manovra fiscale regionale sull'Irap e sull'Addizionale regionale all'IRPEF sono state accertate per un importo pari all'ultima stima comunicata dal Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento delle finanze, a norma dell'art. 77-*quater* del d.l. n. 112/2008 (prot. 7779 del 30 novembre 2020);
- per quanto riguarda le entrate tributarie destinate al finanziamento della sanità, Irap, Addizionale regionale all'IRPEF e Compartecipazione all'IVA sono state accertate sulla base dell'importo risultante dal riparto del Fondo sanitario nazionale per l'anno 2020;
- le entrate da trasferimenti statali, comunitari e di altri soggetti "a rendicontazione" sono state accertate contestualmente all'impegno della spesa correlata o, se incassati, sulla base delle riscossioni. I trasferimenti statali non "a rendicontazione", invece, sono stati accertati sulla base degli atti di assegnazione;
- le entrate derivanti dalla gestione di beni e dalla prestazione di servizi pubblici sono state accertate sulla base della idonea documentazione predisposta dalle strutture competenti ovvero, in mancanza, per cassa;
- gli interessi attivi sui conti correnti sono stati accertati sulla base degli estratti conto della Banca d'Italia; gli altri interessi, in particolare quelli su recuperi e le indennità di mora sulle somme iscritte a ruolo, sono stati accertati per cassa;
- le entrate relative alle sanzioni amministrative pecuniarie sono state accertate a fronte delle ordinanze-ingiunzioni di cui all'art. 18 della legge n. 689/1981, emesse e notificate dalla struttura competente ovvero, in caso definizione agevolata ai sensi dell'art. 16 della medesima legge, per cassa;
- le entrate da recuperi di contributi e di altre somme non dovute o incassate in eccesso, sono state accertate sulla base degli atti di revoca notificati al destinatario da parte della struttura competente;
- le somme dovute alla Regione in seguito a sentenza sono state accertate sulla base della sentenza medesima, che quantifica le somme da rifondere per le spese legali o ad altro titolo;
- relativamente alle entrate da cessioni di beni immobili, nel 2020 sono state accertate le rate in scadenza delle vendite con pagamento rateale del prezzo a norma dell'art. 16, comma 2, della l.r. n. 10/2000⁷, nonché i proventi delle vendite perfezionate nell'esercizio;

⁶ Per gli esercizi 2015-2019 queste entrate sono state accertate sulla base dei ruoli emessi, depurati dei provvedimenti di sgravio. In merito all'accantonamento effettuato a fronte di questi accertamenti si rinvia al paragrafo 3.9.1.1, riguardante la quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità.

⁷ L'art. 16, comma 2, della l.r. 25 febbraio 2000, n. 10, prevede che "Il pagamento del prezzo in forma rateale può essere autorizzato con atto del responsabile della struttura competente in materia di demanio e patrimonio. In tale caso, con lo stesso atto, sono definiti l'importo dell'anticipo da corrispondere alla stipula dell'atto, nonché il numero e la periodicità delle rate. La rateizzazione non può, comunque, avere una durata superiore a venti anni. Sull'importo rateale si applicano gli interessi, calcolati ad un tasso non inferiore a quello dell'interesse legale."

- le entrate per partite di giro e servizi conto terzi sono state accertate a fronte degli impegni sui corrispondenti capitoli di spesa oppure a seguito di riscossione.

4.4 Le entrate tributarie

Rinviando a quanto osservato all'inizio del capitolo relativamente all'attuale sistema di finanziamento regionale e, in particolare, sulla mancata attuazione delle previsioni in materia di federalismo fiscale, va tenuto presente che la Regione Emilia-Romagna dall'esercizio 2019, pur essendo venuta meno la sospensione dei provvedimenti di aumento delle aliquote e delle tariffe prevista dalla legge statale, non ha fatto ricorso alla leva fiscale.

Va, peraltro, segnalata l'introduzione, relativamente alle risorse idriche oggetto di sfruttamento dal 2019, di un canone a carico dei concessionari di acque minerali operata dall'art. 30 della l.r. 27 dicembre 2017, n. 25, che ha inserito l'art. 16-*bis* nella l.r. 17 agosto 1988, n. 32, concernente la disciplina delle acque minerali e termali.

Va, pure segnalata l'attivazione dell'Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA), istituita con l.r. n. 15 del 2012 e della quale, con l'art. 33 della l.r. n. 24 del 2012, era stata prevista l'attivazione a decorrere dal 1° luglio 2019. Con l'art. 3 del l.r. n. 8 del 2019 l'attivazione del tributo è stata differita al 1° gennaio 2020 e sono state introdotte modifiche alla sua originaria disciplina⁸. Il

⁸ In ordine all'Iresa, la giurisprudenza di merito (Commissione Tributaria Regionale per il Lazio, sezione XI, sentenza n. 4309 depositata il 16 luglio 2019), in relazione ad un possibile *vulnus* con i parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 53 e 119 della Costituzione, ha affermato che "9.1. [...] con riferimento alla richiamata statuizione della Corte costituzionale [n. 13/2005], la medesima Corte era chiamata a valutare la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via principale dalla Regione Lazio, del comma 15-*bis* dell'art. 13 del d.l. n. 145/2013, conv. in l. n. 9/2014, nella parte in cui stabilisce il valore massimo dell'aliquota dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, in quanto "la disposizione legislativa censurata, intervenendo nella materia del coordinamento del sistema tributario, affidata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, non sarebbe volta a stabilire un principio fondamentale di coordinamento, ma detterebbe una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni". La specifica questione, come sopra accennato, è stata ritenuta infondata, trattandosi di "norma di coordinamento, resa necessaria dalle finalità concorrenziali espressamente enunciate e concretamente perseguite dalla stessa disposizione" (cfr. Corte cost., sent. n. 13 del 2015). Se questa è la *ratio decidendi* della Corte costituzionale (sulla legittimità costituzionale degli effetti, sulla legislazione regionale, della norma statale relativa alla stabilita aliquota massima), non sembra che la successiva statuizione della Corte medesima, svolta *ad abundantiam* con riferimento alla diversa questione (avulsa dalla materia del contendere, in quanto vertente sull'art. 90, comma 1, della l. n. 324/2000, non oggetto di impugnazione dalla Regione Lazio) circa il vincolo di destinazione (definita "prioritaria") del gettito IRESA a finalità attinenti alla tutela dell'ambiente, possa ritenersi decisiva a qualificare detta indicazione statale come norma di coordinamento limitativa della potestà legislativa regionale in materia di finanza pubblica e del sistema tributario (ex art. 119, secondo comma, Cost.), fermo restando che la previsione regionale della destinazione del 10 per cento del gettito a spese dirette a limitare l'inquinamento acustico e ambientale appare sufficiente ad evitare il contrasto della disposizione regionale in questione, con riferimento al combinato disposto ex artt. 117, secondo comma, lettera s), e 119, secondo comma, Cost. In ogni caso, al termine "prioritario" (usato dal legislatore statale), in quanto significativo di una priorità, di una precedenza o di una anteposizione (cronologica o di importanza), sembra propriamente estranea la mera connotazione "quantitativa" o "percentuale", connotazione che la società contribuente vuole ad esso attribuire (con riferimento all'entità, espressa dalla legge regionale in termini percentuali, della destinazione ai fini ambientali dell'imposta incassata). 9.2. Invero, occorre ricordare che il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (con l'art. 8, comma 1) ha trasformato l'IRESA (insieme con altri tributi) da imposta erariale a "tributo regionale proprio" con decorrenza dal 1° gennaio 2013, facoltizzando le regioni stesse alla soppressione della stessa imposta. Nel momento in cui la Regione Lazio (con la legge reg. Lazio n. 2 del 2013) si è determinata a "mantenere" l'IRESA, questa imposta, ormai divenuta "tributo regionale proprio" (e quindi persa la sua originaria veste erariale), deve conformarsi (in sede di riparto, tra Stato e Regioni, delle rispettive competenze legislative) alle disposizioni statali ancora vigenti (artt. 90 e ss. della l. n. 342/2000), che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, limitatamente a quelle previsioni uniformanti i limiti massimi del tributo come previsto, ma solo successivamente alla legge reg. Lazio n. 2 del 2013, dal cit. art. 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145/2013, conv., con mod., in l. n. 9/2014. Ma dette disposizioni statali certamente non possono ritenersi vincolanti la discrezionalità del legislatore regionale, espressamente abilitato persino a sopprimere il tributo ovvero, come nella specie, a disciplinare detto "tributo proprio" anche con riferimento alla destinazione del relativo gettito. Tanto più che, già all'epoca in cui il tributo era ancora erariale, il comma 3 dell'art. 90 della l. n. 342/2000 (peraltro ancora vigente) prevedeva che la ripartizione del gettito potesse essere "effettuata al proprio interno da ciascuna regione o provincia autonoma sulla base dei programmi di risanamento e di disinquinamento acustico presentati dai Comuni" ubicati in prossimità degli aeroporti, e il successivo art. 93 della l. n. 342/2000 faceva salvi i poteri delle regioni e province autonome nel variare la misura dell'imposta. In seguito, l'art. 7, comma 1, lett. e), della l. n. 42 del 2009 (sul federalismo fiscale), ha espressamente riconosciuto che il gettito dei tributi regionali derivati è senza vincolo di destinazione, dovendo ciò valere, a maggior ragione, per quello dei tributi regionali propri (come nel caso dell'IRESA). Rientra, pertanto, nella discrezionalità del legislatore

modestissimo gettito del tributo conseguito nel 2020 è, ovviamente, da ricollegare alla drastica riduzione del traffico aereo nel corso dell'anno indotta dall'epidemia da Covid-19.

Tra i tributi regionali particolare rilievo assumono l'IRAP, l'Addizionale IRPEF e la Tassa automobilistica regionale. Presentano rilievo minore la Tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'Imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, le Tasse sulle concessioni regionali, l'IRESA (come si è rilevato, applicata nella Regione solo dal 2020), il Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, l'Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano.

Quanto alle entrate tributarie “devolute” dallo Stato, preminente rilievo ha la Compartecipazione regionale all'IVA, che assicura il maggior flusso finanziario al bilancio regionale. Rilievo più contenuto hanno le Compartecipazioni al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il Fondo nazionale trasporti.

I Servizi fitosanitari regionali provvedono alla riscossione della Tariffa fitosanitaria il cui gettito è destinato al potenziamento eventuale delle attività dei Servizi medesimi e alla copertura dei relativi costi. Fatta salva la preclusione temporanea per il triennio 2016-2018 di cui al già ricordato art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015, la possibilità di utilizzazione della leva fiscale da parte delle regioni è in via generale limitata alla determinazione dell'aliquota dei tributi propri entro un *range* prefissato dalla legge statale e – soltanto in alcuni casi – alla differenziazione dei soggetti passivi (per scaglioni di reddito nel caso dell'Addizionale IRPEF, per categorie economiche relativamente all'IRAP). Quanto alla gestione amministrativa dei tributi propri, è nella facoltà delle regioni, 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 avvalersi, su base convenzionale (IRAP) o in base alla previsione di legge (riscossione coattiva), degli apparati statali a ciò preposti.

Per le ragioni anzidette le misure dei prelievi fiscali si sono mantenute stabili anche nel 2020.

Con riferimento 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 tavola che segue è riportata l'articolazione degli scaglioni delle aliquote dell'Addizionale all'IRPEF adottata dalla Regione Emilia-Romagna.

regionale disciplinare il tributo divenuto regionale “proprio” (per espresso riconoscimento del legislatore statale), prevedendo una destinazione del gettito del medesimo travalicante lo scopo originariamente posto dal legislatore nazionale, ma comunque riservando alla specifica finalità di disinquinamento acustico un'importante parte del gettito (espressa nella misura del 10 per cento) [...]”.

Tavola n. 4.5

ALIQUOTE ADDIZIONALE REGIONALE ANNO 2020	
ALIQUOTA (*)	REDDITO
1,33%	0 - 15.000 euro
1,93%	15.001 - 28.000 euro
2,03%	28.001 - 55.000 euro
2,23%	55.001 - 75.000 euro
2,33%	oltre 75.000 euro

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

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

In relazione alle compartecipazioni, quella regionale al gettito dell'IIVA, 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'IIVA 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 tavole che seguono (Previsioni n. 4.5, Accertamenti n. 4.6 e Riscossioni n. 4.7) sono evidenziati gli andamenti delle entrate del Titolo 1 relativamente al triennio 2018-2020

Tavola n. 4.6

TITOLO 1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA					
ANNI 2018 - 2020					
PREVISIONI (COMPETENZA)					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2018	2019	2020	VAR. % 19/18	VAR % 20/19
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,20	0,19	0,19	-5,00	0,00
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo	0,10	0,08	0,09	-25,00	13,33
Tasse sulle concessioni regionali	0,50	0,41	0,41	-18,00	0,00
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	3,75	3,50	3,50	-6,67	0,00
Tassa fitosanitaria regionale	0,35	0,37	0,37	5,71	0,00
Tassa autom. Regionale	459,50	475,00	475,00	3,37	0,00
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	20,00	20,00	9,00	0,00	-55,00
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva	135,00	75,50	88,20	-44,07	16,82
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	84,00	86,00	81,15	2,38	-5,64
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	5,75	5,00	4,50	-13,04	-10,00
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	24,63	24,63	26,63	0,00	8,12
Imposta regionale emissioni sonore aeromobili	0,00	0,00	0,80		0,00
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	1.924,36	1.966,07	1.528,33	2,17	-22,26
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	75,73	74,98	75,03	-0,99	0,06
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	42,00	40,00	29,00	-4,76	-27,50
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva	25,00	23,00	12,00	-8,00	-47,83
Addizionale regionale I.R. Pe.F. - quota destinata alla Sanità	822,66	838,64	852,25	1,94	1,62
Addizionale regionale I.R. Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	281,52	295,73	275,38	5,05	-6,88
Addizionale regionale I.R. Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	8,00	7,00	4,50	-12,50	-35,71
Addizionale regionale I.R. Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva	4,00	4,50	4,50	12,50	0,00
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR.1/1971) - ora distinta sui singoli tributi	0,01	0,002	0,03	-80,00	1400,00
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00		
Atribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	0,00		
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive	0,00	0,00	0,00		
Proventi dalla autorizzazione alla raccolta di funghi epigei spontanei	0,004	0,01	0,01	20,47	0,00
Compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione e destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti	363,90	363,90	366,10	0,00	0,61
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	5.256,84	5.261,14	6.027,90	0,08	14,57
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	45,00	45,00	45,00	0,00	0,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità per Mobilità	358,74	310,48	332,20	-13,45	7,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE GENERALE	9.941,54	9.921,11	10.242,06	-0,21	3,24

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

TITOLO 1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVA E PEREQUATIVA					
ANNI 2018 - 2020					
ACCERTAMENTI					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2018	2019	2020	VAR. % 19/18	VAR. % 20/19
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,21	0,19	0,18	-8,87	-3,19
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo	0,11	0,10	0,10	-13,64	6,12
Tasse sulle concessioni regionali	0,53	0,53	0,50	-0,09	-6,00
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	3,59	3,42	3,51	-4,60	2,57
Tassa fitosanitaria regionale	0,37	0,45	0,42	19,71	-5,43
Tassa autom. Regionale	506,20	535,31	488,47	5,75	-8,75
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	19,25	13,59	4,10	-29,40	-69,86
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva	84,08	77,20	11,38	-8,19	-85,26
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	83,28	86,82	76,20	4,25	-12,22
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	5,17	4,48	4,65	-13,20	3,59
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	24,50	25,37	26,29	3,59	3,62
Imposta regionale emissioni sonore aeromobili	0,00	0,00	0,52		
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	1.921,07	1.959,28	1.528,33	1,99	-22,00
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	80,26	81,74	72,76	1,83	-10,99
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	46,28	42,53	34,24	-8,11	-19,49
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva	29,89	22,63	14,46	-24,28	-36,12
Addizionale regionale I.R.Pe. F. - quota destinata alla Sanità	822,08	845,42	852,25	2,84	0,81
Addizionale regionale I.R.Pe. F. - quota non destinata alla Sanità	288,60	305,31	309,12	5,79	1,25
Addizionale regionale I.R.Pe. F. - gettito derivante dall'attività di recupero	9,20	9,33	7,33	1,46	-21,47
Addizionale regionale I.R.Pe. F. - gettito derivante da riscossione coattiva	6,73	6,87	4,47	2,11	-34,89
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 LR1/1971) - ora distinta sui singoli tributi	0,03	0,09	0,33	210,73	266,14
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00		
Atribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	0,00		
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive	0,00	0,00	0,00		
Proventi dalla autorizzazione alla raccolta di funghi epigei spontanei	0,00	0,01	0,01	54,94	-19,04
Compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti	363,90	367,58	366,35	1,01	-0,33
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità	5.256,84	5.261,14	6.027,90	0,08	14,57
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	59,87	45,21	47,07	-24,50	4,11
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - quota destinata alla Sanità per Mobilità	358,74	310,48	332,20	-13,45	7,00
Compartecipazione regionale all' I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE GENERALE	9.970,79	10.005,08	10.213,15	0,34	2,08

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

Tavola n. 4.8

TITOLO 1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIBUTIVAE PEREQUATIVA					
ANNI 2018 - 2020					
RISCOSSIONI (CASSA)					
(Importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE	2018	2019	2020	VAR. % 18/17	VAR % 19/18
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,21	0,19	0,18	-8,87	-3,19
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo	0,11	0,10	0,10	-13,28	5,86
Tasse sulle concessioni regionali	0,52	0,52	0,52	0,47	-0,45
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca	3,58	3,42	3,51	-4,49	2,75
Tassa fitosanitaria regionale	0,37	0,44	0,44	21,48	-1,39
Tassa autom. Regionale	510,05	529,15	484,12	3,74	-8,51
Tassa autom. Regionale gettito derivante dall'attività di recupero	21,47	13,32	4,31	-37,94	-67,64
Tassa automobilistica regionale - gettito derivante da riscossione coattiva	39,78	38,78	21,21	-2,52	-45,31
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	83,19	83,98	76,77	0,96	-8,59
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	5,16	4,49	4,65	-13,10	3,50
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	25,15	24,63	25,48	-2,04	3,45
Imposta regionale emissioni sonore aeromobili	0,00	0,00	0,52		
I.R.A.P. - quota destinata alla Sanità	1.911,01	1.934,06	1.504,23	1,21	-22,22
I.R.A.P. - quota non destinata alla Sanità	79,26	76,52	81,52	-3,45	6,53
I.R.A.P. - gettito derivante dall'attività di recupero	46,28	42,53	34,24	-8,11	-19,49
I.R.A.P. - gettito derivante da riscossione coattiva	29,89	22,63	14,46	-24,28	-36,12
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota destinata alla Sanità	822,08	876,43	843,53	6,61	-3,75
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - quota non destinata alla Sanità	282,66	281,23	295,45	-0,51	5,06
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante dall'attività di recupero	9,20	9,33	7,33	1,46	-21,47
Addizionale regionale I.R.Pe.F. - gettito derivante da riscossione coattiva	6,73	6,87	4,47	2,11	-34,89
Riscossione coattiva di tributi regionali (art. 6 l.r. n. 1/1971) - ora distinta sui singoli tributi	0,03	0,09	0,33	210,73	266,14
Quota di accisa sulla benzina	0,00	0,00	0,00		
Atribuzione quota accisa sul gasolio	0,00	0,00	0,00		
Imposta sostitutiva sui proventi dei titoli obbligazionari e altre imposte sostitutive	0,00	0,00	0,00		
Proventi autorizzazione raccolta funghi	0,00	0,01	0,005	69,60	-24,22
Compartecipazione al gettito delle accise sulla benzina e sul gasolio per autotrazione destinate ad alimentare il fondo nazionale trasporti	363,90	367,58	355,16	1,01	-3,38
Compartecipazione regionale all'I.V.A. - quota destinata alla Sanità	5.591,48	5.832,13	6.619,42	4,30	13,50
Compartecipazione regionale all'I.V.A. - quota non destinata alla Sanità	59,87	45,21	47,07	-24,50	4,11
Compartecipazione regionale all'I.V.A. - quota destinata alla Sanità per Mobilità	326,02	310,48	331,75	-4,77	6,85
Compartecipazione regionale all'I.V.A. - gettito derivante dall'attività di recupero	0,00	0,00	0,00		
TOTALE GENERALE	10.218,00	10.504,12	10.760,79	2,80	2,44

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

Nell'esercizio 2020, le previsioni complessive relative ai tributi del Titolo 1 presentano un incremento del 3,24 per cento rispetto all'esercizio precedente a fronte della flessione rilevata nel 2019 (-0,21 per cento). L'incremento nel triennio è del 3,02 per cento. Per quanto attiene specificamente al confronto con le previsioni dell'esercizio 2019, rilievo maggiore ha la variazione di segno positivo della Compartecipazione regionale all'IVA destinata alla Sanità (+766,77 mln pari a +14,57 per cento). Tra le variazioni negative si segnalano quella dell'IRAP destinata alla Sanità (-437,74 mln, pari a -22,26 per cento) e quella relativa alla Tasse automobilistiche regionali, il cui gettito derivante dall'attività di

recupero diminuisce di -11 mln (-55 per cento), mentre per le stesse Tasse appare in ripresa il gettito derivante dalla riscossione coattiva (+12,7 mln pari a +16,82 per cento).

Gli accertamenti delle entrate tributarie presentano un incremento nel triennio del 2,43 per cento (+0,34 per cento nel 2019 rispetto al 2018 e +2,08 per cento nel 2020 rispetto al 2019). All'interno dell'aggregato nel 2020 l'andamento positivo deriva dall'incremento della Compartecipazione regionale all'IVA – quota destinata alla Sanità, che passa da 5.261,14 mln nel 2019 a 6.027,90 mln nel 2020 (+14,57 per cento).

Tra le flessioni maggiori in termini assoluti l'IRAP quota destinata alla Sanità, che scende da 1.959,28 mln nel 2019 a 1.528,33 nel 2020 (-22,0 per cento), e la Tassa automobilistica regionale, che passa da 535,31 mln nel 2019 a 488,47 nel 2020 (-8,75 per cento).

In drastica riduzione, a causa del blocco delle procedure, tutti gli importi accertati derivanti dall'attività di recupero dell'evasione fiscale (sulla Tassa automobilistica, sull'IRAP, sull'Addizionale regionale IRPEF) che ammontano complessivamente a 45,66 mln di euro a fronte dei 65,45 mln di euro accertati nel 2019 e di 74,72 mln di euro accertati nell'esercizio 2018.

Pure in flessione 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), che ammontano a complessivi 30,31 mln di euro a fronte di 106,79 mln di euro nel 2019 e di 120,7 mln di euro nel 2018.

La previsione in bilancio e la registrazione nelle scritture contabili delle entrate di incerta e difficile esazione, che un tempo erano 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. Anche l'accantonamento operato con il consuntivo 2020 fornisce integrale copertura ai crediti presenti in bilancio, al netto di quelli nei confronti di pubbliche amministrazioni o garantiti da fideiussione o dallo Stato. In proposito si rinvia al precedente punto 3.9.1.1.

Quanto alle riscossioni del Titolo 1, si registra un incremento della Compartecipazione regionale all'IVA quota Sanità, che passa da 5.832,13 nel 2019 a 6.619,42 nel 2020 (+13,50 per cento). Tale variazione positiva controbilancia la forte riduzione, per le ragioni legate alla crisi sanitaria, dell'IRAP, passata da 1.934,06 nel 2019 a 1.504,23 nel 2020 (-22,22 per cento) e della Tassa automobilistica regionale, passata da 529,15 nel 2019 a 484,12 nel 2020 (-8,51 per cento).

4.5 La Tassa automobilistica regionale

Relativamente alla gestione della Tassa automobilistica⁹, nella tavola che segue si espongono i dati gestionali che riguardano le annualità 2015 e successive.

Osservando l'anno 2015 che, in considerazione del tempo trascorso, può considerarsi significativo per valutare la capacità complessiva di riscossione del tributo, emerge che a fronte di un gettito atteso di

⁹ Con riguardo alla gestione della Tassa automobilistica, per la quale, sulla base della previsione contenuta nell'art. 26 della l.r. 26 luglio 2007, n. 13, la Regione Emilia-Romagna si avvale in convenzione dei servizi dell'Automobile Club d'Italia, va segnalata la recente ordinanza 30 giugno 2020 della Corte di giustizia dell'Unione europea – Nona Sezione (causa C-618/19), secondo la quale “L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire il pubblico registro automobilistico.”.

538.965 mln di euro, al netto delle esenzioni/riduzioni, ecc., il tasso di mancata riscossione risulta del 9,36 per cento.

Va, peraltro, evidenziato che il miglioramento del dato rispetto a quello emerso, con riferimento alla stessa annualità 2015 (10,3 per cento) deriva in buona misura da una rettifica del “gettito atteso” calcolato dall’Amministrazione, che in sede di risposta istruttoria per il 2019 era stato quantificato in 542,8 milioni di euro e che ora è stato rettificato in 539 milioni.

Va, comunque, dato atto che per gran parte dell’esercizio 2020 le attività di riscossione coattiva affidate dalla Regione all’Agenzia entrate-Riscossione sono state sospese causa emergenza sanitaria.

Pur con tali cautele di valutazione, risulta evidente che, anche in presenza di un tributo il cui presupposto d’imposta appare di agevole individuazione, e nonostante la più elevata *tax compliance* che si registra in Emilia-Romagna rispetto ad altre realtà territoriali, una quota non trascurabile dell’imposta dovuta – al momento oltre 50 milioni di euro - non viene riscossa anche a seguito di sollecitazioni al pagamento e di avvio di procedure coattive.

Come già rilevato in passato, una delle cause del fenomeno deve essere individuata nella persistente limitata efficacia dell’azione di riscossione coattiva affidata ad Agenzia entrate-Riscossione, che finora ha permesso di conseguire, a distanza di cinque anni dal presupposto, meno del 30 per cento del tributo iscritto¹⁰.

Va pure segnalato che, a fronte di una progressiva crescita del gettito atteso, presumibilmente correlata all’incremento dei veicoli soggetti ad imposizione, il tasso di adempimento nei termini risulta tendenzialmente decrescente (dal 55,76 per cento nel 2015 al 51,77 nel 2019, con un miglioramento in controtendenza al 52,13 nel 2020), mentre il tasso di adempimento spontaneo complessivo (pagamento nei termini + ravvedimento) sembrerebbe restare sempre al di sotto dell’81 per cento nel triennio 2017-2019.

Infine, va segnalato il persistere di un rilevante fenomeno di versamenti effettuati in ritardo, ma spontaneamente, dai contribuenti. In termini di importi versati, si tratta di circa il 35 per cento dei pagamenti spontanei complessivi (nei termini e oltre i termini).

La rilevanza del fenomeno induce a rinnovare la sollecitazione per assumere specifiche iniziative al fine di ridurre tali non intenzionali omissioni mediante l’adozione di sistemi di comunicazione preventiva ai contribuenti basati sulle moderne tecnologie non onerose, quali invio di *sms*, *email*, *WhatsApp* e simili.

¹⁰ L’inefficienza della riscossione coattiva è stata oggetto da parte della Corte di specifiche valutazioni, in particolare con il *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica* (Sez. Riunite, delib. SSRRCO/9/2021/RCFP dell’8 giugno 2021), nel quale si è auspicata una organica ed ampia revisione dell’intero sistema della riscossione.

Tavola n. 4.9

TASSA AUTOMOBILISTICA REGIONALE (2015-2020)

(Importi in migliaia di euro)

	anno di competenza dei tributi					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gettito lordo teorico (A)	570.774	578.319	599.145	619.182	631.126	645.500
Esenzioni/riduzioni (B) riconosciute sui veicoli indicati in nota (1)	31.809	33.892	35.556	36.706	36.373	40.219
Gettito atteso (A-B)	538.965	544.427	563.589	582.476	594.753	609.114
Pagamenti spontanei nei termini	300.545	302.863	308.285	308.998	307.929	317.543
	238.420	241.564	255.304	273.478	286.824	291.571
Ravvedimenti spontanei:	149.967	157.363	152.630	171.691	177.338	112.672
- di cui tributi	141.101	149.691	146.712	162.545	172.524	110.243
- di cui sanzioni	8.338	7.352	5.667	8.578	4.378	2.415
- di cui interessi	564	442	249	568	436	14
Ravvedimenti avvisi bonari - Nota (2):	36.395	37.973	38.585	20.066	16.462	
- di cui tributi	27.527	28.606	29.215	15.345	15.722	
- di cui sanzioni	8.257	8.581	8.765	4.420	676	
- di cui interessi	575	664	605	301	64	
Accertamenti affidati ad ADER con diretta iscrizione a ruolo al netto degli sgravi- art. 4 l.r. n. 17/2011 - Nota (3) e Nota (4) :	89.892	84.301	105.272	106.487		
- di cui tributi	66.742	62.604	78.165	79.054		
- di cui sanzioni	20.019	18.780	23.446	23.758		
- di cui interessi	3.130	2.917	3.661	3.675		
Riscossioni a seguito di diretta iscrizione a ruolo:	25.064	17.466	4.917	109		
- di cui tributi	18.624	12.975	3.650	81		
- di cui sanzioni	5.573	3.892	1.096	24		
- di cui interessi	867	599	170	4		
Atti di accertamento emessi art. 17 d.lgs. n. 472/1997 al netto degli annullamenti in autotutela - Nota (5):	2.703	5.396	1.406	12.926	582	71
- di cui tributi	2.003	3.979	1.188	9.672	549	68
- di cui sanzioni	591	1.181	173	2.873	30	3
- di cui interessi	109	236	44	381	4	0
Riscossioni a seguito di accertamenti art. 17 d.lgs. n. 472/1997:	739	1.714	384	4.004	182	17
- di cui tributi						
- di cui da "rottamazioni"						
- di cui sanzioni						
- di cui interessi						

(1) veicoli intestati a disabili art. 3, comma 3, della L. n. 104/1992- veicoli esenti ai sensi art. 17 TU n. 39/1953 (es. ambulanze - di proprietà di ambasciate e diplomatici etc) - auto storiche art. 7 l.r. n. 15/2012 e art. 63 l. n. 342/2000 - auto ibride per il triennio 2016-2018 - auto di proprietà della Regione art. 6 l.r. n.15/2012 - autoelettriche - sono stati inclusi i veicoli per i quali ACI ha comunicato perdite di possesso e confiscate

(2) Dall'anno 2019 vengono postalizzati direttamente dalla Regione sia tramite PEC che per posta ordinaria comunicazioni mirate al singolo contribuente allegando il modello Agid per effettuare il pagamento tramite la piattaforma digitale PagoPA con sanzione in ravvedimento. La campagna di spedizione e la conseguente lavorazione delle comunicazioni non è ancora terminata.

(3) Con riferimento in particolare agli anni d'imposta 2017 - 2018 si segnala che l'attività di notifica delle cartelle e la riscossione è stata sospesa dal governo con più provvedimenti a partire dall'8 marzo 2020 dall'art. 68 del decreto-legge n.18/2020 (cd. Decreto Cura Italia) e il MEF ha comunicato che è in corso di definizione il provvedimento normativo che differirà al 31 maggio 2021, il termine di sospensione delle attività di riscossione, attualmente fissato al 30 aprile 2021 dall'art. 4 del decreto-legge n. 41/2021 (cd. Decreto Sostegni). La situazione legata all'emergenza sanitaria Covid-19 ha forti ripercussioni sulle attività accertative e sulla stessa riscossione.

(4) La Regione accerta in via ordinaria tramite diretta iscrizione a ruolo ai sensi dell'art. 4 della legge regionale n. 17/2011 che recita: "1. L'accertamento dell'omesso, insufficiente o tardivo versamento della tassa automobilistica e l'irrogazione delle sanzioni e dei relativi accessori sono effettuati in via ordinaria mediante iscrizione a ruolo coattivo, reso esecutivo entro il termine di cui all'articolo 5 del decreto-legge n. 953 del 1982, convertito con modificazioni dalla legge n. 53 del 1983, con le modalità previste dal titolo I, capo II, e dal titolo II del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito)". A seguito dell'emergenza Covid-19 le attività di affidamento ad ADER delle somme da porre a recupero relative all'anno d'imposta 2018 sono state validate dalla Regione ma le conseguenti successive attività di competenza di ADER sono sospese.

(5) E' stata incrementata l'attività accertativa degli uffici regionali con notifica di atto di accertamento e irrogazione di sanzioni ai sensi dell'art. 17 d.l. n. 472/1997 per far fronte alle richieste di regolarizzare la posizione fiscale (ad esempio per concedere una rateizzazione, per accertare su nuovo proprietario, per definire posizioni di società e ditte in liquidazione, per la chiusura di pratiche ereditarie, per insinuarsi in procedura concorsuale ecc.).

(6) In banca dati il dato della riscossione su accertamento è fornito in via aggregata.

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

Tavola n. 4.10

ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI TITOLI 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 9						
2018 - 2020						
(Importi in milioni di euro)						
	2018		2019		2020	
	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.970,79	10.218,00	10.005,08	10.504,12	10.213,15	10.760,79
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	668,31	886,32	805,69	961,17	1.281,97	1.106,91
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	372,01	366,82	361,72	359,40	351,49	352,98
TITOLO 4 - Entrate in conto capitale	209,17	173,30	205,06	148,38	262,97	247,02
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	231,71	197,92	247,01	287,01	147,30	164,25
TITOLO 6 - Accensione prestiti	0,00	1,35	0,00	2,18	0,00	1,12
TITOLO 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0
TITOLO 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	2.056,39	2.056,66	1.874,71	1.875,76	2.389,60	2.389,58

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

4.6 Le entrate dei titoli da 2 a 9

Gli accertamenti e le riscossioni delle entrate dei titoli da 2 a 9 nel triennio 2018-2020, sono riepilogati nella tavola 4.10.

Relativamente al Titolo 2 (Trasferimenti correnti), agli incrementi che, rispetto al 2019, si registrano nel 2020 sia con riguardo agli accertamenti (+59,11 per cento) che con riguardo alle riscossioni (+15,16 per cento) ha concorso l'assegnazione statale a ristoro delle minori entrate causate dall'emergenza sanitaria (si veda il precedente punto 1.2).

Quanto alle entrate extra-tributarie del Titolo 3, rispetto all'anno precedente, si è registrata nel 2020 una flessione sia degli accertamenti (-10,23 mln di euro, pari a -2,83 per cento) che delle riscossioni (-6,42 mln di euro, pari a -1,79 per cento).

Crescono sul 2019 le entrate in conto capitale rilevate nel Titolo 4, sia per quanto concerne gli accertamenti (+57,91 mln di euro, pari a +28,24 per cento) che le riscossioni (+98,64 mln di euro, pari a +66,48 per cento).

Diminuiscono, al contrario, le entrate da riduzione di attività finanziarie riportate nel Titolo 5 sia in termini di accertamenti (-99,71 mln di euro, corrispondenti a -40,37 per cento) che di riscossioni (-122,77 mln di euro, corrispondenti a -42,77 per cento).

Tavola n. 4.11

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE - ANNI 2018 - 2020

(Importi in milioni di euro)

		Stanziamenti definitivi		
		2018	2019	2020
A) ENTRATE (1)		11431,56	11607,45	12725,83
B) LIBERE		10428,60	10365,95	10865,75
C) VINCOLATE		1002,97	1241,50	1860,08
di cui:	- COMUNITARIE	247,95	223,34	234,04
	- STATALI	750,85	1013,68	1620,50
	- DA ALTRI SOGGETTI	4,16	4,48	5,54
B)/A) %		91,23	89,30	85,38
C)/A) %		8,77	10,70	14,62
		Accertamenti		
		2018	2019	2020
A) ENTRATE (1)		11.223,15	11.379,78	12.111,58
B) LIBERE		10.484,65	10.457,83	10.888,44
C) VINCOLATE		738,50	921,96	1.223,14
di cui:	- COMUNITARIE	134,81	108,08	151,74
	- STATALI	599,53	809,34	1.067,23
	- DA ALTRI SOGGETTI	4,16	4,53	4,17
B)/A) %		93,42	91,90	89,90
C)/A) %		6,58	8,10	10,10
		Riscossioni totali		
		2018	2019	2020
A) ENTRATE (1)		11.647,31	11.975,32	12.469,68
B) LIBERE		10.724,92	11.025,30	11.435,92
C) VINCOLATE		922,39	950,02	1.033,77
di cui:	- COMUNITARIE	142,92	138,68	80,68
	- STATALI	775,16	806,77	949,12
	- DA ALTRI SOGGETTI	4,31	4,57	3,97
B)/A) %		92,08	92,07	91,71
C)/A) %		7,92	7,93	8,29

(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 depositate nel conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato (cap. E07170)

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

Nella tavola 4.11 si riporta l'andamento delle entrate libere e vincolate rilevate nelle fasi di previsione definitiva, accertamento e riscossione nel triennio 2018-2020 (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 2020, 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 14,62 per cento, in aumento sia rispetto all'esercizio 2019 (10,70 per cento) che al 2018 (8,77 per cento).

Anche gli accertamenti delle entrate vincolate nell'esercizio 2020 aumentano rispetto a quelli dell'esercizio 2019 con un'incidenza sul totale del 10,10 per cento a fronte di un'incidenza dell'8,10 per cento nel 2019.

In crescita nel 2020, rispetto al 2019, la percentuale delle riscossioni afferenti alle entrate vincolate sul totale delle riscossioni (8,29 nel 2020 a fronte del 7,93 nel 2019).

4.7 Gli indicatori finanziari sulle entrate

La Relazione al rendiconto 2020 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 tavola 4.12 si evidenziano, con riferimento al triennio 2018-2020, gli indicatori inerenti alle Entrate unitamente ad alcuni ulteriori parametri valutativi specificamente riguardanti la capacità previsionale.

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

Nel 2020, rispetto all'esercizio precedente, risultano in miglioramento i seguenti indicatori:

- la capacità di entrata, che esprime il rapporto tra le entrate conseguite e la massa riscuotibile (passato da 0,70 a 0,71);
- la velocità di riscossione, che determina quanta parte delle risorse giuridicamente esigibili (accertamenti + residui attivi) riesce a tradursi in effettivi introiti (passato da 0,75 a 0,77);
- l'indice di smaltimento dei residui attivi, dato dal rapporto tra le riscossioni in conto residui e l'ammontare dei residui attivi iniziali (passato da 0,44 a 0,55);
- la capacità di previsione sui residui, costituita dal rapporto tra i residui attivi previsti e i residui attivi iniziali (passato da 1,21 a 1,25);
- indice di consistenza dei residui attivi, che esprime l'apporto della gestione di competenza alla formazione dei residui attivi (passato da 0,29 a 0,26);
- l'indice di accumulazione dei residui attivi, che quantifica le variazioni nel volume dei residui attivi in conseguenza della gestione (passato da -0,14 a -0,11).

In peggioramento sono:

- capacità di previsione degli stanziamenti, che esprime il rapporto tra le previsioni iniziali e lo stanziamento finale di competenza, passato da 0,94 a 0,88;
- 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 0,90 a 0,89).

Per quanto riguarda la gestione dei residui attivi, la Relazione della Giunta al Progetto di legge rileva come le regioni dipendano fortemente dalla variabile non governabile costituita dalla regolazione contabile delle quote di anticipazioni mensili per il finanziamento del Servizio sanitario regionale.



In particolare, nella valutazione degli scostamenti tra i vari esercizi occorre considerare che l'indice di accumulazione dei residui attivi si basa sull'accertamento per competenza e non per cassa delle entrate di dubbia e difficile esazione.

INDICATORI FINANZIARI

PARTE ENTRATA *

ANNI 2018 - 2020

Descrizione indicatori	Formula indicatori	2018	2019	2020
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sfc]$	0,94	0,94	0,88
Capacità di previsione sui residui	$[Rap/Rai]$	1,20	1,21	1,25
Capacità di entrata	$[R/MR]$	0,65	0,70	0,71
Velocità di riscossione	$[R/(Rai+A)]$	0,71	0,75	0,77
Grado di realizzazione dell'entrata	$[A/Sfc]$	0,88	0,90	0,89
Indice di smaltimento dei residui attivi	$[(Rr+Rae)/Rai]$	0,47	0,44	0,55
Indice di accumulazione dei residui attivi	$[(Rac-Rai)/Rai]$	-0,08	-0,14	-0,11
Indice di consistenza dei residui attivi	$\{Rac/[A+(Rai-Rr-Rae)]\}$	0,33	0,29	0,26

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

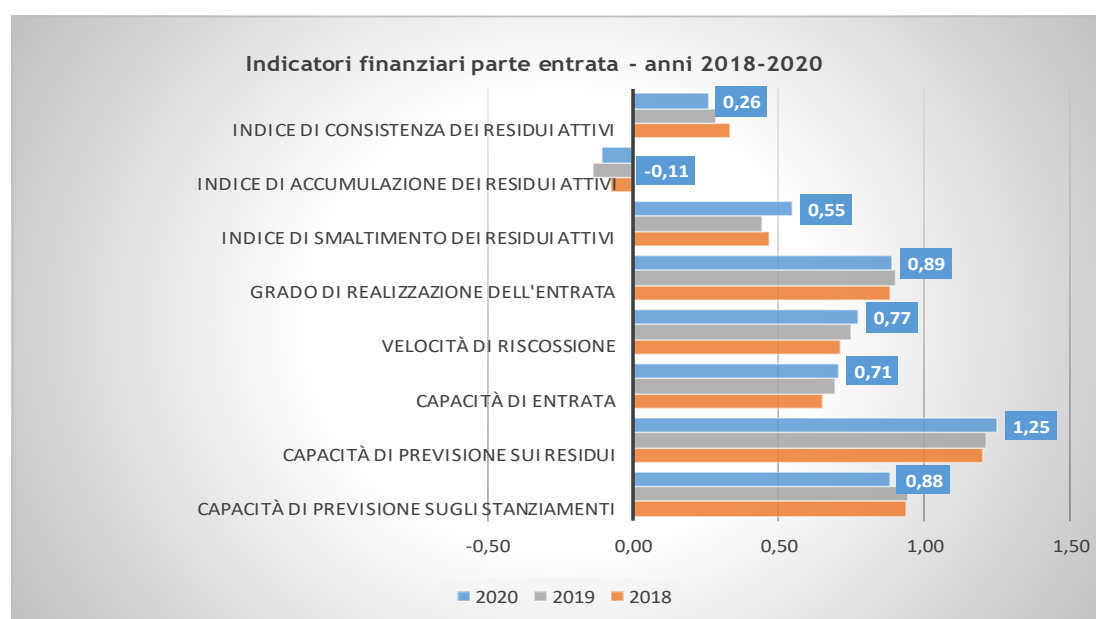
GESTIONE ENTRATE EFFETTIVE

(Importi in milioni di euro)

Entrata	Codici	2018	2019	2020
Previsioni iniziali	Pi	12.173,89	12.154,14	12.162,68
Stanziamiento finale di competenza	Sfc	12.997,50	12.895,82	13.775,30
Residui attivi iniziali	Rai	5.128,90	4.726,66	4.073,35
Massa riscuotibile	MR	18.126,40	17.622,48	17.848,64
Accertamenti	A	11.452,00	11.624,55	12.256,89
Riscossioni	R	11.843,71	12.262,27	12.633,06
Riscossioni residui	Rr	2.385,55	2.069,56	2.297,09
Residui attivi eliminati o riprodotti	Rae	-10,52	-15,59	-63,05
Residui attivi complessivi da riportare	Rac	4.726,66	4.073,35	3.634,12
Residui attivi previsti	Rap	6.157,59	5.733,32	5.090,60

* 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'attività di programmazione, gestione e rendicontazione della spesa nel rinnovato assetto introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 è proseguita nell'esercizio 2020, pur in un quadro in evoluzione.

Decisivo rilievo, nella gestione del processo di spesa, presenta la registrazione degli impegni nelle scritture contabili in conformità a quanto previsto dall'art. 56 del citato d.lgs. n. 118 e dal punto 5, Allegato 4/2, del principio contabile concernente la contabilità finanziaria "potenziata"¹¹, per il quale, pur se il provvedimento di impegno deve annotare l'intero importo della spesa, la registrazione dell'impegno che ne consegue, a valere sulla competenza, avviene nel momento in cui l'impegno è giuridicamente perfezionato, con imputazione agli esercizi finanziari in cui le singole obbligazioni passive risultano esigibili.

L'imputazione dell'impegno è ora correlata quindi 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 relativi alle 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 momento rilevante 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.

5.2 Gli impegni

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

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

La gestione di competenza del 2020 ha messo in luce una buona capacità gestionale dell'Amministrazione regionale, essendosi registrate differenze contenute tra stanziamenti ed impegni. A fronte di previsioni definitive per spese di competenza pari a 18.663 mln di euro, escludendo il saldo negativo dell'esercizio precedente, il totale degli impegni, pressoché coincidente con quello registrato nell'esercizio precedente, ammonta a 14.473 mln di euro, corrispondente al 77,55 per cento delle previsioni. I pagamenti sono stati pari a 12.316 mln di euro, corrispondenti all'85,09 per cento delle somme impegnate, in flessione rispetto al 2019. I residui dalla gestione di competenza ammontano a

¹¹ 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."

2.157 mln di euro, che rappresentano il 14,90 per cento degli impegni, con un lieve peggioramento rispetto al dato registrato nel 2019.

I dati esposti nella tavola n. 5.1 riflettono gli andamenti nel triennio 2018-2020 delle spese effettive suddivise per Titoli. In relazione ai dati complessivi, si rileva che nel 2020 gli stanziamenti, gli impegni e i pagamenti registrano un andamento in aumento rispetto agli stessi dati del 2019. L'incidenza dei pagamenti complessivi sugli impegni peggiora nel 2020 rispetto al 2019, passando dall'89,40 all'85,09 per cento.

Tavola n. 5.1

LA SPESA REGIONALE PER TITOLI									
ANNI 2018 - 2020									
(Importi in mln di euro)									
TITOLI	2018			2019			2020		
	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti c/competenza	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti c/competenza	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti c/competenza
1 Spese correnti	11.062,72	10.501,95	9.890,13	11.263,01	10.700,70	10.182,51	12.133,73	11.441,74	10.562,65
2 Spese in conto capitale	933,47	378,15	157,13	968,75	387,32	135,06	1.429,38	436,38	204,52
3 Spese per incremento attività finanziarie	315,60	244,44	244,44	303,20	247,93	246,01	313,33	158,61	155,11
4 Rimborso prestiti	965,32	87,09	87,09	920,68	65,83	65,83	876,29	47,02	47,02
5 Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	4.019,55	2.056,39	820,09	3.895,38	1.874,71	1.239,77	3.910,28	2.389,60	1.346,82
TOTALE TITOLI	17.296,66	13.268,01	11.198,88	17.351,02	13.276,49	11.869,19	18.663,02	14.473,35	12.316,12

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

Lo scarto del 22,45 per cento fra somme stanziati e somme impegnate è dovuto alle economie di stanziamento accertate nelle spese di parte effettiva in chiusura dell'esercizio 2020. Rispetto all'esercizio precedente le economie di stanziamento diminuiscono lievemente nel 2020. Se si esclude dal computo il titolo 7 "Uscite per conto terzi partite di giro", emerge un aumento del rapporto fra stanziamenti e impegni, che passa dal 15,26 per cento del 2019 al 18,01 per cento del 2020.

Nella tavola n. 5.2 sono riportati i dati della spesa regionale nell'esercizio finanziario 2020, con riferimento ai diversi momenti dello stanziamento, dell'impegno e del pagamento, disaggregati per missioni.

LA SPESA REGIONALE 2020 PER MISSIONI

(Importi in mln di euro)

Cod. missione	Descrizione	Stanziamanti	Impegni	Pagamenti conto competenza
01	Servizi istituzionali, generali e di gestione	581,19	347,51	319,61
02	Giustizia	0,00	0,00	0,00
03	Ordine pubblico e sicurezza	6,23	3,51	1,27
04	Istruzione e diritto allo studio	89,56	77,49	62,66
05	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	67,44	49,43	34,60
06	Politiche giovanili, sport e tempo libero	45,51	13,31	10,19
07	Turismo	140,49	63,91	25,28
08	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	113,30	40,82	25,98
09	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	132,62	95,41	69,67
10	Trasporti e diritto alla mobilità	894,80	556,37	501,49
11	Soccorso civile	49,47	38,19	31,84
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	302,82	239,04	211,02
13	Tutela della salute	10.302,44	9.985,66	9.338,69
14	Sviluppo economico e competitività	312,64	164,25	64,64
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	446,68	184,13	136,36
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	179,23	151,72	96,54
17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	62,78	22,61	3,47
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	97,58	32,94	22,26
19	Relazioni internazionali	8,96	6,43	2,73
20	Fondi e accantonamenti	907,87	0,00	0,00
50	Debito pubblico	11,02	11,02	11,02
60	Anticipazioni finanziarie	0,10	0,00	0,00
99	Servizi per conto terzi	3.910,28	2.389,60	1.346,82
totali		18.663,02	14.473,35	12.316,12

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

La Missione 1 (Servizi istituzionali, generali e di gestione), la Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità) e la Missione 13 (Tutela della salute), la quale ultima assorbe la gran parte della spesa regionale, presentano le migliori *performance* in termini di velocità di cassa, mentre in termini di capacità di impegno i migliori risultati sono conseguiti nelle Missioni 4, 13 e 16, per la parte di competenza.

5.3 I pagamenti

La tavola n. 5.3 riporta i pagamenti (in conto competenza e in conto residui) effettuati nel triennio 2018–2020, distintamente per Titoli.

Nell'esercizio 2019 i pagamenti complessivi, pari a 13.790,34 mln di euro, corrispondono all'80,97 per cento dello stanziamento di cassa, con un aumento dello 0,6 per cento rispetto al 2018. Nel 2020 i pagamenti complessivi, pari a 14.621,29 mln, corrispondono all'81,97 per cento dello stanziamento di cassa, con un aumento del 6,03 per cento rispetto al 2019.

Tavola n. 5.3

PAGAMENTI REGIONALI PER TITOLI (COMPETENZA - RESIDUI)									
ANNI 2018 - 2020									
(Importi in mln di euro)									
TITOLO	2018			2019			2020		
	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE
1 Spese correnti	9.890,13	1.058,21	10.948,34	10.182,51	474,05	10.656,56	10.562,65	527,09	11.089,74
2 Spese in conto capitale	157,13	199,23	356,36	135,06	228,17	363,23	204,52	200,36	404,88
3 Spese per incremento attività finanziarie	244,44	1,77	246,21	246,01	1,70	247,71	155,11	0,36	155,47
4 Rimborso prestiti	87,09	0,00	87,09	65,83	0,00	65,83	47,02	0,00	47,02
5 Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 Uscite per conto terzi e partite di giro	820,09	1.248,86	2.068,95	1.239,77	1.217,23	2.457,01	1.346,82	1.577,36	2.924,18
TOTALE TITOLI	11.198,88	2.508,07	13.706,95	11.869,19	1.921,15	13.790,34	12.316,12	2.305,17	14.621,29

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

5.4 La tempestività dei pagamenti

L'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dall'art. 8 del d.l. n. 66/2014, 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 di un indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti, nonché dell'ammontare complessivo dei debiti e del numero delle imprese creditrici¹².

A sua volta l'articolo 41, comma 1, del d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 89/2014, prevede, a decorrere dall'esercizio 2014, l'obbligo di allegare ai conti consuntivi delle pubbliche amministrazioni un prospetto con l'ammontare dei pagamenti effettuati oltre i termini e l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti con individuazione, in caso di superamento dei termini stessi, delle misure correttive adottate¹³.

¹² 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".

¹³ Il testo dell'articolo 41, comma 1, del d.l. n. 66/2014 è il seguente: "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 degli indicatori, trimestrale e annuale, della tempestività dei pagamenti¹⁴.

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".

La Regione ha dato attuazione alla normativa provvedendo alla pubblicazione degli indicatori sul proprio sito internet, nella sezione "amministrazione trasparente".

Per l'anno 2020, tale indicatore annuale¹⁵, calcolato escludendo le transazioni riferibili alla Gestione sanitaria accentrata, come previsto dall'art. 9, comma 7, del citato d.P.C.M., risulta in ulteriore miglioramento rispetto all'esercizio 2019, essendo pari a giorni -14,77 a fronte di -11,67 giorni registrati nell'anno precedente. Il valore negativo dell'indice indica, infatti, che i pagamenti sono effettuati, in media, prima dei termini di scadenza delle fatture o degli altri analoghi titoli di pagamento.

La Regione ha ottemperato anche all'obbligo previsto dallo stesso articolo del d.P.C.M. citato, per quanto riguarda gli indicatori trimestrali. Dal progetto di rendiconto approvato dalla Giunta e pubblicato sul bollettino ufficiale, si rileva, inoltre, l'ammontare di euro 7.891.579,27 relativo a pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231 del 2002.

Nella determinazione dell'indicatore la Regione ha riferito di aver tenuto conto dei chiarimenti interpretativi forniti dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con riferimento al concetto di "debito commerciale"¹⁶ ¹⁷. Secondo quanto si rileva, dal prospetto allegato al rendiconto relativo all'art. 41, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, dal 2020 l'intera procedura di emissione mandato a firma digitale è informatizzata.

Con riferimento all'obbligo di cui all'articolo 7, comma 4-*bis*, del d.l. n. 35/2013¹⁸, va tenuto presente che è attiva la "Piattaforma certificazione crediti" gestita dalla Ragioneria generale dello Stato alla quale, entro il 30 aprile di ogni anno, le pubbliche amministrazioni devono comunicare l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Dalla sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet della Regione risulta che tale adempimento per l'anno 2020 è stato regolarmente assolto sia dalla Giunta regionale che dall'Assemblea legislativa¹⁹.

¹⁴ Si riporta il comma 3 dell'art. 9 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".

¹⁵ L'indicatore 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".

¹⁶ Circolari del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 3 del 14 gennaio 2015 e n. 22 del 22 luglio 2015.

¹⁷ Il Servizio di gestione della spesa dell'Amministrazione regionale, con circolare n. 15246 del 6 novembre 2015, 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, nonché 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.

¹⁸ A norma del citato art. 7, comma 4-*bis*, "A decorrere dal 1° gennaio 2014, le comunicazioni di cui al comma 4, relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, sono trasmesse dalle amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 31 gennaio dell'anno successivo. In caso di inadempienza, si applica ai dirigenti responsabili la sanzione di cui al comma 2".

¹⁹ Rispettivamente, con provvedimento del 22 gennaio 2020 e provvedimento del 31 gennaio 2020.



5.5 Gli indicatori finanziari per l'analisi della spesa

Per verificare l'andamento della gestione della spesa nel triennio 2018-2020 sono stati calcolati alcuni indicatori di monitoraggio finanziario, unitamente ad altri indicatori afferenti specificamente alla capacità previsionale, che vengono esposti nella tavola n. 5.4.

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).

I dati comparati riportati nella tavola evidenziano, per l'esercizio 2020, una *performance* complessivamente positiva della gestione della spesa, sostanzialmente in linea con gli andamenti registrati negli anni precedenti. Ciò si rileva, in particolare, relativamente 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 – in modo complementare alla capacità di impegno - esprime il livello di mancata realizzazione della spesa oggetto di stanziamento), all'indice di attendibilità (che indica lo scostamento dei pagamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza).

L'indice di accumulazione dei residui passivi, invece, registra un lieve peggioramento rispetto al 2019.

Tavola n. 5.4

INDICATORI FINANZIARI
PARTE SPESA
ANNI 2018-2020

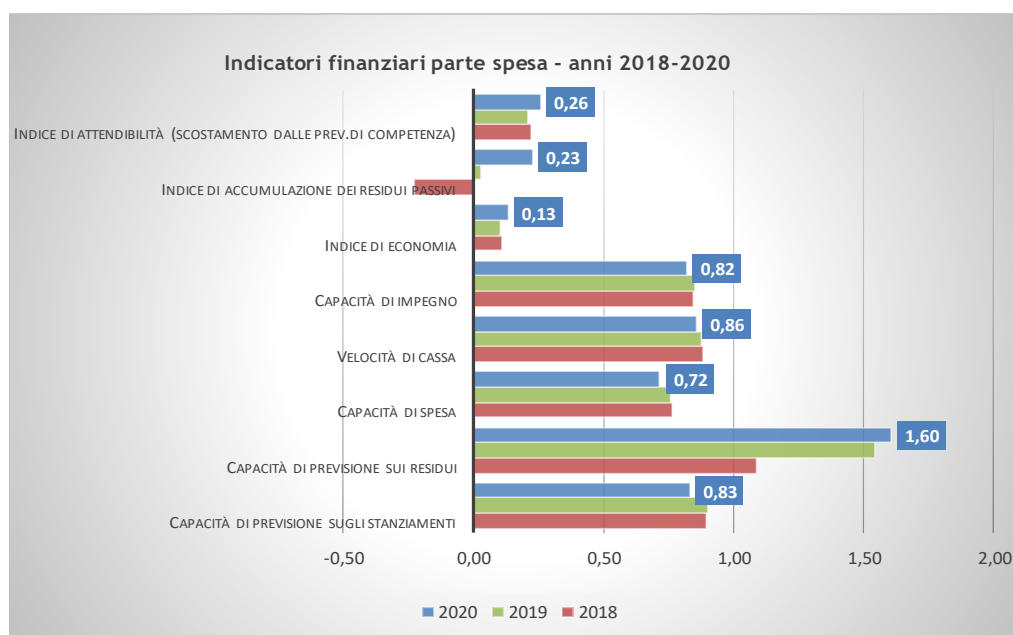
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2018	2019	2020
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sco]$	0,90	0,90	0,83
Capacità di previsione sui residui	$[Rpp/Rpi]$	1,09	1,54	1,60
Capacità di spesa	$[P/MS]$	0,76	0,76	0,72
Velocità di cassa	$[P/(Rpi+I)]$	0,88	0,88	0,86
Capacità di impegno	$[I/Sco]$	0,84	0,85	0,82
Indice di economia	$[E/Sco]$	0,11	0,10	0,13
Indice di accumulazione dei residui passivi	$[(Rpc-Rpi)/Rpi]$	-0,23	0,03	0,23
Indice di attendibilità (scostamento dalle previsioni di competenza)	$[(Sco-Pc)/Sco]$	0,22	0,21	0,26

GESTIONE SPESA EFFETTIVA

(Importi in milioni di euro)

Spesa	Codici	2018	2019	2020
Previsioni iniziali	Pi	11.898,97	12.076,89	12.233,03
Pagamenti totali	P	11.638,00	11.333,33	11.697,11
Residui passivi iniziali	Rpi	1.993,47	1.534,28	1.574,11
Stanziamenti definitivi di competenza	Sco	13.277,11	13.455,64	14.752,74
Massa spendibile	MS	15.270,58	14.989,92	16.326,84
Residui passivi previsti	Rpp	2.166,65	2.369,36	2.524,06
Impegni	I	11.211,63	11.401,78	12.083,75
Economie di stanziamento	E	1.465,84	1.411,61	1.957,44
Residui passivi da riportare	Rpc	1.534,28	1.574,11	1.929,22
Pagamenti di competenza	Pc	10.378,79	10.629,41	10.969,30

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



5.6 Il Mercato elettronico regionale

Il d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, 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, gestita dall'Agenzia Intercent-ER, che consente a tutte le amministrazioni operanti sul territorio regionale di effettuare acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario. L'applicazione, denominata Mercato elettronico Regione Emilia-Romagna (MERER), pur non consentendo di gestire ordinativi diretti, permette 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 e 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, quali fornitrici di beni e servizi, 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 accreditarsi 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, predispone automaticamente la graduatoria delle offerte pervenute. Il RUP potrà comunque valutare la congruità delle proposte presentate e decidere se procedere all'aggiudicazione della procedura²⁰.

Nell'esercizio 2020 sono state effettuate 1.697 richieste di offerta da parte di 171 Enti per un valore complessivo a base d'asta di 81.467.089,73 euro, al netto dell'Iva, e per un valore medio a base d'asta di circa 48 mila euro a richiesta di offerta. Le richieste di offerta (RdO) di importo inferiore a 5.000 euro sono state 278, per un valore a base d'asta di 881.641,98 euro, iva esclusa.

Il numero e il valore a base d'asta delle RdO effettuate nel 2020 risultano in calo rispetto a quello del biennio 2018-2019 quando le stesse RdO avevano superato il numero di 2.000, per un valore a base d'asta di circa 97 milioni di euro. Tale circostanza è correlata alla riduzione nel 2020 delle attività ordinarie delle amministrazioni a causa della pandemia da COVID-19, tenuto anche conto che l'attività straordinaria legata alla crisi sanitaria è stata gestita in buona parte gestita dalle Aziende sanitarie attraverso le procedure straordinarie previste dall'apposita normativa emergenziale.

Infatti, come emerge dalla tavola che segue, la forte riduzione dell'importo delle RdO sul mercato elettronico regionale è concentrata in alcune categorie merceologiche.

²⁰ 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 maggiormente 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 (il CPV è un sistema di classificazione unico per gli appalti pubblici volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti).

Tavola n. 5.5

Macro categorie merceologiche	Importo RdO 2019*	Importo RdO 2020*	Variazione %
Servizi giuridici, marketing, consulenza, reclutamento, stampa e sicurezza	9.211.808,09	7.247.855,01	-21
Altri servizi di comunità sociali e personali	7.995.418,62	5.120.314,07	-36
Servizi di Riparazione e Manutenzione	5.682.042,45	4.544.880,25	-20
Servizi di istruzione e formazione	3.907.988,39	1.139.075,26	-71
Servizi di supporto e ausiliari nel campo trasporti, Servizi di agenzie di viaggio	2.088.332,98	1.023.853,23	-51

*: importi in euro IVA esclusa

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

Si tratta di categorie merceologiche di beni e servizi a supporto delle attività amministrative ordinarie che, causa restrizioni legate alla pandemia, sono state meno utilizzate: ad esempio attività di comunicazione, marketing, consulenze, formazione, riparazione dei mezzi, servizi sociali come assistenza pre e post scuola, spese per trasporti, agenzie di viaggi, ecc.

Pertanto, il calo del valore degli acquisti risulta correlato a tipologie di spese il cui andamento è stato fortemente condizionato dagli effetti della pandemia.

Va pure tenuto presente che, in relazione a quanto stabilito dal decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (*decreto semplificazioni*), in forza del quale è stato innalzato il valore degli appalti per i quali è possibile ricorrere ad affidamenti diretti, sono sensibilmente cresciuti dal 2019 al 2020 il numero di affidamenti diretti effettuati tramite la piattaforma SATER (da 674 a 1.153) e il numero di richieste di preventivo (da 432 a 624).

Nella tavola che segue si riportano i dati di utilizzo del mercato elettronico nell'ultimo triennio.

Tavola n. 5.6

MERCATO ELETTRONICO REGIONALE 2018-2020					
ANNI	N.	Tipologia di Enti	n. Enti acquirenti	n. transazioni effettuate	Valore complessivo (in euro)
2018	1	Aziende sanitarie	15	1164	62.773.617,85
	2	Aziende di servizi alla persona	9	44	1.613.374,44
	3	Regioni ed Enti Regionali	13	195	7.456.647,25
	4	Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane	187	868	20.587.102,72
	5	Aziende, consorzi e società di enti locali	18	60	1.338.198,90
	6	Province	8	80	2.114.935,26
	7	Università	2	3	170.400,00
	8	Scuole	0	0	0,00
	9	Camere di commercio	8	34	656.469,62
	10	Altre pubbliche amministrazioni	3	9	115.936,10
	TOTALI ANNO 2017			263	2457
2019	1	Aziende sanitarie	15	1183	64.203.436,67
	2	Aziende di servizi alla persona	13	33	1.740.845,65
	3	Regioni ed Enti Regionali	12	148	5.471.820,67
	4	Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane	150	664	22.871.559,52
	5	Aziende, consorzi e società di enti locali	9	16	205.690,00
	6	Province	6	65	2.245.522,77
	7	Università	1	3	90.781,50
	8	Scuole	1	2	15.600,00
	9	Camere di commercio	7	24	610.801,07
	10	Altre pubbliche amministrazioni	4	12	185.478,40
	TOTALI ANNO 2018			218	2.150
2020	1	Aziende sanitarie	15	1115	56.494.770,90
	2	Aziende di servizi alla persona	9	13	853.547,72
	3	Regioni ed Enti Regionali	9	131	4.704.321,70
	4	Comuni, Unioni di Comuni, Comunità montane	117	390	15.236.090,52
	5	Aziende, consorzi e società di enti locali	6	7	233.460,78
	6	Province	6	14	3.034.568,79
	7	Università			
	8	Scuole	1	2	222.000,00
	9	Camere di commercio	5	16	213.469,01
	10	Altre pubbliche amministrazioni	3	9	474.860,31
	TOTALI ANNO 2020			171	1.697
TOTALI TRIENNIO			652	6.304	275.935.308,12

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

Anche nel 2020 le Aziende sanitarie sono state i principali fruitori del Mercato elettronico, sia pure in misura più contenuta rispetto al 2019. Il valore complessivo a base d'asta delle richieste di offerta effettuate dalle stesse è passato da 64,2 mln di euro del 2019 a 56,5 mln di euro, arrivando a costituire

il 69 per cento del valore totale. A loro volta, gli Enti locali (comuni, province, aziende, consorzi e società di enti locali) hanno formulato RdO per circa 19 milioni di euro, pari al 23 per cento e gli Enti regionali con circa 5 milioni di euro (6 per cento). In aumento, anche se ancora marginale (600 mila euro circa pari all'1 per cento del totale), risulta l'utilizzo da parte di altre tipologie di amministrazioni (es. Istituti di istruzione scolastica e Universitaria, società *in house*, ecc.).

Dalla tavola che segue emergono la riduzione, nel 2020 rispetto al 2019, del numero totale di enti acquirenti (da 218 a 171), del numero di transazioni (da 2.150 a 1.697) e dell'ammontare degli acquisti (da 97,6 a 81,5 mln di euro).

Tavola n. 5.7

Mercato elettronico					
(importi in euro)					
Parametro	2018	2019	incremento %	2020	incremento %
importo totale in euro	96.826.682,14	97.641.536,25	0,84	81.467.089,73	-17
numero transazioni effettuate	2.457	2.150	-12,49	1.697	-21
numero di enti acquirenti	263	218	-17,11	171	-22

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

Nel 2020 la Direzione generale cura della persona salute e welfare non ha effettuato acquisti in deroga alle disposizioni che prevedono l'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip/Centrale di committenza regionale.

In relazione alla spesa regionale per approvvigionamenti di beni e servizi strumentali, per quanto di competenza del Servizio approvvigionamenti, patrimonio, logistica e sicurezza, è stato autorizzato l'avvio della procedura di estensione del Contratto Global Service. L'autorizzazione è stata comunicata alla Corte dei conti in data 5 giugno 2020.

Quanto alle attività di competenza del Servizio Ict Regionale (Direzione generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni), è stato autorizzato l'affidamento a Sap Italia Spa dell'acquisizione del canone di manutenzione licenza d'uso Sap e Sap Bo per l'anno 2021 in data 23 dicembre 2020 con determina n. 23026.

Infine, per quanto di competenza della Direzione generale cura del territorio e dell'ambiente, è stato autorizzato l'affidamento a Sequent (Nuova Zelanda) del servizio di manutenzione per *software* cartografici.

Sulla spesa effettuata nel 2020 ha naturalmente inciso, come confermato dalla Regione ed evidenziato nella Tavola 5.8, l'emergenza Covid determinando una finalizzazione degli acquisti della Direzione cura della persona, salute e welfare alla comunicazione istituzionale per la realizzazione di materiale informativo e promozionale sulle sane abitudini per prevenire il contagio e di una piattaforma informatica per il monitoraggio e l'analisi epidemiologica dei dati Covid, nei primi casi mediante affidamento diretto ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. n.50/2016 e affidamento su MEPA ex art. 63 c. 2, nell'ultimo caso tramite adesione alla convenzione Intercent-er. La spesa complessiva registrata per tali finalità dalla Direzione cura della persona, salute e welfare è di complessivi euro 330.476,12.

Tavola n. 5.8

Settore merceologico	Procedura	Determina	Tipologia prodotto	Importo Iva esclusa	Fornitore
Comunicazione istituzionale	Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016 su MEPA	8585 del 21/05/2020	Progettazione grafica e realizzazione materiali informativi sulle sane abitudini per prevenire il COVID	39.900,00	Auiki Srl
Comunicazione istituzionale	Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016 su MEPA	8755 del 25/05/2020	Campagna web (su FB, Instagram e Youtube) per promozione sane abitudini per prevenire il COVID	12.000,00	Bitbang Srl
Comunicazione istituzionale	Affidamento ai sensi dell'art. 63, c. 2, lett. b, punto 3) D.lgs. n. 50/2016 su MEPA	10797 del 25/06/2020	Acquisizione di spazi pubblicitari e affissioni materiali informativi	29.500,00 6.060,00	Igpdecaux Spa Questapubblicità Spa
Servizi Informatici	Adesione a convenzione Intercent-er	19776 del 10/11/2020	Servizio di sviluppo di una piattaforma per il monitoraggio e l'analisi epidemiologica dei dati Covid	243.016,12	RTI costituito da Iconsulting Spa e Kpmg Advisory Spa

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

Egualemente determinata dall'emergenza epidemiologica è la spesa effettuata dalla Direzione generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni, concentrata sull'acquisto di mascherine e indumenti protettivi per complessivi euro 244.009,04 e anche in questo caso per lo più tramite affidamento diretto o adesione alla convenzione Intercent-er, come rappresentato analiticamente nella tavola 5.9.

Tavola n. 5.9

Settore merceologico	Procedura	Determina	Tipologia prodotto	Importo Iva esclusa	Fornitore
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Affidamento diretto con procedura di somma urgenza ex art. 163 D.lgs. 50/2016	4422 del 16/03/2020	Mascherine di tipo ospedaliero	32.700,00	Serico Design s.r.l.A2:A7
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016	4459 del 17/03/2020	Mascherine FFP2	4.994,00	Bisicur s.r.l
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016	7324 del 29/04/2020	Indumenti generici, protettivi e DPI fra cui mascherine	38.635,04	Arroweld Italia S.p.A.
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016	7591 del 06/05/2020	Mascherine chirurgiche	39.780,00	GBR Rossetto S.p.A.
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016	10732 del 24/06/2020	Mascherine FFP2	39.950,00	Bisicur s.r.l.
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Adesione convenzione Intercent-ER, art. 19, comma 5 e art. 21, comma 2 L.R. n. 11/2004	12228 del 15/07/2020	Mascherine chirurgiche	24.000,00	OK Informatica s.r.l.
"Tessuti, indumenti (DPI e non), equipaggiamenti ed attrezzature di Sicurezza/Difesa"	Ulteriore Adesione convenzione Intercent-ER, art. 19, comma 5 e art. 21, comma 2 L.R. n. 11/2004	17764 del 14/10/2020	Mascherine chirurgiche	24.000,00	OK Informatica s.r.l.
"Beni - Informatica, elettronica, telecomunicazioni e macchine per l'ufficio"	Affidamento diretto ex art. 1, comma 2, lett. A) DL. 76/2020	17336 del 05/10/2020	Armadi automatici per la distribuzione di DPI	39.950,00	Trivending s.p.a.

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

La Direzione generale risorse, Europa, innovazione e istituzioni ha, inoltre, acquistato prodotti e affidato servizi per l'emergenza COVID-19 non ricorrendo alle centrali di committenza, presso le quali gli stessi non erano disponibili, ma allo strumento alternativo del MEPA e mediante affidamento diretto ex art. 36, c. 2, lett. a), del d.lgs. n. 50/2016.

Tavola n. 5.10

Procedura	Determina	Tipologia prodotto	Importo Iva esclusa	Fornitore
Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016 su MEPA	7813 del 11/05/2020	Progettazione grafica e realizzazione materiali informativi sulle sane abitudini per prevenire il COVID	47.398,46	Paredes Italia spa
Affidamento diretto ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. a) del D.lgs. n. 50/2016 SMART CIG Z882DFE3A5	14540 del 17/08/2020	SERVIZIO DI SANIFICAZIONE VEICOLI DEL PARCO AUTO REGIONALE	48.000,00	Vodafone Automotive Italia spa

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

La tavola 5.11 contiene, infine, i dati degli acquisti effettuati da Intercent-er e dalla Direzione Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa.

Tavola n. 5.11

Acquisti da Mercato Elettronico - Emergenza Covid			
Settore Merceologico	n. Enti acquirenti	n. transazioni effettuate	Valore complessivo (in euro)
Beni Sanitari	3	19	1.357.599,00
DPI	1	1	20.000,00
Hardware	1	1	74.601,00
Pulizia e sanificazione	1	1	39.000,00
Servizi alle persone	1	2	55.700,00
Servizi di ingegneria e architettura	1	1	27.703,86
Servizi di Organizzazione Event	1	1	36.253,52
Servizi sanitari	3	3	96.715,00
Sistemi di trasmissione dati	1	2	35.084,40
Software	2	6	85.062,55
TOTALE	15	37	1.827.719,33

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

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

Per effetto di quanto previsto dall'art. 57, comma 2, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124²¹, dall'esercizio 2020 sono venuti meno parte dei vincoli di spesa in vigore precedentemente.

²¹ Il testo dell'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124/2019 è il seguente: "2. A decorrere dall'anno 2020, alle regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria cessano di applicarsi le seguenti disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa e di obblighi formativi: a) articolo 27, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; b) articolo 6, commi 7, 8, 9, 12 e 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122; c) articolo 5, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; d) articolo 5, commi 4 e 5, della legge 25 febbraio 1987, n. 67; e) articolo



In sede istruttoria sono state richieste alla Regione specifiche informazioni, in ordine alle misure adottate per il contenimento della spesa pubblica e ai risultati conseguiti a seguito dell'applicazione dei limiti e divieti ancora vigenti nel 2020.

In relazione alla previsione contenuta nell'art. 6, comma 14, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010, secondo la quale "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; [...]"; la Regione ha riferito che nel 2020 la spesa sostenuta ammonta a euro 644.929,63, in diminuzione rispetto al 2019 (euro 795 mila circa). La spesa del 2009 è pari ad euro 1.392.308, per cui si è registrato un risparmio di euro 747.378,37, restando ampiamente entro i limiti previsti dalla legge.

Con riferimento all'obbligo di comunicazione ai fini del censimento permanente delle autovetture di servizio (art. 1, commi 2, 3, 4 e 4-*bis* del d.l. n. 101/2013), si rileva che l'avvio del censimento per l'invio, tramite il portale, dei dati relativi alla consistenza del parco auto al 31 dicembre 2020, a causa delle difficoltà legate alla gestione dell'emergenza Covid-19, è stato fissato dal 17 al 30 maggio 2021²². L'Ente ha adempiuto, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del d.P.C.M. 25 settembre 2014, all'obbligo di pubblicazione dell'elenco delle auto di servizio al 31 dicembre 2020, sul sito istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente – Altri contenuti", reperibile al link <https://trasparenza.regione.emilia-romagna.it/altri-contenuti/autovetture-di-servizio>.

Con riferimento al divieto di applicare l'aggiornamento Istat ai canoni di locazione passiva per immobili destinati a finalità istituzionali, previsto dall'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 95 del 2012, la Regione ha riferito di aver agito nel rispetto di tale divieto anche per l'anno 2020.

Quanto al diritto di recesso di cui all'art. 1, comma 13, del d.l. n. 95 del 2012²³, con conseguente pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo di quelle non ancora eseguite, nei casi previsti dalla norma, la Regione nel 2020 non ha esercitato tale diritto.

2, comma 594, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; f) articolo 12, comma 1-ter, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; g) articolo 24 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89."

²² Comunicazione del 6 aprile 2021.

²³ A norma dell'art. 1 comma 13 del d.l. 95 del 2012 "Le amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un autonomo contratto di fornitura o di servizi hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite, nel caso in cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 [...]".

6 LA GESTIONE DEI RESIDUI

6.1 Premessa

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

Dall'applicazione del 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 di spesa al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del Fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate.

Al termine delle procedure non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate²⁴.

6.2 L'attività di riaccertamento

Dall'esame del progetto di legge sul rendiconto generale per l'esercizio 2020, è emerso che il procedimento per la ricognizione ordinaria dei residui è iniziato con la nota prot. 82330.I del 1° febbraio 2021 del Direttore generale Finanze, con la quale è stato richiesto alle strutture organizzative dell'Ente di effettuare una verifica sui residui attivi e passivi di propria competenza finalizzata al riaccertamento ordinario.

Non sono stati oggetto di riaccertamento, oltre ai residui attivi e passivi derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il titolo II (art. 3, comma 4, d.lgs. n. 118/2011), 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, nonché i residui attivi e passivi degli esercizi 2019 e precedenti già ritenuti esigibili in sede di riaccertamento ordinario al 31 dicembre 2019.

²⁴ In particolare, il punto 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) prevede che la ricognizione dei residui attivi e passivi sia 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.

La Regione 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. 422 del 31 marzo 2021, previo parere dell'Organo di revisione reso in data del 31 marzo 2021, è stato approvato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2020. Le risultanze di tale accertamento, acquisito nuovamente il parere favorevole dell'Organo di revisione (cfr. verbale n.7 del 20 aprile 2021), sono state oggetto di rettifica con delibera di Giunta n. 573 del 26 aprile 2021, in seguito alla richiesta del Direttore generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa (nota prot. 0348078.I del 12 aprile 2021) che evidenziava come “per mero errore materiale – giustificato dalla complessità della riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 in relazione all'emergenza COVID-19” erano stati reimputati anziché essere mantenuti a residuo i seguenti importi:

- Capitolo E04251, Accertamento 6020002746, Importo 30 mln di euro;
- Capitolo E03251, Accertamento 6020002749, Importo 21 mln di euro;
- Capitolo U75737, Impegno 3020010428, Importo 30 mln di euro;
- Capitolo U75739, Impegno 3020010429, Importo 21 mln di euro;
- Capitolo U75741, Impegno 3020010430, Importo 9 mln di euro.

I risultati definitivi del riaccertamento ordinario sono riportati nei seguenti allegati alle delibere citate:

- allegato A (d.g.r. n. 422/2021) – “riaccertamento ordinario residui attivi 2020 derivante da esercizi pregressi ed elenco eliminazioni residui attivi”;
- allegato B (d.g.r. n. 573/2021) – “riaccertamento ordinario residui attivi dell'esercizio 2020” reimputati all'esercizio in cui risultano esigibili;
- allegato C (d.g.r. n. 573/2021) – “riaccertamento ordinario residui passivi 2020 derivanti da esercizi pregressi ed elenco eliminazioni residui passivi”;
- allegato D (d.g.r. n. 573/2021) – “riaccertamento ordinario residui passivi dell'esercizio 2020” 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 2020 per un importo complessivo di 474,77 mln di euro (196,63 mln di euro per la parte corrente e 278,14 mln di euro per la parte in conto capitale).

Per quanto riguarda la consistenza del Fondo, la delibera di Giunta n. 422 citata approva, per l'importo complessivo di 6,13 mln di euro l'elenco delle spese prenotate non ancora impegnate, per appalti pubblici di lavori per le quali costituire o conservare il Fondo pluriennale vincolato (allegato E)²⁵, mentre

²⁵ L'art. 1, comma 909, della l. n. 145/2018 a modifica dell'art. 56, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che “Le economie riguardanti le spese di investimento per lavori pubblici concorrono alla determinazione del Fondo pluriennale secondo le modalità definite, entro il 30 aprile 2019, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di concerto con il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali e con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, su proposta della Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali di cui all'articolo 3-bis, al fine di adeguare il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria previsto dall'allegato n. 4/2 [...]”. Il predetto decreto, adottato in data 1° marzo 2019, sostituisce, tra l'altro, il paragrafo 5.4 dell'allegato 4/2 prevedendo in particolare:

- al nuovo punto 5.4.9 che, “alla fine dell'esercizio, le risorse accantonate nel Fondo pluriennale vincolato per il finanziamento di spese non ancora impegnate per appalti pubblici di lavori di cui all'art. 3 comma 1 lettera ll), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di importo pari o superiore a quello ordinariamente previsto dall'articolo 36, comma 2, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016, in materia di affidamento diretto dei contratti sotto soglia, sono interamente conservate nel Fondo pluriennale vincolato determinato in sede di rendiconto [...]”, subordinatamente al verificarsi di alcune condizioni;
- al nuovo punto 5.4.10 che, “a seguito della stipula del contratto di appalto, le spese contenute nel quadro economico dell'opera prenotate, ancorché non impegnate, continuano ad essere finanziate dal Fondo pluriennale vincolato, mentre gli eventuali ribassi di asta costituiscono economie di bilancio e confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione

gli allegati F e G relativi rispettivamente a entrate e spese reimputate per le quali non si costituisce il Fondo e alla costituzione o variazione del Fondo, come risultanti per effetto delle operazioni di rettifica sono allegati alla delibera n. 573/2021.

Le variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi sono state approvate con delibere della Giunta regionale n. 423 del 31 marzo 2021 e n. 574 del 26 aprile 2021 successiva alle menzionate rettifiche; il dispositivo delle delibere ne prevede la trasmissione 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, e la pubblicazione sul Bollettino Ufficiale Telematico della Regione.

6.3 I residui attivi

A seguito del riaccertamento ordinario, sono stati riconosciuti assolutamente inesigibili o insussistenti, quindi da eliminare dalle scritture contabili, crediti per 72,15 mln di euro, sono stati riaccertati per maggiore riscossione crediti per 9 mln di euro e sono stati riconosciuti non esigibili al 31 dicembre 2020, e quindi da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili, crediti per 371,7 mln di euro per la maggior parte (370,74 mln di euro) imputati all'esercizio 2021.

I residui attivi della gestione 2020 provenienti dagli esercizi 2019 e precedenti ammontano a 4.073,78 mln di euro; con riferimento a tale importo complessivo le riscossioni avvenute nel 2020 ammontano a 2.297,37 mln di euro, pari al 56,39 per cento del totale. Alla fine dell'esercizio, tenuto conto delle inesigibilità (72,15 mln di euro) e dei riaccertamenti (9 mln di euro), sono rimasti ancora da riscuotere 3.634,58 mln di euro.

I residui attivi relativi alla competenza (2020) ammontano a 1.921,22 mln di euro; di questi 1.432 mln di euro sono iscritti nel Titolo I delle Entrate di cui 347 mln di euro nella tipologia 101 "Imposte tasse e proventi assimilati" e 1.074 mln di euro nella tipologia 102 "Tributi destinati al finanziamento della sanità", 11 mln di euro nella tipologia compartecipazioni di tributi.

Nelle tavole seguenti viene rappresentato l'andamento della gestione dei residui attivi nel triennio 2018-2020.

Tavola n. 6.1

GESTIONE RESIDUI ATTIVI				
(Importi in milioni di euro)				
		2018	2019	2020
Residui attivi iniziali	+	5.130,66	4.728,14	4.073,78
Riscossioni in conto residui	-	2.387,15	2.070,88	2.297,37
Residui inesigibili	-	10,62	15,80	72,15
Residui riprodotti per riaccertamento	+	0,10	0,21	9,10
Subtotale - Residui da riportare nell'esercizio successivo	=	2.732,98	2.641,68	1.713,36
Residui relativi alla competenza	+	1.995,16	1.432,10	1.921,22
Residui attivi finali al 31/12	=	4.728,14	4.073,78	3.634,58

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

alla fonte di finanziamento, se entro il secondo esercizio successivo alla stipula del contratto non sia intervenuta formale rideterminazione del quadro economico progettuale da parte dell'organo competente che incrementa le spese del quadro economico dell'opera stessa finanziandole con le economie registrate a seguito della stipula del contratto. Quando l'opera è completata, o prima, in caso di svincolo da parte del Responsabile Unico del Progetto, le spese previste nel quadro economico dell'opera e non impegnate costituiscono economie di bilancio e confluiscono nel risultato di amministrazione coerente con la natura dei finanziamenti."

La tavola seguente rappresenta l'andamento della gestione dei residui attivi nell'ultimo triennio distintamente per titolo di entrata.

Tavola n. 6.2

GESTIONE RESIDUI ATTIVI TRIENNIO 2018-2020 PER TITOLO								
(Importi in milioni di euro)								
Titolo	Es	Residui att. Iniziali (a)	Riscossioni conto residui (b)	Riaccertati (c)	Residui attivi relativi alla competenza (d)	Residui attivi esercizi precedenti	Residui attivi finali (e)	% riscossione b/a+c
1- Entrate correnti di natura tributaria	2020	3.331,07	1.979,83	0,75	1.432,19	1.352,00	2.784,20	59,42%
	2019	3.835,30	1.605,08	-5,18	1.106,04	2.225,03	3.331,07	41,91%
	2018	4.082,77	1.911,41	-0,26	1.664,20	2.171,10	3.835,30	46,82%
2 - Trasferimenti correnti	2020	239,51	197,60	-4,72	372,66	37,19	409,85	84,16%
	2019	401,08	285,82	-6,08	130,34	109,17	239,51	72,36%
	2018	625,42	351,13	-6,34	133,12	267,95	401,08	56,72%
3 - Entrate extra tributarie	2020	28,08	8,58	-0,04	7,09	19,47	26,56	30,58%
	2019	25,76	6,68	0	9,00	19,08	28,08	25,94%
	2018	20,66	3,16	-0,08	8,34	17,42	25,76	15,34%
4 - Entrate in conto capitale	2020	453,87	90,48	-59,05	106,43	304,34	410,77	22,92%
	2019	401,51	110,08	-4,32	166,75	287,12	453,87	27,71%
	2018	369,48	96,92	-3,84	132,79	268,72	401,51	26,51%
5 - Entrate da riduzione di attività fin.	2020	19,70	19,49	0	2,54	0,21	2,75	98,93%
	2019	59,71	59,71	0	19,70	0,00	19,70	100,00%
	2018	25,92	21,58	0	55,37	4,33	59,71	83,28%
6 - Accensione prestiti	2020	1,12	1,12	0	0	0	0	100,00%
	2019	3,30	2,18	0	0	1,12	1,12	66,10%
	2018	4,66	1,35	0	0	3,30	3,30	29,07%
7 - Anticipazioni da istituto tesoriere	2020	0	0	0	0	0	0	0
	2019	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0
9 - Entrate per conto terzi	2020	0,44	0,28	0	0,30	0,16	0,46	63,83%
	2019	1,48	1,32	0	0,27	0,16	0,44	88,91%
	2018	1,75	1,60	0	1,33	0,15	1,48	91,38%
Totale	2020	4.073,78	2.297,37	-63,05	1.921,22	1.713,36	3.634,58	57,28%
	2019	4.728,14	2.070,88	-15,59	1.432,10	2.641,68	4.073,78	43,94%
	2018	5.130,66	2.387,15	-10,52	1.995,16	2.732,98	4.728,14	46,62%

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

Nella tavola 6.3 i residui attivi totali sono disaggregati per esercizio di provenienza e per titolo.

Per quanto riguarda i residui con anzianità superiore a 5 anni, nella Relazione sulla gestione l'Ente riferisce che, alla fine del 2020, essi ammontano a 131,08 mln di euro, in diminuzione di 51,56 mln di euro rispetto al 2019.

La quota più consistente è costituita dai trasferimenti in conto capitale.

Tavola n. 6.3

GESTIONE RESIDUI ATTIVI PER ANNO DI PROVENIENZA							
(Importi in milioni di euro)							
Residui	Residui provenienti da esercizi precedenti	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Titolo I	43,80	444,07	154,48	391,67	317,97	1.432,19	2.784,20
Titolo II	9,97	4,84	0,34	3,89	18,15	372,66	409,85
Titolo III	12,36	1,65	2,30	2,14	1,01	7,09	26,56
Titolo IV	112,62	4,17	33,88	34,44	119,22	106,43	410,77
Titolo V	-	-	-	-	0,21	2,54	2,75
Titolo VI	-	-	-	-	-	-	-
Titolo VII	-	-	-	-	-	-	-
Titolo IX	0,14	-	-	0,02	-	0,30	0,46
Totale Attivi	178,90	454,73	190,99	432,16	456,58	1.921,22	3.634,58

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

6.4 Le verifiche della Sezione sui residui attivi eliminati

La Sezione ha svolto uno specifico approfondimento in relazione ai residui attivi eliminati dalle scritture contabili che, come indicato al paragrafo precedente sono pari a 72,15 mln di euro. Il progetto di rendiconto è corredato dal relativo elenco (allegato 32) che riporta per ogni voce l'indicazione del capitolo di entrata, del numero e dell'anno di riferimento dell'accertamento, dell'importo e della sintetica motivazione che ne ha determinato l'eliminazione.

La verifica è stata svolta a campione su alcune voci chiedendo, ad integrazione di quanto indicato nell'allegato citato, di relazionare in ordine alle ragioni che hanno determinato l'eliminazione delle seguenti poste contabili:

1. Cap. E05387, accertamento 6006000475, importo euro 55.279.767,27;
2. Cap. E02936, accertamenti 6016001227, 6017000531, 6017000803, 6017000823, 6018000641, 6018000642, 6018000643, 6019000946, 6019000947, importo totale euro 668.964,47;
3. Cap. E3369, accertamento 6017000811, importo 118.247,36;
4. Cap. E04247, accertamento 6019000532, importo 207.391,77

L'amministrazione regionale ha risposto come segue.

Con riferimento al primo punto è stato riferito che "a seguito delle assegnazioni ricevute ai sensi della Legge n. 350/2003, art. 4 comma 176, di rifinanziamento della Legge n. 413/98, relativamente agli Interventi di risanamento del Sistema Idroviario Padano Veneto, la Cassa Depositi e Prestiti Spa nel 2006 aveva concesso alla Regione un prestito con oneri di ammortamento a carico dello Stato pari a euro 71.949.537,75; posizione CDP 4496532/00. La riscossione del credito residuo fino al 31 dicembre 2020 era subordinata all'avanzamento dei lavori e il responsabile del procedimento poteva richiedere la somministrazione del mutuo sulla base delle spese sostenute. Il piano di ammortamento di rimborso del finanziamento al 31 dicembre 2020 è giunto a scadenza e le risorse non ancora erogate alla Regione



relativamente a suddetta posizione, ammontanti a euro 55.279.767,26 sono state trasferite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti quale soggetto tenuto al pagamento delle rate di ammortamento. Il residuo è stato quindi cancellato in sede di riaccertamento 2020. La cancellazione del residuo attivo è compensata dalla riduzione del residuo passivo perente per 4.059.792,25 e dalla riduzione per euro 51.219.975,2 dell'avanzo vincolato. La Regione ha avviato una interlocuzione con il Ministero competente per la riassegnazione delle somme non spese, necessarie per il completamento dell'intervento”.

Con riferimento al secondo punto nella relazione trasmessa si legge che “residui attivi sono stati ridotti a fronte di una serie di riduzioni ai residui passivi registrate sia nell'esercizio 2020 che in esercizi precedenti e confluite nella quota vincolata del risultato di amministrazione. La riduzione dei residui passivi e della quota vincolata del risultato di amministrazione hanno fornito la copertura alla riduzione dei residui attivi evitando di portare nocumento agli equilibri del bilancio regionale”.

Con riferimento al terzo punto è stato precisato che ”con la determinazione n. 16431 del 23 settembre 2020 è stato liquidato alla Città Metropolitana di Bologna il saldo del progetto strategico di cui alla L. 266/97 in attuazione della deliberazione della Giunta regionale 1842/2008 e successive modificazioni, realizzando una economia di spesa di euro 118.247,36. Trattandosi di contributi statali a rendicontazione, con lo stesso atto è stato autorizzato il Servizio Bilancio e finanze alla corrispondente riduzione del residuo attivo corrispondente”.

Con riferimento al quarto punto secondo quanto riferito la riduzione del residuo attivo, è stata effettuata “al fine di allineare i valori delle scritture contabili della Regione con gli effettivi crediti vantati dall'Amministrazione nei confronti dell'Unione Europea sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca per il finanziamento del ‘Programma Operativo Feamp Italia 2014 – 2020’ - Quota Capitale nonché dello Stato per la relativa quota di cofinanziamento nazionale” l'amministrazione ha aggiunto che “Tali eliminazioni trovano copertura nelle quote delle ‘Risorse vincolate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019’ formatesi in relazione ai capitoli E03247 e E04247.”

Con successiva audizione tematica del 25 giugno 2021 la Sezione ha chiesto ulteriori elementi con riferimento al primo punto. In tale sede l'amministrazione regionale ha precisato preliminarmente che il residuo attivo è riferito a un finanziamento per gli interventi per la navigazione interna (realizzazione di idrovie) ottenuto tramite due mutui: si tratta, come chiarito in tale sede, di interventi programmati dal 2009 e 2010 e di cui erano stati avviati i lavori, finanziati da detti mutui, di cui uno completamente esaurito, mentre su un altro, originariamente di oltre 70 mln di euro, erano in corso interventi. È stato inoltre riferito che, dal punto di vista contabile, il mutuo in esame, contratto dalla Regione Emilia-Romagna nel 2006, con durata quindicennale era completamente a carico dello Stato; si è precisato che sulla base della disciplina contabile applicabile all'epoca, il mutuo è stato acceso e interamente accertato; non essendo stato impegnato è confluito nell'avanzo di amministrazione (vincolato). Secondo quanto rappresentato durante l'audizione, la mancata attivazione delle spese a valere sul residuo anzidetto ha comportato quindi la restituzione dell'importo di oltre 55 mln di euro da parte della Cassa Depositi e Prestiti (CDP) al Ministero medesimo, che corrisponde alla posta di residuo attivo oggetto di verifica istruttoria da parte della Sezione. La Regione ha rappresentato di avere avviato un'interlocuzione finalizzata alla riassegnazione delle risorse, in parte già impegnate, ma per la maggior parte relative ad interventi messi in programmazione per gli anni futuri.

Al riguardo, circa le cause della mancata attivazione delle ingenti spese contemplate dall'intervento in conto capitale, l'amministrazione ha dichiarato che la mancata fruizione della quota restante del finanziamento a fondo perduto (originariamente di 70 mln di euro), è collegata per lo piu' alle dinamiche

del Patto di stabilità che ha impedito di spendere le risorse residue pari a circa 55 mln di euro. Secondo quanto dichiarato, in termini contabili la cancellazione del residuo attivo non ha comportato effetti negativi sul risultato di amministrazione poiché è stata cancellata la posta attiva e, per pari importo, è stato cancellato l'avanzo di amministrazione vincolato più una quota di residuo passivo perento. Alla osservazione del magistrato istruttore volta a evidenziare l'entità della mancata realizzazione dell'intervento, i rappresentanti dell'amministrazione hanno sottolineato che i ritardi nella spesa sono riconducibili anche al rispetto delle norme del patto di stabilità: ed anzi, l'amministrazione rappresenta che il vincolo di finanza pubblica, recava con se scelte difficili all'interno di spazi molto ristretti in cui la Giunta ha cercato di contemperare le varie esigenze dei vari settori.

In occasione dell'udienza di contraddittorio del 12 luglio 2021, sono stati formulati specifici quesiti circa le cause dell'avvenuta cancellazione del predetto residuo attivo e della correlata posta di uscita, che la Regione ha confermato essere collegate alle dinamiche del Patto di stabilità²⁶.

Le giustificazioni prodotte non escludono tuttavia la obiettiva constatazione da parte della Sezione della mancata realizzazione da parte dell'Amministrazione regionale, in un arco di tempo durato oltre un decennio, dell'opera di sistemazione idrogeologica per l'importo di circa 55 mln di euro, oltretutto finanziato interamente dallo Stato e che, per via di quanto emerso, ha determinato la restituzione di detta somma al bilancio del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

²⁶ La Sezione ha peraltro rammentato nell'occasione la cogenza della previsione dell'art. 9, comma 1, lett a) – n. 2 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 e, in particolare, sull'oggetto dell'accertamento preventivo che doveva e deve essere compiuto dal funzionario che adotta provvedimenti di spesa relativamente alla compatibilità dell'atto con le regole di finanza pubblica. Si rileva innanzitutto che l'art. 9 del d.l. n. 78/09 fa riferimento ad una verifica da effettuare al momento dell'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa. L'assunzione dell'impegno di spesa nel caso di procedure per l'affidamento di lavori, servizi o forniture coincide con il provvedimento di aggiudicazione definitiva da parte del responsabile del servizio competente.

Ai sensi della norma citata l'accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con il rispetto delle regole di finanza pubblica deve essere effettuato non tanto al momento dell'emissione dei mandati di pagamento quanto al momento dell'assunzione dell'impegno o, preferibilmente, già nella fase della prenotazione di impegno. Pertanto, le difficoltà operative lamentate dalla Regione in ordine all'alternativa tra rispetto del saldo obiettivo finanziario imposto dal patto di stabilità (che comporterebbe inadempimento delle obbligazioni assunte o comunque la rinuncia a una quota come nel caso specifico di finanziamento), e l'emissione di ordinativi di pagamento relativi a debiti certi, liquidi ed esigibili (che comporterebbe, viceversa, il superamento dei limiti imposti dal patto), non trova soluzione nell'interpretazione del richiamato art. 9. Come ha messo in evidenza la giurisprudenza contabile (Corte conti, Puglia, par.120/2010), la norma in esame è stata introdotta dal legislatore con la precipua finalità di prevenire l'insorgenza di fattispecie simili a quella descritta (...) - peraltro potenzialmente foriera di responsabilità amministrativa.

È evidente che la lamentata, concreta possibilità da parte dell'ente di procedere ai dovuti pagamenti alle scadenze previste (in relazione al tempo contrattuale di esecuzione e al maturare degli stati di avanzamento dei lavori stabiliti nel capitolato speciale d'appalto) avrebbe dovuto - secondo queste coordinate - essere verificata sin dal momento dell'approvazione del bando di gara onde evitare che una volta avviato il lavoro o l'opera, non possa provvedersi alla erogazione delle somme rivenienti dal finanziamento.

La norma in esame introduceva già dall'epoca, pertanto, uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti che aveva lo scopo di contribuire al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni: secondo le indicazioni desumibili dalla deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo n.9/CONTR/2010, la fase della programmazione dei flussi di cassa poteva essere avviata già nella fase della predisposizione del bando di gara e quindi ancor prima dell'impegno o della prenotazione di impegno.

Un uso sapiente degli strumenti di programmazione anzidetti avrebbe quindi potuto verosimilmente evitare le conseguenze sin qui illustrate.

La Sezione esprime quindi marcate perplessità circa la mancata completa attivazione delle poste di investimento, oltretutto con finanziamento a carico dello Stato, la cui restituzione per l'importo di circa 55 milioni potrebbe essere stata - stando alla ricostruzione offerta dalla Amministrazione regionale - generata anche dalla mancata verifica prevista dall'art. 9 del d.l. n.78/09 che, come detto, è fonte di responsabilità amministrativa. È bene sottolineare, peraltro, che la responsabilità di cui alla norma in esame si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'aver effettuato valutazioni successivamente rivelatesi sbagliate. In tal senso depongono il dato testuale e le oggettive difficoltà di previsione determinate sia da un quadro normativo fortemente insanabile sia dall'esistenza (nel settore della realizzazione delle opere pubbliche) di un notevole scarto temporale tra azione amministrativa e riflessi contabili.

6.5 I residui passivi

A seguito del riaccertamento ordinario i debiti riconosciuti insussistenti o prescritti, e quindi da eliminare dalle scritture contabili, ammontano a 31,54 mln di euro, mentre quelli riconosciuti inesigibili al 31 dicembre 2019 e da reimputare agli esercizi in cui risultano esigibili sono 840,34 mln di euro, per la quasi totalità (807,14 mln di euro) imputati all'esercizio 2021. I residui passivi provenienti dalle gestioni 2019 e precedenti ammontano a 4.014,98 mln di euro; considerando i pagamenti effettuati nel 2020, pari a 2.305,17 mln di euro, e le eliminazioni per insussistenza, si osserva una riduzione pari al 58,20 per cento dei residui provenienti dalle gestioni precedenti.

L'ammontare complessivo dei residui passivi passa da 4.014,98 mln di euro nel 2019 a 3.835,51 mln di euro nel 2020, mettendo in luce un modesto decremento. I residui passivi relativi alla competenza (2020) ammontano a 2.157,24 mln di euro, con incremento di 749,93 mln di euro rispetto al valore dell'esercizio precedente ma sostanzialmente in linea con il dato 2018.

Nella Relazione sulla gestione viene evidenziato che 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, incidono sulla consistenza finale dei residui passivi per 864 mln di euro.

Nella tavola che segue sono rappresentate le predette risultanze e l'andamento della gestione dei residui passivi nel triennio 2018-2020.

Tavola n. 6.4

GESTIONE RESIDUI PASSIVI				
(Importi in milioni di euro)				
		2018	2019	2020
Residui passivi iniziali	+	5.029,21	4.557,45	4.014,98
Pagamenti in conto residui	-	2.508,07	1.921,15	2.305,17
Residui eliminati per insussistenza	-	32,83	28,63	31,54
Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo	=	2.488,31	2.607,67	1.678,27
Residui relativi alla competenza	+	2.069,14	1.407,30	2.157,24
Residui passivi finali al 31/12	=	4.557,45	4.014,98	3.835,51

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

La tavola seguente rappresenta l'andamento della gestione dei residui passivi nell'ultimo triennio distintamente per titolo di spesa.

Tavola n. 6.5

GESTIONE RESIDUI PASSIVI TRIENNIO 2018-2020 PER TITOLO								
(Importi in milioni di euro)								
Titolo	Es	Residui pass. Iniziali (a)	Pagamenti conto residui (b)	Riaccertati (c)	Residui passivi esercizi precedenti (d)	Residui passivi relativi alla competenza (e)	Residui passivi finali (f)	% b/a+c
1- Spese correnti	2020	1.084,96	527,09	-20,27	537,60	879,09	1.416,70	49,51%
	2019	1.059,13	474,05	-18,31	566,77	518,19	1.084,96	45,55%
	2018	1.523,96	1.058,21	-18,44	447,31	611,82	1.059,13	70,29%
2 - Spese in conto capitale	2020	483,83	200,36	-11,26	272,20	231,86	504,06	42,40%
	2019	470,06	228,17	-10,32	231,57	252,26	483,83	49,63%
	2018	462,47	199,23	-14,21	249,04	221,02	470,06	44,44%
3 - Spese per incremento attività finanziarie	2020	5,32	0,36	0,00	4,96	3,50	8,46	6,69%
	2019	5,10	1,70	0,00	3,40	1,92	5,32	33,33%
	2018	7,04	1,77	-0,17	5,10	0	5,10	25,76%
4 - Rimborso prestiti	2020	0	0	0	0	0	0	0
	2019	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0
5 - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto Tesoriere	2020	0	0	0	0	0	0	0
	2019	0	0	0	0	0	0	0
	2018	0	0	0	0	0	0	0
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	2020	2.440,87	1.577,36	-0,01	863,50	1.042,79	1.906,29	64,62%
	2019	3.023,17	1.217,23	0	1.805,93	634,94	2.440,87	40,26%
	2018	3.035,74	1.248,86	-0,01	1.786,87	1.236,30	3.023,17	41,14%
Totale	2020	4.014,98	2.305,17	-31,54	1.678,27	2.157,24	3.835,51	57,87%
	2019	4.557,45	1.921,15	-28,63	2.607,67	1.407,30	4.014,98	42,42%
	2018	5.029,21	2.508,07	-32,83	2.488,31	2.069,14	4.557,45	50,20%

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

Nella tavola 6.6 i residui passivi totali sono disaggregati per esercizio di provenienza e per titolo. Per quanto riguarda i residui con anzianità superiore a 5 anni, nella Relazione sulla gestione l'Ente riferisce che il totale dei residui passivi con anzianità superiore ai 5 anni alla fine dell'esercizio 2020 ammonta a 47,97 mln di euro (di cui 8.091 per spese correnti, 38,26 per spese in conto capitale e 1,61 per partite di giro). "La quota più consistente dei residui passivi in conto capitale, pari a euro 28.658.902,87, riguarda i trasferimenti in conto capitale ad aziende sanitarie ed enti del servizio sanitario regionale per l'attuazione degli investimenti ex art. 20, legge 11 marzo 1988, n. 67 previsti negli accordi di programma con lo Stato e per il programma regionale investimenti in sanità. Si tratta di residui passivi riguardanti il perimetro sanitario che in base alle disposizioni vigenti non sono oggetto di riaccertamento".

Tavola n. 6.6

GESTIONE RESIDUI PASSIVI PER ANNO DI PROVENIENZA							
(Importi in milioni di euro)							
Residui	Residui provenienti da esercizi precedenti	Residui provenienti da esercizio 2016	Residui provenienti da esercizio 2017	Residui provenienti da esercizio 2018	Residui provenienti da esercizio 2019	Residui provenienti da esercizio 2020	Totale
Titolo I	98,73	55,55	62,46	108,56	212,30	879,09	1.416,70
Titolo II	119,17	5,84	14,42	34,80	97,97	231,86	504,06
Titolo III	-	-	3,40	-	1,56	3,50	8,46
Titolo IV	-	-	-	-	-	-	-
Titolo V	-	-	-	-	-	-	-
Titolo VII	2,07	403,24	103,51	313,16	41,52	1.042,79	1.906,29
Totale Passivi	219,97	464,64	183,79	456,53	353,34	2.157,24	3.835,51

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

6.6 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 amministrativa²⁷, prima disciplinata dall'articolo 60, comma 2, l.r. n. 40/2001, anticipando di un anno la disposizione di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 118/2011, secondo la quale "l'istituto della perenzione amministrativa si applica per l'ultima volta in occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014".

La tavola n. 6.7 contiene i dati relativi ai residui perenti, nel triennio 2018-2020, distinti in funzione della natura autonoma o vincolata della spesa.

Tavola n. 6.7

COMPOSIZIONE DEI RESIDUI PERENTI ANNI 2018 - 2020			
(Importi in milioni di Euro)			
RESIDUI PERENTI	al 31/12/18	al 31/12/19	al 31/12/20
Residui perenti mezzi propri della regione	17,04	13,89	11,83
Residui perenti vincolati per assegnazioni statali	43,24	35,44	21,56
Residui perenti vincolati per assegnazioni comunitarie	0,15	0,15	0,06
Residui perenti per trasferimenti da altri soggetti	0,48	0,29	0,25
Residui perenti per altre spese vincolate	1,24	0,73	0,34
TOTALE RESIDUI PERENTI	62,15	50,50	34,05

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

²⁷ L'articolo 60, comma 2, l.r. n. 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.

La consistenza dei residui passivi perenti al 31 dicembre 2020 è pari a 34,05 mln di euro, in diminuzione di 16 mln di euro rispetto all'esercizio 2019 a seguito di reiscrizioni e insussistenze. 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.

Relativamente al margine di copertura garantito per far fronte alle richieste dei creditori, la tavola n. 6.8 evidenzia la consistenza dei residui passivi perenti nel 2019 (50,50 mln di euro), la relativa copertura nell'esercizio successivo (50,50 mln di euro) e la reiscrizione dei residui nel 2020 (20,78 mln di euro).

Da evidenziare come il margine di copertura adottato - pari al 100 per cento - sia più elevato di quello espressamente previsto dall'articolo 60 del d.lgs. n. 118/2011.

Tavola n. 6.8

Copertura e reiscrizione dei residui passivi perenti al 31/12/2020							
(Importi in milioni di euro)							
ESERCIZIO FINANZIARIO	CONSISTENZA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	ESERCIZIO FINANZIARIO	FONDO A COPERTURA DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	GRADO DI COPERTURA DEI RESIDUI PERENTI	ESERCIZIO FINANZIARIO	REISCRIZIONI DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI	% REISCRIZIONI
2019	50,50	2020	50,50	100,00	2020	10,49	20,78

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

6.7 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.

Al progetto di rendiconto 2020 è stato allegato (all. n. 13) il prospetto concernente la composizione per missioni e programmi del Fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2020, redatto secondo gli schemi ministeriali, dove si evidenzia la gestione del Fondo durante l'esercizio.

Il Fondo pluriennale vincolato del bilancio 2020 risulta inizialmente quantificato in 642,25 mln di euro, distintamente 219,45 mln di euro in parte corrente e 422,8 mln di euro in parte capitale; tale importo è stato definito con l'approvazione del rendiconto generale 2019.

Nel corso del 2020, il Fondo è stato utilizzato per 169,3 mln di euro al fine di dare copertura alle spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2020; sono state contabilizzate economie di impegno per 8,70 mln di euro. Al 31 dicembre 2020 il Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2019 rinviato all'esercizio 2021 e successivi è pari a 464,25 mln di euro, come mostra la tavola che segue.

Tale ultimo importo va incrementato delle somme impegnate nel 2020 con imputazione all'esercizio 2021 e successivi, pari complessivamente a 247,29 mln di euro, per determinare la quota del Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2020 pari a 711,54 mln di euro (246,71 mln di euro in parte

corrente e 464,83 mln di euro in parte capitale). Il Fondo costituisce la copertura di altrettanti impegni assunti per esigibilità differita sugli esercizi 2021, 2022 e successivi.

Alla chiusura dell'esercizio 2020 il Fondo aumenta di 69,29 mln di euro rispetto al valore iniziale di 642,25 mln di euro.

Tavola n. 6.9

FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	
(Importi in milioni di Euro)	
Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019 (A)	642,25
Spese impegnate negli esercizi precedenti ed imputate all'esercizio 2020 e coperte da fondo pluriennale vincolato (B)	169,30
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2020 (c.d. economie d'impegni) (C)	8,70
Quota del FPV al 31/12/2019 rinviata all'esercizio 2021 e successivi (D=A-B-C)	464,25
Spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2021 e coperte da fondo pluriennale vincolato (E)	214,83
Spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2022 e coperte da fondo pluriennale vincolato (F)	23,19
Spese impegnate nel 2020 con imputazione agli esercizi successivi considerati nel bilancio pluriennale e coperte da fondo pluriennale vincolato (G)	9,27
Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2020 (H=D+E+F+G)	711,54

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 stati assoggettati al controllo contabile interno preventivo i provvedimenti amministrativi (delibere della Giunta regionale e/o 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 all'analisi dei momenti di esigibilità della spesa, attraverso la necessaria indicazione del cronoprogramma di realizzazione degli interventi oggetto di finanziamento.

L'Ente ha riferito di aver 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 2020.

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 2020 nei successivi esercizi indicati, in ragione appunto dell'esigibilità della spesa collegata al cronoprogramma preso a base di riferimento per determinare la scadenza dell'obbligazione giuridica.

Con le determinazioni dirigenziali n. 17611 del 13 ottobre 2020 e n. 23363 del 31 dicembre 2020 del Responsabile del Servizio bilancio e finanze, in qualità di responsabile finanziario, che hanno fatto da contenitore per tutti i provvedimenti amministrativi adottati ricadenti nell'obbligo di attivazione dello strumento del fondo pluriennale vincolato:

- sono state apportate variazioni al bilancio di previsione 2020-2022 per l'attivazione del fondo pluriennale vincolato sull'esercizio 2020 (complessivamente 33,12 mln di euro, 2,10 di parte corrente e 31,02 di parte capitale con il primo atto e 60,98 mln di euro, 21,47 di parte corrente e 39,51 di parte capitale con il secondo atto) e per l'aggiornamento del fondo pluriennale iscritto in entrata e in spesa negli esercizi 2020, 2021 e successivi;



- sono stati ridotti gli impegni di spesa assunti a carico dell'esercizio finanziario 2020 con le deliberazioni/determinazioni adottate per l'importo relativo all'attivazione del Fondo pluriennale vincolato;
- è stata reimputata la 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 delle attività/interventi indicati nei provvedimenti amministrativi originari che disponevano la registrazione contabile della spesa.

Come già anticipato, con la delibera della Giunta regionale n. 422 del 31 marzo 2021, rettificata con la delibera n. 573 del 26 aprile 2021 è stato effettuato il riaccertamento ordinario e incrementato il Fondo iscritto nella spesa dell'esercizio 2020 per un importo complessivo di 474,77 mln di euro. Con la variazione di bilancio conseguente al riaccertamento ordinario dei residui (delibera della Giunta regionale n. 423 del 2021 rettificata con la deliberazione n. 574 del 26 aprile 2021) è stato aggiornato il Fondo pluriennale sia di parte corrente che in conto capitale, in entrata dell'esercizio 2021, derivante dai fondi costituiti o incrementati nella spesa dell'esercizio 2020, finalizzato alla reimputazione degli impegni di spesa sulla base alle quote esigibili in ragione dei cronoprogrammi di spesa.

Nel progetto di legge sul rendiconto è rappresentato per missioni e programmi il Fondo pluriennale vincolato dell'esercizio 2020 (all. 13).

7 IL CONTO DEL TESORIERE

7.1 Le previsioni normative in materia di conto del Tesoriere

Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione assume peculiare rilievo la verifica di corrispondenza delle scritture contabili della Regione con quelle del Tesoriere volta a verificare l'inesistenza di eventuali scostamenti di cassa.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, al punto 4.1 prevede che "se l'imputazione degli incassi e dei pagamenti all'esercizio è stata effettuata correttamente, alla chiusura dell'esercizio finanziario, conclusa l'attività di regolarizzazione dei sospesi ed annullati i titoli ineseguiti, il fondo di cassa risultante dalle scritture dell'ente (cd. fondo contabile o di diritto) coincide con il fondo di cassa risultante dalle scritture della banca (cd. fondo di cassa di fatto) senza che sia necessario procedere ad alcuna riconciliazione. Gli enti allegano al consuntivo una dichiarazione, firmata dal Tesoriere/Cassiere, che attesta il fondo di cassa effettivo all'inizio dell'esercizio, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuato nell'esercizio e l'ammontare del fondo di cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno al quale si riferisce il consuntivo. Tali importi devono coincidere con le risultanze del consuntivo dell'ente. In caso di discordanza il bilancio non rispetta il principio contabile della veridicità."

Il conto del Tesoriere non rientra pertanto fra gli allegati obbligatori al rendiconto. Il richiamato principio contabile richiede infatti che al conto consuntivo sia allegata una dichiarazione, firmata dal Tesoriere, che attesta il fondo di cassa effettivo all'inizio dell'esercizio, il totale degli incassi e dei pagamenti effettuati nell'esercizio e l'ammontare del fondo di cassa effettivo al 31 dicembre dell'anno cui si riferisce il consuntivo.

Per gli enti soggetti alla rilevazione SIOPE – come le Regioni - la dichiarazione del tesoriere/cassiere è costituita dai prospetti delle disponibilità liquide, da allegare ai consuntivi ai sensi dell'articolo 77-quater, comma 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

Il successivo punto 11.11 del richiamato principio contabile prevede che "il rendiconto del Tesoriere – redatto sullo schema di cui all'allegato n. 17 – ha lo scopo di rendicontare la gestione di cassa evidenziando quindi, distinti per residuo e competenza, gli incassi e i pagamenti registrati dal tesoriere". A tal fine il conto del tesoriere espone solo i totali dei titoli e delle missioni, e non anche il totale generale delle entrate e delle uscite in quanto non ha l'obiettivo di evidenziare l'equilibrio della gestione di competenza.

La conciliazione delle risultanze complessive del rendiconto dell'ente con il conto del tesoriere è effettuata con riferimento quindi al totale dei titoli e delle missioni e non con riferimento al totale generale delle entrate/uscite che comprende gli stanziamenti relativi al fondo pluriennale vincolato e l'utilizzo del risultato di amministrazione/disavanzo, sui quali non sono imputati gli ordinativi di riscossione e pagamento.

Sebbene quindi nella suddetta conciliazione non siano compresi tali stanziamenti, sia perché su di essi non sono imputati gli ordinativi di riscossione e di pagamento sia perché le variazioni del F.P.V. e i relativi stanziamenti di bilancio disposti dopo la chiusura dell'esercizio non rientrano nella gestione del Tesoriere, tuttavia le variazioni di bilancio, a decorrere dall'adozione degli schemi di bilancio armonizzato con funzione autorizzatoria, devono essere comunque allo stesso comunicate in quanto,

nei casi in cui è tenuto ad effettuare il controllo sui pagamenti²⁸, lo stesso traccia l'aumento o la diminuzione quale importo assestato dello stanziamento del bilancio di previsione approvato verificando la capienza degli stanziamenti di competenza con riferimento alla differenza fra lo stanziamento di competenza complessivo e l'importo del fondo pluriennale vincolato.

Si evidenzia, sul punto, che le Regioni non sono state interessate dalle recenti modifiche intervenute per la figura del tesoriere degli enti locali con l'abrogazione dei commi 1 e 3 dell'articolo 216 del TUEL ad opera dell'art. 57, comma 2-*quater*, del d.l. n. 124/2019 che ha soppresso l'obbligo dei tesorieri di tali enti di effettuare i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di bilancio e di acquisire il bilancio di previsione e le variazioni di bilancio, attività – queste - che rappresentano la principale differenza tra il tesoriere e il cassiere.

La Regione, infatti, in sede istruttoria ha evidenziato che le recenti modifiche al Testo unico degli enti locali non hanno avuto conseguenze sui rapporti con il Tesoriere nella gestione del servizio stesso.

Ai sensi dell'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, il servizio di tesoreria delle regioni, per mezzo di apposita convenzione, è affidato ad imprese autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria alle quali è aggiudicato secondo le modalità previste nell'ordinamento regionale previo esperimento di apposita gara ad evidenza pubblica. La convenzione deve prevedere la partecipazione alla rilevazione SIOPE, disciplinata dall'art. 14 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e dai relativi decreti attuativi.

Per l'affidamento del servizio di Tesoreria della Regione, quindi, è stata indetta procedura ad evidenza pubblica dalla centrale di committenza regionale - Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici Intercent-ER - in data 11 febbraio 2019 e il successivo 21 giugno, è stata sottoscritta tra Unicredit spa e Intercent-ER la convenzione per l'affidamento del servizio di Tesoreria della Regione Emilia-Romagna, dell'Assemblea legislativa regionale, di Atersir, dell'Ente di gestione per i parchi e la biodiversità – Emilia orientale e di enti strumentali della Regione. In data 28 giugno 2019, con determinazione dirigenziale n. 11792 del Responsabile del Servizio Gestione della spesa regionale, la Regione ha aderito alla convenzione per il periodo dal 1° luglio 2019 al 31 dicembre 2023.

7.2 Conto del Tesoriere

Il conto del Tesoriere regionale per l'esercizio finanziario 2020 è stato trasmesso alla Regione da Unicredit s.p.a. in data 11 marzo 2021 (prot. 021060.E) e, in base all'art. 64, comma 1, della l. r. n. 40 del 2001 (ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna), essendo stato riscontrato regolare, è stato approvato con determinazione n. 5424 del 30 marzo 2021 del responsabile del Servizio bilancio e finanze.

Al 31 dicembre 2020 la gestione di cassa della Regione presenta un saldo positivo di 1.424,46 mln di euro. L'andamento nel triennio 2018-2020, rappresentato nella tavola che segue, risulta costantemente in crescita, con un ulteriore incremento nel 2020 del 39,13% (401,35 mln) del fondo cassa rispetto al fondo cassa rilevato alla chiusura del precedente esercizio 2019 (1.023,11 mln).

La situazione di cassa, in chiusura dell'esercizio finanziario 2020, così come riportata dall'art. 8 del progetto di legge sul rendiconto 2020, corrisponde alle risultanze del conto del Tesoriere.

²⁸ L'aggiunta, alle disposizioni del principio contabile 4/2 che riguardano il tesoriere, dell'inciso "nei casi in cui è tenuto ad effettuare il controllo sui pagamenti", inserita dal Decreto ministeriale 7 settembre 2020, è stata dettata dalle modifiche introdotte alla disciplina dei tesorieri degli enti locali con d.l. n. 124 del 2019 che ha soppresso l'obbligo dei tesorieri di tali enti di verificare i pagamenti nei limiti degli stanziamenti di bilancio e di acquisire il bilancio di previsione e le variazioni di bilancio.

Tavola n. 7.1

GESTIONE DI CASSA - Esercizi 2018 - 2020			
(Importi in milioni di euro)			
	a tutto il 2018	a tutto il 2019	a tutto il 2020
Fondo cassa iniziale	481,99	675,41	1.023,11
Riscossioni	13.900,37	14.138,03	15.022,64
Riscossioni da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale entrate	14.382,36	14.813,44	16.045,75
Pagamenti	13.706,95	13.790,34	14.621,29
Pagamenti da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale Uscite	13.706,95	13.790,34	14.621,29
Saldo	675,41	1.023,11	1.424,46

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

Il saldo risulta composto dalle somme rivenienti dalla gestione ordinaria e da quelle della gestione sanitaria, destinate – queste ultime – a confluire su conti separati a norma dell'art. 21 del d.lgs. n. 118/2011²⁹ per consentirne la trasparenza (cfr. capitolo 14 sulla sanità regionale). La composizione della cassa, distinta fra le indicate due differenti gestioni, è evidenziata nella tavola seguente:

Tavola n. 7.2

CONTO DEL TESORIERE: GESTIONE ORDINARIA E GESTIONE SANITARIA					
(Importi in milioni di euro)					
	Gestione Regione		Gestione sanitaria		Totale
Fondo cassa al 01/01/2020	558,24		464,86		1.023,11
	In c/residui	In c/competenza	In c/residui	In c/competenza	
Riscossioni	521,01	2.009,45	1.776,36	10.715,82	15.022,64
Pagamenti	378,92	1.922,63	1.926,25	10.393,49	14.621,29
Fondo cassa al 31/12/2020					1.424,46

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

Nei conti intestati alla sanità sono registrate esclusivamente le operazioni di incasso e pagamento operate sui capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione “sanità” afferenti la GSA, funzione di gestione sanitaria accentrata in capo a uno specifico centro di responsabilità nell'ambito del “Servizio Programmazione Economico-Finanziaria” (ora Servizio Gestione Amministrativa) alla quale è affidata la parte del finanziamento gestita direttamente, rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale dal 1° gennaio 2012.

7.3 Attività istruttoria svolta dalla Sezione

A seguito della richiesta effettuata con nota prot. 3771 del 25 marzo 2021 nell'ambito dell'attività istruttoria della Sezione, la Regione ha inviato la seguente documentazione:

- Conto del Tesoriere anno 2020;
- verbale di consegna del conto del Tesoriere;
- determina dirigenziale di approvazione del conto del Tesoriere;

²⁹ L'art. 21 del d.lgs. n. 118 del 2011 ha introdotto l'obbligo dell'evidenziazione separata dei movimenti di cassa riferiti alla gestione sanitaria regionale, prescrivendo, al fine di garantire trasparenza e tracciabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, che:

- a) le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, sia a titolo di trasferimento dal bilancio dello Stato, sia di anticipazione mensile, vadano versate in conti di tesoreria unica appositamente istituiti;
- b) le ulteriori risorse destinate dalle regioni al finanziamento del servizio sanitario siano versate in appositi conti correnti intestati alla sanità presso i tesoriери delle regioni.

- quadro riassuntivo della gestione di cassa, distinguendo fra gestione ordinaria e gestione sanitaria, con evidenza degli incassi e dei pagamenti distinti per residuo e competenza;
- prospetto dei depositi dei titoli e valori sia di proprietà della Regione sia depositati da terzi a favore della Regione.
- prospetto delle somme in deposito al 31 dicembre 2020 sul conto corrente presso la Tesoreria Centrale dello Stato- Contabilità speciale;
- elenco dei conti correnti postali;

Con riferimento agli ulteriori punti 5 e 6 della richiesta istruttoria, con i quali la Sezione ha richiesto i bollettari delle riscossioni e di quietanzamento dei mandati pagati, la Regione ha riferito di non possederli in quanto “sia le reversali che i mandati vengono trasmessi con un flusso informatico tramite il sistema Siope Plus”.

A seguito della successiva richiesta integrativa effettuata con nota prot. 5809 dell’11 giugno 2021, oltre a fornire i chiarimenti richiesti in merito agli strumenti finanziari in deposito presso la tesoreria regionale e al saldo della cassa economale centrale, la regione ha inviato la seguente documentazione:

- prospetto relativo ai depositi cauzionali della Regione al 30 dicembre 2020;
- allegati di svolgimento per ogni singola tipologia di entrata e di spesa;
- riepilogo di cassa relativo all’esercizio 2020.

Sulla base della documentazione in atti, per la determinazione dell’effettiva situazione di cassa della Regione è necessario tenere conto, oltre che del fondo cassa dell’ente al 31 dicembre 2020, anche delle somme depositate sul conto corrente 22916 acceso dalla Regione Emilia-Romagna presso la Tesoreria Centrale dello Stato nonché delle somme esistenti sui depositi postali regionali.

Quanto al fondo cassa, alla fine dell’esercizio 2020 lo stesso, come già anticipato, presentava una consistenza pari euro 1.424.464.082,31 risultante dalla tavola sottostante, trasmessa in sede istruttoria:

Tavola n. 7.3

GESTIONE DI CASSA - Esercizi 2018 - 2020			
	(Importi in milioni di euro)		
	a tutto il 2018	a tutto il 2019	a tutto il 2020
Fondo cassa iniziale	481,99	675,41	1.023,11
Riscossioni	13.900,37	14.138,03	15.022,64
Riscossioni da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale entrate	14.382,36	14.813,44	16.045,75
Pagamenti	13.706,95	13.790,34	14.621,29
Pagamenti da regolarizzare	0,00	0,00	0,00
Totale Uscite	13.706,95	13.790,34	14.621,29
Saldo	675,41	1.023,11	1.424,46

Relativamente alla seconda componente della cassa (somme depositate sul conto corrente acceso presso la Tesoreria Centrale), va ricordato che l’art. 35, comma 8, del d.l. n. 1/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 27/2012 e da ultimo modificato dall’art. 1, comma 877, della l. n. 205/2017, prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2018 e fino al 31 dicembre 2021, l’ulteriore sospensione del regime di tesoreria mista previsto dall’art. 7 del d.lgs. 279/1997. La proroga della sospensione di tale regime



comporta che le entrate proprie degli enti restino depositate, fino al 31 dicembre 2021, presso la tesoreria statale anziché confluire nel sistema bancario³⁰.

Dal prospetto indicativo delle somme in deposito al 31 dicembre 2020 sul conto corrente presso la Tesoreria Centrale dello Stato - Contabilità speciale, acquisito in sede istruttoria (mod. 56 T unificato T.C.), risulta che le somme depositate presso la Tesoreria centrale, al 31 dicembre 2020, ammontavano a euro 2.750.207,09.

Agli importi risultanti nel fondo cassa dell'ente e nella contabilità speciale della Tesoreria centrale, si aggiungono, infine, le somme depositate sui conti correnti postali regionali che al 31 dicembre 2020 ammontavano complessivamente ad euro 24.676.474,62 come risulta dalla tavola seguente (7.4) in cui sono indicati i diversi depositi postali intestati alla Regione e il relativo saldo contabile alla fine dello scorso esercizio.

³⁰ Il sistema di tesoreria mista, introdotto dal d.lgs. n. 279 del 1997, ha sostituito il precedente sistema di tesoreria unica, previsto dalla legge 720 del 1984, al fine di escludere dal versamento alla tesoreria statale le entrate proprie dell'ente (derivanti da potestà tributaria propria, da compartecipazione al gettito di tributi statali o da indebitamento senza intervento statale) e consentirne il deposito direttamente presso il sistema bancario.

Tavola n. 7.4

N. conto	Descrizione	Utilizzo	Saldo contabile al 31 dicembre 2020
116400	Regione Emilia-Romagna - Tasse concessioni regionali e altri tributi	pagamento tasse di concessione per caccia, pesca, appostamenti fissi e costituzione Aziende Faunistico Venatorie	22.824,88
151407	Regione Emilia-Romagna - canoni locazione e concessione	pagamento canoni e locazioni beni del demanio e patrimonio regionale (Servizio Patrimonio)	3.629,15
367409	Regione Emilia-Romagna - Presidente Giunta regionale	pagamento entrate diverse, tra cui diritti forfettari istruttoria sismica (l.r. 19/2008), diritti fissi concessionari auto, depositi cauzionali	46.449,15
510404	Regione Emilia-Romagna - addizionale regionale gas metano - serv. Tesoreria	pagamento addizionale regionale all'accisa sul gas naturale. Nella causale devono essere indicati il mese di riferimento e il codice accisa	6.195.156,80
732404	Regione Emilia-Romagna - tasse automobilistiche PagoPA	riversamento incassi tasse automobilistiche tramite piattaforma pagoBollo con PagoPA	17.591.340,51
970400	Regione Emilia-Romagna - tasse automobilistiche	pagamento tasse automobilistiche	10.637,18
13289418	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Modena	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Modena	7.718,07
13565403	Regione Emilia-Romagna - sanzioni amministrative	pagamento sanzioni amministrative di competenza regionale	841,30
13665401	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino Reno	Regione Emilia-Romagna, Spese istruttoria demanio idrico	4.649,78
14028401	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Reggio Emilia	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Reggio Emilia	3.767,28
14048409	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Parma	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Parma	4.975,06
14931448	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino Po di Volano	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino Po di Volano	8.373,67
14941488	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino fiumi romagnoli - sede Ravenna	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino fiumi romagnoli - sede Ravenna	2.740,73
16147472	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacini Conca e Marecchia	pagamento spese di istruttoria Demanio idrico Servizio Autorizzazioni e Concessioni - SAC di ARPAE di Rimini	2.462,49
16436479	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino fiumi romagnoli - Forti-Cesena	pagamento spese di istruttoria Demanio idrico Servizio Autorizzazioni e Concessioni - SAC di ARPAE di Forti e Cesena	4.805,31
23032402	Regione Emilia-Romagna, Servizio tecnico bacino affluenti Po Piacenza	pagamento spese di istruttoria Demanio idrico Servizio Autorizzazioni e Concessioni - SAC di ARPAE Piacenza	7.805,59
23204563	Regione Emilia-Romagna - canoni di concessione utilizzo demanio idrico	pagamento canoni e indennizzi utilizzo beni del demanio idrico	34.330,56
60249570	Regione Emilia-Romagna - tassa fitosanitaria regionale	pagamento tassa fitosanitaria	18.949,68
68882703	Regione Emilia-Romagna - tassa regionale diritto studio universitario	pagamento tassa per il diritto allo studio universitario	13.309,67
68883420	Regione Emilia-Romagna - tassa abilitaz. ricerca e raccolta tartufi	pagamento tasse di concessione per abilitazione alla ricerca e raccolta tartufi	9.254,20
1018764900	Regione Emilia-Romagna - Accertamenti tassa automobilistica regionale	pagamento atti di accertamento tasse automobilistiche	241.897,51
1018766103	Regione Emilia Romagna Demanio Idrico Emilia Ovest	pagamento canoni e indennizzi utilizzo beni del demanio idrico SAC di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena	160.240,68
1018766285	Regione Emilia Romagna Demanio Idrico Gestione Centrale	pagamento canoni e indennizzi utilizzo beni del demanio idrico Area coordinamento rilascio concessioni, grandi derivazioni e consorzi di	224.810,02
1018766509	Regione Emilia Romagna Demanio Idrico Bologna	pagamento canoni e indennizzi utilizzo beni del demanio idrico SAC di Bologna	24.893,44
1018766582	Regione Emilia Romagna Demanio Idrico Ferrara	pagamento canoni e indennizzi utilizzo beni del demanio idrico SAC di Ferrara	8.165,07
1018766707	Regione Emilia Romagna Demanio Idrico Romagna	pagamento canoni e indennizzi utilizzo beni del demanio idrico SAC di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini	21.989,51
1042629541	Regione Emilia-Romagna - Autorizzazione raccolta funghi	pagamento tassa di concessione per autorizzazione raccolta funghi	457,33
Totale			24.676.474,62

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna e ricavati dai verbali del Collegio dei revisori

Complessivamente, pertanto, le disponibilità di cassa della Regione, in chiusura dell'esercizio finanziario 2020, sono di euro 1.451.890.764,02, suddivise come segue:

- euro 1.424.464.082,31, fondo di Cassa al 31 dicembre 2020;
- euro 2.750.207,09 presenti sui conti accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato;
- euro 24.676.474,62 depositati sui conti correnti postali.

7.3.1 Verifiche della Corte sulla corrispondenza fra il conto di Tesoreria e i dati risultanti a rendiconto della Regione

In merito alla verifica della concordanza delle risultanze della gestione di cassa del conto del Tesoriere con le scritture contabili della Regione, risulta esservi corrispondenza fra il saldo finale di cassa dell'esercizio 2019 e il saldo iniziale di cassa dell'esercizio 2020 nonché fra il totale dei pagamenti e delle riscossioni, in conto competenza ed in conto residui, risultanti dal verbale di verifica di cassa del Tesoriere, e i corrispondenti dati contabili riportati nella proposta del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020 di cui alla d.g.r. n. 603 del 26 aprile 2021.

In entrambi i documenti - conto del tesoriere e proposta di rendiconto/relazione sulla gestione allegata – risulta infatti un ammontare complessivo delle riscossioni pari a euro 15.022.644.204,70 (art. 8 progetto di legge recante il rendiconto e par. 3.4 della relazione sulla gestione) e un totale dei pagamenti pari a euro 14.621.285.454,87 (art 8 e par. 4.3 della relazione), il cui saldo, pari a euro 401.358.749,83, sommato al fondo cassa iniziale al 1 gennaio 2020, pari a euro 1.023.105.332,48, determina un fondo cassa al 31 dicembre 2020 pari a euro 1.424.464.082,31.

Il fondo di cassa rappresenta quindi, a differenza degli altri componenti del risultato di amministrazione, un dato esclusivamente matematico costituito dalla somma algebrica del fondo cassa al 1° gennaio, delle riscossioni e dei pagamenti contabilizzati nel corso nel medesimo esercizio.

Il problema dell'incidenza di una corretta rappresentazione delle previsioni di cassa sugli equilibri di bilancio è stato risolto dalla nuova contabilità armonizzata con l'avvicinamento tra il momento della cassa e quello della competenza attraverso la previsione di una gestione puntuale anche delle giacenze di cassa.

La situazione di cassa, secondo le risultanze del conto reso dal Tesoriere, risulta, in chiusura dell'esercizio 2020, così sintetizzata:

Fondo cassa al 31/12/2019	euro	1.023.105.332,48
Riscossioni	euro	15.022.644.204,70
Pagamenti	euro	14.621.285.454,87
Fondo cassa al 31/12/2020	euro	1.424.464.082,31

Dal riepilogo di cassa del Tesoriere, acquisito in sede istruttoria, emerge la conciliazione, distintamente per entrate e uscite fra conto di diritto e conto di fatto.

Stante la già evidenziata mancata adozione da parte della Regione di un bollettario delle riscossioni e dei pagamenti, non è possibile verificare la corrispondenza del totale delle riscossioni e dei pagamenti, come riportati nelle precedenti tavole, con il totale delle quietanze di riscossione e pagamento. Nel verbale di consegna del Conto del tesoriere viene inoltre ulteriormente specificato che “i documenti informatici contenenti gli estremi delle quietanze di riscossione e di pagamento sono costituiti dagli esiti applicativi di esecuzione ordinativo e dai giornali di cassa” trasmessi alla Regione in corso di esercizio secondo le regole del Siope+.

Al riguardo va in ogni caso dato atto della verifica svolta dal collegio dei revisori, riportata nel verbale n. 4 del 2 marzo 2021, che ha riscontrato che, al 31 dicembre 2020, risultano emessi n. 60.199 reversali e n. 39.522 mandati. In particolare, l'ultima reversale di incasso è stata emessa in data 31 dicembre 2020

per euro 2.426.160,00 con causale “Manovra fisc. Irap 2019” e l’ultimo mandato di pagamento è stato emesso in data 31 dicembre 2020 per euro 228,93 con causale “Rimborso tassa automobilistica”.

Il Collegio dei revisori dà inoltre atto che, sulla base dei controlli a campione, le reversali e i mandati sono in possesso di tutti gli elementi costitutivi per la registrazione a bilancio degli stessi, le procedure di contabilizzazione delle entrate e delle spese sono conformi alle disposizioni di legge, è rispettato il principio della competenza nella rilevazione degli accertamenti e degli impegni, i mandati di pagamento risultano emessi in forza di provvedimenti esecutivi sui quali il Collegio nulla rileva e sono regolarmente estinti.

La Sezione, inoltre, ha verificato la corrispondenza dei suindicati valori, relativi al fondo cassa iniziale, finale nonché alle riscossioni e ai pagamenti intervenuti nel corso della gestione, con quanto esposto nello Stato patrimoniale al 31 dicembre 2020, nella voce “Disponibilità liquide” dell’attivo circolante.

Dalla nota integrativa a Conto economico e stato patrimoniale allegato alla proposta di Rendiconto risulta, in particolare, che le disponibilità liquide registrano un aumento (387,27 milioni di euro) principalmente per effetto dell’aumento delle disponibilità sul conto di Tesoreria e sui conti correnti postali. In diminuzione le giacenze sul conto di Tesoreria presso la Banca d’Italia.

Tavola n. 7.5

Stato patrimoniale - Disponibilità liquide			
<i>valori in migliaia di euro</i>			
Disponibilità liquide	31/12/2020	31/12/2019	Variazione
1 Conto di tesoreria	1.424.464	1.042.805	381.659
<i>a Istituto tesoriere</i>	1.424.464	1.023.105	401.359
<i>b presso Banca d'Italia</i>		19.700	19.700
2 Altri depositi bancari e postali	24.676	21.814	2.862
3 Denaro e valori in cassa			
4 Altri conti presso la tesoreria statale intestati allente	2.750		2.750
Totale disponibilità liquide	1.451.890	1.064.619	387.271

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

7.4 Anticipazioni di liquidità

Quanto alla richiesta di anticipazioni di liquidità al proprio tesoriere, la Regione dichiara di non avervi fatto ricorso nell’esercizio 2020. Le corrispondenti voci di bilancio del rendiconto (titolo 7 delle entrate e titolo 5 delle spese) sono valorizzate a zero.

7.5 Assenza di cassa vincolata

Nell’istruttoria svolta sul bilancio (prot. 3736 del 24 marzo 2021) la Sezione rileva che la Regione ha dato riscontro negativo alla richiesta se in relazione alle entrate vincolate, pur in assenza di un espresso vincolo normativo, abbia previsto prudenzialmente la costituzione di vincoli sulle giacenze di cassa.

Sul punto la Sezione rammenta che la determinazione della giacenza di cassa vincolata, al momento dell’avvio della nuova contabilità armonizzata, è stata oggetto di apposita disciplina nel paragrafo 10.6 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011). La corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse e l’esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione rientrano fra i fattori determinanti ai fini dell’attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio.



La Sezione, pur ribadendo l'inesistenza nell'ordinamento contabile di un imperativo normativo in capo alle regioni in ordine alla costituzione di vincoli sulle giacenze di cassa in quanto le disposizioni in materia restringono il campo di obbligatorietà ai soli enti locali lasciando le Regioni vincolate a un criterio di mera prudenza e opportunità nel rispetto dei principi generali della contabilità pubblica³¹, evidenzia tuttavia che un adeguamento in tal senso da parte degli enti regionali è stato più volte auspicato dalla giurisprudenza di questa Corte (sul tema, si veda Sez. reg. controllo Campania, decisioni nn. 285/2016/PARI, 64/2017/PARI, 2010/2018/PARI e da ultimo 217/2019/PARI).

7.6 Verifica della corrispondenza fra le risultanze del conto del Tesoriere e del Rendiconto con le disponibilità liquide rilevate secondo il sistema SIOPE

Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), realizzato in attuazione dall'art. 28 della legge n. 289/2002, consente la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche secondo una codifica uniforme a livello nazionale dei rispettivi titoli che individua la natura economica dell'operazione.

Alla trasmissione alla banca dati SIOPE dei dati concernenti tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con i suddetti criteri uniformi, le amministrazioni pubbliche provvedono tramite il tesoriere a norma dell'art. 14, comma 6, della l. n. 196/2009.

A norma dell'art. 77-*quater*, comma 11, del d.l. n. 112/2008 convertito con modificazioni con l. 133/2008, i prospetti dei dati SIOPE e delle disponibilità liquide costituiscono un allegato obbligatorio del Rendiconto. Tale obbligo risulta confermato dall'art. 11, comma 4, lett. l) del d.lgs. n. 118/2011 a norma del quale al rendiconto della gestione deve essere allegato il prospetto dei dati Siope.

L'obbligo di allegazione del prospetto degli incassi e dei pagamenti per codici gestionali (prospetto SIOPE) relativi alla gestione sanitaria e non sanitaria risulta regolarmente assolto dalla Regione (allegato n. 29 alla proposta di Rendiconto).

Gli incassi e i pagamenti risultanti dal prospetto risultano corrispondenti a quelli riportati nella proposta di Rendiconto e a quelli riportati nel conto del Tesoriere.

Nelle tavole seguenti viene fornita rappresentazione del raffronto fra i dati contenuti nei prospetti SIOPE relativi alle disponibilità liquide, i dati contenuti nel rendiconto e il conto del Tesoriere.

³¹ Sez. Aut. del n. 31/2015/INPR e Sez. reg. controllo Campania n. 217/2019

Tavola n. 7.6

Descrizione	SIOPE			Rendiconto	Tesoriere
	Gestione ordinaria	Gestione sanitaria	Totale Regione		
valori in euro					
TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.461.856.371,11	9.298.931.526,64	10.760.787.897,75	10.760.787.897,75	10.760.787.897,75
TITOLO II - Trasferimenti correnti	501.305.453,70	605.607.479,88	1.106.912.933,58	1.106.912.933,58	1.106.912.933,58
TITOLO III - Entrate extratributarie	63.136.778,44	289.839.856,91	352.976.635,35	352.976.635,35	352.976.635,35
TITOLO IV - Entrate in conto capitale	218.862.043,75	28.158.121,93	247.020.165,68	247.020.165,68	247.020.165,68
TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	164.246.615,30		164.246.615,30	164.246.615,30	164.246.615,30
TITOLO VI - Accensione prestiti	1.119.941,51		1.119.941,51	1.119.941,51	1.119.941,51
TITOLO VII - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere			0	0,00	
TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	119.932.862,85	2.269.647.152,68	2.389.580.015,53	2.389.580.015,53	2.389.580.015,53
Totale incassi	2.530.460.066,66	12.492.184.138,04	15.022.644.204,70	15.022.644.204,70	15.022.644.204,70
TITOLO I - Spese correnti	1.428.032.177,84	9.661.708.310,07	11.089.740.487,91	11.089.740.487,91	
TITOLO II - Spese in conto capitale	359.512.809,62	45.371.999,10	404.884.808,72	404.884.808,72	
TITOLO III - Spese per incremento attività finanziarie	155.465.255,40		155.465.255,40	155.465.255,40	
TITOLO IV - Rimborso prestiti	47.018.414,13		47.018.414,13	47.018.414,13	
TITOLO V - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere			0,00		
TITOLO VII - Usdite per conto terzi e partite di giro	311.522.775,09	2.612.653.713,62	2.924.176.488,71	2.924.176.488,71	
Totale pagamenti	2.301.551.432,08	12.319.734.022,79	14.621.285.454,87	14.621.285.454,87	14.621.285.454,87

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo su dati Siope - Regione Emilia-Romagna - Conto del tesoriere

Si precisa che la verifica dei pagamenti distinti per titolo non è stata effettuata con riferimento al conto del tesoriere in quanto caratterizzato da una diversa modalità di aggregazione. Tuttavia, dalle verifiche eseguite il totale dei pagamenti corrisponde ai valori risultanti dai prospetti Siope e dal progetto di rendiconto 2020.

7.7 Ulteriori verifiche della Sezione regionale di controllo

L'art. 62 della l.r. n. 40/2001 prevede che "il servizio di tesoreria consiste nel complesso delle operazioni riguardanti la gestione finanziaria della Regione con riferimento alla riscossione delle entrate, al pagamento delle spese" nonché "alla custodia di titoli e valori".

Al fine di verificare il secondo degli adempimenti prescritti dalla norma, la Sezione ha chiesto la trasmissione di un prospetto dei depositi dei titoli e valori sia di proprietà della Regione sia depositati da terzi a favore della stessa.

Secondo quanto comunicato dall'ente, al 21 maggio 2021 sono presenti nel deposito titoli i seguenti strumenti finanziari:

Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a. - n. azioni 735.655;

Banca popolare Etica soc. coop. p.a. - n. azioni 1.000;

Piacenza expo s.p.a. – n. azioni 160.605,³²
Terme di Castrocaro s.p.a. - n. azioni 45.514;
Porto intermodale Ravenna s.p.a. S.A.P.I.R. - n. azioni 2.596.291.

7.8 Verifiche del Collegio dei revisori sulla gestione di cassa

Fra i compiti svolti dal collegio dei revisori dei conti, a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 123/2011, rientrano i controlli e i riscontri almeno trimestrali sulla consistenza della cassa e sulla esistenza dei valori, dei titoli di proprietà e sui depositi e i titoli a custodia della Regione. A tali doveri si aggiunge la generale funzione di vigilanza, prescritta dall'art. 72 del d.lgs. n. 118/2011, “sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della regione, delle sue articolazioni organizzative dotate di autonomia contabile e di bilancio, compreso il Consiglio regionale, ove non sia presente un proprio organo di revisione”.

L'ordinamento contabile regionale può prevedere ulteriori funzioni affidate al collegio dei revisori.

La l.r. 21 dicembre 2012, n.18, che ha istituito il Collegio regionale dei revisori dei conti, prevede, fra l'altro, che il Collegio effettui verifiche di cassa almeno trimestrali oltre a un'attività di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate e all'effettuazione delle spese (art. 4, c.1, lett. a) e b)).

Con riferimento all'esercizio 2020, dai verbali dei revisori trasmessi alla Sezione, ai sensi dell'art. 72, comma 5, del citato d.lgs. n. 118/2011, risultano effettuate le seguenti verifiche di cassa:

- Verifica di cassa al I trimestre 2020 come da verbale n. 7, del 21 aprile 2020;
- Verifica di cassa al II trimestre 2020 come da verbale n. 13, del 21 luglio 2020;
- Verifica di cassa al III trimestre 2020 come da verbale n. 16, del 10 novembre 2020;
- Verifica di cassa al IV trimestre 2020 come da verbale n. 4, del 2 marzo 2021.

In esito ai controlli effettuati non sono emerse criticità relativamente alla gestione finanziaria se non, in corso d'anno, temporanei disallineamenti fra il saldo di cassa della Tesoreria e il saldo di cassa risultante dalle scritture dell'Ente dovuti a incassi e pagamenti da regolarizzare (verbali n. 7, 13, 16).

Dal verbale n. 16 emerge, in particolare, che il Collegio ha effettuato anche una verifica sui conti correnti postali di maggiore entità relativi a entrate tributarie e non tributarie, all'esito della quale ha dato atto che gli stessi conti correnti risultano conciliati, precisando che i controlli su tali rapporti saranno svolti con periodicità trimestrale. Con riferimento agli ulteriori conti correnti postali relativi a entrate non tributarie e di minore entità, il collegio dei revisori, preso atto dei costanti controlli che la Regione riferisce di svolgere costantemente su tali conti e considerata la minore entità e la non significatività degli stessi sulla base di una valutazione del rischio di revisione, ha dato atto che procederà a verificarli annualmente.

Con il verbale di verifica di cassa relativo all'ultimo trimestre l'organo di revisione verifica il saldo dei conti correnti postali e attesta la corrispondenza del saldo di cassa degli stessi, risultante dagli estratti conto alla data del 31 dicembre 2020, con le scritture dell'Ente (importo accertato e conservato a residuo), i singoli importi corrispondono a quelli indicati nella tavola 7.4.

³² La Sezione ha chiesto chiarimenti sulla discordanza riscontrata fra il numero di azioni Piacenza Expo s.p.a. risultanti (attualmente) dalla banca dati Telemaco infocamere (108.198) e il numero comunicato. In proposito la Regione ha precisato che, alla data del 31 dicembre 2020, possedeva 160.605 azioni della società Piacenza expo s.p.a. A seguito della riduzione di capitale sociale (per copertura perdite), approvata dall'assemblea straordinaria del 15 aprile 2021, il numero delle azioni possedute è attualmente 108.198.

Quanto alla verifica, da parte del collegio dei revisori, del conto giudiziale del Cassiere economo centrale della Giunta regionale, il medesimo collegio, nella relazione redatta ai sensi dell'art. 139, comma 2, del d.lgs. n. 174/2016 (codice di giustizia contabile)³³, rileva che la Cassa economale centrale ha avuto una dotazione di euro 1.000.000,00, come da d.g.r. n. 2409 del 19 dicembre 2019, gestita principalmente mediante conto corrente acceso presso Unicredit s.p.a. e che, al termine dell'esercizio finanziario 2020, ai sensi di quanto previsto dall'Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011³⁴, il fondo economale anticipato per l'espletamento dell'attività del dirigente competente è stato riversato in Tesoreria entro il 31 dicembre 2020 per la parte anticipata e non spesa. Il collegio ha quindi rilevato l'approvazione e parificazione del relativo conto giudiziale da parte del responsabile del procedimento con determina n. 3160 del 23 febbraio 2021.

La Sezione ha rilevato che dal verbale del collegio dei revisori n. 8 del 18 maggio 2021 (allegato n.3) risulta che il saldo della cassa economale centrale al 31 dicembre 2020 è pari a euro 77,20, importo che non trova evidenza nel totale delle disponibilità liquide. La somma risulta invece dall'elenco dei residui attivi cap. E07030 "Anticipazioni economali". In merito l'amministrazione regionale ha chiarito che "l'importo di euro 77,20 corrisponde alla somma di 3 anticipi per missioni erogati dalla cassa economale ma ad essa non reintegrati entro il 31/12/2020 dall'ufficio personale, che si occupa dei controlli e delle liquidazioni delle trasferte", e il saldo indicato nel predetto verbale "non si riferisce ad una disponibilità liquida, bensì al saldo del fondo economale come insieme delle gestioni che ne fanno parte, tra cui cassa contanti, banca c/c ordinario, anticipi di missione, banca c/c carte di credito." Dalla stampa del giornale della cassa economale centrale trasmessa risulta che queste sono tutte a saldo zero con la sola eccezione della voce anticipi missione da reintegrare nell'anno 2021. Per questo motivo è stato contabilizzato l'accertamento di pari importo.

Ulteriore funzione intestata, ai sensi della l.r. n. 18/2012, al Collegio dei revisori è quella di "Terzo certificatore" della GSA, come prevista dall'art. 22 del d.lgs. n. 118/2011, in sede previsionale, di rendicontazione trimestrale ed annuale.

La Regione nella Relazione sulla gestione conferma l'esecuzione di puntuale verifica e controllo dei dati di cassa relativi ai conti di Tesoreria intestati alla sanità dando conto che si è provveduto alla predisposizione del prospetto di raccordo al 31 dicembre 2020 dei dati di cassa della GSA con i movimenti finanziari del conto di tesoreria regionale intestato alla sanità.

³³ Allegato n. 1 al verbale n. 4 del 2.03.2021 del Collegio dei revisori.

³⁴ L'Allegato n. 4/2 al d.lgs. 118/2001, al paragrafo 6.4 prevede che "[...] I fondi anticipati all'economista per l'espletamento delle proprie attività devono essere restituiti, per la parte non spesa, entro la fine dell'esercizio al fine di consentire la corretta contabilizzazione delle spese effettuate [...]".

8 L'INDEBITAMENTO REGIONALE

8.1 I vincoli dell'indebitamento regionale

L'art. 119, sesto comma, della Costituzione prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

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, primo comma, della Costituzione, nel testo modificato 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”*. La cosiddetta “regola aurea” del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti è, pertanto, collegata ed integrata da altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica e la tutela degli equilibri di bilancio.

Anche l'art. 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (legge rinforzata recante le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, comma 6, della Costituzione, destinato a trovare applicazione dal 1° gennaio 2016) ribadisce la finalizzazione dell'indebitamento agli investimenti, specificando al riguardo che *“le operazioni di indebitamento sono essere 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”*.

8.2 L'indebitamento regionale alla luce della disciplina contenuta nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118

Il nuovo sistema di armonizzazione contabile introdotto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come emendato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, disciplina con particolare attenzione la materia dell'indebitamento regionale; l'art. 44, comma 3, ribadisce che *“le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per spese correnti”*.

La normativa specifica in tema di indebitamento è dettata dall'art 62 del d.lgs. 118/2011, 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 delle 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 dagli artt. 9 e 10 della l. n. 243/2012.

La norma dispone, inoltre, che non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto di esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce (comma 2) e che l'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce (comma 3); le somme iscritte nello stato di previsione delle entrate relative ad indebitamento autorizzato, ma non perfezionato entro l'anno, costituiscono minori entrate (comma 5).

Significativo quanto riportato nel comma 4, che prevede una stretta correlazione tra la stipulazione dell'obbligazione e l'accertamento della relativa entrata. 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.

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.

8.3 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 al fine di garantirne l'unicità sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 188 del 2014).

Ai sensi dell'art. 3, comma 17, della l. 24 dicembre 2003, n. 350³⁵, 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”*.

Integrando il suddetto comma, l'art. 1, comma 789, L. 30 dicembre 2020, n. 178, ha inoltre chiarito che *“non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni di revisione, ristrutturazione o rinegoziazione dei contratti di approvvigionamento finanziario che determinano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. In caso di estinzione anticipata di prestiti concessi dal Ministero dell'economia e delle finanze, gli importi pagati dalle regioni e dagli enti locali sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati, in relazione alla parte capitale, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato”*.

Neppure costituiscono indebitamento, in seguito alla riscrittura della norma in esame da parte dell'art. 75 del d.lgs. n.118/2011, 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).

³⁵ Sostituito dall'art. 75, comma 1, lett. a), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 e, con decorrenza 1° gennaio 2021, ulteriormente modificato dall'art. 1, comma 789, L. 30 dicembre 2020, n. 178.

La definizione di spesa di investimento è contenuta nel successivo comma 18 del medesimo art. 3 della l. n. 350/2003³⁶, 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).

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

Nel 2020 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento.

Come si evince nel Progetto di Legge della Giunta Regionale sul Rendiconto della Regione Emilia Romagna per l'esercizio finanziario 2020 (oggetto assembleare n. 3310) “*con il bilancio 2020 sono state*

³⁶ Lettere “g” e “h” così modificate dall'art. 75, comma 1, lett. b), d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

autorizzate spese di investimento con indebitamento (se pur potenziale) per 38,8 milioni di euro; sono stati impegnati per 16,3 milioni di euro e, non ricorrendo le condizioni previste (effettive esigenze di cassa) e tenuto conto che la regione negli ultimi anni è sempre risultata rispettosa dei termini di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 e successive modificazioni, il debito non è stato contratto”.

La Regione, con legge regionale 10 dicembre 2019, n. 31 “*Bilancio di previsione delle Regione Emilia-Romagna 2020-2022*”, all'articolo 6, ha previsto per il 2020 il rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui e prestiti già autorizzati negli esercizi precedenti nella misura di 947,59 milioni di euro; importo poi rideterminato in 710,67 milioni di euro in sede di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione, con l'art. 5 della legge regionale 31 luglio 2020, n. 4.

Come evidenziato nella tavola che segue, l'indebitamento non è stato contratto e gli oneri non sono stati sostenuti.

Tavola n. 8.1

CATEGORIA 17 -MUTUI - ANNO 2020 (COMPETENZA)				
(Importi in milioni di Euro)				
Descrizione	PREVISIONI DEFINITIVE	ACCERTAMENTI	MINORI ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI DI COMPETENZA
		(B)	(C)=(A)-(B)	(D)
MUTUI DI COMPETENZA REGIONALE				
Mutuo per la copertura del saldo finanziario presunto dell'esercizio precedente	710,67	0,00	710,67	0,00
Mutui per il finanziamento del piano degli investimenti	38,80	0,00	38,80	0,00
TOTALE	749,47	0,00	749,47	0,00

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

Nel corso dell'esercizio 2020 è proseguito l'ammortamento del debito pregresso e sono stati sostenuti gli oneri relativi a mutui, contratti con la Cassa depositi e prestiti e con Crediop in anni precedenti, per il finanziamento spesa sanitaria.

La Regione ha incassato annualmente, fino al 2012, un contributo statale a copertura della rata di ammortamento quando, a seguito dell'attuazione dell'art. 14, comma 2, del d. l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), sono state via via ridotte le risorse statali a qualunque titolo spettanti alle regioni ad autonomia ordinaria; nell'esercizio 2020, le rate di ammortamento dei mutui contratti con la Cassa depositi e prestiti sono rimaste a totale carico del bilancio regionale.

Complessivamente, il debito regionale, che a inizio esercizio 2020 era pari a 489,69 milioni di euro, a fine esercizio 2020 risulta di 468,07 milioni di euro, con una riduzione di 21,62 milioni di euro rispetto alla fine dell'esercizio 2019, per la totalità costituita da mutui destinati al finanziamento della spesa sanitaria.

Tali risultanze sono espone nella sottostante tavola n.8.2.

Tavola n. 8.2

MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO CON ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE - ANNO 2020					
(importi in milioni di euro)					
DESCRIZIONE DELLE PARTITE	DESTINAZIONE	CONSISTENZA ALL'1/1/2020	VARIAZIONI IN AUMENTO	VARIAZIONI IN DIMINUZIONE	DEBITO RESIDUO AL 31/12/2020
DEUTSCHE BANK ART 41 L. 448/01 - PRESTITO OBBLIGAZIONARIO	finanziamento spesa sanitaria	10,64	0,00	10,64	0,00
CREDIOP - COPERTURA DELLA QUOTA RESIDUALE DEL DISAVANZO DI PARTE CORRENTE DEL SSN A TUTTO IL 1994 E RIPIANO DI PARTE DEL DISAVANZO ANNI 1995/1996	finanziamento spesa sanitaria	263,87	0,00	10,99	252,88
CASSA DEPOSITI E PRESTITI - FINANZIAMENTO DELLA QUOTA PARTE DI PERTINENZA REGIONALE DEI DISAVANZI DELLE AZIENDE SANITARIE E DEGLI ISTITUTI ORTOPEDICI RIZZOLI MATURATI AL 31/12/2000 (L.R. 31 MAGGIO 2002, N. 11 ART. 2) (*)	finanziamento spesa sanitaria	215,19	0,00	0,00	215,19
TOTALE A) MUTUI E PRESTITI IN AMMORTAMENTO		489,69	0,00	21,62	468,07
B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE B) MUTUI E PRESTITI STIPULATI		0,00	0,00	0,00	0,00
C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE C) MUTUI E PRESTITI AFFIDATI ANCORA DA STIPULARE		0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE MUTUI E PRESTITI (A - B - C)		489,69	0,00	21,62	468,07

(*) Relativamente al mutuo regionale "Cassa Depositi e Prestiti", in attuazione dell'art. 111 del decreto-legge 18/2020, convertito con modificazione dalla Legge n. 27/2020, la Regione, con deliberazione della Giunta regionale n. 513 del 18 maggio 2020, ha sospeso il pagamento delle quote capitale, in scadenza nell'anno 2020 successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

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

L'andamento dell'indebitamento della Regione nel quinquennio 2016-2020, rappresentato nella tavola n. 8.3, risulta in costante diminuzione.

Dal 2016 l'entità del debito residuo è diminuita di 154,49 milioni di euro; alla fine del 2020 la consistenza di mutui e prestiti è di 468,07 milioni di euro, con una riduzione del 24,81 per cento rispetto all'inizio del quinquennio.

Tavola n. 8.3

ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - MUTUI E OBBLIGAZIONI MUTUI E PRESTITI CON ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE ANNI 2016 - 2020					
(Importi in milioni di euro)					
	2016	2017	2018	2019	2020
Consistenza al 1.1.	669,96	622,56	574,25	530,73	489,69
in aumento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
in diminuzione	47,41	48,30	43,52	41,04	21,62
Consistenza al 31.12	622,56	574,25	530,73	489,69	468,07

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

La tavola che segue (n. 8.4) mostra la composizione dell'indebitamento complessivo a carico della Regione a fine esercizio 2020, costituita totalmente da mutui.

L'indebitamento da mutui risulta contratto con aziende di credito ordinario (Crediop) per 252,88 milioni di euro e per 215,19 milioni di euro con la Cassa depositi e prestiti.

In relazione alla tipologia dei tassi d'interesse, si rileva che la parte prevalente del debito complessivo (252,88 milioni di euro pari al 54,03 per cento) è gravata dal tasso fisso, mentre la restante parte del debito, pari a 215,19 milioni di euro, è soggetta ad un tasso variabile.

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

Tavola n. 8.4

Indebitamento complessivo a carico della Regione e tipologia di tassi al 31 dicembre 2020						
(Importi in milioni di euro)						
Anno	Mutui	Obbligazioni	Debito complessivo *	Di cui sanità	Tipologia tassi	
					Fisso	Variabile
2020	468,07	0,00	468,07	468,07	252,88	215,19

* esclusa l'Anticipazione passiva di cassa nel settore sanità (art. 3 D.L. n.35/2013). Restituzione a tasso fisso.

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

Passando in esame gli oneri di ammortamento per il servizio del debito, la successiva tavola n. 9.5, espone i dati relativi alle spese per interessi passivi e le relative quote capitali stanziare e impegnate a carico del bilancio regionale nell'esercizio 2020, 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 né gli oneri per l'operazione in derivati, pari nel 2020 a 11,77 milioni di euro. Gli impegni assunti nell'esercizio 2020 per il servizio del debito, per interessi e restituzione della quota capitale, complessivamente ammontano a 32,75 milioni di euro, in diminuzione rispetto al dato del 2019 che era di 53,01 milioni di euro.

Tavola n. 8.5

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 2020							
(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 *	10,74	10,74	0,39	0,39	11,13	11,13
	Quota capitale (2)	10,99	10,99	10,64	10,64	21,62	21,62
TOTALE		21,73	21,73	11,02	11,02	32,75	32,75

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

(2) Relativamente al mutuo regionale "Cassa Depositi e Prestiti", in attuazione dell'art. 111 del decreto-legge 18/2020, convertito con modificazione dalla Legge n. 27/2020, la Regione, con deliberazione della Giunta regionale n. 513 del 18 maggio 2020, ha sospeso il pagamento delle quote capitale, in scadenza nell'anno 2020 successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Inoltre, relativamente ai prestiti obbligazionari e mutuo regionali "Deutsche Bank" e "CREDIOP", in attuazione dell'art. 22 del decreto-legge 157/2020 (poi ripreso dalla Legge 176/2020 di conversione del decreto-legge 137/2020 - art. 32-quater) con la deliberazione della Giunta regionale n. 1817 del 7 dicembre 2020 è stato iscritto il contributo dello Stato di euro 21.266.447,37 destinato al finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nell'anno 2020.

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

La Regione puntualizza inoltre che, Relativamente al mutuo regionale "Cassa Depositi e Prestiti", in attuazione dell'art. 111 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazione dalla legge 14 aprile 2020, n. 27, la Regione, con deliberazione della Giunta regionale n. 513 del 18 maggio 2020, ha sospeso il pagamento delle quote capitale, in scadenza nell'anno 2020 successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 5, commi 1 e 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

In particolare, è stato sospeso il rimborso delle quote capitale semestrali pari ad euro 8.607.614,99 ciascuna, del mutuo trentennale di euro 516.456.899,09 contratto nel 2012 a tasso variabile, quote capitali costanti e a copertura disavanzi sanità al 31 dicembre 2000. Il rimborso delle quote sospese è previsto nell'anno successivo a quello di conclusione del piano di ammortamento contrattuale.

Da segnalare che il decreto-legge 30 novembre 2020 n. 157³⁷, all'art. 22 assegna alle Regioni un contributo destinato al finanziamento delle quote di capitale dei debiti finanziari in scadenza nel 2020, per la regione Emilia-Romagna quantificato in euro 21.266.447,37.³⁸

8.5 Il limite alla capacità di indebitamento

L'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che le regioni possano 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 tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione.

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. Con deliberazione 30/2015/QMIG del 23 ottobre 2015 la Sezione delle Autonomie ha infatti 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.

Le risorse finanziarie assegnate a titolo di anticipazione di liquidità non sono, invece, da considerare nel calcolo dei limiti di indebitamento in quanto, come precisato dalla Corte costituzionale, 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 (sentenza n. 181 del 2015). Le anticipazioni di cassa presentano infatti caratteristiche diverse dai mutui in quanto non costituiscono indebitamento ai sensi dell'art. 119 Cost., perché permettono di superare, entro i limiti consentiti dalla normativa, 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, si rimanda a quanto esposto nel paragrafo 3.9.1.4 del capitolo 3 della presente relazione.

La Regione rispetta anche per l'esercizio 2020, sia in fase di pre-assestamento che di assestamento il limite dell'indebitamento: come risulta dalle tavole n. 8.6 e 8.7 a fronte di una soglia legale rispettivamente di 219,34 milioni di euro (dati bilancio di previsione), risultano autorizzazioni per 9,70 milioni di euro, mentre con una soglia di 207,87 milioni di euro (dati assestamento) non risultano rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati in bilancio per spese di investimento.

In sede istruttoria la Regione ha precisato che nelle entrate tributarie escluse dal calcolo del limite di indebitamento sono state considerate sia quelle destinate al finanziamento della sanità (come previsto dall'articolo 62 del d.lgs. n. 118/2011), sia quelle a destinazione specifica, tra le quali la tassa sulle

³⁷ Recante "Ulteriori misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19" e poi abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge 18 dicembre 2020, n. 176, a decorrere dal 25 dicembre 2020, che fa salva la validità degli atti e provvedimenti adottati, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base del decreto.

³⁸ Il contributo per prestiti obbligazionari e mutuo regionale "Deutsche Bank" e "CREDIOP", è stato iscritto con delibera di Giunta Regionale n. 1817 del 7 dicembre 2020.

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 solidi³⁹.

È stato, inoltre, 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.

Tavola n. 8.6

Limiti di indebitamento			
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO			
Dati da stanziamento bilancio (esercizio finanziario 2020, 2021, 2022)			
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario 2020, 2021, 2022), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011			
(Importi in euro)			
	2020	2021	2022
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	9.938.701.711,05	9.938.701.711,05	9.938.701.711,05
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	8.842.024.711,05	8.842.024.711,05	8.842.024.711,05
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	1.096.677.000,00	1.096.677.000,00	1.096.677.000,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI			
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	219.335.400,00	219.335.400,00	219.335.400,00
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	99.966.181,34	87.011.281,80	87.011.281,79
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	9.695.701,82	61.157.005,40	65.477.444,70
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	1.929.905,82	0,00	0,00
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	98.036.275,52	87.011.281,80	87.011.281,79
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+L)	209.639.698,18	158.178.394,60	153.857.955,30
TOTALE DEBITO			
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	491.540.702,25	450.853.264,42	422.194.512,42
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	986.393.239,09	56.200.000,00	52.700.000,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	1.477.933.941,34	507.053.264,42	474.894.512,42
DEBITO POTENZIALE			
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	8.041.471,95	8.041.471,95	8.041.471,95
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	8.041.471,95	8.041.471,95	8.041.471,95
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: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

³⁹ L'esclusione delle entrate a destinazione specifica è conforme ai criteri indicati dalla Corte dei conti - Sezione delle Autonomie con deliberazione n.4/2003.

Tavola n. 8.7

Limiti di indebitamento			
PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO			
Dati da stanziamento bilancio (esercizio finanziario 2020, 2021, 2022)			
Aggiornamento in sede di Assestamento del bilancio e variazione generale			
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario 2020, 2021, 2022), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011			
(Importi in euro)			
	2020	2021	2022
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	10.233.876.214,05	9.940.702.711,05	9.940.702.711,05
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	9.194.532.214,05	8.844.024.711,05	8.844.024.711,05
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	1.039.344.000,00	1.096.678.000,00	1.096.678.000,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI			
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	207.868.800,00	219.335.600,00	219.335.600,00
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	82.750.951,36	87.011.281,80	87.011.281,79
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	0,00	46.611.817,29	50.932.256,60
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	1.929.905,82	0,00	0,00
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	80.821.045,54	87.011.281,80	87.011.281,79
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+L)	207.868.800,00	172.723.782,71	168.403.343,40
TOTALE DEBITO			
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	491.540.702,25	450.853.264,42	422.194.512,42
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	749.468.291,07	56.200.000,00	72.700.000,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE	1.241.008.993,32	507.053.264,42	494.894.512,42
DEBITO POTENZIALE			
Garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione a favore di altre Amministrazioni pubbliche e di altri soggetti	8.041.471,95	8.041.471,95	8.041.471,95
di cui, garanzie per le quali è stato costituito accantonamento	8.041.471,95	8.041.471,95	8.041.471,95
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: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna

Il limite di indebitamento è stato determinato anche per gli esercizi 2021 e 2022 nell'importo di 219,34 milioni di euro; la previsione dell'ammontare delle rate dei mutui e dei prestiti autorizzati con legge di bilancio nell'esercizio 2021 è pari a 61,16 milioni di euro e nell'esercizio 2022 è pari a 65,48 milioni di euro, rideterminata in sede di assestamento rispettivamente in 46,61 milioni di euro e in 50,93 milioni di euro.

Per gli esercizi finanziari 2020, 2021 e 2022, la totale copertura degli oneri di ammortamento è prevista all'art. 7 della l. r. n. 31/2019 di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022 attraverso le risorse 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" (tavola n. 8.8 - dati bilancio previsione, tavola n. 8.9 - dati assestamento).

Tali spese sono qualificate come "obbligatorie" e la copertura è prioritaria rispetto ad altre spese. La copertura degli oneri per il rimborso delle rate di ammortamento, anche per gli esercizi successivi al 2022, è garantita in quanto le autorizzazioni all'indebitamento concesse con il bilancio rispettano i limiti quantitativi sopra indicati.

Tavola n. 8.8

Copertura degli oneri per il rimborso delle rate di ammortamento (bilancio di previsione)				
(Importi in euro)				
Missione programmi macroaggregati	Descrizione	2020	2021	2022
50.1.	Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	7.106.949,28	44.387.695,76	46.217.732,57
50.2.	Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	2.588.752,54	16.769.309,64	19.259.712,13
TOTALE		9.695.701,82	61.157.005,40	65.477.444,70

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

Tavola n. 8.9

Copertura degli oneri per il rimborso delle rate di ammortamento (Assestamento)				
(Importi in euro)				
Missione programmi macroaggregati	Descrizione	2020	2021	2022
50.1.	Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	0,00	33.726.073,10	35.730.870,36
50.2.	Quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari	0,00	12.885.744,19	15.201.386,24
TOTALE		0,00	46.611.817,29	50.932.256,60

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

8.6 Gli strumenti di finanza derivata

L'utilizzo degli strumenti di finanza derivata è previsto dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296, 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 decreto-legge 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 derivati.⁴⁰

L'articolo 1, comma 572, della legge 23 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014) ha introdotto profonde innovazioni al già menzionato art. 62 del d.l. n.112/2008, 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.

⁴⁰ 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.



Inoltre, il comma 3 dell'articolo in esame, 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 normativa⁴¹:

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

La disciplina 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 3 e, per la spesa, nel Titolo 1 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 2020 emerge che la Regione ha in essere una sola operazione di *interest rate swap* collegata al mutuo di 516,46 milioni di euro contratto con la Cassa depositi e prestiti nel maggio del 2002 (mutuo trentennale con decorrenza 1° luglio 2002 a tasso variabile euribor semestrale). L'operazione in derivati, contratta nel 2004 e con scadenza 30 giugno 2032, di importo nominale pari a 473,42 milioni di euro, è stata caratterizzata per il periodo 2004-2009 da un *collar* di tasso di interesse attraverso la fissazione di un tasso *floor* pari a 2,36 per cento e di un tasso *cap* pari al 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 2020 e del 31 dicembre 2020, l'operazione in derivati ha comportato pagamenti da parte della Regione rispettivamente di 6,08 milioni di euro e 5,69 milioni di euro per un totale di 11,77 milioni di euro e nessun flusso a credito a causa del tasso negativo (tavola n. 8.10).

⁴¹ Cfr. comma 3-bis dell'art.62 del d.l. n.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 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 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”*).

Al 31 dicembre 2020 il Mark to Market dell'operazione è pari a 68,8 milioni di euro.

La Sezione evidenzia, in proposito, che i flussi in uscita, seppur diminuiti rispetto all'esercizio precedente (12,71 milioni di euro), continuano ad essere fortemente negativi.

Tavola n. 8.10

STRUMENTI DI FINANZA DERIVATA E RELATIVI FLUSSI IN ENTRATA E IN USCITA						
(Importi in milioni di euro)						
ANNO	CONSISTENZA - VALORE NOZIONALE				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	Flussi in uscita	Flussi in entrata
	(A)= (1)+(2)	(1)		(2)		
2020	468,07	468,07	215,19	0,00	11,77	

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

8.7 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 determinare sulla gestione finanziaria dell'Ente.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria prevede, al 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 alcuna rilevazione nella contabilità finanziaria. 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 2020 non sono state rilasciate garanzie fidejussorie né lettere di *patronage*.

Nel 2009 la Regione, in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e l'Amministrazione provinciale di Parma, ha rilasciato una lettera di *patronage*⁴² a garanzia delle obbligazioni della società Compagnia delle Terme Srl,⁴³ società fusa per incorporazione nella società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano Spa, 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.

⁴² a favore di un pool di società di Leasing (Calit S.r.l., ABF Leasing Spa, MPS Commerciale Leasing S.p.a., Banca Carige S.p.a.)

⁴³ Il collegio dei Revisori con verbale n. 5 del 5 e 8 marzo 2021 dà atto del persistere della volontà della Regione di dismettere le relative quote di partecipazione, pur dovendo tenere conto degli effetti della pandemia, del rischio di una sottovalutazione delle stesse e della procedura di liquidazione volontaria in corso, per quel che riguarda Salsomaggiore in liquidazione S.r.l., che avrebbe dovuto concludersi nel 2020, ma che tuttavia è stata rinviata almeno di un anno con riferimento, in particolare, a due aspetti: la cessione dei beni immobili residui nell'attivo della società: complesso alberghiero ex area "Porro" e complesso "Berziani"; la scissione del Ramo Miniere.

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.

La Regione, come riportato nella nota informativa al progetto di legge, ha accantonato nell'avanzo di amministrazione l'importo complessivo, sia del debito residuo, sia delle rate non pagate dalla società, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri soci e della società stessa.

8.8 I debiti a breve termine

Per un quadro completo dell'indebitamento regionale si illustra nella tavola n. 8.11 la situazione nel triennio 2018-2020 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 2020, pari a 1.416.695 migliaia di euro, formatosi prevalentemente in ambito sanitario, si è costituito per il 43,43 per cento nei confronti dello Stato, dei comuni e di altri enti pubblici e, in parte notevolmente più contenuta (3,16 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.

Tavola n. 8.11

DEBITI A BREVE TERMINE (DEBITI DI FUNZIONAMENTO)				
(Importi in migliaia di euro)				
	Anni	2018	2019	2020
VERSO STATO, COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI	totale	276.199	333.792	615.285
	<i>di cui sanità</i>	<i>206.684</i>	<i>267.543</i>	<i>269.133</i>
VERSO ALTRE REGIONI E AZIENDE SANITARIE EXTRAREGIONE	totale	6.256	2.831	6.859
	<i>di cui sanità</i>	<i>7.077</i>	<i>3.230</i>	<i>2.838</i>
VERSO FORNITORI	totale	49.508	54.977	44.724
	<i>di cui sanità</i>	<i>10.068</i>	<i>985</i>	<i>2.560</i>
ALTRI DEBITI	totale	727.166	689.131	749.828
	<i>di cui sanità</i>	<i>575.301</i>	<i>565.336</i>	<i>605.265</i>
TOTALE DEBITO A BREVE TERMINE	totale	1.059.129	1.080.731	1.416.695
	<i>di cui sanità</i>	<i>799.130</i>	<i>837.094</i>	<i>879.796</i>

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



9 STATO PATRIMONIALE, CONTO ECONOMICO E DISMISSIONI IMMOBILIARI

9.1 La contabilità economico-patrimoniale alla luce della disciplina contenuta nel decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, le regioni e gli enti locali adottano la contabilità finanziaria alla quale affiancano, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Inoltre, allo scopo di permettere il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici, e di poter coordinare i conti con il Sistema europeo dei conti nazionali, l'art. 4 dello stesso d.lgs. n. 118, stabilisce che le pubbliche amministrazioni adottino il piano dei conti integrato di cui all'allegato n. 6 del decreto, costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economico-patrimoniali.

Il rendiconto generale annuale della Regione espone i risultati della gestione e, conformemente a quanto stabilito dall'art. n. 63 del medesimo d.lgs. n. 118/2011, è costituito dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale. La Regione approva, inoltre, il rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali. Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 di cui all'allegato n. 1 al citato d.lgs. n. 118/2011 e del principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 allo stesso decreto legislativo.

Lo stato patrimoniale rappresenta la consistenza del patrimonio, costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della Regione, attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio.

9.2 Il conto economico

Il conto economico presenta un risultato positivo di 254,07 milioni di euro, in calo rispetto all'esercizio precedente, quando il risultato positivo è stato di 378,53 milioni di euro.

Le voci economiche positive e negative sono valutate secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011).

Nell'ambito della gestione di competenza economica dell'esercizio 2020, tra le diverse voci economiche positive e negative, si evidenziano le seguenti partite contabili:

- Proventi da tributi: La voce comprende 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%

dell'oblazione ai fini della definizione degli illeciti edilizi (art.31 legge regionale 21 ottobre 2004, n.23). L'ammontare complessivo è pari a euro 10.229.737.539,99.

- Proventi da trasferimenti e contributi: in questa voce sono classificati i trasferimenti correnti per euro 1.218.850.987,23 (da Amministrazioni pubbliche centrali e locali, dall'Unione Europea e da imprese) e i contributi agli investimenti per euro 267.224.476,36 (da Amministrazioni pubbliche centrali e locali e dall'Unione europea).
- Proventi delle vendite e delle prestazioni di beni e servizi pubblici: tale voce, pari a euro 310.124.124,17, comprende i proventi derivanti dalla gestione di beni (i canoni, le concessioni, e i fitti e locazioni) per euro 21.306.986,04, i ricavi da vendita dei beni per euro 8.269,26 e dalla prestazione di servizi per euro 288.808.868,87. La voce più rilevante, pari a euro 283.050.818,00, è rappresentata 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.
- Altri ricavi e proventi diversi: la voce, complessivamente pari a euro 48.724.700,23, comprende gli indennizzi di assicurazione, i proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione degli illeciti (da Istituzioni Sociali Private, da imprese, da famiglie, da Pubblica Amministrazione), i proventi derivanti da rimborsi (per spese di personale, recuperi e restituzioni) e altri proventi non altrimenti classificati.
- Prestazioni di servizi: rientrano in tale voce, complessivamente pari a euro 423.124.465,73, i costi relativi all'acquisizione di servizi connessi alla gestione operativa. La voce principale (euro 283.050.818,00) riguarda le prestazioni sanitarie erogate a cittadini emiliano-romagnoli da aziende sanitarie di altre regioni regolate in mobilità. Le voci principali riguardanti le prestazioni di servizi non sanitari riguardano le spese per la manutenzione ordinaria e riparazioni, per la maggior parte di beni immobili, per prestazioni professionali e specialistiche per la maggior parte di assistenza tecnico – informatica, consulenze, essenzialmente per incarichi professionali di studi e ricerca, servizi amministrativi generici, servizi ausiliari come la sorveglianza e custodia, altri servizi come le spese per le consultazioni elettorali o spese legali, utenze e canoni.
- Utilizzo di beni di terzi: rientrano in questa voce i costi per locazione di beni immobili, licenze d'uso per software, noleggi di impianti e macchinari, di mezzi di trasporto e di hardware. L'ammontare complessivo è pari a euro 19.631.189,83.
- Trasferimenti correnti: I trasferimenti correnti sono per la maggior parte verso Amministrazioni pubbliche, principalmente Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale. Rilevanti sono anche i trasferimenti a enti locali (Comuni, Città Metropolitana di Bologna e Province, Unioni di Comuni) e a Enti e Agenzie regionali. Gli altri trasferimenti correnti sono verso le imprese, le istituzioni sociali private e le famiglie. L'ammontare complessivo è pari a euro 10.772.987.596,26. Contributi agli investimenti: i contributi agli investimenti a Amministrazioni pubbliche sono rivolti essenzialmente a enti locali (Comuni, Città Metropolitana di Bologna e Province, Unioni di Comuni), a Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere. I contributi agli investimenti ad altri soggetti sono rivolti per la maggior parte verso imprese e istituzioni sociali private. I contributi agli investimenti destinati a pubbliche amministrazioni sono pari a 228.984.238,96, quelli ad altri soggetti a euro 99.050.259,05.
- Personale: comprende i costi sostenuti per il personale dipendente (retribuzione, straordinari, indennità, oneri previdenziali e assicurativi a carico dell'ente, gli accantonamenti riguardanti il

personale, trattamento di fine rapporto e simili), liquidati in contabilità finanziaria ed integrati nel rispetto del principio della competenza economica dell'esercizio. La voce, complessivamente pari a euro 171.293.199,99, non comprende l'IRAP che è rilevata nella voce "Imposte".

- Quote di ammortamento dell'esercizio: sono incluse le quote di ammortamento delle immobilizzazioni immateriali e materiali iscritte nello stato patrimoniale.
- Ai fini dell'ammortamento, i terreni e gli edifici soprastanti sono stati contabilizzati separatamente anche se acquisiti congiuntamente. La Regione si è avvalsa della possibilità, offerta dal citato principio contabile 4/3, di applicare differenti e maggiori aliquote di ammortamento mediante l'istituzione di tre specifiche classi di cespiti: attrezzature scientifiche e sanitarie (ammortizzate al 20%) beni immobili nac (5%) e infrastrutture telematiche (5%). I beni di modico valore sono invece ammortizzati al 100%.
- Altre svalutazioni delle immobilizzazioni: l'importo accoglie le quote di svalutazioni dei mobili ceduti all'agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile.
- Variazioni delle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo: è pari alla differenza tra il valore iniziale ed il valore finale delle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo.
- Accantonamenti ai fondi costi futuri e ai fondi rischi: tale voce corrisponde alla quota annua accantonata nell'avanzo di amministrazione a fronte di rischi potenziali, in particolare per il fondo rischi legali, per il fondo a copertura degli effetti finanziari derivanti dalla revisione delle stime delle manovre fiscali regionali fornite dal Dipartimento delle finanze del MEF e per il fondo per il rinnovo contrattuale per il personale dipendente.
- Oneri e costi diversi di gestione: comprende i tributi diversi da imposte sul reddito e IRAP e i rimborsi, soprattutto per il personale in comando.
- Proventi da partecipazioni: tale voce, complessivamente pari a euro 285.592,01, corrisponde ai dividendi distribuiti dalle società partecipate. Si tratta dei dividendi della società Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R.
- Altri proventi finanziari: tale voce comprende gli interessi attivi da conti di Tesoreria e in generale da depositi postali, nonché da interessi sui recuperi e rimborsi. La voce più rilevante (1,15 milioni di euro) riguarda gli interessi di mora sulle somme iscritte a ruolo.
- Interessi e altri oneri finanziari: la voce comprende gli interessi passivi sui mutui, prestiti obbligazionari e strumenti derivati.
- Rettifica di valore delle attività finanziarie. I movimenti registrati corrispondono alle variazioni positive e negative di valore degli enti e delle società partecipate valutate col criterio del patrimonio netto e le principali variazioni positive riguardano principalmente l'aumento del valore del patrimonio netto di Agenzia interregionale fiume Po (Aipo), Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (Arpa), Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, mentre le variazioni negative sono imputabili ad Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agréa), Istituto per i beni artistici, culturali e naturali dell'Emilia-Romagna (Ibc) e Agenzia regionale per il lavoro.
- Proventi ed oneri straordinari Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo: sono indicati in questa voce i maggiori crediti derivanti dal riaccertamento dei residui attivi e le eliminazioni dei residui passivi. Sono inoltre comprese le insussistenze sui residui passivi perenti.



- Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo: sono soprattutto rappresentate dalle eliminazioni dei residui attivi effettuati con il riaccertamento ordinario. Comprendono inoltre la quota impegnata in contabilità finanziaria delle spese arretrate del personale e per eliminazione delle immobilizzazioni in corso connesse ad eliminazione dei residui passivi.
- Plusvalenze patrimoniali: corrisponde alla differenza positiva tra il corrispettivo conseguito dalle vendite di immobili in comune di Parma.
- Altri proventi straordinari: corrispondono a restituzioni, altre entrate correnti e in conto capitale e all'impegnato sui residui passivi perenti già ricompresi tra i residui passivi perenti. Imposte: rappresenta l'IRAP di competenza economica dell'esercizio.

Nelle tavole seguenti sono esposti i dati contabili, per gli esercizi 2020 e 2019, del conto economico della Regione.

Tavola n. 9.1

CONTO ECONOMICO		
(Importi in euro)		
CONTO ECONOMICO	2020	2019
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE		
1 Proventi da tributi	10.229.737.539,99	9.990.272.775,20
2 Proventi da fondi perequativi	0,00	0,00
3 Proventi da trasferimenti e contributi	1.486.075.463,59	1.121.291.354,54
<i>a Proventi da trasferimenti correnti</i>	1.218.850.987,23	904.507.519,70
<i>b Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	0,00	0,00
<i>c Contributi agli investimenti</i>	267.224.476,36	216.783.834,84
4 Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	310.124.124,17	336.000.018,67
<i>a Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>	21.306.986,04	21.833.042,01
<i>b Ricavi della vendita di beni</i>	8.269,26	12.940,03
<i>c Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>	288.808.868,87	314.154.036,63
5 Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	0,00	0,00
6 Variazione dei lavori in corso su ordinazione	0,00	0,00
7 Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0,00	0,00
8 Altri ricavi e proventi diversi	48.724.700,23	21.994.261,47
TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	12.074.661.827,98	11.469.558.409,88
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE		
9 Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	1.577.239,05	1.751.669,89
10 Prestazioni di servizi	423.124.465,73	434.217.422,41
11 Utilizzo beni di terzi	19.631.189,83	19.522.907,06
12 Trasferimenti e contributi	11.101.022.094,27	10.333.967.229,33
<i>a Trasferimenti correnti</i>	10.772.987.596,26	10.005.643.385,79
<i>b Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.</i>	228.984.238,96	202.703.085,16
<i>c Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>	99.050.259,05	125.620.758,38
13 Personale	171.293.199,99	175.470.939,36
14 Ammortamenti e svalutazioni	16.652.731,38	96.165.634,50
<i>a Ammortamenti di immobilizzazioni immateriali</i>	5.292.403,39	5.573.425,82
<i>b Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>	11.079.806,80	11.261.424,07
<i>c Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	280.521,19	40.499.513,76
<i>d Svalutazione dei crediti</i>	0,00	38.831.270,85
15 Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	-13.935,80	-25.189,29
16 Accantonamenti per rischi	38.894.200,00	4.950.252,19
17 Altri accantonamenti	0,00	0,00
18 Oneri diversi di gestione	5.649.845,44	5.360.620,60
TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	11.777.831.029,89	11.071.381.486,05
DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	296.830.798,09	398.176.923,83
C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI		
<i>Proventi finanziari</i>		
19 Proventi da partecipazioni	285.592,01	2.989.906,77
<i>a da società controllate</i>	0,00	0,00
<i>b da società partecipate</i>	0,00	1.912.902,21
<i>c da altri soggetti</i>	285.592,01	1.077.004,56
20 Altri proventi finanziari	1.179.021,16	1.500.968,81
Totale proventi finanziari	1.464.613,17	4.490.875,58
<i>Oneri finanziari</i>		
21 Interessi ed altri oneri finanziari	47.505.432,76	50.134.505,25
<i>a Interessi passivi</i>	47.505.432,76	50.134.505,25
<i>b Altri oneri finanziari</i>	0,00	0,00
Totale oneri finanziari	47.505.432,76	50.134.505,25
TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	-46.040.819,59	-45.643.629,67
D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE		
22 Rivalutazioni	18.474.674,13	20.978.190,89
23 Svalutazioni	327.006,12	1.538.594,72
TOTALE RETTIFICHE (D)	18.147.668,01	19.439.596,17
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI		
24 Proventi straordinari	103.528.678,26	54.476.876,09
<i>a Proventi da permessi di costruire</i>	0,00	0,00
<i>b Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>	21.266.447,37	0,00
<i>c Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>	50.509.708,38	41.148.706,39
<i>d Plusvalenze patrimoniali</i>	102.855,09	85.885,61
<i>e Altri proventi straordinari</i>	31.649.667,42	13.242.284,09
Totale proventi straordinari	103.528.678,26	54.476.876,09
25 Oneri straordinari	107.164.162,93	36.387.369,37
<i>a Trasferimenti in conto capitale</i>	32.500.000,00	0,00
<i>b Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>	74.664.162,93	36.387.369,35
<i>c Minusvalenze patrimoniali</i>	0,00	0,00
<i>d Altri oneri straordinari</i>	0,00	0,02
Totale oneri straordinari	107.164.162,93	36.387.369,37
TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	-3.635.484,67	18.089.506,72
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	265.302.161,84	390.062.397,05
26 Imposte	11.229.507,91	11.528.799,01
RISULTATO DELL'ESERCIZIO	254.072.653,93	378.533.598,04

Fonte: Allegato n. 10 - Rendiconto della gestione 2020 - elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

Dal confronto tra i due esercizi si osserva in particolare:

- quanto ai componenti positivi della gestione, la diminuzione di circa dei ricavi e proventi dalla prestazione di servizi, più che compensata dall'aumento dei proventi da tributi e da trasferimenti e contributi e da altri ricavi e proventi diversi;
- quanto ai componenti negativi della gestione, un significativo aumento dei trasferimenti correnti e degli accantonamenti per rischi ed una drastica riduzione delle svalutazioni delle immobilizzazioni. Complessivamente, le componenti negative della gestione aumentano di oltre 706 milioni rispetto all'esercizio precedente;
- quanto ai proventi da attività finanziarie, una drastica riduzione dei proventi da partecipazioni;
- un significativo aumento sia dei proventi che degli oneri straordinari.

9.3 Lo stato patrimoniale

Le voci dello stato patrimoniale sono valutate secondo quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011).

La Regione ha evidenziato in particolare quanto segue.

- Immobilizzazioni Immateriali: l'incremento delle Immobilizzazioni Immateriali riguarda principalmente l'acquisizione, lo sviluppo e le manutenzioni straordinarie ed evolutive su software esistenti o per nuovi applicativi. L'aumento della voce relativa alle altre immobilizzazioni immateriali corrisponde in larga parte alla rideterminazione del valore delle concessioni relative ad acque minerali e termali. La variazione netta tiene anche conto dell'applicazione della quota di ammortamento 2020, relativamente alle immobilizzazioni classificate alla voce I.9 dell'attivo (315 mila euro).
- Immobilizzazioni materiali: l'incremento delle immobilizzazioni materiali rispetto al 2019 (47,62 milioni di euro) è dovuto prevalentemente a nuove acquisizioni (58,70 milioni di euro). La variazione tiene conto dell'applicazione della quota di ammortamento 2020 (11,07 milioni di euro).
- Immobilizzazioni finanziarie: la variazione annua nella consistenza delle partecipazioni è dovuta ai diversi valori del patrimonio netto degli enti e società partecipate qualora valutati con l'omonimo metodo.
- Rimanenze: le rimanenze comprendono la quantità di materie prime indispensabili per l'attività di ufficio giacenti alla fine dell'anno. Tale dato registra un incremento.
- Crediti di natura tributaria destinati al finanziamento della Sanità: 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.
- Altri Crediti da tributi: comprendono i crediti per l'erogazione delle manovre fiscali su IRAP e Addizionale regionale all'IRPEF, i crediti per l'erogazione da parte dello Stato della compartecipazione IVA non sanità. Rispetto al 2019 si registra un aumento di 17,74 milioni di euro.

- Crediti per Trasferimenti e Contributi verso Amministrazioni Pubbliche: riguardano i trasferimenti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali (Ministeri, Enti statali, Regioni, Province, Comuni).
- Crediti verso altri soggetti: riguarda crediti per trasferimenti dall'Unione Europea e dalle imprese.
- Crediti verso clienti e utenti: comprendono crediti derivanti da entrate per mobilità attiva del servizio sanitario regionale, entrate per fitti, noleggi e locazioni, entrate per canoni, concessioni, entrate derivanti da sanzioni applicate a famiglie o imprese.
- Altri Crediti: la variazione della voce "Altri crediti - Altri" (2,14 milioni di euro) è prevalentemente dovuto al credito registrato nei confronti della partecipata Art-er S.c.p.a. per restituzione di capitale.
- Disponibilità liquide: registrano un aumento (387,27 milioni di euro) principalmente per effetto dell'aumento delle disponibilità sul conto di Tesoreria e sui conti correnti postali. In diminuzione le giacenze sul conto di Tesoreria presso la Banca d'Italia.
- Patrimonio netto: aumenta per effetto del positivo risultato di esercizio 2020 e per l'imputazione diretta alla voce IIb della rivalutazione dei diritti sulle acque minerali. L'aumento del fondo di dotazione, rispetto al 2019, corrisponde al risultato positivo del conto economico 2020 al netto dell'importo imputato alla voce relativa alle riserve di rivalutazione per incremento di valore degli enti partecipati valutati al patrimonio netto.
- Fondi per rischi e oneri: l'incremento è dovuto agli accantonamenti di competenza 2020, la diminuzione corrisponde agli utilizzi effettuati nell'esercizio stesso.
- Debiti: a seguito delle osservazioni della Corte dei Conti, Sezione Autonomie nella Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province Autonome esercizi 2018-2019 del 14 luglio 2020 e secondo quanto deciso dalla Commissione Arconet nella seduta del 23 settembre 2020, gli importi a debito corrispondenti ai residui passivi per la restituzione delle anticipazioni sanitarie, contabilizzate nel 2019 tra i debiti di finanziamento alla voce D1b per euro 2.425.028.513,06, sono stati contabilizzati alla voce D5d (altri debiti verso altri) per euro 1.890.784.022,57.
- Debiti da finanziamento: i debiti da finanziamento per prestiti obbligazionari, per mutui e per il rimborso delle anticipazioni di liquidità di cui al DL 35/2013, al netto di quanto sopra esposto in merito alla restituzione delle anticipazioni sanitarie sono diminuiti per effetto del pagamento delle rate di ammortamento annuali (47,02 milioni di euro).
- I debiti in scadenza oltre 12 mesi sono essenzialmente i debiti di finanziamento per mutui e prestiti obbligazionari.
- Debiti verso fornitori: la voce comprende i residui passivi per l'acquisto di beni e servizi, in diminuzione di 9,63 milioni rispetto al 2019.
- Debiti per trasferimenti e contributi: i debiti verso altre amministrazioni pubbliche comprendono principalmente i trasferimenti alle aziende sanitarie ed ospedaliere, oltre a quelli verso gli enti locali; i debiti verso altri soggetti comprendono i trasferimenti o contributi verso beneficiari privati (imprese, famiglie o Istituzioni Sociali private); rispetto al 2019, aumentano di 354,13.
- Ratei e risconti passivi: l'importo dei ratei passivi relativi al salario accessorio e premiante è aumentato di 4,95 milioni di euro. Il saldo dei movimenti annui dei risconti passivi è



sostanzialmente invariato. Gli importi in aumento derivano dalla movimentazione del fondo pluriennale vincolato, le diminuzioni dall'avanzo.

Nella tavola che segue è riportato lo stato patrimoniale, rispettivamente al 31 dicembre 2020 ed al 31 dicembre 2019.

Tavola n. 9.2

STATO PATRIMONIALE - ATTIVO			(importi in euro)	
STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)			2020	2019
A) CREDITI vs. STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE				0,00
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)				0,00
B) IMMOBILIZZAZIONI				
<u>Immobilizzazioni immateriali</u>				
1	costi di impianto e di ampliamento		0,00	0,00
2	costi di ricerca sviluppo e pubblicità		0,00	0,00
3	diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	11.415.163,91	10.012.465,42	
4	concessioni, licenze, marchi e diritti simile	0,00	0,00	
5	avviamento	0,00	0,00	
6	immobilizzazioni in corso ed acconti	9.211.951,23	7.584.735,14	
9	altre	403.578.769,72	25.694.763,32	
Totale immobilizzazioni immateriali			424.205.884,86	43.291.963,88
<u>Immobilizzazioni materiali</u>				
1.1	Beni demaniali	270.502.130,32	270.990.171,16	
1.1	Terreni	66.261,62	66.261,62	
1.2	Fabbricati	116.154,14	116.481.588,86	
1.3	Infrastrutture	120.661.235,54	120.822.422,66	
1.9	Altri beni demaniali	33.619.898,02	33.619.898,02	
III 2	Altre immobilizzazioni materiali	143.606.750,59	151.831.048,12	
2.1	Terreni	4.663.462,71	4.663.462,71	
a	di cui in <i>leasing finanziario</i>	0,00	0,00	
2.2	Fabbricati	102.131.057,16	105.480.090,96	
a	di cui in <i>leasing finanziario</i>	0,00	0,00	
2.3	Impianti e macchinari	361.681,07	302.481,69	
a	di cui in <i>leasing finanziario</i>	0,00	0,00	
2.4	Attrezzature industriali e commerciali	213.365,49	225.254,86	
2.5	Mezzi di trasporto	3.997.158,71	9.499.184,83	
2.6	Macchine per ufficio e hardware	2.036.415,16	2.261.835,70	
2.7	Mobili e arredi	83.654,95	105.894,09	
2.8	Infrastrutture	27.553.602,16	26.726.488,70	
2.9	Altri beni materiali	2.566.353,18	2.566.354,58	
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	152.025.408,62	95.691.671,88	
Totale immobilizzazioni materiali			566.134.289,53	518.512.891,16
<u>Immobilizzazioni Finanziarie</u>				
1	Partecipazioni in	433.419.912,90	416.350.193,07	
a	<i>imprese controllate</i>	87.743.190,21	89.553.624,55	
b	<i>imprese partecipate</i>	38.595.101,00	38.595.101,00	
c	<i>altri soggetti</i>	307.081.621,69	288.201.467,52	
2	Crediti verso	40.571.727,89	31.571.727,89	
a	<i>altre amministrazioni pubbliche</i>	0,00	0,00	
b	<i>imprese controllate</i>	0,00	0,00	
c	<i>imprese partecipate</i>	0,00	0,00	
d	<i>altri soggetti</i>	40.571.727,89	31.571.727,89	
3	Altri titoli	600.000,00	600.000,00	
Totale immobilizzazioni finanziarie			474.591.640,79	448.521.920,96
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)			1.464.931.815,18	1.010.326.776,00
C) ATTIVO CIRCOLANTE				
Rimanenze			209.757,23	195.821,43
Totale			209.757,23	195.821,43
<u>Crediti</u>				
1	Crediti di natura tributaria	2.522.840.849,84	3.063.342.920,71	
a	<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>	2.004.466.900,53	2.562.711.439,13	
b	<i>Altri crediti da tributi</i>	518.373.949,31	500.631.481,58	
c	<i>Crediti da Fondi perequativi</i>	0,00	0,00	
2	Crediti per trasferimenti e contributi	814.202.680,32	688.541.302,28	
a	<i>verso amministrazioni pubbliche</i>	647.749.365,36	588.453.470,86	
b	<i>imprese controllate</i>	0,00	0,00	
c	<i>imprese partecipate</i>	0,00	0,00	
d	<i>verso altri soggetti</i>	166.453.314,96	100.087.831,42	
3	Verso clienti ed utenti	12.408.755,59	13.652.881,66	
4	Altri Crediti	11.212.902,86	8.967.325,51	
a	<i>verso l'erario</i>	0,00	0,00	
b	<i>per attività svolta per c/terzi</i>	266.717,89	161.905,94	
c	<i>altri</i>	10.946.184,97	8.805.419,57	
Totale crediti			3.360.665.188,61	3.774.504.430,16
III ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZI				
1	partecipazioni	0,00	0,00	
2	altri titoli	0,00	0,00	
Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi			0,00	0,00
IV DISPONIBILITA' LIQUIDE				
1	Conto di tesoreria	1.424.464.082,31	1.042.805.338,24	
a	<i>Istituto tesoriere presso Banca d'Italia</i>	1.424.464.082,31	1.023.105.332,48	
b	<i>presso Banca d'Italia</i>	0,00	19.700.005,76	
2	Altri depositi bancari e postali	24.676.474,62	21.813.652,50	
3	Denaro e valori in cassa	0,00	0,00	
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	2.750.207,09	0,00	
Totale disponibilità liquide			1.451.890.764,02	1.064.618.990,74
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)			4.812.765.709,86	4.839.319.242,33
D) RATEI E RISCONTI				
1	Ratei attivi	0,00	0,00	
2	Risconti attivi	0,00	0,00	
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)			0,00	0,00
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)			6.277.697.525,04	5.849.646.018,33

Fonte: Allegato n. 10 - Rendiconto della gestione 2020 - elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

Tavola n. 9.3

STATO PATRIMONIALE - PASSIVO			(importi in euro)	
STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)			2020	2019
A) PATRIMONIO NETTO				
I	Fondo di dotazione		-952.107.059,92	-1.310.591.488,74
II	Riserve		797.601.900,66	399.876.070,85
a	da risultato economico di esercizi precedenti		22.503.224,48	23.354.543,45
b	da capitale		398.763.307,33	1.037.477,52
c	da permessi di costruire		0,00	0,00
d	da riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali		375.535.368,85	375.484.049,88
e	da altre riserve indisponibili		800.000,00	0,00
III	Risultato economico dell'esercizio		254.072.653,93	378.533.598,04
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)			99.567.494,67	-532.181.819,85
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI				
1	per trattamento di quiescenza		0,00	0,00
2	per imposte		0,00	0,00
3	altri		84.806.357,82	47.041.988,48
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)			84.806.357,82	47.041.988,48
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO				
TOTALE TFR (C)			0,00	0,00
D) DEBITI				
1	Debiti da finanziamento		1.273.794.847,36	3.745.841.775,09
a	prestiti obbligazionari		0,00	10.635.468,84
b	vi altre amministrazioni pubbliche		805.726.352,95	3.254.301.072,83
c	verso banche e tesoriere		0,00	0,00
d	verso altri finanziatori		468.068.494,41	480.905.233,42
2	Debiti verso fornitori		79.853.639,04	89.482.719,30
3	Acconti		0,00	0,00
4	Debiti per trasferimenti e contributi		1.794.041.572,61	1.439.913.890,46
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale		0,00	0,00
b	altre amministrazioni pubbliche		1.612.679.009,03	1.233.598.398,02
c	imprese controllate		21.043.570,62	7.214.788,36
d	imprese partecipate		2.382.043,53	38.336.646,03
e	altri soggetti		157.936.949,43	160.764.058,05
5	altri debiti		1.992.157.777,25	111.053.844,34
a	tributari		8.971.177,90	9.647.391,91
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale		6.572.770,46	6.872.778,84
c	per attività svolta per c/ terzi		0,00	0,00
d	altri		1.976.613.828,89	94.533.673,59
TOTALE DEBITI (D)			5.139.847.836,26	5.386.292.229,19
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI				
I	Ratei passivi		34.708.833,34	29.754.124,47
II	Risconti passivi		918.767.002,95	918.739.496,04
1	Contributi agli investimenti		0,00	0,00
a	da altre amministrazioni pubbliche		0,00	0,00
b	da altri soggetti		0,00	0,00
2	Concessioni pluriennali		0,00	0,00
3	Altri risconti passivi		918.767.002,95	918.739.496,04
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)			953.475.836,29	948.493.620,51
TOTALE DEL PASSIVO (A-B-C-D)			6.277.697.525,04	5.849.646.018,33
CONTI D'ORDINE:				2019
	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: Allegato n. 10 - Rendiconto della gestione 2020 - elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna



9.4 Razionalizzazione degli spazi

Con la delibera di Giunta regionale n. 1054 del 3 luglio 2018, “*Approvazione del Piano di Razionalizzazione degli Spazi*” ex art. 3 della L.R. 30/01/2014, n 1” sono stati approvati:

- gli indirizzi per il contenimento di spesa mediante gestione dell’uso degli spazi delle sedi regionali già attualmente nella disponibilità giuridica dell’amministrazione per il triennio 2018/2020;
- i criteri - per la parte relativa ai Beni Immobili - in applicazione alla c.d. legge di riordino della legge regionale 30 luglio 2015 n.13 “*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, province, comuni e loro unioni*” e di una prima razionalizzazione propedeutica al processo della loro presa in carico.

L’obiettivo del contenimento della spesa da parte della Regione Emilia-Romagna per il triennio 2018-2020 conferma lo sviluppo delle azioni prescritte dalla L.R. n.1/2014.

Le linee di indirizzo tecniche sottese al Piano, che hanno consentito la cessazione di diversi contratti, sono:

- la progettazione logistica di revisione degli spazi finalizzata all’implementazione del numero di postazioni di lavoro consentendo una ottimizzazione nello sfruttamento dell’occupazione ed un riordino/ricompattazione delle varie aggregazioni lavorative anche in ottica di ‘*lean organization*’;
- la definizione e sperimentazione di nuovi *concept* di spazio funzionali alla modalità di lavoro agile, coerentemente all’avanzare del processo di digitalizzazione intrapreso dalla Regione.

Con deliberazione di Giunta regionale n. 805 del 28 maggio 2018 si è avviato un percorso finalizzato alla condivisione di postazioni e di aree di lavoro, riducendo ulteriormente l’uso dello spazio destinato ad ufficio.

Nel corso dell’anno 2020 sono stati raggiunti diversi obiettivi di Piano:

- cessazione della locazione passiva per il Magazzino CREMM dell’Agenzia di Protezione Civile;
- sostituzione della sede del Servizio Fitosanitario di Ravenna con innalzamento della qualità e della sicurezza degli spazi, nonché copertura dei fabbisogni di spazi HUB al Porto ed Aeroporto mediante sottoscrizione di contratti di comodato ad uso gratuito;
- copertura dei fabbisogni espressi per l’Agenzia per la Ricostruzione con sottoscrizione dei contratti di locazione (a totale rimborso) relativi a tre piani della sede già in parte occupata dalla struttura;

chiusura della procedura di ricerca spazi per la sostituzione della sede di Moro, 32-34-36-38 con sottoscrizione del contratto di locazione per spazi completamente ristrutturati e con riconfigurazione interna in ottica smart consentendo l’implementazione del numero delle postazioni di lavoro.

9.5 Aggiornamento attuazione Piano di Alienazione del patrimonio regionale non strategico e aggiornamento percorso di Valorizzazione del Patrimonio.

9.5.1 Piano di alienazione del patrimonio regionale non strategico.

In attuazione dell'art. 58 della legge 6 agosto 2008 n.133 con delibera della Giunta Regionale n. 1816 del 7 dicembre 2020 è stato approvato il nuovo Piano di Alienazione e Valorizzazione del Patrimonio non strategico della Regione Emilia-Romagna.

Nel 2020 si sono attivate procedure ad evidenza pubblica per 19 lotti per un valore a base di gara di euro 748.062,91. 17 lotti sono andati deserti. Sono stati aggiudicati 2 lotti per i quali la procedura è conclusa con la stipula dei rogiti per un valore di euro 145.602,00.

Per quello che riguarda le modalità concrete di attuazione dell'art.11,commi 2 e 4, della L. R. 25 febbraio 2000 n. 10 e successive modificazioni la Regione rappresenta che l'attuazione del piano di dismissione del patrimonio non strategico, in base agli indirizzi adottati dalla Giunta regionale, prevedono in via preliminare la vendita degli immobili con l'esercizio del diritto di opzione da parte dell'occupante e nell'ipotesi in cui l'acquirente sia un soggetto pubblico che adibisce l'immobile a finalità istituzionali.

Gli stessi indirizzi tendono comunque ad assimilare le procedure previste per l'asta pubblica e la trattativa privata preceduta da idonea pubblicizzazione in quanto si fa ricorso all'una o all'altra procedura unicamente in relazione al valore del bene da porre a base di gara e più precisamente se il valore è inferiore o superiore a euro 250.000,00 ed entrambe le procedure sopracitate rispettano i requisiti dell'evidenza pubblica stessa.

Nell'ambito del percorso di dismissione del patrimonio immobiliare ritenuto non funzionale alle esigenze dell'Ente, nel 2020 si è arrestato il percorso volto all'attuazione del Protocollo d'intesa siglato tra Agenzia del Demanio, Investimenti Immobiliari Italiani SGR S.p.a. e Regione Emilia-Romagna (DGR 1678/2016) che disciplina le attività finalizzate alla strutturazione di un'operazione di finanza immobiliare mediante la collaborazione di INVIMIT SGR S.p.a., che nel merito si articolava in un progetto di istituzione di un Fondo Target, multicomparto Sanità e Patrimonio, ai sensi dell'art. 33, c.2, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, con successivo avvio delle procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla selezione della SGR per costituire e gestire il Fondo target e valutazione dell'opportunità di investimento da parte del Fondo i3-Core.

Detto Accordo prevedeva altresì che, al fine della redazione di un progetto di istituzione di un Fondo Target, multicomparto Sanità e Patrimonio, l'Agenzia si impegnasse a supportare la Regione Emilia-Romagna e, quindi, a fornire il necessario supporto tecnico-specialistico sia nella definizione del progetto di valorizzazione, sia nell'attivazione e nella gestione delle procedure volte alla selezione della SGR, che avrebbe dovuto costituire e gestire il Fondo Target.

In coerenza con gli impegni assunti e con la normativa vigente, il supporto tecnico specialistico relativo alle attività sopra richiamate e, in particolare, la definizione del progetto di valorizzazione doveva essere svolto dall'Agenzia mediante affidamento a proprio carico delle attività ad un Advisor, selezionato con procedura ad evidenza pubblica.

Il percorso di costituzione del fondo immobiliare in parola si è arrestato a fronte della mancata individuazione dell'Advisor da parte dell'Agenzia del Demanio e pertanto l'Accordo sopracitato, scaduto il 15 aprile 2020, non è stato rinnovato.

Di conseguenza non essendo praticabile il percorso delineato nel Protocollo d'Intesa e nell'Accordo di cui ai punti precedenti la Regione ha reputato opportuno rielaborare la redazione del Piano 4 di



alienazione eliminando nell'allegato la Sezione 1) "Immobili ricompresi nel progetto Fondi Immobiliari "presente nei Piani 2018 e 2019 e di inserire gli stessi nella Sezione "Immobili" da dismettere con procedure ordinarie" al fine di consentire alla Regione l'avvio di un percorso di valorizzazione e/o di dismissione da attuarsi con le procedure ordinarie sopradescritte.

9.5.2 Valorizzazione del Patrimonio.

Nell'anno 2020 la Regione ha proceduto all'affidamento in gestione di vari complessi immobiliari regionali agli enti pubblici, perfezionando convenzioni atte a consentirne il recupero e l'uso per finalità di pubblico e generale interesse.

In questo ambito di particolare rilievo può essere considerato il rinnovo delle convenzioni per l'affidamento in gestione del patrimonio agro-silvopastorale situato nel territorio della Provincia di Bologna ed in particolare le convenzioni stipulate tra la Regione e l'Ente di Gestione per i Parchi e la Biodiversità Emilia Orientale e tra la Regione e il Comune di Lizzano in Belvedere, rispettivamente per l'esercizio delle funzioni tecnico-amministrative e di tutela dei beni silvo-pastorali e per l'esercizio delle funzioni tecnico-amministrative e di tutela degli impianti sciiviari appartenenti al patrimonio indisponibile regionale insistenti nel comprensorio del Corno alle Scale.

Di particolare ulteriore rilievo possono essere annoverate, rispettivamente, la convenzione tra la Regione e Comune di Bellaria – Igea Marina per l'affidamento in gestione di un'area sita nel Comune da adibire a finalità turistico-ricreative, nonché la Convenzione tra Regione e Comune di Bologna per l'affidamento in gestione di porzioni di Villa Aldrovandi-Mazzacorati, compreso il parco secolare ivi annesso, da adibire a finalità pubbliche di quartiere per accrescere la presenza di luoghi pubblici destinati alla socializzazione ed alla cura della comunità, attraverso una collaborazione stretta con i soggetti del Terzo Settore ed un coinvolgimento attivo dei cittadini e delle famiglie.

10 I RAPPORTI FINANZIARI TRA REGIONE ED ENTI DELLA SUSSIDIARIETA'

10.1 Il rapporto finanziario tra regioni ed enti locali

Il rapporto finanziario tra Regioni ed enti locali è un tema non nuovo, e attiene alla stessa dinamica - assai tormentata - del rapporto tra principio di autonomia e principio di equilibrio finanziario.

In proposito, è stato già segnalato – con riguardo agli enti territoriali – che “l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea” (Corte cost. n. 4 del 2020).

Proprio per questo, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, [lo Stato deve vigilare affinché] il disavanzo di ciascun ente territoriale non [...] super[i] determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza, n. 36 del 2004)» (Corte cost. n. 138 del 2013). È vero, tuttavia, che nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, la Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a “canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]” (Corte cost n. 19 del 2015).

È noto, infatti, che “tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere –secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.” (Corte cost. n.6/2019, punto 4.1.3.1).

Quanto ai meccanismi di prevenzione, occorre ricordare che il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale, conciliando in termini di cogenza (Corte cost. n. 40/2014) il delicato rapporto tra i due principi e affidando alla Corte dei conti il ruolo magistratuale volto alla tutela delle esigenze unitarie ed eurounitarie di presidio della finanza pubblica.

La distinzione tra equilibrio della singola p.a. e sostenibilità nazionale mette capo proprio al delicato rapporto espletamento delle funzioni e congruenza delle risorse assegnate, che afferisce anche all'esigenza di dare risposta ai cittadini residenti nelle zone più svantaggiate mediante meccanismi perequativi o di ausilio economico.

In questo senso, la difficile conciliazione tra i due poli postula che “l’equilibrio complessivo – a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l’autonomia di un singolo ente territoriale – deve essere congruente e coordinato con l’equilibrio della singola componente aggregata». Per tale ragione: «che «il principio della copertura consiste nell’assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l’intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell’equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata esigenza di sana gestione finanziaria dell’ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, (...) – nell’esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate”. (Corte cost. n.6/2019, punto 4.1.3.1).

10.2 I profili soggettivi. La necessaria individuazione dei soggetti chiamati a assicurare le risorse necessarie all’espletamento delle funzioni assegnate

La questione evoca il tema dell’individuazione soggettiva degli attori chiamati ad assicurare le risorse necessarie all’espletamento delle funzioni assegnate: ovverosia, nel bilanciamento tra esercizio dell’autonomia e vincoli finanziaria.

Le risposte fornite dalla stessa giurisprudenza non sono sempre state univoche.

10.2.1 La sentenza Corte costituzionale n. 4/2020

Recentemente, la Corte costituzionale ha messo in rilievo il fatto che quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.)

La Consulta aveva fatto richiamo ai principi cardine della Costituzione in tema di relazioni finanziarie tra Stato e comunità territoriali e all’esigenza di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell’art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche.

La Corte costituzionale ha avuto modo di mettere in evidenza che “Questa esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti trova puntuale risposta – come già rilevato – in più articoli della Costituzione e, in particolare, nell’art. 119 Cost., il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell’inveramento dei principi ivi indicati.

Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell’autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell’Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite.

Il primo comma precisa che l’autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell’equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allargata, all’osservanza dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. In tale prospettiva, l’equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell’Unione europea.



Ne consegue che tutte le disfunzioni – a cominciare da quelle censurate in questa sede – devono essere rimosse e non possono essere computate nell’attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell’art. 119 Cost.

È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l’intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali”. (Corte cost. n. 4/2020).

10.2.2 La sentenza Corte costituzionale n. 303/2003

10.2.2.1 Il principio di sussidiarietà

In realtà la stessa Corte costituzionale aveva avuto modo di sottolineare in precedenza come nell’ordinamento il principio di sussidiarietà - principio di derivazione comunitaria, enunciato la prima volta nel Trattato di Maastricht – “nelle materie che non rientrano nella propria competenza esclusiva, la Comunità potrà intervenire, alla stregua del principio di sussidiarietà, soltanto e nella misura in cui gli obiettivi prefissati non possano essere conseguiti in maniera soddisfacente dagli stati membri e possano, pertanto, in ragione dell’ambito o degli effetti degli obiettivi medesimi, essere meglio conseguiti dalla Comunità”. (Corte cost. n. 303/2003).

Il che equivale a dire che l’articolo 118 della Costituzione attribuisce “in radice” ai Comuni le funzioni amministrative “salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Nella legge n. 131 del 2003 sono poi contenute varie disposizioni attuative del predetto principio costituzionale, quale, “*in primis*” l’art. 7 (“Attuazione dell’articolo 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative”). Il principio di sussidiarietà è altresì menzionato tra i principi e criteri direttivi della delega al Governo per l’attuazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera p) in materia di funzioni fondamentali degli enti locali.

Ma, a parte le enunciazioni del predetto principio nella Carta costituzionale e nella legge attuativa della riforma costituzionale, ciò che qui preme rilevare è che nell’assumere valore e dignità di principio costituzionale, la sussidiarietà, quale formula organizzativa dei pubblici poteri, ha finito per assumere una dimensione “allargata” rispetto al passato, ricca di potenzialità nuove quali, soprattutto, applicazioni “dinamiche e flessibili” secondo quanto rilevato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 2003.

10.2.2.2 Il principio di adeguatezza

Accanto al principio di sussidiarietà vi è infatti, espressamente enunciato dalla Carta costituzionale, il principio di adeguatezza; la giurisprudenza della Consulta mette in evidenza l’esigenza di un intervento da parte del livello superiore volto alla introduzione di un elemento di flessibilità: l’art. 118, primo comma, Cost., si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l’esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Come sottolinea la Corte costituzionale, “È del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda

raggiungere; (...) Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie". (Corte cost. n. 303/2003)

In tal senso, e nel rapporto tra la Regione e gli enti locali, "l'effettivo rispetto dei criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza imporrebbe che ogni scelta legislativa di allocazione delle funzioni debba essere supportata dall'analisi e dalla verifica dei livelli di governo maggiormente rispondenti a detti criteri e che, dunque, debbano essere resi conoscibili i motivi della scelta e quindi dell'esercizio in concreto di tale potere discrezionale (...)". (Corte cost. n. 303/2003).

10.2.2.3 L'interazione del principio di equilibrio finanziario con quello di adeguatezza

L'interazione del principio di equilibrio finanziario con quello di adeguatezza implica che l'entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, ove non sia dotata di un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio di tali potestà, deve essere supportata sul piano finanziario da adeguate risorse da parte del livello di governo superiore.

È la stessa Consulta a sottolineare del resto che "le esigenze di esercizio unitario richiamate dall'art. 118 Cost. non potrebbero costituire un titolo autonomo legittimante l'intervento del legislatore statale, come invece accade in base alle denunciate disposizioni. Ciò perché l'art. 118, primo comma, Cost. è norma che fissa i criteri per l'allocazione delle funzioni, ma non disciplina le fonti deputate ad allocare le stesse e quindi non rappresenta il presupposto su cui fondare variazioni e spostamenti rispetto alla titolarità della potestà legislativa, come stabilita dall'art. 117". (Corte cost. n. 303/2003).

Alla stregua di ciò appare evidente come l'adeguatezza divenga, al contempo, un criterio che attiene all'allocazione delle funzioni amministrative, e un momento di verifica del rapporto finanziario tra livelli di governo per il concreto esercizio delle funzioni amministrative, in rapporto alla descritta "maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche". (Corte cost. n. 4/2020).

10.3 I profili soggettivi

Il profilo anzidetto merita di essere declinato anche sul versante oggettivo. In tal senso la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di mettere in evidenza che il precetto dell'equilibrio, si esplicita sotto un duplice profilo ovvero sia quello, da un lato, di copertura, e dall'altro, quello di proporzione tra risorse e funzioni (cfr. Corte cost. n.6/2019, punto 4.11; cfr. anche sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015).

10.3.1 Copertura economica ed equilibrio del bilancio

Sotto il primo profilo, è noto che "copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare, pure in assenza di norme interposte, quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti, 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire

tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile' ” (sentenza n. 192 del 2012, sentenza n. 184 del 2016, sentenza n. 274 del 2017).

10.3.2 Proporzione tra risorse e funzioni nella giurisprudenza della Consulta

Sotto il secondo profilo, è chiaro che il necessario portato del principio di equilibrio sancito dall'art. 81 cost implica anche la indispensabile congruenza (e l'affermazione del principio di corrispondenza) tra funzioni e risorse, ricavabile dall'art. 119, quarto comma, Cost. ove questo non si verifichi, si viene a ledere l'autonomia di spesa degli enti in questione (art. 119, primo comma, Cost.), dal momento che la necessità di trovare risorse per le funzioni comprime inevitabilmente le scelte di spesa relative alle funzioni preesistenti, perché all'assegnazione delle funzioni non corrisponde l'attribuzione delle relative risorse. La necessità del finanziamento degli enti destinatari delle funzioni amministrative, del resto, si fonda sulla “logica stessa del processo di riordino delle funzioni” (Corte cost n. 84 del 2018 e n. 137/2018), come è confermato dai diversi atti legislativi che hanno disciplinato conferimenti di funzioni. “In altri termini, ciò implica la presenza di un sistema di finanziamento [che dovrebbe essere] coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile [...] esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse [...] dall'altro” (Corte cost. n. 138 del 1999 e n. 241 del 2012).

Solo in tal modo, ove cioè la predetta combinazione si verifichi, il canone dell'equilibrio diviene un presidio dell'autonomia, nei termini che appresso verranno evidenziati specificamente⁴⁴.

10.3.3 La giurisprudenza della Corte dei conti sul rapporto tra risorse e funzioni

È agevole notare che la tematica del rapporto tra risorse e funzioni era ben presente nella giurisprudenza della Corte dei conti non solo in sede di controllo, ma anche in sede consultiva. La questione era stata già affrontata dalla Sezione Veneto, con deliberazioni n. 586/2012 e n. 96/2013/PAR, nonché dalle SS.RR in sede di controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 11/CONTR/2012 e dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 26/SEZAUT/2013/QMIG.

⁴⁴ La Corte costituzionale ha espressamente affermato al considerando 2.3 della sentenza 6 giugno 2016, n. 129 che: “L'impugnato art. 16, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, indicando gli obiettivi di contenimento delle spese degli enti locali, si pone come principio di coordinamento della finanza pubblica, che vincola senz'altro anche i Comuni. Nessun dubbio che, come già ripetutamente affermato da questa Corte (sentenze n. 65 e n. 1 del 2016, n. 88 e n. 36 del 2014, n. 376 del 2003), le politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possano incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali; tuttavia, tale incidenza deve, in linea di massima, essere mitigata attraverso la garanzia del loro coinvolgimento nella fase di distribuzione del sacrificio e nella decisione sulle relative dimensioni quantitative, e non può essere tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti in questione (sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015 e n. 241 del 2012).

Vero è che i procedimenti di collaborazione tra enti debbono sempre essere corredati da strumenti di chiusura che consentano allo Stato di addivenire alla determinazione delle riduzioni dei trasferimenti, anche eventualmente sulla base di una sua decisione unilaterale, al fine di assicurare che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica sia raggiunto pur nella inerzia degli enti territoriali (ex multis, sentenze n. 82 e 19 del 2015). Ma tale condizione non può giustificare l'esclusione sin dall'inizio di ogni forma di coinvolgimento degli enti interessati, tanto più se il criterio posto alla base del riparto dei sacrifici non è esente da elementi di dubbia razionalità, come è quello delle spese sostenute per i consumi intermedi.

In effetti, non appare destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di «consumi intermedi» possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo – ciò che permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze dell'amministrazione e di innescare virtuosi comportamenti di risparmio -, ma, altresì, le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini. Si tratta, dunque, di un criterio che si presta a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano più servizi, a prescindere dalla loro virtuosità nell'impiego delle risorse finanziarie. Dati questi elementi di ambiguità, si deve ritenere che il ricorso al criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi come parametro per la quantificazione delle riduzioni delle risorse da imputare a ciascun Comune possa trovare giustificazione solo se affiancato a procedure idonee a favorire la collaborazione con gli enti coinvolti e a correggerne eventuali effetti irragionevoli. Il criterio delle spese sostenute per i consumi intermedi non è dunque illegittimo in sé e per sé; la sua illegittimità deriva dall'essere parametro utilizzato in via principale anziché in via sussidiaria, vale a dire solo dopo infruttuosi tentativi di coinvolgimento degli enti interessati attraverso procedure concertate o in ambiti che consentano la realizzazione di altre forme di cooperazione.

Né si deve sottovalutare il fatto che la disposizione impugnata non stabilisce alcun termine per l'adozione del decreto ministeriale che determina il riparto delle risorse e le relative decurtazioni. Un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell'esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell'autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.”

Infatti, interrogandosi in ordine al contemperamento tra funzioni essenziali e tagli di spesa imposti dalla legislazione emergenziale e che vanno sotto il nome di *spending review*, con la delibera n. 191/2014/PAR della Sezione Veneto, si era arrivati ad una soluzione in certo modo anticipatrice della giurisprudenza costituzionale, rimarcando in particolare come “seguendo la teoria del bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco (in base alla quale la tutela dei diritti inviolabili dell’uomo non possono essere conculcati dalla introduzione di specifici vincoli di finanza pubblica), si deve affermare l’intangibilità di diritti fondamentali quali quelli testé descritti”.

Peraltro, la giurisprudenza in esame aveva sottolineato che, in riferimento ai vincoli puntuali posti dalla legislazione emergenziale, “non può tuttavia ritenersi dilatabile oltremodo l’ambito della deroga al sistema vincolistico di finanza pubblica né, in particolare, può ritenersi consentito invocare l’esistenza di un qualsiasi obbligo posto da una norma di legge, anche di derivazione comunitaria, per fondare il superamento dei vincoli di finanza pubblica che hanno, parimenti, a livello di fonti una matrice comunitaria”.

10.4 Profili procedurali

La questione anzidetta afferente cioè i rapporti finanziari tra i livelli di governo va necessariamente declinata anche sul versante procedimentale, tenendo conto del dato normativo vigente, nella traduzione in concreto del principio di sussidiarietà operato dalla normativa ordinaria e, in particolare, dalla legge n. 42/2009.

10.4.1 I principi enunciati dalla Consulta

La giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 6/2019) ha infatti precisato al riguardo che “Partendo dall’andamento storico delle entrate e delle spese della Regione, antecedente alla entrata in vigore della legge n. 42 del 2009, la rimodulazione deve tener conto:

- a) della ‘dimensione della finanza’ della Regione (...) ‘rispetto alla finanza pubblica complessiva’ (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- b) delle ‘funzioni [...] effettivamente esercitate e dei relativi oneri’ (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- c) degli ‘svantaggi strutturali permanenti [...], (...) e dei livelli di reddito pro capite’ (art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- d) del valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici regionali nel medesimo arco temporale (coerentemente con l’art. 97, primo comma, secondo periodo, Cost.);
- e) del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost. e art. 27 della legge n. 42 del 2009);
- f) del principio dell’equilibrio tendenziale o dinamico per quel che riguarda la tempestiva copertura del contributo afferente agli esercizi (...) (ex multis, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015)”.

Inoltre, “un intervento di riduzione dei trasferimenti che avvenisse a uno stadio avanzato dell’esercizio finanziario comprometterebbe un aspetto essenziale dell’autonomia finanziaria degli enti locali, vale a dire la possibilità di elaborare correttamente il bilancio di previsione, attività che richiede la previa e tempestiva conoscenza delle entrate effettivamente a disposizione.” (Corte cost. n. 129/2016).

10.4.2 In particolare, il principio di priorità di impegno delle risorse pubbliche

Orbene, nella erogazione delle spese da parte della Regione, non appare revocabile in dubbio che alla luce dei principi elaborati dalla Consulta, deve essere (Corte cost. n. 6/2019, punto 4.1.3.1.) enucleato un nuovo tipo di spesa obbligatoria, che si impone sulla legge regionale. Esiste infatti, un principio di priorità di impegno delle risorse pubbliche (una gerarchia) che si delinea nell'architettura ordinamentale, al cui vertice sta la Costituzione, nonché nell'articolazione della Costituzione finanziaria, la spesa per le prestazioni costituzionalmente necessarie, e, dall'altro, i limiti legislativi di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica. In proposito, non è superfluo rilevare che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il “rispetto del principio di priorità dell’impegno delle risorse disponibili” (Corte cost n. 266 del 2013).

“È proprio il meccanismo della ‘priorità di intervento finanziario’ a connotare il principio dell’equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell’art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l’effettività dei vincoli costituzionali.

[In conseguenza di ciò], gli oneri conseguenti ingenerano nei soggetti destinatari un obbligo a ottemperare che non contrasta con la naturale ampia discrezionalità in sede legislativa nel determinare le politiche finanziarie, ma la circoscrive parzialmente entro il limite della doverosa conformazione alle statuizioni del giudice costituzionale [...]e devono essere adottate tempestivamente e comunque entro la prima manovra di finanza pubblica utile, perché altrimenti gli interessi costituzionalmente tutelati rimarrebbero nella sostanza privi di garanzia”. (Corte cost. n. 6/2019).

Ciò soprattutto a tutela dei cittadini che risiedono nei territori più svantaggiati della Regione e i cui bilanci presentano indubbe criticità rilevabili documentalmente dalle delibere della stessa Sezione regionale di controllo.

Ciò implica l’esigenza oggettiva di una “necessità di trasparenza dei rispettivi bilanci, ove la dimensione finanziaria del contendere deve essere rappresentata in modo intelligibile attraverso il rispetto di quelle che la direttiva europea 2011/85/UE dell’8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, attuata dall’Italia con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), denomina “regole di bilancio numeriche”. In proposito è stato già affermato che “nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo”. (Corte cost. n. 252 del 2015).

10.5 L’analisi operata dalla Sezione

Alla luce delle coordinate anzidette, l’attenzione della Sezione si è appuntata sulla analisi dei rapporti finanziari tra Regione ed enti locali, in una ottica di verifica della corrispondenza tra funzioni e risorse (*ex multis*, sentenze n. 10 del 2016, n. 155 del 2015 e n. 10 del 2015), da un lato, e, dall’altro, sui meccanismi di ausilio finanziario nei confronti degli enti territoriali più disagiati o svantaggiati (Corte cost. n. 4/2020, n. 115/2020 e n. 303/2003).



10.5.1 I rapporti finanziari tra Regione ed enti locali

Sotto il primo profilo che attiene alla necessaria circolarità dei rapporti finanziari, la Sezione, con nota prot. 3736 del 24 marzo 2021 ha svolto formale istruttoria, limitando l'analisi ai comuni capoluogo di provincia, alle province e alla Città Metropolitana di Bologna.

È stato richiesto il dato dei residui passivi conservati nel rendiconto regionale al 31 dicembre 2020 per debiti nei confronti di ognuno degli enti anzidetti (distinti in parte corrente e parte capitale).

È fuor di dubbio che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici, ed in particolare tra Stato e Regione, debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo (non essendo compatibile con i principi di programmazione nell'impiego delle risorse e di tutela preventiva degli equilibri del bilancio). (Corte cost n. 246/2012).

10.5.1.1 La risposta della Regione

La Regione ha fornito riscontro con nota acquisita al prot. della C.d.c. n. 4753 del 7 maggio 2021; i dati trasmessi dettagliano, per ogni ente, i singoli importi con indicazione dell'impegno, della tipologia di spesa, del capitolo di bilancio. Risultano complessivamente residui passivi nei confronti degli enti citati per 88,02 mln di euro di cui 48,08 mln di euro di parte corrente e 39,94 mln di euro di parte capitale. Nelle tavole seguenti gli importi (separatamente per spese correnti e spese in conto capitale) sono aggregati per ente ed esercizio di formazione.

Tavola n. 10.1

Regione Emilia-Romagna - residui passivi al 31 dicembre 2020 per esercizio di formazione - Debiti nei confronti di province e comuni capoluogo (spese correnti - titolo 1)											
Ente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale	
Città Metropolitana di Bologna	253.033,20	948.340,60	914.529,57	876.484,48	69.787,37	200.000,00		2.100,00	4.912.780,31	6.061.152,16	
Provincia di Bologna*				17.412,10				4.387,07	1.670.716,85	2.133.115,47	
Provincia di Ferrara	11.467,25	124.404,14	221.941,36	131.226,38				6.070,08	1.619.282,27	2.158.321,30	
Provincia di Forlì-Cesena								9.000,00	2.793.606,05	2.799.676,13	
Provincia di Modena	12.826,65	254.207,21	322.007,24	595.829,37	629.524,96	100.000,00		9.000,00	1.978.746,72	3.902.142,15	
Provincia di Parma	13.351,65	148.063,54	181.878,67	108.640,98		50.000,00			1.626.033,57	2.127.968,41	
Provincia di Riccione	11.362,05	401.363,08	711.940,20	317.948,23	303.712,83	50.000,00		11.111,00	1.951.660,27	3.759.097,66	
Provincia di Ravenna	27.491,40	136.169,13	331.912,79	405.873,88	130.371,54	150.000,00			2.028.307,70	3.210.126,44	
Provincia di Reggio Emilia								0,01	1.281.589,20	2.620.765,13	
Provincia di Rimini	153.868,77	380.240,81	358.629,37	39.136,97	207.300,00	200.000,00			1.281.589,20	2.890.719,05	
Comune di Bologna					40.000,00	210.520,00	106.000,00		301.989,81	2.232.209,24	
Comune di Cesena						51.524,00	59.585,60	31.369,98	309.237,49	340.607,47	
Comune di Ferrara						83.547,00	63.600,93	148.072,60	1.041.031,32	1.340.213,52	
Comune di Forlì						52.965,00	62.380,00	257.901,15	763.541,87	1.168.590,95	
Comune di Modena					34.248,23	40.000,00	40.000,00	110.870,00	1.509.324,12	1.769.787,35	
Comune di Parma					40.000,00	51.486,00	223.095,72	123.168,02	1.969.904,53	2.407.654,27	
Comune di Piacenza					35.782,96	31.352,00	84.890,00	99.780,01	982.712,09	1.234.517,06	
Comune di Ravenna					69.530,75	33.560,00	63.890,05	121.047,52	2.720.778,39	3.008.806,71	
Comune di Reggio nell'Emilia					40.000,00	52.657,00	78.890,00	97.441,47	1.595.521,92	1.864.510,39	
Comune di Rimini					30.575,72	60.129,00	103.121,83	124.301,82	1.290.595,30	1.608.723,67	
Totale	483.400,97	2.392.788,51	3.042.839,10	2.492.552,39	1.670.834,36	1.427.740,00	845.454,13	1.448.610,54	34.277.579,21	48.081.799,21	

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

* cessata ai sensi della L. 7 aprile 2014 n. 56

Tavola n. 10.2

Regione Emilia-Romagna - residui passivi al 31 dicembre 2020 per esercizio di formazione. Debiti nei confronti di province e comuni capoluogo (spese in conto capitale - titolo 2)										
Ente	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Città Metropolitana di Bologna								2.256,88	18.611,85	20.868,73
Provincia di Bologna*	500.000,00								442.379,09	500.000,00
Provincia di Ferrara							81.450,00	460.000,00	800.000,00	1.341.450,00
Provincia di Forlì-Cesena	14.744,15								2.991.255,24	3.005.999,39
Provincia di Modena	39.428,06	309.492,22		79.736,14		93.692,75		202.852,47	344.876,50	1.070.078,14
Provincia di Parma						14.343,02		55.030,65	203.063,34	272.437,01
Provincia di Piacenza							34.441,36	777.638,07	1.569.671,46	2.381.750,89
Provincia di Ravenna						247.338,40	501.145,18	413.057,41	321.592,66	1.483.133,65
Provincia di Reggio Emilia									276.172,15	276.172,15
Provincia di Rimini									883.983,93	2.177.682,60
Comune di Bologna				70.693,23	134.610,00	511.833,20	106.870,39	469.691,85	667.598,34	2.644.275,84
Comune di Cesena							42.118,28	1.934.559,22	495.071,56	1.572.240,39
Comune di Ferrara	28.686,43				131.600,00	23.048,08	71.923,88	821.910,44	1.360.049,98	2.394.791,64
Comune di Forlì			40.022,41	345.345,89	18.900,00	32.639,52	72.452,91	525.380,93	2.581.317,71	4.877.661,22
Comune di Modena	1.262.839,65	110.519,81		307.125,00	118.889,42	255.494,44		241.475,19	2.046.044,20	2.880.731,83
Comune di Parma							58.921,78	775.765,85	831.147,06	1.313.534,55
Comune di Piacenza			86.819,44		41.514,43			354.053,62	1.582.299,55	2.243.645,09
Comune di Ravenna						10.000,00	243.198,98	418.146,56	1.151.753,82	2.076.735,54
Comune di Reggio nell'Emilia				407.962,15	113.301,15		115.879,52	277.838,90	519.204,96	6.965.816,01
Comune di Rimini						267.603,41	1.042.260,27		23.703.635,81	39.941.383,76
Totale	1.845.698,29	420.012,03	126.841,85	1.210.862,41	558.815,00	1.455.992,82	2.370.662,55	8.248.863,00	23.703.635,81	39.941.383,76

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

* cessata ai sensi della l. 7 aprile 2014 n. 56

10.6 I residui perenti

In aggiunta agli approfondimenti istruttori anzidetti, la Sezione ha indagato la concreta dinamica delle relazioni finanziarie tra Regione ed enti locali nell'ambito delle verifiche svolte sul progetto di legge di approvazione del Rendiconto 2020. Fra le quote accantonate del risultato di amministrazione, rappresentate nella tabella a/1 allegata al rendiconto, risulta stanziata la somma di 34,05 mln di euro a totale copertura dei residui mandati in perenzione negli esercizi precedenti e non ancora reiscritti, come già evidenziato nel capitolo 2 e nel capitolo 7 della presente relazione.

In particolare, dall'esame dell'allegato 36 al rendiconto "Elenco analitico delle quote vincolate rappresentate nell'allegato a/2", che fornisce evidenza dettagliata, fra l'altro, dei citati residui, è emerso che oltre 25 mln di euro sono relativi a risorse afferenti, a vario titolo, agli enti locali (un'altra quota non trascurabile pari a oltre 1,5 mln di euro riguarda somme da destinarsi agli enti sanitari).

Desti perplessità, anche alla luce delle osservazioni svolte nei paragrafi precedenti, che tali disponibilità finanziarie non siano affluite agli enti territoriali.

10.6.1 La finanziabilità delle funzioni provinciali

Peraltro, alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra illustrata e della concreta declinazione del principio di sussidiarietà verticale, la tematica della incentivazione deve essere necessariamente riguardata anche sotto il profilo della finanziabilità delle funzioni degli altri enti che compongono la Repubblica e segnatamente delle Province. L'attribuzione di funzioni amministrative alle Province da parte del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» ha, come noto, subito incisive modifiche in seguito all'approvazione della legge 7 aprile 2014 n. 56, intitolata "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", che ha effettuato una complessiva riorganizzazione degli enti provinciali, ridisegnanone i confini e le competenze e realizzando una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali (cfr. Corte Cost. n. 50/2015). Detta legge, infatti, ha ridefinito la Provincia quale «ente di area vasta», preposto essenzialmente a funzioni di coordinamento, riducendo notevolmente il perimetro delle funzioni ad essa attribuite e modificandone coerentemente la composizione degli organi (elezione del Consiglio provinciale da parte dei Consiglieri comunali, cancellazione delle Giunte e degli assessori e previsione del Presidente, scelto fra i Sindaci del territorio, come unico organo esecutivo). La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 17/SEZAUT/2015/FRG) ha chiarito come la nuova disciplina confermi la connotazione delle Province quali enti di area vasta, titolari prevalentemente di funzioni di coordinamento e di indirizzo e più limitatamente di compiti gestionali (peraltro, già esercitati) che diventano fondamentali ed ai quali se ne aggiungono di nuovi rispetto a quelli storicamente attribuiti dalla legge statale o regionale, trasferiti o delegati. Per le Province, la legge n. 56 del 2014, tra l'altro, ha individuato le loro funzioni fondamentali, e ha stabilito che le altre funzioni dovevano essere riallocate dallo Stato e dalle Regioni in base all'art. 118 Cost., con conseguente passaggio delle risorse finanziarie e umane connesse alle funzioni trasferite. La riforma tendeva anche a produrre una rilevante diminuzione della spesa provinciale. Allo scopo è seguito un complesso iter normativo e regolamentare che progressivamente, anche grazie a misure adottate in attuazione del principio di leale collaborazione, ha dato attuazione al trasferimento delle funzioni non fondamentali.

Invero, la legge n. 56/2014, al comma 85 dell'art. 1, ha individuato le funzioni fondamentali dell'ente Provincia; la norma richiama infatti, sia competenze puntuali (es. la pianificazione territoriale

provinciale) che funzioni amministrative generali (come la tutela e la valorizzazione dell'ambiente) e rende chiara che la finalità del legislatore è non solo quella di assegnare all'ente Provincia "le diverse attività amministrative riconducibili alle funzioni fondamentali, ma anche l'opportunità di ricomporre in modo organico in capo alle Province tutte le competenze che, pur essendo esercitate da altri soggetti istituzionali, tuttavia, rientrano nell'ambito delle funzioni fondamentali, come pure, al contrario, l'eventuale trasferimento di compiti amministrativi attualmente assolti dalle Province, ma che non sono riconducibili all'ambito delle funzioni fondamentali" (Sezione Autonomie, deliberazione n. 17/2015 cit.; nello stesso senso, cfr. Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 76/2015/PAR).

Al successivo comma 89 si è invece demandato allo Stato e alle Regioni, secondo le rispettive competenze, l'attribuzione delle funzioni non fondamentali. La legge precisa, infatti, che "le funzioni che, nell'ambito del processo di riordino, sono trasferite dalle Province ad altri enti territoriali continuano ad essere da esse esercitate fino alla data dell'effettivo avvio di esercizio da parte dell'ente subentrante" (art. 1, co.89, della legge n. 56/2014).

L'attuazione della legge n. 56/2014, in relazione alla medesima esigenza di salvaguardare la continuità dello svolgimento delle attività e dei servizi in capo alle Province, comporta ulteriori e specifiche conseguenze, prevedendo il possibile scorporo delle funzioni non fondamentali ancora attribuite alle Province ai sensi del comma 52, con conseguente riassegnazione ad altri enti (art. 1, comma 89). A tal fine era stabilito un preciso calendario procedimentale con la previsione, in particolare, di un accordo tra Stato e Regioni, da raggiungere in sede di Conferenza unificata, per l'individuazione puntuale delle funzioni da riordinare e delle relative nuove competenze (art. 1, comma 91), nonché di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per stabilire i criteri generali di individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni trasferite dalle Province agli enti subentranti (art. 1, comma 92).

I menzionati passaggi procedimentali sono stati attuati mediante, rispettivamente, la conclusione in data 11 settembre 2014 del previsto Accordo in Conferenza unificata e l'adozione del DPCM del 26 settembre 2014. Nell'Accordo dell'11 settembre 2014 vengono distinte, nell'ambito del processo di riordino delle attuali funzioni delle Province, le funzioni non fondamentali delle Province stesse (comma 52 citato) dalle funzioni fondamentali (comma 85).

Il trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle funzioni non fondamentali delle Province costituisce pertanto il risultato di un complesso procedimento di riforma, nel quale ha assunto particolare rilevanza una prima fase, in cui progressivamente si è andato delineando il nuovo assetto delle competenze non fondamentali già facenti capo alle Province: "[l]a previsione del versamento al bilancio statale di risorse frutto della riduzione della spesa da parte degli enti di area vasta va dunque inquadrata nel percorso della complessiva riforma in itinere». Essa costituisce «[...] uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate [...]». (Corte cost. n. 205 del 2016).

Le peculiari esigenze connesse all'avvio del processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle Province sono richiamate anche nel quadro normativo delineato dagli interventi successivi alla legge 56/2018. Particolarmente significativa in questo senso è la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", con cui il legislatore riteneva "necessario intervenire, sia per imprimere una spinta acceleratoria, sia per assicurare l'uniformità dei nuovi assetti istituzionali". (Corte cost. n. 159 del 2016).

L'art. 1, comma 418, della legge n. 190 del 2014, disponeva in particolare il passaggio di risorse dal bilancio degli enti di area vasta a quello statale senza prescrizioni sulla destinazione di tali risorse in



quanto “[...] disponendo il comma 418 che le risorse affluiscano ‘ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato [...]’ la disposizione va correttamente interpretata nel senso ‘[...] che tale allocazione sia destinata, per quel che riguarda le risorse degli enti di area vasta connesse al riordino delle funzioni non fondamentali, a una successiva riassegnazione agli enti subentranti nell’esercizio delle stesse funzioni non fondamentali [...]’. E, così intesa, essa si risolve in uno specifico passaggio della vicenda straordinaria di trasferimento delle risorse da detti enti ai nuovi soggetti ad essi subentranti nelle funzioni riallocate, vicenda la cui gestione deve necessariamente essere affidata allo Stato [...]”.

Nelle intenzioni del legislatore, tale ridefinizione era collegata all’approvazione della riforma costituzionale elaborata nel corso della precedente legislatura, che prevedeva, fra l’altro, la soppressione delle Province; lo si evince con chiarezza dal disposto dell’art. 1, comma 51, della legge n. 56 del 2014, a mente del quale “in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge”.

Con la sentenza n. 205 del 2016, i cui principi sono stati ribaditi dalla sentenza n. 84 del 2018, la Corte ha affermato che le somme acquisite allo Stato, a seguito della riduzione della spesa corrente delle Province conseguente al trasferimento delle funzioni non fondamentali delle stesse, andavano riassegnate agli enti subentranti.

A fronte della mancata approvazione della riforma, determinata dagli esiti del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, è da escludersi, peraltro, secondo l’interpretazione della Corte costituzionale, l’esaurimento della funzione della legge n. 56 del 2014 e il ritorno alla tradizionale configurazione dell’ente Provincia, né debbono ritenersi “sostanzialmente superati” gli accordi intervenuti in attuazione della stessa legge per il riassetto delle funzioni “non fondamentali” delle Province. La Corte ha rilevato infatti che non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell’ordinamento degli enti locali, dell’assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014. Ed anzi sotto il profilo finanziario, la pronuncia n. 137 del 2018 ha statuito che “[p]oiché l’interpretazione accolta dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte non ha trovato riscontro nel successivo operato dello Stato, si rende ora necessario sancire il dovere statale di riassegnazione delle risorse”.

La Corte ha quindi già avuto modo di precisare che l’intervento legislativo della legge 56/2018 conserva piena efficacia quanto al “dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni” delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali “con funzioni di area vasta», ed «ha solo determinato l’avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale” (sentenza n. 50 del 2015, successivamente richiamata dalla sentenza n. 143 del 2016 per gli aspetti relativi alla riduzione delle risorse finanziarie assegnate alle Province).

Permane, alla luce di ciò, l’esigenza di una effettività delle attribuzioni e della necessaria corrispondenza tra funzioni e risorse, che, ove non ossequiata, minerebbe l’equilibrio di bilancio, violando l’autonomia finanziaria e di spesa, in violazione dell’art. 119, primo e quarto comma, Cost.: la eventuale sottrazione di risorse lederebbe, inoltre, il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., poiché il riordino delle funzioni non fondamentali era stato disposto anche attraverso l’accordo sancito in sede di Conferenza unificata l’11 settembre 2014.

La giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 83 del 2019) è costante peraltro nell’affermare che l’autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa, e che le risorse disponibili possono subire modifiche, a condizione però che eventuali riduzioni non pregiudichino lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi (sentenze n. 275 e n. 10 del 2016, n. 188 del 2015).

Nella sentenza n. 137 del 2018 si è quindi affermato che ”n]el momento in cui lo Stato avvia un processo di riordino delle funzioni non fondamentali delle province, alle quali erano state assegnate risorse per svolgerle, in attuazione dell’art. 119 Cost., questa stessa norma costituzionale impedisce che lo Stato si appropri di quelle risorse, costringendo gli enti subentranti (Regioni o enti locali) a rinvenire i fondi necessari nell’ambito del proprio bilancio, adeguato alle funzioni preesistenti. L’omissione del legislatore statale lede l’autonomia di spesa degli enti in questione [...] e si pone altresì in contrasto con il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse [...], perché all’assegnazione delle funzioni non corrisponde l’attribuzione delle relative risorse, nonostante quanto richiesto dalla legge n. 56 del 2014 e dalla sentenza n. 205 del 2016 di questa Corte”.

Il medesimo principio può pertanto, sulla scorta delle anzidette coordinate, essere declinato -a cascata - anche nei rapporti tra diversi e piu’ bassi livelli di governo e nel rapporto in particolare tra Regione e, da un lato, Province e, dall’altro, Comuni (associati o meno in Unioni) con riferimento alle diverse funzioni⁴⁵.

10.6.2 I meccanismi di ausilio finanziario nei confronti degli enti territoriali più disagiati o svantaggiati

Sotto altra prospettiva, l’equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell’Unione europea. Ne consegue, come si è visto, “che tutte le

⁴⁵ Ad esempio in materia di ambiente, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale (in tal senso, *ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2018, n. 244 e n. 154 del 2016, n. 58 del 2015), la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (così, *ex plurimis*, con riferimento allo specifico settore dell’attività di gestione del ciclo dei rifiuti, sentenza n. 58 del 2015). La trasversalità della legislazione statale caratterizza, dunque, anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative in materia di tutela dell’ambiente.

Il coinvolgimento delle Regioni e delle Province è infatti previsto dal legislatore, ma in un’ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (sentenza n. 215 del 2018).

Tali principi assumono rilevanza fondamentale nell’impianto costituzionale, evidenziando come la cura degli interessi connessi all’ambiente non si limiti alla definizione degli obiettivi di protezione, all’attuazione di politiche ambientali ed alla gestione del territorio, ma giunga all’individuazione di specifiche competenze amministrative, il cui riparto si presta ad essere inquadrato nell’ambito di una necessaria differenziazione dei diversi attori, i cui rispettivi ruoli vanno coordinati nella prospettiva di una maggiore adeguatezza dell’intervento.

Anche le disposizioni di natura organizzativa, pertanto, quantunque prive di carattere sostanziale, integrano quei “livelli di tutela uniforme” che non ammettono deroga da parte del legislatore regionale.

Pertanto, esse fungono da limite alla normativa delle Regioni, le quali devono mantenere la propria legislazione negli ambiti dei vincoli posti dal legislatore statale, e non possono derogare al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, in modo tale da determinarne un affievolimento o una minore efficacia.

Nello specifico settore della gestione del ciclo dei rifiuti, il codice dell’ambiente, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, comma secondo, lettera s) Cost., contiene numerose disposizioni di natura organizzativa, prevedendo le competenze di vari organi.

Accanto alle funzioni amministrative statali, essenzialmente di indirizzo, e a quelle dei Comuni e delle autorità d’ambito, di carattere prevalentemente gestionale, esso attribuisce ampie competenze di pianificazione ed amministrazione alle Regioni (art. 196, nel testo modificato dall’art. 24, comma 2, del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128, «Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, a norma dell’articolo 12 della legge 18 giugno 2009, n. 69»), nonché talune specifiche competenze amministrative alle Province (art. 197, nel testo modificato dall’art. 2, comma 27, del decreto legislativo 16 gennaio 2008 n. 4, recante «Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale», e dall’art. 19 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, recante «Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive»).

In particolare, il codice dell’ambiente suddivide le competenze delle Regioni e quelle delle Province affidando alle prime «la predisposizione, l’adozione e l’aggiornamento del piano dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera a), nonché le «attività di regolamentazione della gestione dei rifiuti» (art. 196, comma 1, lettera b) e alle seconde «il controllo periodico su tutte le attività di gestione, di intermediazione e di commercio dei rifiuti» (art. 197, comma 1, lettera b); alle Regioni sono inoltre attribuite «l’elaborazione, l’approvazione e l’aggiornamento dei piani per la bonifica di aree inquinate» (art. 197, comma 1, lettera c), mentre alle Province spettano «il controllo e la verifica degli interventi di bonifica ed il monitoraggio ad essi conseguente» (art. 197, comma 1, lettera a).

disfunzioni [...] devono essere rimosse e non possono essere computate nell’attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell’art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l’intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali” (sentenza n. 4 del 2020).

10.6.2.1 L’attività istruttoria svolta e la risposta della Regione

Per quanto attiene questo secondo profilo la Sezione, ha svolto uno specifico approfondimento istruttorio chiedendo alla Regione di riferire in ordine alle iniziative intraprese in termini di sussidiarietà e adeguatezza, nei confronti dei territori più svantaggiati quale presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell’Unione europea, con particolare evidenza riservata all’entità delle risorse stanziare per tali finalità. La Regione ha fornito riscontro al quesito, con la nota già citata al punto precedente (prot. 4753 del 7 maggio 2021).

10.6.2.1.1 La risposta contenuta nella relazione

Secondo quanto rappresentato dall’Ente sono stati implementati vari progetti destinati a fornire supporto agli enti locali oltre ad una serie di interventi “propedeutici alla sussidiarietà prevista dalle citate sentenze della Corte costituzionale n. 115/2020 e n. 4/2020”. Gli strumenti predisposti sono in particolare di carattere preventivo “volti ad anticipare le possibili cause di squilibri finanziari, nonché strumenti di analisi delle peculiarità e delle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio”.

Le attività poste in essere afferiscono a tre distinte aree:

- la realizzazione di un sistema informativo in materia di finanza locale;
- l’analisi dei fabbisogni standard e dei trasferimenti tramite il Fondo di solidarietà comunale (FSC);
- l’attività di assistenza e consulenza svolta a favore degli enti locali.

Per quanto concerne il primo punto sono state realizzate le banche dati “Finanza del Territorio” e, più recentemente, “PowerER Bilanci⁴⁶” alimentate, a partire dai dati di bilancio relativi al 2016, direttamente dalla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) gestita dal Ministero dell’Economia e delle Finanze. Secondo quanto riferito, la piattaforma di *business intelligence* sviluppata consente “di rappresentare mediante grafici e schemi i principali valori contabili degli enti, di confrontarli fra di loro, di definire indicatori e alert predefiniti. L’auspicio è che questo strumento possa essere di ausilio agli enti e a tutti gli stakeholder per il confronto e l’analisi puntuale delle politiche finanziarie attuate sul territorio”. Un apposito modulo della piattaforma comprende un set di dodici indicatori sintetici della situazione finanziaria specifica di ogni ente locale, calcolati sui valori di bilancio, e li raffronta con dei benchmark predefiniti. Gli “indicatori sono stati scelti per la loro significatività contabile dal gruppo di lavoro Regione Emilia-Romagna, ANCI e IFEL e sono ispirati agli indicatori usati dalla Sezione Regionale di Controllo della Regione Emilia-Romagna (Deliberazione n. 43/2019) e dalla Corte dei

⁴⁶Le banche dati in materia di finanza locale sono raggiungibili ai seguenti indirizzi: PowerER Bilanci (<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/bilanci-enti-locali>) e Finanza del Territorio (<https://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>).

Conti Sezione Autonomie (deliberazioni n. 8/2020 e 9/20209/SEZAUT/2020/INPR)”. Secondo quanto riferito il sistema che, tramite un apposito cruscotto,⁴⁷ consente di visualizzare i principali indici finanziari costituisce “un agile strumento al fine di analizzare e quindi prevenire eventuali difficoltà finanziarie, mettendo in evidenza eventuali valori fuori dalle soglie di pericolo o con valori anomali rispetto alle medie regionali.

In merito al secondo punto, con delibera della Giunta regionale n. 2094 del 18 novembre 2019 recante “Approvazione di un protocollo tra Regione Emilia-Romagna, Ifel, Anci Emilia-Romagna per lo scambio di dati di finanza locale ai fini di studio inerente le tematiche dei fabbisogni standard, della perequazione e delle capacità fiscali degli enti locali e della regione”, è stato avviato un percorso in collaborazione con i soggetti sottoscrittori della convenzione (AnciER e IFEL), “al fine di analizzare il sistema nazionale dei trasferimenti tramite FSC e individuare possibili effetti di squilibrio fra territori della regione, nonché proporre correttivi e supporto agli enti nell’analisi di queste determinanti”. Per la realizzazione delle predette attività il protocollo prevede il reciproco utilizzo dei dati presenti nel portale “Finanza del territorio” della Regione Emilia-Romagna e nella “Piattaforma sistema perequativo” di Ifel.

In aggiunta sono state svolte attività di divulgazione e formazione “al fine di ausiliare gli enti nel decifrare la correlazione fra servizi forniti (fabbisogni standard) e gettito da tributi comunali (capacità fiscale) e fornire assistenza alla corretta rilevazione del sistema di indicatori rilevati dal SOSE”.

Per quanto concerne il terzo punto, la Regione, tramite l’U.O “Studi e ricerca Finanza Locale e spesa P.A.” collocata presso il Gabinetto della Giunta, mette a disposizione degli enti locali, un supporto consulenziale articolato in varie attività. L’Unità svolge interventi formativi su tematiche inerenti la gestione del bilancio, fornisce pareri in materia contabile e “ausilio in determinate situazioni di criticità finanziaria dell’ente”. La struttura effettua inoltre studi e analisi sulla situazione finanziaria degli enti locali oltre a gestire il coordinamento dei rapporti con la Corte dei Conti stessa, con le associazioni degli enti locali, e le relazioni con “gli enti governativi per rappresentare le esigenze specifiche degli enti territoriali della regione”.

Riguardo alla destinazione di risorse finanziarie a favore dei territori più svantaggiati, dalla relazione trasmessa emerge che attualmente “non sono previsti specifici stanziamenti destinati ai comuni in squilibrio finanziario, ma risorse dedicate a interventi territoriali peculiari di ogni assessore. Sono anche stanziati attraverso il PRT⁴⁸ finanziamenti destinati ad incentivare e supportare il percorso associazionistico tramite Unioni di Comuni che prevedono, fra i vari criteri, anche lo sviluppo dei servizi finanziari associati, ciò anche al fine di stimolare lo sviluppo di servizi di staff basilari ed essere di ausilio anche agli enti di minore dimensione”.

Da ultimo la Regione riferisce che sono in corso valutazioni in merito ad un organico accorpamento di tutti gli strumenti elencati in una norma regionale specificamente destinata alle autonomie locali con il coinvolgimento delle associazioni degli enti (AnciER, UpiER, Uncem) e di altri organismi rappresentativi come il CAL (Consiglio delle Autonomie Locali).

⁴⁷Cfr. <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/bilanci-enti-locali/indicatori-di-equilibrio-finanziario/embed>

⁴⁸ Il Programma di riordino territoriale (PRT) è lo strumento che, ai sensi dell’art.22 della l.r. 21 dicembre 2012, n.21, disciplina i criteri e le modalità per la concessione dei contributi annuali a favore delle Unioni di comuni.

10.7 I suggerimenti della Sezione: l'ausilio necessariamente collaborativo nei confronti degli enti locali e delle loro assemblee rappresentative

Nel prendere atto della risposta fornita dalla Regione, la Sezione premette che il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che, nel caso in esame, costituisce uno sviluppo del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

È da sottolineare come il principio della programmazione degli obiettivi di bilancio sia espressamente codificato nell'art. 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale stabilisce che “1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione”. Sotto analoga prospettiva, le norme che producono effetti finanziari innovativi “a carico della [finanza delle regioni] e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite” (art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009) devono essere corredate da particolare istruttoria per dimostrare la loro compatibilità con il complessivo equilibrio dei bilanci partecipanti al consolidato pubblico.

In secondo luogo, nel sopra delineato intreccio tra competenze statali e regionali in materia, in continuità con questi principi, e nella consacrata - in via referendaria - coesistenza di diversi livelli di governo (tra cui Comuni e Province), la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito la assoluta cogenza del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse ed in particolare “la quantificazione delle risorse da trasferire, tenuto conto del costo delle funzioni stesse e delle complessive esigenze di bilancio” (citata sentenza n. 137 del 2018 e ancor prima n. 205 del 2016).

In riferimento a ciò, la Sezione prende atto della permanente vigenza delle disposizioni della l.r. 21 dicembre 2012, n. recante “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” e in particolare gli artt. 22 e segg. in materia di incentivazione delle Unioni di Comuni, direzione privilegiata dell'azione regionale (sottolineata nella nota di risposta).

La Sezione esprime peraltro al riguardo la necessità di un necessario adeguamento ordinamentale che sia espressione di una piena finanziabilità delle funzioni attribuite dall'ordinamento anche a seguito della complessa vicenda di riforma degli enti territoriali, ai vari livelli di governo, compreso necessariamente – per i motivi sopra descritti- quello provinciale di area vasta.

A livello ordinamentale, va evidenziato che, di recente, la Corte dei conti, con la deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, ha affermato il principio di diritto per cui “L'Unione di comuni, in persona del Presidente, è legittimata a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa”, con ciò superando la tesi della tassatività dell'elencazione stabilita dal citato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 in tema di legittimazione soggettiva degli enti sul ricorso

In base al principio di diritto affermato dalla Sezione delle autonomie e in linea con l'indirizzo della successiva deliberazione n. 51/2021/INPR della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna, la Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna ha declinato le modalità di presentazione dei quesiti da parte delle Unioni.

La Sezione autonomie ha, nell'occasione, riconsiderato il proprio originario orientamento (deliberazioni n. 11/2020/QMIG; n. 20/2018/QMIG; n. 13/2007/SEZAUT) rimeditando la clausola generale di

tassatività indicando così un nuovo intervento nomofilattico in tema di ammissibilità alla funzione consultiva della Corte dei conti anche da parte delle Unioni dei Comuni.

Il mutamento nomofilattico è stato indotto dalle intervenute modifiche legislative e dai contributi della giurisprudenza che, nell'ottica del federalismo fiscale, della razionalizzazione dei servizi e della riduzione dei costi e della spesa pubblica, hanno valorizzato l'esercizio associato di funzioni o di servizi da parte dei piccoli comuni.

La Sezione ha ricostruito l'evoluzione ordinamentale.

“L'art. 11 della legge n. 142/1990, infatti, prevedeva la fusione di comuni, mentre l'art. 26 disciplinava le Unioni di comuni, previste come enti locali dotati di potestà statutaria e regolamentare.

Con la legge n. 265/1999, era stato quindi modificato l'art. 11 della l. n. 142/1990 e aggiunto alla stessa l'art. 26-*bis* relativo all'esercizio associato delle funzioni.

Il nuovo Testo unico enti locali, il d.lgs. n. 267/2000, all'art. 32, ha ripreso quanto previsto dal precedente art. 26 della l. n. 142/1990 in materia di Unioni di comuni ed è stato più volte modificato.

E' stato richiamato anche il punto l'art. 14, comma 28, d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, che ha previsto l'obbligo per i comuni di piccole dimensioni di gestire in forma associata la maggior parte delle funzioni fondamentali e il d.l. n. 95 del 6 luglio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, che ha modificato il d.l. n. 78/2010 e il d.l. n. 138 del 3 agosto 2011, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che in alternativa a quanto previsto dall'art. 14 sopra indicato, aveva previsto la facoltà per i comuni fino a mille abitanti di esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'Unione di comuni cui si applicava, in deroga all'articolo 32, commi 3 e 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina dallo stesso articolo prevista. Un passaggio importante è poi rappresentato dalla legge n. 56 del 7 aprile 2014, che, per come evidenziato anche dalla Sezione remittente, ha proceduto a una riforma organica degli enti locali su una direttrice fondamentale: “superare la stratificazione delle piccole e separate realtà locali con il loro potenziamento attraverso lo strumento delle fusioni e delle Unioni dei Comuni e con il complessivo riordino del livello territoriale intermedio attraverso la trasformazione delle Province in enti di area vasta ad elezione indiretta e l'istituzione delle Città metropolitane. Nell'intento di perseguire il suddetto modello di *governance* territoriale integrato la legge Delrio ha affidato un ruolo essenziale alla cooperazione intercomunale, confermando l'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali e demandandolo proprio alle Unioni, riconosciute quali enti ideali per tale esercizio congiunto nonché promotori delle istanze dei Comuni negli ambiti assembleari più ampi quali quelli provinciali e metropolitani, non sempre – questi ultimi – rappresentativi dei bisogni dei singoli Comuni. In ragione del potenziamento del ruolo dell'Unione, la legge Delrio ha introdotto disposizioni in netta discontinuità con la disciplina previgente, introducendo al comma 3 dell'art. 32 del Tuel la rappresentatività nel Consiglio dell'Unione dei singoli Comuni ad essa aderenti ma al tempo stesso prevedendo al successivo comma 4 l'autonomia statutaria dell'Unione stessa affidando allo Statuto dell'ente le modalità di funzionamento degli organi e la disciplina dei loro rapporti; tali disposizioni, rispetto alla normativa previgente, hanno introdotto la possibilità per i Comuni di partecipare alle decisioni assunte a livello intercomunale e al contempo la possibilità per l'Unione di darsi autonome regole di funzionamento.

In base al quadro normativo vigente, fra le funzioni fondamentali, per lo svolgimento delle quali i Comuni di ridotte dimensioni hanno l'obbligo di ricorrere al modello organizzativo dell'Unione salvo l'onere dimostrativo dell'esonero, rientrano, tra le altre, l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile ed il relativo controllo, l'organizzazione dei servizi pubblici di

interesse generale di ambito comunale (ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale), l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani nonché la riscossione dei relativi tributi, la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini: tutte materie potenzialmente rientranti nel concetto di contabilità pubblica, in relazione alle quali è dunque consentito ai Comuni e alle Province di ricorrere all'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo.

La legge sui piccoli Comuni (legge 6 ottobre 2017, n. 158) ha previsto a propria volta, all'art. 13, che i Comuni che esercitano obbligatoriamente le funzioni fondamentali mediante Unione di Comuni debbono svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea”.

La Sezione autonomie ha così proseguito: “Ciò premesso, v'è da osservare che l'art. 32 del TUEL attualmente vigente, in particolare definisce l'Unione di comuni come l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di Unione di comuni montani.

Anche l'art. 2 del TUEL, nel definire gli enti locali, specifica che ai fini del testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di comuni. Organi dell'Unione sono presidente, giunta e consiglio. Quest'ultimo è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando anche quella di ogni comune (art. 32 TUEL). L'Unione inoltre ha potestà statutaria e regolamentare: in fase di prima istituzione lo statuto dell'Unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti, mentre le successive modifiche sono di competenza del consiglio dell'Unione. Altre disposizioni in materia di Unioni e fusioni di Comuni sono state introdotte dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, dalle leggi di stabilità per il 2015 e per il 2016, con cui sono state previste alcune disposizioni, sia di tipo finanziario, sia relative alle risorse del personale, volte ad incentivare le Unioni e fusioni di Comuni.

Il d.l. n. 91/2018, convertito con modificazioni dalla legge 21 settembre 2018, n. 108, ha quindi disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza 4 marzo 2019, n. 33, è recentemente intervenuta sul tema delle Unioni di comuni. Nel dichiarare, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, come modificato dall'art. 19, comma 1, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento, ha evidenziato che “In ogni caso, se da un lato è indubbio che ‘per quel che riguarda in particolare gli enti locali territoriali è un dato definitivamente acquisito come la loro autonomia vada in primo luogo intesa quale potere di indirizzo politico-amministrativo’ (sentenza n. 77 del 1987), tuttavia, dall'altro, nell'ordinamento, come ricordato, già da tempo sono previsti gli istituti della unione e della

convenzione, che stabiliscono modalità di attuazione delle scelte di indirizzo politico di ciascun ente tramite la mediazione di specifiche strutture comuni”.

Infine, occorre rilevare che l'art. 18-*bis* d.l. n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, ora vigente, ha prorogato al 31 dicembre 2020 l'obbligo di esercizio associato delle funzioni.

Questa Sezione nel recente rapporto sul piano triennale di informatizzazione della pubblica amministrazione, ha censito 556 Unioni di comuni che raggruppano 2.985 enti (deliberazione n. 15/2020/SEZAUT).

In conclusione, dopo il termine del 31 dicembre 2020, nell'ambito degli enti locali, le Unioni di comuni costituiranno una significativa percentuale di enti titolari di rilevanti funzioni ed erogatori di servizi e, conseguentemente, soggetti a specifici vincoli di finanza pubblica.”

La Sezione autonomie ha ritenuto che “un ulteriore motivo a sostegno dell'orientamento favorevole all'ammissibilità soggettiva delle richieste di parere presentate dalle Unioni di comuni, deriva proprio dalla l. n. 131/2003.

Infatti, come noto, con detta normativa, attuativa della riforma costituzionale delle autonomie, veniva anche portato a compimento il percorso avviato con la l. n. 20/1994 sui controlli della Corte dei conti, che da organo di controllo dello Stato, veniva ad assumere il ruolo di controllore del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In considerazione di tale delineato nuovo sistema di controlli in capo alla Corte nei confronti degli enti locali, introdotto in un momento di passaggio al nuovo ordinamento delineato nella riforma del Titolo V della Costituzione, con l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, veniva d'altro lato attribuita agli enti, intestatari di nuove funzioni, la facoltà di accedere a ulteriori forme di collaborazione e di richiedere apposite consultazioni in materia di contabilità pubblica alla stessa Corte.

In questa prospettiva, il passaggio legislativo che vede l'ente locale Unione di comuni intestatario obbligatorio di nuove funzioni, verrebbe di per sé a motivare la tesi dell'inclusione dell'Unione tra gli enti legittimati a formulare richieste di parere.

D'altra parte, nella stessa deliberazione di questa Sezione precedentemente citata, la n. 20/2018/QMIG del 22 ottobre 2018, è stato enunciato il principio di diritto secondo cui “L'unione di comuni è direttamente soggetta ai vincoli relativi alla spesa del personale di cui all'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006”, precisando, in relazione alle Unioni non obbligatorie, che “ferma restando la verifica del contenimento della propria spesa nei limiti del tetto di cui al comma 562 della legge n. 296/2006, la successiva verifica del rispetto dei vincoli specifici degli enti che associano le funzioni deve essere fatta seguendo il criterio del “ribaltamento” (esposto nella già richiamata deliberazione n. 8/2011/SEZAUT) della quota riferibile all'ente di cui si sta valutando il rispetto dei vincoli, in tal modo evidenziando che le Unioni di Comuni sono destinatarie dirette dei vincoli di finanza pubblica e, più in generale, delle norme di coordinamento della finanza pubblica”.

Infine, l'art. 7, comma 8, per come modificato dall'art. 10-*bis*, comma 1, d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, prevede che “Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata”.



Nella sua nuova più recente formulazione, l'art. 7 nel prevedere la possibilità di rivolgere direttamente richieste di parere alla Sezione delle autonomie, riproduce la stessa elencazione tassativa riportando le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane". [...]

“Ciò premesso, va rilevato come i comuni, secondo la normativa vigente, possano e, in alcuni casi, siano obbligati ad esercitare le proprie funzioni mediante l'Unione di comuni, ente locale autonomo espressione degli stessi comuni, al tempo stesso strumento di razionalizzazione di risorse pubbliche e soggetto destinatario diretto di norme di coordinamento della finanza pubblica.

La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli Comuni e per conseguire condivisibili obiettivi di razionalizzazione della spesa e di una maggiore efficienza dei servizi (in tal senso, deliberazione n. 15/2020/SEZAUT).

Occorre considerare che le funzioni di cui si tratta sono funzioni proprie dell'ente “comune” che devono necessariamente essere svolte o dall'ente *uti singulus* o, in virtù del patto associativo (normativamente imposto o liberamente contratto), dall'Unione di cui fa parte.

In questa prospettiva, le Unioni di comuni sono quindi proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti. In questi termini solo le Unioni, e non altre forme associative (consorzi, ATO, etc.), possono essere assimilate al comune, anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla Corte dei conti in funzione consultiva”.

In terzo luogo, per ciò che concerne l'esigenza cogente di una prevenzione dei più gravi squilibri che affliggono i bilanci degli enti territoriali minori, che secondo i principi sopra illustrati, fanno capo anche all'azione di governo del territorio intestata alla Regione, la Sezione prende atto della manifestata intenzione dell'amministrazione circa “Il percorso” che “dovrà coinvolgere le associazioni di enti locali (AnciER, UpiER, Uncem) e gli altri organismi rappresentativi come il CAL (Consiglio delle Autonomie Locali). Ad oggi non sono previsti specifici stanziamenti destinati ai comuni in squilibrio finanziario, ma risorse dedicate a interventi territoriali peculiari di ogni assessorato. Sono anche stanziati attraverso il PRT finanziamenti destinati ad incentivare e supportare il percorso associazionistico tramite Unioni di Comuni che prevedono, fra i vari criteri, anche lo sviluppo dei servizi finanziari associati, ciò anche al fine di stimolare lo sviluppo di servizi di staff basilari ed essere di ausilio anche agli enti di minore dimensione”.

Il Collegio ritiene peraltro di dover sottolineare che la “valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche” (Corte cost. n. 4/2020) debba trovare, ulteriori e più probanti, momenti di sintesi e di necessaria emersione, anche mediante la palesata- nella nota regionale- valutazione “se accorpare organicamente tutti i suddetti strumenti in una norma regionale destinata alle autonomie locali”. Per questo motivo, la concreta declinazione, da un lato, dell'illustrato principio di programmazione e, dall'altro, della corrispondenza tra funzioni e risorse, espressione del principio di equilibrio finanziario (art. 81 Cost.), la Sezione sottolinea come, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze, deve essere privilegiata l'allocazione delle risorse a favore dei territori più svantaggiati.

L'accertamento della descritta situazione di criticità finanziaria, astretta all'illustrata esigenza solidaristica nei confronti delle comunità meno abbienti, si può peraltro – doverosamente - ricavare non solo dall'istituita Banca dati, ma anche dalle verifiche contenute nelle delibere della Sezione regionale di



controllo – la cui “fede” privilegiata è pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost n. 18/2019) – e la cui analisi richiede quindi una doverosa attenzione da parte dell’Amministrazione regionale in termini di inderogabile finanziabilità, senza peraltro indulgere a fenomeni di erogazione di risorse a pioggia, ovvero a favore di Comuni non virtuosi.

11 LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

11.1 Premessa introduttiva

L'emergenza sanitaria ha comportato a livello nazionale la necessità di risorse immediate per il sistema sanitario al fine di fronteggiare gli effetti della pandemia.

Al mutato contesto socio-economico e sanitario conseguente alla situazione pandemica l'Unione europea ha risposto con l'adozione, fra le altre, di misure riguardanti i Fondi europei di investimento (Fondi SIE).

A livello regionale si sono registrate nel corso del 2020 due importanti riprogrammazioni che, come si esporrà più avanti, hanno determinato lo spostamento fra Assi del Fondo FESR di euro 8,3 milioni e, nel novembre 2020, hanno interessato sia il Fondo FESR per euro 190 milioni che il Fondo FSE per euro 60 milioni per complessivi euro 250 milioni.

11.2 I Fondi strutturali e di investimento europei – Fondi SIE

L'analisi svolta nel presente capitolo ha ad oggetto la gestione dei Fondi Europei di cui alla programmazione 2014-2020 da parte della Regione Emilia-Romagna e, in continuità con quella svolta nelle relazioni allegata ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali degli esercizi 2016-2017-2018-2019,⁴⁹ si concentra sul grado di realizzazione dei programmi regionali attuativi della Politica di coesione socio-economica dell'Unione, perseguita anche tramite l'ausilio dei Fondi SIE.

In attuazione delle norme del Trattato sul funzionamento dell'Unione⁵⁰, la politica di coesione è indirizzata alla promozione e al sostegno di uno sviluppo armonioso degli Stati membri e delle regioni e, con il finanziamento dei Fondi strutturali e di investimento europei, si rivolge, in particolare, al sostegno degli undici obiettivi tematici⁵¹ che riprendono quelli della Strategia 2020 nelle 5 aree principali: Occupazione, Innovazione, Cambiamento climatico, Educazione e Povertà. I Fondi SIE sono disciplinati dal Regolamento (UE) n. 1303 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, recante “regolamento disposizioni comuni” e da specifici regolamenti riferiti a ogni singolo Fondo.

I Fondi strutturali sono:

⁴⁹ Cfr., Corte dei conti Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna - Deliberazione 14 luglio 2017 n. 110/2017/PARI “Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno 2017”; Deliberazione 13 luglio 2018 n.111/2018/PARI “Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno 2018”; Deliberazione 16 luglio 2019 n.47/2019/PARI “Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno2019”; Deliberazione 21 luglio 2020 n. 63/2020/PARI

⁵⁰ Cfr art. 174 del TFUE “*Coesione economica sociale e territoriale*”.

⁵¹ Art. 9 del Regolamento UE n.1303/2013 del 17 dicembre 2013: “Ogni fondo SIE sostiene gli obiettivi tematici seguenti:

1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);
4. Sostenere la transazione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili e migliorare le infrastrutture di rete;
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori;
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà;
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente;
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere una amministrazione pubblica efficiente. Gli obiettivi tematici sono tradotti in priorità specifiche per ciascun fondo SIE e sono stabiliti nelle norme specifiche di ciascun fondo”.

- Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che dal 1975 fornisce sostegno allo sviluppo e all'adattamento strutturale delle economie regionali, ai cambiamenti economici, al potenziamento della competitività e della cooperazione territoriale in tutta l'UE;
- Fondo sociale europeo (FSE), istituito nel 1957 nell'ambito del Trattato di Roma con l'obiettivo di contribuire alla flessibilità dei lavori e delle aziende, favorire l'accesso all'occupazione, la partecipazione al mercato del lavoro e l'inclusione sociale delle persone svantaggiate, contrastare tutte le forme di discriminazione e creare partenariati per gestire le riforme per l'occupazione;
- Fondo di coesione (FC)⁵², che sostiene esclusivamente gli Stati membri meno sviluppati;
- Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Per il periodo di programmazione 2014-2020 i Fondi SIE sono stati assegnati dalla Commissione europea sulla base di Accordi di partenariato⁵³.

L'accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea è stato adottato il 29 ottobre 2014 con Decisione di esecuzione C(2014) 8021 e modificato l'8 febbraio 2018 con Decisione di esecuzione C(2018) 598, a seguito del riesame nel 2016 da parte della Commissione degli importi assegnati ai Paesi membri, dovuto alle conseguenze della crisi economico-finanziaria del 2008-2009.

L'accordo di partenariato per l'Italia riguarda quattro fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

In base all'accordo, la politica di coesione è attuata mediante i seguenti programmi operativi nazionali e regionali, monofondo e plurifondo:

- 12 programmi nazionali cofinanziati dal FESR e/o dal FSE⁵⁴;
- 39 programmi regionali per le 21 regioni e province autonome, generalmente distinti per i due fondi FESR e FSE, con l'eccezione delle regioni Calabria, Molise e Puglia, che disporranno ciascuna di programmi plurifondo;
- 23 programmi di sviluppo rurale, cofinanziati dal FEASR, di cui 21 a livello regionale e 2 a livello nazionale;
- 1 programma per gli affari marittimi e la pesca cofinanziato dal FEAMP.

Nella tavola 11.1 è rappresentato per ciascun Fondo l'importo complessivo della dotazione finanziaria concessa alla Regione Emilia-Romagna.

⁵² L'Italia non è tra gli Stati membri beneficiari del Fondo di coesione nel periodo 2014-2020.

⁵³ L'accordo, ai sensi dell'art. 2, comma 1 n. 20, è "un documento preparato da uno Stato membro con il coinvolgimento dei partner in linea con l'approccio della governance a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato".

⁵⁴ PO «Ricerca e innovazione», PO «Politiche attive per l'occupazione», PO «Inclusione», PO «Istruzione», PO «Imprese e competitività», PO «Reti e mobilità», PO «Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile», PO «Città metropolitane», PO «Cultura», PO «Legalità» e PO «Governance».

PROGRAMMAZIONE 2014-2020			
RISORSE EUROPEE ASSEGNATE IN GESTIONE ALLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA			
(importi in euro)			
POR FESR	POR FSE	FEASR	TOTALE
240.947.636,00	393.125.091,00	506.365.000,76	1.140.437.727,76

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

L'analisi svolta riguarda i fondi FESR, FSE, FEASR e FEAMP sulla base dei dati acquisti in sede istruttoria, relativi allo stato di avanzamento finanziario e reale della programmazione regionale 2014-2020.

11.3 Programmazione 2014-2020 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)

Ai sensi dell'art. 176 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea "il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione". La disciplina del Fondo è contenuta nel Regolamento (UE) 1301/2013 e nel Regolamento (UE) 1303/2013, che detta norme comuni ai Fondi SIE.

Scopo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR è, in particolare, quello di contribuire "al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo"

Il programma operativo regionale di cui al Fondo europeo di sviluppo regionale – POR FESR 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna è stato approvato il 12 febbraio 2015 con Decisione di esecuzione della Commissione europea C (2015) 928 e modificato con decisione C (2018) 5952 del 12 settembre 2018.

Nell'ambito degli obiettivi tematici, indicati all'articolo 9, primo comma, del regolamento (UE) 1303/2013, finalizzati ad attuare la Strategia Europa 2020, il FESR sostiene le priorità d'investimento elencate all'articolo 5 del Regolamento (UE) 1301/2013.

Il programma operativo FESR della Regione Emilia-Romagna è articolato in 6 Assi prioritari, fra loro strettamente coerenti ed integrati, corrispondenti, ciascuno, a una o più delle medesime priorità d'investimento, più un ulteriore asse dedicato all'assistenza tecnica che mira a garantire l'efficacia e l'efficienza del programma operativo attraverso azioni e strumenti di supporto alla programmazione, all'attuazione, alla sorveglianza, alla valutazione, al controllo e alla pubblicizzazione degli interventi cofinanziati.

In base al principio della concentrazione tematica, gli obiettivi tematici e le corrispondenti priorità d'investimento, cui il FESR può contribuire nell'ambito dell'obiettivo Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione, per le regioni più sviluppate devono essere concentrati secondo alcuni criteri elencati all'articolo 4, comma 1, lett. a), del Regolamento (UE) n. 1301/2013:

“i) almeno l'80 per cento del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato a due o più degli obiettivi tematici⁷ indicati all'articolo 9, primo comma, punti 1, 2, 3 e 4, del regolamento (UE) 1303/2013;

ii) almeno il 20 per cento del totale delle risorse del FESR a livello nazionale deve essere destinato all'obiettivo tematico indicato all'articolo 9, primo comma, punto 4, del regolamento [...] .”

Come si evince dalla tavola 11.2, nell'anno 2019 la programmazione del fondo FESR rispettava il principio della concentrazione tematica sia in relazione alla percentuale dell'80 che a quella del 20.

A seguito della riprogrammazione intervenuta nel corso del 2020, il nuovo art. 25-bis del Regolamento (UE) 1303/2013, introdotto dal Regolamento 2020/558/UE del 23 aprile 2020⁸, ha fatto venire meno il vincolo del 20 per cento,

La dotazione complessiva per la realizzazione del programma operativo regionale ammonta a euro 481.895.272,00, di cui euro 240.947.636,00 di risorse europee, euro 168.663.345,20 di cofinanziamento statale ed euro 72.284.290,80 di cofinanziamento regionale. A tale dotazione complessiva si aggiunge la quota della “riserva di efficacia” di euro 14.456.858,00 (pari al 6 per cento della quota UE).

11.3.1 Riprogrammazione del 2020

Come anticipato, il Fondo FESR nel corso del 2020 è stato caratterizzato da due importanti riprogrammazioni, la prima per un valore di euro 8,3 milioni e la seconda di euro 190 milioni, effettuate sulla scorta dei seguenti regolamenti di modifica della precedente normativa:

- Regolamento 2020/558/UE, del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica i Regolamenti 1301 e 1303/2013 introducendo misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia COVID-19. ”
- Regolamento 2020/460/UE del 30 marzo 2020, del Parlamento europeo e del Consiglio, che modifica i regolamenti 1301/2013, 1303/2013 e 508/2014 introducendo misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus)⁹;
- Regolamento 2020/461/UE del 30 marzo 2020, del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica del Regolamento 2012/2002 del Consiglio al fine di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri e ai paesi che stanno negoziando la loro adesione all'Unione colpiti dalla grave emergenza di sanità pubblica¹⁰.

La Regione rappresenta che, attraverso il quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, approvato il 19 marzo 2020,

⁷ Ogni fondo SIE sostiene, fra gli altri, gli obiettivi tematici di “1) rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; 2) migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime; 3) promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP); 4) sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori[...]”.

⁸ Il comma 5 dell'art. 25bis del regolamento (UE) 1303/2013 prevede che “In deroga all'articolo 18 del presente regolamento e ai regolamenti specifici dei fondi, i requisiti di concentrazione tematica stabiliti nel presente regolamento o nei regolamenti specifici dei fondi non si applicano alle dotazioni finanziarie indicate nelle richieste di modifica dei programmi trasmesse o risultanti da trasferimenti comunicati a norma dell'articolo 30, paragrafo 5, del presente regolamento, il 24 aprile 2020 o successivamente a tale data”.

⁹ Pubblicato nella G.U.U.E. 31 marzo 2020, n. L 99.

¹⁰ Pubblicato nella G.U.U.E. 31 marzo 2020, n. L 99.

la Commissione ha consentito agli Stati membri di avvalersi pienamente della flessibilità prevista dalle norme sugli aiuti di Stato¹¹.

Anche il quadro normativo nazionale è stato caratterizzato dai seguenti interventi volti a riprogrammare e a destinare le risorse al contrasto dell'emergenza:

- d.l. 17 marzo 2020, n. 18, (c.d. *Curia Italia*) convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, che consente alle amministrazioni pubbliche titolari di programmi cofinanziati dai Fondi strutturali di destinare le risorse disponibili alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare l'emergenza Covid-19¹²;
- accordo tra la Regione Emilia-Romagna e il Ministero per il Sud e la Coesione territoriale per la riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020, ai sensi dell'articolo 242, comma 6, del d.l. 34/2020, approvato con d.g.r. n. 856 del 13 luglio 2020;
- delibera CIPE n. 43 del 28 luglio 2020¹³ che ha disposto la nuova assegnazione alla Regione Emilia-Romagna di risorse del Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020 per un importo complessivo di 250 milioni di euro.

Nella delibera di giunta regionale 856 del 2020, con la quale è stato approvato lo schema di accordo Governo-Regione – è disposto “di destinare [...] l'ammontare complessivo di 250,00 milioni di euro, di cui 190,00 milioni di euro a valere sul POR FESR e 60,00 milioni di euro a valere sul POR FSE della Regione Emilia-Romagna”, dandosi atto “che alla copertura degli interventi interessati dalla riprogrammazione si farà fronte con le risorse FSC” assegnate da parte dello Stato, nonché “di autorizzare l'Autorità di Gestione dei POR FSE e FESR a inviare la richiesta alla Commissione europea di applicazione del tasso del 100% alle spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 1 luglio 2020 – 30 giugno 2021 a valere sulle risorse dei Programmi POR FSE e FESR 2014-2020”; l'accordo prevede inoltre “di dare mandato all'Organismo di Programmazione del FSC di predisporre il nuovo Piano di Sviluppo e Coesione sulla base della riprogrammazione dei POR FESR e FSE”.

Da un lato quindi è prevista l'individuazione di risorse, non ancora oggetto di rendicontazione, dei POR FESR e FSE della Regione Emilia-Romagna da riorientare al contrasto dell'emergenza COVID-19, per un importo, sul valore complessivo dei programmi pari a complessivi 250,00 milioni di euro, di cui euro 190,00 milioni a valere sul POR FESR e 60,00 milioni sul POR FSE, dall'altro di utilizzare nella misura più ampia possibile l'opportunità prevista dal Regolamento (UE) 2020/558, di cofinanziamento fino al 100% a carico dei fondi UE per le spese rendicontate dal 1 luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, anche per quelle dovute all'emergenza e anticipate dallo Stato per contrastare e mitigare gli effetti dell'epidemia Covid-19.

In particolare le risorse oggetto di riprogrammazione concorrono al finanziamento delle priorità legate all'emergenza sanitaria: spese sostenute da centrali di committenza nazionali per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari (Dipartimento Protezione Civile, Consip, Struttura Commissariale)

¹¹ Comunicazione della Commissione “Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19” - 2020/C 91 I/01 – C/2020/1863.

¹² Art. 126 c. 10: “Le Amministrazioni pubbliche, nel rispetto della normativa europea, destinano le risorse disponibili, nell'ambito dei rispettivi programmi cofinanziati dai fondi strutturali e di investimento europei 2014/2020, alla realizzazione di interventi finalizzati a fronteggiare la situazione di emergenza connessa all'infezione epidemiologica Covid-19, comprese le spese relative al finanziamento del capitale circolante nelle PMI, come misura temporanea, ed ogni altro investimento, ivi incluso il capitale umano, e le altre spese necessarie a rafforzare le capacità di risposta alla crisi nei servizi di sanità pubblica e in ambito sociale”.

¹³ “Fondo sviluppo e coesione 2014–2020. Riprogrammazione e nuove assegnazioni per emergenza Covid ai sensi dell'articolo 241 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. Accordo Regione Emilia Romagna – Ministro per il sud e la coesione territoriale” pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 224 del 09.09.2020.

e da centrali di committenza regionali nonché da agenzie regionali di protezione civile e da aziende dei servizi sanitari regionali; assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale; aree sanitarie temporanee; rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute.

In sintesi, l'effetto delle modifiche regolamentari adottate dalla Commissione europea e delle norme contenute nel "Cura Italia" è di aver consentito alla Regione Emilia-Romagna di riprogrammare complessivi 250 milioni di euro, di cui 190 milioni di euro sul programma operativo FESR e 60 milioni di euro sul programma operativo Fondo sociale europeo. Le risorse dei programmi operativi regionali, così riprogrammati, concorrono al finanziamento della spesa per l'emergenza sanitaria.

La Regione si è impegnata a comunicare al Dipartimento per le politiche di coesione il dettaglio degli interventi attuati in relazione a ciascuna delle suddette priorità.

Al fine poi di garantire la copertura di progetti non più finanziati dalle risorse dei fondi europei riorientate sulle spese sanitarie, sono state ritenute utilizzabili: a) le risorse del Fondo sviluppo e coesione, già assegnate alla Regione e sottoponibili alla valutazione di riprogrammazione di cui all'articolo 44, c. 7, del d.l. n. 34/2019 o comunque libere da impegni, per complessivi 0,9 milioni di euro; b) nuove assegnazioni, nel rispetto generale del vincolo di destinazione territoriale del fondo, di risorse FSC 2014-2020, per un ammontare complessivo di 249,10 milioni di euro.

In sintesi, a fronte del riorientamento delle risorse del FESR e del FES a favore delle priorità indotte dall'emergenza sanitaria, è stata assicurata la continuità degli interventi già identificati negli originari programmi operativi e non più sostenuti da risorse dell'Unione, sia mediante la loro copertura integrale con nuove dotazioni messe a disposizione dal Governo per 249,01 milioni di euro di Fondo Sviluppo e coesione sia con la riprogrammazione di 0,9 milioni di economie di risorse del medesimo Fondo sviluppo e coesione con cui la Regione garantirà la copertura integrale degli interventi e progetti già identificati nei programmi operativi e non più sostenuti da risorse comunitarie.

Con la ricordata delibera CIPE 43/2020 viene disposta la "Riprogrammazione e nuova assegnazione di risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020 alla Regione Emilia Romagna" e, nelle more dell'approvazione del Piano sviluppo e coesione della Regione medesima, si prende atto della riprogrammazione dell'importo di complessivi 0,90 milioni di euro, ai sensi del citato art. 44 del d.l. n. 34 del 2019, e si dispone la nuova assegnazione alla Regione di risorse FSC 2014-2020 per un importo complessivo di 249,10 milioni di euro. Secondo quanto previsto dalla legge n. 190 del 2014, comma 703, lettera l), l'assegnazione in termini di competenza è a valere sulle attuali disponibilità del FSC 2014-2020 secondo un profilo finanziario annuale che attribuisce l'intero importo, pari a 249,10 milioni di euro, nel 2020. I trasferimenti delle risorse dal FSC sono effettuati nei limiti delle disponibilità di cassa del bilancio dello Stato.

Nel citato accordo Governo-Regione, oltre all'impegno della Regione a prevedere nell'ambito della futura iscrizione a bilancio delle risorse FSC assegnate le "modalità di restituzione al fondo dei trasferimenti in eccedenza già effettuati a favore della Regione per il ciclo 2007-2013", come già anticipato, è inoltre previsto che:

- "ove la Regione proceda alle rimodulazioni dei programmi operativi attraverso la revisione del tasso di cofinanziamento UE fino al 100% per l'anno contabile 2020-2021, come anche previsto dall'articolo 242, comma 1, del decreto legge 34/2020, le risorse nazionali di cofinanziamento, non più necessarie per effetto della revisione del tasso di cofinanziamento europeo per il periodo di riferimento, confluiscono nel Programma Operativo Complementare (POC), già esistente o da istituire, e possono essere destinate a ulteriore salvaguardia e implementazione delle iniziative già attivate nel programma dei fondi strutturali europei di riferimento";

- “il Governo si impegna ad avviare una adeguata interlocuzione negoziale con la Commissione Europea volta a consentire la finanziabilità, nel prossimo periodo di programmazione 2021-2027, dei progetti avviati nel periodo di programmazione 2014-2020 e non completati”.

L'accordo stabilisce altresì misure di controllo del processo di riprogrammazione, prevedendo che l'Agenzia per l'Autorità di gestione assicuri la trasmissione di indicazioni tecniche per i controlli di I e II livello e che il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia per la coesione territoriale e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro forniscano all'autorità di gestione l'assistenza e le indicazioni necessarie ai fini della riprogrammazione e della rendicontabilità delle spese relative in particolare per le tipologie di azione di contrasto all'emergenza Covid-19 da inserire nei programmi operativi e le relative modalità attuative e di verifica.

La Regione ha evidenziato sul proprio sito istituzionale di aver adottato gli strumenti di riprogrammazione introdotti dall'Unione europea, di aver sfruttato al massimo la flessibilità eccezionale introdotta dalla Commissione nell'utilizzo dei Fondi europei e di avere in tempi molto rapidi predisposto una riprogrammazione strutturale delle risorse del Por Fesr 2014-2020 per affrontare le conseguenze economiche, sanitarie e sociali dovute alla pandemia.

Il processo di riprogrammazione del FESR, avviato in conseguenza del mutato contesto socio-economico e sanitario di riferimento, è stato quindi attuato in due momenti:

una prima riprogrammazione, effettuata ai sensi del Regolamento (UE) 2020/460¹⁴, ha riguardato la modifica del piano finanziario del programma consistente nel trasferimento di 8,3 milioni di euro, dall'asse 4 all'asse 1 con l'obiettivo di sostenere il finanziamento di progetti finalizzati allo sviluppo e alla sperimentazione di soluzioni innovative di contrasto all'epidemia, presentati da imprese e laboratori di ricerca della rete alta tecnologia regionale. La proposta di modifica del programma, sottoposta a procedura di consultazione scritta da parte del Comitato di Sorveglianza del 12 maggio 2020, è stata approvata con Comunicazione della Commissione europea Ares (2020)2740611.

La Regione spiega al riguardo che “a seguito della prima riprogrammazione del POR, in attuazione delle Azioni 1.1.4 e 1.1.2 del Programma, con DGR n. 342/2020 è stato approvato un bando destinato alle imprese ed ai laboratori di ricerca, finalizzato a sostenere le fasi di sviluppo e sperimentazione di soluzioni concrete (prodotti e servizi) per il contrasto all'epidemia da Covid-19, in grado di essere rapidamente industrializzate ed adottate su scala adeguata alla domanda almeno regionale. Il bando ha consentito il finanziamento di 89 progetti di ricerca per un totale di contributo 9,4 milioni di euro e di investimento 12 milioni di euro”.

La seconda riprogrammazione del FESR, in attuazione dell'accordo Governo-Regione, è stata quella già ricordata di 190 milioni, nell'ambito della complessiva riprogrammazione dei Por Fesr e Fse 2014-2020 per 250 milioni di euro, con la conseguenza dello spostamento dei progetti di uguale importo sul Fondo per lo sviluppo e coesione (FSC).

In particolare essa ha comportato:

- l'aggiornamento dell'impianto strategico del programma e del quadro di contesto socio-economico regionale che prende in considerazione l'emergenza epidemiologica;

¹⁴ Tale Regolamento consente la modifica dei programmi operativi senza una decisione di approvazione da parte della Commissione, c.d. procedura *fast track*. In particolare, l'articolo 2 del regolamento prevede al punto 1) che, avendo a base di riferimento il piano finanziario del programma operativo vigente al 1 febbraio 2020, si possa trasferire un importo fino all'8 per cento della dotazione di un asse prioritario (purché entro il limite del 4 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma) ad un altro asse prioritario dello stesso programma. Tali trasferimenti sono considerati non rilevanti e non richiedono una decisione di modifica del programma da parte della Commissione ma devono comunque essere conformi ai requisiti dei regolamenti ed essere preventivamente approvati dal Comitato di sorveglianza; in seguito le tabelle finanziarie riviste devono essere notificate alla Commissione Europea.

- l’inserimento del nuovo obiettivo specifico (1.6) “Promuovere gli investimenti necessari per il rafforzamento della capacità di risposta alla crisi nei servizi sanitari”, all’interno della priorità di investimento 1.b, e di una nuova azione (1.6.1) avente ad oggetto “Interventi per rafforzare la capacità dei servizi sanitari regionali di rispondere alla crisi provocata dall’emergenza epidemiologica da Covid-19”, nella quale sono confluite tutte le risorse, pari a 190 milioni di euro, dirette al finanziamento degli interventi di contrasto all’epidemia¹⁵;
- la rimodulazione dell’intero piano finanziario nel cui ambito si registra una riduzione significativa della dotazione iniziale di risorse per tutti gli assi del programma ad eccezione dell’asse 1, l’unico a registrare un incremento notevole di risorse per effetto dell’inserimento della nuova azione 1.6.1 di contrasto all’emergenza sanitaria;
- l’introduzione di un nuovo indicatore di risultato e di nuovi indicatori di *output* connessi all’azione 1.6.1 e la definizione dei relativi *target* al 2023¹⁶;
- l’adeguamento del *target* finale al 2023 degli indicatori di realizzazione di ogni asse in conseguenza della rimodulazione finanziaria di cui si è detto più sopra e la revisione di alcuni indicatori di output al fine di rendere la misurazione più efficace e coerente con la programmazione.

Successivamente all’approvazione della riprogrammazione¹⁷, la Regione con d.g.r. n.1522 e n.1712 del 2020 ha approvato “due manifestazioni di interesse indirizzate alle Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale con cui si è data concreta attuazione all’azione 1.6.1 con l’obiettivo di sostenere gli interventi necessari per rafforzare la capacità di risposta all’emergenza epidemiologica da Covid-19 da parte dei servizi sanitari regionali tramite l’acquisizione di beni e servizi finalizzati alla prevenzione e al contenimento del virus nelle strutture sanitarie e ospedaliere. Sono stati 13 i progetti approvati dalla DGR n.1887 del 14 dicembre 2020 per un valore complessivo di 190 milioni di euro per dispositivi di protezione individuale, materiale per sanificazione di strutture sanitarie, materiale per tamponi naso faringei e screening sierologici, farmaci per pazienti Covid-19, tecnologie ed attrezzature biomediche, attrezzature informatiche”.

La tavola n. 11.2 riporta l’ammontare delle risorse complessive assegnate ai 6 assi prioritari e all’asse 7 relativo all’assistenza tecnica. Rispetto all’omologa assegnazione di risorse analizzata nel giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione per l’esercizio 2019¹⁸, gli importi relativi ai 6 assi risultano variati nel 2020 a seguito delle due riprogrammazioni effettuate nel 2020.

In particolare emerge l’ingente concentrazione di risorse sull’asse 1 “Ricerca e innovazione” che, per effetto dell’inserimento della nuova azione 1.6.1 di contrasto all’emergenza sanitaria, passano dal 30,90 per cento al 60 per cento sul totale programmato nel 2014-2020.

¹⁵ La Regione riferisce come “tramite l’Azione 1.6.1 viene, in sostanza, finanziata l’acquisizione da parte dei servizi sanitari regionali di beni e servizi finalizzati alla prevenzione e al contenimento del virus nelle strutture sanitarie e ospedaliere regionali. Tra gli interventi sostenuti dall’Azione rientrano l’acquisizione di dispositivi di protezione individuale e di prodotti igienizzanti, l’acquisizione di attrezzature biomediche e di tecnologie informatiche, di farmaci per trattare la malattia e di sistemi per testare la positività al virus, la sanificazione delle strutture sanitarie e relative tecnologie e strumenti”

¹⁶ La Regione riferisce come “gli indicatori di *output* sono stati identificati sulla base di quanto previsto dal documento ESEGIF_20-0007-00 DEL 12.05.2020”.

¹⁷ Dal Comitato di sorveglianza, ai sensi del Regolamento (UE) 2020/460 e successivamente dalla Commissione europea con decisione C (2020) 8383 del 25.11.2020. La documentazione è rinvenibile al seguente *link* <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/por-fesr/gestione/comitato-di-sorveglianza/riunioni/comitato-del-9-novembre-2020>.

¹⁸ Sez. regionale di controllo per l’E.R. – Deliberazione 21 luglio 2020 n. 63/2020/PARI “Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno 2019”.

Tavola n. 11.2

Asse Prioritario	Totale programma 2014/2020	al 31 dicembre 2019						al 31 dicembre 2020								
		Quota UE	di cui:			% su totale generale programmi	Riserva di efficacia dell'attuazione	% riserva di efficacia	Totale programma 2014/2020	Quota UE	di cui:			% su totale generale programma	Riserva di efficacia dell'attuazione	% riserva di efficacia
			Quota Stato	Quota Regione	Quota Programma						Quota Stato	Quota Regione	Quota Programma			
1. Ricerca e Innovazione	148.918.906,00	74.459.453,00	52.121.917,10	22.337.835,90	30,90	4.380.374,00	6,49%	289.122.684,00	144.561.342,00	101.192.939,40	4.384.022,60	60,00	4.380.374,00	3,36%		
2. Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'agenda digitale	30.094.764,00	15.047.382,00	10.531.672,40	4.514.714,60	6,25	902.863,00	6,00%	11.094.764,00	5.547.382,00	3.883.167,40	1.664.214,60	2,30	902.863,00	16,28%		
3. Competitività e attività del sistema produttivo	120.473.816,00	60.236.909,00	42.165.856,30	18.071.072,70	25,00	3.814.172,00	6,33%	84.917.392,00	42.438.696,00	29.721.087,20	12.731.608,80	17,62	3.814.172,00	8,98%		
4. Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	94.028.230,00	48.014.365,00	33.810.055,50	14.404.309,50	19,93	3.131.372,00	6,00%	56.483.796,00	28.242.899,00	19.701.029,30	8.472.889,70	11,72	3.131.372,00	10,28%		
5. Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	37.399.556,00	18.794.763,00	13.156.324,10	5.638.428,90	7,80	1.127.686,00	6,00%	11.857.048,00	5.928.524,00	4.149.946,80	1.728.557,20	2,46	1.127.686,00	19,02%		
6. Città attive e partecipate	30.013.716,00	15.006.889,00	10.304.800,40	4.502.057,40	6,23	900.411,00	6,00%	9.441.774,00	4.820.887,00	3.374.620,90	1.446.266,10	2,00	900.411,00	18,68%		
7. Assistenza Tecnica	18.775.812,00	9.387.906,00	6.571.534,20	2.816.371,80	3,90			18.775.812,00	9.387.906,00	6.571.534,20	2.816.371,80	3,90				
TOTALE	481.895.272	240.947.636	168.663.345	72.284.291	100	14.456.658	6	481.895.272	240.947.636	168.663.345	72.284.291	100	14.456.658	6		

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

(importi in euro)

Nella tavola 11.3 è data evidenza della dotazione degli assi al 31 dicembre 2020, a seguito della riprogrammazione, raffrontata con quella al 31 dicembre precedente.

Tavola n. 11.3

Asse prioritario	Dotazione degli assi al 31/12/2019	Incidenza percentuale sul totale	Dotazione degli assi al seguito della riprogrammazione di novembre 2020	Incidenza percentuale sul totale
1. Ricerca e l'innovazione	148.918.906,00	30,90	289.122.684,00	60,00
2. Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale	30.094.764,00	6,24	11.094.764,00	2,30
3. Competitività e attrattività del sistema produttivo	120.473.818,00	25,00	84.917.392,00	17,62
4. Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	96.028.730,00	19,93	56.485.798,00	11,72
5. Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	37.589.526,00	7,80	11.857.048,00	2,46
6. Città attrattive e partecipate	30.013.716,00	6,23	9.641.774,00	2,00
7. Assistenza Tecnica	18.775.812,00	3,90	18.775.812,00	3,90
Totale	481.895.272,00	100,00	481.895.272,00	100,00

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

In occasione della seconda riprogrammazione del FESR, considerata la modifica della ripartizione fra assi e priorità d'investimento delle risorse stanziare, si è resa necessaria la revisione dei target al 2023 di buona parte degli indicatori di output associati al programma e l'aggiunta di alcuni indicatori associati alla nuova azione inserita nel POR. La tavola 11.4, trasmessa dalla Regione, riporta i nuovi indicatori di output e i relativi target al 2023.

Tavola n. 11.4

INDICATORI	TARGET AL 2023
P0-Spesa totale sostenuta per fronteggiare l'emergenza COVID	190.000.000,00
CV1-Valore totale dei dispositivi di protezione individuale acquistati	94.000.000,00
CV6-Numero di dispositivi di protezione individuale acquistati	52.565.000,00
CV2-Valore delle attrezzature mediche acquistate (ventilatori, letti, monitor, ecc) (spesa pubblica totale)	7.806.000,00
CV3-Valore dei medicinali collegati al testing e al trattamento del COVID-19 (incluso il costo dei kit per il test, antivirali e altro materiale di consumo) (spesa pubblica totale)	49.533.200,00
CV10-Capacità di test per diagnosticare e testare COVID-19 (incluso il test degli anticorpi)	2.262.000,00

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

11.3.2 Programmazione POR FESR 2014 -2020 – Attuazione del 2020

In ordine al Fondo in esame, in base a quanto riferito dalla Regione, l'avanzamento fisico e finanziario al 31 dicembre 2020 registra 2.245 operazioni approvate di cui 2.187 concluse; a fronte di una dotazione

complessiva di euro 481,8 milioni, sono stati attivati investimenti pari ad euro 794,5 milioni, nonché registrati impegni al sistema di monitoraggio nazionale per euro 521,7 milioni e pagamenti per euro 287,9 milioni.

La Regione riferisce che gli importi certificati relativi a spese sostenute al 31 dicembre 2020 ammontano a euro 252.118.136,44, pari al 95,50 per cento del pagato, e che gli stessi hanno consentito di superare sia il *target N+3* al 2020 sia, con largo anticipo, anche quello al 2021.

Come rappresentato nella tavola 11.5, gli impegni vincolanti ammontano a euro 515.578.992,19, corrispondenti al 106,99 per cento della dotazione finanziaria complessiva del programma operativo che è di euro 481.895.272,00, mentre i pagamenti ammontano a euro 263.881.060,85, corrispondenti al 54,76 per cento della dotazione finanziaria relativa al programmato 2014-2020.

Con riferimento ai singoli assi, emerge dalla medesima tavola che l'incidenza maggiore degli impegni vincolanti rispetto al programmato¹⁹ si presenta per l'asse 5 "Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali, preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse" che presenta impegni pari a euro 15.591.991,14, corrispondenti al 131,50 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata.

Per i restanti Assi, si evidenziano invece i seguenti valori:

- L'Asse 1 "Ricerca e innovazione", registra un ammontare di impegni di euro 311.101.134,09, corrispondente al 107,60 per cento della dotazione finanziaria programmata;
- L'Asse 2 "Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'agenda digitale" registra un ammontare di impegni per euro 11.094.764,00 corrispondente 100,00 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata;
- L'Asse 3 "Competitività e attrattività del sistema produttivo" registra un ammontare di impegni di euro 93.276.772,39 corrispondenti al 109,84 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata;
- L'Asse 4 "Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori" registra un ammontare di impegni per euro 57.654.458,62 corrispondente al 102,70 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata;
- L'Asse 6 "Città attrattive e partecipate" registra un ammontare di impegni per euro 12.064.114,80, corrispondente al 125,12 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata";

L'Asse 7 "Assistenza tecnica" registra un ammontare di impegni per euro 14.795.757,15 corrispondente al 78,80 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata.

¹⁹ Nella tavola 11.3 il valore in corrispondenza della colonna "impegni su programmato %".

Tavola n. 11.5

Codice Asse	ASSE PRIORITARIO	FESR N. progetti	Programmato 2014-2020	Impegni giuridicamente vincolanti			di cui UE	di cui Stato	di cui Regione	Impegni su programmato (%)	Pagamenti (1)	Pagamenti su programmato (%)	Spesa certificata (2)	Spesa certificata su programmato (%)	target intermedio 2018
				a	b= b' + b' + b'	b'									
1	Ricerca e Innovazione	457,00	289.122.684,00	311.101.134,09	155.550.567,05	108.885.396,93	46.665.170,11	107,60	94.368.409,55	32,64	93.146.213,12	32,72	36.794.194,00		
2	Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale	2,00	11.094.764,00	11.094.764,00	5.547.382,00	3.883.167,40	1.664.214,60	100,00	9.090.470,14	81,93	9.090.470,14	81,93	6.462.500,00		
3	Competitività e attrattività del sistema produttivo	1.664,00	84.917.392,00	93.276.772,39	46.638.386,20	32.646.870,34	13.991.515,86	103,84	85.353.897,47	100,51	77.290.805,50	91,02	32.888.033,00		
4	Promozione delle low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	24,00	56.485.798,00	57.654.468,62	28.827.229,31	20.179.060,52	8,648.168,79	102,07	45.230.398,61	80,07	38.487.436,69	68,14	25.360.000,00		
5	Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	22,00	11.857.048,00	15.591.991,14	7.795.995,57	5.457.196,90	2.338.798,67	131,50	11.695.444,54	98,64	11.422.880,73	96,34	5.767.671,00		
6	Città attrattive e partecipate	17,00	9.641.774,00	12.064.114,80	6.032.057,40	4.222.440,18	1.809.617,22	125,12	6.460.634,47	67,01	10.993.524,20	114,07	5.642.579,00		
7	Assistenza Tecnica	39,00	18.775.812,00	14.795.757,15	7.397.878,58	5.178.515,00	2.219.363,57	78,80	11.881.806,07	62,22	11.481.806,06	62,22			
TOTALE		2245	481.895.272,00	515.578.992,19	257.789.496,10	180.452.647,27	77.336.848,83	106,99	263.881.060,85	54,76	252.118.136,44	52,32	112.864.977,00		

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

Tavola n. 11.6

Descrizione Asse	Dotazione finanziaria al 28.02.2021	Costi ammessi al 28.02.2021	Impegni ammessi al 28.02.2021	Pagamenti ammessi al 28.02.2021	Avanzamento relativo sul Programma (%)	
					[c]/[a]	[d]/[a]
	[a]	[b]	[c]	[d]	[c]/[a]	[d]/[a]
Ricerca e Innovazione	289.122.684,00	306.286.261,11	311.101.134,09	105.321.375,75	107,60%	36,43%
Sviluppo dell'ICT ed attuazione dell'Agenda Digitale	11.094.764,00	11.094.764,00	11.094.764,00	9.090.477,29	100,00%	81,93%
Competitività e attrattività del sistema produttivo	84.917.392,00	96.327.569,92	93.276.772,39	87.730.391,73	109,84%	103,31%
Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo	56.485.798,00	60.460.700,74	57.654.458,62	49.028.274,55	102,07%	86,80%
Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali	11.857.048,00	23.485.015,66	15.591.991,14	15.366.338,73	131,50%	129,60%
Città attrattive e partecipate (in attuazione dell'Agenda Urbana)	9.641.774,00	15.727.643,50	12.064.114,80	9.317.706,66	125,12%	96,64%
Assistenza Tecnica	18.775.812,00	14.795.757,15	14.795.757,15	12.034.012,48	78,80%	64,09%
Totale	481.895.272,00	528.177.712,08	515.578.992,19	287.888.577,19	107%	60%

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

Relativamente all'avanzamento reale dei progetti approvati, avviati e conclusi, si evidenzia che tutti i 2.245 progetti approvati sono stati avviati, con una percentuale di conclusione, al 31 dicembre 2020, del 97,42 per cento (tavola 11.7).

Quanto invece alla capacità di approvazione dei progetti, si può rilevare come il numero di progetti approvati nel 2020 sia in netto calo rispetto ai 3.756 progetti approvati a valere sul FESR nell'esercizio 2019. La Regione, in sede istruttoria, ha attribuito detto calo allo spostamento di progetti, individuati nella deliberazione della Giunta regionale n. 1649 del 16 novembre 2020, dal POR FESR al FSC, successivo all'Accordo tra Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale e Regione Emilia-Romagna, approvato con d.g.r. 856/20 e finalizzato a far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19. Alla riduzione del numero dei progetti – ha aggiunto la Regione - hanno contribuito inoltre, seppure in maniera marginale, le revoche di progetti intervenute a seguito di rinunce al contributo da parte dei beneficiari.

Tavola n. 11.7

Stato di avanzamento reale dei progetti POR FESR 2014-2020 al 31 dicembre 2020					
Asse Prioritario	nr. Progetti approvati a	nr. Progetti avviati b	nr. Progetti conclusi c	Capacità di avvio (%) d= b/a	Capacità di conclusione (%) e=c/a
1. Ricerca e l'innovazione	457	457	435	100	95,19
2. Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale	2	2	0	100	0,00
3. Competitività e attrattività del sistema produttivo	1684	1684	1682	100	99,88
4. Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	24	24	15	100	62,50
5. Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	22	22	15	100	68,18
6. Città attrattive e partecipate	17	17	11	100	64,71
7. Assistenza Tecnica	39	39	29	100	74,36
TOTALE	2.245	2.245	2187	100	97,42

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

La tavola n. 11.8 riporta lo stato di avanzamento del programma al 31 dicembre 2020 espresso in termini finanziari, con l'indicazione dei contributi concessi e dell'importo degli investimenti attivati, nonché del numero delle procedure avviate, di quelle concluse e dei progetti finanziati.

Stato di avanzamento reale al 31 dicembre 2020 a valere sul POR FESR 2014-2020						
Asse Prioritario	Procedure Avviate fino al 31-12-2020	Risorse stanziare	Procedure chiuse fino 31-12-2020	Progetti finanziati	Importo contributi concessi	Importo investimenti attivati
1. Ricerca e l'innovazione	12	311.101.134,09	10	457,00	311.101.134,09	388.312.849,59
2. Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale	2	11.094.764,00	0	2,00	11.094.764,00	11.094.764,00
3. Competitività e attrattività del sistema produttivo	10	93.276.772,39	8	1.684,00	93.276.772,39	253.508.478,90
4. Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	5	57.654.458,62	1	24,00	57.654.458,62	86.508.241,58
5. Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	5	15.591.991,14	1	22,00	15.591.991,14	24.562.301,83
6. Città attrattive e partecipate	5	12.064.114,80	1	17,00	12.064.114,80	15.727.643,50
7. Assistenza Tecnica	39	14.795.757,15	29	39,00	14.795.757,15	14.795.757,15
TOTALE	78	515.578.992,19	50	2.245	515.578.992,19	794.510.036,55

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

Dal raffronto con i dati relativi ai progetti finanziati nel corso dell'esercizio 2019 emerge un complessivo calo degli stessi nel 2020 (n. 2.245 a fronte dei n. 3.756 del 2019).

Sul punto la Regione, alla richiesta della Sezione - del 23 giugno 2021 - di indicare le ragioni che hanno contribuito a tale diminuzione, ha specificato che essa è "da addebitarsi allo spostamento di progetti così come individuati nella deliberazione della Giunta regionale n. 1649 del 16 novembre 2020, dal POR FESR al FSC", che ha fatto seguito alla riprogrammazione di 190 milioni di cui si è già data evidenza. Alla riduzione dei progetti hanno contribuito inoltre – come aggiunto dall'ente – seppure in maniera marginale, le revoche di progetti intervenute a seguito di rinunce al contributo da parte dei beneficiari.

11.3.3 Gli assi prioritari del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR

Per tutti gli Assi del FESR si evidenziano gli obiettivi tematici di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) n.1303/2013, le priorità d'investimento ex art. 5 del Regolamento (UE) n.1301/2013, gli obiettivi specifici²⁰ e le azioni.

Asse 1 "Ricerca e innovazione":

Obiettivo Tematico 1: rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione.

- Priorità d'investimento 1a: potenziare l'infrastruttura per la ricerca e l'innovazione (R&I) e le capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I nonché promuovere centri di competenza, in particolare quelli di interesse europeo.
- Obiettivo specifico 1.5: potenziamento della capacità di sviluppare l'eccellenza nella R&I.
 - Azione 1.5.1 sostegno alle infrastrutture della ricerca considerate critiche/cruciali per i sistemi regionali.

²⁰ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, punto n. 34, del Regolamento (UE) n. 1303 del 2013 l'"obiettivo specifico" è il risultato al quale contribuisce una priorità d'investimento o una priorità dell'Unione in uno specifico contesto nazionale o regionale mediante azioni o misure intraprese nell'ambito di tale priorità.

- Priorità d'investimento 1b: promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali.
 - Obiettivo specifico 1.1 incremento dell'attività di innovazione delle imprese.
 - Obiettivo specifico 1.2 rafforzamento del sistema innovativo regionale e nazionale.
 - Obiettivo specifico 1.4 aumento dell'incidenza di specializzazioni innovative in perimetri applicativi ad alta intensità di conoscenza.
 - Azione 1.1.1 sostegno a progetti di ricerca delle imprese che prevedano l'impiego di ricercatori (dottori di ricerca e laureati magistrali con profili tecnico-scientifici) presso le stesse.
 - Azione 1.1.2 sostegno per l'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese.
 - Azione 1.1.3 sostegno alla valorizzazione economica dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi e nei prodotti e nelle formule organizzative nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca.
 - Azione 1.1.4 sostegno alle attività collaborative di R&S per lo sviluppo di nuove tecnologie sostenibili, di nuovi prodotti e servizi.
 - Azione 1.2.1 azioni di sistema per il sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazione e reti nazionali di specializzazione tecnologica, come i cluster tecnologici nazionali, e a progetti finanziati con altri programmi europei per la ricerca e l'innovazione.
 - Azione 1.2.2 supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione della strategia di S3.
 - Azione 1.4.1 Sostegno alla creazione e al consolidamento di *start-up* innovative ad alta intensità di applicazione di conoscenza e alle iniziative di *spin-off* della ricerca in linea con le strategie di specializzazione intelligente.
 - Obiettivo specifico 1.6 promuove gli investimenti necessari per il rafforzamento della capacità di risposta alla crisi nei servizi sanitari.
 - Azione 1.6.1 interventi per rafforzare la capacità dei servizi sanitari regionali di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Le azioni avviate per la ricerca e l'innovazione sono riepilogate nella tavola n. 11.9 con indicazione per ciascuna di esse del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati.

Tavola n. 11.9

POR FESR 2014-2020
ASSE 1. RICERCA E INNOVAZIONE

(importi in euro)

Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti	importo investimenti attivati
1.1.1 ⁽¹⁾	48	12774106,26	35.758.300,14
1.1.4 ⁽²⁾	61	16257953,42	45.510.563,81
1.1.2 ⁽³⁾	161	5.731.987,50	11.883.916,00
1.2.2 ⁽⁴⁾	60	69.465.117,77	79.498.053,49
1.4.1 ⁽⁵⁾	85	7.112.881,11	12.280.122,47
1.5.1 ⁽⁶⁾	1	3.988.594,20	5.240.906,00
1.2.1 ⁽⁷⁾	20	4.750.161,84	6.100.323,68
1.1.3 ⁽⁸⁾	8	1.020.332,00	2.040.664,00
1.6.1 ⁽⁹⁾	13	190.000.000,00	190.000.000,00
TOTALI	444	311.101.134,10	388.312.849,59

(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) sostegno alla partecipazione degli attori dei territori a piattaforme di concertazione e reti nazionali di specializzazione tecnologica come i Cluster Tecnologici Nazionali

(8) Sostegno alla valorizzazione economica dell'economia dell'innovazione attraverso la sperimentazione e l'adozione di soluzioni innovative nei processi e nei prodotti e nelle formule organizzative nonché attraverso il finanziamento dell'industrializzazione dei risultati della ricerca

(9) Interventi per rafforzare la capacità dei servizi sanitari regionali di rispondere alla crisi provocata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19

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

Asse 2 “Sviluppo dell’ICT ed attuazione dell’Agenda digitale”:

Obiettivo Tematico n. 2: migliorare l'accesso alle tecnologie di informazione e comunicazione (TIC) nonché l'impiego e la qualità delle medesime.

- Priorità d'investimento 2a: estendere la diffusione della banda larga e delle reti ad alta velocità e sostenere l'adozione di tecnologie future ed emergenti e di reti in materia di economia digitale.
 - Obiettivo specifico 2.1 riduzione dei divari digitali nei territori e diffusione di connettività in banda ultra larga (“Digital Agenda” Europea).
 - Azione 2.1.1 contributo all'attuazione del “progetto strategico agenda digitale per la banda ultra larga” e di altri interventi programmati per assicurare nei territori una capacità di connessione ad almeno 30 Mbps, accelerandone l'attuazione nelle aree produttive, nelle aree rurali e interne, rispettando il principio di neutralità tecnologica nelle aree consentite dalla normativa comunitaria.
- Priorità d'investimento 2c: rafforzare le applicazioni delle TIC per *l'e-government, l'e-learning, l'e-inclusion, l'e-culture e l'e-health*.
 - Obiettivo specifico 2.2 digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili.
 - Azione 2.2.2 soluzioni tecnologiche per la realizzazione di servizi di e-Government interoperabili, integrati (*joined-up services*) e progettati con cittadini e imprese, soluzioni integrate per le *smart cities and communities*.



Le azioni avviate per lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'attuazione dell'agenda digitale sono riepilogate nella tavola n. 11.10, con evidenza, per ciascuna di esse, del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati.

Tavola n. 11.10

POR FESR 2014-2020			
ASSE 2. SVILUPPO DELL'ITC ED ATTUAZIONE DELL'AGENDA DIGITALE			
(importi in euro)			
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti	importo investimenti attivati
2.1.1 ⁽¹⁾	1	7.000.000,00	7.000.000,00
2.2.2 ⁽²⁾	1	4.094.764,00	4.094.764,00
TOTALI	2	11.094.764,00	11.094.764,00

(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

Obiettivo Tematico n. 3: promuovere la competitività delle piccole e medie imprese del settore agricolo.

- Priorità d'investimento 3a: promuovere l'imprenditorialità, in particolare facilitando lo sfruttamento economico di nuove idee e promuovendo la creazione di nuove aziende, anche attraverso incubatrici di imprese.
 - Obiettivo specifico 3.5: nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese.
 - Azione 3.5.1 interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti sia attraverso l'offerta di servizi sia attraverso interventi di micro-finanza.
 - Azione 3.5.2 supporto a soluzioni TIC nei processi produttivi delle PMI, coerentemente con la strategia di *smart specialization*, con particolare riferimento a commercio elettronico, cloud computing, manifattura digitale e sicurezza informatica.
- Priorità d'investimento 3b: sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione.
 - Obiettivo specifico 3.3 consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali.
 - Obiettivo specifico 3.4 incremento del livello di internalizzazione dei sistemi produttivi.
 - Azione 3.4.1 progetti di promozione dell'export destinati a imprese e loro forme aggregate individuate su base territoriale o settoriale.
 - Azione 3.3.2 supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici.
 - Azione 3.3.4 sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa.

- Priorità d'investimento 3c: sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi.
- Obiettivo specifico 3.1 rilancio della propensione agli investimenti del sistema produttivo.
 - Azione 3.1.1. aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale. L'azione si può attivare sia attraverso tradizionali strumenti di aiuto sia attraverso fondi rotativi di garanzia o prestito.
- Priorità d'investimento 3d: sostenere la capacità delle PMI di impegnarsi nella crescita sui mercati regionali, nazionali e internazionali e nei processi di innovazione.
- Obiettivo specifico 3.6 miglioramento dell'accesso al credito, del finanziamento delle imprese e della gestione del rischio in agricoltura.
 - Azione 3.6.1 potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche per l'espansione del credito in sinergia tra sistema nazionale e sistemi regionali di garanzia, favorendo forme di razionalizzazione che valorizzino anche il ruolo dei confidi più efficienti ed efficaci.

Le azioni avviate per la competitività e attrattività del sistema produttivo sono riepilogate nella tavola n. 11.11, con indicazione, per ciascuna di esse, del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati

Tavola n. 11.11

POR FESR 2014-2020			
ASSE 3. COMPETITIVITA' E ATTRATTIVITA' DEL SISTEMA PRODUTTIVO			
(importi in euro)			
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti	importo investimenti attivati
3.3.2 ⁽¹⁾	24	2.751.640,27	9.181.516,30
3.3.4 ⁽²⁾	137	15.592.628,18	52.028.592,38
3.4.1 ⁽³⁾	471	17.007.530,16	51.216.255,66
3.5.1 ⁽⁴⁾	1	20.775.141,39	20.775.141,39
3.5.2 ⁽⁵⁾	725	9.781.929,82	30.248.825,06
3.3.1 ⁽⁶⁾	325	20.569.778,13	83.260.023,67
3.6.1 ⁽⁷⁾	1	6.798.124,44	6.798.124,44
TOTALI	1.684	93.276.772,39	253.508.478,90

(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

(6) aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale.

(7) potenziamento del sistema delle garanzie pubbliche.

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

Obiettivo Tematico n. 4 sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.

- Priorità d'investimento 4b: promuovere l'efficienza energetica e l'uso dell'energia rinnovabile nelle imprese.
- Obiettivo specifico 4.2 riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e integrazioni di fonti rinnovabili.
 - Azione 4.2.1 incentivi finalizzati alla riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas climalteranti delle imprese e delle aree produttive compresa l'installazione di impianti di

produzione di energia da fonte rinnovabile per l'autoconsumo, dando priorità alle tecnologie ad alta efficienza.

- Priorità d'investimento 4c: sostenere l'efficienza energetica, la gestione intelligente dell'energia e l'uso dell'energia rinnovabile nelle infrastrutture pubbliche, compresi gli edifici pubblici, e nel settore dell'edilizia abitativa.
- Obiettivo specifico 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.
 - Azione 4.1.1 promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche: interventi di ristrutturazione di singoli edifici o complessi di edifici, installazione di sistemi intelligenti di telecontrollo, regolazione, gestione, monitoraggio e ottimizzazione dei consumi energetici (smart buildings) e delle emissioni inquinanti anche attraverso l'utilizzo di mix tecnologici.
 - Azione 4.1.2 installazione di sistemi di produzione di energia da fonte rinnovabili da destinare all'autoconsumo associati a interventi di efficientamento energetico dando priorità all'utilizzo di tecnologie ad alta efficienza.
- Priorità d'investimento 4e: promuovere strategie di bassa emissione di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare per le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di misure di adattamento finalizzate all'attenuazione delle emissioni.
- Obiettivo specifico 4.6 aumento della mobilità sostenibile nelle aree urbane.
 - Azione 4.6.3 sistemi di trasporto intelligenti.
 - Azione 4.6.2 rinnovo del materiale rotabile.
 - Azione 4.6.4 sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di *charginghub*.

Le azioni avviate per la promozione della *low carbon economy* nei territori e nel sistema produttivo sono riepilogate nella tavola n. 11.12, con evidenza, per ciascuna di esse, del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati.

Tavola n. 11.12

POR FESR 2014-2020			
ASSE 4. PROMOZIONE DELLA LOW CARBON ECONOMY			
(importi in euro)			
Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti	importo investimenti attivati
4.1.1 ⁽¹⁾	9	695.808,42	2.872.436,36
4.1.2 ⁽²⁾	5	358.446,76	1.479.739,95
4.2.1 ⁽³⁾	1	40.467.793,42	40.467.793,42
4.6.3 ⁽⁴⁾	1	1.494.317,26	1.494.317,26
4.6.2 ⁽⁵⁾	4	14.168.660,62	39.443.954,89
4.6.4 ⁽⁶⁾	4	469.432,14	749.999,70
TOTALI	24	57.654.458,62	86.508.241,58

(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

(5) rinnovo del materiale rotabile

(6) sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo di mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di *charginghub*

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

Obiettivo Tematico n. 6 preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.

- Priorità d'investimento 6c: conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale.
- Obiettivo specifico 6.6 miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio nelle aree di attrazione naturale.
- Obiettivo specifico 6.7 miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione.
- Obiettivo specifico 6.8 riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche
 - Azione 6.6.1 interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi tutelati) tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo.
 - Azione 6.7.1 interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo.
 - Azione 6.6.2. sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.
 - Azione 6.7.2. sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.
 - Azione 6.8.3 sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche.

La Regione, con nota n. 2877 del 10 luglio 2020, precisa che le azioni di promozione dell'asse 5 n. 6.6.2 - sostegno alla diffusione del patrimonio naturale - e n. 6.7.2 - sostegno alla diffusione del patrimonio culturale materiale e immateriale - non sono state avviate alla data del 31 dicembre 2019; i relativi progetti sono stati approvati nel corso dell'anno 2020.

Le azioni avviate per la valorizzazione delle risorse artistiche, culturali ed ambientali sono riepilogate nella tavola n. 11.13, con evidenza, per ciascuna di esse, del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati.

POR FESR 2014-2020
ASSE 5. VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE ARTISTICHE, CULTURALI ED AMBIENTALI

(importi in euro)

Codice Azione	n. progetti approvati	importo impegni assunti	importo investimenti attivati
6.6.1 ⁽¹⁾	2	3.011.734,66	4.718.217,63
6.6.2 ⁽²⁾	4	26.319,00	32.898,62
6.7.1 ⁽³⁾	7	6.348.589,61	13.568.987,71
6.7.2 ⁽⁴⁾	2	83.650,00	120.500,00
6.8.3 ⁽⁵⁾	7	6.121.697,87	6.121.697,87
TOTALI	22	15.591.991,14	24.562.301,83

(1) interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale

(2) sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio naturale

(3) interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale

(4) sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale materiale e immateriale

(5) 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)

Obiettivo Tematico n. 2 migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), nonché l'impiego e la qualità delle medesime.

Obiettivo Tematico n. 6 preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse.

- Priorità d'investimento 2b: sviluppare i prodotti e i servizi delle TIC, il commercio elettronico e la domanda di TIC.
- Obiettivo specifico 2.3 potenziamento della domanda di TIC di cittadini e imprese in termini di utilizzo dei servizi online, inclusione digitale e partecipazione in rete.

Azione 2.3.1 soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze TIC (*eSkills*), nonché per stimolare la diffusione e l'utilizzo del *web*, dei servizi pubblici digitali e degli strumenti di dialogo, la collaborazione e partecipazione civica in rete (open government) con particolare riferimento ai cittadini svantaggiati e alle aree interne e rurali.

- Priorità d'investimento 6c: conservare, proteggere, promuovere e sviluppare il patrimonio naturale e culturale.
- Obiettivo specifico 6.7 miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale nelle aree di attrazione.
 - Azione 6.7.1 interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo.
 - Azione 6.7.2 sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.

Le azioni avviate per le città intelligenti, sostenibili ed attrattive (in attuazione dell'Agenda Urbana) sono riepilogate nella tavola n. 11.14, con evidenza, per ciascuna di esse, del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati.

Tavola n. 11.14

POR FESR 2014-2020 ASSE 6. CITTA' INTELLIGENTI, SOSTENIBILI ED ATTRATTIVE			
(Importi in euro)			
Codice Azione	n. progetti approvati	Impegni assunti	Investimenti attivati
2.3.1 ⁽¹⁾	4	4.000.000,00	5.000.000,00
6.7.1 ⁽²⁾	6	6.950.000,00	9.350.000,00
6.7.2 ⁽³⁾	7	1.114.114,80	1.377.643,50
TOTALI	17	12.064.114,80	15.727.643,50

(1) Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale.

(2) interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale

(3) sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale.

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

Asse 7 Assistenza tecnica

Obiettivo specifico 7.1 garantire l'efficacia e l'efficienza del programma operativo, attraverso azioni e strumenti di supporto per la programmazione, l'attuazione, la sorveglianza, la valutazione, il controllo e la pubblicizzazione degli interventi cofinanziati.

L'azione inerente all'attività di assistenza tecnica, diretta ad assicurare il supporto necessario all'autorità di gestione per l'attuazione e la gestione del programma operativo, è riepilogata nella tavola n. 11.15, con evidenza del numero di progetti approvati, degli impegni assunti e dell'importo degli investimenti attivati.

Tavola n. 11.15

POR FESR 2014-2020 ASSE 7. ASSISTENZA TECNICA			
(Importi in euro)			
	n. progetti approvati	Impegni assunti	Investimenti attivati
TOTALI	39	14.795.757,15	14.795.757,15

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

11.3.4 Risultati conseguiti ai fini di assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione

Già in occasione dei precedenti giudizi di parifica²¹, la Regione aveva evidenziato il raggiungimento, al 31 dicembre 2018, della totalità dei *target* intermedi fisici e finanziari e che nel corso dell'attuazione del programma operativo, nell'ambito di ciascun asse prioritario, la medesima Autorità di gestione aveva proceduto ad una rideterminazione dei *target* finanziari intermedi del *Performance Framework* (PF), al fine di correggere alcune supposizioni inesatte nel metodo di calcolo utilizzato nella fissazione di tali *target* contenuti nella prima versione del programma approvato.

Con nota 1951/2020 la Regione ha evidenziato la rideterminazione dei *target* finanziari intermedi, proposta ai sensi dell'art. 5, comma 6, del Regolamento di esecuzione della Commissione 215/2014, conformemente all'allegato II, paragrafo 5, del regolamento (UE) 1303/2013.

²¹ Cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna., delib. 21 luglio 2020 n. 63/2020/PARI "Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno 2019" e Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna., delib. 16 luglio 2019 n. 47/2019/PARI "Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno 2018".

Con decisione di esecuzione della Commissione europea del 20 agosto 2019 C(2019) 6200, all. 1, destinata alla Repubblica italiana, l'Unione europea, ai sensi dell'art. 22, c. 2, del regolamento 1303/2013, ha stabilito i programmi operativi e le priorità i cui *target* intermedi sono stati conseguiti e fra essi compare il POR FESR della Regione Emilia-Romagna.

Ne consegue pertanto che, con l'attestazione del conseguimento dei *target* intermedi, alla Regione è stata attribuita l'intera riserva di efficacia.

Per quanto qui di interesse, la Regione, in risposta alla richiesta istruttoria della Sezione, ha rappresentato che “al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi intermedi contenuti nel ‘quadro di riferimento dell’efficacia dell’attuazione del POR FESR 2014-2020’, che costituisce uno dei pilastri dell’approccio orientato ai risultati della programmazione corrente, fin dalle prime fasi di attuazione del POR l’autorità di gestione ha pianificato l’avvio delle azioni rilevanti ed avviato un attento monitoraggio sullo stato di avanzamento degli indicatori fisici e finanziari che alimentano il Performance framework. [...] la Commissione Europea con Decisione di Esecuzione C (2019) 6200 del 20/08/2019 ha comunicato il raggiungimento di tutti i *target* intermedi ed il riconoscimento dell’intera riserva di efficacia in riferimento al POR FESR”.

Inoltre, come già indicato al punto 11.3.1, l’Ente ha ricordato che “nella riprogrammazione del novembre 2020, considerata l’ingente modifica della ripartizione fra assi e priorità d’investimento delle risorse stanziare, si è resa necessaria la revisione dei *target* al 2023 di buona parte degli indicatori, inclusi quelli che concorrono alla riserva di efficacia”²².

Nella tavola n. 11.16 sono rappresentati, per ogni asse prioritario, gli indicatori finanziari e fisici, i *target* intermedi (*milestone*), i risultati raggiunti al 31 dicembre 2018, i *target* finali e i risultati raggiunti al 31 dicembre 2020.

I dati evidenziano, rispetto al 31 dicembre 2018, una generale diminuzione al 31 dicembre 2020 del rapporto fra obiettivi da raggiungere e spesa certificata (spesa per la quale le amministrazioni titolari dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali hanno diritto al rimborso dalla Commissione Europea). In particolare si evidenzia che l’asse 1, sul quale come già evidenziato si è concentrata gran parte delle risorse a seguito della riprogrammazione, mostra una percentuale di raggiungimento del *target* finale al 31 dicembre 2020 del 32 per cento rispetto agli obiettivi finali da raggiungere, nettamente inferiore alla percentuale raggiunta nel medesimo asse al 31 dicembre 2018 (148,58 per cento degli obiettivi da raggiungere a quella data).

²² Cfr tavola 11.2 – foglio 2 di cui al par. 11.3.1

Tavola n. 11.16

Asse prioritario	Indicatori	Unità di misura	target da raggiungere	Risultati raggiunti al	Percentuale di	target finali da	Risultati raggiunti al	Percentuale di	
			al 31/12/2018	31/12/2018	raggiungimento del target al 31/12/2018	raggiungere - obiettivi	31/12/2020	raggiungimento del target finale al 31/12/2020	
1	Spesa certificata Ricerca, innovazione: Numero di imprese che cooperano con istituti di ricerca Articoli di dispositivi di protezione individuale Ricerca, innovazione: Numero di imprese beneficiarie di un sostegno finalizzato all'introduzione di nuovi prodotti per l'azienda	Euro	36.794.194,00	54.667.625,87	148,58	289.122.684,00	93.146.213,12	32	
			Imprese	165,00	245,00	148,48	300,00	340,00	113
			Euro	non presente	non presente	non presente	52.565.000	0,00	0
2	Spesa certificata Numeri di interventi infrastrutturali per l'accesso alla banda ultralarga (almeno 100Mbps)	Euro	6.462.500,00	7.166.407,56	110,89	11.094.764,00	9.090.470,14	82	
			Aree cablate	45,00	68,00	151,11	160,00	131,00	82
			Euro	32.838.033,00	35.098.315,67	106,88	84.917.392,00	77.290.805,50	91
3	Investimento produttivo: Numero di imprese che ricevono un sostegno Investimento produttivo: Numero di imprese che ricevono sovvenzioni Investimento produttivo: Numero di nuove imprese beneficiarie di un sostegno	Imprese	250,00	470,00	188,00	725,00	738,00	102	
			Imprese	200,00	259,00	129,50	980,00	1.104,00	113
			Imprese	100,00	139,00	139,00	300,00	4,00	1
4	Spesa certificata Investimento produttivo: Numero di imprese che ricevono un sostegno Numero di veicoli elettrici/basse emissioni rinnovate	Euro	25.360.000,00	23.776.802,08	93,76	56.485.798,00	38.487.436,69	68	
			Imprese	140,00	108,00	77,14	300,00	189,00	63
			Numero	20,00	41,00	205,00	70,00	170,00	243
5	Spesa certificata Numero di operazioni avviate qualificate come beni culturali ed ambientali Numero beni culturali ed ambientali finanziati	Euro	5.767.671,00	8.517.399,18	147,67	11.857.048,00	11.422.880,73	96	
			Numero	12,00	15,00	125,00	9,00	9,00	100
			Numero	0,00	0,00	0,00	9,00	2,00	22
6	Spesa certificata Numero di operazioni avviate realizzazione di applicativi e sistemi informativi Numero di beni culturali finanziati	Euro	5.642.579,00	5.947.465,20	105,40	9.641.774,00	10.998.524,20	114	
			Numero	6,00	11,00	183,33	4,00	4,00	100
			Numero	10,00	10,00	100,00	12,00	4,00	33
		Numero	0,00	0,00	0,00	4,00	4,00	100	

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

11.3.5 Disimpegno automatico – Progetti in *overbooking* per il POR FESR

A norma dell'art. 136 del Regolamento (UE) 1303/2013 la Commissione procede al disimpegno della parte dell'importo in un programma operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma operativo, o per la quale non sia stata presentata, a norma dell'articolo 131, una domanda di pagamento. La disposizione in esame introduce la cosiddetta regola dell' "N+3" per la quale, trascorsi tre esercizi finanziari rispetto a quello dell'assunzione dell'impegno di bilancio, senza che sia stata presentata una domanda di pagamento, la Commissione Europea provvede al disimpegno delle relative somme del programma operativo.

Come noto, per alcuni programmi il valore dei pagamenti rendicontabili ad essi attribuiti può superare il valore della loro dotazione effettiva, per effetto della pratica dell'*overbooking* in base alla quale un programma può includere temporaneamente progetti per un valore superiore a quello della dotazione²³. La presenza di progetti in *overbooking* può garantire l'amministrazione dalla perdita di risorse europee, grazie alla sostituzione di tali progetti a quelli selezionati che, per varie ragioni, non vengano realizzati. Non solo. La presenza di progetti in *overbooking* può avere anche l'effetto di limitare il rischio di disimpegno.

In seguito alla richiesta della Sezione del 18 marzo 2021, la Regione ha precisato che "le riprogrammazioni effettuate nel corso del 2020 non hanno comportato alcuna modifica dei target di spesa su cui calcolare il disimpegno automatico. Si evidenzia infatti che in applicazione dell'art. 136 del regolamento 1303/2013 (N+3) l'importo di risorse da utilizzare al 31/12/2020, calcolate sulla base del piano finanziario del PO, ammonta a 177,5 milioni di euro e che il target finanziario complessivo raggiunto è pari a € 252.118.136,44. L'ammontare della spesa già certificata ha consentito inoltre di raggiungere con largo anticipo anche il target N+3 al 2021 pari a € 229.018.935".

L'Ente ha, inoltre, riferito che per quanto concerne i "c.d. progetti in *overbooking*, nel corso del programma [...] ha sostenuto con risorse del proprio bilancio alcune azioni pienamente coerenti con gli obiettivi e le regole di ammissibilità del POR FESR 2014-2020, finalizzate a fornire risposta alle numerose richieste da parte dei potenziali beneficiari che hanno espresso una domanda qualificata di progetti molto più elevata delle risorse POR disponibili, creando in questo modo valore aggiunto per l'intero sistema economico. I progetti in *overbooking* certificati non hanno quindi in alcun modo avuto lo scopo di limitare il rischio di disimpegno ma rispondono alla sempre più stretta integrazione tra politiche e risorse comunitarie e regionali".

11.3.6 Risorse finanziarie per il POR FESR a carico del bilancio della Regione Emilia-Romagna

Nella tavola 11.17 emerge, in ordine al POR FESR 2014-2020 e con riferimento al 31 dicembre 2020, la quota di risorse finanziarie impegnate dalla Regione – pari a euro 77.336.848,83 – a fronte di un importo complessivo di euro 515.578.992,19 di impegni giuridicamente vincolanti che trovano finanziamento, oltre che nel bilancio regionale, anche nei bilanci dell'Unione europea per euro

²³ Cfr., <https://opencoesione.gov.it/it/spesa-certificata/>.

257.789.496,10 e dello Stato per euro 180.452.647,27. Come già evidenziato nella tavola 11.2, si ricorda che sul piano programmatico l'impegno della Regione Emilia-Romagna in ordine al POR FESR 2014-2020, è stato pari a euro 72.284.291,00.

L'importo delle risorse impegnate dalla Regione risulta quindi eccedente di euro 5.052.557,83 rispetto alla spesa programmata a carico del medesimo ente sul POR FESR 2014-2020.

Tavola n. 11.17

Stato di avanzamento finanziario al 31 dicembre 2020 a valere sul POR FESR 2014-2020							
(importi in euro)							
Codice Asse	ASSE PRIORITARIO	FESR Nr. progetti	Programmato 2014-2020	Impegni giuridicamente vincolanti	di cui UE	di cui Stato	di cui Regione
			a	b= b ¹ + b ² + b ³	b ¹	b ²	b ³
1	Ricerca e innovazione	457,00	289.122.684,00	311.101.134,09	155.550.567,05	108.885.396,93	46.665.170,11
2	Sviluppo dell'ICT e attuazione dell'Agenda Digitale	2,00	11.094.764,00	11.094.764,00	5.547.382,00	3.883.167,40	1.664.214,60
3	Competitività e attrattività del sistema produttivo	1.684,00	84.917.392,00	93.276.772,39	46.638.386,20	32.646.870,34	13.991.515,86
4	Promozione della low carbon economy nei territori e nel sistema produttivo carbonio in tutti i settori	24,00	56.485.798,00	57.654.458,62	28.827.229,31	20.179.060,52	8.648.168,79
5	Valorizzazione delle risorse artistiche, culturali e ambientali Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	22,00	11.857.048,00	15.591.991,14	7.795.995,57	5.457.196,90	2.338.798,67
6	Città attrattive e partecipate	17,00	9.641.774,00	12.064.114,80	6.032.057,40	4.222.440,18	1.809.617,22
7	Assistenza Tecnica	39,00	18.775.812,00	14.795.757,15	7.397.878,58	5.178.515,00	2.219.363,57
TOTALE		2245	481.895.272,00	515.578.992,19	257.789.496,10	180.452.647,27	77.336.848,83

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

11.3.7 Relazione di attuazione

In fase istruttoria Regione ha rappresentato che la Relazione annuale di attuazione (RAA) al 31 dicembre 2020 dell'autorità di gestione del programma operativo regionale FESR, predisposta ai sensi dell'art. 50 del Regolamento (UE) 1303/2013, per l'annualità di riferimento è una relazione schematica, redatta in base al modello di cui all'allegato V del Regolamento di esecuzione della Commissione 207/2015 nel testo vigente²⁴, che prevede l'inserimento di dati e di informazioni in modalità relazionale e tabellare²⁵.

In particolare, nella relazione per l'esercizio 2020 sono compilate le sezioni previste dalla relazione schematica nonché tutti i dati finanziari e gli indicatori di *output* e di risultato oltre a quelli relativi al *Performance Framework*.

L'Ente ne precisa il contenuto:

- **Panoramica generale sull'attuazione del Programma** che espone, oltre alla sintesi dei dati finanziari, fisici e procedurali le principali attività svolte nel corso dell'anno 2020 che hanno

²⁴ Relazione prevista dal Reg. 1303/2013, come modificato dal reg. 277/2018 e dal reg. di esecuzione 256/2019, da inviarsi, a norma dell'art. 111.1, alla Commissione Europea.

²⁵ Secondo quanto rappresentato dalla Regione, la RAA e la relativa sintesi saranno resi disponibili dall'ente sul sito del POR FESR al [link https://fesr.regione.emiliaromagna.it/por-fesr/documenti/documenti-raa/relazioni-di-attuazione-annuali](https://fesr.regione.emiliaromagna.it/por-fesr/documenti/documenti-raa/relazioni-di-attuazione-annuali).

- riguardato in *primis* le riprogrammazioni del PO necessarie per rispondere agli effetti della pandemia, le misure attivate, la revisione di alcuni indicatori per alcune tipologie di azione;
- **Attuazione per asse prioritario** contenente una sintesi delle procedure attivate per ciascuna azione;
 - **Sintesi delle valutazioni**²⁶ ovvero delle attività di valutazione specifiche del programma svolte nell'annualità 2020 con i principali esiti emersi. Nel corso del 2020 sono stati predisposti i seguenti rapporti tematici: 1. sostegno all'acquisto di servizi per l'innovazione tecnologica, strategica, organizzativa e commerciale delle imprese; 2. interventi a favore dell'internazionalizzazione, 3. energia: efficientamento e fonti rinnovabili e 4. strategia di comunicazione del POR FESR²⁷;
 - **Aspetti che incidono sui risultati del programma e misure adottate**, non riguardanti criticità nell'attuazione del programma ma solo un dettaglio maggiore rispetto alle azioni attivate dalla Regione in risposta all'emergenza COVID nonché alcune specifiche rispetto ai dati di monitoraggio/indicatori;
 - **Sintesi per il cittadino** consistente in una versione della relazione ad uso dei cittadini.

11.4 Programmazione 2014-2020 Fondo Sociale Europeo (FSE)

Il Fondo Sociale Europeo – FSE, istituito nel 1957, ha l'obiettivo di promuovere uno sviluppo armonioso della comunità e di ridurre le disparità. Il FSE costituisce il principale strumento finanziario con cui l'Europa investe sulle persone.

La fonte di disciplina del Fondo è nei regolamenti (UE) 1303/2013 (contenente – si ricorda - norme comuni ai Fondi SIE) e 1304/2013.

Nel *Considerando* n. 19 di quest'ultimo è previsto che “conformemente all' articolo 10 TFUE, l'attuazione delle priorità finanziate dall'FSE dovrebbe contribuire alla lotta contro le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, prestando particolare attenzione alle vittime di forme multiple di discriminazione. La discriminazione fondata sul sesso dovrebbe essere interpretata in senso ampio al fine di coprire altri aspetti relativi al genere in linea con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

²⁶ L'art. 54 di cui al Capo II “Valutazione” del Regolamento (UE) 1303/2013 dispone che “Le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione dei programmi e per valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto”. Pertanto, l'attività di valutazione ha assunto nella programmazione 2014-2020 dei Fondi europei una rilevanza strategica per migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'impatto dei Programmi. Il Regolamento in esame, che detta disposizioni comuni ai Fondi SIE, introduce un sistema di valutazione *ex ante* art. 55 “gli Stati membri effettuano valutazioni *ex ante* per migliorare la qualità della progettazione di ciascun programma”, *in itinere* (art. 56 “Nel corso del periodo di programmazione, l'autorità di gestione garantisce che siano effettuate valutazioni di ciascun programma, anche intese a valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto [...]”) ed *ex post* (art. 57 “[...] Le valutazioni *ex post* prendono in esame l'efficacia e l'efficienza dei fondi SIE e il loro contributo alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [...]”).

Il Comitato di Sorveglianza in data 28 gennaio 2016 ha approvato il “Piano di valutazione del Por Fesr Emilia-Romagna 2014-2020”, predisposto dall'Autorità di Gestione in sinergia e raccordo con il Piano regionale unitario delle valutazioni della Regione Emilia-Romagna. Tale Piano unitario si muove nella direzione segnata dall'accordo di partenariato, che pone l'accento sul rafforzamento della funzione valutativa nelle amministrazioni responsabili della programmazione e della gestione dei Fondi, attraverso un coordinamento forte in fase di pianificazione delle attività di valutazione, finalizzato a facilitare l'integrazione dei Fondi nel perseguimento dei risultati attesi. A questo scopo, l'accordo di partenariato prevede che il Piano di valutazione sia unitario a livello regionale, comprenda le valutazioni relative a tutti i Programmi Operativi regionali FESR e FSE e sia raccordato anche con il Piano di valutazione per il Programma di sviluppo rurale FEASR. Il piano di valutazione del POR FESR 2014-2020 prevede attività di “*valutazioni on going*”, a copertura di tutti gli assi prioritari previsti dal programma ed attività di “*valutazione trasversale*” previste dal PRUV.

²⁷ La Regione informa che sul sito *internet* del POR FESR è stata creata una sezione dedicata alla valutazione, che contiene i materiali e i documenti collegati al processo valutativo nonché i risultati delle valutazioni svolte (<https://fesr.regione.emilia-romagna.it/por-fesr/valutazione>).

L'attuazione delle priorità finanziate dall'FSE dovrebbe anche contribuire alla promozione delle pari opportunità. L'FSE dovrebbe sostenere il rispetto dell'obbligo dell'Unione nel quadro della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili per quanto riguarda, tra l'altro, l'istruzione, il lavoro, l'occupazione e l'accessibilità. L'FSE non dovrebbe sostenere azioni che contribuiscano alla segregazione o all'esclusione sociale”.

L'art. 2 del medesimo regolamento individua i “compiti” del fondo prevedendo che il “FSE promuove elevati livelli di occupazione e di qualità dei posti di lavoro, migliora l'accesso al mercato del lavoro, sostiene la mobilità geografica e occupazionale dei lavoratori e facilita il loro adattamento ai cambiamenti industriali e ai cambiamenti del sistema produttivo necessari per gli sviluppi sostenibili, incoraggia un livello elevato di istruzione e di formazione per tutti e sostiene il passaggio dall'istruzione all'occupazione per i giovani, combatte la povertà, migliora l'inclusione sociale, e promuove l'uguaglianza di genere, la non discriminazione e le pari opportunità, contribuendo in tal modo alle priorità dell'Unione per quanto riguarda il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale [...]. L'FSE favorisce le persone, comprese le persone svantaggiate quali i disoccupati di lunga durata, le persone con disabilità, i migranti, le minoranze etniche, le comunità emarginate e le persone di qualsiasi età che devono affrontare la povertà e l'esclusione sociale. L'FSE apporta inoltre un sostegno ai lavoratori, alle imprese, inclusi gli attori dell'economia sociale e gli imprenditori, nonché ai sistemi e alle strutture, al fine di agevolare il loro adattamento alle nuove sfide, riducendo altresì gli squilibri tra la domanda e l'offerta di competenze, e promuovere la buona governance, il progresso sociale e l'attuazione delle riforme, in particolare nel settore dell'occupazione, dell'istruzione, della formazione e delle politiche sociali”.

Il POR FSE 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna²⁸ rappresenta “uno dei motori di Europa 2020; il FSE è elemento imprescindibile per lo sviluppo e la coesione economica e sociale, intervenendo sull'occupazione e sulle opportunità di lavoro, per l'adattamento delle qualifiche dei lavoratori al mercato del lavoro, per l'integrazione lavorativa e l'inclusione sociale”²⁹.

Nell'ambito degli obiettivi tematici indicati all'articolo 9, c. 1, del regolamento (UE) 1303/2013, finalizzati ad attuare la Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, il FSE sostiene le priorità d'investimento elencate all'art. 3 del regolamento (UE) 1304/2013.

Il Programma operativo FSE della Regione Emilia-Romagna è articolato in 4 assi prioritari³⁰, fra loro strettamente coerenti e integrati, corrispondenti, ciascuno, ad una o più delle priorità d'investimento, più un ulteriore asse dedicato all'assistenza tecnica.

In base al principio della concentrazione tematica di cui all'art. 4 del regolamento 1304/2013, almeno il 20 per cento delle risorse totali dell'FSE è attribuito all'obiettivo tematico di promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e tutti i tipi di discriminazione (asse 2); il restante 80 per cento della dotazione dell'FSE, per quanto riguarda le regioni più sviluppate, è destinato a ciascun programma operativo su un massimo di cinque tra le priorità d'investimento enunciate all' articolo 3, paragrafo 1, del regolamento 1304/2013.

²⁸ Il POR FSE è stato approvato con Decisione di Esecuzione della Commissione Europea del 12 dicembre 2014 C(2014)9750, modificato con Decisione di Esecuzione della Commissione Europea del 2 maggio 2018 C(2018)2737 e con Decisione di Esecuzione della Commissione Europea del 9 novembre 2018 C(2018) 7430. Nella deliberazione 16 luglio 2019 n. 47/2019/PARI “Relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna anno 2018” (pg. 227) si è tenuto conto di tali due modifiche al Programma Operativo: la prima, di cui alla Decisione C(2018) 2737, ha comportato una riprogrammazione delle azioni di cui alla priorità di investimento n. 9 ed ha rivisto i *target* finanziari di cui alla *Performance Framework*; la seconda, di cui alla Decisione C(2018) 7430, ha condotto a un assestamento dei *target* finanziari a fronte di una errata stima iniziale dei prefinanziamenti..

²⁹ Cfr., Programma Operativo Fondo Sociale Europeo punto 1.1.1. consultabile al link <https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/POR-2014-2020/documentazione>.

³⁰ Obiettivi tematici *ex* art. 9 del Regolamento n. 1303/2013 dal n. 8 al n. 11, come esposto al paragrafo 11.3.1.

Nella tavola 11.16 – foglio 1 di cui al successivo paragrafo è illustrata, fra l'altro, la percentuale di concentrazione tematica: in particolare, all'asse 2 è attribuito il 23,05 per cento della dotazione del programma (al 31 dicembre 2019 la percentuale era pari al 20) e la somma, in termini percentuali, dell'asse 1 e del 2 è pari all'80,25 per cento (al 31 dicembre 2019 la percentuale era pari all'82,40) della dotazione complessiva programmata.

La dotazione complessiva per la realizzazione del programma operativo regionale è di euro 786.250.182,00, di cui euro 393.125.091,00 di risorse europee ed euro 393.125.091,00 di sostegno nazionale, quest'ultimo per euro 275.187.563,70 a carico dello Stato ed euro 117.937.527,30 a carico del bilancio regionale. Alla dotazione complessiva si aggiunge la quota della “riserva di efficacia” di euro 47.175.010,00 (pari al 6 per cento della dotazione complessiva).

11.4.1 Riprogrammazione nel 2020 del POR FSE

Anche il programma operativo fondo FSE nel corso dell'anno 2020 è stato caratterizzato dalle importanti riprogrammazioni già illustrate,³¹ dettate dalla necessità di rispondere agli effetti della pandemia.

La prima riprogrammazione³² è stata caratterizzata da un trasferimento di risorse pari a 30 milioni di euro dall'asse 1 “Occupazione” all'asse 3 “Istruzione e Formazione” (dette risorse rappresentano il 6,1% di quelle dell'asse I e il 3,8% della dotazione complessiva del PO) per “potenziare le misure finalizzate all'aumento delle competenze delle persone per la permanenza qualificata nel mercato del lavoro, in un'ottica di contrasto all'esclusione e alla marginalità dal mercato del lavoro e in una prospettiva di sostegno alla ripresa economica e di sviluppo sostenibile. L'incremento delle competenze di tutte le persone rappresenta una misura per contrastare e prevenire l'uscita dal mercato del lavoro, per sostenere un inserimento e un reinserimento lavorativo qualificato per garantire al sistema economico e produttivo le competenze necessarie per accompagnare i processi di cambiamento determinati e innescati dalle misure di contrasto al contagio epidemiologico”.

La seconda riprogrammazione, approvata il 24 novembre del 2020, ha previsto il finanziamento per 60 milioni di euro di interventi messi in campo dal sistema sanitario regionale in risposta all'emergenza sanitaria³³.

Nello specifico sono state inserite nel programma le seguenti misure considerate ammissibili dalla Commissione Europea:

- azioni di sostegno per il personale coinvolto nell'ambito dell'emergenza Covid-19 che può essere riferito a:
 1. stipendi del personale supplementare assunto per la gestione dell'emergenza Covid-19;
 2. compensi aggiuntivi del personale supplementare o già assunto e impegnato nella gestione dell'emergenza Covid-19;

³¹ Si rinvia al punto 11.3.1 in ordine agli atti adottati a livello eurolunitario, nazionale e regionale.

³² Tale riprogrammazione è stata approvata con comunicazione Ares (2020)3817985 attuata ai sensi dell'art. 2 p. 1) del Reg. (UE) 2020/460. Tale regolamento prevede che, avendo a base di riferimento il piano finanziario del Programma Operativo vigente al 1 febbraio 2020, si possa trasferire un importo fino all'8% della dotazione di un asse prioritario (purché entro il limite del 4% della dotazione finanziaria complessiva del programma) ad un altro asse prioritario dello stesso programma. Tali trasferimenti sono considerati non rilevanti e non richiedono una decisione di modifica del programma da parte della Commissione ma devono comunque essere conformi ai requisiti dei regolamenti ed essere preventivamente approvati dal Comitato di Sorveglianza; le tabelle finanziarie riviste devono essere notificate alla Commissione Europea.

³³ La riprogrammazione è stata approvata con con decisione C(2020) 8385 del 24 novembre 2020.



3. costi per il personale supplementare assunto attraverso agenzie di lavoro (o con altre modalità), compresi gli eventuali costi di reclutamento (tale intervento rientra all'interno della priorità 9.iv già prevista nel Programma per complessivi 60 milioni di euro);

- misure di riconoscimento di un sostegno economico alle persone che hanno dovuto interrompere una esperienza di tirocinio *extra-curriculare* a causa delle misure restrittive per contrastare il rischio di contagio epidemiologico Covid-19 (tale intervento rientra all'interno della priorità 9.iv già prevista nel programma per complessivi 2,4 milioni di euro).

Rispetto al contenuto tecnico delle priorità di investimento, le modifiche del PO hanno riguardato le sezioni “2.A.5” e “2.A.6”, dedicate alle priorità di investimento /obiettivi specifici. In particolare:

- sono state aggiornate, ove necessario, le dotazioni per priorità di investimento inserite nella parte descrittiva di cui alla sezione 2.A.5;
- è stata aggiornata la descrizione della priorità di investimento 8.iv) tenendo conto della riduzione delle risorse e inserendo una specifica su una nuova azione che verrà programmata anche a fronte della condizione nel mercato del lavoro delle donne ulteriormente penalizzata in questa fase di emergenza;
- è stata aggiornata la priorità di investimento 9.i) eliminando un'azione (rafforzamento delle competenze delle cooperative sociali) che non è stata attivata e non sarà attuata su questa priorità in quanto programmata su altra priorità del programma (rafforzamento delle competenze gestionali e manageriali delle cooperative sociali che si è ritenuto di finanziare a valere sulla priorità 8.5 ampliandone l'accezione in termini di competenze per l'innovazione sociale e ampliando la platea dei potenziali destinatari);
- è stato integrato il contenuto della priorità di investimento 9.iv) con l'inserimento della specifica delle azioni Covid-19 in termini di interventi, target e beneficiari;
- è stato rivisto il contenuto della priorità di investimento 11.ii) per allineare la descrizione al contenuto delle azioni finanziate tenendo conto che, in un'ottica di complementarietà delle risorse, gli interventi inizialmente previsti nel PO connessi con il progetto di legge “Inclusione e Lavoro”³⁴ sono state finanziate con altre risorse disponibili al fine di poter attivare con il PO ulteriori progettualità.

Quindi la Regione, nell'ambito del quadro descritto, ha aumentato la dotazione della priorità di investimento 9.iv) riducendo contestualmente la dotazione delle priorità 8.i), 8.iv), 8.v), 9.i), 10i), 10ii), 10iv)³⁵.

La tavola 11.18 riporta l'ammontare delle risorse complessive assegnate ai 4 assi prioritari e all'asse 5 relativo all'assistenza tecnica al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020. Dall'analisi emerge che a fronte della dotazione complessiva di euro 786.250.182,00, la dotazione al 31 dicembre 2019 dell'asse 1 “Occupazione” era di 490.620.110,00 e la dotazione dell'asse 3 “Istruzione e formazione” era di 108.502.524,00. Dalla successiva tavola 11.16 – foglio 1, si evince lo spostamento dei 30 milioni dall'asse 1, che cala a 460.620.110,00, all'asse 3, che aumenta di pari importo salendo a 138.502.524,00 nonché il potenziamento per circa 60 milioni di euro della priorità 9.iv che da euro 13.366.255,00 al 31 dicembre 2019 (PO iniziale) sale a euro 70.787.133,00 per effetto della seconda riprogrammazione (PO vigente).

³⁴ Ora divenuto legge regionale n. 14/2015.

³⁵ Per i contenuti delle priorità d'investimento indicate si veda la tabella 11.20 riportata nel successivo paragrafo.



Tavola n. 11.18

Dotazione Finanziaria del programma POR FSE 2014-2020												
(importi in euro)												
Asi di intervento	al 31 dicembre 2019						al 31 dicembre 2020					
	Dotazione totale	Sostegno dell'Unione	Sostegno nazionale	di cui Stato	di cui Regione	Riserva efficacia	Dotazione totale	Sostegno dell'Unione	Sostegno nazionale	di cui Stato	di cui Regione	Riserva efficacia
I - Occupazione	490.620.110,00	245.310.055,00	245.310.055,00	171.717.038,50	73.593.016,50	30.536.520,00	449.735.348,00	224.867.674,00	224.867.674,00	157.407.371,80	67.460.302,20	27.991.826,00
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	157.250.038,00	78.625.019,00	78.625.019,00	55.037.513,30	23.587.505,70	9.787.346,00	181.226.368,00	90.613.184,00	90.613.184,00	63.429.228,80	27.183.955,20	11.279.650,00
III - Istruzione e formazione	108.502.524,00	54.251.262,00	54.251.262,00	37.975.883,40	16.275.378,60	6.753.270,00	125.410.956,00	62.705.478,00	62.705.478,00	43.893.834,60	18.811.643,40	7.805.660,00
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	1.572.500,00	786.250,00	786.250,00	550.375,00	235.875,00	97.874,00	1.572.500,00	786.250,00	786.250,00	550.375,00	235.875,00	97.874,00
V - Assistenza tecnica	28.305.010,00	14.152.505,00	14.152.505,00	9.906.753,50	4.245.751,50		28.305.010,00	14.152.505,00	14.152.505,00	9.906.753,50	4.245.751,50	
TOTALE	786.250.182,00	393.125.091,00	393.125.091,00	275.187.563,70	117.937.527,30	47.175.010,00	786.250.182,00	393.125.091,00	393.125.091,00	275.187.563,70	117.937.527,30	47.175.010,00

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

L'Ente riferisce, altresì, che nell'ambito della seconda riprogrammazione sono state apportate modifiche anche ad alcuni degli indicatori/ *target* finali al 2023 di cui alle tabelle 4 e 5 del programma, derivanti:

- dalla modifica delle allocazioni finanziarie del programma e del contenuto di alcune priorità di investimento di cui alla proposta di riprogrammazione;
- dalla revisione delle allocazioni finanziarie del programma approvate con documento Ares (2020)3817985, ai sensi dell'art. dell'art. 2 p. 1) del Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020, che aveva operato esclusivamente sulla modifica del piano finanziario, rinviando ad una successiva riprogrammazione l'allineamento degli indicatori.

Sono inoltre stati aggiunti i seguenti indicatori delle azioni Covid-19, tenuto conto di quanto disposto nel documento ESEGIF_20-0007-00 del 12 maggio 2020:

Tavola n. 11.19

ID	Indicatore	Unità di misura	Valore obiettivo (2023) da POR		
			U	D	T
CO01	Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata (relativi alla misura di indennità del tirocinio "sospeso causa Covid-19)	N°	2.667	2.666	5.333
IS_CV30	Indicatore specifico: Valore delle azioni del FSE per combattere o contrastare il Covid-19	euro			62.400.000,00
IS_CV31	Indicatore specifico: N° partecipanti supportati dalle azioni di contrasto agli effetti della pandemia Covid-19	N°	14.893	39.356	54.249
ISR_CV	Numero del personale sanitario che ha beneficiato del sostegno dell'FSE sul totale dei partecipanti	%	42,80%	70,30%	59,80%

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

Rispetto al *Performance Framework*, sono stati aggiornati i *target* finali al 2023 dell'indicatore finanziario per i primi tre assi, allineandoli alla nuova dotazione e, per gli assi II e III, sono stati modificati/integrati anche i *target* fisici.

11.4.2 Programmazione POR FSE 2014 -2020 – Attuazione 2020

A dare il quadro dell'attuazione del programma è l'analisi, prodotta dall'ente in fase istruttoria, dell'avanzamento fisico, finanziario e procedurale dello stesso che, al 31 dicembre 2020, registra 4.930 operazioni approvate di cui 3.304 concluse; dei 570.625 partecipanti avviati, di cui oltre il 68 per cento sulla priorità d'investimento 8.i, le donne rappresentano in totale il 50,14 per cento e al numero complessivo si aggiungono 37.693 bambini nella fascia 3-13 anni, i cui nuclei familiari hanno usufruito delle misure di conciliazione di cui alla priorità d'investimento 9.iv.

Alla data del 31 dicembre 2020 gli impegni registrati al sistema di monitoraggio nazionale si attestano su oltre 872 milioni di euro e i pagamenti su oltre 529,8 milioni di euro di spesa. Alla medesima data gli importi certificati relativi a spese sostenute ammontano ad euro 384.269.754,32 consentendo alla Regione Emilia-Romagna di superare sia il *target N+3* al 2020 e, con largo anticipo, anche quello al 2021.

La Regione ha ripercorso le principali attività che hanno caratterizzato l'anno 2020 riguardanti:

- le due riprogrammazioni del PO FSE necessarie per rispondere agli effetti della pandemia;

- l’attuazione delle azioni previste dal PO attraverso procedure di evidenza pubblica per la selezione e il finanziamento di operazioni³⁶;
- la ridefinizione da parte della Regione delle modalità di svolgimento e rendicontazione delle attività al fine di consentire la continuità dei percorsi formativi e delle politiche attive per il lavoro³⁷;
- la riunione del Comitato di Sorveglianza (CdS) in data 3 agosto 2020 e 9 novembre 2020;
- la modifica dei criteri di selezione approvati dal comitato il 9 novembre 2020 e integrati con una procedura *ad hoc* per la selezione di interventi finalizzati a fronteggiare l’emergenza;
- l’aggiornamento di alcune procedure del SIGECO, comunicate dall’autorità di gestione agli attori coinvolti e successivamente recepite nell’aggiornamento complessivo del sistema, approvato con d.d. n. 2062 del 4 febbraio 2021;
- la revisione con d.d. 3092/2020 delle modalità di rilevazione degli indicatori di risultato per alcune tipologie di azione.

Le procedure attivate nell’annualità 2020³⁸ risultano evidenziate nella tavola n. 11.20:

Tavola n. 11.20

Asse	OT	P.I.	Numero atto	Data atto	Titolo
FSE I- Occupazione	8	8.1	81	21/01/2020	Servizio di formalizzazione delle competenze in esito ai tirocini (Fondazione Consulenti per il lavoro e e Synergie Italia Agenzia per il lavoro)
		8.2	7134	28/04/2020	Offerta formativa percorsi di leFP 2020/2021 presso gli enti di formazione
		8.2	551	25/05/2020	Invito a presentare percorsi di quarto anno per il conseguimento di un diploma professionale a.s. 2020 /2021 sistema regionale di Istruzione e Formazione Professionale
FSE-II Inclusione sociale e lotta alla povertà	9	9.1	1078	31/08/2020	Operazioni orientative e formative a sostegno della transizione scuola-lavoro dei giovani con disabilità – A.F. 2020/2021
		9.1	1153	14/09/2020	Operazioni formative e di politica attiva a supporto dell’inserimento e della permanenza nel lavoro delle persone con disabilità - anno 2020
		9.1	1154	14/09/2020	Percorsi di formazione permanente - Competenze per l’occupabilità e l’adattabilità - anno 2020
		9.4	369	20/04/2020	Invito ai soggetti promotori di tirocini per richiedere l’impegno ad attivare azioni di continuità dei percorsi - Tirocini sospesi per emergenza Covid-19
		9.4	1522	02/11/2020	Progetti per il rafforzamento della capacità di risposta all’emergenza Covid-19 dei servizi di assistenza sanitaria
		9.4	1713	23/11/2020	Progetti per il rafforzamento della capacità di risposta all’emergenza Covid-19 dei servizi di assistenza sanitaria - Secondo Invito
FSE-III Istruzione e Formazione	10	10.1	596	30/06/2020	Azione regionale per il successo formativo nella responsabilità degli enti di formazione professionale del sistema leFP a.s. 2020/2021
		10.1	926	29/07/2020	Operazioni orientative per il successo formativo a.s. 2020/2021
		10.2	473	13/05/2020	Percorsi biennali Fondazioni ITS 2020/2022 – Rete Politecnica 2019-2021
		10.2	1823	07/12/2020	Diritto allo Studio Universitario L.R. n. 15/2007 e ss.mm.ii. Fondo Sociale Europeo Por 2014/2020
		10.4	473	13/05/2020	Percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) 2020/2021- Rete politecnica 2019/2021
		10.4	1710	23/11/2020	Formazione per le figure dello spettacolo dal vivo
		10.4	1711	25/11/2020	Operazioni in attuazione del Programma regionale cinema e audiovisivo 2018/2020 – Quinto Invito

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

Nella tavola 11.21, di seguito riportata, sono rappresentati i dati riepilogativi del monitoraggio finanziario al 31 dicembre 2020 a valere sul POR FSE 2014-2020, in relazione ai singoli assi e all’intero programma: l’incidenza maggiore, in termini percentuali, degli impegni vincolanti rispetto al programmato è riportata dall’asse 3 “istruzione e formazione” che presenta impegni per euro 155.086.574,50 corrispondenti al 123,70 per cento della relativa dotazione finanziaria programmata. Quanto all’incidenza della spesa certificata (pari a euro 50.032.836,11) sugli impegni assunti, il medesimo asse restituisce una percentuale pari al 32,3 inferiore a quella raggiunta dagli assi 1

³⁶ La Regione indica “[...], in particolare, le procedure attivate in risposta all’emergenza Covid-19: - Invito per garantire il sostegno economico alle persone hanno dovuto interrompere una esperienza di tirocinio extra-curriculare a causa delle misure restrittive per contrastare il rischio di contagio epidemiologico Covid-19; - Due Inviti rivolti ad Aziende ed enti del sistema sanitario regionale per il rafforzamento della capacità di risposta all’emergenza Covid-19 dei servizi di assistenza sanitaria (per un importo totale di 60 milioni di euro inseriti nel PO FSE a seguito della riprogrammazione di novembre 2020)”.

³⁷ tutti gli atti di riferimento sono riportati al seguente link: <https://formazione.lavoro.regione.emilia-romagna.it/entra-in-regione/atti-amministrativi/gestione-e-controllo/coronavirus/coronavirus-indicazioni-attivita-formative>.

³⁸ Riepilogate in sintesi nella sezione 3.1 della Relazione Annuale di Attuazione ex art. 50 del Regolamento n. 1303/2013.

“Occupazione” e 4 “Capacità istituzionale e amministrativa” che presentano un migliore risultato in termini di rapporto fra spesa certificata e impegni assunti.

Per i restanti Assi, si evidenziano i seguenti impegni anche in termini percentuali sulla relativa dotazione finanziaria:

- Asse 1 “occupazione” registra impegni per euro 486.784.034,30, corrispondenti al 108,20 per cento;
- Asse 2 “inclusione sociale e lotta contro la povertà” registra impegni per euro 204.539.143,72, corrispondenti al 112,9 per cento;
- Asse 4 “Capacità istituzionale ed amministrativa” registra impegni per euro 1.424.800,00 corrispondenti al 90,60 per cento;
- Asse 5 “Assistenza tecnica” registra impegni per euro 24.432.420,60 corrispondenti al 86,3 per cento.

Tavola n. 11.21

Stato di avanzamento finanziario Por FSE al 31 dicembre 2020							
Assi di intervento	Dotazione finanziaria	Impegni	Impegni/dotazione finanziaria (%)	Spesa certificata	Spesa certificata/dotazione finanziaria (%)	Spesa certificata/impegni (%)	target intermedio 2018
	a	b	c=b/a	e	f=e/a	g=e/b	
I - Occupazione	449.735.348,00	486.784.034,30	108,2%	267.465.017,58	59,5%	54,9%	131.583.906,74
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	181.226.368,00	204.539.143,72	112,9%	60.322.503,21	33,3%	29,5%	28.017.911,48
III - Istruzione e formazione	125.410.956,00	155.086.574,50	123,7%	50.032.836,11	39,9%	32,3%	29.100.286,64
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	1.572.500,00	1.424.800,00	90,6%	820.173,19	52,2%	57,6%	421.743,04
V - Assistenza tecnica	28.305.010,00	24.432.420,60	86,3%	5.629.224,23	19,9%	23,0%	
TOTALE	786.250.182,00	872.266.973,12	110,9%	384.269.754,32	48,9%	44,1%	189.123.847,90

Nota: il target intermedio 2018 è riferito alla versione del PO precedente alle riprogrammazioni avvenute nel 2020

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

Tavola n. 11.22

Descrizione Asse	Dotazione finanziaria al 28.02.2021	Costi ammessi al 28.02.2021	Impegni ammessi al 28.02.2021	Pagamenti ammessi al 28.02.2021	Avanzamento relativo sul Programma (%)	
	[a]	[b]	[c]	[d]	[c]/[a]	[d]/[a]
I - Occupazione	449.735.348,00	480.542.277,91	480.542.277,91	349.032.868,81	106,85%	77,61%
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	181.226.368,00	205.358.140,18	205.358.140,18	80.416.163,63	113,32%	44,37%
III - Istruzione e formazione	125.410.956,00	154.891.821,17	154.891.821,17	101.205.877,01	123,51%	80,70%
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	1.572.500,00	1.424.800,00	1.424.800,00	1.290.799,97	90,61%	82,09%
V - Assistenza tecnica	28.305.010,00	24.432.420,60	24.432.420,60	13.608.966,37	86,32%	48,08%
Totale	786.250.182,00	866.649.459,86	866.649.459,86	545.554.675,79	110,23%	69,39%

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

L'avanzamento reale dei progetti, per ciascun asse e per l'intero programma, è riportato nella tavola 11.23 che, con riferimento ai progetti approvati, avviati e conclusi, mostra la capacità di avvio e quella di conclusione espresse in termini percentuali sul numero dei progetti approvati.

Dei n. 4.930 progetti approvati, ne sono stati avviati n. 4.677, corrispondenti al 94,9 per cento e ne risultano conclusi n. 3.304, corrispondenti al 67,0 per cento.

Tavola n. 11.23

Stato di avanzamento reale del programma Por FSE al 31 dicembre 2020						
Assi di intervento	Progetti approvati	% su totale	Progetti avviati	Progetti conclusi	Capacità di avvio (%)	Capacità di conclusione (%)
	a	b	c	d	e=c/a	f=d/a
I - Occupazione	2.994	60,7%	2.865	2.051	95,7%	68,5%
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	812	16,5%	742	492	91,4%	60,6%
III - Istruzione e formazione	1.019	20,7%	968	706	95,0%	69,3%
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	4	0,1%	3	1	75,0%	25,0%
V - Assistenza tecnica	101	2,0%	99	54	98,0%	53,5%
TOTALI	4.930	100,0%	4.677	3.304	94,9%	67,0%

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

11.4.3 Gli Assi Prioritari del Fondo Sociale Europeo – FSE

Si evidenziano, per i singoli assi, gli obiettivi tematici, le priorità d'investimento e l'obiettivo specifico:

Asse 1 – Occupazione

Obiettivo Tematico 8: “Promuovere un’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”.

- Priorità di investimento n. 8.1: accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale.
- Obiettivo specifico 1: favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata.
- Priorità di investimento n. 8.2: integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare di quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.
- Obiettivo specifico 2: aumentare l'occupazione dei giovani.
- Priorità di investimento n. 8.4: uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la

vita provata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.

- Obiettivo specifico 3: aumentare l'occupazione femminile.
- Priorità di investimento n. 8.5: adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti.
- Obiettivo specifico 4: favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi.
- Priorità di investimento 8.7: modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.
- Obiettivo specifico 5: migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi al lavoro.

Tavola n. 11.24

POR FSE 2014-2020 ASSE 1 - OCCUPAZIONE			
(importi in euro)			
Codice Priorità Investimento	n. progetti approvati	impegni assunti	investimenti attivati
8.1 ¹	1.305	134.680.378,02	134.680.378,02
8.2 ²	1.422	313.995.307,90	313.995.307,90
8.4 ³	14	2.609.542,00	2.609.542,00
8.5 ⁴	250	23.998.806,38	23.998.806,38
8.7 ⁵	3	11.500.000,00	11.500.000,00
TOTALI	2.994	486.784.034,30	486.784.034,30

⁽¹⁾ Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale

⁽²⁾ Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare di quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni,

⁽³⁾ Uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita provata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore

⁽⁴⁾ Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti

⁽⁵⁾ Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati

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

Asse 2 – Inclusione sociale e lotta contro la povertà

Obiettivo Tematico 9: promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione.

- Priorità di investimento 9.1: inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità.
- Obiettivo specifico 6: incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili.
- Priorità di investimento 9.4: miglioramento dell'accesso ai servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale.
- Obiettivo specifico 7: aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni

dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali.

Tavola n. 11.25

POR FSE 2014-2020			
ASSE 2 - INCLUSIONE SOCIALE E LOTTA POVERTA'			
(importi in euro)			
Codice Priorità Investimento	n .progetti approvati	Impegni assunti	Investimenti attivati
9.1 ¹	669	130.059.151,70 €	130.059.151,70 €
9.4 ²	143	74.479.992,02 €	74.479.992,02 €
TOTALI	812	204.539.143,72	204.539.143,72

⁽¹⁾ Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità

⁽²⁾ Miglioramento dell'accesso ai servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale

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

Asse 3 – Istruzione e formazione

Obiettivo Tematico 10: investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente.

- Priorità di investimento 10.1: riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale, che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione.
- Obiettivo specifico 8: riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa.
- Priorità di investimento 10.2: migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati.
- Obiettivo specifico 9: innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente.
- Priorità di investimento 10.4: migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle capacità, adeguamento dei curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato.
- Obiettivo specifico 10: qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale.

Tavola n. 11.26

POR FSE 2014-2020			
ASSE 3 - ISTRUZIONE E FORMAZIONE			
(importi in euro)			
Codice Priorità Investimento	n .progetti approvati	Impegni assunti	Investimenti attivati
10.1 ¹	39	30.330.989,01 €	30.330.989,01 €
10.2 ²	384	63.549.350,35 €	63.549.350,35 €
10.4 ³	596	61.206.235,14 €	61.206.235,14 €
TOTALI	1.019	155.086.574,50	155.086.574,50

⁽¹⁾ Riduzione e prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promozione dell'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale, che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione

⁽²⁾ Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati

⁽³⁾ Migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle capacità, adeguamento dei curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato

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

Asse 4 - Capacità istituzionale e amministrativa

Obiettivo Tematico 11: rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate a promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.

- Priorità di investimento 11.2: rafforzamento della capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro anche mediante parti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale.
- Obiettivo specifico 11: miglioramento delle prestazioni della pubblica amministrazione.

Tavola n. 11.27

POR FSE 2014-2020			
ASSE 4 - CAPACITA' ISTITUZIONALE ED AMMINISTRATIVA			
(importi in euro)			
Codice Priorità Investimento	n .progetti approvati	Impegni assunti	Investimenti attivati
11.2 ¹	4	1.424.800,00	1.424.800,00
TOTALE	4	1.424.800,00	1.424.800,00

⁽¹⁾ Rafforzamento della capacità di tutti i soggetti interessati che operano nei settori dell'istruzione, della formazione permanente, della formazione e delle politiche sociali e del lavoro anche mediante parti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale

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

Asse 5 – Assistenza Tecnica

- Obiettivo specifico 12: sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo.

11.4.4 Risultati conseguiti dal POR FSE ai fini di assegnazione della riserva di efficacia dell'attuazione

Al pari di quanto comunicato in ordine al PO FESR, la Regione ha rappresentato che, al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi intermedi contenuti nel quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione del POR FSE 2014-2020, fin dalle prime fasi di attuazione del programma l'autorità di gestione ha pianificato l'avvio delle azioni rilevanti e avviato un attento monitoraggio sullo stato di avanzamento degli indicatori fisici e finanziari che alimentano il Performance framework³⁹.

A tale riguardo la Regione ha confermato che la Commissione europea con Decisione di esecuzione C (2019)5650 del 24 luglio 2019 ha comunicato il raggiungimento di tutti i *target* intermedi e il riconoscimento dell'intera riserva di efficacia in riferimento al POR FSE.

A seguito della riprogrammazione del novembre 2020, come anticipato al punto 11.4.1, sono stati modificati i *target* finanziari al 2023, al fine di allinearli al nuovo piano finanziario del PO FSE; inoltre sono stati rivisti alcuni indicatori e *target* anche fisici derivanti non solo dalla modifica delle allocazioni finanziarie ma anche dall'uso di modalità/strumenti di intervento nuovi rispetto a quelli ipotizzati al momento della redazione del PO.

Per quanto attiene ai *target* finali, come si evince dalla tavola 11.24 nella quale sono evidenziati per ogni asse prioritario gli indicatori finanziari e fisici, i *target* intermedi (*milestone*) e i risultati raggiunti al 31 dicembre 2018 nonché i *target* finali ed i risultati raggiunti al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020, la Regione rappresenta che, mentre i *target* fisici sono stati superati su tutti gli assi, con riferimento ai *target* finanziari l'ente ritiene che i relativi valori possano essere raggiunti per la fine della programmazione, tenendo conto del livello di impegno e pagamento raggiunti.

³⁹ La Regione ha precisato che “gli avanzamenti dei target sono stati regolarmente illustrati al Comitato di Sorveglianza del Programma, attraverso il focus dedicato che l'Autorità di Gestione ha presentato in ciascuna seduta e i dati contenuti nelle Relazioni di attuazione annuali prodotte ai sensi dell'art. 50 Reg. (UE) 1303/2013”.

Tavola n. 11.28

Asse	Codice e Descrizione Indicatore	Unità di misura	2018 - Obiettivi			Risultati raggiunti al 31/12/2018			Percentuale raggiungimento del target al 31/12/2018			Risultati raggiunti al 31/12/2019			Risultati raggiunti al 31/12/2020			Obiettivi finali			Percentuale raggiungimento del target finali al 31/12/2020		
			Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
I	CO03	Le persone inattive	Num.	5.850	3.150	9.000	15.699	8.326	24.025	266,9%	20.050	10.839	30.889				10.725	5.775	16.500	0,0%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	131.583.906,74	28.017.911,48	166.212.221,74	35.848.803,51	24.025	214.680.469,49	126,3%	44.333.029,23	18.603	40.697				490.620.110,00	7.025	7.025	14.051	0,0%		
II	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	Num.	2.007	2.008	4.015	14.756	11.876	26.632	663,3%	22.094	18.603	40.697				7.025	7.025	14.051	0,0%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	28.017.911,48	28.017.911,48	56.035.822,96	35.848.803,51	24.025	214.680.469,49	127,9%	44.333.029,23	18.603	40.697				157.258.038,00	7.025	7.025	14.051	0,0%		
III	CO10	I titolari di un diploma di insegnamento secondario (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Num.	2.906	1.858	4.764	4.250	1.862	6.112	128,3%	5.667	2.656	8.323				6.766	4.349	11.115	0,0%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	29.100.286,64	29.100.286,64	58.200.573,28	32.490.415,97	6.112	42.714.162,96	111,6%	42.714.162,96	2.656	8.323				108.502.524,00	6.766	4.349	11.115	0,0%		
IV	CO22	Progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	Num.			1			300,0%			3							1	0,0%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	421.743,04	421.743,04	820.173,19	820.173,19	3	820.173,19	194,5%	820.173,19		3				1.572.500,00		1.572.500,00	1	0,0%		

NUOVA TABELLA A SEGUITO DELLA RIPROGRAMMAZIONE

Asse	Codice e Descrizione Indicatore	Unità di misura	2018 - Obiettivi			Risultati raggiunti al 31/12/2018			Percentuale raggiungimento del target al 31/12/2018			Risultati raggiunti al 31/12/2019			Risultati raggiunti al 31/12/2020			Obiettivi finali			Percentuale raggiungimento del target finali al 31/12/2020		
			Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
I	CO03	Le persone inattive	Num.	5.850	3.150	9.000	15.699	8.326	24.025	266,9%	20.050	10.839	30.889				10.725	5.775	16.500	225,4%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	131.583.906,74	28.017.911,48	166.212.221,74	35.848.803,51	24.025	214.680.469,49	126,3%	44.333.029,23	18.603	40.697				449.735.346,00	5.775	5.775	11.550	59,5%		
II	CO01	I disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	Num.	2.007	2.008	4.015	14.756	11.876	26.632	663,3%	22.094	18.603	40.697				7.025	7.025	14.051	113,4%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	28.017.911,48	28.017.911,48	56.035.822,96	35.848.803,51	24.025	214.680.469,49	127,9%	44.333.029,23	18.603	40.697				181.728.366,00	7.025	7.025	14.051	33,3%		
III	CO10	I titolari di un diploma di insegnamento secondario (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	Num.	2.906	1.858	4.764	4.250	1.862	6.112	128,3%	5.667	2.656	8.323				6.766	4.349	11.115	128,7%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	29.100.286,64	29.100.286,64	58.200.573,28	32.490.415,97	6.112	42.714.162,96	111,6%	42.714.162,96	2.656	8.323				125.410.956,00	4.349	4.349	8.698	197,7%		
IV	CO22	Progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	Num.			1			300,0%			3							1	300,0%			
	FO1	Spesa certificata	Euro	421.743,04	421.743,04	820.173,19	820.173,19	3	820.173,19	194,5%	820.173,19		3				1.572.500,00		1.572.500,00	1	52,2%		

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



11.4.5 Disimpegno automatico – Progetti in *overbooking* del POR FSE

Quanto al tema del disimpegno automatico della parte d'importo non utilizzata per il prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro la data indicata dall'art. 136 del Regolamento UE 1303/2013 (si rinvia per la definizione del disimpegno al paragrafo 11.3.5), in seguito alla richiesta di elementi conoscitivi avanzata dalla Sezione, la Regione ha evidenziato che le riprogrammazioni effettuate nel 2020 non hanno comportato alcuna modifica dei *target* di spesa su cui calcolare il disimpegno automatico e che, in applicazione della regola n+3, l'importo di risorse da utilizzare al 31 dicembre 2020, calcolate sulla base del piano finanziario del programma, ammonta a 277,1 milioni di euro e il *target* finanziario complessivo raggiunto è pari ad euro 384.269.754,32. La Regione ha, inoltre, aggiunto che l'ammontare della spesa già certificata ha consentito di raggiungere con largo anticipo anche il *target* n+3 al 2021 pari a euro 373.125.360,00.

Dalla tavola n. 11.18 emergono, relativamente agli assi 1, 2 e 3, impegni superiori alle dotazioni finanziarie stabilite in sede di programmazione e in particolare:

- per l'Asse 1 "occupazione" il valore della dotazione finanziaria in sede di programmazione è pari a euro 449.735.348,00 e gli impegni alla data del 31 dicembre 2020 corrispondono a euro 486.784.034,30;
- per l'Asse 2 "inclusione sociale e lotta contro la povertà" il valore della dotazione finanziaria in sede di programmazione è pari a euro 181.226.368,00 e gli impegni alla data del 31 dicembre 2020 corrispondono a euro 204.539.143,72;
- per l'Asse 3 "Istruzione e formazione" il valore della dotazione finanziaria in sede di programmazione è pari a euro 125.410.956,00 e gli impegni alla data del 31 dicembre 2020 corrispondono a euro 155.086.574,50.

11.4.6 Risorse finanziarie per il POR FSE a carico del Bilancio della Regione Emilia-Romagna

Dai valori sotto evidenziati, risulta che la quota di risorse finanziarie programmata a carico del bilancio regionale per il POR FSE risulta pari ad euro 117.937.527,30, a fronte di una dotazione complessiva programmata pari ad euro 786.250.182,00; oltre che dalla Regione, le risorse finanziarie sono messe a disposizione da parte dell'Unione europea per euro 393.125.091,00 e da parte dello Stato per euro 275.187.563,70. La somma di euro 117.937.527,30, che deve trovare copertura nel bilancio regionale, non dovrebbe includere eventuali somme derivanti da progetti in *overbooking*.

Tavola n. 11.29

Dotazione Finanziaria del programma POR FSE 2014-2020					
(importi in euro)					
Assi di intervento	Dotazione totale	Sostegno dell'Unione	Sostegno nazionale	di cui Stato	di cui Regione
I - Occupazione	449.735.348,00	224.867.674,00	224.867.674,00	157.407.371,80	67.460.302,20
II - Inclusione sociale e lotta contro la povertà	181.226.368,00	90.613.184,00	90.613.184,00	63.429.228,80	27.183.955,20
III - Istruzione e formazione	125.410.956,00	62.705.478,00	62.705.478,00	43.893.834,60	18.811.643,40
IV - Capacità istituzionale ed amministrativa	1.572.500,00	786.250,00	786.250,00	550.375,00	235.875,00
V - Assistenza tecnica	28.305.010,00	14.152.505,00	14.152.505,00	9.906.753,50	4.245.751,50
TOTALE	786.250.182,00	393.125.091,00	393.125.091,00	275.187.563,70	117.937.527,30

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

Tavola n. 11.30

Stato di avanzamento finanziario al 31 dicembre 2020 a valere sul POR FSE 2014-2020						
(importi in euro)						
Codice Asse	ASSE PRIORITARIO	FSE Nr. progetti	Programmato 2014-2020	Impegni giuridicamente vincolanti	di cui UE	di cui Regione
I	Occupazione	2.994	449.735.348,00	486.784.034,30	243.392.017,15	73.017.605,15
II	Inclusione sociale e lotta contro la povertà	812	181.226.368,00	204.539.143,72	102.269.571,86	30.680.871,56
III	Istruzione e formazione	1.019	125.410.956,00	155.086.574,50	77.543.287,25	23.262.986,18
IV	Capacità istituzionale ed amministrativa	4	1.572.500,00	1.424.800,00	712.400,00	213.720,00
V	Assistenza tecnica	101	28.305.010,00	24.432.420,60	12.216.210,30	3.664.863,09
TOTALE		4.930	786.250.182,00	872.266.973,12	436.133.486,56	130.840.045,97

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

Dalla tavola da ultimo indicata emerge inoltre che la Regione ha impegnato al 31 dicembre 2020, con risorse a carico del proprio bilancio, la somma di euro 130.840.045,97 che eccede di euro 12.902.518,67 la dotazione programmata a suo carico.

11.4.7 Relazione di attuazione del programma operativo regionale FSE

Con nota n.5087/2021 la Regione ha rappresentato che la relazione di attuazione del POR FSE, relativa al 2020, che al momento della richiesta istruttoria avanzata dalla Sezione era ancora in fase di predisposizione da parte dell'Autorità di gestione, sarebbe stata successivamente inviata alla Commissione europea entro il termine di scadenza del 31 maggio 2021, come previsto dall'art. 111.1 del Regolamento n.1303/2013.

La relazione, nella quale – ricorda l'Ente - sono indicati tutti i dati finanziari e gli indicatori di *output* e di risultato oltre a quelli relativi al *Performance Framework*, si compone oltre che, analogamente a quella del FESR, della panoramica generale sull'attività svolta nel 2020 e per ogni asse, nonché della sintesi degli esiti emersi, anche della valutazione specifica riguardante l'FSE: nel corso del 2020 sono stati predisposti i rapporti preliminari dei due temi “4. Efficacia delle politiche integrate per l'inclusione attiva attraverso il lavoro” ed “5. Efficacia delle politiche volte a sostenere la crescita delle competenze

tecnologiche, tecniche e professionali per favorire l'occupazione nelle filiere strategiche dell'economia regionale"; sono stati inoltre redatti i rapporti finali dei primi tre temi "1. Efficacia delle politiche formative finalizzate alla buona e qualificata occupazione dei giovani"; "2. Efficacia delle politiche formative e delle politiche attive del lavoro per sostenere l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro contrastando la disoccupazione di lunga durata"; "3. Efficacia delle politiche a sostegno dell'innovazione e del riposizionamento strategico del sistema imprenditoriale". E' stata poi avviata l'attività per la valutazione unitaria, in particolare sull'attuazione del Patto per il lavoro di particolare interesse per il FSE⁴⁰;

11.4.8 Valutazione del Programma Operativo⁴¹

In attuazione del regolamento (UE) 1303/2013⁴², l'autorità di gestione ha predisposto il piano di valutazione⁴³ anche per il POR FSE strutturato, al pari di quello sul POR FESR⁴⁴, in sinergia e raccordo con il piano regionale unitario delle valutazioni che la Regione Emilia-Romagna ha deciso di definire in raccordo con i piani di valutazione dei singoli programmi operativi allo scopo di cogliere gli effetti integrati dei diversi strumenti finanziari, di derivazione europea, nazionale, regionale, sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'amministrazione.^{45 46}

Il Piano di valutazione del PO FSE ha l'obiettivo generale di misurare l'efficacia, l'efficienza, l'impatto del programma e l'ambito di analisi riguarda il complesso degli interventi sull'intero territorio regionale: valutazioni territoriali e settoriali sono svolte nell'ambito della valutazione unitaria dei Fondi SIE, garantendo omogeneità metodologica ed operativa. Nel sistema delle valutazioni si riscontrano valutazioni di carattere operativo, in relazione agli specifici obiettivi delle priorità di investimento con la finalità di offrire in modo ricorrente giudizi di efficienza ed efficacia delle operazioni finanziate e valutazioni di carattere strategico, finalizzate ad offrire giudizi sull'impatto degli interventi realizzati e sul loro contributo al raggiungimento degli obiettivi specifici previsti nel programma.

In ordine un primo livello di valutazione - "*on going*" - attinente al raggiungimento dei risultati associati agli obiettivi tematici, i cinque temi di indagine riguardano: 1) efficacia delle politiche formative finalizzate alla buona e qualificata occupazione dei giovani (Asse I); 2) efficacia delle politiche formative e delle politiche attive del lavoro per sostenere l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro

⁴⁰ Nel sito internet del POR FSE è stata creata una sezione dedicata alla valutazione, che contiene i materiali e i documenti collegati al processo valutativo, nonché i risultati delle valutazioni svolte <https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/POR-2014-2020/monitoraggio-e-valutazione/valutazione>.

⁴¹ Nel presente paragrafo viene illustrato il sistema di valutazione del Programma Operativo riferendosi alla fonte di informazione, documentazione e atti consultabile al link: <https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/POR-2014-2020/monitoraggio-e-valutazione/valutazione>.

⁴² Cfr., art. 114 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 "1. L'autorità di gestione o lo Stato membro preparano un piano di valutazione per uno o più programmi operativi. Il piano di valutazione è presentato al comitato di sorveglianza al più tardi entro un anno dall'adozione del programma operativo [...]".

⁴³ Approvato dal Comitato di Sorveglianza il 23 maggio 2016. Cfr., fonte: <https://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/sito-fse/POR-2014-2020/monitoraggio-e-valutazione/valutazione>.

⁴⁴ Cfr., paragrafo 11.2.5.

⁴⁵ Cfr., Deliberazione di Giunta regionale n. 1225 del 1° agosto 2016 avente ad oggetto "Approvazione Piano regionale unitario delle valutazioni 2014-20 Emilia-Romagna (PRUV-ER 2014-20), ai sensi dell'articolo 56, comma 1, del regolamento UE 1303/2013". Il PRUV è articolato su due livelli: un primo livello regionale unitario, di visione trasversale, in cui oggetto di valutazione è la *policy* e i programmi sono visti come strumenti che concorrono in maniera integrata al raggiungimento degli obiettivi della policy, sia essa di tipo territoriale o settoriale; un secondo livello in ordine a ciascun programma, in cui l'oggetto di valutazione può essere un singolo piano, una singola azione o il contributo del programma al raggiungimento di un risultato atteso associato ad un obiettivo tematico/asse o a una strategia (valutazioni tematiche "*on going*").

⁴⁶ Il piano di valutazione del POR FSE 2014-2020 ed il PRUV sono definiti in coerenza con gli indirizzi contenuti nelle linee-guida sui piani di valutazione della Commissione Europea dell'aprile 2014, con l'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 per l'impiego dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei, con le note della Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e con gli indirizzi forniti nell'ambito degli incontri della Rete dei Nuclei di Valutazione.

contrastando la disoccupazione di lunga durata (Asse I); 3) efficacia delle politiche a sostegno dell'innovazione e del riposizionamento strategico del sistema imprenditoriale (Asse I); 4) efficacia delle politiche integrate per l'inclusione attiva attraverso il lavoro (Asse II); 5) efficacia delle politiche volte a sostenere la crescita delle competenze tecnologiche, tecniche e professionali per favorire l'occupazione nelle filiere strategiche dell'economia regionale (Asse III).

Un secondo livello di valutazione "trasversale", avente ad oggetto la *policy* perseguita dai programmi operativi, si svolge invece sui seguenti ambiti di valutazione unitaria individuati dal comitato permanente per il coordinamento e l'integrazione della programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE:

1. Patto per il lavoro: le politiche per l'occupazione;
2. *Smart Specialisation Strategy*: le politiche per l'innovazione;
3. Politiche per la sostenibilità ambientale: *Climate change*;
4. Politiche territoriali di sviluppo⁴⁷;
5. Agenza digitale;
6. Valutazione Piano di Rafforzamento Amministrativo;
7. Valutazione dei piani di comunicazione dei programmi regionali.

11.5 Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)

L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca⁴⁸. Obiettivi della politica agricola comune (PAC) sono: a) incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; b) assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura; c) stabilizzare i mercati; d) garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; e) assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori⁴⁹.

Dedicati al finanziamento delle spese agricole, al fine di conseguire gli obiettivi indicati, sono il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), entrambi parte del bilancio generale dell'Unione europea⁵⁰.

In particolare il FEASR contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020, promuovendo lo sviluppo rurale sostenibile nell'Unione, in via complementare agli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca, contribuisce allo sviluppo di un settore agricolo dell'Unione caratterizzato da un maggiore equilibrio territoriale e ambientale nonché più rispettoso del clima, resiliente, competitivo e innovativo, contribuisce, altresì allo sviluppo di territori rurali⁵¹.

Per quanto attiene in particolare al sostegno allo sviluppo rurale⁵², lo stesso, nell'ambito generale della PAC, contribuisce a stimolare la competitività del settore agricolo, garantire la gestione sostenibile delle risorse naturali e l'azione per il clima, realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato delle economie e comunità rurali, compresi la creazione e il mantenimento di posti di lavoro.

Il programma di sviluppo rurale (PSR) 2014-2020 della Regione Emilia-Romagna, finanziato con il FEASR, è stato originariamente approvato con decisione (UE) n. 3530 del 26 maggio 2015 e delibera

⁴⁷ Cfr. piano di valutazione FSE nel quale, in ordine a tale ambito di valutazione, si chiarisce che il Documento Strategico Regionale identifica nelle aree interne, città e area del sisma, i pilastri della politica territoriale di sviluppo.

⁴⁸ Art. 38, comma 1, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

⁴⁹ Art. 39, comma 1, del medesimo TFUE.

⁵⁰ Art. 3 del regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 1306/2013 rubricato "Fondi per il finanziamento delle spese agricole".

⁵¹ Art. 3 regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio 1305/2013.

⁵² Art. 4 reg. del Parlamento Europeo e del Consiglio 1305/2013.

di Giunta regionale 636/2015, e successivamente modificato una prima volta nel 2018,⁵³ al fine di modulare le risorse finanziarie tra diversi tipi di operazione nell'ambito della stessa area, una seconda volta nel 2020, con l'introduzione tra l'altro al PSR 2014-2020 dello studio per l'applicazione del metodo dei "costi standard" al tipo di operazione 4.4.03⁵⁴ e al fine di rivedere l'allocazione di una parte non significativa di risorse che con la destinazione iniziale non avevano possibilità di esse utilizzate a pieno, spostandole verso altre linee di intervento maggiormente soddisfatte dei fabbisogni del sistema produttivo e territoriale che non avevano la possibilità di essere colti per carenza di risorse. Tali riallocazioni – fa sapere la Regione nella nota 5087/2021 – effettuate nella misura del 2 per cento delle risorse totali del PSR "non hanno alterato l'equilibrio finanziario fra gli obiettivi generali del PSR". Oltre alle menzionate modifiche del programma di sviluppo regionale, l'approvazione di un'ulteriore versione (la n. 10.1)⁵⁵ dello stesso è stata indotta dall'emergenza sanitaria scoppiata nel 2020, come evidenziato nella nota di risposta alla richiesta istruttoria della Sezione in cui la Regione motiva la modifica del programma con "l'esigenza di sostenere l'economia regionale e, in particolare quella agricola, nel difficile momento caratterizzato dalle conseguenze dell'emergenza Covid-19 attraverso un pacchetto di azioni volte a rilanciare l'economia del territorio sui mercati nazionali ed esteri". Fra le novità introdotte è altresì da segnalare l'ulteriore allegato 22 al PSR 2014-2020 avente ad oggetto la "Revisione delle zone soggette a vincoli naturali significativi diverse dalle zone montane"⁵⁶.

"In tale cornice – prosegue la Regione - si configurano le modifiche finanziarie proposte che riallocano le risorse per soddisfare fabbisogni di investimento delle aziende e la previsione di una nuova misura, finanziata prevalentemente con risorse regionali, che fornisca una risposta ai problemi di liquidità delle aziende agricole che hanno attivato investimenti per la diversificazione dell'attività, quali l'agriturismo e le fattorie didattiche e che, per limitare la diffusione del Covid-19, hanno dovuto interrompere la propria attività. Sempre a supporto delle aziende agricole per incentivare interventi di adattamento climatico, è stata inserito *ex novo* il tipo di operazione 'Prevenzione danni al potenziale produttivo frutticolo da gelate primaverili'. Si inserisce in tale modifica l'acquisizione delle risultanze del complesso lavoro di ridefinizione delle aree svantaggiate non montane che ha condotto all'emanazione del Decreto ministeriale nr. 6277".

11.5.1 Programmazione 2014-2020 del FEASR e riprogrammazione in conseguenza della pandemia

Anche il FEASR, come il FESR e il FSE, è stato oggetto di una riprogrammazione nel 2020 conseguente all'emergenza sanitaria⁵⁷.

⁵³ Il programma è stato modificato una prima volta con decisione della Commissione Europea C(2018)8506 del 5 dicembre 2018 e delibera di Giunta regionale n. 2138 del 10 dicembre 2018.

⁵⁴ La seconda modifica (versione 9.2) al PSR è stata approvata con decisione della Commissione Europea C(2020) 2184 del 3 aprile 2020, acquisita con delibera di giunta regionale n. 322 dell'8 aprile 2020. Fonte: sito istituzionale regione Emilia-Romagna link: <https://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/psr-2014-2020/il-psr-2014-2020/programma-di-sviluppo-rurale>.

⁵⁵ La versione 10.1 del programma di sviluppo rurale è stata approvata con Decisione della Commissione Europea C(2020) 6376 final del 14 settembre 2020, successivamente acquisita con delibera di Giunta regionale n. 1219 del 21 settembre 2020.

⁵⁶ Con d.g.r.1219/2020 la Regione prende atto della decisione della Commissione europea e della nuova versione 10.1 del Programma, nonché conferma la formulazione del nuovo Allegato 22.

⁵⁷ Il contributo del FEASR alla gestione dell'emergenza Covid-2019 è stato previsto dal Regolamento (UE) 2020/558 del 23 aprile 2020 che modifica i regolamenti (UE) 1301/2013 e 1303/2013 (introducendo misure specifiche volte a fornire flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali e di investimento europei in risposta all'epidemia di Covid-19); dal Regolamento (UE) 2020/872 del 24 giugno 2020 che modifica il regolamento (UE) 1305/2013 (introducendo una misura specifica volta a fornire un sostegno temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in risposta all'epidemia di Covid-19).

Al riguardo la Regione, in risposta alla richiesta istruttoria della Sezione, conferma che il programma di sviluppo rurale è intervenuto a sostegno dell'economia regionale agricola per contrastare le conseguenze dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia Covid-19, attraverso un pacchetto di azioni volte a rilanciare l'economia del territorio dando slancio agli investimenti sui mercati nazionali ed esteri. In particolare i principali interventi realizzati a sostegno delle imprese riguardano:

- posticipo del termine di fine raccolta delle domande di sostegno dei bandi che risultavano in corso e quindi non scaduti, così da favorire al massimo la partecipazione delle imprese;
- pubblicazione di un bando di 400.000 euro per le attività formative dedicato all'acquisizione da parte delle aziende agricole delle informazioni per la corretta applicazione dei protocolli di sicurezza anti Covid-19, a tutela dei lavoratori e della salubrità dei prodotti;
- pubblicazione bando di euro 1.242.502 a sostegno della promozione così da affiancare le aziende agricole nel rilancio e nella ripresa delle esportazioni bruscamente ridimensionate;
- inserimento *ex novo* della misura “M21- Aiuto eccezionale e temporaneo a favore di agricoltori e piccole e medie imprese attivi nel settore della trasformazione, della commercializzazione e/o dello sviluppo di prodotti agricoli”, che fornisca una risposta ai problemi di liquidità delle aziende agricole che hanno dovuto interrompere la propria attività attivando investimenti per la diversificazione della produzione, quali l'agriturismo e le fattorie didattiche. La disponibilità finanziaria di tale misura è di 2.980.000 euro, di cui 300.000 derivante da riallocazione di economie tra tipi di operazioni e 2.680.000 a carico del bilancio regionale;

affiancamento ai Gruppi di Azione Locale (GAL) nella previsione di misure straordinarie di sostegno alle aziende da applicare sui rispettivi territori.

11.5.2 Attuazione 2020 del programma di sviluppo rurale FSR

In linea con la strategia Europea 2020 e con gli obiettivi generali della PAC, il programma si sviluppa per “priorità” che determinano i principali “macrotemi” nei quali il disegno strategico è articolato ovvero “competitività”, “ambiente e clima”, “sviluppo del territorio” e quello, trasversale, relativo a “conoscenza e innovazione”.

La Regione ha scelto di attivare 17 “focus area” nell'ambito delle quali programmare gli interventi distribuiti in 70 tipi di operazioni⁵⁸, riconducibili ai quattro ambiti “conoscenza”, “investimenti”, “aiuti” e “innovazione”, e 15 misure.⁵⁹

Rispondendo alla richiesta della Sezione, la Regione ha chiarito che le risorse pubbliche mobilitate per il finanziamento degli interventi, i cui pagamenti sono gestiti dall'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (AGREA) per l'Emilia-Romagna⁶⁰, ammontano a quasi 1.174 milioni di euro, di cui 506 milioni a carico del FEASR (pari al 43,12 per cento) e 668 milioni a carico dello Stato membro (pari al 56,88 per cento, precisando che “la dotazione finanziaria complessiva è di 1.236 milioni e comprende le risorse aggiuntive regionali (61,93 milioni)”.

⁵⁸ Operazione: un progetto, un contratto, un'azione o un gruppo di progetti, selezionati dalle autorità di gestione dei programmi in questione o sotto la loro responsabilità, che contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di una o più priorità correlate; nel contesto degli strumenti finanziari, un'operazione è costituita dai contributi finanziari di un programma agli strumenti finanziari e dal successivo sostegno finanziario fornito da tali strumenti finanziari. Cfr., art. 2, punto n. 9, del regolamento (UE) 1303/2013.

⁵⁹ Misura: una serie di interventi che contribuiscono alla realizzazione di una o più delle priorità dell'Unione in materia di sviluppo rurale (art. 2, lettera c), del Regolamento (UE) n. 1305/2013).

⁶⁰ Istituita con l.r. 21/2001 e riconosciuta, ai sensi dell'art. 2, quale organismo pagatore regionale.

Nella tavola 11.31 sono rappresentati i valori delle risorse destinate al programma di sviluppo rurale, incluse, nella colonna dotazione finanziaria, anche le risorse aggiuntive regionali pari a euro 61,93 milioni, cd. *tot up* (lo scorso esercizio erano pari a 33,2 milioni); le risorse a titolo di partecipazione dello Stato membro sono di euro 467.612.577,23 provenienti dal Fondo di rotazione previsto dalla l. n. 183 del 16 aprile 1987 e quelle a carico del bilancio regionale sono di euro 262.268.286,50.

Da un raffronto con le risorse dedicate al programma nel 2019, si è registrato un incremento sia della quota nazionale (salita dal valore di euro 467.565.603,35 a quello attuale di euro 467.612.577,23) sia della quota regionale (cresciuta da euro 233.585.258,58 del 2019 agli attuali 262.268.286,50).

Tavola n. 11.31

Dotazione Finanziaria FEASR 2014-2020				
PRIORITA'	Dotazione finanziaria	Quota FEASR	Quota fondo nazionale	Quota regionale
P2	235.415.677,91	98.872.869,38	91.306.068,15	45.236.740,38
P3	293.189.549,55	118.730.344,58	109.643.838,61	64.815.366,36
P4	471.871.935,49	189.759.018,58	175.236.644,71	106.876.272,19
P5	67.130.917,54	27.364.155,76	25.269.960,17	14.496.801,62
P6	139.403.647,00	59.032.852,59	54.515.032,24	25.855.762,18
ASSISTENZA TECNICA	29.234.137,00	12.605.759,87	11.641.033,35	4.987.343,77
TOTALI	1.236.245.864,49	506.365.000,76	467.612.577,23	262.268.286,50

La dotazione finanziaria complessiva comprende le risorse aggiuntive regionali (61,93 M€)

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

La priorità 1, trasversale a tutto il programma di sviluppo regionale in quanto tesa a promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale nelle zone rurali, è ricompresa negli importi delle altre priorità.

Mentre le risorse finanziarie del FEASR e del Fondo di rotazione affluiscono, per specifiche disposizioni comunitarie e nazionali, direttamente al bilancio dell'agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (AGREA) senza transitare nel bilancio regionale, in quest'ultimo sono viceversa iscritte le risorse di cofinanziamento regionale per il successivo trasferimento alla medesima Agenzia.

11.5.3 I macrotemi del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020

La tavola 11.32 evidenzia i "macrotemi", le "priorità"⁶¹ dell'Unione in materia di sviluppo rurale e i "focus area" attivati dalla Regione mentre la successiva tavola 11.33 evidenzia le 15 misure e le 70 operazioni che interessano il programma.

⁶¹ Previste dall'art. 5 del Regolamento (UE) n. 1305 del 2013

Tavola n. 11.32

		PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO RURALE 2014-2020		Focus Area (FA)	
N.	Macrotema	Priorità			
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 delle filiere agroalimentari, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere animale e la gestione dei rischi nel settore agricolo.	P2A	Migliorare le prestazioni economiche di tutte le aziende agricole e incoraggiare 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	
			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	
			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	
3	AMBIENTE E CLIMA	P4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;	P4C	Prevenzione dell'erosione dei suoli e migliore gestione degli stessi	
			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	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

Tavola n. 11.33

Misure	Operazioni
M01 Trasferimento di conoscenze e azioni di informazione	Sostegno alla formazione professionale ed acquisizione di competenze Scambi interaziendali di breve durata e visite alle aziende agricole e forestali
M02 - Servizi di consulenza, di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	Servizi di consulenza
M03 - Regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari	Partecipazione a regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari Attività di promozione e informazione da gruppi di produttori sui mercati interni Investimenti in aziende agricole in approccio individuale e di sistema
M04 - Investimenti in immobilizzazioni materiali	Investimenti in azienda agricola per giovani agricoltori beneficiari di premio di primo insediamento Invasi e reti di distribuzione collettiva Investimenti per la riduzione di gas serra e ammoniaca Investimenti in aziende agricole con strumenti finanziari Investimenti rivolti ad imprese agroindustriali in approccio individuale e di sistema Investimenti rivolti ad imprese agroindustriali con strumenti finanziari Infrastrutture viarie e di trasporto Infrastrutture irrigue Ripristino di ecosistemi Prevenzione danni da fauna Realizzazione di fasce tampone e bacini di fitodepurazione di contrasto ai nitrati
M05 - Ripristino del potenziale produttivo agricolo danneggiato da calamità naturali e da eventi catastrofici e introduzione di adeguate misure di prevenzione	Investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze delle calamità naturali, avversità climatiche Investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze derivanti da eventi sismici Investimenti in azioni di prevenzione volte a ridurre le conseguenze derivanti da avversità biotiche Ripristino del potenziale produttivo danneggiato da calamità naturali, avversità atmosferiche e eventi catastrofici Prevenzione danni al potenziale produttivo frutticolo da gelate primaverili
M06 - Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese	Aiuto all'avviamento d'impresa per giovani agricoltori Aiuto all'avviamento di imprese extra-agricole in zone rurali Creazione e sviluppo di agriturismi e fattorie didattiche Diversificazione attività agricole con impianti per la produzione di energia da fonti alternative Investimenti rivolti alla produzione di energia da sottoprodotti
M07 - Servizi di base e rinnovamento dei villaggi nelle zone rurali	Realizzazione di impianti pubblici per la produzione di energia da fonti rinnovabili Realizzazione di infrastrutture di accesso in fibra ottica Creazione miglioramento di servizi di base ICT a livello locale Strutture polifunzionali socio-assistenziali per la popolazione Strutture per servizi pubblici Attività di studio dello stato di conservazione della biodiversità
M08 - Investimenti nello sviluppo delle aree forestali e nel miglioramento della redditività delle foreste	Imboschimenti permanenti in terreni agricoli e non agricoli di pianura e collina Arboricoltura da legno consociata - ecocompatibile Arboricoltura da legno - Pioppicoltura ordinaria Prevenzione delle foreste danneggiate da incendi, calamità naturali ed eventi catastrofici Sostegno al ripristino delle foreste danneggiate da incendi calamità naturali ed eventi catastrofici Investimenti diretti ad accrescere la resilienza ed il pregio ambientale degli ecosistemi forestali Accrescimento del valore economico delle foreste
M10 - Pagamenti agro-climatico-ambientali	Produzione integrata Gestione degli effluenti Incremento sostanza organica Agricoltura conservativa e incremento sostanza organica Biodiversità animale di interesse zootecnico: tutela delle razze animali autoctone a rischio di erosione genetica Biodiversità vegetale di interesse agrario: tutela delle varietà vegetali autoctone a rischio di erosione genetica Gestione sostenibile della praticoltura estensiva Gestione di fasce tampone di contrasto ai nitrati Gestione collegamenti ecologici siti Natura 2000 e conservazione spazi naturali e seminaturali e del paesaggio agrario
M11 - Agricoltura biologica	Ritiro seminativi dalla produzione per 20 anni a scopi ambientali e gestione collegamenti ecologici siti Natura 2000 Conversione a pratiche e metodi biologici Mantenimento pratiche e metodi biologici
M12 - Indennità Natura 2000 e indennità connesse alla direttiva quadro sulle acque	Compensazione del mancato reddito e dei costi aggiuntivi da vincoli ambientali nelle aree agricole dei siti Natura 2000
M13 - Indennità a favore delle zone soggette a vincoli naturali o ad altri vincoli specifici	Pagamenti compensativi nelle zone montane Pagamenti compensativi per le altre zone soggette a vincoli naturali significativi
M16 - Cooperazione	Gruppi operativi del PEI per la produttività e la sostenibilità dell'agricoltura Supporto per progetti pilota e per lo sviluppo di nuovi prodotti, pratiche, processi e tecnologie nel settore agricolo e agroindustriale Sviluppo e commercializzazione dei servizi turistici per il turismo rurale - associazioni di operatori agrituristici e fattorie didattiche Sviluppo e commercializzazione dei servizi turistici inerenti il turismo rurale - Itinerari turistici Cooperazione per lo sviluppo e la promozione di filiere corte Salvaguardia della biodiversità regionale Elaborazione di Piani di gestione forestale Agricoltura sociale in aziende agricole in cooperazione con i Comuni o altri enti pubblici Promozione e implementazione di servizi di educazione alimentare e di educazione alla sostenibilità
M19 - Sostegno allo sviluppo locale LEADER - (SLTP - sviluppo locale di tipo partecipativo)	Costi di preparazione della strategia di sviluppo locale Azioni ordinarie per l'attuazione della strategia Azioni specifiche per contribuire a livello locale al raggiungimento degli obiettivi delle aree tematiche della strategia Azioni di progetto di cooperazione Leader di supporto per i progetti di cooperazione Leader Costi di esercizio Costi di animazione
M21 - Aiuto eccezionale e temporaneo a favore di agricoltori e pmi attivi nel settore della trasformazione, della commercializzazione e/o dello sviluppo di prodotti agricoli, che sono particolarmente colpiti dalla crisi dovuta alla pandemia di covid-19	Sostegno a favore di agricoltori colpiti dalla emergenza covid-19

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

11.5.4 Stato di attuazione del PSR

Nel dare atto dell'attuazione del programma di sviluppo rurale, la Regione ha dichiarato che al mese di dicembre 2020 sono stati pubblicati circa n. 420 bandi. I contributi concessi ammontano ad oltre 1,117 milioni di euro (90 per cento disponibilità) e quelli pagati sono pari a 783 milioni (63 per cento disponibilità). I soggetti che hanno beneficiato dei contributi del PSR sono oltre 24 mila, di cui 1,3 per cento sono soggetti pubblici che intercettano il 14 per cento dei contributi concessi; il 98 per cento delle aziende sono agricole e il 20 per cento sono aziende biologiche; 16.500 sono imprese individuali, la cui titolarità è per il 26,72 per cento in capo a donne e il 17,27 per cento in capo a giovani.

La Regione, in ordine all'avanzamento del programma per “macrotemi” e distinguendo in relazione allo *step* dei bandi, rappresenta che le risorse messe a bando si sono concentrate per il 46 per cento sulla competitività, per il 43 per cento sull'ambiente e per l'11 per cento sullo sviluppo del territorio.

I contributi concessi per il 43 per cento sono stati concentrati sul macrotema competitività, il 48 per cento su quello ambientale e il 10 per cento sullo sviluppo del territorio.

Il 39 per cento dei pagamenti è stato destinato alla competitività, il 55 per cento all'ambiente e il 6 per cento allo sviluppo del territorio.

Le operazioni inerenti alla “competitività” sostengono lo sviluppo delle imprese agricole e agroindustriali e il ricambio generazionale. Gli impegni complessivi ammontano a 466.8 milioni di euro (il 93 per cento della disponibilità). I contributi pagati sono pari al 59 per cento della disponibilità e ammontano a 298 milioni di euro.

Il tema “ambiente e clima” promuove la sostenibilità ambientale dei processi produttivi attraverso l'attivazione di varie misure, cosiddette “misure a superficie”.⁶² Al 31 dicembre 2020 sono stati concessi contributi per 513,3 milioni di euro, di cui 86,5 milioni sono impegni di natura poliennale relativi al precedente periodo di programmazione. Sono stati erogati contributi per 421 milioni di euro (84 per cento della disponibilità).

Il tema relativo allo “sviluppo del territorio” sostiene la crescita territoriale equilibrata attraverso il contributo di varie misure che a favore di interventi per migliorare la qualità della vita, l'accesso ai servizi, la diffusione della banda larga e lo sviluppo delle economie locali attraverso l'approccio *bottom up (leader)*. Sono stati concessi contributi per 107 milioni (78 per cento disponibilità), di cui 47 milioni pagati (35 per cento della disponibilità).

L'assistenza tecnica ha concesso contributi per 22.736.757 di euro, di cui euro 16.307.036 pagati (56 per cento della disponibilità).

La tavola che segue rappresenta lo stato impegni/pagamenti in riferimento al Fondo Fear.

⁶² Per le quali il contributo è erogato in base alla superficie impegnata.

Tavola n. 11.34

PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO RURALE 2014-2020									
Priorità trasversale *	Priorità	Dotazione finanziaria	Impegni giuridicamente vincolanti	di cui UE	di cui Stato	di cui Regione	Impegni su dotazione finanziaria (%)	Pagamenti	Pagamenti su dotazione finanziaria (%)
		a	b = b ¹ + b ² + b ³	b ¹	b ²	b ³	c = b/a	d	e = d/a
	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	232.835.782,38	214.154.726,83	89.705.147,27	82.831.635,99	41.617.943,57	92%	144.568.560	62%
	P3: Promuovere l'organizzazione della filiera alimentare, compresa la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, il benessere animale e la gestione dei rischi nel settore agricolo;	283.289.923,31	240.195.192,37	95.879.177,77	88.532.591,42	55.783.423,18	85%	142.022.019	50%
P 1: promuovere il trasferimento della conoscenza e l'innovazione nel settore agricolo e forestale e nelle zone rurali	P4: Preservare, ripristinare e valorizzare gli ecosistemi connessi all'agricoltura e alla silvicoltura;	392.470.552,34	389.053.754,03	154.047.818,74	142.244.154,70	92.761.780,59	99%	322.320.752	82%
	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;	60.006.700,32	44.414.238,30	17.568.723,67	16.222.548,74	10.622.965,89	74%	15.394.242	26%
	P6: Adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali	138.758.020,65	106.372.871,20	44.789.982,06	41.358.022,40	20.224.866,74	77%	46.599.805	34%
	Assistenza tecnica	29.234.137,00	22.736.757,44	9.804.089,81	9.052.867,34	3.879.800,29	78%	16.307.036	56%
	Trasferimenti programmazione 2007-2013	99.650.748,49	99.650.748,49	42.969.402,75	39.676.942,02	17.004.403,72	100%	96.137.062	96%
	TOTALI	1.236.245.864,49	1.116.578.288,66	454.764.342,07	419.918.762,61	241.895.183,98	90%	783.349.475,80	63%

*la priorità 1 non ha una dotazione finanziaria propria, ma risulta spalmata trasversalmente sulle altre cinque priorità
Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

11.5.5 Risorse finanziarie a carico del bilancio della Regione Emilia-Romagna

Come già evidenziato, le risorse finanziarie del FEASR e del Fondo di rotazione affluiscono direttamente al bilancio dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura, senza transitare nel bilancio regionale, ove sono viceversa iscritte le risorse regionali per il successivo trasferimento alla medesima Agenzia a titolo di cofinanziamento: pertanto, nel bilancio regionale trova iscrizione solo la parte di risorse che sono a carico della finanza locale alle quali si aggiungono le risorse aggiuntive decise dalla Regione Emilia-Romagna: le cosiddette “*top up*” pari a euro 61,93 milioni. Nella tavola 11.35 si dà evidenza delle somme a carico del bilancio regionale pari a complessivi euro 262.268.286,50.

Tavola n. 11.35

Dotazione Finanziaria FEASR 2014-2020	
(importi in euro)	
PRIORITA'	Quota regionale
P2	45.236.740,38
P3	64.815.366,36
P4	106.876.272,19
P5	14.496.801,62
P6	25.855.762,18
ASSISTENZA TECNICA	4.987.343,77
TOTALI	262.268.286,50

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

La priorità 1, trasversale a tutto il Programma di Sviluppo Regionale, è ricompresa – si ricorda - negli importi delle altre priorità.

11.6 Programmazione 2014-2020 Fondo europeo degli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

Il Fondo europeo degli affari marittimi e la pesca per il periodo 2014-2020 – FEAMP è uno fondi strutturali dell'Unione europea (fondi SIE), la cui fonte di disciplina è, oltre al regolamento 1303/2013, recante disposizioni comuni, il regolamento (UE) 508/2014.

Obiettivi del fondo FEAMP, ai sensi dell'art 5 del regolamento (UE) n. 508 del 2014, sono : a) promuovere una pesca e un'acquacoltura competitive, sostenibili sotto il profilo ambientale, redditizie sul piano economico e socialmente responsabili; b) favorire l'attuazione della politica comune della pesca (PCP); c) promuovere uno sviluppo territoriale equilibrato e inclusivo delle zone di pesca e acquacoltura; d) favorire lo sviluppo e l'attuazione della PMI dell'Unione in modo complementare rispetto alla politica di coesione e alla PCP.

Il programma operativo FEAMP 2014-2020 (PO FEAMP) è stato approvato dalla Commissione Europea con decisione di esecuzione C (2015) 8452 del 25 novembre 2015 e identifica, tra l'altro, le Regioni quali organismi intermedi delegati all'attuazione di parte del programma stesso. L'articolo n. 3 della decisione prevede che la partecipazione massima autorizzata del FEAMP, per il periodo dal 2014 al 2020, sia fissata ad euro 537.262.559,00.

In particolare, il programma operativo si inquadra nella più ampia visione della Strategia Europa 2020, per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, e ha quale obiettivo generale quello di favorire la gestione sostenibile delle attività di pesca e di acquacoltura, incentivando al contempo la competitività e la relativa capacità di generare sviluppo, occupazione e coesione territoriale.⁶³

È un programma molto articolato, composto da 43 misure di competenza concorrente Stato-Regioni e da 3 misure per lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD) delegate interamente alle Regioni, che prevede l'erogazione di aiuti attraverso il sistema di bandi di gara ed azioni svolte direttamente dalla Regione e da gruppi di azione locale nel settore della pesca (FLAG).⁶⁴

Il programma è suddiviso in sei "priorità", previste dall'art. 6 del regolamento, articolate in obiettivi specifici e misure. La quota a carico dell'Unione europea a titolo di partecipazione del FEAMP è, come precedentemente indicato, pari ad euro 537.262.559,00, quella a titolo di contropartita nazionale (a carico dello Stato e delle Regioni) è pari ad euro 440.845.123,00 per un importo complessivo del programma di euro 978.107.682,00.

La tavola 11.36 indica per ciascuna priorità gli importi a titolo di partecipazione del Fondo SIE, come da programma operativo.⁶⁵

Tavola n. 11.36

Contributo del FEAMP previsto per priorità (1)		Contributo del FEAMP previsto per priorità (1)	
Priorità	Importo in euro	Importo in euro	
1	173.055.785,00	187.761.765,00	
2	110.567.415,00	77.773.486,00	
3	102.428.971,00	102.428.971,00	
4	42.430.000,00	42.713.074,00	
5	72.088.028,00	90.292.903,00	
6	4.445.560,00	4.045.560,00	
Assistenza tecnica	32.246.800,00	32.246.800,00	
Totale	537.262.559,00	537.262.559,00	
(1) https://pofeamp.politicheagricole.it/it/il-programma/dotazione-finanziaria/		CCI 2014IT14MFOP001-European Maritime and Fisheries Fund - Operational Programme for Italy-V.7.0- Il Programma Operativo è stato caricato su SFC in data 2/12/2020 ed è in attesa di approvazione da parte della Commissione Europea (v. https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8752 al 30/03/2021	

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

L'autorità di gestione è il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali mentre alle regioni/province autonome è riservato il ruolo di organismo intermedio.

Con deliberazione CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015⁶⁶ è stato disposto che la copertura della spesa pubblica nazionale, per le misure interessate dalla gestione regionale, sia assicurata per il 70 per cento dal Fondo di rotazione di cui alla l. n. 183/1987 e per la restante quota del 30 per cento dai bilanci delle regioni.

Nello specifico, l'organismo intermedio Regione Emilia-Romagna, con una dotazione finanziaria di oltre 39 milioni di euro per il periodo 2014-2020, sostiene interventi per la transizione verso una pesca

⁶³ PO FEAMP pg. 52 consultabile nel relativo *link*.

⁶⁴ Art. 61 comma 1 del regolamento (UE) 508/2014: "Ai fini del FEAMP, i gruppi di azione locale di cui all'articolo 32, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1303/2013 sono designati gruppi di azione locale nel settore della pesca (FLAG)".

⁶⁵ Fonte: <https://pofeamp.politicheagricole.it/it/il-programma/dotazione-finanziaria/>.

⁶⁶ Deliberazione CIPE n. 10 del 28 gennaio 2015 "Definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei per il periodo di programmazione 2014-2020 e relativo monitoraggio. Programmazione degli interventi complementari di cui all'articolo 1, comma 242, della legge n. 147/2013 previsti nell'accordo di partenariato 2014-2020".



sostenibile, per l'aumento della redditività e della competitività della pesca e dell'acquacoltura, per la diversificazione delle attività economiche, con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro e migliorare la qualità della vita nelle zone costiere.

11.6.1 Modifiche 2020 al FEAMP dettate dall'emergenza Covid-19

In ordine alla richiesta di elementi conoscitivi su quale sia stata l'incidenza dell'emergenza sanitaria sulla programmazione dei fondi, la Regione ha richiamato i regolamenti (UE) 460/2020, 558/2020 e 560/2020, adottati nel 2020 a modifica del regolamento (UE) 508/2014, finalizzati ad attenuare gli impatti della pandemia nei settori della pesca e dell'acquacoltura⁶⁷. A seguito della Conferenza Stato Regioni del 6 agosto 2020, con cui è stata approvata l'intesa che definisce modalità e procedure per la riprogrammazione delle risorse del programma operativo Feamp, con d.m n. 9053167 del 13 agosto 2020 è stata definita una nuova ripartizione delle competenze fra autorità di gestione e organismi intermedi che autorizza le Regioni a ridefinire, nei limiti delle rispettive assegnazioni finanziarie del FEAMP (quota UE, fondo di rotazione e bilancio regionale), la redistribuzione delle risorse, anche ai fini dell'eventuale attivazione delle misure straordinarie di sostegno previste dai suddetti regolamenti, per far fronte ai danni derivanti dall'emergenza da Covid-19 e per assicurare la continuità aziendale degli operatori della pesca. La modifica del programma operativo è stata approvata l'11 dicembre 2020⁶⁸ ma le disposizioni attuative delle misure, approvate il 29 dicembre 2020, sono state tuttavia al centro di una serie di successive interlocuzioni (ancora in corso al momento dell'istruttoria avviata dalla Sezione) con l'autorità di gestione, alla cui regia dette misure restano comunque subordinate, per la soluzione di diversi aspetti critici. A seguito di richiesta della Sezione del 23 giugno 2021 in ordine all'esito di tali interlocuzioni, la Regione ha precisato che l'autorità di gestione Feamp, con nota del 16.06.2021, ha comunicato la chiusura della procedura di consultazione "del Tavolo Istituzionale relativamente alla proposta di modifica del PO mediante procedura ordinaria, nell'ambito della quale sono stati approvati i documenti relativi ai nuovi piani finanziari. Il piano della Regione è rimodulato per un importo totale di euro 39.374.160,00, ripartiti fra le diverse priorità del programma indicate nella tavola 11.37. Successivamente – prosegue la Regione – l'autorità di gestione Feamp, con nota del 21 giugno 2021, ha comunicato l'apertura della procedura di consultazione scritta del Comitato di Sorveglianza, soggetta a silenzio assenso in mancanza di osservazioni nel termine di 10 giorni, sulla proposta di modifica del programma operativo.

⁶⁷ Per completezza si riporta l'art. 78, comam 3-novies, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, a norma del quale "per far fronte ai danni diretti e indiretti derivanti dall'emergenza da Covid-19 e per assicurare la continuità aziendale degli operatori della pesca, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono definite le modalità e le procedure per la riprogrammazione delle risorse previste dal programma operativo nazionale del Fondo europeo per gli affari marittimi e per la pesca, al fine di favorire il massimo utilizzo possibile delle relative misure da parte dell'autorità di gestione, degli organismi intermedi e dei gruppi d'azione locale nel settore della pesca (FLAG)".

⁶⁸ Con nota Ares (2020) 7530301 dell'11 dicembre 2020.

Tavola n. 11.37

Dotazione finanziaria programma regionale FEAMP 2014-2020		
PRIORITA'	Importo (mln di euro)	Importo (*) (mln di euro)
1 - Sviluppo sostenibile della pesca-Capo I Reg. 508/14	14.877.613,32	12.078.855,84
2 - Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura-Capo II Reg.508/14	11.399.278,27	13.298.862,86
4- Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura- Capo III Reg. 508/14	5.313.000,00	5.153.441,34
5- Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione- Capo IV Reg. 508/14	5.976.435,00	7.035.166,55
Assistenza tecnica- Capo VII Reg. 508/14	1.807.833,41	1.807.833,41
TOTALI	39.374.160,00	39.374.160,00

(*) Piano finanziario della Regione Emilia Romagna approvato nell'ambito della modifica semplificata del PO FEAMP di cui alla Nota Ares (2020) 7530301 dell'11 dicembre 2020.

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

Gli impegni relativi al quadriennio 2019-2022 per ciascuna priorità sono rappresentati nella tavola seguente.

Tavola n. 11.38

Impegni				
	(importi in euro)			
	2019	2020	2021	2022
Priorità 1- Sviluppo sostenibile della pesca- Capo I del Reg (E) 508/20 14	1.602.668,15	448.466,81	3.845.927,54	95.320,40
Priorità 2- Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura- Capo II del Reg (E) 508/2014	718.925,52	125.442,30	3.568.312,80	241.956,90
Priorità 4- Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura (CLLD)- Capo II del Reg. (UE) 508/2014	939.468,38	1.212.899,54	611.842,98	216.800,00
Priorità 5a- Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione- Capo IV del Reg (E) 508/2014	759.447,46	1.473.208,00	-	-
Assistenza tecnica su iniziativa degli stati membri- Capo VII del Reg (UE) 508/2014	3.902,29	240.524,70	430.095,18	-
Totale	4.024.411,80	3.500.541,35	8.456.178,50	554.077,30

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

11.6.2 Le Priorità del Fondo Europeo degli affari marittimi e la pesca - FEAMP

Le Priorità in cui si articola il FEAMP sono 6 e ciascuna di esse è suddivisa in obiettivi tematici:

Priorità n. 1⁶⁹: promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze, perseguendo i seguenti obiettivi specifici.

- Obiettivo specifico 1.1: riduzione dell'impatto della pesca sull'ambiente marino, comprese l'eliminazione e la riduzione, per quanto possibile, delle catture indesiderate;
- Obiettivo specifico 1.2: tutela e il ripristino della biodiversità e degli ecosistemi acquatici;
- Obiettivo specifico 1.3: la garanzia di un equilibrio tra la capacità di pesca e le possibilità di pesca disponibili;
- Obiettivo specifico 1.4: rafforzamento della competitività e della redditività delle imprese di pesca, compresa la flotta costiera artigianale, e il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro;
- Obiettivo specifico 1.5: sostegno al rafforzamento dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, compreso l'aumento dell'efficienza energetica, e del trasferimento delle conoscenze;

⁶⁹ Tale priorità è disciplinata dal Titolo V “misure finanziate in regime di gestione concorrente” Capo I “Sviluppo sostenibile della pesca” del regolamento (UE) 508/2014.

- Obiettivo specifico 1.6: sviluppo di formazione professionale, nuove competenze professionali e apprendimento permanente.

Dotazione complessiva (tra quota UE e risorse nazionali) euro 372.590.890.

Priorità n. 2⁷⁰: favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze, perseguendo i seguenti obiettivi specifici.

- Obiettivo specifico 2.1: sostegno al rafforzamento dello sviluppo tecnologico, dell'innovazione e del trasferimento delle conoscenze;
- Obiettivo specifico 2.2: rafforzamento della competitività e della redditività delle imprese acquicole, incluso il miglioramento della sicurezza e delle condizioni di lavoro, in particolare delle PMI;
- Obiettivo specifico 2.3: tutela e ripristino della biodiversità acquatica e potenziamento degli ecosistemi che ospitano impianti acquicoli e la promozione di un'acquacoltura efficiente in termini di risorse;
- Obiettivo specifico 2.4: promozione di un'acquacoltura che abbia un livello elevato di tutela ambientale, e promozione della salute e del benessere degli animali e della salute e della sicurezza pubblica;
- Obiettivo specifico 2.5: sviluppo di formazione professionale, nuove competenze professionali e apprendimento permanente;

Dotazione complessiva (tra quota UE e risorse nazionali) euro 173.627.753.

Priorità n. 3⁷¹: promuovere l'attuazione della PCP perseguendo i seguenti obiettivi specifici:

- Obiettivo specifico 3.1: il miglioramento e l'apporto di conoscenze scientifiche nonché il miglioramento della raccolta e della gestione di dati;
- Obiettivo specifico 3.2: il sostegno al monitoraggio, al controllo e all'esecuzione, rafforzamento della capacità istituzionale e promozione di un'amministrazione pubblica efficiente senza aumentare gli oneri amministrativi.

Dotazione complessiva (tra quota UE e risorse nazionali) euro 121.724.563.

Priorità n. 4⁷²: aumentare l'occupazione e la coesione territoriale perseguendo il seguente obiettivo specifico: la promozione della crescita economica e dell'inclusione sociale e la creazione di posti di lavoro e fornire sostegno all'occupabilità e alla mobilità dei lavoratori nelle comunità costiere e interne dipendenti dalla pesca e dall'acquacoltura, compresa la diversificazione delle attività nell'ambito della pesca e in altri settori dell'economia marittima.

Dotazione complessiva (tra quota UE e risorse nazionali) euro 91.266.155.

⁷⁰ Tale priorità è disciplinata dal Titolo V “misure finanziate in regime di gestione concorrente” Capo II “Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura” del regolamento (UE) 508/2014.

⁷¹ Tale priorità disciplinata dal Titolo V “misure finanziate in regime di gestione concorrente” Capo VI “Misure di accompagnamento della PCP in regime di gestione concorrente” del regolamento (UE) 508/2014.

⁷² Tale priorità è disciplinata dal Titolo V “misure finanziate in regime di gestione concorrente” Capo III “Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura” del regolamento (UE) 508/2014.

Priorità n. 5⁷³: favorire la commercializzazione e la trasformazione perseguendo i seguenti obiettivi specifici:

- Obiettivo specifico 5.1: il miglioramento dell'organizzazione di mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- Obiettivo specifico 5.2: la promozione degli investimenti nei settori della trasformazione e della commercializzazione.

Dotazione complessiva (tra quota UE e risorse nazionali) euro 152.709.629.

Priorità n. 6⁷⁴: favorire l'attuazione della PMI.

Dotazione complessiva (tra quota UE e risorse nazionali) euro 8.891.120.

11.6.3 Stato di attuazione del FEAMP

Per quanto riguarda le linee di attività intraprese dalla Regione nel corso del 2020, di seguito si illustrano sinteticamente i progetti regionali approvati, avviati e conclusi, secondo quanto riportato dall'ente.

Priorità 1- Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

- Art. 26 – Innovazione nel settore della pesca (Numero progetti approvati e avviati: 1)
- Art. 42 - Valore aggiunto, qualità prodotti e utilizzo delle catture indesiderate (Numero progetti conclusi: 5)
- Art. 43 Par. 1.3 - Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca - Numero progetti avviati: 3 Numero progetti conclusi:1
- Art. 44 Par. 6 - Fauna e flora acquatiche - Numero progetti ammessi: 1

Priorità 2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

- Art. 47 – Innovazione - Numero progetti ammessi e avviati: 3

Priorità 4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale

- Art. 63 - Attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo - Numero progetti ammessi:8
- Art. 64 - Attività di cooperazione - Numero progetti ammessi: 4 - Numero totale progetti conclusi: 60

Priorità 5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione

- Art. 68 – Misure a favore della commercializzazione - Numero progetti ammessi: 2. Sono stati fatti due affidamenti diretti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna a due eventi fieristici, revocati nel corso del 2020 a causa dell'emergenza pandemica. Numero progetti conclusi: 2

Priorità 7 - Assistenza tecnica

- Art. 78 – Assistenza Tecnica - Numero progetti ammessi: a causa della pandemia non è stato possibile realizzare un evento a marzo 2020, dedicato all'VIII seminario della rete nazionale dei

⁷³ Tale priorità è disciplinata dal Titolo V “misure finanziate in regime di gestione concorrente” Capo IV “Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione” del regolamento (UE) 508/2014.

⁷⁴ Tale priorità è disciplinata dal Titolo V “misure finanziate in regime di gestione concorrente” Capo VIII “Misure riguardanti la PMI finanziata in regime di gestione concorrente” del regolamento (UE) 508/2014.

Flag, che era stato affidato per euro 39.999,99 nel 2020 e successivamente revocato. Numero progetti conclusi: 2

11.6.3.1 Relazione annuale di attuazione e quadro generale dell'attuazione del programma operativo FEAMP

La relazione di attuazione annuale per il fondo FEAMP, la cui fonte di disciplina è rinvenibile oltre che nell'art. 50 del regolamento (UE) 1303/2013 altresì nell'art. 114 del Regolamento (UE) 508/2014, deve essere presentata alla Commissione europea entro il 31 maggio di ogni anno, fino al 2023 compreso⁷⁵ sulla base del modello adottato dalla stessa Commissione con regolamento di esecuzione 1362/2014. La Regione nella relazione annuale di attuazione per l'anno 2020, inviata dalla stessa - nella sua qualità di organismo intermedio - all'autorità di gestione - Mipaaf Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura⁷⁶, ha restituito il seguente quadro generale di attuazione del programma operativo FEAMP:

Priorità 1- Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

- Art. 26 – Innovazione nel settore della pesca (Numero progetti approvati e avviati: 1) Sviluppi fondamentali: Importo procedure euro 250.730,00; numero progetti ammessi: 1)

Criticità e azioni correttive: l'intensità dell'aiuto pubblico sicuramente rappresenta un forte deterrente alla partecipazione da parte di privati ad avvisi pubblici sul tema dell'innovazione, a cui si aggiunge la complessità della documentazione da produrre e della tipologia di alcune spese ammissibili. Il progetto ammesso, e in corso di realizzazione, è attuato da un ente pubblico (un dipartimento dell'Università di Bologna). Anche in fase di rendicontazione del 1° stato di avanzamento lavori si è riscontrato un rallentamento a causa, in particolare, della documentazione inerente agli affidamenti e al personale. È auspicabile l'individuazione di procedure più semplici, anche tramite supporto informatico;

- Art. 29 – promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 500.000,00; numero progetti ammessi: 1 (concessione e impegno nel 2021);

Criticità e azioni correttive: la criticità principale è dettata dalla non coerenza delle procedure del fondo con le specificità della formazione e dal fatto che questa è materia delegata alle Regioni. Nella formulazione dei bandi si devono considerare tali due parametri, aspetto che rende difficoltosa la redazione degli avvisi, ma anche la risposta da parte dei potenziali beneficiari. Infine, l'impostazione della congruità della spesa praticata nell'ambito del FEAMP è di difficile praticabilità per il settore della formazione che si muove seguendo altre prassi (contributo a parametro e/o a unità di costi standard). È auspicabile l'adozione nella prossima programmazione dell'elaborazione e applicazione dei costi standard partendo da quelli già adottati in diverse Regioni (settore formazione professionale).

- Art. 31 - Sostegno all'avviamento di giovani pescatori

⁷⁵ La relazione contiene oltre a quanto indicato dall'art. 50 regolamento UE 1303/2013 anche: a) informazioni sugli impegni finanziari e sulle spese per misura; b) una sintesi delle attività intraprese in relazione al piano di valutazione; c) informazioni sulle azioni adottate nei casi di infrazioni gravi di cui all'articolo 10, paragrafo 1, del presente regolamento UE 508/2014, e di inadempienza delle condizioni di cui all'articolo 10, paragrafo 2, del medesimo regolamento, nonché gli interventi correttivi; d) informazioni sulle azioni adottate per conformarsi all'articolo 41, paragrafo 8, del medesimo regolamento; e) informazioni sulle azioni adottate per assicurare la pubblicazione dei beneficiari a norma dell'allegato V del medesimo regolamento e per le persone fisiche conformemente al diritto nazionale, compresi i massimali applicabili.

⁷⁶ Con prot. 12.04.2021.0346624.U.

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 136.910,88 (2017); 164.394,7 (2018); numero progetti ammessi 1 (2017); 0 (2018, bando deserto); importo concesso euro 30.000, importo certificato euro 30.000,00.

Criticità e azioni correttive: l'elenco delle spese ammissibili coincide praticamente con la tipologia di intervento previsto, mentre l'elenco delle spese non ammissibili riporta voci incongruenti con la misura. Il sostegno pari al 25% delle spese ammesse rappresenta una penalizzazione rispetto al 50% riconosciuto alle PMI per investimenti su altre misure.

Nel 2019 sono andati deserti i bandi relativi alle seguenti misure o i progetti presentati sono risultati inammissibili:

- Art. 32 – Salute e sicurezza
- Art. 38 – Limitazione dell'impatto della pesca e adeguamento della pesca alla protezione della specie
- Art. 41 – Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici, par. 1.

Nel caso delle prime due misure, i bandi sono andati deserti. Per quanto riguarda la misura 1.41 par. 1, è stata presentata una sola domanda inammissibile. Pertanto, l'organismo intermedio ha proposto la ricollocazione delle risorse finanziarie previste da dette misure a favore di altre misure FEAMP di maggior interesse da parte degli *stakeholder* o a favore di quelle misure necessarie a far fronte ai danni alle imprese causati dall'emergenza sanitaria.

- Art. 40 - par. 1. B)- protezione della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 1.761.000,00; numero progetti ammessi 1.

Criticità e azioni correttive: nell'ambito del paragrafo 1, lettera b, si è avviata una programmazione di lavori pubblici (d.g.r. 994/2018, 346/2020, 603/2020), a titolarità della Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile della regione. È stato avviato un progetto per cui è stata bandita una gara aggiudicata nel 2019, anno in cui sono stati eseguiti i lavori, la cui conclusione è prevista nel 2021. La conclusione dell'intero programma dei lavori pubblici è invece prevista nel 2023. Per cui si è in procinto di approvare un aggiornamento della programmazione per effetto dello slittamento dei lavori sugli esercizi 2021 e 2022.

- Art. 42 - Valore aggiunto, qualità prodotti e utilizzo delle catture indesiderate

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 479.670,91 (2018), 336.747,56 (2020). Numero progetti ammessi: 9 (2019), 17 (concessione e impegno nel 2021); importo concesso euro 142.923,33, importo certificato euro 142.923,33.

Criticità e azioni correttive: il settore sembra interessato alla misura, ma i requisiti e la documentazione richiesta per accedere al contributo si sono rivelati gravosi. In particolare, risultano essere maggiormente appetibili investimenti per la valorizzazione dei prodotti della pesca e la commercializzazione. In generale, è auspicabile una semplificazione di tutta la procedura.

- Art. 43 par. 1.3 - Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 9.347.176,53 totali (avvisi 2017, scorrimento 2018, 2019); numero progetti ammessi: 11 (2017, 2019); importo totale concesso euro 5.967.335,53, importo totale certificato euro 2.578.974,53.

Criticità e azioni correttive: la criticità da segnalare nel corso del 2020 è legata alle difficoltà realizzative degli interventi finanziati da parte dei comuni beneficiari a causa della situazione pandemica. Si è provveduto a concedere le proroghe dagli stessi richieste.

- Art. 44 par. 6 – Fauna e flora acquatiche

Sviluppi fondamentali: importo della programmazione euro 260.000,00 (d.g.r. 346/2020 e 603/2020 programma lavori pubblici). Si è in procinto di approvare un aggiornamento della programmazione con uno slittamento sugli esercizi 2021 e 2022 dei lavori avviati nel 2020. Inoltre è stato affidato uno studio, in corso di attuazione e per cui si sono impegnati euro 62.586,00, per la registrazione della presenza di anguille in mitigazione lungo l'asta del fiume Po e del fiume Lamone, in corso di attuazione, per cui si sono impegnati euro 62.586,00.

Criticità e azioni correttive: non pertinente.

Priorità 2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze

- Art. 47 – Innovazione

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 502.660,00; numero progetti ammessi: 3.

Criticità e azioni correttive: l'intensità dell'aiuto pubblico sicuramente rappresenta un forte deterrente alla partecipazione da parte di privati ad avvisi pubblici sul tema dell'innovazione, a cui si aggiunge la complessità della documentazione da produrre e della tipologia di alcune spese ammissibili. Dei tre progetti ammessi e in corso di realizzazione, due sono attuati da enti pubblici (un dipartimento dell'Università di Bologna e uno dell'Università di Ferrara) e uno da un organismo scientifico privato, riconosciuto dal MIPAAFT con la collaborazione dell'Università di Ferrara. Anche in fase di rendicontazione del primo stato di avanzamento lavoro si è riscontrato, come nell'art. 26 (innovazione nel settore della pesca), un rallentamento a causa della documentazione necessaria, in particolare inerente agli affidamenti e al personale. Anche in tal caso è auspicabile l'individuazione di procedure più semplici anche con un supporto informatico.

- Art. 48 - lett. A-D,F-H, E, I, J, K – Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura

Sviluppi fondamentali: Importo procedure euro 11.202.580,27 (avvisi 2017 e 2020); numero progetti ammessi 98 (2018) (concessione e impegno nel 2021- Lett. A-D, F-H, concessione e impegno nel 2021- Lett. K); importo totale concesso euro 3.259.915,49, totale certificato euro 3.259.915,49.

Criticità e azioni correttive: nonostante l'emanazione di un unico avviso per gli investimenti relativi ai tre obiettivi, non hanno riscosso interesse quelli relativi agli obiettivi tematici 4 e 6. Anche in questo caso l'attività è generalmente rallentata dalla documentazione da presentare e da controllare senza nessun supporto informatico automatico e l'emergenza pandemica ha ostacolato lo svolgersi ordinario delle attività

- Art. 50 – Promozione del capitale umano e del collegamento in rete

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 594.750,00 (avviso 2020); numero progetti ammessi 2 (concessione e impegno nel 2021). Importo concesso://, importo certificato://.

Criticità e azioni correttive: La criticità principale è dettata dalla non coerenza delle procedure del fondo con le specificità della formazione e dal fatto che questa è materia delegata alle Regioni. Nella formulazione dei bandi si devono considerare questi due parametri, aspetto che rende difficoltosa la redazione degli avvisi ma anche la risposta da parte dei potenziali beneficiari. Infine, l'impostazione della congruità della spesa praticata nell'ambito del FEAMP è di difficile praticabilità per il settore della formazione che si muove seguendo altre prassi (contributo a parametro e/o a unità di costi standard). È auspicabile l'adozione nella prossima programmazione dell'elaborazione e applicazione dei costi standard partendo da quelli già adottati in diverse Regioni (settore formazione professionale).

Priorità 4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale

- Art. 62 - Sostegno del FEAMP allo sviluppo locale di tipo partecipativo

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 40.000,00 (2017); numero progetti ammessi 1 (sostegno preparatorio per l'unico FLAG selezionato); importo concesso euro 40.000, importo certificato euro 40.000.

Criticità e azioni correttive: non si segnalano particolari criticità e azioni correttive.

- Art. 63 - Attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 4.067.150,44 totali (di cui euro 334.153,67 nel 2020). L'importo totale è riferito a tutte le azioni (a regia e a titolarità, concluse o in esecuzione) attivate dal FLAG Costa dell'Emilia-Romagna, ivi compreso l'importo di euro 1.000.000,00 destinato alla gestione e animazione per l'intero periodo di programmazione. L'ammontare di euro 334.153,67 si riferisce alla somma degli importi messi a bando attraverso 2 azioni a regia attivate nel 2020. Numero progetti ammessi: 80 totali (di cui 8 nel 2020). Dall'inizio delle attività del FLAG sono stati finanziati un totale di 80 progetti (annoverando tra questi anche la gestione e animazione). Nel corso del 2020 sono stati ammessi e finanziati 8 progetti tramite 2 azioni a regia.

Criticità e azioni correttive: le principali criticità riscontrate nel corso del 2020 sono indubbiamente legate all'emergenza COVID-19 che ha determinato la necessità di concedere proroghe per la conclusione dei progetti finanziati e di conseguenza la posticipazione, rispetto a quanto programmato, della rendicontazione e successiva liquidazione delle spese. Inoltre, la necessità di svolgere comunque le attività di controllo amministrative e in loco ha comportato l'adozione di alcune misure di semplificazione che consentissero, nella situazione contingente, di svolgere comunque le attività funzionali alla liquidazione.

- Art. 64 - Attività di cooperazione

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 111.671,96 totali (di cui euro 86.800,00 nel 2020). L'importo totale è riferito a tutti i progetti di cooperazione attuati a titolarità dal FLAG Costa dell'Emilia-Romagna, ivi comprese le spese preparatorie per l'elaborazione delle proposte progettuali. L'ammontare di euro 86.800,00 si riferisce alla somma degli importi stanziati per 4 progetti di cooperazione finanziati nel 2020. Numero progetti ammessi: 9 totali (di cui 4 nel 2020). Dall'inizio delle attività del FLAG sono stati finanziati un totale di 9 progetti (annoverando tra questi anche le spese preparatorie sostenute per l'elaborazione delle proposte progettuali). Nel corso del 2020 sono stati ammessi e finanziati 4 progetti a titolarità. Le azioni correttive sono consistite nell'attivazione del coordinamento tra i diversi organismi intermedi coinvolti nei progetti di cooperazione, sia nella fase di analisi e approvazione degli stessi che nelle fasi di controllo relative alla realizzazione dei progetti.

Criticità e azioni correttive: le maggiori criticità derivano dalle diverse procedure per l'approvazione dei progetti di cooperazione, che coinvolgono i FLAG di diverse regioni. Questo è dovuto alle diverse modalità di attuazione (a titolarità o attraverso bandi regionali) delle azioni, unitamente al fatto che la guida per l'attuazione delle attività di cooperazione disciplina solo alcuni aspetti generali, che non tengono conto di tali diversità.

Priorità 5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione

- Art. 68 - Misure a favore della commercializzazione

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 69.772,00 totali (progetti a titolarità 2018 e 2019). Numero progetti ammessi 2. Sono stati fatti due affidamenti diretti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna ad altrettanti eventi fieristici.

Criticità e azioni correttive: un'ulteriore partecipazione fieristica non si è potuta realizzare a causa dell'insorgere dell'emergenza sanitaria. Nel corso del 2020 è stato pubblicato un bando, andato deserto,



per euro 100.000,00, rivolto a operatori del settore per la concessione di contributi per la partecipazione ad eventi fieristici.

– Art. 69 – Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura

Sviluppi fondamentali: importo procedure euro 10.699.375,15 totali (avvisi 2017, 2018, 2019), numero progetti ammessi 9 (2017), 7(2018), 10(2019). Importo totale concesso 4.484.715,70, importo totale certificato eurp 2.929.514,70.

Criticità e azioni correttive: il contributo pubblico risulta molto appetibile e le spese richieste spesso raggiungono il limite massimo ammissibile. Anche in questo caso l'attività è generalmente rallentata dalla documentazione da presentare e da controllare senza nessun supporto informatico automatico e l'emergenza pandemica ha ostacolato lo svolgersi ordinario delle attività.

Priorità 7 - Assistenza tecnica

– Art. 78 – Assistenza Tecnica -

Sviluppi fondamentali: importo procedure://, numero progetti ammessi//.

Criticità e azioni correttive: nel triennio 2017-2019 sono stati attivati tre progetti finalizzati al rafforzamento amministrativo del programma mediante assunzione di 5 unità a tempo determinato, impegnando un importo complessivo di spesa, al 31.12.2020, di euro 503.918,73. Tramite convenzioni annuali, sono stati affidati alla società in house ART-ER soc. cons. p.a. (già Ervet spa) il servizio di controllo di primo livello e quello di supporto alla realizzazione del programma FEAMP 2014-2020 (annualità 2017-2018-2019-2020). L'importo totale impegnato per gli affidamenti è di euro 230.109,31. I progetti attivati sono 4. Infine, il servizio di revisione è stato affidato dal 2018 a un soggetto terzo esterno, impegnando 3.902,29. Inoltre, a seguito della procedura negoziata sottosoglia avviata nel 2018, è stato attivato un ulteriore affidamento per le annualità 2019 e 2020, impegnando euro 23.588,87. Pertanto i progetti attivati sono stati 2. Relativamente alla diffusione dei risultati, si evidenzia che a causa della pandemia non è stato possibile realizzare un evento a marzo 2020, dedicato all'VIII seminario della rete nazionale dei Flag che era stato affidato per euro 39.999,99 e poi è stato successivamente revocato.

Nella tavola 11.39 è rappresentato lo stato di avanzamento del Programma FEAMP al 31 dicembre 2020.

Stato di avanzamento del Programma FEAMP al 31 dicembre 2020		
Priorità	Misure adottate	Descrizione
Priorità 1- Sviluppo sostenibile della pesca- Capo I/Reg. 508/14	Mis. 1.26 - Innovazione	Importo procedure: euro 250.730,00. Numero progetti ammessi: 1. Importo concesso: euro 113.260,00. Importo certificato://
	Mis. 1.29- promozione del capitale umano, creazione di posti di lavoro e del dialogo sociale	Importo procedure: euro 500.000,00. Numero progetti ammessi: 1 (concessione e impegno nel 2021). Importo concesso: //. Importo certificato://
	Mis. 1.31-Sostegno all'avviamento dei giovani pescatori	Importo procedure: euro 136.910,88 (2017); euro 164.394,7 (2018). Numero progetti ammessi: 1 (2017); 0 (2018, bando deserto). Importo concesso: euro 30.000,00. Importo certificato: euro 30.000,00.
	Mis. 1.32-Salute e sicurezza	Bando 2019: andato deserto.
	Mis. 1.38-Limitazione dell'impatto della pesca e adeguamento della pesca alla protezione della specie	Bando 2019: andato deserto.
	Mis. 1.40-Protezione della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito delle attività di pesca sostenibili	Importo programmazione lavori: euro 1.761.000,00. Nell'ambito del paragrafo 1, lettera b si è avviato una programmazione di lavori pubblici (DGR n. 994/2018, DGR 346/2020, DGR 603/2020), a titolarità della Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile dell'Emilia-Romagna. È stato avviato un progetto per cui è stata bandita una gara, la cui aggiudicazione e i lavori sono stati realizzati nel 2019, la cui conclusione è prevista nel 2021. Si prevede la conclusione dell'intero programma dei lavori pubblici nel 2023. Si è in procinto di approvare un aggiornamento della programmazione per effetto dello slittamento dei lavori sugli esercizi 2021 e 2022.
	Mis. 1.41 par. 1-Efficienza energetica e mitigazione dei cambiamenti climatici	Bando 2019: l'unico progetto presentato è risultato inammissibile.
	Mis. 1.42-Valore aggiunto, qualità dei prodotti e utilizzo delle catture indesiderate	Importo procedure: euro 479.670,91 (2018); 336.747,56 (2020). Numero progetti ammessi: 9 (2019); 17 (concessione e impegno nel 2021). Importo concesso: euro 142.923,33 (al netto di economie e revoche). Importo certificato: euro 142.923,33.
	Mis. 1.43-Porti, luoghi di sbarco, sale per la vendita all'asta e ripari di pesca	Importo procedure: euro 9.347.176,53, totali (avvisi 2017, scorrimento 2018, 2019). Numero progetti ammessi: 11 (2017, 2019). Importo totale concesso: euro 5.967.335,53 (al netto di economie e revoche). Importo totale certificato: euro 2.578.974,53
Priorità 2-Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura- Capo II Reg. 508/2014	Mis. 1.44 Par. 6 - Fauna e flora acquatiche	Importo della programmazione: euro 260.000,00 (DGR 346/2020-DGR 603/2020 programma lavori pubblici). Si è in procinto di approvare un aggiornamento della programmazione con uno slittamento sugli esercizi 2021 e 2022 dei lavori avviati nel 2020. Inoltre, è stato affidato uno studio per la registrazione della presenza di anguille in mitigazione lungo l'asta del fiume Po e del fiume Lamone, in corso di attuazione, per cui si sono impegnati euro 62.586,00.
	Mis. 2.47-Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura	Importo procedure: euro 502.660,00. Numero progetti ammessi: 3. Importo concesso: euro 418.141,00. Importo certificato://.
	Mis. 2.48-Investimenti produttivi destinati all'acquacoltura	Importo procedure: euro 11.202.580,27 totali (avvisi 2017 e 2020). Numero progetti ammessi: 98 (2018); 98 (concessione e impegno nel 2021- Lett. A-D, F-H); 2 concessione e impegno nel 2021- Lett. K). Importo totale concesso: euro 3.259.915,49 (al netto di economie e revoche). Importo totale certificato: euro 3.259.915,49.
Priorità 4- Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura- Capo III Reg. 508/2014	Art. 50 - Promozione del capitale umano e del collegamento in rete	Importo procedure: euro 594.750,00 (avviso 2020). Numero progetti ammessi: 2 (concessione e impegno nel 2021). Importo concesso://. Importo certificato://.
	Mis. 4.62- Sostegno allo sviluppo locale di tipo partecipativo	Importo procedure: euro 40.000,00. Importo concesso: euro 40.000,00. Importo certificato: euro 40.000,00
	Mis. 4.63-Attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo	Importo procedure: euro 5.000.000,00. Importo concesso (al netto di economie e revoche): euro 3.732.996,77. Importo certificato: euro 2.241.692,03
Priorità 5- Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione- Capo IV Reg. 508/14	Mis. 4.64-Attività di cooperazione	Importo procedure: euro 113.441,33. Importo concesso (al netto di economie e revoche): euro 54.871,96. Importo certificato: euro 24.871,96
	Mis. 5.68- Misure a favore della commercializzazione	Importo procedure: euro 69.772,00 totali (progetti a titolarità 2018-2019). Numero progetti ammessi: 2. Sono stati fatti due affidamenti diretti per la partecipazione della Regione Emilia-Romagna a due eventi fieristici. Un'ulteriore partecipazione fieristica non si è potuta realizzare a causa dell'insorgere dell'emergenza sanitaria. Nel corso del 2020 si è pubblicato un bando per euro 100.000,00 rivolto a operatori del settore per la concessione di contributi per la partecipazione ad eventi fieristici, che è andato deserto.
Assistenza tecnica su iniziativa degli Stati Membri- Capo VII Reg. 508/14	Mis. 5.69- Trasformazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura	Importo procedure: euro 10.699.375,15 totali (avvisi 2017, 2018, 2019). Numero progetti ammessi: 9 (2017), 7(2018), 10(2019). Importo totale concesso: euro 4.484.715,70. Importo totale certificato: euro 2.929.514,70.
	Art. 78- Assistenza tecnica	Nel triennio 2017-2019 sono stati attivati tre progetti finalizzati al rafforzamento amministrativo del programma mediante assunzione di 5 unità a T.D., impegnando un importo complessivo di spesa al 31.12.2020 di euro 503.918,73. Tramite convenzioni annuali, sono stati affidati alla società in house ART-ER soc. Cons. p.a. (già Ervet spa) il servizio di controllo di primo livello e quello di supporto alla realizzazione del programma FEAMP 2014-2020 (annualità 2017-2018-2019-2020). L'importo totale impegnato per gli affidamenti è di euro 230.109,31. I progetti attivati sono 4. Infine, il servizio di revisione è stato affidato ad un soggetto terzo esterno dall'anno 2018, impegnando 3.902,29. Inoltre, con valore biennale, a seguito della procedura negoziata sottosoglia avviata nel 2018, è stato attivato un ulteriore affidamento per le annualità 2019 e 2020, impegnando euro 23.588,87. Pertanto i progetti attivati sono stati 2. Relativamente alla diffusione dei risultati, si evidenzia che a causa della pandemia non è stato possibile realizzare un evento a marzo 2020, dedicato all'VIII seminario della rete nazionale dei Flag che era stato affidato per euro 39.999,99 e successivamente revocato.

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

11.6.4 Risorse finanziarie del PO FEAMP a carico del bilancio della Regione

In ordine agli interventi del PO FEAMP 2014-2020, la tavola seguente rende il quadro della quota di risorse finanziarie a carico del bilancio regionale pari a euro 5.879.290,71 a fronte di una dotazione finanziaria complessiva del medesimo fondo pari a euro 39.374.160,00.

Il conteggio della quota regionale è stato elaborato - per esplicita ammissione dell'organismo intermedio Regione Emilia Romagna - sulla base del piano finanziario dallo stesso approvato nell'ambito della modifica semplificata del PO FEAMP⁷⁷ ma che, durante l'istruttoria svolta dalla Sezione, è "in attesa di comunicazione ufficiale da parte dell'autorità di gestione".

Tavola n. 11.40

Fondi FEAMP 2014-2020					
(importi in euro)					
Priorità	Importo	Risorse UE	Quota FdR	Risorse bilancio OI Regione Emilia-Romagna	
1	Sviluppo sostenibile della pesca-Capo I Reg. 508/14	14.877.613,32	7.438.806,66	5.207.164,66	2.231.642,00
2	Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura-Capo II Reg. 508/14	11.399.278,27	5.699.639,14	3.989.747,39	1.709.891,74
4	Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura- Capo III Reg. 508/14	5.313.000,00	2.656.500,00	1.859.550,00	796.950,00
5	Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione- Capo IV Reg. 508/14	5.976.435,00	2.988.217,50	2.091.752,25	896.465,25
	Assistenza tecnica su iniziativa degli Stati Membri- Capo VII Reg. 508/14	1.807.833,41	993.361,03	570.130,67	244.341,71
Totale		39.374.160,00	19.776.524,33	13.718.344,97	5.879.290,70

Priorità	Importo	Risorse UE	Quota FdR	Risorse bilancio OI Regione Emilia-Romagna	
1	Sviluppo sostenibile della pesca-Capo I Reg. 508/14	12.078.855,84	6.039.427,92	4.227.599,54	1.811.828,38
2	Sviluppo sostenibile dell'acquacoltura-Capo II Reg. 508/14	13.298.862,86	6.649.431,43	4.654.602,00	1.994.829,43
4	Sviluppo sostenibile delle zone di pesca e di acquacoltura- Capo III Reg. 508/14	5.153.441,34	2.576.720,67	1.803.704,47	773.016,20
5	Misure connesse alla commercializzazione e alla trasformazione- Capo IV Reg. 508/14	7.035.166,55	3.517.583,28	2.462.308,29	1.055.274,98
	Assistenza tecnica su iniziativa degli Stati Membri- Capo VII Reg. 508/14	1.807.833,41	993.361,03	570.130,67	244.341,71
Totale		39.374.160,00	19.776.524,33	13.718.344,97	5.879.290,70

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

La Regione, in attesa di comunicazione ufficiale da parte dell'AdG Feamp, nella seconda sezione di cui alla tavola 11.40 indica le quote elaborate dall'organismo intermedio Regione Emilia-Romagna sulla base del piano finanziario approvato nell'ambito della modifica semplificata del PO FEAMP di cui alla nota Ares (2020) 7530301 del 11 dicembre 2020.

11.7 Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. sui fondi europei nella Regione

Al rispetto del principio di sana gestione finanziaria, ai fini del sostegno dell'Unione ai fondi SIE, è preordinato il Sistema di gestione e controllo⁷⁸ sui fondi SIE del quale fanno parte l'autorità di gestione, responsabile della gestione del programma operativo, l'autorità di certificazione che fra le altre funzioni trasmette alla Commissione le domande di pagamento certificando la loro provenienza da sistemi di contabilità affidabili nonché la completezza, esattezza e veridicità dei bilanci e che le spese in essi iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento, e infine l'autorità di *audit*, che garantisce lo svolgimento di attività di verifica del corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo intervenendo su un campione adeguato di operazioni sulla base delle spese dichiarate.

Tutte le indicate autorità possono essere designate per più di un programma operativo.

⁷⁷ Modifica semplificata del PO FEAMP con nota Ares (2020) 7530301 dell'11 dicembre 2020.

⁷⁸ I sistemi di gestione e controllo prevedono fra tutte le attività: una descrizione delle funzioni degli organismi coinvolti nella gestione e nel controllo e la ripartizione delle funzioni all'interno di ciascun organismo; l'osservanza del principio della separazione delle funzioni fra tali organismi e all'interno degli stessi; c) procedure atte a garantire la correttezza e la regolarità delle spese dichiarate; la prevenzione, il rilevamento e la correzione di irregolarità, comprese le frodi, e il recupero di importi indebitamente versati, compresi, se del caso, gli interessi su ritardati pagamenti.

In ordine all'attività del sistema di gestione e controllo, la Regione con nota 5087/2021 ha esposto le direttrici su cui la stessa si è svolta e che di seguito si riepilogano.

11.7.1 Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. POR FESR

Elemento base del sistema di gestione e controllo - Si.Ge.Co. del POR FESR - è rappresentato dal documento contenente la “descrizione delle funzioni e delle procedure per l'autorità di gestione e per l'autorità di certificazione del POR FESR 2014-2020” e dai relativi allegati costituiti dalle piste di controllo dell'autorità di gestione, dagli organigrammi degli organismi intermedi, dal manuale delle procedure dell'autorità di gestione e degli organismi intermedi cui si aggiunge, con modalità di approvazione autonoma, il manuale delle procedure dell'autorità di certificazione.

Alla base del sistema è il principio della separazione delle funzioni⁷⁹, non solo fra le tre autorità, a garanzia di un'assoluta indipendenza funzionale delle stesse, ma anche all'interno della struttura di ciascuna autorità, in particolare, dell'autorità di gestione allo scopo di separare funzionalmente l'attività di concessione, verifica e liquidazione dei contributi.

Conformemente alla normativa e ai principi indicati, nell'ambito del POR FESR 2014-2020 sono state individuate le tre distinte autorità già menzionate.

L'autorità di *audit* è stata individuata nella struttura del Gabinetto del Presidente della Giunta regionale⁸⁰. L'autorità di gestione è invece allocata nella Direzione generale economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa⁸¹ e, come anticipato, è responsabile, nel rispetto del principio di separazione funzionale⁸² e di buona e sana gestione amministrativa, della gestione e attuazione del programma operativo. L'organizzazione dell'Autorità di Gestione garantisce il principio di separazione delle principali funzioni di cui essa è responsabile: 1) selezione delle operazioni e concessione del contributo, 2) verifica della spesa e 3) liquidazione e controllo *in loco*.

L'autorità di certificazione è stata individuata nell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura della Regione Emilia-Romagna AGREA⁸³, ha la primaria responsabilità di redigere e presentare alla Commissione Europea le domande di pagamento e i conti annuali, ai sensi dell'art. 59 del regolamento finanziario (UE) 966/2012, e di mantenere una contabilità informatizzata delle spese dichiarate alla Commissione nonché degli importi recuperabili e ritirati.⁸⁴

La Regione conferma che la “Descrizione delle funzioni e delle Procedure dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione del PO FESR 2014-2020” allegata alla determina di nomina delle autorità,

⁷⁹ Art. 72, lett. b), del Regolamento (UE) 1303/2013, così come modificato dal Regolamento (UE) 1046/2018.

⁸⁰ Conformemente all'articolo 127 del Regolamento (UE) 1303/2013 e con delibera di Giunta Regionale n. 1101 del 14 luglio 2014 “Designazione dell'Autorità di Audit per il Programma Operativo della Regione Emilia-Romagna Fondo Sociale Europeo 2014/2020 e per il Programma Operativo della Regione Emilia-Romagna Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014/2020, ai sensi dell'art. 123 3 pagina 4 di 11 Regolamento (UE) n. 1303/2013”.

⁸¹ L'autorità di gestione adempie a tutte le funzioni corrispondenti a quanto definito dall'articolo 125 del Regolamento (UE) 1303/2013 (cfr. determina 2401/2021 – allegato “Descrizione delle funzioni e delle Procedure dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione del PO FESR 2014-2020 della Regione Emilia Romagna”).

⁸² Determinazione 2401/2021, “L'organizzazione dell'Autorità di Gestione garantisce il principio di separazione delle principali funzioni di cui essa è responsabile ai sensi dell'art. 125 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 così come modificato dal Regolamento (UE) 1046/2018.

⁸³ Istituita con l.r. n. 21/2001, conformemente all'articolo 126 del Regolamento (UE) 1303/2013. Con l.r. n. 17/2014 è stato integrato l'articolo 2 con il comma 2-*bis* della l.r. n. 21/2001, con cui sono state ampliate le funzioni di Agrea prevedendo per questa la possibilità di svolgere anche “funzioni di competenza dell'Autorità di Certificazione e quelle di competenza dell'Autorità di Audit secondo le regole ed entro i limiti definiti nei Regolamenti relativi ai diversi Fondi. Nell'organizzazione di tali attività, l'Agenzia si conforma ai modelli previsti dai regolamenti comunitari e ai connessi documenti relativi ai sistemi di gestione e controllo.

⁸⁴ L'autorità di certificazione e l'autorità di gestione sono state nominate con deliberazione di Giunta regionale n. 285 del 9 febbraio 2016 avente ad oggetto “Aggiornamento e modifiche alle autorità dei programmi POR FESR e FSE”, successivamente rettificata con deliberazione di Giunta regionale n. 317 del 7 marzo 2016, e designate con delibera di Giunta regionale n. 2076 del 28 novembre 2016 avente ad oggetto “designazione dell'autorità di gestione del por fesr 2014-2020 a seguito dei controlli da parte dell'autorità di audit”.



è stata redatta nel rispetto principi generali dei sistemi di gestione e controllo stabiliti dall'Unione e in conformità al modello definito nel regolamento di esecuzione (UE) 1011/2014. L'ente prosegue indicando che il documento è il frutto del lavoro congiunto dell'autorità di gestione e dell'autorità di certificazione a garanzia dell'efficacia e dell'efficienza del sistema di governo del programma.

Il Si.Ge.Co., soggetto a revisioni periodiche dettate dal quadro normativo di riferimento o da altre eventualità che incidono sulle attività di gestione e controllo del programma⁸⁵, ha recepito tutte le modifiche normative e procedurali collegate alla riprogrammazione *post* Covid-19⁸⁶, in particolare: a) definizione di modulistica, manualistica e piste di controllo collegate all'attuazione delle misure introdotte per contrastare l'epidemia; b) modifica degli avvisi pubblici in corso di attuazione, al fine di rendere più agevoli, per i beneficiari, le tempistiche di rendicontazione e la realizzazione dei progetti finanziati; c) modifica delle procedure dei controlli *in loco* svolti dall'autorità di gestione, resasi necessaria per rispondere alle chiusure e restrizioni indotte dalla pandemia⁸⁷.

11.7.1.1 Si.Ge.Co. POR FESR – Monitoraggio e valutazione

La Regione Emilia-Romagna in sede istruttoria, per quanto riguarda le attività di monitoraggio e valutazione che competono all'autorità di gestione, ha chiarito che sono state definite le procedure che consentono la verifica della qualità e della esaustività dei dati richiesti dal sistema di monitoraggio, al fine di garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza delle informazioni monitorate e l'invio dei dati al sistema nazionale di monitoraggio nel rispetto delle modalità e delle tempistiche di legge.

Con riferimento alla valutazione del programma, guidata da uno *steering group* istituito per la valutazione dei POR FESR e FSE 2014-2020⁸⁸, la Regione descrive le procedure che hanno garantito l'attivazione ed il corretto funzionamento del processo in coerenza con quanto previsto dal piano di valutazione del POR FESR approvato e dal piano di valutazione unitario regionale, rimandando, per gli esiti della valutazione, alla relativa presentazione svolta in occasione dei comitati di sorveglianza e al sito internet del POR FESR in cui una sezione è dedicata ai materiali e ai documenti collegati al processo valutativo. Il controllo sul grado di affidabilità del Si.Ge.Co. viene svolto annualmente dall'autorità di *audit* attraverso specifici *audit* di sistema, *audit* delle operazioni nonché nell'*audit* dei conti e, in sede di preparazione, esame ed accettazione dei conti stessi, vede coinvolte tutte e tre le autorità del programma: autorità di gestione, autorità di certificazione e autorità di *audit*. Quest'ultima, sulla base delle risultanze delle attività di *audit*, redige annualmente una relazione annuale di controllo (RAC) che viene inviata per approvazione alla Commissione Europea. Tutte le relazioni annuali di controllo prodotte hanno espresso, secondo quanto evidenziato dalla regione, un parere positivo sull'affidabilità e il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del POR FESR.

⁸⁵ La prima versione del sistema è stata approvata con determinazione n. 20628 del 22 dicembre 2016 e la revisione più recente è stata adottata con determinazione della Direzione generale economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa n. 2401 dell'11 febbraio 2021.

⁸⁶ Nella "Descrizione" (versione 4), approvata con determinazione n. 2401 dell'11 febbraio 2021, "Si segnala, [...] che il Sistema di Gestione e Controllo è stato integrato in conseguenza degli esiti del processo di riprogrammazione che ha interessato il Programma Operativo FESR 2014-2020 in risposta all'epidemia Covid-19. Alcune sezioni del [...] documento, così come del Manuale delle procedure dell'AdG e degli OI, sono state pertanto introdotte *ex novo* o, più semplicemente, integrate e/o modificate al fine di garantire un allineamento dei flussi informativi e procedurali con il processo di riprogrammazione approvato con decisione C (2020) 8383 del 25.11.2020".

⁸⁷ Le disposizioni disciplinanti le verifiche *in loco* sono state, secondo quanto afferma la Regione, modificate con determinazione 5096/2020 "Revisione temporanea della procedura delle verifiche in loco delle operazioni del Por Fesr 2014-2020 a seguito dell'emergenza Covid-19" e con determinazione 12496 "Aggiornamento alla revisione temporanea della procedura delle verifiche in loco delle operazioni del Por Fesr 2014-2020 a seguito dell'emergenza Covid-19".

⁸⁸ Determinazione 17948 del 7 novembre 2018 di "Istituzione dello *Steering Group* per la Valutazione dei POR FESR e FSE 2014-2020".

In particolare nell'ultima relazione, riferita al V periodo contabile (1° luglio 2019 - 30 giugno 2020) e prodotta entro il 15 febbraio 2020, in ordine al livello complessivo di affidabilità, è riportato⁸⁹ che l'autorità di *audit* ritiene di aver ottenuto sufficienti garanzie: • sulla completezza, accuratezza e veridicità dei conti, fondata sui risultati degli *audit* degli stessi; • sulla legittimità e regolarità delle spese tenuto anche conto delle rettifiche apportate prima della presentazione dei conti • sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo combinando i risultati dell'*audit* di sistema e di quello delle operazioni. L'autorità di conseguenza ha emesso un parere senza riserve sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma.

11.7.2 Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. POR FSE

Una rappresentazione complessiva e aggiornata del sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) del POR FSE 2014/2020 è invece offerta – sostiene l'ente – dall'allegato contenente la descrizione di funzioni e procedure dell'autorità di gestione e dell'autorità di certificazione del PO FSE 2010-2020 della Regione Emilia Romagna - versione 4.0⁹⁰, anch'essa frutto del lavoro congiunto delle due autorità, al pari di quella relativa al POR FESR, a garanzia di efficacia ed efficienza del sistema.

Anche per il POR FSE 2014-2020 le autorità di gestione e di certificazione⁹¹ sono state designate dalla Regione⁹² a seguito della valutazione positiva, da parte dell'autorità di *audit*,⁹³ del rispetto dei criteri di designazione riguardanti l'ambiente di controllo interno, la gestione del rischio, le attività di gestione e di controllo e la sorveglianza, e a seguito della valutazione positiva da parte dell'autorità di *audit*, la Regione ha designato con delibera di Giunta regionale n. 2071/2016 le Autorità di Gestione e di Certificazione del POR FSE 2014- 2020.

Con riferimento in particolare all'autorità di gestione sono normate le procedure di controllo attivate fin dalla fase di selezione delle operazioni e successivamente in fase di attuazione (verifiche *desk* e *in loco* sulle operazioni finanziate) e quelle propedeutiche alla certificazione della spesa.

L'ente infine segnala che i principali elementi che hanno caratterizzato l'ultima versione risultante dalla revisione del sistema dei controlli degli interventi cofinanziati nell'ambito del POR FSE risultano i seguenti:

- a) anticipazione di una serie di controlli all'avvio delle operazioni, in particolare la verifica della regolare pubblicizzazione delle attività e selezione dei destinatari;
- b) verifica amministrativa sulla totalità delle domande di rimborso elevando la percentuale di spesa verificata al 30 per cento (anziché il 15 per cento);
- c) campionamento casuale delle domande di rimborso ai fini della validazione delle medesime per il successivo pagamento, da sottoporre a controllo sul 100 per cento della documentazione in originale attestante la spesa o l'avanzamento dell'attività, fino ad assicurare un valore minimo

⁸⁹ Al punto 9 relativo al "Livello complessivo di affidabilità"

⁹⁰ Approvata con determinazione n. 2062 del 4 febbraio 2021 (Direttore Generale della DG Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa).

⁹¹ Art. 124 del regolamento UE 1303/2013.

⁹² Con delibera di Giunta regionale n. 2071/2016.

⁹³ Con delibera di Giunta regionale 1101 del 14 luglio 2014 è stata effettuata la "Designazione dell'Autorità di Audit per il Programma Operativo della Regione Emilia-Romagna Fondo Sociale Europeo 2014/2020 e per il Programma Operativo della Regione Emilia-Romagna Fondo Europeo di Sviluppo Regionale 2014/2020, ai sensi dell'art. 123 Reg. (UE) n. 1303/2013" e che successivamente il Ministero dell'Economia e Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE ha dato avvio alle verifiche previste (in due fasi temporali distinte) e ha provveduto a designare formalmente l'Autorità di Audit per i PO 2014/2020 FESR (CCI 2014IT16RFOP008) e FSE (CCI 2014IT05SFOP003), notificando il proprio parere con nota MEF - RGS Prot. 46852 del 05/06/2015 per la fase I e Prot. 66173 del 05/08/2016 per la Fase II.



- di copertura di controllo sugli originali pari al 10 per cento della spesa presentata per ciascun atto di approvazione;
- d) esame della domanda di saldo per ogni singola operazione sul 100 per cento della documentazione in originale relativa alla parte residua del finanziamento non ancora chiesto a rimborso e verificato. Il saldo deve essere almeno del 10 per cento dell'importo approvato per quella operazione;
 - e) verifiche *in loco* sulle operazioni, di tipo ispettivo al fine di verificare l'effettiva e regolare esecuzione dell'attività;

revisione della determina n. 16677 del 26 ottobre 2016 finalizzata a chiarire, in un'ottica di semplificazione e maggior orientamento al risultato, le principali fattispecie di irregolarità e dei provvedimenti conseguenti (par. n. 19 della delibera di Giunta regionale n. 1298/2015).

11.7.2.1 Si.Ge.Co. POR FSE – Monitoraggio e valutazione

Quanto alle attività di monitoraggio e valutazione, che competono all'autorità di gestione, l'ente ricorda come l'obiettivo del raggiungimento dei *target* intermedi – finanziari e fisici - fissati nel *Performance Framework* abbia orientato tale autorità nell'elaborazione di procedure puntuali e linee guida per la corretta gestione degli indicatori e dei dati di monitoraggio.

Tali azioni, indica l'ente, hanno garantito una certificazione della spesa in linea con i *target* e un controllo in tempo reale sulla qualità dei dati e sull'avanzamento di tutti gli indicatori associati al *Performance Framework*.

Con riferimento alla valutazione, valendo qui le considerazioni svolte per il POR FESR in ordine alla presenza di uno *steering group*⁹⁴ che segue il processo valutativo nonché alla presentazione dei lavori di valutazione in occasione del comitato di sorveglianza, anche nell'ambito del POR FSE il controllo svolto dall'autorità di *audit* ha espresso parere positivo sul grado di affidabilità del sistema di controllo e gestione.

Inoltre, l'aggiornamento delle procedure del Si.ge.co., nei primi mesi del 2020, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, ha riguardato anche il FSE, con la riduzione da parte dell'autorità di gestione degli oneri amministrativi a carico dei soggetti beneficiari degli interventi FSE e l'introduzione di una serie di iniziative volte a snellire maggiormente le modalità di controllo delle domande di rimborso e delle *verifiche in loco*. Le iniziative di semplificazione - indica l'ente - sono state definite coerentemente con le indicazioni presenti nel “quadro di riferimento per gli interventi FSE da attuare in risposta al Covid-19” a cura di Anpal – autorità capofila del FSE –. Con particolare riferimento ai controlli *in loco*, al fine di proseguirne lo svolgimento anche nella fase di emergenza sanitaria, l'ente ha effettuato tali controlli attraverso l'accesso da remoto alle aule virtuali in modalità “sincrona” e attraverso il rafforzamento di attività di verifica *on-desk*.

11.7.3 Il Sistema di Gestione e Controllo – Si.Ge.Co. PO FEAMP

Le autorità del sistema di gestione e controllo del programma operativo FEAMP 2014-2020 sono l'autorità di gestione corrispondente al Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali (MiPAAF), l'autorità di certificazione coincidente con l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) organismo pagatore nazionale - ufficio esecuzione pagamenti e certificazione, e l'autorità di *audit* coincidente con

⁹⁴ Istituito con Determinazione n. 17948 del 7 novembre 2018.

l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), organismo di coordinamento - ufficio coordinamento dei controlli specifici, che ha il compito di vigilare sull'efficace funzionamento dei sistemi di gestione e controllo del programma operativo.

L'AdG ha strutturato l'assetto organizzativo per la gestione ed il controllo del PO FEAMP attraverso la designazione, sulla base delle prescrizioni dei regolamenti dell'Unione, degli organismi intermedi, quali soggetti coinvolti nel sistema di gestione e controllo sui finanziamenti del fondo. In particolare: la Regione Emilia-Romagna è organismo intermedio dell'autorità di gestione del FEAMP nelle misure di propria competenza; referente dell'autorità di gestione è il responsabile del servizio attività faunistico-venatorie, pesca; l'Agrea, istituita dalla Regione Emilia-Romagna con l.r. n. 21/2001 e riconosciuta dal MIPAAF, rappresenta l'organismo intermedio dell'autorità di certificazione.

11.8 Controlli sui finanziamenti europei nella Regione Emilia-Romagna

Il Sistema dei controlli interni della Regione Emilia-Romagna⁹⁵ include una rappresentazione dei controlli dei propri programmi operativi⁹⁶ di utilizzo di risorse di Fondi europei.

Il sistema si compone di una pluralità di tipologie affidate a strutture diverse e articolate su tre livelli:

- al I livello (controlli procedimentali) appartengono i controlli continuativi e puntuali, che devono essere sempre assicurati per ogni atto e procedimento;
- al II livello (controlli di gestione complessiva) effettuati, periodicamente o in casi straordinari, da strutture o organismi diversi da quelli che esercitano l'attività di amministrazione attiva oggetto del controllo e possono riguardare atti, procedimenti oppure attività;
- al III livello (funzione di *audit* interno) è collocata la funzione di verifica del corretto funzionamento dell'intero sistema dei controlli interni.

Per quanto concerne la gestione finanziaria e il controllo del programma operativo, l'autorità di gestione verifica che i prodotti e i servizi cofinanziati siano stati forniti e che l'operazione sia conforme al diritto applicabile, al programma operativo e alle condizioni per il sostegno dell'operazione nonché, qualora i

⁹⁵ Sistema definito con deliberazione di Giunta regionale n. 468 del 10 aprile 2017.

⁹⁶ Al tal proposito si richiamano, di seguito, alcune parti del testo dell'art. 15 del sistema dei controlli della regione:

“1. La Regione Emilia-Romagna assicura il rispetto dei principi e delle disposizioni dettate dal regolamento UE 1303 del 2013 (per la Programmazione dei Fondi 2014-2020) in materia di “sistema di gestione e controllo”(Si.Ge.Co.) per ciascuno dei propri Programmi operativi di utilizzo di risorse dei Fondi europei, cui il precitato Regolamento si riferisce (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca).

2. Il “Si.Ge.Co.” risponde all'esigenza di assicurare l'efficace attuazione degli interventi e la sana gestione finanziaria. Il sistema, per quanto riguarda i finanziamenti dei fondi FESR e FSE, è articolato nei seguenti Organismi:

a) Autorità di gestione, che ha la primaria responsabilità della buona esecuzione delle azioni previste dal Programma e del raggiungimento dei relativi risultati, assicurando il corretto utilizzo delle risorse finanziarie ed il puntuale rispetto della normativa comunitaria e nazionale applicabile.

b) Autorità di certificazione, che ha, tra le principali responsabilità, quelle di redigere e presentare alla Commissione europea le domande di pagamento e le dichiarazioni dei conti annuali.

c) Autorità di Audit, che deve garantire lo svolgimento di attività di audit sul corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo; a tal fine effettua annualmente e a campione audit puntuali (controlli di secondo livello) su operazioni già controllate e certificate dall'Autorità di gestione (controlli di primo livello) nonché un'analisi di funzionamento dei vari livelli del sistema.

3. Le Autorità di gestione dei Programmi operativi del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sono allocate nella direzione generale “Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa”. L'Autorità di Certificazione, sia dei programmi del FSE che di quelli del FESR, è l'Agenzia AGREA. L'Autorità di Audit è individuata nel Servizio denominato “Autorità di Audit”, presso il Gabinetto del Presidente della Giunta regionale.

4. Per quanto riguarda i Programmi operativi del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), l'Autorità di gestione è allocata nella direzione generale “Agricoltura, caccia e pesca”. Le specifiche norme che disciplinano il sistema di gestione e controllo di questa tipologia di fondi europei (Regolamento UE 1306/2013), prevedono un Organismo pagatore, che per la Regione Emilia-Romagna è l'Agenzia AGREA. Per quanto riguarda i finanziamenti del Fondo Europeo Agricolo di Garanzia (FEAGA, come disciplinato dal Regolamento UE n. 1305/2013), la gestione è della stessa AGREA, che svolge anche le funzioni di Organismo Pagatore. Per entrambe le tipologie di Fondi, l'Organismo Pagatore è sottoposto a controlli di un soggetto terzo (società nominata dal Ministero), che certifica annualmente la correttezza dei conti”.

costi debbano essere rimborsati, che l'importo della spesa dichiarata dai beneficiari in relazione a tali costi sia stato pagato e, nel caso di costi rimborsati, che siano state rispettate le condizioni per il rimborso della spesa al beneficiario.⁹⁷

Le verifiche consistono in verifiche amministrative rispetto a ciascuna domanda di rimborso presentata dai beneficiari e verifiche, anche a campione, sul posto delle operazioni.

La frequenza e la portata delle verifiche sul posto sono proporzionali all'ammontare del sostegno pubblico all'operazione oltre che al livello di rischio individuato da tali verifiche e dai controlli effettuati dall'autorità di *audit* per il sistema di gestione e controllo nel suo complesso.

Per quanto qui di interesse, è rilevante l'obbligo posto in capo agli Stati membri di prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora⁹⁸. Essi informano la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000 euro di contributo dei fondi. Quando un importo indebitamente versato a un beneficiario non può essere recuperato per colpa o negligenza di uno Stato membro, spetta a quest'ultimo rimborsare l'importo in questione al bilancio dell'Unione. Gli Stati membri possono decidere di non recuperare un importo versato indebitamente che non superi, al netto degli interessi, 250 euro di contributo dei fondi a un'operazione in un esercizio contabile.

Nel caso in cui l'importo versato indebitamente dovesse superare la predetta soglia, la Regione dovrà iscriverne in bilancio, tra le entrate, per l'importo corrispondente, un apposito credito da recuperare nei confronti del beneficiario non avente titolo.

In sede di acquisizione di elementi conoscitivi, alla Regione è stato richiesto, fra l'altro, di riferire, in ordine ai seguenti aspetti:

- controlli di I e II livello effettuati nel corso dell'anno 2020 dalle autorità competenti, con indicazione dei controlli effettuati, delle irregolarità riscontrate e delle conseguenti azioni intraprese;
- con riferimento ai fondi FESR, FSE, FEASR e FEAMP, eventuali casi di irregolarità o di sospetta frode per i quali l'amministrazione ha proceduto ad attivare il recupero delle somme comunitarie/nazionali/regionali erogate.

Nel prosieguo si riporta l'attività riferita dall'ente.

11.8.1 Attività di controllo effettuate sul POR FESR – casi di irregolarità o sospetta frode

La Regione evidenzia che durante le fasi di attuazione del programma operativo sono stati effettuati i controlli previsti:

Riepilogo delle verifiche amministrative effettuate sulle spese certificate nel periodo di riferimento, ai sensi dell'articolo n. 125, comma 5, lett. a) del regolamento (UE) 1303/2013.

L'ente indica che, come previsto dal Si.Ge.Co., l'autorità di gestione ha verificato l'avanzamento procedurale e finanziario delle operazioni co-finanziate, attraverso la verifica documentale (amministrativa e contabile) di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari, in *itinere* e a conclusione delle operazioni. Le verifiche documentali sono realizzate dal servizio "attuazione e liquidazione dei programmi di finanziamento" e riguardano tutti gli aspetti di ammissibilità della spesa rendicontata. Tali verifiche, tracciate da *check-list* predisposte in modo specifico per ciascuna tipologia di operazione oggetto di controllo, hanno interessato tutte le spese inserite nelle domande di pagamento

⁹⁷ Art. 125 c. 4 del regolamento (UE) 1303/2013.

⁹⁸ Art. 122, comma 2 primo e terzo periodo, del regolamento (UE) 1303/2013.

inviata alla UE e hanno riguardato aspetti procedurali, amministrativi e contabili e trovano evidenza nel sistema informatico dell'autorità di gestione.

Al 31 dicembre 2020 l'ammontare della spesa sottoposta alle verifiche corrisponde a euro 43.350.358,92 per complessive 641 operazioni ovvero pari al 100 per cento delle operazioni rendicontate e certificate. Le attività di controllo si svolgono in due fasi: *desk* (presa in carico e analisi della documentazione di progetto) e fase di sopralluogo (verifiche presso la sede del beneficiario/sede dell'operazione).

Dalle verifiche documentali e procedurali effettuate sul 100 per cento delle operazioni e dei giustificativi di spesa sono emersi, secondo quanto riportato dalla Regione, alcuni elementi di non ammissibilità (associati a spese certificate nel periodo contabile di riferimento) da collegarsi principalmente alla mancata presentazione del saldo del progetto da parte del beneficiario del contributo a fronte di una erogazione già avvenuta (e certificata) a titolo di anticipo/acconto.

In sede di verifiche amministrative l'ente indica che l'ammontare della spesa non ammissibile è risultato pari a euro 48.201,05 su 5 operazioni.

In risposta alla richiesta della Sezione, del 23 giugno 2021, se tale importo sia stato integralmente decurtato dal beneficio concesso, la Regione ha precisato che, dopo la verifica della spesa irregolare pari a euro 48.201,05, l'Autorità di Gestione ha provveduto sia ad attivare nei confronti dei beneficiari coinvolti una rettifica del saldo finale da erogare oppure un procedimento di revoca con recupero della quota parte di contributo precedentemente erogato e risultata non ammissibile, sia a decertificare l'intero importo pari a euro 48.201,05 alla Commissione Europea. In un caso, l'avvio del procedimento di revoca per un importo irregolare di euro 20.000,00 – aggiunge la Regione – si è concluso senza procedere alla rettifica rilevando sufficientemente esaustive le controdeduzioni e la documentazione integrativa presentata dal soggetto beneficiario. I restanti importi revocati – secondo quanto assicurato dall'ente – sono stati tutti recuperati.

Riepilogo delle verifiche in loco effettuate sulle spese certificate nel periodo di riferimento ex articolo n. 125, comma 5, lett. b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Nell'ambito del Si.Ge.Co., l'autorità di gestione effettua le verifiche delle operazioni attraverso controlli *in loco*, di norma, su base campionaria o a seguito del completamento delle verifiche documentali relative alle richieste di saldo trasmesse dai beneficiari.

Nell'anno 2020 l'ammontare della spesa campionata è risultata pari a euro 30.826.169,62 per complessive n. 130 operazioni.

Secondo i dati trasmessi dalla Regione, non vi sono rettifiche finanziarie da addebitare agli esiti delle verifiche sul posto delle operazioni in quanto eventuali tagli della spesa ammissibile, laddove possono aver comportato una rideterminazione del contributo da erogare ai beneficiari, non hanno però originato alcuna rettifica finanziaria, essendo intervenuti prima della certificazione delle relative spese.

Conformemente a quanto previsto nel Si.Ge.Co., in occasione della chiusura dei conti del VI anno contabile, al fine di garantire la piena e costante sorveglianza dei rischi di frode legati all'attuazione del programma operativo, con particolare riferimento ai progetti certificati, l'autorità di gestione ha proceduto ad effettuare una consultazione dello strumento informatico Arachne dal quale non sono emersi indicatori di rischio significativi e tali da richiedere ulteriori approfondimenti.

Riepilogo degli audit delle operazioni svolti nel periodo di riferimento ai sensi dell'articolo n. 127 del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

L'ente riferisce che, nel 2020, i controlli sulle operazioni da parte dell'autorità di *audit* hanno riguardato complessivamente un campione di 30 operazioni per un totale di spesa certificata pari a euro

2.838.795,84 riferita al VI anno contabile. Gli importi irregolari rilevati dall'autorità su 10 operazioni ammontano a euro 5.931,28 e si riferiscono principalmente ai seguenti aspetti:

- spese non ammissibili sulla base della procedura di riferimento;
- spese non ammissibili per errori materiali nel calcolo dei costi del personale;
- pista di controllo non completa per la carenza di evidenze documentali dei controlli svolti sui requisiti *ex art. 80* del codice dei contratti pubblici o di apposito regolamento o altro atto.

In relazione alle irregolarità accertate nel VI anno contabile, e alle conseguenti notifiche all'Olaf ai sensi del regolamento delegato (UE) 2015/1970 e del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1974, è stato aperto un caso⁹⁹ il cui importo irregolare è stato decertificato e recuperato.

Nella tavola che segue, sono indicati i controlli svolti nell'esercizio 2020 e le irregolarità riscontrate.

Tavola n. 11.41

POR FESR 2014-2020 Controlli di I e II livello anno 2020								
Autorità di gestione /Autorità di audit	Tipologia di controllo	nr. controlli	nr. di controlli con esito negativo (revoche)	Ammontare della spesa controllata	Ammontare della spesa non ammissibile o irregolare	percentuale spesa non ammissibile o irregolare/spesa controllata	tipo principale di errore/irregolarità	n.di segnalazioni all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
Autorità di gestione	Verifiche documentali: procedurali, amministrative, contabili	641	5	43.350.358,92	48.201,05	0,11%	•mancata presentazione del saldo del progetto da parte del beneficiario del contributo a fronte di una erogazione già avvenuta (e certificata) a titolo di anticipo/acconto; •spese non ammissibili;	1
Autorità di gestione Controlli in loco	Controllo in loco presso i beneficiari	130	0	30.826.169,62	0,00	0,00%		
Autorità di Audit	Audit Operazioni V periodo contabile	30	10	2.838.795,84	5.931,28	0,21%	Spese non ammissibili sulla base della procedura di riferimento; Spese non ammissibili per errori materiali nel calcolo dei costi del personale; Pista di controllo non completa per la carenza di evidenze documentali dei controlli svolti sui requisiti art. 80 del Codice dei contratti pubblici o di apposito regolamento o altro atto equivalente.	
TOTALI		801	15	77.015.324,38	54.132,33			0

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

11.8.2 Attività di controllo effettuate sul POR FSE – casi di irregolarità o di sospetta frode

Quanto alle verifiche, sia documentali sia *in loco*, effettuate sulle domande di pagamento presentate dai soggetti beneficiari nell'ambito del POR FSE, in linea generale quando rileva irregolarità l'autorità di gestione procede a non riconoscere la spesa corrispondente dandone evidenza nel sistema informativo. Nel caso di irregolarità rilevate in fase di verifica amministrativa *in itinere* e *on desk* su domande di rimborso, il soggetto beneficiario riceve comunicazione dell'avvenuto controllo e procede al completamento della domanda di rimborso inviando la nota di debito per il relativo importo, al netto quindi della spesa irregolare, permettendo così al sistema informativo di proporre in certificazione all'autorità solo quella regolare.

Nel caso di riscontro di irregolarità su spesa già certificata, l'autorità procede prontamente a decertificare la spesa non regolare con la prima proposta di certificazione (intermedia o intermedia finale) o deducendola dai conti nel caso in cui la spesa irregolare venga rilevata dopo la presentazione della domanda di pagamento intermedio finale.

⁹⁹ Operazione PG/2017/745975.

La Regione rappresenta che, conformemente al Si.Ge.Co., in occasione della chiusura dei conti del VI anno contabile, l'autorità di gestione dalla consultazione dello strumento informatico Arachne non ha riscontrato indicatori di rischio significativi e tali da richiedere ulteriori approfondimenti.

A giudizio dell'ente, inoltre, allo stato attuale non si rilevano elementi che possano avere un impatto negativo sull'affidabilità dei conti.

Riepilogo delle verifiche amministrative effettuate sulle spese certificate nel periodo di riferimento, ex articolo n. 125, comma 5, lett. a) del Regolamento (UE) n. 1303/2013.

Secondo quanto riferito dalla Regione, le verifiche amministrative sulle domande di rimborso presentate dai beneficiari sono state effettuate dagli uffici del "servizio gestione e controllo delle attività realizzate nell'ambito delle politiche della formazione e del lavoro" della Regione Emilia-Romagna e dagli organismi intermedi per le operazioni di competenza ad essi assegnate.

Complessivamente i controlli, durante il sesto periodo contabile, hanno evidenziato irregolarità che sono state prontamente corrette.

La metà delle irregolarità riscontrate e corrette, informa l'ente, sono state rilevate a seguito di verifiche amministrative su domande di saldo, che vengono svolte nell'ambito della verifica rendicontuale. Tale verifica, infatti, oltre ad essere incentrata su quegli aspetti realizzativi che possono essere verificati solo a seguito del termine dell'operazione, completa le verifiche già svolte *in itinere* direttamente sulla documentazione in originale. Le tipologie di errori riscontrate in questa fase dei controlli sono - indica l'ente - prevalentemente riconducibili all'ammissibilità della spesa e hanno carattere non sistemico.

Nel 2020 l'ammontare della spesa certificata sottoposta alle verifiche amministrative è pari a euro 125.463.860,10. L'importo totale dichiarato dalla Regione come irregolare a seguito delle verifiche amministrative è stato in un primo tempo pari a euro 435.591,10 corrispondente allo 0,35 per cento della spesa controllata. In sede di approfondimento istruttorio la Regione ha precisato che le irregolarità che hanno comportato una riduzione del beneficio ovvero una compensazione o che hanno prodotto una minore erogazione al beneficiario ammontano a euro 416.530,80. Conseguentemente la parte di irregolarità relativa a spesa già certificata - in particolare l'importo di euro 403.517,28 - è stata decertificata alla Commissione europea.

A seguito di ulteriore approfondimento istruttorio, la Regione ha aggiunto che la differenza fra l'importo accertato come irregolare (euro 435.591,10) e l'importo già oggetto di riduzione del beneficio o di compensazione o di minore erogazione (euro 416.530,80) non sarà erogata per le "[...] domande di pagamento che non sono state, alla data del 25/06/21, ancora presentate dai beneficiari".

Riepilogo delle verifiche in loco effettuate sulle spese certificate nel periodo di riferimento ex articolo n. 125, comma 5, lett. b) del Regolamento (UE) n. 1303/2013

Anche le irregolarità riscontrate nel corso delle verifiche *in loco* sulle operazioni sono state prontamente corrette. Da un'analisi attenta degli esiti di tali controlli emerge un carattere non sistemico delle non conformità riscontrate, per cui l'autorità di gestione ha inteso intervenire esclusivamente con il mancato riconoscimento della spesa.

Nel 2020 l'ammontare della spesa sottoposta alle verifiche *in loco* è pari a euro 12.709.343,08. Nella lettura del dato, si considera che molte delle verifiche sul posto non sono sulla spesa ma sulla realizzazione dell'attività.

L'importo che la Regione in sede istruttoria ha indicato quale importo irregolare emerso dalle verifiche *in loco* è pari a euro 13.685,58 corrispondente allo 0,11 per cento della spesa controllata. In sede di successiva richiesta della Sezione sul recupero di tale importo, l'ente ha precisato che le irregolarità emerse in seguito ai controlli *in loco* ammontano a euro 11.698,58 e che la parte di spesa già certificata,

pari a euro 6.885,75, è stata decertificata alla Commissione europea. Anche in tale caso la Regione ha precisato che “le verifiche *in loco* sono svolte [...] durante la realizzazione del progetto e, qualora rilevino delle irregolarità, tale importo viene detratto nella prima domanda di rimborso successiva al controllo.” *Casi di irregolarità o di sospetta frode per i quali l'Amministrazione ha proceduto ad attivare il recupero delle somme comunitarie/nazionali/regionali erogate.*

La Regione nella nota 5087/2021 riferisce che, in relazione alle irregolarità accertate nel VI anno contabile, non ha proceduto ad aprire alcuna segnalazione all'Olaf. In linea generale, a seguito dei controlli effettuati nell'anno 2020, le irregolarità accertate sono state oggetto di una decurtazione finanziaria applicata in fase di verifica della domanda di rimborso e che non ha implicato una vera azione di recupero del contributo nei confronti del soggetto beneficiario bensì il riconoscimento di un contributo da incassare al netto della decurtazione stessa.

Nella tavola che segue sono rappresentati i dati dei controlli svolti sul POR FSE nel 2020.

Tavola n. 11.42

POR FSE 2014-2020								
Controlli di I e II livello nel corso del 2020								
(importi in euro)								
Autorità di gestione /Autorità di audit	Tipologia di controllo	nr. di controlli	nr. di controlli con esito negativo (revoche)*	Ammontare della spesa controllata	Ammontare della spesa non ammissibile o irregolare	% spesa non ammissibile o irregolare/spesa controllata	tipo principale di errore/irregolarità	n. di segnalazioni all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)
Autorità di gestione	Controllo amministrativo-contabili	2.430	833	125.463.860,10	435.591,61	0,35%	Spese non ammissibili	0
Autorità di gestione	Controlli in loco	570	57	12.709.343,08	13.685,58	0,11%	Irregolarità nella tenuta di registri	0
Autorità di Audit	Audit delle operazioni	30	2	1.700.855,08	1.333,75	0,08%	Errori casuali/non conformità	0
TOTALI		3.030	892	139.874.058,26	450.610,94	0,32%		0

(*) Trattasi di esiti negativi su singole domande di rimborso legate ad operazioni finanziate non ancora concluse e con pagamenti in corso; pertanto, come previsto dalle procedure regionali, le eventuali revoche sono valutate solo in fase di chiusura delle operazioni

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

11.9 Piani di rafforzamento amministrativa – PRA

I piani di rafforzamento amministrativo (PRA) sono un innovativo strumento di potenziamento amministrativo che l'Italia ha adottato nel quadro della programmazione dei fondi strutturali europei 2014-2020 per migliorare la capacità di gestione delle risorse di tali fondi.

La Commissione Europea ha individuato i piani di rafforzamento amministrativo definendone i principali caratteri e contenuti e segnalando la necessità che essi siano approvati ad un livello politico adeguato, ovvero Ministro per le amministrazioni centrali titolari di programmi e Presidente per le Regioni.

I PRA sono stati previsti dall'accordo di partenariato per l'Italia per la programmazione 2014 – 2020, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione Europea e modificato con decisione di esecuzione della Commissione dell'8 febbraio 2018.

In particolare, il piano individua gli interventi mirati al rafforzamento della capacità di gestione dei programmi operativi e al miglioramento dei processi trasversali, da attuare con l'utilizzo mirato delle risorse di assistenza tecnica.

Il percorso di attuazione del piano e il grado di conseguimento dei risultati secondo *target* definiti e relativi cronoprogrammi sono oggetto di monitoraggio periodico *ad hoc* e di specifica valutazione indipendente.

I piani di rafforzamento amministrativo hanno durata di due anni a partire dalla loro adozione.

Alla richiesta istruttoria di acquisizione di elementi conoscitivi sul punto, la Regione ha riferito di avere attuato ad oggi due piani di rafforzamento amministrativo, uno per il periodo 2015-17 ed uno per il periodo 2018-19, ma con una continuità delle attività formative per il rafforzamento delle competenze dei colleghi impegnati nelle strutture di programmazione e gestione dei Fondi che è proseguita anche nel corso del 2020¹⁰⁰.

Il primo Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) della Regione Emilia-Romagna è stato approvato con delibera di Giunta regionale n. 227 dell'11 marzo 2015 con durata biennale, in fase di avvio dell'attuazione dei programmi operativi regionali. Il Piano era stato preceduto da un'attenta analisi dei fabbisogni di rafforzamento delle strutture impegnate nell'attuazione dei programmi, condotta secondo le linee guida fornite dalla Commissione europea. Tenuto conto della buona *performance* della Regione Emilia-Romagna nelle programmazioni precedenti, dimostrata attraverso il regolare raggiungimento dei target di spesa, l'amministrazione aveva deciso di concentrare gli sforzi sulla semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi, con sette interventi mirati, sul rafforzamento del capitale umano attraverso quattro interventi di formazione e di reclutamento e sul potenziamento di alcune funzioni trasversali di coordinamento e controllo dei programmi, con nove interventi mirati ad assicurare una maggiore integrazione dei diversi Fondi.

Il PRA 2015-2017 della Regione Emilia-Romagna riguardava non solo i Programmi FESR e FSE (come da indicazioni europee e nazionali) ma anche sperimentalmente il Programma di Sviluppo Rurale¹⁰¹. L'ente riferisce che alla conclusione del PRA 2015/17 l'amministrazione ha condotto un'autovalutazione da cui è emerso che i principali risultati conseguiti sono riconducibili a due grandi categorie:

1. la maggiore semplificazione delle procedure che si traduce in riduzione dei tempi procedurali e dematerializzazione. Le autorità di gestione dei tre programmi coinvolti dal PRA hanno rafforzato il ricorso ai costi *standard* semplificando i controlli, hanno adeguato i propri sistemi informativi accrescendo l'interoperabilità delle banche dati regionali e abbassando i costi di consultazione e archiviazione, hanno elaborato una manualistica su attuazione, rendicontazione e obblighi di informazione e pubblicità degli interventi facendo chiarezza e facilitando il lavoro dei beneficiari;
2. il rafforzamento delle funzioni di coordinamento e l'integrazione tra tutte le strutture coinvolte nella programmazione e nella gestione dei tre Programmi (POR FESR, POR FSE, PSR).

Il piano ha prodotto gli effetti più evidenti sui seguenti aspetti:

- valutazione unitaria dei programmi da parte delle autorità di gestione che hanno lavorato insieme al nucleo di valutazione e alla verifica degli investimenti pubblici per identificare ambiti trasversali e modalità di realizzazione integrata delle valutazioni dei programmi;
- il sistema di monitoraggio unitario, definito congiuntamente dalle autorità di gestione per monitorare gli interventi messi in campo nel territorio regionale che analizza variabili quali le risorse finanziarie, la localizzazione degli interventi, gli attori coinvolti e i destinatari;

¹⁰⁰ L'ente informa che l'esperienza è stata positiva e ha favorito l'attivazione ed il rafforzamento di funzioni trasversali di integrazione dei Fondi e l'avvio di una proficua collaborazione tra il Servizio Risorse Umane, il Servizio Coordinamento delle Politiche Europee con il contributo del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e le Autorità di gestione dei Fondi, con riferimento alla programmazione e attuazione di attività formative.

¹⁰¹ La responsabilità politica del PRA era assegnata al Presidente della Giunta, mentre quella tecnica al Direttore Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni che ha tuttora la responsabilità del coordinamento della programmazione e attuazione dei Fondi europei, attraverso la Conferenza dei direttori.

- nella gestione degli aiuti di stato, nella quale l’attuazione del piano ha stimolato a definizione di un modello organizzativo a rete che esercita le funzioni trasversali di controllo;
- la formazione del personale, concretizzatasi in una maggiore cooperazione tra Servizio organizzazione e sviluppo, responsabile del piano di formazione regionale, autorità dei programmi e nucleo di valutazione che ha consentito una migliore analisi dei fabbisogni formativi e la realizzazione di relativi percorsi di formazione in materia di appalti e di aiuti di Stato, normativa ambientale, valutazione di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica, antidiscriminazione, parità di genere e disabilità.

L’ente ricorda che il piano di rafforzamento amministrativo dell’Emilia-Romagna 2018-19 è stato approvato con delibera di Giunta regionale n. 1534 del 24 settembre 2018 (con orizzonte temporale al 31 dicembre 2019 ma con una continuità delle attività formative anche nel corso del 2020). Tra gli interventi rivolti al personale l’ente registra la continuità dell’impegno sull’aggiornamento delle competenze delle risorse umane nelle strutture di attuazione dei programmi, con un percorso di formazione che si è articolato in una serie di sessioni specialistiche fruite in modalità a distanza, tra ottobre e novembre 2020, da un gruppo di 35 colleghi regionali impegnati nelle autorità di gestione e incentrate sui temi rilevanti della programmazione 21-27 (politiche per l’innovazione, politiche per l’inclusione, valutazione nella nuova programmazione) e in altre sessioni più introduttive, incentrate su politica di coesione, Fondo FESR, Fondo FSE e Fondo FEASR, rivolte tra novembre e dicembre del 2020 ad un gruppo di oltre 200 colleghi e che saranno altresì fruite dai neoassunti a partire da maggio 2021.

11.10 Programmazione 2021-2027

In ordine alla programmazione unitaria 2021-2027: azioni e attività intraprese dalla Regione e stato dell’arte alla data del 31 marzo 2021, la Regione rammenta che il 29 marzo 2019 il Dipartimento Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio ha avviato ufficialmente il negoziato nazionale per l’accordo di partenariato con l’attivazione di cinque tavoli di confronto partenariale, uno per ciascun obiettivo di *policy* individuato nella proposta di disposizioni comuni della Commissione europea, ai quali la Regione Emilia-Romagna ha partecipato con propri rappresentanti, assicurando il coordinamento dei contributi regionali attraverso il gruppo di lavoro istituito all’interno del già comitato permanente per il coordinamento e la programmazione nell’ambito della governance regionale confermata per il percorso di programmazione 21-27 con delibera di Giunta regionale n. 1841 del 28 ottobre 2019. I tavoli hanno completato il mandato e il 29 dicembre 2020 il Dipartimento Politiche di Coesione e l’Agenzia per la coesione territoriale hanno condiviso con il partenariato le priorità di investimento individuate per ciascun obiettivo e lo stato di avanzamento del documento accordo di partenariato, oltre che l’ammontare delle risorse UE destinate all’Italia e la ripartizione tra categorie di Regioni. Le attività di analisi propedeutiche alla stesura del Documento Strategico Regionale e dei programmi operativi, si sono intensificate dopo l’insediamento della nuova Giunta a febbraio 2020 e l’approvazione del programma di governo e del Documento di economia e finanza regionale a giugno 2020. Ulteriore slancio e contributo alla definizione degli obiettivi della programmazione strategica si è avuto con la sottoscrizione il 14 dicembre 2020 del nuovo Patto per il lavoro e il clima con quattro obiettivi strategici:

1. *Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi* - investire in educazione, istruzione, formazione, ricerca e cultura: per non subire il cambiamento ma determinarlo; per generare lavoro di qualità e contrastare la precarietà e le disuguaglianze; per innovare la manifattura e i servizi; per accelerare la transizione ecologica e digitale;

2. *Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica* - accelerare la transizione ecologica per raggiungere la neutralità carbonica prima del 2050 e passare alle energie pulite e rinnovabili entro il 2035; coniugare produttività, equità e sostenibilità, generando nuovo lavoro di qualità;
3. *Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri* - contrastare le disuguaglianze territoriali, economiche, sociali, e di genere e generazionali che indeboliscono la coesione e impediscono lo sviluppo equo e sostenibile;
4. *Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità* - progettare una regione europea, giovane e aperta che investe in qualità e innovazione, bellezza e sostenibilità: per attrarre imprese e talenti, sostenendo le vocazioni territoriali e aggiungendo nuovo valore alla manifattura e ai servizi;

e quattro processi trasversali ovvero trasformazione digitale, semplificazione, legalità e partecipazione. Il Documento Strategico Regionale 2021-2027 indirizza le scelte dei programmi operativi FSE, FESR, FEASR e FSC, al fine di massimizzare il contributo dei fondi europei e nazionali al raggiungimento degli obiettivi del programma di mandato e del progetto di rilancio e sviluppo sostenibile dell'Emilia-Romagna delineato dal patto per il lavoro e il clima.

La *road map* definita dall'amministrazione prevede, oltre all'approvazione del Documento Strategico Regionale, l'approvazione della Strategia regionale di specializzazione intelligente e l'elaborazione delle prime bozze dei programmi operativi regionali a giugno, in concomitanza con la trasmissione della prima bozza di accordo di partenariato alla Commissione europea da parte del Governo.

L'ente riferisce che nel corso del 2020 ha avviato il percorso di aggiornamento e di allineamento della propria Strategia di specializzazione intelligente (S3) in vista della nuova programmazione dei Fondi europei 2021-2027.

Nell'aggiornamento della S3 per il periodo 2021-2027 sono stati individuati 15 ambiti tematici, derivanti dall'incrocio fra i sistemi produttivi regionali e le sfide della politica di coesione UE 21-27: dal clima alle risorse naturali alla *blue economy*, dal *manufacturing* 4.0 alla mobilità sostenibile, dal benessere della persona all'inclusione e coesione sociale, solo per citarne alcuni. Gli ambiti tematici sono stati oggetto di un ampio percorso partecipato che ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori dell'ecosistema regionale della ricerca, dell'innovazione, delle imprese del territorio, ma anche dei cittadini e delle associazioni. Ambiti tematici della nuova programmazione sono:

- approccio e attuazione della nuova strategia;
- transizione sostenibile;
- trasformazione digitale;
- salute, benessere e nutrizione;
- territori, città e comunità.¹⁰²

L'ente riporta che da settembre 2019 a dicembre 2020 si sono svolti numerosi incontri con il partenariato istituzionale, economico e sociale della Regione Emilia in merito alla nuova programmazione 2021- 2027.

¹⁰² La consultazione pubblica della Strategia si è svolta dal 7 dicembre 2020 al 21 gennaio 2021. In questo periodo rappresentanti delle imprese, delle *startup*, delle università e degli enti di ricerca, delle associazioni di categoria, della pubblica amministrazione e del mondo finanziario hanno contribuito ai cinque tavoli di confronto. Per ogni discussione sono stati creati documenti di lavoro che hanno permesso di inquadrare le tematiche proposte, presentare una sintesi dei contenuti elaborati e favorire un dibattito informato, aggiornato e ancorato all'obiettivo. Le proposte di integrazione e revisione sono state successivamente analizzate e recepite confluendo nella versione definitiva delle Schede Ambito Tematico e del documento S3 nel complesso.

11.11 Movimentazioni finanziarie

Con nota n. 3635/2021 alla Regione è stato richiesto di riferire in ordine all'iscrizione in bilancio dei flussi finanziari di fonte europea, nazionale e regionale (in termini di competenza e cassa) derivanti dalla gestione dei fondi europei, soffermandosi sulle conseguenze contabili derivanti dalla riprogrammazione 2020. La Regione con nota (prot. 0575163.U) del 10 giugno 2021, ha riferito al riguardo fornendo altresì rappresentazione grafica a supporto di quanto relazionato.

11.11.1 Fondo FESR

La Regione fornisce la seguente rappresentazione grafica delle movimentazioni finanziarie che interessano il bilancio regionale per quanto concerne il FESR.

Tavola n. 11.43

Parte Entrate

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamiento competenza	Accertamenti	Reversali Competenza	Stanziamiento cassa	Totale Riscosso
2020	E03249	ASSEG.STATO SUL POR FESR 2014/2020 CAPITALE	4.961.608,00	2.712.931,09	4.541,61	34.423.140,09	16.284.905,00
2020	E03253	ASSEG.STATO SUL POR FESR 2014/2020 CORRENTE	44.404.453,50	42.924.678,47	123.525,51	7.949.489,00	2.126.764,40
2020	E04249	CONTRIB. UE POR FESR 2014/2020 - CAPITALE	7.088.011,46	4.019.061,40	6.488,01	49.175.914,42	23.264.150,33
2020	E04253	CONTRIB. UE POR FESR 2014/2020 - CORRENTE	63.435.433,49	61.321.469,13	176.465,00	11.356.412,86	3.038.234,54
Totale Stato+UE			110.978.140,09				

Parte Spese

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamiento competenza	Impegni	Fondo pluriennale vincolato	Utilizzo Fondo pluriennale vincolato anni precedenti	Impegnato utilizzo Fondo pluriennale vincolato
2020	U VARI	TOTALE COFINANZIAMENTO REGIONALE	102.514.942,86	90.985.640,87	11.479.733,72	6.222.424,10	6.059.785,99
2020	U VARI	TOTALE FINANZIAMENTO STATALE	49.366.061,50	45.637.609,56	0,00	0,00	0,00
2020	U VARI	TOTALE FINANZIAMENTO UE	70.523.444,95	65.340.530,53	0,00	0,00	0,00
Totale Stato+UE			110.978.140,09				
Totale complessivo				201.963.780,96			

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

Nel 2020, la Regione ha accertato euro 45.637.609,56 (capitale euro 2.712.931,09 e corrente euro 42.924.678,47) a titolo di risorse provenienti dallo Stato ed euro 65.340.530,53 (capitale euro 4.019.061,40 e corrente euro 61.321.469,13) a titolo di risorse provenienti dall'Unione europea, per complessivi euro 110.978.140,09, a fronte di uno stanziamento di competenza di euro 119.889.506,45. Ne consegue una differenza fra stanziato ed accertato di euro 8.911.366,36.

Il totale della spesa impegnata risulta pari a euro 201.963.780,96, di cui euro 90.985.640,87 di risorse regionali, a fronte di uno stanziamento di competenza complessivamente pari a euro 222.404.449,31. Ne consegue una differenza fra stanziato e impegnato di euro 20.440.668,35.

11.11.2 Fondo FSE

La Regione fornisce la seguente rappresentazione grafica delle movimentazioni finanziarie che interessano il bilancio regionale per quanto concerne il FSE.

Tavola n. 11.44

Parte Entrate

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamiento competenza	Accertamenti	Reversali Competenza	Stanziamiento cassa	Totale Riscosso
2020	E03251	ASSEG.STATO SUL POR FSE 2014/2020	103.393.575,21	56.228.535,43	7.051.660,08	54.789.365,00	32.880.444,20
2020	E04251	CONTRIB. UE SUL POR FSE 2014/2020	147.705.107,67	80.326.478,90	10.073.800,12	78.270.521,43	46.972.063,14
Totale Stato+UE			136.555.014,33				

Parte Spese

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamiento competenza	Impegni	Fondo pluriennale vincolato	Utilizzo Fondo pluriennale vincolato anni precedenti	Impegnato utilizzo Fondo pluriennale vincolato
2020	U VARI	TOTALE COFINANZIAMENTO REGIONALE	21.875.411,02	14.615.516,88	7.029.428,92	11.299.881,99	9.620.228,84
2020	U VARI	TOTALE FINANZIAMENTO STATALE	103.445.513,31	56.280.473,53	0,00	0,00	0,00
2020	U VARI	TOTALE FINANZIAMENTO UE	147.779.304,92	80.400.676,15	0,00	0,00	0,00
Totale Stato+UE			136.681.149,68				
Totale complessivo			151.296.666,56				

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

La Regione ha accertato euro 56.228.535,08 a titolo di risorse provenienti dallo Stato ed euro 80.326.478,90 di finanziamenti dell'Unione europea per complessivi euro 136.555.014,33, a fronte di uno stanziamento di competenza per euro 251.098.682,88, con una differenza quindi fra stanziato ed accertato di euro 114.543.668,55.

Sul fronte della spesa, la Regione ha impegnato euro 151.296.666,56, di cui euro 14.615.516,88 di risorse regionali, a fronte di uno stanziamento di competenza complessivamente pari a euro 273.100.229,25 con una differenza fra stanziato e impegnato pari a euro 121.803.562,69.

11.11.3 Fondo FEAMP

Tavola n. 11.45

Parte Entrate

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamiento competenza	Accertamenti	Reversali Competenza	Stanziamiento cassa	Totale Riscosso
2020	E03245	ASS. STATO COFIN. FEAMP 2014 -2020 - CORRENTE	1.272.032,66	184.111,01	9.002,42	389.775,88	484.960,49
2020	E03247	ASS. STATO COFIN. FEAMP 2014 -2020 - CAPITALE	2.550.773,25	916.264,99	2.250,50	2.655.102,28	2.719.534,80
2020	E04245	CONTR. UE FEAMP 2014 - 2020 - CORRENTE	1.886.691,38	286.817,00	14.368,30	580.544,81	718.030,53
2020	E04247	CONTR. UE FEAMP 2014 - 2020 - CAPITALE	3.810.366,12	1.475.354,31	3.215,00	3.776.130,20	3.866.668,95
Totale			2.862.547,31				

Parte Spese

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamiento competenza	Impegni	Fondo pluriennale vincolato	Utilizzo Fondo pluriennale vincolato anni precedenti	Impegnato utilizzo Fondo pluriennale vincolato
2020	U VARI	TOTALE COFINANZIAMENTO REGIONALE	1.417.282,15	284.807,70	607.914,15	268.278,39	236.703,32
2020	U VARI	TOTALE FINANZIAMENTO STATALE	3.822.805,91	1.100.376,00	0,00	116.483,02	116.483,02
2020	U VARI	TOTALE FINANZIAMENTO UE	5.697.057,50	1.762.171,31	0,00	0,00	0,00
Totale			2.862.547,31				

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

Con riferimento al FEAMP la Regione ha accertato euro 1.100.376,00 (entrate in conto capitale per euro 916.264,99 ed entrate correnti per euro 184.111,01) a titolo di risorse provenienti dallo Stato ed

euro 1.762.171,31 (capitale euro 1.475.354,31 e corrente euro 286.817,00) a titolo di risorse provenienti dall'Unione europea, per complessivi euro 2.862.547,31, a fronte di uno stanziamento di competenza pari a euro 9.519.863,41.

Ne consegue una differenza fra stanziato e accertato di euro 6.657.316,10.

Sul fronte della spesa l'importo impegnato è di euro 3.147.355,01, di cui euro 2.862.547,31 quale quota UE e Stato ed euro 284.807,70 di risorse regionali, a fronte di uno stanziamento di competenza complessivamente pari a euro 10.937.145,56, con una differenza fra stanziato e impegnato di euro 7.789.790,55.

La Regione, in sede istruttoria, ha precisato che la differenza fra lo stanziamento in sede previsionale e l'accertato, relativamente al FESR al FSE, risulta reimputata, per il rispetto del principio di esigibilità della spesa, rispettivamente per euro 8.181.174,81 e per euro 104.543.668,55. Le residue differenze pari a euro 730.191,55 (dato da 8.911.366,36 - 8.181.174,81) e a euro 10.007.601,91 (dato da 114.543.668,55 - 104.536.066,64) sono state riproposte come stanziamenti nell'annualità 2021 del bilancio di previsione 2021-2023 ai fini del completo utilizzo delle risorse.

In merito alle ragioni dello scostamento, in sede di contraddittorio, è stato altresì chiarito che le stesse risiedono in uno slittamento dei termini di conclusione dei progetti e della relativa rendicontazione, richiesto da parte dei beneficiari a causa della pandemia.

Anche in ordine allo scostamento rilevato sul FEAMP la Regione, in sede di contraddittorio, ha infine riferito che, oltre agli importi rilevati dalla Sezione, sono state riaccertate entrate per euro 3.498.041,48 ed impegni per euro 4.109.553,36 relativi a somme di competenza 2020 che, a causa delle difficoltà determinate dalla pandemia nella realizzazione dei progetti finanziati, sono necessariamente slittate agli esercizi successivi.

11.11.4 Fondo FEASR

Tavola n. 11.46

Esercizio	Capitolo	Descrizione	Stanziamento competenza	Impegni	Pagato competenza	Totale pagato	Stanziamento cassa
2020	Uvari	Parte straordinaria: Aiuti integrativi su misure Psr 2014-2020 Mezzi regionali	22.500.000,00	22.500.000,00	17.840.884,02	17.840.884,02	22.500.000,00
2020	Uvari	Parte straordinaria: Aiuti integrativi su misure Psr 2014-2020 Mezzi stato	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00
2020	Uvari	Parte ordinaria: Quota di Cofinanziamento anno 2020 al Psr 2014-2020	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00	29.000.000,00

La altre fonti di finanziamento (Mezzi Stato e Mezzi Ue) relative al Psr 2014-2020 arrivano all'organismo pagatore Agrea (Agenzia regionale per i pagamenti in agricoltura) e sono state per l'anno 2020 le seguenti:

TOTALE QUOTA UE	79.355.411,99
TOTALE QUOTA STATO	78.337.399,52
Totale	157.692.811,51

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

Con riferimento al FEASR, sul fronte della spesa risulta un impegnato di euro 53.500.000,00, di cui euro 292.500.000,00 di risorse regionali, a fronte di uno stanziamento di competenza di pari importo.



12 LE PARTECIPAZIONI REGIONALI

12.1 Il sistema delle società e degli altri enti direttamente partecipati dalla Regione

Dopo gli interventi di razionalizzazione completati nel 2019, nel corso del 2020 il sistema delle partecipazioni societarie della Regione non ha subito variazioni di rilievo. La Regione continua a mantenere le partecipazioni dirette in 20 società (di cui cinque *in house* e tre con titoli quotati) operanti nei seguenti settori:

- mobilità e trasporti: Ferrovie Emilia Romagna s.r.l., TPER s.p.a., Porto Intermodale Ravenna s.p.a. - S.A.P.I.R., Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna s.p.a.;
- tecnologie dell'informazione e della comunicazione: Lepida s.c.p.a.;
- crescita sostenibile: Art-ER s.c.p.a., Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione;
- promozione turistica: Apt Servizi s.r.l., Infrastrutture Fluviali s.r.l. - Porto turistico di Boretto;
- tutela della salute, in particolare, ricerca e cura in campo oncologico (I.R.S.T. s.r.l.) e cure termali (Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione, già Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa, e Terme di Castrocaro spa);
- fieristico: BolognaFiere s.p.a., Fiere di Parma s.p.a., Italian Exhibition Group s.p.a. (già Rimini Fiera s.p.a.), Piacenza Expo s.p.a.;
- agroalimentare: C.A.L. – Centro Agro-Alimentare e Logistica s.r.l. consortile (con sede a Parma), C.A.A.R. - Centro Agro Alimentare Riminese spa, CAAB - Centro Agro Alimentare di Bologna s.c.p.a.;
- finanza etica (Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni).

Nella Tavola 12.1 sono elencate le società partecipate dalla Regione, suddivise in quattro categorie (società *in house*, società a capitale pubblico maggioritario, altre società partecipate, società con titoli quotati) e ordinate all'interno di ciascuna categoria nell'ordine decrescente della partecipazione regionale. Rispetto all'analoga tabella contenuta nella relazione sul rendiconto 2019, si segnala che l'aumento della quota di partecipazione della Regione in Centro Agro-Alimentare Riminese spa (da 11,05 per cento nel 2019 a 11,08 per cento nel 2020) è determinato dalla riduzione del capitale sociale per euro 29.942,00 conseguente alla liquidazione della partecipazione di un socio receduto (Comune di Savignano sul Rubicone) e al corrispondente annullamento delle azioni detenute

Tavola n. 12.1

Società partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2020				
Tipologia	Denominazione	Quota Regione*	Quota altri soci pubblici*	Quota privati*
Società in house	Ferrovie Emilia Romagna srl	100,00%	no	no
	Lepida scpa	95,64%	4,36%	no
	Art-er scpa	65,12%	34,88%	no
	Apt servizi srl	51,00%	49,00%	no
	Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione	1,00%	99,00%	no
Società a capitale pubblico maggioritario	I.R.S.T. srl	35,00%	39,63%	25,37%
	Società di Salsomaggiore srl in liquidazione	23,43%	76,57%	no
	Infrastrutture Fluviali srl	14,26%	52,55%	33,18%
	Bolognafiere spa	11,56%	40,81%	47,63%
	Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica srl consortile	11,08%	64,63%	24,30%
	Centro Agro-Alimentare Riminese spa	11,08%	78,58%	10,34%
	Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.	10,46%	41,84%	47,70%
	Centro Agro - Alimentare di Bologna scpa	6,12%	89,16%	4,72%
	Fiere di Parma spa	5,08%	51,17%	43,75%
	Piacenza Expo spa	1,01%	80,48%	18,51%
Altre società partecipate	Terme di Castrocaro spa	2,74%	10,97%	86,28%
	Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni	0,07%	1,25%	98,68%
Società con titoli quotati	TPER spa	46,13%	53,87%	no
	Italian Exhibition Group spa	4,70%	68,29%	27,01%
	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	2,04%	46,07%	51,89%

*Con l'arrotondamento al secondo numero decimale

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

La Regione Emilia-Romagna con l.r. 30 luglio 2015, n. 13 ha scelto la forma dell'Agenzia per l'esercizio di alcune funzioni regionali qualificate come "di elevata complessità" (art. 3, c. 4).

Nel corso del 2020 la Regione ha deciso di internalizzare le funzioni svolte dal 1974 dall'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna (IBC) che quindi è stato soppresso il 31 dicembre 2020. Dal 1° gennaio 2021 tutte le funzioni dell'IBC sono state attribuite al nuovo Servizio Patrimonio culturale della Regione.

Per l'effetto della suddetta internalizzazione di funzioni, dal 1° gennaio 2021 il numero di agenzie, aziende ed istituti specialistici della Regione si è ridotto da 13 a 12. Pertanto, i dati presenti nella seguente tavola 12.2 sono riferiti al 1° gennaio 2021 per renderli maggiormente significativi.

Tavola n. 12.2

Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali (al 1 gennaio 2021)		
n.	Denominazione	Servizi erogati
1	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la 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	Intercent-Er	agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici
7	Agenzia regionale per il lavoro	gestione delle funzioni amministrative in materia di servizi per il lavoro
8	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	compiti di difesa contro le malattie delle piante
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	
12	Ente parco interregionale del Sasso Simone e Simoncello	gestione dell'area naturale protetta del Parco

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

Nel corso del 2020 il numero delle fondazioni partecipate dalla Regione (elencate nella seguente Tavola 12.3) è aumentato da 12 a 13 in seguito alla trasformazione, con l'effetto dal 13 gennaio 2020, dell'Associazione teatrale Emilia-Romagna (ATER) in "ATER Fondazione".

Inoltre, nel corso del 2020 la Regione ha incrementato di 800.000 euro la propria partecipazione in Fondazione Emilia-Romagna Teatro Fondazione - Teatro Stabile Pubblico Regionale, mediante un versamento di tale importo per l'incremento del fondo di dotazione (delibera di Giunta Regionale n. 3960 del 9 marzo 2020).

Infine, la Sezione prende positivamente atto dell'avvenuto aggiornamento della pagina "Amministrazione Trasparente" del sito della Fondazione Flaminia, in relazione alla pregressa indicazione della Regione al terzo posto nell'elenco dei soci ivi pubblicato, rilevata in occasione della parifica del rendiconto 2019, nonostante la Regione non erogasse più i contributi associativi, né effettuasse le nomine negli organi di indirizzo della Fondazione Flaminia a partire dal 2013.

Tavola n. 12.3

Fondazioni partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2020	
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 istituto sui trasporti e la logistica
7	Fondazione Italia-Cina
8	Fondazione Marco Biagi
9	Fondazione nazionale della danza
10	Fondazione scuola di pace di Monte Sole
11	Fondazione scuola interregionale di polizia locale
12	Fondazione teatro comunale di Bologna
13	Fondazione Ater

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

Nelle successive Tavole n.12.4 e n.12.5, sono indicate le 118 partecipazioni indirette di primo livello, possedute al 31 dicembre 2020, tramite organismi societari partecipati dalla Regione Emilia-Romagna. Il numero complessivo resta invariato rispetto alle partecipazioni indirette al 31 dicembre 2019, risultanti in occasione del giudizio di parificazione dell'esercizio 2019, in quanto le tre operazioni di acquisto delle partecipazioni indirette (tutte detenute tramite Italian Exhibition Group s.p.a.) si compensano con le tre dismissioni intervenute nel medesimo periodo (due da parte di Italian Exhibition Group s.p.a. e una effettuata dal Porto Intermodale di Ravenna s.p.a.).

Tra queste, le partecipazioni indirette rilevanti ai fini dell'art. 1, comma g) del Tusp (quindi, le partecipazioni detenute tramite società non quotate controllate dalla Regione) sono 44, in riduzione di un'unità (tavola n. 12.4).

Tavola n. 12.4

Partecipazioni indirette di primo livello rilevanti ai fini dell'art. 2, lett. g) del Tusp - situazione al 31 dicembre 2020				
Partecipazioni dirette	Partecipazioni di secondo livello	% RER in partecipata diretta	% partecipata diretta in partecipata indiretto*	% RER in partecipata indiretta*
Art-er scpa	Soprip srl in liquidazione	65,12	7,21	4,70
Bolognafiere spa	Bologna congressi spa	11,56	100,00	11,56
	Bolognafiere cosmoprof spa		100,00	11,56
	BolognaFiere China Ltd.		100,00	11,56
	BolognaFiere USA Corporation		100,00	11,56
	Bfeng srl		100,00	11,56
	Bf Servizi srl		100,00	11,56
	Pharmintech srl		100,00	11,56
	Bexpo SRL		70,00	8,09
	Ferrara Fiere Congressi srl		69,86	8,08
	Modena Fiere srl		51,00	5,90
	New York Right Fair LLC		100,00	11,56
	Events Factory Italy srl (exValue Fairs SRL.)		100,00	11,56
	Bologna & Fiera Parking S.P.A.		36,81	4,26
	Cosmoprof Asia Ltd.		50,00	5,78
	Metef SRL		50,00	5,78
	Bologna welcome srl		23,39	2,70
	Nuova fiera del levante srl		15,00	1,73
Consorzio Energia Fiera District	4,55	0,53		
Fiere di Parma spa	Aicod srl	5,08	51,00	2,59
	Anticoantico srl.		51,00	2,59
	Koeln Parma Exhibitions srl		50,00	2,54
	Verona Parma exhibition srl		50,00	2,54
Centro Agro-alimentare Riminese spa	Consorzio Infomercati in liquidazione	11,08	0,44	0,05
Centro agro - alimentare di Bologna scpa	Consorzio Infomercati in liquidazione	6,12	5,56	0,34
	Consorzio Esperienza Energia Soc.cons.r.l.		0,16	0,01
	Emilbanca Credito Cooperativo		0,0001	0,00
I.R.S.T. srl	Top-In Scarl	35,00	6,90	2,42
Società di Salsomaggiore srl in liquidazione	Coter - Consorzio del circuito termale dell'Emilia-Romagna srl	23,43	27,39	6,42
	Convention Bureau di Salsomaggiore Terme srl		11,57	2,71
	Ceip scpa		0,51	0,12
Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.	Ravenna compost srl	10,46	100,00	10,46
	Sapir Engineering srl		100,00	10,46
	Terminal Nord spa		100,00	10,46
	T.C.R. Terminal Container Ravenna spa		70,00	7,32
	Consorzio destra candiano		9,09	0,95
	Container Service Ravenna srl		5,00	0,52
	Fondazione Flaminia		4,17	0,44
	Dinazzano Po spa		1,55	0,16
	C.U.Ra - Consorzio Utilities Ravenna scrll		0,82	0,09
	Cepim - Centro Padano Interscambio Merci spa		0,10	0,01
	La Cassa di Ravenna spa		0,01	0,00

*Con l'arrotondamento al secondo numero decimale o al primo numero significativo

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

Tavola n. 12.5

Partecipazioni indirette di primo livello non rilevanti ai fini dell'art. 2, lett. g) del Tusp - situazione al 31 dicembre 2020*				
Partecipazioni dirette	Partecipazioni di secondo livello	% RER in partecipata diretta*	% partecipata diretta in partecipata indiretta*	% RER in partecipata indiretta*
Italian exhibition group spa	Italian exhibition group USA Inc	4,70	100,00	4,70
	Summertrade srl		65,00	3,05
	Pro.stand srl		80,00	3,76
	Prime servizi srl		51,00	2,40
	Prostand exhibition services srl		51,00	2,40
	Destination services srl		50,00	2,35
	Fitness festival international srl in liquidazione		50,00	2,35
	Eagle - Europe Asia Global Link Exhibitions Ltd		50,00	2,35
	Expo Estrategia Brasil Eventos e Producoes Ltda		50,00	2,35
	Dv Global Link Llc		49,00	2,30
	Cast alimenti srl		23,08	1,08
	Cesena fiera spa		20,00	0,94
	Green Box srl		20,00	0,94
	Uni.Rimini Spa Soc. Cons. per l'Universita' nel riminese		7,64	0,36
	Rimini welcome - destination management company societa' consortile a r.l.		5,00	0,23
	HBG Events FZ LCC		100,00	4,70
	Rimini congressi srl		10,36	0,49
Fieravicola srl	51,00	2,40		
TPER spa	Ma.Fer srl	46,13	100,00	46,13
	Tpf - Trasporto pubblico ferrarese scart		97,00	44,75
	Dinazzano Po spa		95,35	43,98
	Herm srl - Holding Emilia Romagna mobilità		94,95	43,80
	Tpb scart		85,00	39,21
	Omnibus scart		51,00	23,53
	Sst - Società per i servizi di trasporto srl		51,00	23,53
	Trenitalia TPER scart		30,00	13,84
	Consorzio Trasporti Integrati		26,00	11,99
	Marconi Express spa		25,00	11,53
	Start Romagna spa		13,91	6,42
	Società Emiliana trasporti autofiloviari spa		6,65	3,07
	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa		Fast Freight Marconi spa	2,04
Tag Bologna srl		100,00	2,04	
Ravenna Terminal Passeggeri srl		24,00	0,49	
Bologna Welcome srl		10,00	0,20	
Consorzio Energia Fiera District		7,14	0,15	
Terme di Castrocaro spa	Caf Industria Emilia Romagna spa	2,74	0,07	0,001
	Coter - Consorzio del circuito termale dell'emilia romagna s.r.l.		6,32	0,17
Banca popolare etica S.c.p.a.	Fiera di Forti spa	0,07	0,14	0,004
	CreSud spa		86,00	0,06
	Etica Società Gestione Risparmio spa		51,47	0,03
	L'Ape - Ag. Promoz. Coop Soc - Consorzio senza scopo di lucro		25,00	0,02
	Fair Trade Italia Soc. coop.		17,07	0,01
	Esprit Società Consortile a r.l. in liquidazione		14,29	0,01
	Libera Terra Mediterraneo Soc. cons. cooperativa sociale Onlus		12,32	0,008
	PerMicro S.p.A.		9,01	0,006
	Cpl Concordia soc. coop.		4,03	0,003
	Satispay		3,22	0,002
	Coopmed S.A.		2,76	0,002
	Seed Capital Bizkaia		1,84	0,001
	Cultura Sparebank		1,76	0,001
	Mag 6 Soc. coop.		1,50	0,001
	Cassa Centrale Banca - Credito Cooperativo del Nord Est spa		0,0005	0,000003
	Fiditoscana Spa		0,02	0,00001
	Etimos soc. coop		1,37	0,0009
	E. di C. spa		1,19	0,0008
	Cgm Finance Soc.coop.		1,00	0,0007
	Sidi Societ� en commandite par actions		0,83	0,0006
	Sec. Scuola di economia Civile srl		1,76	0,001
	Mag Servizi Soc. coop.		0,77	0,0005
	Verde21 srl		0,56	0,0004
	Viktor srl		0,58	0,0004
	E Nostra - Soc. Coop.		0,01	0,00001
	Bancomat spa		0,01	0,00001
	Ebanka		0,34	0,0002
	Avanzi Etica Sicaf EuVeCa S.p.A.		3,46	0,002
	Merkur Andelskasse		0,41	0,0003
	CBI scpa		0,11	0,00007
	La Nef Soc. coop. Anonyme		0,11	0,00007
	Goiener Soc. coop.		0,01	0,00001
	Triodos Bank N.V.		0,001	0,000001
	Fefisol Sa Sicav Sif		1,05	0,0007
Oikocredit	0,001	0,000001		
C.C.F.S. Soc. coop.	0,001	0,000001		
Visa Inc.	0,001	0,000001		

*Con l'arrotondamento al secondo numero decimale o al primo numero significativo

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

12.2 Gli interventi di razionalizzazione e i relativi esiti

12.2.1 La razionalizzazione periodica delle partecipazioni della Regione (DGR del 28 dicembre 2020, n. 2003): considerazioni introduttive

12.2.1.1 La nozione di società a controllo pubblico nel Tusp

La definizione del controllo societario contenuta nel Tusp risulta più ampia rispetto alle ordinarie regole civilistiche, in quanto oltre ai tre criteri alternativi di controllo previsti dall'art. 2359 c.c. (la maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; un numero di voti comunque sufficiente per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; l'influenza dominante in forza di particolari vincoli contrattuali) si aggiunge un ulteriore caso particolare: “quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo” (art. 2, lett. b) del Tusp).

In relazione a tale nozione di controllo, le società in cui un ente pubblico detiene una partecipazione nel capitale sociale si distinguono in “società a controllo pubblico” (art. 2, lett. m) del Tusp) e “società a partecipazione pubblica” (art. 2, lett. n) del Tusp). Accanto a questa distinzione principale, si aggiungono le due ulteriori categorie di “società *in house*”, soggette al controllo analogo, anche congiunto, da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 2, lett. o) del Tusp) e “società quotate”, soggette alle regole del Tusp solo nei casi espressamente previsti (art. 2, lett. p) del Tusp).

Con riferimento al caso particolare di esercizio congiunto dei poteri di controllo ai fini della qualificazione di una società a partecipazione pubblica maggioritaria come “a controllo pubblico” ai sensi dell'art. 2, lett. m), del Tusp, la Sezione conferma il proprio orientamento – già ampiamente motivato in occasione della parifica del rendiconto della Regione per l'anno 2018 e condiviso dalla Regione medesima in sede di adozione dei provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipate – nel senso che il controllo congiunto può essere ravvisato anche in assenza di strumenti formali di coordinamento tra le pubbliche amministrazioni, mentre la necessità di adottare specifici accordi rappresenta la conseguenza giuridica derivante da tale situazione di controllo.

A supporto di tale conclusione, si richiama la delibera n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni regionali) nella quale si ritiene “sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile”, come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'art. 2 del Tusp. L'unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando “in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-*bis* c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. “gara a doppio oggetto”), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)”.

Nella medesima pronuncia viene inoltre affermato come, fermo restando il suesposto criterio di individuazione delle società a controllo pubblico, da cui discende l'applicabilità delle disposizioni dettate in materia dal Tusp, sussista, nel caso di società a maggioranza o integralmente pubbliche, l'obbligo per gli enti soci “di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo (mediante stipula di



apposti patti parasociali e/o modificando clausole statutarie) atti ad esercitare un'influenza dominante sulla società”, trattandosi di strumento finalizzato anche a valutare la “legittimità della detenzione della partecipazione societaria (ai sensi dell’art. 4), potendo quest’ultima non rivelarsi più strettamente inerente alla missione istituzionale degli enti soci (come messo in evidenza anche dal Consiglio di Stato, sentenza n. 578/2019)”.

“Allo stesso modo, la necessità di adeguate modalità di controllo congiunto formalizzato è strumentale all’effettiva vigilanza sull’attività espletata dalla società, nonché sul rispetto, da parte di quest’ultima, delle norme dettate dal TUSP, che prescrivono l’attribuzione di specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e del personale (cfr. art. 19 d.lgs. n. 175 del 2016), con conseguenti profili di responsabilità in caso di omissione”.

Nel confermare il richiamo – già operato in occasione del giudizio di parifica del rendiconto della Regione per l’anno 2019 – al suddetto precedente delle Sezioni Riunite in sede di controllo, si sottolinea l’importanza del fatto che la delibera citata sia stata adottata con riferimento specifico ai rapporti tra l’ente pubblico e la società partecipata.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione valuta positivamente l’azione della Regione intesa a promuovere il perfezionamento di patti parasociali, a prescindere dalla loro eventuale rilevanza ai fini della definizione del controllo ai sensi del Tusp, in quanto comunque funzionale all’esercizio coordinato dei poteri da parte di tutti i soci pubblici (per l’esame dei patti parasociali esistenti in relazione alle società partecipate dalla Regione v. *infra* par. 12.3.1).

12.2.1.2 La razionalizzazione periodica delle società partecipate dalla Regione (DGR del 28 dicembre 2020, n. 2003): sintesi dei principali contenuti

Il processo di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni è stato avviato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2015 con deliberazione di Giunta regionale n. 924 del 13 luglio 2015 avente ad oggetto “Criteri e indirizzi per la razionalizzazione delle società e delle partecipazioni regionali”, seguito poi dalla revisione straordinaria (con riferimento alla situazione al 23 settembre 2016) prevista dall’art. 24 del Tusp e dalle razionalizzazioni periodiche annuali ai sensi dell’art. 20 del Tusp.

L’ultimo provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipate della Regione – riferito alla situazione al 31 dicembre 2019 - è stato adottato con deliberazione di Giunta regionale n. 2003 del 28 dicembre 2020 recante “Piano di riassetto per la razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell’art. 20, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175”. Al piano di razionalizzazione è seguita l’adozione della legge regionale n. 1 del 9 febbraio 2021 “Incremento della partecipazione regionale alla società Piacenza Expo S.p.A.”.

La programmazione dell’attività di controllo della Sezione per l’anno 2021 prevede che il suddetto Piano di razionalizzazione e l’attuazione dei provvedimenti ivi indicati saranno oggetto di esame ai fini dell’adozione di una specifica delibera, pertanto in questa sede saranno esaminati i principali profili gestionali idonei ad avere riflessi finanziari sul bilancio e, in ogni caso, limitatamente all’attività già posta in essere dalla Regione.

In occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019 la Sezione valutava positivamente la realizzazione del principale obiettivo prefigurato nei piani di razionalizzazione delle partecipazioni sin dalla prima revisione straordinaria: la fusione per incorporazione di Cup2000 spa in Lepida s.c.p.a. (con effetto dal 1 gennaio 2019) e la fusione delle società Aster ed Ervet con la creazione di Art-ER s.c.p.a. (dal 1 maggio 2019), con la conseguente riduzione del numero delle società *in house* della Regione da sette a cinque.

Nel contempo, la Sezione evidenziava che l'impatto effettivo delle suddette operazioni societarie in termini dell'efficienza, efficacia ed economicità nella gestione dei servizi affidati dalla Regione ai due organismi *in house* risultanti all'esito delle fusioni avrebbe potuto essere pienamente valutato solo negli anni successivi, quando gli assetti organizzativi e gestionali interni delle società potranno ritenersi completamente attuati. In considerazione delle condizioni anomale per l'operatività delle società a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e delle conseguenti misure limitative delle attività economiche che si protraggono – con periodi di maggiore o minore rigore – dal mese di marzo 2020 a tutt'oggi, tale analisi dovrà essere necessariamente limitata ad alcuni profili gestionali che possono essere oggetto dell'esame comparato nonostante il radicale mutamento del contesto economico di riferimento.

Sempre in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019, la Sezione rilevava la lentezza delle procedure di dismissione delle società poste in liquidazione, così come quelle di liquidazione delle quote di partecipazione nelle società in seguito all'esercizio del diritto di recesso ai sensi dell'art. 20, comma 5, del Tusp. Inoltre, la Sezione invitava la Regione a prestare particolare attenzione alla posizione di Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione e concordato preventivo, anche in considerazione dei rapporti pendenti legati alla lettera di *patronage* rilasciata a favore di tale società.

Infine, già in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019 la Sezione evidenziava alcune incoerenze nel perseguimento dell'obiettivo dichiarato dell'integrazione delle tre società partecipate operanti nel settore fieristico, con particolare riferimento alla mancata opposizione da parte della Regione ai progetti di cessione delle partecipazioni di altri soci pubblici nella società Fiere di Parma s.p.a.

I suddetti profili di criticità riferiti alle gestioni fino all'esercizio 2019 assumono particolare rilevanza in considerazione della sopraggiunta emergenza sanitaria da Covid-19 e delle misure limitative adottate per il suo contenimento. La crisi economica iniziata nel mese di marzo 2020 e tuttora in corso, con l'incertezza sull'effettiva possibilità e le probabili tempistiche per il recupero dei livelli economici precedenti nei settori di operatività delle società partecipate, ha, infatti, cristallizzato gli effetti derivanti dalle inefficienze nelle gestioni pregresse, rendendole difficilmente rimediabili.

Nel mutato contesto socio-economico, in occasione dell'adozione dell'ultimo piano di razionalizzazione (DGR del 28 dicembre 2020, n. 2003) la Regione ha revisionato le precedenti determinazioni in tema delle dismissioni delle partecipazioni societarie.

In primo luogo, la Regione si è attivata per la sospensione delle due procedure di liquidazione della quota, avviate in precedenza ai sensi dell'art. 24, c. 5, del Tusp, in relazione alle quote di partecipazione detenute nelle società Infrastrutture Fluviali s.r.l. (14,26 per cento) e Piacenza Expo s.p.a. (1,01 per cento).

Inoltre, con due delibere di Giunta regionale n. 896 del 20 luglio 2020 e n. 1954 del 21 dicembre 2020 è stata disposta la proroga – da ultimo al 30 giugno 2022 – della sospensione del procedimento di dismissione delle quote della Regione nella società Terme di Castrocaro s.p.A., al fine di evitare che la valutazione della quota risenta negativamente della particolare contingenza economica.

Infine, per quanto riguarda la partecipazione in Piacenza Expo s.p.a. (attualmente, pari a 1,01 per cento), dopo aver accolto immediatamente la richiesta della società a rinviare la data del rogito già fissata al 20 marzo 2020 per l'acquisto delle quote da parte della stessa società al prezzo di euro 58.075,00, con la successiva delibera di Giunta regionale n. 1320 del 12 ottobre 2020 la Regione ha riconsiderato la precedente decisione in merito alla dismissione, rinunciando espressamente alla possibilità di avvalersi del diritto di recesso *ex art.* 24, c. 5, del Tusp, nonostante l'accordo preliminare esistente. Da ultimo, con l.r. n. 1 del 2021 è stato autorizzato l'aumento della partecipazione della Regione nella società

Piacenza Expo spa, mediante l'adesione all'aumento di capitale deliberato dalla società e con un versamento dell'importo fino a euro 600.000,00.

12.2.2 Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione

La quota di partecipazione della Regione in Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a. in liquidazione è pari a 1 per cento, mentre il restante 99 per cento appartiene ad altri soci pubblici (la Camera di Commercio di Bologna, il Comune di Bologna e la Città Metropolitana di Bologna, ciascun ente con la quota pari a 32,83 per cento; anche l'Università di Bologna ha una piccola partecipazione, pari a 0,5 per cento) cui la Regione ha demandato l'esercizio dei poteri di controllo analogo.

La società è stata posta in liquidazione in data 31 luglio 2018. Tuttavia, dopo l'iniziale avvio positivo dell'attività di liquidazione, con la cessione ad Ervet s.p.a. (società *in house* della Regione Emilia-Romagna) del ramo d'azienda relativo all'attività caratteristica di Finanziaria Bologna Metropolitana s.p.a. in liquidazione, la cessione di ulteriori beni (terreni, impianti fotovoltaici e garage) sta riscontrando notevoli difficoltà, già evidenziate dalla presente Sezione al punto 12.3.2.3 della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'anno 2019.

In particolare, dopo l'asta pubblica per la vendita di beni immobili esperita il 5 marzo 2020 ed *“andata deserta presumibilmente anche a causa delle intervenute restrizioni e incertezze economiche causate dall'emergenza Covid-19”*, ha avuto lo stesso esito anche la successiva asta pubblica del 29 settembre 2020, nonostante la riduzione del prezzo pari al 10 per cento al fine di cercare di *“ottenere una tempestiva liquidazione del patrimonio”* nella situazione dell'incertezza economica (cit. dalle relazioni periodiche del liquidatore della società).

Nel dare atto delle difficoltà di liquidazione del patrimonio immobiliare residuo della società nell'attuale contesto di grave incertezza economica, nonché di alcuni ulteriori difficoltà legate alle caratteristiche dei beni da liquidare, nel bilancio preconsuntivo del terzo periodo intermedio di liquidazione al 31 dicembre 2020 (trasmesso alla Sezione in data 30 giugno 2021) il liquidatore propone di posticipare al 31 dicembre 2023 il termine per il completamento dell'attività. Il prolungamento di due anni, rispetto alle previsioni iniziali, della fase liquidatoria comporta la necessità di aggiornare le stime dei proventi e degli oneri della liquidazione, con una differenza negativa di euro 27.356 rispetto alla stima iniziale effettuata nel 2018.

Il risultato d'esercizio 2020, con una perdita quantificata in euro 905.256 risulta imputabile quasi integralmente alle svalutazioni dell'impianto fotovoltaico e degli immobili le cui aste di vendita sono andate deserte, nonché alla contabilizzazione nell'anno 2020 degli ammortamenti del medesimo impianto fotovoltaico, inizialmente non stimati. Dai prospetti allegati risulta che i proventi ordinari della gestione liquidatoria sono sufficienti a coprire i relativi costi.

Nella nota integrativa al punto *“proposta di destinazione degli utili o di copertura delle perdite”* viene indicato *“si propone l'integrale copertura della perdita d'esercizio di € 905.056 utilizzando le seguenti riserve: - la Riserva contributi ex Art. 55 DPR 917/86 per l'intero ammontare di € 667.416; - la Riserva Rivalutazione L.72/83 per l'importo residuo di € 245.239 segnalando che tale Riserva dovrà essere reintegrata al suo valore iniziale della distribuzione di eventuali utili se non ne viene reso definitivo l'utilizzo a copertura perdite secondo le modalità previste dall'art. 13 c.2 L.342/2000 con Assemblea Straordinaria”*.

La Sezione prende atto delle difficoltà della procedura di liquidazione della società in relazione all'attuale contesto economico e si riserva di monitorarne gli sviluppi.

12.2.3 Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione e concordato preventivo

Con riferimento alla situazione della Società di Salsomaggiore s.r.l., in concordato preventivo dal 23 febbraio 2016 (omologato il 31 maggio 2017) e in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017, si evidenzia che il piano di concordato omologato prevedeva la sua integrale esecuzione entro il 31 dicembre 2020. In occasione dei precedenti giudizi di parifica, la Regione ha comunicato di non avere crediti verso la società e che non era prevista la distribuzione di un utile finale di liquidazione. Di conseguenza, sul piano finanziario la principale problematica riguarda una lettera di *patronage* sottoscritta nel 2009 dalla Regione a favore della società (come già evidenziato anche in occasione dei giudizi di parifica relativi agli esercizi precedenti, si tratta dell'unica garanzia rilasciata dalla Regione a favore delle proprie società partecipate).

Nello Stato patrimoniale di cui al Rendiconto generale 2020 fra i conti d'ordine è iscritta la voce "garanzie prestate a altre imprese" per un valore pari ad euro 8.041.471,95.

Nella Nota integrativa al punto "7.4 Elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti", la Regione indica quanto segue: "Lettera di Patronage, su operazione di locazione finanziaria immobiliare sottoscritta in data 20 novembre 2009 dalla Regione Emilia-Romagna in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e l'Amministrazione provinciale di Parma, a favore di un pool di società di Leasing (Calit S.r.l., ABF Leasing Spa, MPS Commerciale Leasing S.p.a., Banca Carige S.p.a.) a garanzia delle obbligazioni della Società "Compagnia delle Terme Srl", società fusa per incorporazione nella Società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano Spa. A fronte di tale garanzia si segnala che il contratto di locazione finanziaria è stato sciolto - con restituzione del compendio immobiliare oggetto del contratto - in data 11/04/2016, a seguito del deposito di apposita istanza della Società Terme di Salsomaggiore SpA nell'ambito delle procedure di cui all'articolo 169-*bis* L.F., come novellato dal D.L. 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015 n. 132. Il venir meno dell'obbligazione principale rende oggettivamente incerta l'esistenza dell'obbligazione ad essa collegata. Al 15/07/2015 - data di presentazione al Tribunale di Parma della domanda di ammissione a Concordato preventivo liquidatorio - il debito residuo verso i soggetti finanziatori di Terme di Salsomaggiore SpA era pari ad Euro 7.224.567,48, mentre il debito maturato, alla medesima data, era pari ad Euro 816.904,47. È stato prudenzialmente accantonato nell'avanzo di amministrazione l'importo complessivo, sia del debito residuo, sia delle rate non pagate dalla società, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri soci e della società stessa".

Nell'allegato 12 "Elenco analitico delle quote accantonate, vincolate e destinate agli investimenti del risultato di amministrazione" di cui al Rendiconto generale 2020 è iscritto l'accantonamento per "Fondo di garanzia per fare fronte agli oneri derivanti dalla prestazione di lettera di patronage alla Società Terme di Salsomaggiore e Tabiano s.p.a." per euro 8.041.471,95.

Nell'ambito dell'istruttoria per l'esame del rendiconto della Regione per l'esercizio 2019, la posizione è stata oggetto della nota di supplemento istruttorio prot. n. 2756 del 2 luglio 2020, con la quale, per la Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione e concordato preventivo sono state richieste notizie circa (i) lo stato di attuazione del concordato e quindi la conferma della presumibile chiusura come da progetto al 31 dicembre 2020, oppure sulle eventuali proroghe, (ii) aggiornamenti sulla situazione della lettera di *patronage* relativa ad un'operazione di *leasing* immobiliare posta in essere dalla società e sulle valutazioni, anche legali, compiute in merito, in considerazione del rilevante importo e del protrarsi nel tempo della situazione, (iii) l'importo degli eventuali crediti della Regione verso la società, destinati alla falcidia dell'80 per cento nell'ambito del concordato.

Con nota anticipata via e-mail in data 8 luglio 2020, la Regione precisava, in relazione al punto (ii) che la posizione era seguita dall'ufficio legale della Regione, senza fornire ulteriori dettagli, e al punto (iii) di non avere crediti verso la società.

Nella bozza di relazione sul rendiconto 2019 trasmessa alla Regione ai fini dell'adunanza pubblica del 14 luglio 2020 la Sezione sottolineava la necessità di avere le informazioni idonee ad assicurare che – oltre all'accantonamento al Fondo rischi adeguatamente predisposto nel bilancio – l'ufficio incaricato stia assicurando un adeguato monitoraggio e reportistica ai vertici della Regione in relazione alla posizione, considerato l'importo particolarmente elevato della garanzia. Al fine di salvaguardare le eventuali esigenze di riservatezza in relazione alle determinazioni *pro futuro* dell'ufficio legale, la Sezione suggeriva alla Regione di comunicare gli estremi delle comunicazioni interne predisposte dall'ufficio legale, anche senza indicazioni di dettaglio sul contenuto delle stesse (ma in modo da poterne valutare almeno la periodicità).

In sede di adunanza pubblica del 14 luglio 2020, in contraddittorio con i rappresentanti della Regione nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto 2019, la Sezione chiedeva di riferire in merito alla questione *de quo*. In tale occasione, i rappresentanti della Regione replicavano che la posizione era seguita dall'Avvocatura regionale, assente il giorno dell'adunanza, e che la conservazione dell'accantonamento in bilancio per l'importo integrale era considerata uno strumento idoneo rispetto ad ogni eventuale esito della questione, anche dopo la chiusura della procedura di concordato prevista al 31 dicembre 2020.

Nel prendere atto di quanto riferito dalla Regione in tale occasione e in mancanza di ulteriori precisazioni scritte circa l'attività di monitoraggio svolta dall'Avvocatura regionale, la Sezione si riservava di approfondire la posizione in sede del prossimo giudizio di parificazione sul rendiconto esercizio 2020 (cfr. punto 12.5.3 della relazione allegata al giudizio di parifica del rendiconto della Regione per l'esercizio 2019).

Nell'ambito dell'istruttoria per la parifica del rendiconto regionale per l'anno 2020, con nota istruttoria del 23 marzo 2021 (prot. SC_ER 0003704 del 23 marzo 2021) veniva assegnato alla Regione il termine fino al 10 maggio 2021 per relazionare, in particolare, in merito alle “misure di monitoraggio adottate e attuale situazione di Società di Salsomaggiore srl in liquidazione e in concordato preventivo, in particolare per quanto riguarda le tempistiche previste per la chiusura della procedura di concordato (originariamente prevista al 31 dicembre 2020) e la lettera di *patronage* emessa nell'interesse della medesima società”. La risposta sul punto perveniva alla Sezione solo in data 18 giugno 2021 (prot. SC_ER 0006618 del 18 giugno 2021).

In particolare, la Regione comunicava, in merito alle tempistiche previste per la conclusione della procedura di concordato che “la procedura di attuazione del piano concordatario è stata influenzata negativamente dall'emergenza Covid, ponendo un ulteriore elemento di difficoltà alle procedure di liquidazione. I liquidatori ritengono che la conclusione del piano, prevista nella proposta originaria per la fine del 2020, sia posticipata perlomeno di un anno.” Inoltre, la Regione comunicava “che è stata avviata la procedura ad evidenza pubblica per la vendita del compendio immobiliare sopra citato [cd. complesso Berzieri] con competizione senza incanto tra eventuali offerenti fissata in data 29 giugno 2021, “*avendo già ricevuto un'offerta irrevocabile congiunta di acquisto cauzionata*” pari ad Euro 10.250.000,00 che costituisce prezzo a base di gara”. A tale riguardo, la Regione allegava gli avvisi di vendita pubblicati su alcuni quotidiani e un articolo di stampa che riportava notizia circa il soggetto interessato all'acquisto dell'immobile. Inoltre, la Regione osservava che “l'alienazione del complesso Berzieri potrebbe consentire la sostanziale “esecuzione” del concordato, rimanendo da alienare solo alcuni beni minori,

tra cui il Grand Hotel Porro, la Piscina Termale e la Palazzina Economato. ... Il prezzo dovrà essere versato dal miglior offerente entro 90 giorni dall'aggiudicazione, e quindi presumibilmente entro il mese di settembre 2021”.

Dalle notizie di stampa più recenti risulta che all'esito dell'asta pubblica il complesso Berzieri è stato aggiudicato a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., al prezzo indicato nell'offerta d'acquisto iniziale, con il contestuale conferimento dell'immobile in gestione per 20 anni alla società QC Terme S.p.A. & Resort, uno dei principali operatori privati del settore in Italia. Ulteriori elementi sono emersi dall'esame dell'avviso di vendita, datato il 18 maggio 2021 e pubblicato sul sito del Portale Fallimenti del Tribunale di Parma in data 22 maggio 2021 (non trasmesso dalla Regione in sede istruttoria). In particolare, il valore di perizia del complesso immobiliare, posto a base d'asta della prima procedura di vendita, svoltasi in data 9 marzo 2021, era pari a euro 19.694.246,70, mentre per la seconda gara, fissata per il giorno 13 aprile 2021, il prezzo a base d'asta doveva essere ribassato del 20 per cento. Entrambe le aste pubbliche sono andate deserte, ma in data 22 aprile 2021 i liquidatori giudiziali ricevevano un'offerta irrevocabile d'acquisto al prezzo di euro 10.250.000,00, quindi previo parere favorevole di tutti gli organi della procedura concordataria veniva autorizzata la vendita competitiva con prezzo di base pari al valore dell'offerta ricevuta.

In merito all'andamento generale della procedura di concordato, nella nota del 18 giugno 2021 la Regione comunica che *“non sono emerse nuove passività o sopravvenienze di procedura nel periodo, rimanendo gli stanziamenti effettuati conformi a quanto preventivato, infatti i liquidatori danno conto che “non si rileva alcun significativo scostamento rispetto al quanto previsto nel piano sottoposto ai creditori né in relazione a sopravvenienze passive imprevedute, anzi gli accantonamenti operati sono più che congrui rispetto al consuntivato, così come le perdite della gestione corrente ancora del tutto in linea con le previsioni malgrado il ritardo di attuazione del piano”.*

Non facente parte del piano di concordato liquidatorio, ma in esso previsto e citato, residua anche l'attuazione della scissione del Ramo “Miniere”, operazione il cui perfezionamento era previsto al più tardi per fine 2020.

Nell'assemblea del 9 novembre 2020 [...] i soci hanno preso atto della situazione contingente peggiorata rispetto ai piani, in particolare per effetto della contrazione dei ricavi, della diminuzione dell'acqua salsobromoiodica estratta e della contrazione del prezzo di vendita a metro cubo del gas metano, effetti non compensati da una diminuzione proporzionale dei costi, e dunque hanno aderito alla proposta dei liquidatori di posticipare la decisione circa la scissione del Ramo Miniere alla fine del primo semestre 2021, in maniera tale da poter riesaminare la questione in un contesto auspicabilmente “normalizzato” con il progressivo recupero e stabilizzazione dei consumi di acqua termale.”

Infine, con riferimento alla lettera di *patronage*, la Regione riportava testualmente quanto segue:

“Per quanto attiene alla lettera sottoscritta in data 19 novembre 2009 dagli enti pubblici soci della società in oggetto:

- 1) essa è stata firmata dal Presidente della Regione Emilia-Romagna, dal Presidente della Provincia di Parma e dal Sindaco del Comune di Salsomaggiore Terme;*
- 2) come specificato dalla delibera della Giunta regionale n. 1696 del 9 novembre 2009, era motivata dall'esigenza di sostenere un'operazione di locazione finanziaria immobiliare (relativa all'Hotel Valentini in Salsomaggiore) che avrebbe consentito di ottenere immediate risorse a favore del turismo termale, settore tra i più colpiti dalla recessione in Italia con effetti negativi sull'occupazione, al fine di salvaguardare le attività della Società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a. e della società controllata Compagnia delle Terme s.r.l.*
- 3) essa non indica né termini di durata, né importi o cifre, né conseguentemente svincoli periodici di somme;*
- 4) è stata indirizzata ad un pool di società di leasing (Credit Agricole Leasing Italia S.r.l., ABF Leasing S.p.a., MPS Commerciale Leasing S.p.a., Banca Carige S.p.a. sezione leasing);*

Si segnala, inoltre, che la società Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.a., nel piano e nella proposta di concordato preventivo depositati in data 19 febbraio 2016, ha formulato istanza di scioglimento del contratto di leasing ex art. 169 bis Legge Fallimentare.

Lo scioglimento del contratto è stato autorizzato dal Tribunale di Parma con decreto 2 maggio 2016 ed è stato comunicato alle società di leasing in data 24 maggio 2016 ai sensi e per gli effetti del primo comma dell'art. 169 bis Legge Fallimentare, e quindi da oltre 5 anni il compendio immobiliare è nella piena proprietà e disponibilità del pool bancario sopra indicato.

Infine, si comunica che con Deliberazione n. 536 in data 19 aprile 2021 la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha conferito ad uno Studio Legale l'incarico di monitorare e seguire attentamente lo stato della procedura concorsuale della Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione e concordato preventivo, di acquisire periodiche informazioni dai Liquidatori, dal Commissario Giudiziale e/o dal Giudice Delegato e di fornire assistenza e consulenza in merito alle eventuali iniziative da assumere a tutela degli interessi dell'Ente."

Nel prendere atto di quanto sopra, la Sezione è costretta a constatare che la dettagliata informativa fornita dalla Regione nella nota del 18 giugno 2021 non menzionava la lettera datata 1° aprile 2021 ed indirizzata dalla società Credit Agricole Leasing ai tre enti pubblici firmatari della garanzia (Regione Emilia-Romagna, Provincia di Parma, Comune di Salsomaggiore), pervenuta alla Sezione nell'ambito dell'attività istruttoria sui rendiconti finanziari del Comune di Salsomaggiore (prot. SEZ_CON_EMI – SC_er – 0005039 del 17 maggio 2021), contenente l'invito alla "immediata individuazione di soluzioni alternative che possano scongiurare il ricorso ad un accertamento giudiziario di natura risarcitoria". A tale riguardo, la Sezione invitava i rappresentanti della Regione a fornire, in occasione dell'adunanza di contraddittorio del 12 luglio 2021, le adeguate spiegazioni circa le cause di tale carenza nelle informazioni trasmesse, nonché le idonee rassicurazioni circa il fatto che il conferimento dell'incarico per il monitoraggio della procedura ad un legale esterno non pregiudichi la piena e tempestiva circolazione delle informazioni rilevanti tra tutti gli uffici della Regione, nonché la possibilità di conoscenza da parte del legale medesimo delle comunicazioni rilevanti indirizzati direttamente alla Regione.

Con nota del 10 luglio 2021, predisposta in risposta ai primi rilievi formulati dalla Sezione, la Regione ha trasmesso alcuni documenti relativi alla garanzia, fornendo, inoltre, durante l'adunanza di contraddittorio, ulteriori chiarimenti in merito all'incarico conferito al legale esterno.

La Sezione prende atto di quanto comunicato dalla Regione e si riserva ogni ulteriore valutazione in merito alla posizione di Società di Salsomaggiore s.r.l. in concordato preventivo e in liquidazione.

12.2.4 Terme di Castrocaro spa: sospensione delle procedure di dismissione

Con riferimento alla partecipazione nella società Terme di Castrocaro s.p.a., a partecipazione privata maggioritaria e soggetta alla direzione e coordinamento del socio privato Gruppo Villa Maria – G.V.M. s.p.a., all'esito della complessa vicenda illustrata in occasione della parifica del rendiconto della Regione per l'anno 2018 (capitolo 13.6) ed in particolare in considerazione del rilevante ammontare di investimenti⁵⁵, da finanziare da parte dei soci, deliberato dal Consiglio di Amministrazione della società, la Regione decideva di riavviare la procedura di cessione della partecipazione, mediante la procedura ad evidenza pubblica (DGR n. 2252 del 22 novembre 2019). L'avvio della procedura è stato preceduto dall'accordo ex art. 15 della l. n. 241/1990 stipulato con gli altri due soci pubblici di Terme di Castrocaro

⁵⁵ Nella nota integrativa al bilancio 2019 di Terme di Castrocaro spa si evidenzia che a seguito del blocco dell'attività dello stabilimento termale a partire dal mese di marzo 2020 e l'incertezza delle previsioni di ripresa nel settore termale, gli investimenti previsti per la riqualificazione del compendio sono stati sospesi.

s.p.a. (Provincia di Forlì-Cesena e Comune di Castrocaro Terme e Terra del Sole) per la cessione unitaria del pacchetto azionario. La procedura di evidenza pubblica si è conclusa in data 19 febbraio 2020 senza che sia pervenuta alcuna offerta.

In occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2019, la Sezione si dichiarava in attesa di sapere le ulteriori determinazioni che sarebbero state prese dalla Regione per la cessione della quota e si riservava di monitorare, verificare e valutare l'evoluzione della procedura di dismissione della partecipazione.

In sede istruttoria per il presente giudizio di parifica, con nota acquisita agli atti della Sezione con protocollo SC_ER 0005357 del 26 maggio 2021, la Regione confermava l'intenzione di avvalersi della facoltà di recesso dalla partecipazione ai sensi dell'art. 24, c. 5, del Tusp. Nello stesso tempo, dalla documentazione trasmessa risulta che, con due successive delibere della Giunta regionale n. 896 del 20 luglio 2020 e n. 1954 del 21 dicembre 2020 veniva decisa la sospensione della relativa procedura - da ultimo al 30 giugno 2022 - in quanto la stima del valore della partecipazione ai sensi degli artt. 2437-ter e 2437-quater c.c., se compiuta in regime di emergenza sanitaria ed in assenza di certezza sui tempi di ripresa a pieno regime dell'attività termale-alberghiera, potrebbe determinarne una rilevante svalutazione.

Nel prendere atto delle motivazioni che hanno portato alla sospensione della dismissione, la Sezione rileva che nell'ultimo quinquennio (2015-2020) la società ha sempre avuto perdite d'esercizio rilevanti, illustrati nella seguente tavola n.12.6. Di conseguenza, non ricorre la fattispecie dell'art. 24, c. 5-bis, del Tusp che autorizza le amministrazioni pubbliche a non procedere alla dismissione delle partecipazioni in società che abbiano prodotto il risultato medio in utile nel triennio precedente.

Tavola n. 12.6

Terme di Castrocaro s.p.a. - risultati di esercizio						
	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Risultato di esercizio	-945.246,00	-837.052,00	-715.887,00	-614.892,00	-345.607,00	-337.712,00

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

La Sezione si riserva ogni ulteriore approfondimento sul punto in occasione della separata deliberazione sul piano di razionalizzazione periodica delle società partecipate dalla Regione.

12.2.5 Infrastrutture Fluviali s.r.l.: sospensione delle procedure di dismissione

Per la Società Infrastrutture Fluviali s.r.l., l'iter previsto dall'art. 24, c. 5, del Tusp, è stato avviato con la trasmissione della determina n. 16052 dell'8 ottobre 2018. Nell'ambito dell'istruttoria per la parifica del rendiconto 2019, la Regione con nota prot. n. 1951 dell'8 maggio 2020 comunicava di essere in attesa della liquidazione della quota. Con la successiva nota prot. n. 2839 dell'8 luglio 2020 di risposta alla richiesta di supplemento istruttorio la Regione forniva le seguenti informazioni: *“Ad oggi, non risulta che gli organi sociali abbiano assunto qualsivoglia iniziativa al riguardo. Sono seguite dunque comunicazioni ufficiali da parte della Regione, prot. n. PG/2019/0558258 del 24 giugno 2019 e prot. PG/2020/0218537 del 13 marzo 2020, nelle quali si richiedeva alla società Infrastrutture fluviali di adempiere a quanto richiesto. Nella assemblea convocata dalla Società per il giorno 19 giugno 2020, avente ad oggetto l'approvazione del bilancio di esercizio chiuso al 31 dicembre 2019, la questione non è stata posta all'ordine del giorno. La Regione Emilia-Romagna non ha partecipato alla assemblea in oggetto ed ha invece inviato una comunicazione, a firma del DG Cura del territorio e dell'Ambiente (PG/2020/0448008 del 18 giugno 2020), con la quale si intima ancora una volta alla società in indirizzo di intraprendere entro e non oltre 15 (quindici) giorni dal ricevimento della comunicazione il procedimento di liquidazione*

della partecipazione regionale, in conformità e nel rispetto delle vigenti norme che regolano la dismissione delle partecipazioni pubbliche, con l'avvertimento che, in caso di ulteriore inerzia, l'Amministrazione si attiverà, senz'ulteriore avviso, per la tutela giudiziale dei propri diritti.”

Nell'ambito dell'istruttoria per il presente giudizio di parifica, con nota acquisita agli atti con protocollo SC_ER 0005357 del 26 maggio 2021, la Regione riferisce che Infrastrutture Fluviali s.r.l. sarebbe “avviata verso un percorso liquidatorio”, in quanto il contratto di servizio per la gestione dell'area portuale è scaduto nel mese di ottobre 2020 e sull'unico cespite costituito dalla motonave risulta un avviso pubblico di vendita per euro 75.000,00.

Sul tema specifico della liquidazione della società, la nota integrativa al bilancio d'esercizio 2020 (punto “prospettiva della continuità aziendale”) indica che in relazione alle richieste di recesso pervenute da parte di alcuni soci pubblici a norma dell'art. 24, c. 5, del Tusp, non disponendo la società delle risorse necessarie per la liquidazione delle relative quote, in data 6 novembre 2019 era convocata l'assemblea straordinaria per la messa in liquidazione della società. Tuttavia, tale assemblea non ha potuto deliberare per mancanza del *quorum* necessario. A tale riguardo, nella nota integrativa al bilancio 2020 l'organo amministrativo manifesta l'intenzione di riconvocare l'assemblea straordinaria per deliberare lo scioglimento anticipato e la messa in liquidazione della società.

La Sezione invita la Regione ad attivarsi con gli altri soci ai fini della sollecita formalizzazione del “percorso liquidatorio” di fatto già attuato dalla società, in modo da attuare l'obiettivo della dismissione della partecipazione, anche in relazione ai risultati economici negativi riportati nella seguente tavola n. 12.7.

Tavola n. 12.7

Società infrastrutture fluviali s.r.l. - risultati di esercizio						
(valori in euro)						
	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Risultato di esercizio	-8.669,00	-28.519,00	-5.226,00	-16.189,00	758,00	-21.160,00

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

12.2.6 Piacenza Expo s.p.a.: revoca della decisione di dismissione e legge regionale n. 1/2021 per partecipazione all'aumento del capitale sociale

Per quanto riguarda la partecipazione in Piacenza Expo s.p.a. (attualmente, pari a 1,01 per cento), dopo aver accolto immediatamente la richiesta della società a rinviare la data del rogito già fissata al 20 marzo 2020 per l'acquisto delle quote da parte della stessa società al prezzo di euro 58.075,00 (pari al valore della perizia di stima della quota, accettato dall'amministratore unico della società), con la successiva delibera di Giunta regionale n. 1320 del 12 ottobre 2020 la Regione ha riconsiderato la precedente decisione in merito alla dismissione, rinunciando espressamente al diritto di recesso *ex* art. 24, c. 5, del Tusp, nonostante l'accordo preliminare esistente. Successivamente, con l.r. n. 1 del 2021 è stato autorizzato l'aumento della partecipazione della Regione nella società Piacenza Expo spa, mediante l'adesione all'aumento di capitale deliberato dalla società e con un versamento dell'importo fino a euro 600.000,00.

In particolare, la deliberazione di Giunta regionale n. 1320 del 12 ottobre 2020 motivava la modifica delle precedenti determinazioni circa la dismissione della partecipazione dal mutato contesto economico-sociale conseguente all'emergenza sanitaria e dalla conseguente necessità di “fare ogni sforzo necessario per supportare il proprio tessuto economico imprenditoriale, per uscire dalla fase emergenziale e avviare una ripartenza di tutti i settori produttivi a garanzia dei livelli occupazionali”,

preannunciando quindi di valutare “anche l’ipotesi di un aumento della propria partecipazione azionaria, da approvarsi coi modi previsti dallo statuto regionale, ed entro i tempi strettamente necessari, al fine di meglio contribuire al rilancio del polo fieristico piacentino attraverso il finanziamento del piano industriale e dei relativi investimenti previsti”.

La successiva legge regionale n. 1 del 9 febbraio 2021, nell’autorizzare l’aumento della partecipazione regionale nel capitale di Piacenza Expo s.p.a., subordinava l’investimento al rispetto delle due seguenti condizioni: che l’operazione avvenga a condizioni di mercato e che sia finalizzato a promuovere lo sviluppo della società nel rispetto delle disposizioni del Tusp (art. 1, comma 2, l.r. n. 1/2021).

A tale riguardo, nella seguente tavola n.12.8 sono riportati i risultati economici della società negli ultimi anni.

Tavola n. 12.8

Piacenza Expo S.p.A. - risultati di esercizio						
(valori in euro)						
	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Risultato di esercizio	-525.716,00	-1.498.320,00	271.039,00	-456.802,00	111.571,00	-440.311,00

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

L’ipotesi di aumento della partecipazione regionale nel capitale di Piacenza Expo s.p.a. è stata oggetto di primi approfondimenti da parte del Collegio dei revisori dei conti della Regione nelle sedute del 9 febbraio e 31 marzo 2021. In particolare, in entrambe le occasioni i revisori sottolineavano la necessità di esaminare il piano industriale (all’epoca mancante) a supporto della proposta di aumento del capitale, oltre ai report trimestrali sull’andamento attuale della società.

In data 15 aprile 2021 l’assemblea straordinaria di Piacenza Expo s.p.a. formalizzava la decisione di procedere all’aumento del capitale sociale (contestuale alla riduzione volontaria del capitale sociale per copertura delle perdite inferiori al 1/3 del capitale), da offrire in sottoscrizione in parte ai soci e in parte anche ai terzi.

In particolare, per quanto riguarda la riduzione del capitale per perdite, dal bilancio al 31 dicembre 2020 risultava una perdita pari a complessivi euro 5.190.505,17, di cui euro 4.664.789,99 riferiti ad esercizi precedenti ed euro 525.716,18 riferiti all’esercizio 2020. Di conseguenza, è stata deliberata la riduzione del capitale sociale da euro 15.906.838,00 ad euro 10.716.332,00.

Per quanto riguarda, invece, il contestuale aumento del capitale, risulta depositata al Registro delle imprese la deliberazione dell’Amministratore unico del 27 aprile 2021 con l’offerta di sottoscrizione di nuove azioni per complessivi 2,5 ml, di cui 1,5 ml aperti a terzi, da sottoscrivere entro il 26 giugno 2021 (con ulteriori 60 gg. per la sottoscrizione da parte dei soci della quota di aumento non sottoscritta da terzi) e 1 ml in opzione ai soci da sottoscrivere entro il 23 gennaio 2022.

Con nota del 10 luglio 2021 la Regione comunicava di aver completato la procedure di assunzione dell’impegno di spesa (con delibera di Giunta regionale del 21 giugno 2021, n. 928, attuativa della l.r. n. 1/2021), trasmettendo inoltre la documentazione relativa al piano degli investimenti previsti dalla società. Dal successivo verbale della riunione del 13 luglio 2021 del Collegio dei revisori della Regione risulta la necessità di ulteriori approfondimenti circa la congruità dei dati riportati nel budget per l’anno 2021 (in particolare, per quanto riguarda la previsione di un risultato positivo d’esercizio) con la situazione della pandemia in corso e dei relativi effetti negativi.

La Sezione invita la Regione alla prudente valutazione di tutti i presupposti dell’investimento potenzialmente autorizzato dalla l.r. n. 1/2021, in particolare per quanto riguarda l’adeguatezza del



piano industriale a supporto dell'operazione di aumento di capitale, nonché l'andamento economico della società nel corso dell'anno 2021, anche in relazione alle osservazioni formulate dal Collegio dei revisori nella riunione del 13 luglio 2021. La Sezione si riserva ogni ulteriore approfondimento sul punto in occasione della separata deliberazione sul piano di razionalizzazione periodica delle società partecipate dalla Regione.

12.2.7 Fiere di Parma Spa

Con riferimento a Fiere di Parma s.p.a., in occasione dell'istruttoria sul piano di razionalizzazione periodica delle partecipate predisposto dal Comune di Parma (delibera di questa Sezione n. 58/2020/VSGO del 6 luglio 2020) è emerso che a causa dell'adesione dei soci pubblici a due diversi patti di sindacato, la società non sarebbe più a controllo pubblico.

In particolare, nel provvedimento di revisione delle partecipate del 2019 adottato dal Comune di Parma era dichiarato quanto segue: “Il Comune di Parma ha sottoscritto patti parasociali con la Regione Emilia-Romagna e la Provincia di Parma: la somma delle partecipazioni dei tre enti è inferiore al 50 per cento. La maggioranza dei voti assembleari è detenuta da azionisti privati e dalla CCIAA Parma riuniti in un altro accordo di sindacato, evidenziando l'assenza di comportamenti concludenti tra gli azionisti pubblici. Ciò determina pertanto che la società non sia qualificabile come ‘soggetta a controllo pubblico’. Il Comune di Parma ha avviato un confronto con gli altri soci pubblici di Fiere di Parma finalizzato alla cessione di un ulteriore pacchetto azionario nel corso del 2020. Tale operazione, tesa a favorire una governance più efficace e adatta al contesto competitivo internazionale in cui opera la società, dovrebbe altresì comportare il passaggio in capo a soci privati del pacchetto azionario di maggioranza”. In sede istruttoria il Comune di Parma aveva confermato gli orientamenti già assunti che comportano la posizione minoritaria dei soci pubblici diversi dalla Camera di commercio (punto 12.4 della suddetta delibera n. 58/2020/VSGO).

Nell'ambito dell'istruttoria per la parifica del rendiconto 2019, con nota di supplemento istruttorio prot. n. 2756 del 2 luglio 2020 la Sezione ha chiesto alla Regione di fornire precisazioni sui contatti avuti con il Comune di Parma, nonché sulle valutazioni da parte della Regione in merito alla problematica sollevata.

Con nota anticipata via e-mail in data 8 luglio 2020, la Regione trasmetteva copia del patto di sindacato, sottoscritto in data 23 marzo 2012 dalla Regione, dal Comune di Parma e dalla Provincia di Parma e tuttora vigente per l'effetto del tacito rinnovo previsto dall'art. 6, lett. a) del medesimo. A tale riguardo, la Sezione osservava che già nel corso del 2017 il Comune di Parma e la Provincia di Parma avevano effettuato - senza che fosse stata formalizzata l'opposizione da parte della Regione - alienazioni di quote azionarie di Fiere di Parma s.p.a. che avevano fatto venire meno l'assetto fondamentale del patto medesimo, in quanto all'epoca della sottoscrizione il patto assicurava ai tre aderenti la maggioranza del capitale e il controllo della società.

Inoltre, la Sezione evidenziava la contraddittorietà della motivazione fornita dalla Regione nella nota anticipata via e-mail in data 8 luglio 2020 circa la promozione di “una azione di sensibilizzazione comune verso il socio Camera di Commercio di Parma, finalizzata appunto alla sua integrazione nel patto di sindacato dei soci pubblici”, sia in relazione alla mancata opposizione all'ipotesi di ulteriore cessione delle quote azionarie da parte del Comune di Parma e della Provincia di Parma sia in relazione all'obiettivo dichiarato di razionalizzazione complessiva delle partecipazioni regionali nel settore fieristico, finalizzata alla fusione delle tre società partecipate operanti nel settore.

Sempre nell'ambito dell'istruttoria per la parifica del rendiconto 2019, in sede di adunanza pubblica del 14 luglio 2020 i rappresentanti della Regione riferivano che le cessioni delle azioni effettuate nel 2017 dal Comune di Parma e dalla Provincia di Parma non erano state opposte dalla Regione in sede di patto di sindacato, in quanto non contrastanti con il raggiungimento degli obiettivi regionali, per la realizzazione dei quali era comunque necessaria la partecipazione di soci privati. La Regione confermava la volontà di mantenere la propria partecipazione nella società e la non opposizione alle ulteriori cessioni previste dagli altri due soci pubblici aderenti al medesimo patto di sindacato, in quanto la realizzazione degli obiettivi strategici della Regione resterebbe affidata alla trattativa per l'estensione del patto di sindacato alla Camera di Commercio di Parma. Infine, i rappresentanti della Regione confermavano l'obiettivo di fusione delle tre società partecipate del settore fieristico, in quanto "la ricerca di una soluzione aggregativa" era prevista dalla legislazione regionale vigente, evidenziando tuttavia l'impossibilità di realizzare tale obiettivo senza il consenso non solo di tutti i soci pubblici, ma anche dei soci privati delle società interessate, al fine di poter raggiungere i necessari *quorum* deliberativi nelle assemblee straordinarie.

La Sezione evidenziava che la situazione delle partecipazioni della Regione nelle società operanti nel settore fieristico dovrà essere oggetto di un'attenta valutazione ed adeguata motivazione in occasione della predisposizione del prossimo piano di razionalizzazione periodica ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2, del Tusp, in quanto la progressiva riduzione della partecipazione pubblica (in particolare nella società Fiere di Parma s.p.a.) e la diffusione dell'azionariato (conseguente alla quotazione in borsa della società Italian Exhibition Group s.p.a., già Rimini Fiera s.p.a.) aumentava gli ostacoli alla possibilità di realizzare in concreto l'obiettivo di fusione dichiarato, con l'ulteriore rischio – per Fiere di Parma s.p.a. - di svalutazione della partecipazione pubblica quando da maggioritaria diventa minoritaria.

Il piano di razionalizzazione delle partecipate adottato dalla Regione in data 28 dicembre 2021 ribadisce, a proposito della strategia relativa alla propria partecipazione in Fiere di Parma s.p.a., quanto segue: "La Regione, coerentemente agli obiettivi di piano di razionalizzazione periodica presentato negli anni scorsi, continuerà ad operare nel solco della sensibilizzazione degli altri soci pubblici ad aderire ad un nuovo patto di sindacato, che superi l'accordo attuale sottoscritto con Comune di Parma e Provincia di Parma, ed estenda la partecipazione anche alla Camera di Commercio di Parma".

Inoltre, per quanto riguarda l'obiettivo di integrazione delle partecipate regionali operanti nel settore fieristico, le azioni concrete descritte nell'ultimo piano di razionalizzazione della Regione sono limitate alle due società BolognaFiere Spa e Italian Exhibition Group s.p.a.

Nel prendere atto dell'assenza di progressi nell'avvio della trattativa per la sottoscrizione di un patto parasociale che assicuri la collaborazione di tutti i soci pubblici di Fiere di Parma s.p.a., la Sezione invita la Regione a proseguire l'attività in tale direzione.

12.2.8 BolognaFiere s.p.a. e Italian Exhibition Group s.p.a.

In occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2019 la Sezione rilevava che, nel tempo, la situazione societaria delle tre società fieristiche partecipate dalla Regione si è evoluta secondo percorsi differenti. In particolare, in seguito alla quotazione, dal 19 giugno 2019, al MTA di Italian Exhibition Group s.p.a. (già Rimini Fiera s.p.a.), l'eventuale procedura di aggregazione post-quotazione presenta profili di complessità – e, di conseguenza, i costi per l'attività di consulenza – maggiori, rispetto all'analoga operazione societaria riferita a società non quotate.



La nota istruttoria protocollo n. SC_ER 0003704 del 23 marzo 2021 conteneva, tra le altre richieste, quella di riferire in relazione agli aggiornamenti sul progetto di aggregazione delle società operanti nel settore fieristico partecipate dalla Regione.

Con nota acquisita agli atti con protocollo SC_ER 0005091 del 18 maggio 2021, la Regione afferma di voler continuare a sostenere il processo di internazionalizzazione del sistema fieristico regionale che risulterebbe avvantaggiato dai processi di unificazione. Quindi riferisce in merito all'obiettivo di realizzare l'integrazione tra le due società fieristiche di Bologna e Rimini entro la fine dell'anno 2021. Essendo coinvolta nell'operazione una società quotata (IEG s.p.a., già Rimini Fiera s.p.a.), la Regione si richiama ai contenuti dei comunicati stampa diffusi dalla società e pubblicati sul sito di Borsa Italiana s.p.a.

In particolare, con il primo comunicato stampa del 15 ottobre 2020, intitolata "Italian Exhibition Group S.p.A.: siglato un *Term Sheet* non vincolante per l'integrazione tra IEG e Bologna Fiere", IEG rendeva noto di aver siglato un *term-sheet* non vincolante con BolognaFiere s.p.a., avente ad oggetto un'operazione di integrazione tra le due società sulla base di un rapporto di concambio pari ad 1:1 e secondo le modalità ancora da definirsi tra le parti. Il duplice obiettivo dell'operazione era rappresentato dal rafforzamento della competitività internazionale e dall'incremento del flottante al fine di agevolare un successivo accesso al segmento STAR di Borsa Italiana.

Il successivo comunicato stampa del 23 gennaio 2021, intitolato "Percorso di aggregazione con Bologna Fiere" informava il mercato che gli azionisti di riferimento delle due società e la Regione Emilia-Romagna avevano espresso il formalmente apprezzamento per il progetto di aggregazione, nonché dell'intenzione della Regione Emilia-Romagna di assumere un ruolo di maggiore rilevanza nel futuro azionariato società derivante dalla fusione.

Sul punto, il piano di razionalizzazione delle partecipate della Regione del 28 dicembre 2020 afferma quanto segue: "Il sistema vede [...] interessanti prospettive dall'integrazione delle società fieristiche regionali, con *focus* particolare sulle società di Bologna e Rimini. L'ipotesi di integrazione tra queste due realtà ha ricevuto il sostegno anche di Cassa Depositi e Prestiti per partecipare ad operazioni di investimento in innovazione e di *equity* (per la ricapitalizzazione delle fiere) [...] Allo stato attuale, dunque, le società di Bologna e Rimini si sono date l'obiettivo comune di arrivare alla integrazione entro maggio 2021. Periodo nel quale le società dovrebbero procedere con i propri *partner* alla realizzazione di tutte le operazioni necessarie e preordinate alla fusione. A norma dell'articolo 64 dello Statuto regionale si procederà con [...] apposite leggi: - ad autorizzare la partecipazione nella nuova società aggregata e l'apporto di risorse al servizio degli investimenti; [...]".

Da ultimo, il comunicato stampa della IEG, pubblicato sul sito di Borsa Italiana Spa in data 22 giugno 2021 informava i mercati dell'impossibilità di "portare a compimento il processo di integrazione con Bologna Fiere Spa nei tempi auspicati, anche tenuto conto delle imminenti elezioni amministrative a cui si stanno accingendo alcuni degli azionisti di riferimento delle società, che comporteranno la sospensione dell'attività amministrativa dei loro organi deliberativi", pur manifestando l'intenzione "a valutare la fattibilità dei percorsi di integrazione successivamente all'insediamento dei nuovi Consigli dei Comuni di Rimini e Bologna", espressamente indicati come "azionisti di riferimenti di IEG e Bologna Fiere".

La Sezione prende atto di quanto sopra e si riserva ogni valutazione all'esito della definizione del percorso di integrazione.

12.2.9 Le aggregazioni previste tra Centri Agro Alimentari

I piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie della Regione succedutesi nel corso degli anni hanno sempre previsto l'obiettivo dell'integrazione tra tre Centri Agro Alimentari partecipati dalla Regione, la quale, pur non essendo l'azionista di maggioranza, ha assunto il ruolo di promozione del relativo processo.

In particolare, con la deliberazione di Giunta regionale n. 2185/2018 la Regione approvava lo schema del primo protocollo d'intenti (poi firmato il 7 gennaio 2019) tra il Comune di Parma, il Comune di Bologna, il Comune di Rimini e la Regione Emilia-Romagna per l'avvio del processo di aggregazione organizzativa ed operativa tra Centro Agro Alimentare di Bologna s.p.a, Centro Agro Alimentare Riminese s.p.a, Centro Agro Alimentare e Logistica s.r.l. Consortile. Con deliberazione di Giunta regionale n. 504 del 18 maggio 2020, la Regione approvava lo schema di un nuovo protocollo d'intenti finalizzato all'obiettivo concreto di predisporre, entro il 31 dicembre 2020, il "piano industriale congiunto dei Centri agroalimentari regionali di medio e lungo termine", previa "valutazione delle caratteristiche tecniche di una possibile integrazione anche societaria tra i Centri stessi".

Nel valutare positivamente il ruolo assunto dalla Regione al fine di promuovere l'aggregazione e le sinergie tra le tre società partecipate operanti nel settore dei Centri Agro Alimentari, in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2019 la Sezione sottolineava l'esigenza che l'attività svolta e, soprattutto, i dati essenziali del piano industriale in corso di elaborazione fossero inseriti nella scheda tecnica del successivo piano di razionalizzazione periodica ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2, del Tusp. Al riguardo, la Sezione rileva sin d'ora che l'invito formulato non è stato pienamente raccolto in sede di redazione del piano di razionalizzazione delle partecipate approvato il 28 dicembre 2020 che si limita ad enunciare gli obiettivi generici perseguiti e a quantificare l'importo complessivo necessario per la realizzazione del nuovo piano industriale (euro 5 mln).

Con nota acquisita agli atti della Sezione con protocollo SC_ER 0005091 del 18 maggio 2021, la Regione riporta i contenuti del piano di razionalizzazione datato 28 dicembre 2020 per quanto riguarda i soggetti partecipanti (CAAB, CAAR e CAL, cui si è aggiunta più di recente anche la società di gestione del Mercato di Cesena) e i principali vantaggi attesi dall'aggregazione: "1) creazione di valore dalle sinergie ottenibili, quantitativamente e qualitativamente superiore alla somma dei singoli valori delle imprese; 2) condivisione e trasferimento delle conoscenze e delle esperienze nonché delle migliori pratiche adottate dai vari enti gestori; 3) aumento dell'efficienza generale dei processi; 4) miglioramento della qualità dei servizi offerti agli operatori; 5) consolidamento dell'equilibrio economico di medio periodo, oggi preconditione per poter detenere una partecipazione in una società che assolve a compiti di interesse pubblico; 6) valorizzazione delle competenze acquisite nel settore della gestione delle infrastrutture e della logistica legate ai prodotti agroalimentari, in particolare, attraverso lo sviluppo dei progetti di promozione e commercializzazione all'estero; 7) sviluppo delle politiche di promozione delle eccellenze enogastronomiche (DOP) della Emilia-Romagna".

Inoltre, la Regione riferisce che a seguito del nuovo "Protocollo d'intenti 2020" le società partecipanti hanno elaborato e condiviso con i soci pubblici (la Regione, il Comune di Bologna, il Comune di Parma, il Comune di Rimini e il Comune di Cesena) una bozza di piano industriale che prevede un investimento complessivo di 5 mln di euro "coperti in parte da riduzioni di costi e sinergie ottenibili dalla aggregazione dei centri, e in parte da nuovi apporti dei soci". Sul punto, la Regione precisa che il progetto sarà probabilmente realizzato per fasi progressive, in considerazione dei diversi profili patrimoniali delle singole società e della necessità di assicurare una rappresentanza equilibrata dei territori di riferimento in occasione degli apporti di capitali.



Da ultimo, con nota del 10 luglio 2021 la Regione comunica l'avvenuta sottoscrizione, in data 7 luglio 2021, di un nuovo protocollo d'intenti che conferma l'intenzione di cercare una soluzione aggregativa, in continuità con l'attività già svolta in tale direzione.

La Sezione prende atto di quanto sopra e si riserva ogni valutazione all'esito della definizione del percorso di integrazione.

12.3 La *governance* delle società partecipate

12.3.1 I patti parasociali esistenti

Per quanto riguarda l'attività finalizzata al perfezionamento di patti parasociali necessari per l'esercizio del controllo congiunto in ipotesi di "partecipazione pubblica parcellizzata", la Regione ha dichiarato di non aderire ad alcun patto parasociale in relazione alle seguenti partecipazioni societarie: Banca Popolare Etica, Bologna Fiere, CAL, Centro Agroalimentare di Bologna, Centro Agroalimentare di Rimini, IRST, Piacenza Expo, Terme di Castrocara.

Dalle informazioni raccolte in sede istruttoria, risulta l'esistenza di patti parasociali relativi alle seguenti società: Aeroporto Marconi s.p.a. (patto in vigore dal 14 luglio 2015), Fiere di Parma s.p.a. (patto sottoscritto il 23 marzo 2012, ma che attualmente non garantisce più ai soci pubblici aderenti il controllo della società, come evidenziato al precedente punto 12. 2.7), Lepida s.c.p.a. (accordo per l'esercizio del controllo analogo congiunto in vigore dal 31 gennaio 2019; attualmente aderiscono 442 soci su 444, cui corrisponde il 99,997 per cento del capitale sociale), Apt Servizi s.r.l. (accordo per l'esercizio del controllo analogo congiunto attualmente vigente è stato firmato il 2 dicembre 2019), Art-ER s.c.p.a. (accordo per l'esercizio del controllo analogo congiunto efficace dal 31 dicembre 2019 e da ultimo aggiornato con DGR n. 104 del 25 gennaio 2021).

A tale riguardo, la Sezione, nel prendere atto che l'assetto dei patti parasociali ha ormai assunto la propria stabilità, senza modifiche di rilievo nel corso dell'ultimo anno, invita la Regione a dedicare una maggiore attenzione all'esercizio dei poteri di controllo ed indirizzo, nell'ottica di assicurare la maggiore efficienza della gestione nel perseguimento dei compiti affidati alle società partecipate ed in particolare nei confronti delle proprie società *in house*, proseguendo nel frattempo anche con i contatti con altri soci pubblici necessari per promuovere la sottoscrizione dei patti parasociali necessari per formalizzare e/o concretizzare l'esercizio del controllo pubblico congiunto.

12.3.2 Il controllo analogo sulle società *in house*

L'art. 2, lett. o) del Tusp definisce come società *in house* "le società sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente di cui all'articolo 16, comma 3".

A tale riguardo si evidenzia che l'essenza del controllo analogo consiste nella "influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata", come recita l'art. 2, lett. c) del Tusp, quindi, nell'assunzione da parte dell'Ente della responsabilità diretta dello *strategic management*, mentre la gestione operativa resta tra i compiti degli organi della società *in house*.

In particolare, il controllo analogo sulla società *in house* può consistere nell'adozione degli strumenti tipici di "direzione e coordinamento" da parte della società *holding* sulle controllate ai sensi dell'art. 2497 c.c., ma può comprendere anche strumenti diversi ed ulteriori.

La legge regionale n. 1 del 2018 detta disposizioni in ordine alle partecipazioni in società in *house* detenute dalla Regione. In particolare, all'art. 2 rubricato "linee di indirizzo" si dispone che "nell'ambito degli strumenti di programmazione strategica economica e finanziaria, l'Assemblea legislativa approva, su proposta della Giunta, linee di indirizzo relative agli ambiti di attività delle società in *house*, con cui definisce gli indirizzi strategici da imprimere alle società in *house*, anche ai fini del loro posizionamento nel settore di riferimento, da proporre per la condivisione con gli eventuali altri soci, nell'esercizio del controllo analogo [...] nell'ambito del documento di economia e finanza regionale (DEFR) [...] una specifica sezione è destinata alla definizione degli indirizzi strategici [...] attraverso la definizione degli indirizzi [...] l'Assemblea legislativa può stabilire, in particolare, gli obiettivi su cui ritiene prioritario l'impegno delle società in *house*, può indicare gli orientamenti strategici, anche in relazione al posizionamento nel settore di riferimento, e di indirizzo gestionale in coerenza con gli obiettivi della Regione, volti a garantire l'adesione a standard di riferimento e ai principi d'azione pubblica fissati a livello regionale, nonché ad assicurare le sinergie a tutti i livelli fra le amministrazioni del territorio regionale e le stesse società in *house*, nel massimo rispetto della missione specifica delle società e dei principi di efficienza, economicità, buona amministrazione e trasparenza [...] la Regione vigila sull'attuazione delle linee di indirizzo attraverso gli strumenti del controllo analogo [...] nonché nell'ambito della rendicontazione degli strumenti di programmazione strategica economica e finanziaria. In particolare, l'Assemblea legislativa, anche in occasione della rendicontazione del DEFR, verifica la realizzazione degli orientamenti strategici e di indirizzo gestionale [...]"

Tali indirizzi individuati nel DEFR tengono luogo anche dell'adempimento del disposto di cui all'art. 19, comma 5, che dispone "Le amministrazioni pubbliche socie fissano, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera".

Il DEFR – Documento di economia e finanza regionale 2020 è stato approvato negli ultimi mesi della legislatura, quindi è stato predisposto in forma semplificata e non contiene gli obiettivi strategici di programmazione e gli obiettivi agli enti strumentali (inseriti, invece, nel DEFR 2021).

Anche per tale motivo, il modello di controllo analogo congiunto e gli esiti dei controlli svolti dalla Regione saranno oggetto di esame nella separata deliberazione sulla Relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni.

12.4 Gestione dei rapporti finanziari relativi al sistema delle partecipazioni regionali

12.4.1 Esiti della verifica dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati

In occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2019, la Sezione osservava che nell'elenco degli organismi per i quali l'attività di riconciliazione era in corso di approfondimento si annoveravano tutte le società in *house* della Regione (con la sola eccezione della Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione). A tale riguardo, la Sezione invitava la Regione ad esercitare, con particolare riferimento agli organismi in *house*, tutti gli strumenti di controllo necessari al fine dell'asseverazione dei rispettivi rapporti debitori e creditori prima dell'approvazione del rendiconto da parte della Giunta Regionale.

In ordine alla disamina dell'attività di conciliazione dei rapporti creditori/debitori relativi all'esercizio 2019 si rinvia anche a quanto esposto nel successivo capitolo 15 (punto 15.7.2.1) della presente relazione con riferimento al bilancio consolidato della Regione per l'esercizio 2019.

Con nota protocollo n. SC_ER 0003704 del 23 marzo 2021 è stato richiesto alla Regione di riferire in ordine alla conciliazione dei rapporti creditori/debitori, ex art. 11 comma 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011, riferiti agli esercizi finanziari 2019 e 2020, indicando le motivazioni per le quali in relazione all'esercizio 2019 si è determinato il ritardo nella conciliazione di alcune posizioni e quali misure sono state adottate per assicurare, in futuro, la conciliazione dei rispettivi rapporti in tempo utile rispetto all'approvazione del rendiconto regionale.

Con nota acquisita agli atti con protocollo SC_ER 0005357 del 26 maggio 2021, la Regione riferisce, per quanto riguarda il ritardo relativo all'esercizio 2019, che la relativa procedura di riconciliazione dei rapporti creditori/debitori era avviata il 12 marzo 2020 (quindi prima della chiusura da parte della Giunta Regionale della procedura di ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019, formalizzata con DGR n. 252 del 30 marzo 2020), con riferimento a 10 società ed enti partecipati i cui saldi contabili risultavano a zero. La Regione aggiunge che la procedura di riconciliazione coinvolge il complesso dei 45 enti e società partecipati dalla Regione e con riferimento all'esercizio 2019 comportava l'analisi di oltre 750 posizioni contabili. Sempre con il riferimento alla conciliazione dei rapporti al 31 dicembre 2019, l'avvio della procedura è coinciso con la prima fase acuta della pandemia legata al Covid-19, con il conseguente rallentamento delle attività in considerazione della difficile situazione sanitaria. Inoltre, avevano influito negativamente sui tempi di conclusione delle operazioni sia la proroga dei termini per l'approvazione dei bilanci, prevista dalla normativa emergenziale, sia la complessità di alcune posizioni contabili da riconciliare che ha richiesto il coinvolgimento dei rappresentanti di diversi uffici della Regione, oltre che degli enti partecipati.

Sempre con riferimento alla riconciliazione dei rapporti al 31 dicembre 2019, la Regione riferisce di aver concordato con il Collegio dei revisori di dedicare tutto il tempo necessario fino alla fine dell'anno 2020, con l'obiettivo di pervenire alla piena riconciliazione di tutte le posizioni più complesse anche per definire il quadro di riferimento utile per gli esercizi successivi. Le operazioni di riconciliazione dei rapporti al 31 dicembre 2019 si sono concluse nella seduta del Collegio dei revisori del 22 dicembre 2020, con la doppia asseverazione di tutte le posizioni, ad eccezione di alcune poste relative ai rapporti con la Regione e le sue partecipate FER s.r.l. (società in house con il 100 per cento delle quote appartenenti alla Regione) e Tper s.p.a. (cfr. capitolo bilancio consolidato 15.7.2.1).

Al riguardo, la Sezione evidenzia che FER s.r.l. è una società *in house* partecipata al 100 per cento dalla Regione, quindi, soggetta al controllo analogo da parte della sola Regione che la dovrebbe rendere assimilabile ad una direzione interna degli uffici regionali, mentre Tper s.p.a. è una società a totale partecipazione pubblica, con la partecipazione della Regione pari al 46 per cento.

In particolare, nel verbale della riunione del Collegio dei revisori, svoltasi il 22 giugno 2020, si rileva quanto segue: "Il Collegio, con riferimento a TPER s.p.a., rimandando a quanto relazionato nel corso del 2020, chiede alla [dirigente del servizio pianificazione finanziaria e controlli] se sono intervenuti sviluppi circa la sentenza di disaccantonamento delle risorse oggetto di pignoramento da parte del MIT e alcune informazioni in merito alla contabilizzazione da parte della società dell'importo di euro 363.525,00. La [dirigente del servizio pianificazione finanziaria e controlli] comunica che non sono intervenuti aggiornamenti in merito alla sentenza e che si forniranno i relativi chiarimenti richiesti con riferimento alla somma di cui sopra in occasione dei prossimi giorni. Il Collegio rinvia tale confronto alla prossima verifica".

A tale riguardo, la Sezione invitava la Regione a relazionare, in occasione dell'udienza del contraddittorio previsto in data 12 giugno 2021, circa le procedure e gli strumenti disponibili per gli uffici della Regione nei confronti delle due società in questione al fine di ottenere le informazioni e/o l'accesso ai documenti necessari al fine di addivenire alla conciliazione dei rapporti di debito, nonché se vi sono stati i contatti diretti con gli amministratori delle medesime al fine di risolvere le evidenti difficoltà di comunicazione con la Regione. In adunanza pubblica del 12 luglio 2021 i rappresentanti della Regione precisavano che le difficoltà di comunicazione erano relative ai rapporti con il Ministero delle Infrastrutture e dichiaravano l'intenzione di coinvolgere l'ufficio legale in merito alla problematica emersa.

Nel prendere atto di quanto dichiarato dalla Regione, la Sezione è costretta a constatare che anche in occasione dell'ultima riunione del 13 luglio 2021 - a distanza di un anno e mezzo dalla data di riferimento delle risultanze contabili da accertare - il Collegio dei revisori non ha potuto completare l'esame delle suddette due posizioni, a causa dell'indisponibilità di ulteriori notizie in merito all'esecuzione della sentenza emessa all'esito dell'udienza davanti alla Corte d'Appello di Roma del 16 novembre 2020 e relativa ai rapporti finanziari tra il Ministero delle Infrastrutture e le due società partecipate dalla Regione.

Passando all'esame dei rapporti creditori e debitori al 31 dicembre 2020, la Regione dichiara che all'esito delle verifiche sistematiche svolte nel corso del 2020, la situazione di partenza ai fini della riconciliazione era più chiara e in netto miglioramento rispetto all'anno precedente. L'attività di asseverazione è stata avviata nel mese di febbraio 2021 nei confronti dei soggetti i cui saldi contabili risultavano pari a zero, ed è proseguita a seguito della chiusura delle liste di riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2020 formalizzata con delibera di Giunta regionale n. 422 del 31 marzo 2021.

Inoltre, la Regione informa che la riconciliazione al 31 dicembre 2020 interessa complessivamente 46 enti partecipati, per un totale di circa 550 posizioni contabili, al netto di eventuali crediti e debiti segnalati dagli enti.

Dall'esame del verbale del Collegio dei revisori dei conti del 13 luglio 2021, emerge che a tale data risultano asseverati n. 38 enti/società, mentre sono ancora in corso di verifica ed approfondimento le posizioni relative a n. 3 soggetti (Art-ER s.c.p.a., Arpae – Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia e Ferrovie Emilia Romagna s.r.l.). Inoltre, per ulteriori n. 5 soggetti (BolognaFiere S.p.A., Italian Exhibition Group S.p.A., Apt Servizi s.r.l., Lepida s.c.p.a. e Aipo Agenzia interregionale fiume Po) i revisori evidenziano di aver ricevuto la documentazione relativa alla conciliazione dei relativi rapporti solo il giorno precedente alla riunione, con la conseguente necessità di rinvio per verifiche ai fini dell'asseverazione alla successiva seduta, programmata per il 27 luglio 2021.

Come negli anni precedenti, tra i soggetti nei cui confronti sono in corso le verifiche, vi sono le principali quattro società *in house* della Regione, oltre a due agenzie.

Con il riferimento alle misure adottate per evitare ritardi nei prossimi esercizi, la Regione dichiara di svolgere un costante monitoraggio delle posizioni contabili nel corso dell'anno e di lavorare sullo sviluppo di un applicativo informatico in grado di automatizzare i principali i passaggi di estrazione dei dati e di trasmissione delle schede informative.

A tale riguardo, la Sezione rilevava, in vista del contraddittorio, che in considerazione dei tempi necessari per poter valutare i benefici del nuovo strumento informatico – allo stato ancora in fase di sviluppo - la soluzione più rapida all'annoso problema è rappresentata dall'avvio anticipato delle operazioni di conciliazione per tutti gli enti, anche con lo scambio dei dati provvisori, in modo da poter tenere conto delle eventuali criticità riscontrate già nella fase di accertamento dei residui attivi e passivi.

In occasione dell'adunanza pubblica di contraddittorio del 12 luglio 2021 i rappresentanti della Regione precisavano che l'applicativo *software* dovrebbe essere pronto già nel mese di settembre 2021, in modo da diventare pienamente operativo nei mesi successivi.

Inoltre, sempre in vista del contraddittorio, la Sezione invitava la Regione ad attivarsi nell'esercizio dei propri poteri di controllo analogo nei confronti delle partecipate *in house* - ma anche più in generale nell'ambito dei propri poteri di socio, anche in collaborazione con altri soci pubblici e privati – affinché l'effettiva convocazione delle assemblee per l'approvazione dei bilanci avvenga prima della predisposizione del progetto di rendiconto della Regione.

A tale riguardo, la Sezione prende positivamente atto di quanto dichiarato dalla Regione in occasione dell'adunanza di contraddittorio del 12 luglio 2021 in merito all'intenzione di prevedere nella Parte III della Nota di Aggiornamento al DEFR 2022 (Indirizzi agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate), la cui approvazione è prevista ad ottobre 2021, l'inserimento di uno specifico obiettivo, in capo alle società *in house*, consistente nella convocazione delle assemblee per l'approvazione dei bilanci prima della predisposizione del progetto di rendiconto della Regione, in accoglimento del suddetto rilievo formulato dalla Corte.

12.4.2 Trasferimenti finanziari dalla Regione agli organismi partecipati: in generale

Nelle Tavole nn. 12.9, 12.10 e 12.11 è riportato l'importo totale delle spese per il personale e per gli incarichi professionali sostenute, rispettivamente, dalle società, dalle agenzie e dalle fondazioni partecipate dalla Regione (all'interno di ogni tavola, gli enti sono ordinati nell'ordine decrescente della spesa per il personale sostenuta nell'anno 2020). Per gli ulteriori approfondimenti su alcune tipologie di trasferimenti si rinvia al punto 3.9.1.3.2. della presente relazione.

Tavola n. 12.9

Trasferimenti della Regione alle società partecipate - somme impegnate anno 2020									
(valori in euro)									
n.	Denominazione	Acquisto di beni e servizi	Contributi agli investimenti	Imposte e tasse a carico dell'Ente	Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	Acquisto abbonamenti per i dipendenti	Trasferimenti correnti	Altro	Totali
1	Ferrovie Emilia Romagna srl		4.427.668,49		9.863.204,72		203.434.443,44	238.300,00	217.963.616,65
2	Art-ER scpa	20.317.096,12			2.910.745,88		4.596.730,92	9.300,00	27.833.872,92
3	Lepida scpa	22.944.250,79			3.779.517,20				26.723.767,99
4	Apt servizi srl	16.732.972,89							16.732.972,89
5	TPER spa	3.933,57	679.689,45			363.525,00	153.916,44		1.201.064,46
6	I.R.S.T. srl		872.381,26						872.381,26
7	Bolognafiere spa						200.000,00		200.000,00
8	Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.						118.406,40		118.406,40
9	Fiere di Parma spa						103.249,00		103.249,00
10	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) srl	88.145,00		361,50					88.506,50
11	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	80.985,05							80.985,05
12	Italian exhibition group spa	8.540,00							8.540,00
13	Centro agro - alimentare di Bologna scpa								0,00
14	Finanziaria Bologna metropolitana spa in liquidazione								0,00
15	Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni								0,00
16	Centro agro-alimentare riminese spa								0,00
17	Piacenza expo spa								0,00
18	Società di Salsomaggiore srl in liquidazione								0,00
19	Terme di Castrocaro spa								0,00
20	Infrastrutture fluviali srl								0,00
	Totali	60.175.923,42	5.979.739,20	361,50	16.553.467,80	363.525,00	208.606.746,20	247.600,00	291.927.363,12

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

Tavola n. 12.10

Trasferimenti della Regione alle Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali - somme impegnate anno 2020							(valori in euro)
n.	Denominazione	Acquisto di beni e servizi	Trasferimenti correnti	Investimenti	Contributi agli investimenti	Altro	Totali
1	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura *		24.769.500,00		74.609.086,79		99.378.586,79
2	Arpae Agenzia regionale prevenzione, ambiente e energia dell'Emilia-Romagna	1.050.000,00	72.172.940,43		200.000,00	141.900,00	73.564.840,43
3	Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna		56.094.570,03		17.997,23	38.000,00	56.150.567,26
4	Agenzia regionale per il lavoro		52.654.199,61			69.400,00	52.723.599,61
5	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile		21.422.978,50		13.146.024,09		34.569.002,59
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna		8.048.000,00				8.048.000,00
7	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	851.543,58	2.259.982,56	517.878,04			3.629.404,18
8	Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici		1.840.000,00				1.840.000,00
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	190.946,04					190.946,04
10	Ente Parco Interregionale del Sasso Simone e Simoncello		147.000,00				147.000,00
11	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	79.968,16					79.968,16
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	48.727,04					48.727,04
13	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	44.420,08					44.420,08
	Totali	2.265.604,90	239.409.171,13	517.878,04	87.973.108,11	249.300,00	330.415.062,18

* Compresi impegni come Organismo pagatore.

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

Tavola n. 12.11

Trasferimenti correnti della Regione alle Fondazioni - somme impegnate anno 2020			Altri impegni		(valori in euro)
n.	Denominazione	Trasferimenti correnti	diversi da Trasferimenti correnti		
1	Fondazione Arturo Toscanini	3.550.000,00			
2	Fondazione teatro comunale di Bologna	3.529.117,00	Contributi agli investimenti a Istituzioni Sociali Private		70.097,77
3	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale	3.457.808,00	Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale		800.000,00
4	Fondazione Ater	2.060.000,00			
5	Fondazione nazionale della danza	1.430.000,00			
6	Fondazione scuola interregionale di polizia locale	596.000,00	Acquisto di servizi		505.000,00
7	Fondazione centro ricerche marine	250.000,00			
8	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati	150.000,00			
9	Fondazione scuola di pace di Monte Sole	100.000,00			
10	Fondazione collegio europeo di Parma	50.000,00			
11	Fondazione Marco Biagi	44.427,11			
12	Fondazione Italia-Cina	30.000,00			
13	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica		Acquisto di servizi		164.850,00
	Totali	15.247.352,11			1.539.947,77

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

12.4.3 Spese per il personale e per gli incarichi professionali degli organismi partecipati: in generale

Nelle Tavole nn. 12.12, 12.13 e 12.14 è riportato l'importo totale delle spese per il personale e per gli incarichi professionali sostenute, rispettivamente, dalle società, dalle agenzie e dalle fondazioni partecipate dalla Regione (all'interno di ogni tavola, gli enti sono ordinati nell'ordine decrescente della spesa per il personale sostenuta nell'anno 2020).

Tavola n. 12.12

Società partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2020		Costo personale		Incarichi professionali	
Tipologia	Denominazione	2019	2020	2019	2020
Società a capitale pubblico maggioritario	I.R.S.T. srl	27.665.411,00	31.181.907,23	1.478.840,20	1.521.066,40
Società in house	Lepida sspa	26.052.400,00	26.411.866,00	14.066,00	0,00
Società con titoli quotati	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	28.076.493,00	19.193.646,00	1.621.064,21	944.278,73
Società con titoli quotati	Italian Exhibition Group spa	21.193.546,00	15.064.597,00	non ricevuto	non ricevuto
Società in house	Ferrovie Emilia Romagna srl	13.191.993,41	12.977.191,72	74.018,70	65.412,24
Società in house	Art-er sspa	11.157.678,00	11.748.829,88	3.310.715,00	2.761.834,67
Società a capitale pubblico maggioritario	Bolognafiere spa	16.123.511,00	9.647.353,81	2.635.439,00	3.146.219,00
Società a capitale pubblico maggioritario	Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.	4.404.062,00	4.920.049,00	non ricevuto	non ricevuto
Società a capitale pubblico maggioritario	Fiere di Parma spa	3.992.696,00	2.701.131,00	630.583,00	424.277,25
Società in house	Apt servizi srl	2.028.302,00	1.844.156,14	33.322,00	33.322,00
Società a capitale pubblico maggioritario	Centro Agro - Alimentare di Bologna sspa	1.185.019,00	1.081.015,00	273.197,51	316.404,63
Società a capitale pubblico maggioritario	Centro Agro-Alimentare Riminese spa	363.820,00	382.926,00	87.900,00	95.245,00
Società a capitale pubblico maggioritario	Piacenza Expo spa	498.708,00	366.420,00	31.528,00	18.050,00
Società a capitale pubblico maggioritario	Società di Salsomaggiore srl in liquidazione	627.610,00	233.600,00	non ricevuto	non ricevuto
Società a capitale pubblico maggioritario	Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica srl consortile	168.568,00	183.549,00	88.932,39	74.275,08
Società in house	Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione	0,00	0,00	0,00	0,00
Società a capitale pubblico maggioritario	Infrastrutture Ruviali srl	0,00	0,00	1.255,00	4.467,00
Altre società partecipate	Terme di Castrocaro spa	0,00	0,00	81.950,00	75.830,00
Società con titoli quotati	TPER spa	117.917.352,00	non ricevuto	1.226.000,00	non ricevuto
Altre società partecipate	Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni	20.283.110,00	non ricevuto	non ricevuto	non ricevuto

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

Tavola n. 12.13

Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali		Costo personale		Incarichi professionali	
n.	Denominazione	2019	2020	2019	2020
1	Arpae Agenzia regionale prevenzione, l'ambiente e l'energia	60.907.261,80	60.805.749,71	209.089,00	6.276,43
2	Agenzia regionale per il lavoro	25.890.639,72	25.767.637,39	0,00	0,00
3	Er.go	7.466.678,60	6.311.528,00	11.033,00	582,15
4	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	499.061,38	518.188,96	186.491,36	1.586,00
5	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	436.769,47	447.487,09	13.971,22	29.686,00
6	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	305.984,92	305.608,92	0,00	0,00
7	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	318.273,74	297.742,40	0,00	10.000,00
8	Ente parco interr.le Sasso Simone e Simoncello	168.659,03	170.100,00	14.900,84	7.926,07
9	Intercent-Er	0,00	0,00	384.229,39	489.418,33
10	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura.	0,00	0,00	108.773,50	132.914,24
11	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	0,00	0,00	12.542,09	4.465,13
12	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	non ricevuto	non ricevuto	non ricevuto	non ricevuto

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

Tavola n. 12.14

Fondazioni partecipate dalla Regione al 31 dicembre 2020		Costo personale		Incarichi professionali	
n.	Denominazione	2019	2020	2019	2020
1	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale	5.926.526,00	5.966.976,00	173.775,65	254.187,25
2	Fondazione Arturo Toscanini	5.382.407,00	5.000.366,00	142.764,09	200.252,44
3	Fondazione nazionale della danza	2.039.832,00	1.744.953,02	0,00	0,00
4	Fondazione Ater *		1.717.964,40		51.620,75
5	Fondazione centro ricerche marine	852.384,00	854.129,17	9.340,00	19.784,64
6	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica	669.061,00	765.614,00	39.479,26	18.094,23
7	Fondazione Italia-Cina	804.832,00	718.575,00	604.909,00	45.446,00
8	Fondazione Marco Biagi	405.867,00	381.590,22	360.865,76	361.953,88
9	Fondazione scuola interregionale di polizia locale	337.147,00	302.164,00	378.199,05	388.673,00
10	Fondazione scuola di pace di Monte Sole	145.000,34	140.317,26	30.513,95	27.008,27
11	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati	27.067,49	21.342,60	5.609,29	2.752,69
12	Fondazione collegio europeo di Parma	314.159,00	**	75.120,87	56.893,46
13	Fondazione teatro comunale di Bologna	13.094.711,00	non ricevuto	211.038,00	210.858,00

*Associazione ATER divenuta ATER Fondazione il 13/01/2020

**La quantificazione del costo del personale nel 2020 sarà possibile dopo l'approvazione del bilancio dell'esercizio iniziato il 1° luglio 2020 (bilancio da approvare entro il 31 ottobre 2021)

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

12.4.4 Proventi finanziari da partecipazione

Nel Conto Economico di cui al Rendiconto generale per l'esercizio 2020 è iscritta fra i proventi finanziari la voce "Proventi da partecipazione" per euro 285.592,01. Nel 2019 tale voce registrava un valore pari ad euro 2.989.906,77, nel 2018 euro 3.158.229,90.

In Nota integrativa la Regione comunica che l'importo di euro 285.592,01 corrisponde ai dividendi distribuiti dalla sola società Porto Intermodale Ravenna s.p.a. S.A.P.I.R., in relazione ai risultati di bilancio d'esercizio 2019 (la società consegue l'utile anche nell'esercizio 2020, solo in leggera flessione rispetto all'esercizio precedente, destinandolo in parte al pagamento dei dividendi).

Rispetto ai dati del rendiconto regionale 2019, nel 2020 non hanno distribuito gli utili relativi ai bilanci d'esercizio 2019 le società Aeroporto Marconi di Bologna, Tper s.p.a., Italian Exhibition Group s.p.a. e BolognaFiere s.p.a., in coerenza con le previsioni circa l'impatto negativo dell'emergenza sanitaria a partire dal mese di marzo 2020.

12.4.5 Risultati economici conseguiti dalle società e dagli altri organismi partecipati

Le tavole seguenti (nn. 12.15, 12.16 e 12.17) offrono un quadro sintetico dei risultati d'esercizio conseguiti negli ultimi tre anni, rispettivamente, dalle società, Agenzie (aziende e istituti) e Fondazioni partecipate dalla Regione.

Per quanto riguarda gli enti pubblici, trattandosi di soggetti in contabilità finanziaria (ad esclusione di Arpa che adotta la contabilità economico-patrimoniale), il risultato è espresso in termini di avanzo/disavanzo.

I risultati d'esercizio 2020 delle società partecipate dalla Regione possono essere sintetizzati come segue:

- 9 società conseguono un risultato economico positivo (per un totale di euro 13.097.060,00, di cui euro 6,4 ml sono l'utile d'esercizio di Banca Popolare Etica, partecipata dalla Regione con la quota dello 0,07%);

- 10 società sono in perdita per complessivi euro 91.472.879,00, tra cui si segnalano le rilevanti perdite di tutte le società operanti nel settore fieristico (BolognaFiere S.p.a. pari a euro 32.362.092,00, Italian exhibition group spa pari a euro 12.682.991,00, Fiere di Parma spa pari a euro 6.911.156,00, Piacenza Expo spa pari a euro 525.716,00), nonché il risultato negativo del Centro agro - alimentare di Bologna scpa (perdita di euro 21.425.955,00).

Per 3 società (FBM s.r.l. in liquidazione, Centro agro - alimentare di Bologna scpa e BolognaFiere S.p.A.) i dati riportati sono relativi ai bilanci preconsuntivi in attesa di approvazione da parte delle assemblee, mentre non risulta pervenuto, nemmeno in versione preconsuntiva, il bilancio di Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione in concordato preventivo. Con riferimento a quest'ultima società, si precisa che nella tavola n. 12.15, nella colonna relativa al risultato di esercizio anno 2019 è stato inserito il valore della perdita pari ad euro 401.446,00, come da bilancio approvato in data 9 novembre 2020, in sostituzione dell'importo della perdita di euro 513.664,58 riportato nella corrispondente tavola 12.12 della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio 2019 in base ai dati del bilancio preconsuntivo all'epoca fornito dalla Regione.

I risultati d'esercizio 2020 sono in linea con quelli del 2019 per 3 delle 4 società *in house* non in liquidazione, mentre per la sola FER s.r.l., operativa nel settore del trasporto pubblico, il risultato passa da positivo nel 2019 a fortemente negativo (perdita di euro 1.742.657,00) nel 2020.

L'accantonamento al Fondo perdite società partecipate è trattato al capitolo terzo della relazione al quale si rimanda per una disamina approfondita della questione.

In ordine alle Agenzie regionali e agli altri enti pubblici partecipati, (Tavola n. 12.16), si confermano i risultati positivi degli anni precedenti (con l'unico dato mancante relativo al bilancio dell'Ente parco interregionale Sasso Simone e Simoncello), rappresentati in termini di avanzo di amministrazione e per Arpae in utile d'esercizio.

In ordine ai risultati di esercizio delle Fondazioni, come rappresentati nella Tavola n. 12.17, si evidenzia che nell'esercizio 2020 sono tutti positivi.

In conclusione, si evidenzia che i dati necessari per ricostruire il quadro complessivo dei risultati di bilancio del sistema delle partecipate della Regione sono stati forniti a ridosso della data dell'udienza per la parificazione del rendiconto 2020 (in alcuni casi dopo l'udienza di contraddittorio del 12 luglio 2021), in quanto numerose società partecipate dalla Regione, comprese tutte le società *in house*, si sono avvalse del maggior termine di 180 giorni per la convocazione dell'assemblea per l'approvazione dei bilanci al 31 dicembre 2020, consentito dall'art. 106, c. 1, d.l. n. 18/2020 (come da ultimo modificato dalla l. n. 21/2021). Di conseguenza, i bilanci delle principali società partecipate dalla Regione risultano approvati - quando non sono ad oggi ancora in corso di approvazione - solo dopo la predisposizione del rendiconto regionale 2020, nonostante la particolare importanza della tempestiva disponibilità dei dati di bilancio nel mutato contesto dell'esercizio 2020 che ha segnato il passaggio dalla stabile produzione degli utili da parte della maggior parte delle partecipate della Regione ad una rilevante perdita da parte molte delle società.

A tale riguardo, la Sezione invita la Regione ad attivarsi con le opportune indicazioni alle proprie società partecipate, anche coordinandosi con altri soci pubblici delle stesse, nonché con l'adozione delle direttive vincolanti nei confronti delle proprie società partecipate *in house* soggette al controllo analogo, affinché l'approvazione dei bilanci d'esercizio 2020 da parte di tutti gli organismi partecipati avvenga in tempo utile per la predisposizione della bozza di rendiconto della Regione, in modo da poter tenere adeguatamente conto dell'impatto finanziario della perdurante situazione dell'emergenza sanitaria e delle misure restrittive delle attività economiche adottate per il suo contenimento.

Sul punto, la Sezione prende positivamente atto di quanto evidenziato nelle conclusioni al precedente punto 12.4.1. in merito all'intenzione della Regione di prevedere uno specifico obiettivo in tal senso nei confronti delle società *in house*.

Tavola n. 12.15

Società partecipate - Risultato d'esercizio							
n.	Denominazione	Risultato d'esercizio			2020 consolidato	Proposta del CdA per la copertura delle perdite	Decisione dell'assemblea sulla copertura delle perdite
		2018	2019	2020			
1	Banca popolare etica - Società cooperativa per azioni	3.287.703,00	6.267.836,00	6.403.378,00	10.969.000,00 di cui 7.644.000,00 della Capogruppo		
2	TPER spa	8.280.182,00	5.213.314,00	3.180.942,00	3.555.000 di cui 3.615.000 di pertinenza del Gruppo		
3	Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.	3.828.730,00	3.570.682,00	2.807.522,00	3.571.000,00 di cui di spettanza del Gruppo 3.048.000,00		
4	I.R.S.T. srl	427.510,00	850.425,00	501.656,00	non applicabile		
5	Centro agro-alimentare riminese spa	392.724,00	87.613,00	85.893,00	non applicabile		
6	Lepida scpa (per anni 2017 e 2018 somma dei risultati di Lepida e Cup2000)	545.353,00	88.539,00	61.229,00	non applicabile		
7	Art-er scpa (per anni 2017 e 2018 somma dei risultati di Aster e Ervet)	93.135,00	8.937,00	45.140,00	non applicabile		
8	Apt servizi srl	27.611,00	9.872,00	5.770,00	non applicabile		
9	Centro agro-alimentare e logistica (Cal) scrll	-40.195,00	4.122,00	5.530,00	non applicabile		
10	Infrastrutture fluviali srl	-5.226,00	-28.519,00	-8.669,00	non applicabile	Ripporto della perdita a nuovo	L'assemblea approva
11	Piacenza expo spa	271.039,00	-1.498.320,00	-525.716,00	non applicabile	Riduzione capitale sociale per ripiano perdite	L'assemblea approva
12	Finanziaria Bologna metropolitana spa in liquidazione*	-846.678,00	-180.559,00	-905.056,00	non applicabile	Il liquidatore propone l'integrale copertura della perdita mediante utilizzo di riserve	
13	Terme di Castrocaro spa	-715.887,00	-837.052,00	-945.246,00	non applicabile	L'organo amministrativo propone la copertura della perdita mediante utilizzo di riserve	
14	Ferrovie Emilia Romagna srl	96.785,00	67.496,00	-1.742.657,00	non applicabile	Copertura mediante riserve e portata a nuovo la parte incapiante di euro 120.119,61	L'assemblea approva
15	Fiere di Parma spa	2.219.146,00	303.195,00	-6.911.156,00	-8.765.744,00 di cui -8.882.295,00 del Gruppo	Il CdA propone di portare a nuovo la perdita	
16	Italian exhibition group spa	9.852.000,00	13.897.502,00	-12.682.991,00	-12.473.000,00 del Gruppo	Riduzione capitale sociale per ripiano perdite	L'assemblea decide di portare la perdita a nuovo
17	Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	17.100.846,00	20.067.779,00	-13.963.341,00	-13.590.000,00	Ripporto della perdita a nuovo	L'assemblea approva
18	Centro agro - alimentare di Bologna scpa*	634.172,00	581.068,00	-21.425.955,00	non applicabile	Richiesta di versamento di euro 1.518.249 da parte dei soci a copertura della parte non ripianata	
19	Bolognafiere spa*	5.401.017,00	6.662.207,00	-32.362.092,00	non disponibile	Ripporto della perdita a nuovo	
20	Società di Salsomaggiore srl in liquidazione	-14.669.432,00	-401.446,00	n.d.	non applicabile		

* Dato da progetto di bilancio non ancora approvato definitivamente

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

Tavola n. 12.16

Agenzie, Aziende e Istituzioni regionali - Risultato d'esercizio

n.	Denominazione	Risultato d'esercizio/di amministrazione		
		2018	2019	2020
1	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	73.825.513	70.451.254,36	52.849.276,11
2	Agenzia regionale per il lavoro	16.516.793	32.704.227,66	48.092.818,03
3	Agenzia regionale di protezione civile	42.631.623	45.593.903,49	47.195.569,04
4	Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	5.438.778	11.116.448,63	10.798.856,10
5	Arpae Agenzia regionale per la prevenzione l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	5.323.362	6.489.765,17	4.312.596,86
6	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	906.410	2.048.960,46	3.988.624,75
7	Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici	3.010.257	4.653.439,93	3.630.403,19
8	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	607.003	587.854,83	935.572,20
9	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	519.192	652.869,23	760.830,86
10	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	393.985	459.908,31	540.156,41
11	Ente parco interr.le Sasso Simone e Simoncello	373.776,32	454.971,45	n.d.
12	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	386.856	415.823,24	440.072,62
13	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	471.798	401.997,61	358.715,42

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

Tavola n. 12.17

Fondazioni - Risultato d'esercizio				
n.	Denominazione	Risultato d'esercizio		
		2018	2019	2020
1	Fondazione teatro comunale di Bologna	280.038,00	284.357,00	103.084,00
2	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati	-26.351,00	-60.959,93	94.892,40
4	Fondazione scuola interregionale di polizia locale	40.284,00	41.708,00	74.018,00
3	Fondazione Italia-Cina	-395.844,00	-378.444,00	66.782,00
5	ATER Fondazione	2.279,00	17.980,00	60.724,00
6	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica	4.532,00	4.988,00	34.314,00
7	Fondazione Marco Biagi	67.887,00	1.333,00	23.352,00
8	Fondazione Arturo Toscanini	30.469,00	39.509,00	19.858,00
9	Fondazione centro ricerche marine*	54.961,00	13.921,00	12.867,64
10	Fondazione scuola di pace di Monte Sole*	4.188,00	-25.825,00	12.774,40
11	Fondazione collegio europeo di Parma	7.099,00	10.422,00	**
12	Fondazione nazionale della danza	23.871,00	18.792,00	9.055,00
13	Emilia Romagna teatro Fondazione teatro stabile pubblico regionale	4.806,00	5.211,00	5.336,00

* Dato da progetto di bilancio non ancora approvato definitivamente

**L'esercizio finanziario non coincide con l'anno solare, il bilancio d'esercizio 1° luglio 2020 - 30 giugno 2021 deve essere approvato entro il 31 ottobre 2021

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

13 LA SPESA PER IL PERSONALE

13.1 Premessa

La materia del personale, sia con riguardo alla programmazione che al controllo della spesa, è stata oggetto nel tempo di plurimi interventi legislativi tesi alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica, considerata la significativa incidenza dell'aggregato "spesa del personale" sui complessivi equilibri della finanza pubblica.

La disciplina vincolistica per gli enti territoriali (Regioni ed enti locali) in passato si fondava sul principio del risparmio di spesa derivante dalle cessazioni dei dipendenti che, solo in determinate percentuali, venivano ricostituite con nuove assunzioni.

Il 2020 segna l'anno del cambiamento delle regole ed il principio del turn over, basato su dati storici, cede il passo ad un sistema più flessibile fondato sul rispetto della sostenibilità finanziaria della spesa del personale.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 34 del 2019 (c.d. decreto crescita), è introdotta una diversa modalità di governo della spesa di personale, e cioè una "facoltà assunzionale" dell'ente calcolata sulla base di un valore soglia, definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati.

Per effetto, in particolare, dell'art. 33 dell'indicato decreto, come modificato dall'art. 1, c. 853, della l. 160/2019, le assunzioni di personale a tempo indeterminato sono subordinate alla coerenza con le pianificazioni del fabbisogno, al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio e ad una spesa complessiva non superiore al predetto valore soglia.

Le politiche del personale perseguite dalle amministrazioni territoriali si correlano in sostanza alla capacità dei relativi bilanci di sostenerle con garanzia degli equilibri in chiave pluriennale.

Per quanto riguarda le regioni, in attuazione del disposto normativo, il d.m. del 3 settembre 2019, nel fissare al 1° gennaio 2020 la decorrenza della nuova disciplina, ha individuato il valore soglia definito per fasce demografiche sulla base del quale determinare le facoltà assunzionali.

La Regione Emilia-Romagna, avendo una popolazione al 31 dicembre 2019 pari a 4.459 milioni di abitanti, rientra nella fascia demografica compresa fra 4.000.000 e 4.999.000 per cui il rapporto della spesa di personale rispetto alla media delle entrate correnti dell'ultimo triennio è espresso nella percentuale del 9,5 per cento, valore soglia di riferimento per l'ente ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato.

Collocandosi al di sotto del suddetto valore soglia, come sarà verificato anche nel prosieguo della relazione, la Regione può incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, sino ad una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, inferiore al richiamato valore soglia e nel limite di una percentuale massima di incremento che, per l'anno 2020, la norma fissa al 10 per cento.

La nuova normativa, che lega la capacità assunzionale alle entrate attraverso un meccanismo che, tra l'altro, premia gli enti maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti, si inquadra nel percorso di riforma della pubblica amministrazione, avviato nel 2017 con la legge c.d. Madia, che assegna un ruolo cardine al piano triennale del fabbisogno del personale e consente elasticità nella gestione del personale a disposizione dell'ente.

Anche questo è un passaggio di rilievo: dall'ottica numerica della dotazione organica si passa a quella finanziaria dei fabbisogni di personale allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini.

La centralità assunta dal piano triennale del fabbisogno consente, infatti, una gestione del personale più flessibile e adattabile ai tempi, potendosi basare sulle esigenze organizzative e funzionali rilevate di anno in anno.

La dotazione organica di un ente non è più intesa in senso granitico, come un corpo rigido condizionante le scelte sul reclutamento in base ai posti disponibili e alle figure professionali in esso contemplate, ma quale dotazione connessa alle esigenze dell'ente rilevate e programmate nel piano del fabbisogno che diventa, quindi, la sede congeniale per adattare l'organico dell'ente ai bisogni assunzionali dettati dall'attività dello stesso.

La Regione Emilia-Romagna con delibera di Giunta n. 1615 del 16 novembre 2020, procedendo alla rimodulazione del piano triennale 2019-2021 approvato con d.g.r. n. 1001 del 18 giugno 2019, vi ha apportato le modifiche derivanti dall'evoluzione del proprio fabbisogno, per fronteggiare l'incremento delle cessazioni a causa di quiescenza, per incrementare le misure disponibili a raggiungere l'obiettivo del superamento del precariato tramite stabilizzazioni dei rapporti di lavoro e le misure disponibili a valorizzare le professionalità interne nonché, infine, per far fronte all'emergenza Covid-19 consolidando il quadro della dirigenza a profilo sanitario e sociale.

Sui fabbisogni di personale e sul conseguente perimetro della sua dotazione organica ha inciso il diffondersi dell'epidemia da Covid-19.

L'emergenza sanitaria ha visto infatti le Regioni operare in prima linea per il contrasto alla diffusione del virus e la tutela della salute dei cittadini.

Per gli aspetti che qui interessano, sono analizzate le incidenze in materia di gestione del personale, in particolare con riguardo alle assunzioni e al conferimento di incarichi al fine di verificarne la rispondenza ai principi normativi che presidiano la correttezza e trasparenza delle procedure nonché il rispetto dei vincoli di spesa anche in periodo emergenziale.

La Regione, al fine di evitare ripercussioni negative sull'organizzazione degli uffici in un momento di elevato impegno, ha disposto la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato non coinvolti nel processo di stabilizzazione e in scadenza nel corso del 2020, la proroga dei comandi in ingresso presso le strutture regionali (d.g.r. 365 del 2020), la proroga degli incarichi in scadenza il 30 giugno 2020 dei direttori generali e dei direttori di Agenzia e di Istituto (d.g.r. 733 del 2020) e, per quanto riguarda il personale dipendente direttamente dalla Regione, il consolidamento della struttura dirigenziale della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare e dell'Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale (d.g.r. 900 del 2020).

Quanto all'impatto applicativo delle nuove disposizioni in materia assunzionale, tenuto conto che l'Emilia-Romagna si è avvalsa delle facoltà derogatorie previste dalla legge, viene accertata la correttezza in particolare della costituzione del Fondo per il trattamento accessorio del personale secondo i meccanismi previsti dal legislatore, tesi da un lato ad evitare che le nuove assunzioni si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, dall'altro al rispetto dell'invarianza del valore medio pro-capite accessorio registrato nell'anno 2018.

Nella relazione trovano, inoltre, trattazione, in linea con le problematiche rilevate nella relazione sulla Parifica del rendiconto 2019, l'analisi relativa alle posizioni degli addetti agli uffici stampa e alle figure di supporto agli organi politici in collocazione extra organico. Nell'ambito di un costruttivo rapporto



collaborativo, le diverse tematiche attinenti alla spesa del personale sono state oggetto di incontri con i dirigenti della Regione, tenutisi il 26 febbraio, il 26 aprile e il 28 maggio di quest'anno, nei quali si sono rivelati di utilità gli approfondimenti svolti in materia di spesa per il personale, in particolare per i profili attinenti al rispetto dei vincoli e all'applicazione delle nuove normative.

Sono state in tal modo superate potenziali criticità anche per l'approccio della Regione, di cui si dà atto, propenso a recepire le indicazioni della Sezione per una più attenta e corretta politica del personale.

13.2 La consistenza

13.2.1 La normativa

Come evidenziato in premessa, la c.d. riforma Madia, nel riformulare l'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, valorizza il piano del fabbisogno del personale.

La legge delega n. 124 del 2015, all'art.17, co. 1, lett. q), indica come criterio guida in attuazione del quale è stato emanato l'articolo 4 del d.lgs. 75/2017, il "progressivo superamento della dotazione organica come limite alle assunzioni fermi restando i limiti di spesa anche al fine di facilitare i processi di mobilità". Nella rubrica del nuovo art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 scompare il riferimento alle dotazioni organiche che tuttavia non vengono abolite ma sono diversamente disciplinate.

Nell'ottica di una maggiore flessibilità organizzativa e di semplificazione del sistema, la dotazione organica viene a configurarsi come personale in servizio al netto dei dipendenti che cessano dal servizio stesso ed ai quali vanno aggiunti i contenuti del piano assunzionale. Sono così superati la rigidità della dotazione e l'automatismo del mantenimento dei posti in organico dei cessati dal servizio che portavano le amministrazioni ad accumulare nel tempo posti vacanti nelle dotazioni organiche. Elemento centrale del sistema diviene il piano dei fabbisogni del personale che prende il posto della vecchia programmazione del fabbisogno ed è elaborato in base ai reali bisogni dell'ente, viene redatto su base triennale ed è adottato annualmente dall'organo di vertice dell'amministrazione con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale. L'eventuale modifica in corso di anno del PTFP è consentita solo a fronte di situazioni nuove e non prevedibili e deve essere in ogni caso adeguatamente motivata.

La dotazione organica, consequenziale al documento di programmazione del fabbisogno di personale, consente di superare le anomalie che, nel previgente sistema, si determinavano per effetto delle posizioni soprannumerarie o collocate extra dotazione organica.

In attuazione del suindicato criterio direttivo fissato dalla legge delega, l'art. 4 del d.lgs. n. 75 del 2017 ha riformulato quindi l'art. 6 del Testo unico sul pubblico impiego, ora rubricato "Organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale", secondo la cui attuale formulazione "1. Le amministrazioni pubbliche definiscono l'organizzazione degli uffici per le finalità indicate all'articolo 1, comma 1, adottando, in conformità al piano triennale dei fabbisogni di cui al comma 2, gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, previa informazione sindacale, ove prevista nei contratti collettivi nazionali. 2. Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Qualora siano individuate eccedenze di personale, si applica l'articolo 33. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei



processi di mobilità e di reclutamento del personale, anche con riferimento alle unità di cui all'articolo 35, comma 2. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente”.

Risulta evidente, dal nuovo disposto normativo, che è necessaria una coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l'organizzazione degli uffici, da formalizzare con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti. Secondo le linee guida emanate con d.m. del 8 maggio 2018 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, la dotazione organica, strumento solitamente “[...] cristallizzato in un atto sottoposto ad iter complesso per l'adozione, cede il passo ad un paradigma flessibile e finalizzato a rilevare realmente le effettive esigenze, quale il PTFP”.

“[...] Nel PTFP – stabiliscono ancora le suddette linee guida - la dotazione organica va espressa, quindi, in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione, secondo l'ordinamento professionale dell'amministrazione, in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento in relazione alle fasce o posizioni economiche. Resta fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, comprese quelle previste dalle leggi speciali e dall'articolo 20, comma 3, del d.lgs. 75/2017, non può essere superiore alla spesa potenziale massima, espressione dell'ultima dotazione organica adottata o, per le amministrazioni, quali le Regioni e gli enti locali, che sono sottoposte a tetti di spesa del personale, al limite di spesa consentito dalla legge”.

L'articolo 10, comma 1, della legge regionale del 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, il tetto massimo di spesa secondo i limiti ed i criteri stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, la dotazione organica complessiva, la ripartizione del tetto di spesa tra le direzioni generali ed eventuali altre articolazioni organizzative”.

13.2.2 La Consistenza della dotazione organica

La dotazione organica della regione nel 2019 contava complessivamente, tra Comparto e Dirigenza, 4.130 unità di personale; il suo valore potenziale risultava pari a 105.131.063,10 euro e prevedeva la seguente consistenza numerica per ogni categoria di inquadramento:

Tavola n. 13.1

Valore finanziario della dotazione		
Categoria	DO vigente a seguito DGR 1001/2019 Posti	DO vigente a seguito DGR 1001/2019 Valore potenziale
A1 (ex III qf)	4	77.227,96
B1 (ex IV qf)	71	1.450.181,39
B3 (ex V qf)	306	6.582.029,40
C1 (ex VI qf)	1.304	29.952.188,88
D1 (ex VII qf)	1.616	40.310.279,68
D3 (ex VIII qf)	622	17.686.165,70
DIR-DIR.GEN.	207	9.072.990,09
Totale	4130	105.131.063,10

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

Nella delibera di giunta n. 1001 del 18/6/2019 con cui era stata determinata la dotazione, in applicazione del Decreto 8 maggio 2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 27/7/2018 e contenente "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle amministrazioni pubbliche", è stato specificato che essa è unica per la Giunta e l'Assemblea legislativa e che il riparto dei posti in dotazione organica tra Giunta Regionale e Assemblea legislativa individua un riparto teorico potenziale, ai soli fini dell'individuazione dei tetti di spesa e dei contingenti di personale assegnato a ciascuna unità organizzativa di vertice, che può subire modifiche a condizione che il totale degli organici risulti invariato.

Nel 2020, in conseguenza dell'aggiornamento del Piano triennale 2019/2021 effettuato con la delibera di giunta n. 1615 del 2020, è stata rideterminata la dotazione organica in 4.132 unità, come indicato nella tavola 13.2 che segue:

Tavola n. 13.2

DOTAZIONE ORGANICA COMPLESSIVA DELLA REGIONE EMILIA- ROMAGNA al 31/12/2020	
ORGANICO	TOTALE
COMPARTO	3.931
DIRIGENTI	201
TOTALE	4.132

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

La Regione ha ritenuto di ricorrere ad una nuova determinazione della dotazione organica per conseguire le seguenti finalità:

- adeguare i posti di dotazione organica, comparto e dirigenza rispettivamente, in applicazione dell'art. 12 del CCNL e dell'art. 3, c. 4, della l.r. 43/2001;
- rimodulare la dotazione organica sulla base dell'aggiornamento dei fabbisogni programmati 2019/2021 di cui alla d.g.r. 1615 del 2020;
- verificare la compatibilità complessiva della dotazione organica con le misure assunzionali programmate per il triennio 2019-2021.

La suddetta dotazione, a seguito della modifica della l.r. 43/2001 approvata nel dicembre 2018, risulta comprensiva dei posti occupati dai dirigenti a tempo determinato, inclusi i Direttori generali e i Direttori di Agenzia e Istituto, individuati ai sensi degli articoli 18 e 19 comma 9 della l.r. 43/2001.

Dalla dotazione risultano, viceversa, esclusi:

- gli organici alle dirette dipendenze degli organi di governo assunti o assegnati alle strutture speciali della Giunta e dell'Assemblea legislativa;
- il personale con contratto di lavoro flessibile inquadrato per far fronte a sostituzioni, picchi di lavoro, eventi straordinari, a progetti di breve durata nonché le proroghe di rapporti di lavoro a tempo determinato necessari a garantire la stabilizzazione di dipendenti ovvero la continuità ai servizi in attesa delle assunzioni di personale a tempo determinato da graduatorie concorsuali;
- il personale in avvalimento dal SSR;
- il personale in posizione di comando per periodi limitati, comunque non superiori a sei mesi, e/o per passaggio di consegne a seguito di procedure di mobilità.

Il valore potenziale della dotazione organica rideterminata nel 2020 risulta, alla data del 1 novembre 2020, pari a 105.113.710,05 euro e prevede la seguente consistenza numerica per ogni categoria di inquadramento.

Tavola n. 13.3

Rideterminazione valore finanziario della dotazione						
Categoria	DO vigente a seguito DGR 1001/2019 Posti	DO vigente a seguito DGR 1001/2019 Valore potenziale	Riduzione DO a seguito trasferimento Dipendenti Unione Forlivese	Variazioni DO novembre 2020	Do rideterminata al 1/11/2020 Posti	Do rideterminata al 1/11/2020 Valore potenziale
A1 (ex III qf)	4	77.227,96	0	0	4	77.227,96
B1 (ex IV qf)	71	1.450.181,39	0	-19	52	1.062.104,68
B3 (ex V qf)	306	6.582.029,40	0	-41	265	5.700.123,50
C1 (ex VI qf)	1.304	29.952.188,88	-4	23	1.323	30.388.608,81
D1 (ex VII qf)	1.616	40.310.279,68	0	90	1.706	42.555.282,88
D3 (ex VIII qf)	622	17.686.165,70	-1	-40	581	16.520.357,35
DIR-DIR.GEN.	207	9.072.990,09	0	-6	201	8.810.004,80
Totale	4130	105.131.063,10			4132	105.113.709,98

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

All'esito di una serie di interventi di rimodulazione della dotazione organica conseguenti a cessazioni, incrementi, trasferimento di funzioni alle Unioni dei comuni Valle di Savio e della Romagna Forlivese, di cui la Regione ha dato atto nella d.g.r. 1615 del 16 novembre 2020, il valore potenziale della dotazione



organica è stato rideterminato con una consistenza teorica pari a 105.113.710,05 euro, cifra inferiore di euro 17.353,05 alla consistenza precedente

Come si vedrà nel prosieguo (paragrafo n. 13.7 “Spesa del personale e rispetto dei vincoli”), la spesa del personale in servizio, comprensiva anche degli organici alle dirette dipendenze degli organi di governo della Regione, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite, rispetta il limite di spesa per il personale previsto dalla legge.

In ordine alla copertura effettiva della dotazione organica così rimodulata, occorre evidenziare che, a fronte di una dotazione comprensiva di 4.132 posti (distinti fra 3.391 relativi al comparto e 201 relativi alla dirigenza), il personale in servizio effettivo presso la Regione, al 31 dicembre 2020, è pari complessivamente a 3.282 unità, di cui 3.142 unità di personale di comparto e n. 140 unità di personale dirigenziale.

Rispetto alla dotazione organica complessiva, il personale effettivamente in servizio al 31 dicembre 2020 rappresenta, quindi, in termini percentuali, il 79,42 per cento.

13.2.3 Evoluzione della consistenza effettiva di personale nel triennio 2018 – 2020

Dal punto di vista dinamico, l'evoluzione numerica del personale nel triennio 2018-2020 è rappresentata nella tavola 13.4, di seguito riportata.

CONSISTENZA DEL PERSONALE - TRIENNIO 2018-2020											
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2018											
QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Assegno a Differenza Com./dist.	c/o altre Amm.ni					
		A	B	C	D	E	F				
A (ex III qf)	4						4		4	0	
B (ex IV qf)	64	41	2				12		55	43	
B (ex V qf)	464	248	23		2		53	12	338	283	
C	1.498	1.010	103		7	3	138	103	1.364	5 1.224	
D (ex VII qf)	1.216	899	80		7	12	90	100	1.188	9 1.100	
D (ex VIII qf)	806	510	31		8	26	46	21	642	5 593	
DIRIGENTI		80				4	6	32	122	20 132	
CAPO DI GABINETTO	209							1	1	1	
DIR. GEN.								6	6	6	
TOTALE	4.261	2.788	239	28	41	349	275	3.720	39	3.382	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2018								32			

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

CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2019											
QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Assegno a Differenza Com./dist.	c/o altre Amm.ni					
		A	B	C	D	E	F				
A (ex III qf)	4	1					3		4	1	
B (ex IV qf)	61	41	2				7		50	43	
B (ex V qf)	432	236	20		1		22	13	292	1 270	
C	1.448	989	105		6	3	99	110	1.312	8 1.215	
D (ex VII qf)	1.189	899	77		9	9	74	88	1.156	9 1.082	
D (ex VIII qf)	792	497	32		7	22	36	13	607	7 571	
DIRIGENTI		81				4	3	28	116	18 127	
CAPO DI GABINETTO	207							1	1	1	
DIR. GEN.								6	6	6	
TOTALE	4.133	2.744	236	27	34	244	259	3.544	43	3.316	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2019								32			

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

CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2020											
QUALIFICA	DOTAZIONE ORGANICA	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettativa per altri incarichi	Assegno a Differenza Com./dist.	c/o altre Amm.ni					
		A	B	C	D	E	F				
A (ex III qf)	4	1					3		4	1	
B (ex IV qf)	52	41	2				7		50	43	
B (ex V qf)	265	226	19				16	14	275	1 260	
C	1.323	940	82		8		81	137	1.248	7 1.166	
D (ex VII qf)	1.706	1.003	73		10		67	90	1.243	4 1.170	
D (ex VIII qf)	581	467	29		8		29		533	6 502	
DIRIGENTI		82				3	1	33	119	18 133	
CAPO DI GABINETTO	201							1	1	1	
DIR. GEN.								6	6	6	
TOTALE	4.132	2.760	205	29	0	204	281	3.479	36	3.282	
Personale contrattista (giornalisti) al 31.12.2020								0			

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



Dal raffronto dei dati si registra una flessione dell'1,03 per cento del personale in servizio effettivo al 31 dicembre 2020 rispetto a quello in servizio alla stessa data del 2019, a sua volta in diminuzione in confronto con quello dell'anno precedente.

La tendenza alla diminuzione dell'organico effettivo, secondo quanto riportato nell'Allegato A della d.g.r. 1615 del 2020, continuerà nel corso anche del prossimo anno, per quanto riguarda le strutture ordinarie, mentre si manterrà stabile per le strutture speciali.

Al fine di contrastare l'incremento della perdita di organici, la Regione, nella citata d.g.r.⁵⁶, pone i seguenti obiettivi:

- avviare le procedure concorsuali per la dirigenza con un orizzonte temporale fino al 2023 al fine di rientrare nei limiti del 10 per cento di dirigenti a tempo determinato (art. 18 l.r. 43) in relazione alla dotazione organica;
- garantire in tempi brevi l'assunzione dei dirigenti indispensabili a garantire servizi critici anche ricorrendo a scorrimenti di graduatorie concorsuali di enti regionali, scorrimenti di graduatorie di altri enti pubblici del territorio, mobilità tra enti, comandi temporanei da altri enti per garantire la continuità dei servizi in attesa della conclusione dei concorsi pubblici da dirigente;
- proseguire il percorso di superamento del precariato completando le stabilizzazioni autorizzate con la d.g.r. 365/2020 e pubblicando i concorsi di categoria C per garantire opportunità di lavoro stabile ai precari che non godono dei requisiti per la stabilizzazione, nonché le opportunità di carriera interna per i dipendenti di categoria B;
- superare gli ultimi comandi in ingresso di lunga durata attivati negli anni di blocco del turnover, tramite mobilità tra enti per consolidare le esperienze professionali maturate in regione;
- destinare fino al 30 per cento dei nuovi organici alla valorizzazione del personale di categoria C e D tramite concorsi per il passaggio tra le aree, compreso il personale risultato idoneo nei concorsi interni già completati a settembre 2020;
- prevedere la riassunzione di personale dimesso che ha presentato domanda di riassunzione.

Nel 2020, in seguito agli adeguamenti del piano del fabbisogno, sono state effettuate le assunzioni riportate nella tavola 13.5.

⁵⁶ Allegato A par. 4

Tavola n. 13.5

FABBISOGNI ASSUNZIONI (Piano triennale e Piano annuale del fabbisogno)			
Categoria	Pianta Organica	FABBISOGNO 2020/2021 (1)	ASSUNZIONI 2020 (2)
A	4	0	0
B1	52	3	3
B3	265	18	2
C	1323	243	63
D1	1706	548	173
D3	581	24	5
Dirigenti	201	62	8
TOTALE	4.132	898	254

(1) Fabbisogni di ruolo e a tempo determinato, compresi i comandi in ingresso, programmati nel Piano Triennale dei Fabbisogni di personale 2019/2021 aggiornati al 1 novembre 2020

(2) Assunzioni a tempo indeterminato nel 2020 comprensive della mobilità esterne tra enti pubblici

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

Dai dati riportati nella tavola, emerge che le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020 sono state di 254 unità, di cui 8 dirigenziali.

13.3 Il piano triennale del fabbisogno di personale

Ai sensi della vigente normativa (art. 6 d.lgs. 165 del 2001, modificato dal decreto legislativo n. 75 del 2017), come già anticipato, è centrale la programmazione dei fabbisogni di personale dell'ente; in sede di definizione del piano triennale di fabbisogno di personale (PTFP), ciascuna amministrazione indica da un lato la consistenza della dotazione organica (intesa come totalità delle figure necessarie all'ente) e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati (art. 6 comma 3), dall'altro illustra le risorse finanziarie destinate alla sua attuazione, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente (comma 2 del medesimo articolo 6).

Fondamentale diventa quindi il riferimento al concetto di "spesa" e alla necessità di tenere conto delle effettive capacità finanziarie dell'ente ai fini dell'elaborazione di una programmazione realistica degli interventi, con libertà di individuare se e come assumere, scegliendo i profili professionali più rispondenti alle esigenze e all'effettivo fabbisogno. La dotazione organica è un numero, un valore che per le regioni e gli enti locali è pari al massimo sostenibile di spesa di personale.

In tale nuova accezione il piano risulta molto più flessibile e connesso alle contingenze concrete degli enti, i quali sono tenuti costantemente al suo aggiornamento da effettuarsi, peraltro, in stretta correlazione con l'analisi delle proprie capacità assunzionali e nel rispetto della normativa vigente nonché dei criteri di efficienza, economicità, trasparenza ed imparzialità, indispensabili per una corretta programmazione delle politiche di reclutamento e sviluppo delle risorse umane.

Il piano approvato dalla Regione con d.g.r. n. 1001 del 2019 è stato aggiornato nel 2020, sulla base degli andamenti dei pensionamenti e delle reali assunzioni - peraltro ritardate dal blocco delle procedure concorsuali in atto dovute all'emergenza sanitaria -, con la d.g.r. n. 1615 del 2020; quest'ultima comprende i precedenti parziali interventi integrativi effettuati nell'aprile (d.g.r. 365/2020) e nel luglio (d.g.r. 900/2020) dello stesso anno rispettivamente per completare il piano per il superamento del precariato e valorizzare il personale interno al fine di fronteggiare l'emergenza Covid-19 e per garantire il consolidamento della Direzione generale cura della persona.

Il nuovo piano triennale è stato adottato anche in considerazione del fatto che i direttori generali e i direttori di Agenzia e Istituto, individuati ai sensi degli articoli 18 e 19, comma 9, della l.r. 43/2001, occupano oggi posti in dotazione organica in virtù della modifica apportata a tale legge regionale nel dicembre 2018: le relative posizioni sono pertanto oggetto di previsione nella complessiva programmazione triennale dei fabbisogni di personale.

L'aggiornamento della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, in seguito all'intervenuta modifica, comprende pertanto:

- tutte le posizioni per il comparto e la dirigenza, compresi i direttori generali e i direttori di Agenzia e Istituto;
- eventuali posizioni a tempo determinato su funzioni ordinarie e continuative dell'ente, anche se finanziate da terzi;
- le posizioni da acquisire a titolo di quote d'obbligo di legge (es. l. 68/1999);
- tutte le posizioni per il personale acquisito in comando su funzioni ordinarie e continuative e quindi su posti in dotazione organica.⁵⁷

La delibera di aggiornamento del piano continua per contro a considerare come esclusi dal processo di programmazione quelle posizioni già nel precedente paragrafo indicate come fuori dotazione organica, ossia gli organici alle dipendenze degli organi di governo, il personale con contratto di lavoro flessibile, il personale in avvalimento dal SSR e il personale in comando per periodi limitati.

Inoltre, tutti i fabbisogni rappresentati nella richiamata delibera comprendono le misure presenti nel piano dei fabbisogni 2019-2021 non ancora completate al 1 novembre 2020.

Nella d.g.r. 1615 si è dato conto, a distanza di 18 mesi dalla precedente analisi, delle cessazioni di dipendenti negli organici regionali che hanno subito un'accelerazione e del mutato fabbisogno di professionalità per il triennio 2019-2021 da parte di tutte le direzioni generali, compresa la direzione generale dell'Assemblea legislativa, le Agenzie e gli Istituti regionali.

Alla rilevazione delle dinamiche degli organici si è accompagnata l'individuazione delle procedure utili a soddisfare l'esigenza assunzionale, il tutto nel rispetto dei limiti di finanza pubblica e degli spazi finanziari del bilancio 2019-2021 così come aggiornato in sede di assestamento del bilancio 2020-2022. Il provvedimento in esame, accanto ai fabbisogni rilevati con la d.g.r. 1001 del 2019, individua nuovi fabbisogni nell'arco temporale da maggio 2019 a ottobre 2020 dovuti ai pensionamenti causati da quota 100 e da altre tipologie di dimissioni anche alla luce del mutato contesto di vincoli assunzionali in vigore da gennaio 2020.

Nel processo di analisi e individuazione degli strumenti assunzionali, sono state coinvolte tutte le Direzioni generali, comprese la Direzione generale dell'Assemblea legislativa, le Agenzie e gli Istituti regionali.

Gli obiettivi perseguiti, sia per il comparto che per la dirigenza, sono i seguenti:

- la quantificazione dei fabbisogni di ogni struttura regionale con l'obiettivo di consolidare l'esercizio delle funzioni pubbliche a fronte della riduzione del 30% dell'organico per pensionamenti, quota 100 e altre cause;
- l'individuazione di profili e posizioni lavorative in linea con le esigenze di trasformazione dovuta al riordino istituzionale, alla riorganizzazione e ai processi di trasformazione digitale in corso;

⁵⁷ d.g.r. 1615 del 16/11/2020 all. A par. 1



- l’ampliamento delle possibilità assunzionali per garantire l’accesso all’impiego regionale a nuove generazioni al fine di ridurre l’età media dei dipendenti;
- lo sviluppo delle carriere dei dipendenti regionali e il completamento del piano di superamento del precariato avviato nel 2017;
- il completamento del programma di rientro o trasferimento definitivo di organici ad enti terzi del personale distaccato a seguito della l.r. n.13/2015.

L’aggiornamento del piano, anche in ragione delle innovazioni apportate dall’art. 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019, e dal decreto attuativo del 3 settembre 2019 in materia di vincoli assunzionali delle regioni, è dunque avvenuto nel rispetto dei seguenti vincoli di legge e dei più generali principi che hanno ispirato la politica del personale della Regione:

- contenimento della spesa di personale nei limiti fissati dal bilancio 2019-2021 come adeguato nel bilancio 2020 e nel bilancio pluriennale 2020-2022;
- rispetto dei limiti di spesa per il personale con rapporto di lavoro flessibile;
- rispetto del limite del 10 per cento per il personale a tempo determinato in dotazione organica della dirigenza;
- rispetto degli spazi di finanza pubblica per l’acquisizione di ulteriore personale al di fuori dei limiti assunzionali.

13.4 Organizzazione della Regione

13.4.1 Le strutture ordinarie

La legge regionale 26 novembre 2001, n. 43, contenente il testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna, al capo I, articolo 3, nella versione oggi vigente per effetto delle modifiche apportate dalla legge n. 21 del 2018, disciplina la struttura organizzativa della regione che si articola, “nei limiti della dotazione organica dirigenziale e non dirigenziale vigente, in: a) direzioni generali e agenzie regionali; b) altre strutture e posizioni di livello dirigenziale e di livello non dirigenziale”.

In tale cornice, la Giunta e l’Assemblea poi, per i rispettivi ambiti di competenza, provvedono nel rispetto dei principi di contenimento della spesa pubblica all’istituzione, alla loro denominazione, alla definizione di competenze ed articolazione interna delle direzioni generali e delle agenzie, nonché a fornire indirizzi in materia di organizzazione e gestione del personale.

Gli incarichi di direttore generale e di direttore degli Istituti ed Agenzie sono conferiti, dal 2019, a valere sui posti della dotazione organica dirigenziale della Regione.

Correttamente la disposizione sopra riportata vincola l’organizzazione amministrativa della Regione ai limiti delle dotazioni organiche vigenti che, per quanto prima ampiamente esplicitato, conseguono alla pianificazione dei fabbisogni. In linea, quindi, con gli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale, si riscontra la coerenza tra il piano triennale dei fabbisogni e l’organizzazione degli uffici necessaria per uniformare l’azione dell’Ente a criteri di efficienza ed economicità ed offrire i migliori servizi ai cittadini. Il successivo Capo II della legge regionale tratta delle strutture speciali (Gabinetto del Presidente del Consiglio, Gabinetto del Presidente della Giunta, Segreterie particolari), di cui si dirà più approfonditamente nel successivo paragrafo, definendone le competenze e dettando la disciplina per il personale che vi presta servizio.

L'organigramma della Giunta relativo alle strutture ordinarie presenta 6 Direzioni Generali: Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni; Direzione Generale Finanze; Direzione Generale Agricoltura, caccia e pesca; Direzione Generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa; Direzione Generale Cura del territorio e dell'ambiente; Direzione Generale Cura della persona, salute e Welfare.

Presso l'Assemblea legislativa è presente la Direzione Generale dell'Assemblea legislativa Regionale. Le direzioni Generali, a loro volta, sono suddivise in servizi, che corrispondono alle attività e competenze dell'ente regionale. Al vertice dei servizi sono preposti dirigenti.

L'organizzazione della Regione si compone anche di 5 Agenzie: AGREA (Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura), ASSR (Agenzia sanitaria e sociale regionale), Intercent-ER (Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici), ARP CIV (Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile), ARRIC 12 (Agenzia nazionale per la ricostruzione – Sisma 2012). Le Agenzie si suddividono ulteriormente in servizi, ai cui vertici sono preposti dirigenti a tempo determinato.

Nel 2020 era inoltre presente l'Istituto per i Beni artistici, culturali e naturali (IBACN) le cui competenze dal 1 gennaio 2021, a seguito dello scioglimento con incorporazione delle funzioni alla Regione, sono state assorbite dalla Direzione Generale dell'Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa.

13.4.2 Le strutture speciali

13.4.2.1 La normativa

La già citata legge regionale n.43/2001, al Capo II del Titolo II, disciplina le “Strutture Speciali”, individuandole nelle seguenti: Gabinetto del Presidente del Consiglio, Gabinetto del Presidente della Giunta, segreterie particolari del Presidente del Consiglio regionale, dei componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, dei Presidenti delle commissioni consiliari, del Presidente della Giunta, del Sottosegretario alla Presidenza, del Vice Presidente della Giunta, degli assessori, dei gruppi consiliari.

Trattasi di articolazioni di diretta collaborazione degli organi politici della Regione che trovano ulteriore disciplina nello Statuto regionale, approvato con l.r. 31 marzo 2005, n. 13, che, all'art 63, prevede la possibilità del conferimento di incarichi speciali a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenze attinenti al Gabinetto e alle segreterie particolari degli organi della Regione, alle articolazioni, agli organi e alle strutture dell'Assemblea previsti dallo Statuto, ossia l'ufficio di presidenza, i gruppi e le commissioni assembleari.

L'art. 9 della citata legge n. 43 detta poi una dettagliata disciplina del personale che opera presso le strutture speciali della Giunta e dell'Assemblea, stabilendo, innanzitutto, che esso è “aggiuntivo” rispetto a quello delle rispettive dotazioni organiche e demandando alla Giunta e all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, per quanto di rispettiva competenza, il compito di definire il tetto complessivo delle risorse aggiuntive, rispetto a quelle delle dotazioni organiche delle strutture ordinarie e gli indirizzi generali per la gestione del relativo personale.

La norma prevede che le strutture speciali possano avvalersi sia di personale interno che esterno.

Nella prima ipotesi un numero di posti pari a quello dei collaboratori degli organici regionali assegnati alle strutture speciali è mantenuto indisponibile nella dotazione organica di provenienza. Alla cessazione delle assegnazioni nelle strutture speciali i collaboratori sono assegnati alle strutture ordinarie dell'uno o dell'altro organico.

Per il personale da assegnare ai gabinetti dei presidenti e alle segreterie la norma stabilisce che lo stesso sia, in via prioritaria, scelto tra collaboratori appartenenti agli organici regionali o comandati da altra

pubblica amministrazione, sulla base delle richieste nominative formulate dai titolari degli organi interessati e previa verifica di compatibilità organizzativa; qualora le richieste riguardino persone non appartenenti agli organici regionali o ad altra pubblica Amministrazione, per tutte le strutture speciali della Giunta e per quelle dell'Assemblea legislativa, la Regione provvede con il conferimento di incarichi a tempo determinato a norma dello statuto.

Infine, per le esigenze dei gruppi assembleari e degli organi monocratici dell'Assemblea legislativa, la disposizione contempla l'ulteriore possibile ricorso a contratti di collaborazione, incarichi professionali o tirocini.

Circa il trattamento economico del personale assunto a tempo determinato, la retribuzione base corrisponde a quella prevista per il personale regionale di categoria e posizione economica corrispondente al livello delle funzioni assegnate e al personale dirigente, in particolare, si applicano le disposizioni relative al possesso del titolo di studio, al trattamento economico, alla valutazione ed alla responsabilità dirigenziale previste dai contratti collettivi e dalla legge per i dirigenti delle strutture ordinarie.

Per il personale con qualifica non dirigenziale assegnato alle strutture speciali tutte le voci del trattamento economico accessorio previste dai contratti collettivi di lavoro, compresi qualsiasi indennità connessa a particolari funzioni ed il compenso per lavoro straordinario, sono sostituite da un unico emolumento parametrato alle attività effettivamente assegnate.

13.4.2.2 Il personale

Al 31 dicembre 2020 sono presenti nelle strutture speciali di giunta ed assemblea n. 267 unità, di cui 112 a tempo indeterminato e 155 assunte con contratto a tempo determinato ex art 63 dello Statuto. Di tali unità 123 prestano servizio presso le strutture dell'Assemblea e n. 144 operano presso la Giunta. Per quanto concerne le posizioni dirigenziali, ne sono presenti 1 presso l'Assemblea e 14 presso la Giunta.

Per il comparto le posizioni ammontano a 252 di cui 122 all'Assemblea e 130 alla Giunta.

Tavola n. 13.6

Personale presso le strutture speciali													
Inquadramento del personale	DIR		DIR Totale	D		D Totale	C		C Totale	B		B Totale	Totale complessivo
	A	G		A	G		A	G		A	G		
A tempo determinato Art. 63 nelle Strutture Speciali	1	13	14	32	19	51	50	26	76	10	4	14	155
A tempo indeterminato assegnati alle Strutture Speciali		1	1	7	31	38	21	47	68	2	3	5	112
Totale complessivo	1	14	15	39	50	89	71	73	144	12	7	19	267

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

In relazione alla situazione sopra esposta, si rileva come, nell'ambito di tutto il personale delle strutture speciali, il personale esterno alle pubbliche amministrazioni, con contratti a tempo determinato, rappresenti il 58,05 per cento mentre quella dei collaboratori "di ruolo" il 41,94 per cento; tale situazione non appare in linea oltre che con le previsioni contenute nell'art 9 della legge regionale n. 43/2001 anche con quelle più recenti contenute nella d.g.r. 750/2020 di cui si tratterà in prosieguo.



Nell'atto di Giunta è, infatti, espressamente previsto che persone esterne all'amministrazione pubblica possono essere assegnate alle strutture speciali "in via residuale".

Ferma restando la piena autonomia della regione nella "scelta" del personale per le esigenze di funzionamento delle strutture di supporto ai vertici di governo, così come previsto dalla normativa regionale, si reputa opportuno richiamare l'attenzione dell'ente sulle disposizioni emanate in ordine ai vincoli di assunzione di personale esterno, peraltro ispirate al generale principio del soddisfacimento delle esigenze da parte delle amministrazioni con organizzazione e personale propri.

In sede istruttoria la Regione ha, comunque, rappresentato che per l'anno 2020 ha fatto ricorso alle assunzioni dall'esterno al fine di non pregiudicare la funzionalità delle strutture ordinarie.

13.4.2.3 La spesa

Ai fini della corretta analisi dei costi del personale sostenuti dalla Regione, si rileva che la connotazione del personale delle strutture speciali come "aggiuntivo" rispetto alla dotazione organica di cui al citato articolo 9 va necessariamente valutata con riferimento alla nuova concezione di dotazione organica che, secondo quanto già rappresentato, non ha più un valore numerico rigido e predeterminato ma è espressione finanziaria flessibile, conseguente al piano triennale del fabbisogno, nei limiti di spesa consentiti dalla legge.

Quel che oggi rileva è che la spesa del personale delle strutture speciali è, in ogni caso, considerata nel computo della spesa complessiva ai fini del rispetto dei vincoli di legge e l'attenzione va rivolta, pertanto, in modo particolare, agli oneri relativi al personale esterno assunto con contratto a tempo determinato. Con delibere di Giunta n. 182 e 750 del 2020 la regione ha determinato e successivamente aggiornato sia la disciplina del personale assegnato alle strutture speciali della Giunta sia i limiti di spesa in 8.870.000,00 euro per il Budget 1 (che assicura vincoli sulla dimensione delle strutture e sul tetto di spesa per le risorse aggiuntive) e 4.585.000,00 euro per il Budget 2 (che assicura vincoli sulle spese di personale esterno o per retribuzioni aggiuntive per il personale regionale).

L'esigenza a base della nuova disciplina è stata individuata in quella di regolare in modo più organico il conferimento di incarichi dirigenziali e definire nuove posizioni di responsabilità, anche in coerenza con le posizioni dirigenziali comprese nella dotazione organica dell'ente, nonché di rivedere l'articolazione dell'Agenzia di Informazione e Comunicazione anche per effetto dell'applicazione del CCNL Funzioni Locali ai collaboratori giornalisti ivi assegnati, prevedendo l'istituzione del Servizio Ufficio Stampa e dell'Area funzionale "Comunicazione e Amministrazione".

Nella delibera n.750/2020 viene dato atto che i costi del personale rispettano sia i limiti di cui all'art 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019, così come meglio specificati dal d.m. 3 settembre 2019, sia quelli di cui all'art 9, comma 28, del d.l. n.78/2010.

Si riporta di seguito la tavola esplicativa dei budget delle risorse aggiuntive della Giunta.

Tavola n. 13.7

BUDGET AGGIUNTIVO GIUNTA		
Struttura	Budget 1	Budget 2
Segreteria Presidente	500.000,00	400.000,00
Segreteria Sottosegretario	200.000,00	100.000,00
Segreteria Vicepresidente e Assessore a Contrasto alle diseguaglianze e transizione ecologica, Patto per il clima, Welfare Politiche abitative, politiche giovanili, cooperazione internazionale allo sviluppo, relazioni internazionali, rapporti con l'UE	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore a Scuola Università, Ricerca, Agenda digitale	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore all'Agricoltura e Agroalimentare, caccia e pesca	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore alla Mobilità e Trasporti, Infrastrutture, turismo e commercio	300.000,00	200.000,00
Segreteria Assessore allo sviluppo economico e green economy, Lavoro e Formazione	300.000,00	200.000,00
Segreteria Assessore alla Montagna, Aree interne, Programmazione territoriale, Pari Opportunità	300.000,00	200.000,00
Segreteria Assessore all'Ambiente, Difesa del Suolo e della Costa, Protezione civile	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore alla cultura, e Suolo e della Costa, Protezione civile	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore alla cultura, e Paesaggio	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore al bilancio, Personale, Patrimonio, Riordino istituzionale	200.000,00	150.000,00
Segreteria Assessore alle politiche per la salute	200.000,00	150.000,00
Totale segreterie Assessori	3.000.000,00	2.150.000,00
Gabinetto del Presidente	3.770.000,00	1.500.000,00
Agenzia di informazione e di comunicazione	2.100.000,00	935.000,00
Totale	8.870.000,00	4.585.000,00

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

Il tetto complessivo delle risorse aggiuntive per l'anno 2020 relativo al personale delle strutture speciali dell'Assemblea Legislativa è stato definito, a seguito di diverse delibere dell'Ufficio di presidenza emanate il 2019 e nel corso del 2020, in euro 3.935.250,80.⁵⁸

Si allega il prospetto riepilogativo, trasmesso dalla Regione, che riassume il dato numerico sopra evidenziato.

⁵⁸ Delibere di Ufficio di Presidenza nn.65,81,83,91/2019 per la X legislatura con riflessi nel primo trimestre 2020; delibere di U.P. nn.5,7,8,15,17,26,34/2020 per la XI legislatura.

Tavola n. 13.8

Budget aggiuntivo Assemblea									
Periodi 2020	Limite 2020	Spesa 2020							Economie 2020
		Art. 63	Ruolo	Comando	Co.co.co.	Consulenza	Missioni/Corsi	Produttività giornalisti (gennaio-marzo 2020)	
X legislatura (gennaio-febbraio)	618.033,84 €	395.072,00 €	63.301,00 €	17.736,00 €	4.500,00 €	9.000,00 €	766,67 €	3.750,00 €	123.908,17 €
spesa rientra nella Prorogatio* (dal 28/02 al 27/03)	238.054,50 €	197.536,00 €	31.650,50 €	8.868,00 €					
XI legislatura (dalla costituzione dei gruppi, nomina componenti UP e istituzione commissioni)	3.079.162,46 €	2.114.805,00 €	303.186,00 €	60.278,00 €	- €	180.000,00 €	100,92 €		420.792,54 €
TOTALE	3.935.250,80 €	2.707.413,00 €	398.137,50 €	86.882,00 €	4.500,00 €	189.000,00 €	867,59 €	3.750,00 €	544.700,71 €

* le risorse per la prorogatio corrispondono ai contratti ex art.63, comandi e assegnazioni in essere in quel momento per un max di 30 gg. Le prestazioni professionali vengono risolte di diritto

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

In risposta alla richiesta istruttoria, la Regione ribadisce che il costo complessivo delle retribuzioni del personale in servizio presso le strutture speciali concorre alla spesa complessiva del personale nel rispetto dei limiti di spesa vigenti.

Il costo complessivo delle strutture speciali di Giunta e Assemblea è, pertanto, integralmente conteggiato nel costo totale del personale di cui al macro-aggregato 01 (computato, quindi, sia nel totale della spesa di cui alla tavola 13.10 sia nel totale relativo agli “Stanzamenti spese redditi da lavoro dipendente 2020” di cui alla tavola 13.8, entrambi tavole riportate nel paragrafo seguente “Spesa del personale e rispetto dei vincoli”).

In relazione a quanto sopra rappresentato, la Sezione prende atto che, pur a fronte della previsione nella stessa legge regionale che qualifica il personale delle strutture speciali aggiuntivo rispetto a quello degli organici ordinari, nella sostanza il costo di detto personale è stato considerato nella spesa complessiva della regione ai fini del rispetto di tutti i vincoli di legge e, pertanto, con incidenza sulla dotazione organica, intesa non più numericamente ma quale espressione finanziaria secondo la nuova concezione oggi vigente.

In tale ottica possono trovare composizione le questioni evidenziate, in sede di giudizio di parifica dello scorso anno, relative all’esigenza di ricondurre nella dotazione organica le figure dirigenziali alle dirette dipendenze dei vertici di governo dell’Ente (tematica, questa, ripresa nel successivo paragrafo sulla dirigenza).

Nell’occasione, come anticipato in sede di incontro istruttorio, è apparso utile, comunque, suggerire alla Regione di valutare l’opportunità di un intervento di raccordo delle disposizioni concernenti gli organici delle strutture speciali con il mutato quadro nazionale di riferimento per effetto della nuova organizzazione della pubblica amministrazione derivante dalla riforma Madia del 2017.

In sede istruttoria, la Regione, accogliendo i suggerimenti della Sezione, ha assicurato che provvederà, in seguito di modifica della dotazione nel corso dell’esercizio 2021 conseguente all’adozione del Piano triennale dei fabbisogni del personale 2021- 2023, ad allineare la consistenza della dotazione organica dell’ente alle previsioni di spesa in materia di organici a tempo determinato, ex art. 63 dello Statuto, delle strutture speciali presso la Giunta e l’Assemblea legislativa.

13.5 La dirigenza

La più volte ricordata legge regionale n. 43 del 2001 regolamenta la funzione dirigenziale presso la

Regione Emilia-Romagna, articolandola in un'unica qualifica (art. 38) ma distinguendo, in conformità alla normativa nazionale, le funzioni dei dirigenti (art. 39) da quelle dei direttori generali (art. 40).

Dalla tavola 13.2, riportata nel paragrafo 1.2.3 sulla "Consistenza", si riscontra che, a fronte di una complessiva dotazione organica al 31/12/2020 comprensiva di 201 unità dirigenziali (tavola paragrafo 1.2.1. "Consistenza"), comprensiva quindi di dirigenti, Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta, dirigenti delle strutture speciali ai sensi dell'art.63 dello Statuto e Direttori Generali, alla medesima data del 31/12/2020 i dirigenti di ruolo presso la Regione sono 82, quelli a tempo determinato - compreso il Capo Gabinetto, i dirigenti delle strutture speciali ai sensi dell'art. 63 dello Statuto, i direttori generali, i direttori di Agenzia/Istituto regionali e i dirigenti a tempo determinato ex art. 18 - sono 40 (tavola n. 13.4 al seguente punto 1.5.1 del presente paragrafo), mentre quelli comandati da altri enti sono 18 (tavola 13.2 par. 1.2.3 sulla "Consistenza"), per un totale in servizio effettivo presso la Regione di 140 dirigenti, fra dirigenti di ruolo, dirigenti assunti a tempo determinato, compresi i direttori generali e i direttori di agenzia ai sensi dell'art. 18, il Capo di Gabinetto e i dirigenti destinatari di incarico ex art. 63 dello Statuto.

Con segnato riferimento ai Direttori Generali, gli incarichi ad essi attribuiti possono essere conferiti, ai sensi dell'art. 43 della medesima legge n. 43/2001, sia a dirigenti regionali dotati di professionalità, capacità e attitudine adeguate alle funzioni da svolgere - determinando nel qual caso la risoluzione di diritto del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e l'indisponibilità, per la durata dell'incarico, del posto in dotazione organica - sia a persone esterne all'Amministrazione, per chiamata diretta.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, dal mese di gennaio del 2019, con la modifica dell'art. 3 della l.r. n. 43/2001, in seguito all'intervenuta inclusione nella programmazione triennale dei fabbisogni di personale di tutti i posti in dotazione organica dell'ente, è stato previsto che gli incarichi ai direttori generali e ai direttori degli Istituti e delle Agenzie regionali sono conferiti a valere sui posti della dotazione organica dirigenziale.

Già a decorrere dall'esercizio 2019, con la deliberazione n. 1001 del medesimo anno, in ottemperanza alle disposizioni di cui alla l.r. n. 21 del 2018, tutti i direttori generali e i direttori di agenzia sono stati pertanto ricompresi, a cessazione dell'incarico, nella dotazione organica dirigenziale e a tutti viene applicato il CCNL dirigenza FL, adempiendo così la Regione ai deliberata della Sezione negli anni 2016, 2017, 2018 e a quanto disposto dal d.lgs. n. 165 del 2001.

Pertanto, anche alla luce della nuova concezione della dotazione organica intesa come diretta promanazione del fabbisogno di personale e quindi espressione di un valore finanziario, tutto il personale dirigenziale a tempo determinato, se computato ai fini del rispetto del suddetto valore, può ritenersi rientrante nella dotazione organica, compreso anche il personale dirigenziale assegnato alle strutture speciali ai sensi dell'art. 63 dello Statuto regionale e dell'articolo 9 della l.r. n. 43 del 2001, fra cui il personale alle dirette dipendenze degli organi politici - ovvero il Capo di Gabinetto e i direttori di informazione e comunicazione della Giunta regionale e del Servizio comunicazione Assemblea legislativa e i dirigenti di staff agli organi di governo, con scadenza al termine del mandato dell'organo politico da cui dipendono.

Per tali ragioni, come già accennato nel paragrafo "Organizzazione della Regione", le osservazioni mosse sul punto, in sede di giudizio di parifica dello scorso anno, relative all'esigenza di ricondurre nella dotazione organica le figure dirigenziali alle dirette dipendenze dei vertici di governo dell'ente, possono ritenersi superate, soprattutto in relazione all'impegno già richiamato che la Regione ha assunto in sede istruttoria di provvedere in tal senso.

Considerato, quindi, tutto il personale dirigenziale a tempo determinato nella dotazione organica, con

riguardo alla suesposta articolazione della dirigenza in dirigenti a tempo indeterminato e dirigenti a tempo determinato, si ricorda che, in conformità all'articolo 19, comma 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001, l'articolo 18 comma 1⁵⁹ della l.r. n. 43 del 2001, come modificato dalle leggi regionali n. 2/2015 e n. 21/20184, fissa al 10 per cento della dotazione organica dirigenziale il limite per il conferimento di incarichi a tempo determinato, introducendo altresì l'obbligo di adottare procedure selettive per l'individuazione di dirigenti esterni assunti a tempo determinato.

Va dato atto, a questo proposito, che la Regione nella d.g.r. 1615/2020⁶⁰ ha dichiarato di essere tuttora impegnata a proseguire il percorso di graduale rientro dei contratti dirigenziali a tempo determinato nel limite del 10 per cento della dotazione organica dirigenziale e che gli effetti della riduzione saranno realmente percepibili nel biennio 2022-2023 quando scadranno tutti gli attuali rapporti di lavoro ai sensi degli articoli 18 e 19 della l.r. n. 43/2001.

Quanto alla scelta del personale per la copertura dei posti di qualifica dirigenziale mediante contratti a tempo determinato, effettuata ai sensi dell'art. 18 della l.r. n. 43 del 2001, si ricorda che la stessa deve avvenire a seguito di selezione pubblica.

Allo stesso modo anche gli incarichi di direttore generale e direttore di Agenzia e Istituto, conferiti ai sensi dell'art. 43 della medesima l.r. n. 43/2001, devono essere attribuiti previa selezione volta ad accertare il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico, nel rispetto dei criteri di pubblicità, trasparenza e buon andamento della PA richiamati dall'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Con delibera 1349 del 12 ottobre 2020, adottata dalla Giunta d'intesa con l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, la Regione ha quindi compiutamente disciplinato le procedure selettive ad evidenza pubblica per il conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto a tempo determinato, ai sensi della citata normativa.

In particolare la richiamata delibera indica l'avviso pubblico quale modalità di selezione sia dei dirigenti da assumere a tempo determinato ai sensi dell'art. 18 sia dei direttori di Agenzia e Istituto regionali prevedendo rispettivamente la verifica dell'insussistenza tra le figure dirigenziali interne di una professionalità qualificata e idonea all'assunzione dell'incarico dirigenziale e che gli incarichi di direttore di Agenzia/istituto sono conferiti in via prioritaria ai dirigenti dell'ente dotati di professionalità, capacità e attitudine adeguate alle funzioni da svolgere, o a soggetti esterni, di particolare e comprovata qualificazione professionale.

I soggetti cui conferire incarico di Direttore generale ai sensi dell'art. 43 della l.r. n. 43/2001 sono per contro individuati nell'ambito di un elenco di candidati idonei costituito a seguito di avviso pubblicato e aggiornato periodicamente dalla Regione.

Le suindicate disposizioni non si applicano agli incarichi dirigenziali conferibili a soggetti assegnati alle strutture speciali, ai sensi dell'art. 9 della l.r. 43/2001, in ragione del rapporto fiduciario di tali figure con l'organo politico.

13.5.1 I dirigenti a tempo determinato

In sede di incontri tecnici, la Regione ha fornito elementi informativi riguardanti il numero dei dirigenti

⁵⁹ L'art. 18 della l.r. 43/2001, rubricato "Copertura dei posti della qualifica dirigenziale mediante contratti a tempo determinato" dispone infatti che "1. 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 regionali. 2. Le assunzioni di cui al comma 1 avvengono con deliberazione della Giunta regionale o dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, per le rispettive dotazioni organiche, a seguito di selezione pubblica [...]".

⁶⁰ Allegato A, par. 10.3.

a tempo determinato in servizio, distinti per categorie, nonché di quelli assunti nell'esercizio di riferimento e il relativo onere economico complessivo.

Al termine dello esercizio 2020, i dirigenti con contratto di lavoro a tempo determinato sono in totale quaranta, di cui diciassette nominati ai sensi dell'art. 18 della l.r. n. 43 del 2001, tre direttori di Agenzia e di Istituto, quattordici dirigenti a tempo determinato ai sensi dell'art. 63 dello Statuto e sei Direttori generali ai sensi dell'art. 43 della l.r. n. 43 del 2001.

Il numero di dirigenti con contratto di lavoro a tempo determinato è diminuito di una sola unità rispetto a quello dello scorso anno, al netto delle tre unità corrispondenti al Capo Gabinetto, Direttore di Agenzia dell'informazione e comunicazione di Giunta e dirigente responsabile del Servizio di comunicazione e informazione di assemblea e i dirigenti in staff, tutti alle dipendenze degli organi politici e, quindi, ai sensi dell'art. 9 l.r. 43/2001, aggiuntivi rispetto alla dotazione organica.

I dirigenti assunti in base all'articolo 18 della l.r. n. 43 del 2001 sono stabili a diciassette unità come i direttori generali che risultano nel numero invariato di sei unità e i dirigenti ex art. 63 dello Statuto che sono stabili a quattordici mentre i direttori di agenzia diminuiscono di una unità scendendo da quattro a tre.

Rispetto alla dotazione organica dirigenziale (201 posti), i dirigenti a tempo indeterminato rappresentano quindi il 40,80 per cento (ottantadue presenti al 31 dicembre 2020 su duecentouno posti in dotazione organica), i dirigenti a tempo determinato il 12,93 per cento (ventisei su duecentouno posti in dotazione organica), ai quali devono aggiungersi i quattordici dirigenti alle dirette dipendenze degli organi di governo ex art. 63 e i diciotto comandati dall'esterno (si veda la tavola 13.3 nel paragrafo 13.2.2 sulla "Consistenza").

Tavola n. 13.9

DIRIGENTI ASSUNTI A TEMPO DETERMINATO					
(importi in euro)					
CATEGORIE	n. totale	IMPEGNI	Presenti al 31-12-2019	Cessati in corso 2020	Presenti al 31-12-2020
Dirigenti a Tempo Determinato in dotazione organica assunti a ai sensi degli ART.18 e ART. 19 LR 43/2001	0	2.387.899,60	17	0	17
Dirigenti e Personale con trattamento equiparato a dirigenti a Tempo Determinato ART. 63 Statuto fuori dotazione organica (1)	14	1.777.681,91	10	10	14
Direttori di Agenzia/Istituto regionali (specifiche leggi istitutive di ciascun Ente) (2)	0	557.633,10	4	1	3
Direttori generali in dotazione organica assunti a tempo determinato ai sensi degli art. 18 e art. 43 LR 43/2001 (3)	6	1.154.172,70	6	6	6
TOTALE	20	5.877.387,31	37		40

n. totale: si tratta del personale complessivamente transitato, nel corso del 2019, in quelle posizioni

(1) Di cui 1 Capo di Gabinetto, 1 Direttore Agenzia Informazione e Comunicazione della Giunta e 1 Dirigente Responsabile Servizio Comunicazione e informazione dell'Assemblea

(2) Direttori agenzia in dotazione Organica assunti ai sensi degli art. 18 e 19 LR 43/2001 (Agenzia sisma 2012, Ibacn, Intercenter, Agrea)

(3) Le 6 assunzioni sono relative a rinnovi dei direttori esistenti in attesa del completamento delle selezioni pubbliche per l'individuazione dei nuovi direttori

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

Con riferimento ai direttori generali e ai direttori di Agenzia e Istituto, si segnala che, a causa dell'emergenza Covid, i relativi incarichi in scadenza al 30 giugno 2020 sono stati prorogati, con d.g.r. n. 733 del 23 giugno 2020, fino al 31 dicembre 2020 (tavole 13.10 e 13.11 sotto riportate). La stessa delibera ha demandato, per quanto di competenza, alla presidenza dell'assemblea legislativa l'adozione di un analogo provvedimento di proroga dell'incarico di Direttore generale in scadenza al 30 giugno 2020 e allo stesso modo ha autorizzato il Direttore Generale competente in materia di personale a

prorogare il comando della Direttrice dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale nonché i Direttori Generali e i Direttori di Agenzia e istituto a prorogare, anch'essi, fino al 31 dicembre 2020, gli incarichi dirigenziali conferiti sulle strutture regionali la cui scadenza era prevista al 31 ottobre 2020.

Tavola n. 13.10

Contratti Direttori generali *		
Denominazione	Decorrenza - scadenza	Note relative all'esercizio 2021
Direttore Generale Risorse, Europa, Innovazione e istituzioni (1)	1/3/2016 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore Generale finanze	posizione non esistente nel 2020	Posizione istituita dal 1/1/2021. Posizione ricoperta da un dirigente di ruolo dell'amministrazione
Direttore Generale Agricoltura Caccia e Pesca (1)	1/3/2016 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore Generale Economia della conoscenza, del lavoro e dell'impresa (1)	1/3/2016 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente (1)	1/3/2016 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore Generale Cura della persona, salute e welfare (2)	1/3/2015 - 29/2/2020 1/3/2020 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore Generale Assemblea Legislativa regionale (1)	1/1/2019 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore IBACN (3)	6/10/2018 - 16/3/2020	
Direttore IBACN (4)	17/3/2020 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Dal 1/1/2021 la posizione dirigenziale in dotazione organica è stata assorbita nella Direzione Generale ECLI a seguito dello scioglimento dell'Istituto con incorporazione della funzioni in regione
Direttore AGREA (5)	1/1/2018 - 31/12/2022	
Direttore Intercent-ER (6)	1/1/2018 - 28/01/2021	Procedimenti ad evidenza pubblica di conferimento incarico art. 18 avviati a dicembre 2020 e in corso al 1/3/2021
Direttore Agenzia regionale per la sicurezza e la protezione civile (7)	1/11/2019 - 30/6/2020	
Direttore Agenzia regionale per la sicurezza e la protezione civile (1)	1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico art. 18 dal 1/1/2021 a seguito avviso pubblico
Direttore agenzia regionale per la ricostruzione - sisma 2012	1/1/2017 - 31/12/2021	
Direttore Agenzia Sanitaria (8)	1/12/2017 - 30/6/2020 1/7/2020 - 31/12/2020	Nuovo incarico conferito dal 1/1/2021 a Dirigente di ruolo del Servizio Sanitario in posizione di Comando

* Indicare, se i contratti sono stati rinnovati, le nuove decorrenze e scadenze

(1) Dal 1/7/2020 rinnovo temporaneo incarico ai sensi art. 18 LR 43/2001 in attesa della conclusione procedure ad evidenza pubblica per il conferimento dei nuovi incarichi per la XI legislatura

(2) Proroga per allineare tutte le scadenze dei direttori generali. Dal 1/7/2020 rinnovo temporaneo incarico ai sensi art. 18 LR 43/2001 in attesa della conclusione procedure ad evidenza pubblica per il conferimento dei nuovi incarichi per la XI legislatura

(3) Incarico conferito ai sensi art. 18 LR 43/2001 a seguito avviso pubblico e cessato anticipatamente per dimissioni

(4) Incarico ad interim ad altro dirigente dell'ente in attesa conferimento nuovo incarico

(5) Incarico art. 5 LR 21/2001 conferito ad un dirigente di ruolo dell'ente in un periodo antecedente al riordino delle direzioni generali e di agenzia. La posizione è stata oggi ricompresa in dotazione organica

(6) Incarico ai sensi art. 18 LR 43/2001 cessato anticipatamente per quiescenza il 28/1/2021. In corso procedure pubbliche individuazione nuovo incarico

(7) Incarico ad interim ad altro dirigente dell'ente in attesa conferimento nuovo incarico a seguito avviso pubblico

(8) Incarico conferito ad un dirigente di ruolo del Servizio Sanitario Regionale in comando presso l'amministrazione regionale

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

Contratti Direttori generali non inseriti in dotazione organica in base alla disciplina vigente

Denominazione	Decorrenza - scadenza	Decorrenza inserimento in ruolo
Capo Gabinetto Giunta (1)	1/1/2016 - 27/3/2020 28/3/2020 - termine mandato	Dirigente fuori dotazione organica ai sensi dell'art. 63 dello statuto
Direttore Agenzia di Informazione e Comunicazione della Giunta regionale (1)	1/4/2016 - 27/3/2020 28/3/2020 - termine mandato	Dirigente fuori dotazione organica ai sensi dell'art. 63 dello statuto
Capo Ufficio Stampa Giunta (1)	28/3/2020 - 30/6/2020 1/7/2020 - termine mandato	Dirigente fuori dotazione organica ai sensi dell'art. 63 dello statuto
Capo Gabinetto Assemblea (2)	interim a Direttore generale Assemblea legislativa per la X e XI legislatura	Dirigente fuori dotazione organica ai sensi dell'art. 63 dello statuto
Capo Ufficio Stampa Assemblea (2)	5/5/2017 - 31/01/2020 1/10/2020 - 30/09/2021	Dirigente fuori dotazione organica ai sensi dell'art. 63 dello statuto

(1) Delibera della Giunta Regionale n. 182/2020 modificata con Delibera della Giunta Regionale n. 750/2020 "Disciplina Strutture speciali Giunta"

(2) Delibera Ufficio di Presidenza n. 72/2020 "Disciplina strutture speciali Assemblea"

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

Gli impegni totali nel 2020 per finanziare le 40 figure dirigenziali ammontano ad euro 5.877.387,70, importo in diminuzione rispetto al 2019, anno in cui gli impegni per questa tipologia di spesa ammontavano ad euro 6.022.052,49.

La norma di riferimento ai fini della verifica del rispetto del limite dei contratti di lavoro flessibile da parte delle pubbliche amministrazioni è rappresentata dal comma 28 dell'articolo 9 del d.l. n. 78 del 2010, che pone il limite del 100 per cento dell'analoga spesa sostenuta nel 2009, in seguito alla modifica operata dall'art. 1 comma 545 della legge di bilancio 2020 (l. n. 160/2019).

La Regione ha dimostrato che gli impegni relativi all'anno 2020 non superano quelli dell'anno 2009, tenuto conto di tutte le spese relative al personale a tempo determinato, compresi i dirigenti, direttori generali e di agenzia e personale assunto ai sensi dell'art. 63 dello Statuto, come indicato nella tavola n. 13.5 nel paragrafo n. 1.7 relativo a "Spesa del personale e rispetto dei vincoli".

La Regione nella d.g.r. 1615/2020 ha dato atto in particolare che gli andamenti dei costi di personale con rapporto di lavoro flessibile sono in costante riduzione e comunque sotto al limite del 100 per cento delle spese 2009 per i seguenti motivi:

- i limiti fissati da Giunta ed Assemblea per il costo del personale assegnato alle strutture speciali ex art. 63 sono sostanzialmente invariati rispetto a quelli del 2019;
- il costo di dirigenti a tempo determinato è in costante diminuzione in quanto l'amministrazione regionale è impegnata a rientrare nei limiti del 10% dei contratti attivi rispetto alla dotazione organica dirigenziale, anche se gli effetti di tale riduzione saranno realmente percepibili nel biennio 2022/2023 quando scadranno tutti gli attuali rapporti di lavoro ex. art. 18 e 19;
- la politica di stabilizzazione finalizzata alla lotta al precariato prosegue con la riduzione dei contratti di categoria C, di quelli a tempo determinato per far fronte ad esigenze straordinarie e dei contratti di collaborazione coordinata e continuativa;

Conclusivamente al 31 dicembre 2020 il personale a tempo determinato è composto da 285 unità comprensive delle 4 unità assunte con contratti di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, come risulta dalla seguente tavola.

Personale a tempo determinato al 31/12/2020	
Descrizione ruolo	n°
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto	4
Giornalisti ART.63 (con Contratto CNLG)	0
Dipendenti comparto Art. 63 in struttura speciale fuori dotazione organica	141
Dirigenti Art. 63 in struttura speciale fuori dotazione organica (1)	13
Capo di Gabinetto - Dirigente Art. 63 in struttura speciale fuori dotazione organica (1)	1
Direttori Generali (2)	6
Direttori di Agenzia e Istituto (3)	3
Dirigenti Art.18 LR 43/01 (esclusi i direttori generali e di agenzia)	12
Dirigenti Art. 19 LR43/01 (PREVIA ASPETTATIVA)	5
Contratti di Formazione Lavoro (CFL)	0
Dipendenti a tempo determinato per esigenze straordinarie	33
Dipendenti a tempo determinato per progetti finalizzati	67
Totale	285

(1) Dirigente a tempo determinato fuori dotazione organica

(2) Dirigenti in dotazione organica con rapporto di lavoro ex art. 18 LR 43/2001

(3) Dirigenti in dotazione organica ai dui 1 art. 19 e 2 Art. 18

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

13.6 Addetti agli uffici stampa

Come già evidenziato lo scorso anno nella relazione sul rendiconto per l'esercizio 2019, la Regione Emilia-Romagna, con la l.r. n. 17 del 2004, all'articolo 26, ha regolamentato, in assenza di profili specifici previsti dai contratti collettivi per gli enti locali, la posizione del personale regionale iscritto all'Ordine dei giornalisti che svolgeva le funzioni di informazione e comunicazione sull'attività istituzionale presso la struttura speciale Agenzia di Informazione e Comunicazione o presso il Servizio Informazione e Comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa, ai sensi della legge n. 150 del 2000, prevedendo l'applicazione agli stessi del trattamento giuridico ed economico del Contratto Nazionale di lavoro Giornalistico (CNLG).

Su tale impianto ha poi inciso il CCNL Comparto Funzioni Locali 2016-2018, entrato in vigore il 21 maggio 2018 (negoziato dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali del comparto) che, modificando il sistema di classificazione del personale e i profili professionali, all'art. 18-bis ha istituito il profilo di "Specialista nei rapporti con i media, giornalista pubblico", nel cui ambito poter ricondurre le attività di informazione e di comunicazione.

Con d.g.r. n. 203 del 28 marzo 2020 la regione ha provveduto a far cessare dal 28 marzo 2020 la validità dei precedenti contratti individuali di lavoro stipulati ai sensi della citata legge regionale n. 17/2004, in coerenza con la sentenza n. 112 del 2020 della Corte Costituzionale che ha affermato la riconducibilità del rapporto di lavoro del personale in questione alla competenza statale in materia di ordinamento civile nonché con le disposizioni del CCNL Funzioni locali 2016/2018 richiamate.

Sono stati, pertanto, individuati, e collocati con contratti di lavoro nell'ambito del CCNL FL, i lavoratori dipendenti della regione a tempo indeterminato in servizio presso gli uffici stampa per lo svolgimento di funzioni giornalistiche al 1.1.2020 ed ai quali, in data antecedente all'entrata in vigore del suddetto CCNL Funzioni locali, era stato applicato il CNLG per effetto di contratti individuali sottoscritti sulla base di quanto previsto dall'art. 26 della l.r. n. 17/2004. Tali lavoratori sono stati re-

inquadri, a decorrere dal 28 marzo 2020, nei profili di cui al CCNL FL e, pertanto, sottoposti al regime giuridico ed economico del comparto.

La posizione di origine in pianta organica è stata mantenuta ed agli stessi è stato riconosciuto ai sensi dell'art. 1, comma 160 della l. n. 160/2019, un assegno ad personam riassorbibile, nelle misure previste dai futuri contratti collettivi di lavoro, al fine di garantire il mantenimento del più favorevole trattamento in godimento, ai sensi del comma 160 della legge n. 160/2019.

Il trattamento retributivo risulta pertanto costituito, oltre che dalla retribuzione base della posizione di inquadramento nel comparto, con annesse indennità previste e tredicesima mensilità, il riconoscimento di una indennità ad personam riassorbibile ai sensi dell'art. 1, comma 160, della l.160/2019.

In virtù dell'articolo 26 della l.r. n. 17 del 2004, la funzione giornalistica può essere svolta solo all'interno delle strutture speciali di Giunta ed Assemblea legislativa.

Ai giornalisti assegnati a dette strutture, quale retribuzione accessoria viene attribuito l'emolumento unico ai sensi dell'art 9 della legge regionale n. 43 del 2001 per la sola parte variabile, essendo la quota fissa riassorbita nell'assegno ad personam; qualora siano assegnati a strutture ordinarie, i giornalisti percepiscono il trattamento accessorio variabile riservato ai dipendenti in servizio presso le strutture ordinarie, conservando l'assegno ad personam riassorbibile e non potendo più esercitare integralmente le funzioni giornalistiche.

I dipendenti re-inquadri, fatta salva l'indennità ad personam riassorbibile, sono assoggettati allo stesso trattamento economico tabellare e accessorio previsto dal CCNL FL, dai contratti collettivi integrativi decentrati o, in alternativa, dall'emolumento unico riservato a quelli inquadri nelle strutture speciali. Agli stessi, ai fini previdenziali, viene garantito lo stesso trattamento Inpgi già in godimento, ferme restando le condizioni previste dalla legge.

Dal 29 marzo 2020 a qualunque dipendente assunto, sia a tempo indeterminato che determinato, fatti salvi i trattamenti accessori, potrà essere applicato solo il CCNL FL, senza il godimento di alcun assegno personale.

Nella tavola 13.13 che segue viene data evidenza del trattamento economico, esclusi gli emolumenti accessori, della categoria di appartenenza e della posizione lavorativa dei 26 collaboratori regionali re-inquadri con rapporto di lavoro regolato dal contratto CCNL funzioni locali.

Tavola n. 13.13

Nominativi	Inquadramento o Locali CCNL Funzioni Locali 2010/2018 al 2020	Descrizione Posizione lavorativa nei Locali CCNL Funzioni Locali	Stipendio annuo da CCNL FL	Posizione economica in godimento	Indennità di comparto	Indennità di vacanza contrattuali	€ 115	NIA	EX UNDO	Elemento perequativo	Tredicesima CCNL	Assegno ad personam	Decorrenza contratto FL	Categorizzati	
APRUZZESE ANTONIO	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	2.271,84	622,80	194,04	178,80	210,84	774,72	24,00	2.358,95	20.683,07	28/03/20		
BOSELLI GIANNI	03	Tecnico giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	22.356,00	28/03/20		
BUITTERI BRUNELLA	03	Tecnico giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	35.034,54	28/03/20		
CAVALI CRISTIAN	03	Specialista giornalista pubblico	22.135,47	-	622,80	154,92	178,80			228,00	1.857,53	17.829,08	28/03/20		
CAVANA OLGA	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	1.087,02	622,80	185,76	178,80		724,72	22,00	2.241,95	29.668,12	28/03/20		
CICALA VALERIA	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	2.271,84	622,80	194,04	178,80	303,60		24,00	2.371,68	20.459,62	28/03/20		
COLLINI ELISABETTA	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	-	622,80	178,20	178,80			108,00	2.350,74	28.368,60	28/03/20		
COZZINI ELENA	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	-	622,80	178,20	178,80			108,00	2.350,74	28.751,80	28/03/20		
FRONIGA PAOLA	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	1.087,02	622,80	185,76	178,80	73,64	774,72	22,00	2.247,92	31.476,78	28/03/20		
FERRARELLI VITTORIO	03	Tecnico giornalista pubblico	25.451,86	2.271,84	622,80	194,04	178,80			24,00	2.341,38	15.830,78	28/03/20		
GLAZZIGNA BARBARA	03	Operatore di centro stampa e multimediale	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	26.156,13	28/03/20		
GARDINI TIZIANA	03	Specialista giornalista pubblico	19.063,80	606,12	471,60	137,64	55,32			276,00	1.655,24	31.383,50	28/03/20		
GHEDINI RUOLI	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	-	622,80	178,20	178,80			108,00	2.350,74	31.649,59	28/03/20		
GOVONI LUCA	03	Tecnico giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	19.808,49	28/03/20		
LEONI CINZIA	03	Specialista giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	33.348,27	28/03/20		
MAATELLI GIACCARLO	03	Tecnico giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	28.397,01	28/03/20		
MAVALA GIOVANNI	03	Specialista giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	30.890,81	28/03/20		
MAZZOLI SIMONA	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	-	622,80	178,20	178,80			108,00	2.350,74	25.810,13	28/03/20		
MUSIANI BARBARA	03	Tecnico giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	24.112,28	28/03/20		
RAIMONDI COMINESI PIERA	03	Specialista giornalista pubblico	22.135,47	-	622,80	154,92	178,80			228,00	1.857,53	29.501,81	28/03/20		
RAMBALDI PAOLO	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	1.087,02	622,80	185,76	178,80	663,72		22,00	2.297,26	63.940,77	28/03/20		
SCANDALOTTI ISABELLA	03	Specialista giornalista pubblico	20.344,07	1.085,75	549,60	149,88	178,80			240,00	1.796,64	24.714,74	28/03/20		
TOVOLLI CARLO	03	Specialista giornalista pubblico	25.451,86	2.271,84	622,80	194,04	178,80			24,00	2.341,38	15.830,78	28/03/20		
VERIGIANO CHIARA	03	Tecnico giornalista pubblico	20.344,07	-	549,60	142,44	178,80			276,00	1.707,23	26.057,60	28/03/20		



Dal prospetto suindicato si evince che gli importi dell'assegno personale, correttamente attribuiti per effetto di legge e non comportanti nuovi oneri (trattandosi di somme comunque già gravanti sulla spesa della regione ai sensi del precedente contratto di riferimento), sono particolarmente elevati e nettamente superiori (in alcune ipotesi in misura doppia o addirittura tripla) rispetto agli stessi stipendi tabellari e, pertanto, di difficile riassorbimento.

La Regione, in sede di approfondimento istruttorio, ha assicurato ogni possibile compensazione non solo in occasione di rinnovo contrattuale ma anche in relazione alla corresponsione di ulteriori emolumenti quali quelli riferiti a posizioni organizzative o progressioni orizzontali.

Non è stata invece operata la compensazione sulle voci variabili dell'emolumento onnicomprensivo di qualunque indennità prevista dal contratto nazionale di riferimento, spettante al personale che opera nelle strutture speciali, tenuto conto che le voci retributive variabili contenute nell'emolumento unico, in quanto tali, non rientrano tra quelle riassorbibili.

Al 31 dicembre 2019, risultavano presenti in regione n. 32 dipendenti a cui veniva applicato il contratto nazionale giornalisti.

Al 31 dicembre 2020 sono presenti in regione n. 33 dipendenti che svolgono funzioni di giornalisti: n. 22 con rapporto a tempo indeterminato, reinquadrati ex comma 160 legge n. 160/2019, e n.11 con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 63 dello statuto; di essi, n. 6 erano presenti anche nel 2019 e n. 5 sono nuove assunzioni. La tavola che segue sintetizza l'attuale posizione dei giornalisti presenti in Regione.

Tavola n. 13.14

Metrica	Cogone	Nome	Data Asunzioni reportin essere	Descr. Artobassicazione	Fine rapporto lavoro	Descr. Attivo Cassazione	INQUADRAMENTO CONTRATTUALE	CONC. APPLICATO	Indennità ad personam C.160	PEO inq.to	Profilo Professionale	Posizione lavorativa	Data/Assemblea/ Altro	Tipo struttura	Direzione Generale/ Agenzia/ Istituto/ Regg.	Descr. Unità assegnazione
6878	BOCCALETTI	LUCA	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
1988	GIULI	COSTAN	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
12131	GIACCH	MARCIANTHA	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
1487	GIANNI	LUCA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
6843	MEZZADINI	FRANCISCA	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
5554	MOLINARI	LUCA	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
9442	PALTRINIERI	GIULIA	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
1413	PERINI	ANDREA	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
16374	SALVATORE	GIANFRANCO	01/01/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	30/09/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11993	SCANDALOTTI	ISABELLA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
8837	ASPREDA	STEFANO	28/03/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	31/05/2025	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
3703	BOSELLI	GIANNI	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11421	BUTTERI	BRENDELIA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
20137	CAVANA	OLGA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11918	CONTINI	ELENA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
31133	FERONZI	PAOLA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
6141	FRONZONI	JACOPO	01/07/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	31/05/2025	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
10811	LEONI	CINZIA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
3441	MA RTELLI	GIANCARLO	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
3439	MA SIA	GIANNI	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11655	MILIANI	BARBARA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
15303	RAVAGLIA	ELISA	01/06/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	31/05/2025	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
3700	REGANO	CHIARA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
1405	RELANI	DANIELA	28/03/2020	ASS. ART. 63 STATUTO (E1.49)	31/03/2021	scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	NO	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
10032	GRADINI	TIZIANA	29/07/1998	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	AGENTE OPERATIVO TECNICO (PES. N. 8)	PREPARAZIONE DI CENTRI STAMPA E MULTIMEDIA	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Comunicazione
10514	ARRUZZESE	ANTONIO	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
12059	FERONZELLI	VITTORIO	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11721	RAMONDI COMISSI	PIRELLA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. ESP. IN SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11715	TOVOLI	GAUD	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
3438	GALZOGNA	BARBARA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	C	STRUTTORE TECNICO	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Pres. Direzione nei vari Dist.	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11749	COLLINI	ELISABETTA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11171	GRIGNI	RODO	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale
11884	MAZZOLI	SIMONA	28/03/2020	REINQUADRAMENTO C. 160 L. 960/2019		scadenza contratto	TO e art. 63 Stat.	CONC. Fanz. Ixaxi	SI	DI	PUNZ. DIBET. SVIL. RES. E SERV. DI INTERA.	SECC. LISTA A. COMUNALISTA P. PUBBLICO	ASSEMBLEA LEG. REGIONALE	Specie	Sindacato Pres. Assemblea	Spett. Inf. e Com. Istituzionale

Fonte: elaborazione Core del Cons. Service Regionale di Controllo su dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

A tutti è stato applicato il CCNL funzioni locali con inquadramento di 21 nella posizione lavorativa di “specialista giornalista pubblico”, di 11 in quella di “tecnico giornalista pubblico” e di 1 nella posizione di operatore di centro stampa e multimedia.

Al Servizio Informazione e comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa (struttura speciale) prestano servizio 10 giornalisti, presso gli uffici della Giunta 23 giornalisti (di cui 15 nella struttura speciale Agenzia di Informazione e Comunicazione e 8 presso le strutture ordinarie delle direzioni generali e agenzie regionali).

Completano il quadro dei “giornalisti” i 3 dirigenti con contratto a tempo determinato ex art. 63 dello Statuto cui è stato applicato il CCNL Dirigenza funzioni locali e di cui è riferimento nella tavola 13.3 evidenziata in precedenza.

L'intero costo di tutto il personale con funzioni di giornalista, compreso il residuo dell'applicazione del CNLG nel primo trimestre 2020, è computato nella spesa complessiva di personale sostenuta dalla regione nel rispetto dei vincoli di legge.

Circa l'invito rivolto alla Regione in sede di parifica dello scorso anno, teso all'espressa abrogazione dell'articolo 26 della legge regionale n. 17 del 2004, si rappresenta che nella d.g.r. 203 di cui si tratta si afferma che in data 9 marzo 2020 (decorrenza giuridica dei contratti) il Testo unico della disciplina attuativa dell'art. 26 della l.r. 28/07/2004 n. 17 e che detta Disposizioni particolari per la gestione delle attività giornalistiche presso la Giunta regionale, di cui alla delibera n. 772 del 2012, è stato abrogato con propria delibera n. 182 del 9 marzo 2020.

In linea con le precedenti osservazioni, in occasione di incontro tecnico, è stato chiesto alla regione di conoscere le attività svolte per adempiere all'impegno assunto in sede di istruttoria per la precedente parifica, al fine di espungere il citato articolo dalla normativa regionale.

La Regione, nel rispetto dell'impegno assunto, con una proposta di emendamento alla d.g.r. n. 892 del 14 giugno 2021 - recante “Disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia Romagna 2021-2023” – ha inserito nel testo della medesima proposta di legge di variazione del bilancio l'art. 11-*bis* rubricato “Modifiche alla legge regionale n. 17 del 2004”, a norma del quale: “1. Nell'articolo 26 della legge regionale 28 luglio 2004, n.17 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 e del bilancio pluriennale 2004-2006. Primo provvedimento generale di variazione) sono apportate le modifiche di cui al presente articolo. 2. Il comma 2 è sostituito dal seguente: 2. Al personale regionale a tempo indeterminato e determinato, iscritto all'Ordine dei giornalisti, che svolga le funzioni giornalistiche di informazione e comunicazione sull'attività istituzionale di competenza dell'Agenzia di Informazione e Comunicazione della Giunta regionale ovvero del Servizio Informazione e Comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa si applicano lo stato giuridico e il trattamento economico previsti dal Contratto nazionale di lavoro di Comparto applicabile alla generalità dei dipendenti della Regione Emilia-Romagna. Il medesimo stato giuridico e il medesimo trattamento economico si applicano, altresì, qualora il personale regionale a tempo indeterminato di cui al primo periodo sia assegnato a svolgere le funzioni giornalistiche di informazione e comunicazione sull'attività istituzionale presso, le agenzie e gli enti regionali di cui all'articolo 1, comma 3-bis, lettere b) e c), della legge regionale n. 43 del 2001 nonché, previa stipulazione di apposite convenzioni, presso gli enti e le agenzie del Servizio sanitario regionale e presso l'Agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente (ARPAE) dell'Emilia-Romagna”.



13.7 Spesa del personale e rispetto dei vincoli

13.7.1 I Vincoli preesistenti

La spesa del personale della regione Emilia-Romagna è stata monitorata, in sede di giudizio di parifica del rendiconto di esercizio 2019, in base ai vincoli previsti dalla normativa allora vigente, assumendo quindi quale parametro l'art. 1, c. 557, e seguenti della l. n. 296 del 2006, la disciplina del turn over prevista dall'art. 3, commi 5 e 5-*quater*, del d.l. 90 del 2014, nonché l'art. 9 c. 28 del d.l. n. 78 del 2010. L'esercizio 2020 si caratterizza per un'importante inversione di tendenza nel calcolo delle facoltà assunzionali degli enti territoriali.

L'introduzione dell'art. 33 c. 1 del d.l. n. 34 del 2019 ha infatti segnato il passaggio, nel calcolo dello spazio assunzionale degli enti, da un parametro economico, di stock, a carattere rigido (come quello di cui al citato art. 1, comma 557-*quater*, della l. 296 del 2006) e da un parametro legato alle cessazioni di personale intervenute nell'anno precedente (il cd. turn over previsto dal d.l. n. 90/2014) a un parametro finanziario, di flusso, dinamico e a carattere flessibile, ancorato alla dimensione della Regione, come quello introdotto dalla nuova norma che ancora la possibilità di assunzione a tempo indeterminato alla sostenibilità finanziaria misurata dal rapporto tra spesa complessiva del personale ed entrate correnti, fermo restando l'obbligo di rispetto degli equilibri di bilancio da parte dell'ente medesimo.

13.7.2 Spesa del personale e nuovi vincoli

Il decreto crescita contiene quindi, all'articolo 33, innovative disposizioni per i comuni e le regioni a statuto ordinario riguardanti la capacità assunzionale e il tetto al fondo per il salario accessorio del personale. Il comma 1 della norma prevede infatti che le regioni a statuto ordinario possono effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro un valore soglia dato dal rapporto tra spesa complessiva del personale rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato e media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Con riferimento all'impatto dei nuovi vincoli sui limiti preesistenti, si evidenzia come la Sezione, in linea con l'orientamento della giurisprudenza contabile già formatosi in materia, ritiene che l'art. 33 riguardi un ambito diverso rispetto a quello proprio dell'art. 1, commi 557 e 557-*quater*, della l. n. 296/2006, il quale continua tuttora ad applicarsi: il primo attiene alla facoltà degli enti di assumere nuovo personale a tempo indeterminato (vincolo assunzionale) mentre il secondo fissa un limite alla spesa complessiva di tutto il personale, in un'ottica di contenimento della stessa (vincolo di spesa).

La logica alla base dei vincoli alla spesa di personale è di far coesistere il limite alla spesa complessiva di carattere fisso, per cui la stessa in assoluto deve mantenersi al di sotto della media del triennio 2011-2013, con la possibilità, introdotta dalla nuova norma per gli enti capaci di sostenere finanziariamente le assunzioni a tempo indeterminato, di derogare a tale limite assoluto. A detti vincoli si sommano poi quelli relativi alle assunzioni di personale con rapporto di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010.

A chiudere il cerchio dei vincoli in materia di spesa per il personale è in ogni caso il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

In seguito alla richiesta istruttoria formulata dalla Sezione il 10 marzo 2021, la Regione, con nota del 13 maggio ha prodotto la tavola 13.15, di seguito riportata, che dimostra il rispetto del vincolo alla spesa complessiva di personale di cui ai commi 557 e seguenti dell'art. 1 della l. n. 296/2006.⁶¹

Tavola n. 13.15

Aggregato di spesa del personale - impegni 2011-2013						
Rispetto del limite dell'art. 1, comma 557- <i>quater</i> , - L. n. 296/2006						
	2011	2012	2013	media 2011/2013	2019 con trasferiti	2020 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	169.855.467,86	165.848.671,32
Spese per collaborazioni coordinate e continuative	1.143.637,51	1.342.500,50	1.060.377,66	1.182.171,89	721.990,34	948.667,20
Spese per incarichi a dirigenti esterni *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Somministrazione di lavoro					0,00	0,00
Spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo alla regione						
TOTALE	154.896.739,50	153.341.599,47	149.463.469,47	152.567.269,48	170.577.458,20	166.797.338,52

* Le spese per dirigenti esterni sono comprese nella prima riga relativa alle Retribuzioni lorde al personale dipendente

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

La Regione rappresenta che sono incluse nei valori riportati in tavola le retribuzioni lorde corrisposte al personale dipendente a tempo indeterminato e a tempo determinato compresi i comandati in entrata e i dirigenti esterni nonché le spese per collaborazioni coordinate e continuative. La spesa riportata in tavola è al lordo delle spese di personale finanziate da enti terzi o rimborsate alla Regione per comandi in uscita e/o distacchi onerosi.

Com'è possibile desumere dai dati sopra riportati, la spesa per il personale a tempo indeterminato, determinato e per comandi è calata rispetto al 2019 del 2,22 per cento in ragione delle cessazioni non compensate da nuove assunzioni, mentre la spesa per incarichi e collaborazioni esterne continua a salire di circa il 31,4 per cento, a fronte dell'incremento di circa l'80 per cento registrato nel 2019 rispetto al 2018.

La Regione ha, in ogni caso, rispettato il limite imposto dall'art. 1, commi 557 e 557-*quater*, della legge n.296/2006 alla spesa complessiva per il personale, computata al netto dei trasferiti dalla Città

⁶¹ Comma 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.

Comma 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.

metropolitana di Bologna e dalle Province ai sensi della l.r. n. 13 del 2015⁶², come tali da considerarsi neutrali dal punto di vista finanziario. Nella più volte citata d.g.r. n. 1615/2020 la Regione, in relazione alla media 2011-2013, ha infatti precisato che, contestualmente all'acquisizione del personale dalla Città metropolitana e dalle Province, sono cessati i trasferimenti finanziari dalla Regione alle province stesse previsti dalla l.r. n. 5/2001⁶³, segnalando che l'importo annuale del trasferimento soppresso dal 2016 ammontava fino al 2015 a euro 31.192.911,96 (importo che pertanto va detratto dal dato relativo al costo del personale con trasferiti).

Quanto al rispetto del secondo limite, da ultimo introdotto dall'art. 33 comma 1 del d.l. n.34/20219 e dal successivo decreto di attuazione⁶⁴, la Regione nell'esercizio 2020 ha assunto 246 dipendenti nel Comparto e 8 dirigenti, tutte assunzioni a tempo indeterminato avvenute, come precisato dall'ente, da scorrimento di graduatoria concorsuale, stabilizzazioni, mobilità tra enti. Le tavole seguenti (13.16 e 13.5) rappresentano come le suddette assunzioni siano avvenute nel rispetto del valore soglia stabilito in relazione alla fascia demografica regionale e siano connotate pertanto dal requisito della sostenibilità finanziaria richiesto dalla nuova normativa.

Il limite di spesa applicato nel 2020 per la Regione, dato dal rapporto fra spesa complessiva per il personale risultante dall'ultimo rendiconto approvato e media delle entrate correnti degli ultimi tre anni, risulta infatti pari a euro 191.682.831,29, importo superiore al macroaggregato 1.01 di spesa per redditi da lavoro dipendente 2020 quantificato in euro 168.669.649,15 e comprensivo, quest'ultimo, della spesa annuale per i nuovi assunti

⁶² Legge con cui la Regione Emilia-Romagna persegue l'obiettivo di riforma del sistema di governo territoriale, anche in coerenza con le previsioni della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), attraverso la definizione di un nuovo ruolo dei livelli istituzionali.

⁶³ La l.r. n.5/2001 all'art. 2 comma 1 secondo periodo dispone che "La presente legge disciplina, altresì, i trasferimenti del personale regionale posto in comando presso le province ai sensi dell'art. 24 della L.R. 30 maggio 1997, n. 15".

⁶⁴ decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, emanato il 3 settembre 2019, che ha individuato le fasce demografiche, i relativi valori soglia e le percentuali massime annuali di incremento di personale per le regioni che si collocano sotto i valori soglia.



Tavola n. 13.16

CAPACITA' ASSUNZIONALE ANNO 2020 (Art. 33, comma 1, D.L. n. 34 del 2019) COMPARTO						
(importi in euro)						
Personale in servizio 2019 (1)	Personale in servizio 2020 (1)	assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020 (2)	Valore soglia	Limite di spesa applicato nel 2020	Stanziamenti spese redditi da lavoro dipendente 2020 (macro aggregato 1.01)	Percentuale applicata nel 2020 rispetto al 2018
3.197	3.112	246	9,50%	191.682.831,29	168.669.649,15	96,79%
CAPACITA' ASSUNZIONALE ANNO 2020 DIRIGENZA						
(importi in euro)						
Personale in servizio 2019 (1)	Personale in servizio 2020 (1)	assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020 (2)	Valore soglia	Limite di spesa applicato nel 2020	Stanziamenti spese redditi da lavoro dipendente 2020 (macro aggregato 1.01)	Percentuale applicata nel 2020 rispetto al 2018
88	86	8	9,50%	191.682.831,29	168.669.649,15	96,79%

Assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020 (art. 33, comma 1, D.L. 34 del 2019) - Comparto			
(importi in euro)			
Categoria primo inquadramento	Numero assunzioni 2020	Anno di decorrenza dell'assunzione	Spesa annuale (costo totale annuale degli assunti) (1)
B1	3	2020	102.471,06
B3	2	2020	71.265,69
C1	63	2020	2.385.218,24
D1	173	2020	7.107.735,51
D3	5	2020	229.165,84

Assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel 2020 (art. 33, comma 1, D.L. 34 del 2019) - Dirigenza			
(importi in euro)			
Ruolo Unico	Numero assunzioni 2020	Anno di decorrenza dell'assunzione	Spesa annuale (costo totale annuale degli assunti) (2)
Dir	8	2020	1.075.193,44

(1) Totale unità di personale di ruolo, comprensivo del personale in aspettativa, con assegno a differenza e comandato/distacco verso altri enti

(2) Assunzioni a tempo indeterminato tramite assunzioni da graduatoria concorsuale, stabilizzazioni, mobilità tra enti

(1) Costo totale comprensivo di produttività minima, IRAP e buoni pasto della posizione economica iniziale

(2) Costo totale comprensivo di posizione minima FR3, risultato, IRAP e buoni pasto

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

A maggior completezza del quadro relativo alle assunzioni, si evidenzia che quelle a tempo indeterminato effettuate dalla Regione nel 2020, in numero di 254 fra comparto e dirigenza, sono nettamente inferiori al fabbisogno reale dell'ente costituito da 898 unità, come si evince dalla tavola 13.5 surriportata.

I soli costi tabellari annui, senza oneri contributivi ed altro, sono rappresentati nella tavola che segue, distinti per categorie.

Tavola n. 13.17

Categoria	Stipendio Tabellare comprensivo di vacanza contrattuale (12 mensilità)	Indennità di comparto	Elemento perequativo	Tredicesima	Costo tabellare Lordo annuo
A1	17.180,37	388,68	348,00	1.431,70	19.348,75
B1	18.160,31	471,60	324,00	1.513,36	20.469,27
B3	19.197,24	471,60	288,00	1.599,77	21.556,61
C1	20.486,51	549,60	276,00	1.707,21	23.019,32
D1	22.290,39	622,80	228,00	1.857,53	24.998,72
D3	25.630,06	622,80	108,00	2.135,84	28.496,70
Dirigenza	42.071,61	-	-	3.505,97	45.577,58

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

Quanto al terzo limite che l'ente deve osservare in materia di spesa di personale, il vincolo di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 continua ad applicarsi ma nella versione aggiornata in vigore dal 1 gennaio 2020 per la quale la spesa delle regioni per il personale a tempo determinato, assunto con convenzioni e con contratti di lavoro flessibile, non deve superare il limite dell'omologa spesa sostenuta nel 2009. La tavola che segue dimostra il rispetto del limite da parte della regione che nel 2020 ha sostenuto per tale tipo di personale una spesa pari a euro 16.223.882 a fronte di un'analogha spesa impegnata nel 2009 pari a euro 22.413.306.

Art. 9 comma 28 d.l. n. 78/2010: rispetto dei limiti

(Importi in euro)

Regione	Impegni 2009	Limite (50%)	2020
Personale a tempo determinato (1)	8.914.479	4.765.102	9.397.828
Personale in convenzione			
Dirigenti a tempo determinato (2)	8.697.484	4.473.661	5.877.387
Contratti di collaborazione coordinata e continuativa/a progetto	3.825.403	1.912.702	948.667
Totale parziale	21.437.366	11.151.465	16.223.882
Contratti formazione-lavoro	21.698	10.849	0
Altri rapporti formativi			
Somministrazione di lavoro	954.242	477.121	0
Lavoro accessorio di cui all'art. 70 co. 1 lett. D) d.lgs. 273/2003			
Totale parziale	975.940	487.970	0
Totale complessivo	22.413.306	11.639.435	16.223.882

(1) E' compreso il personale a tempo determinato art. 63 Statuto e i giornalisti con contratto di lavoro CNLG fino a marzo 2020. Dalla retribuzione di aprile 2020 il CNLG è disapplicato. Tutti i giornalisti sono retribuiti ai sensi del CCNL Funzioni locali indipendentemente da rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato

(2) Sono compresi tutti i Direttori generali, i direttori di agenzia e i dirigenti in dotazione organica art. 18 e art. 19 della L.R. 43/2001 e tutti i Dirigenti art. 63 Statuto, compreso il capo di gabinetto, in servizio nel 2020 presso le strutture speciali di Giunta e Assemblea legislativa

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

13.7.3 Indennità integrativa trattamento di fine servizio

In ordine alla spesa imputata al trattamento di fine servizio dovuto ai dipendenti regionali in forza della legge regionale 14 dicembre 1982, n. 58, abrogata dall'art. 15 della l.r. n. 2 del 2015 come interpretato dall'art. 8 della legge regionale n. 13 del 2016, e per la quale si era sospeso il precedente giudizio di parifica, si rinvia alla deliberazione di questa Sezione n. 72/2021/FRG di esame del rendiconto consuntivo della Regione Emilia-Romagna.

In tale delibera la Sezione ha preso atto infatti della sentenza n. 244 del 2020 con cui la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 e 8, comma 2, della l.r. 58/1982 e dell'art. 15, comma 3, della l.r. n. 2 del 2015, sollevata da questa Sezione in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione, facendo così salva l'applicazione dell'integrazione regionale al TFS ai dipendenti regionali in servizio presso la Regione e con almeno un anno di anzianità. Nella prospettazione della Corte Costituzionale, infatti, detta misura non configurerebbe «nuovi o maggiori oneri» poiché adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della piena sostituzione di questo con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione.

La Sezione, nella delibera di controllo sul rendiconto generale relativo all'esercizio 2020, ha quindi preso atto che l'Assemblea legislativa regionale, in occasione dell'approvazione con legge del rendiconto per il 2018 e per il 2019, ha comunque provveduto a parificare anche i capitoli del conto consuntivo oggetto di sospensione, non ritenendo pertanto sussistenti i presupposti per la riassunzione dei giudizi sospesi allo scopo di parificare i medesimi capitoli di spesa interessati dalla questione.

Nella tavola 13.19 sotto riportata viene evidenziata la spesa storica sostenuta dalla Regione per l'indennità integrativa del trattamento di fine servizio a favore dei dipendenti dal 2001 ad oggi.

Tavola n. 13.19

Esercizio	Stanziamiento di competenza	Impegnato	Pagato competenza	Pagato residui	Totale pagato
	(importi in lire)				
2001	7.800.000.000,00	6.350.290.036,00	6.350.290.036,00	277.667.961,00	6.627.957.997,00
(importi in Euro)					
2002	1.549.371,00	1.549.371,00	915.802,63	-	915.802,63
2003	1.549.371,00	1.549.371,00	1.292.089,39	633.560,85	1.925.650,24
2004	2.050.000,00	2.050.000,00	1.796.129,67	257.281,61	2.053.411,28
2005	1.200.000,00	1.200.000,00	819.712,01	253.735,42	1.073.447,43
2006	1.200.000,00	1.200.000,00	1.045.061,51	380.151,22	1.425.212,73
2007	1.700.000,00	1.700.000,00	1.628.353,42	154.937,89	1.783.291,31
2008	1.500.000,00	1.500.000,00	1.118.808,21	71.644,75	1.190.452,96
2009	1.800.000,00	1.800.000,00	664.156,52	380.898,38	1.045.054,90
2010	1.150.000,00	1.150.000,00	393.601,56	1.135.783,93	1.529.385,49
2011	800.000,00	800.000,00	387.294,84	756.372,24	1.143.667,08
2012	2.091.820,25	2.091.820,25	1.268.880,47	412.689,68	1.681.570,15
2013	1.600.000,00	1.600.000,00	791.567,34	822.913,78	1.614.481,12
2014	1.600.000,00	1.600.000,00	1.499.990,81	807.762,48	2.307.753,29
2015	1.600.000,00	1.277.617,97	1.269.671,68	82.198,21	1.351.869,89
2016	1.600.000,00	1.464.997,12	1.408.460,35	7.946,29	1.416.406,64
2017	1.800.000,00	1.762.675,94	1.732.558,34	56.536,77	1.789.095,11
2018	1.050.000,00	887.699,57	805.663,58	30.117,60	835.781,18
2019	650.000,00	579.549,05	239.549,05	82.035,99	321.585,04
2020	495.948,53	495.948,53	495.948,53	293.284,62	789.233,15

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

Per quanto concerne in particolare l'esercizio 2020, si rappresenta che per far fronte al pagamento dell'integrazione regionale, relativamente alle obbligazioni sorte da tale esercizio si è proceduto a utilizzare le risorse del fondo costituito per l'integrazione del tfs dal capitolo U89360 e a stanziarle sul capitolo U04150 con l'assunzione dei conseguenti impegni per un importo complessivo di 495.948,53 euro.

Per le obbligazioni di competenza dell'esercizio 2019, sono stati utilizzati gli stanziamenti già presenti sul capitolo U04150 con i conseguenti mandati emessi nel 2020 per un importo complessivo di 293.284,62 euro.

Quindi al 31 dicembre 2020 il capitolo fondo integrazione Tfs (U89360), facente parte delle risorse accantonate del risultato di amministrazione, risulta pari a 9.804.051,47 euro.

Il capitolo relativo agli oneri per l'integrazione regionale (U04150) presenta 0 residui da pagare relativi all'anno 2019 mentre, per il 2020, nessun ulteriore onere è stato imputato al medesimo capitolo.

13.8 La contrattazione decentrata

In conformità all'art. 23, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. 25 maggio 2017, n.75, e all'accordo intervenuto in data 18 dicembre 2019, in sede di conferenza Unificata Stato-Regioni, relativo alla definizione dei requisiti ai fini della sperimentazione dell'incremento dei fondi per il trattamento economico accessorio del personale in servizio presso le regioni, la Regione ha provveduto alla costituzione del fondo unico delle risorse decentrate per il personale del comparto e della dirigenza per l'anno 2020.

Con una prima delibera della Giunta regionale n. 1205 del 21 settembre 2020 è stato fissato in via provvisoria un fondo complessivo di 36.964.517,25 euro, di cui 28.925.487,02 euro per il comparto e

8.039.030,13 euro per il fondo dirigenti; in tale delibera si è dato atto che gli importi trovano copertura negli appositi capitoli di competenza del bilancio di previsione 2020-2022.

Con successiva d.g.r. n. 2020 del 28 dicembre 2020 la Regione ha aggiornato gli importi del fondo unico in 39.208.124,07 euro, di cui 30.892.272,14 euro per il fondo comparto e 8.315.851,93 euro per quello dirigenti.

La revisione si è resa necessaria a seguito dell'aggiornamento dei residui da utilizzo fondi 2019, della riduzione di unità nella dotazione organica dirigenziale con contemporanea istituzione di posti D1, dell'aggiornamento del d.p.c.m. sperimentazione pubblicato in data 19 dicembre 2020 nonché per l'incidenza dell'assegno *ad personam* riconosciuto ai giornalisti inquadrati nel CCNL comparto funzioni locali.

Le due novità di rilievo di quest'anno, ai fini della costituzione del fondo, che ne hanno comportato un aumento, sono quindi la riduzione di 6 unità della dotazione organica della dirigenza e la contemporanea istituzione di 10 posizioni di comparto nonché l'inquadramento dei giornalisti, ai sensi del comma 160 dell'articolo 1 della legge n. 160 del 2019.

Il suddetto incremento, come riportato dalla Regione nella stessa d.g.r., non viola comunque il limite di cui all'articolo 23, comma 2, d.lgs. n. 75 del 2017 - a norma del quale l'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo relativo all'anno 2016 - "in quanto previsto da una legge dello Stato" – ndr art. 2, comma 3, d. lgs. n. 165/2001 e art. 1, comma 160, legge n. 160/2019 -.

Per quanto riguarda la riduzione della dotazione organica della dirigenza di 6 unità, la Regione ha provveduto a sottrarre il risparmio di spesa relativo al 2020 (euro 35.266,86) dalle risorse disponibili per i dirigenti portandolo in aumento delle risorse disponibili per il comparto, in questo conformandosi anche alle Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani di fabbisogni di personale da parte delle PA in materia di dotazioni organiche, che prevedono, in presenza di una rimodulazione dei fabbisogni, la corrispondente rideterminazione delle risorse finanziarie di riferimento entro cui rientrano i fondi del salario accessorio.

Per quanto riguarda l'incremento del fondo in seguito all'inquadramento dei giornalisti, la Regione specifica che vi provvede con le risorse relative al trattamento *ad personam* e con quelle relative alla retribuzione variabile del CNLG, applicando la norma di cui all'articolo 2, comma 3, ultimo capoverso del decreto legislativo 165 del 2001 secondo cui "I trattamenti economici più favorevoli in godimento sono riassorbiti con le modalità e nelle misure previste dai contratti collettivi e i risparmi di spesa che ne conseguono incrementano le risorse disponibili per la contrattazione collettiva".

Pertanto, la Regione, a decorrere dal mese di aprile 2020, ha considerato le somme relative alle indennità *ad personam* individuali pari a euro 495.945,2, la media annua del premio di risultato CNLG erogato nel triennio 2017-2019 pari a euro 78.312,14, la media superminimo CNLG erogato nel triennio 2017-2019 pari a euro 21.000,00, per un totale relativo all'anno 2020 pari ad euro 595.257,35.

Il Collegio dei revisori dei conti, con verbale n. 21 del 28 dicembre 2020, ha certificato la compatibilità del Fondo unico delle risorse decentrate con le risorse stanziare e disponibili per l'anno 2020, pur manifestando alcune perplessità circa:

- la possibilità di incremento del fondo in deroga ai limiti previsti dall'articolo 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 ed in ossequio a quanto disposto dall'articolo 1, comma 160, della legge n. 160 del 2019, e dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001;
- l'inserimento nel fondo dell'intero importo di 595.257,35 euro e non solo della parte relativa ai risparmi di spesa;

- le modalità di calcolo dei risparmi in mancanza dei CCNL che avrebbero dovuto definire le misure di determinazione e quantificazione.

Tali perplessità sono state manifestate più volte alla Regione che ha acquisito un parere legale sulla questione, ricevendo così l'avallo della propria linea interpretativa, in cui si conclude che “[...] In assenza, a quanto ci consta, di opposti orientamenti giurisprudenziali sul punto, si ritiene, pertanto, che l’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75 del 2017 non osti all’applicazione dell’art. 1, c. 160, l.n. 160/2019 [...]”.

La tematica, che obiettivamente presenta anche per la Sezione aspetti di problematicità, è stata approfondita in occasione di specifico incontro istruttorio con rappresentanti della Regione, tenutosi il 28 maggio scorso.

In tale sede si è avuto modo di confermare alla Regione che nessun dubbio sussiste circa la correttezza dell’attribuzione degli assegni ad personam ai 26 dipendenti di ruolo addetti agli uffici stampa e reinquadrati nel comparto funzioni locali, quale differenza rispetto al più favorevole trattamento economico prima riconosciuto in base al contratto di categoria in precedenza applicato.

Quel che invece desta dubbi, per molteplici ragioni, è l’inserimento delle somme dovute per gli assegni personali ad incremento del fondo per la contrattazione decentrata.

L’art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 165/2001 prevede, infatti, che ad alimentare il fondo per la contrattazione decentrata siano i risparmi di spesa - e non gli importi degli assegni personali - conseguenti al riassorbimento degli assegni ad personam secondo le modalità e le misure previste dai contratti collettivi di lavoro.

Ad oggi non risulta sottoscritto alcun nuovo contratto collettivo di lavoro che determini le suddette modalità e misure; inoltre, l’ipotesi di accordo tra l’Aran, le confederazioni rappresentative nei comparti di contrattazione e la FNSI per la specifica regolazione di raccordo del personale, profilo informazione, siglata il 5 maggio 2021 riproduce, per quel che concerne l’assegno *ad personam*, la previsione del citato art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001.

Al di là del tenore letterale della norma appare comunque incoerente l’inserimento degli importi relativi agli assegni personali, che costituiscono parte tabellare e non accessoria, in un fondo che remunera il trattamento accessorio del personale ed è oggetto di concertazione sindacale; gli assegni *ad personam* spettano per effetto di legge e non sono oggetto di contrattazione.

La Regione ha preliminarmente chiarito di aver agito nell’applicazione della nuova normativa secondo canoni interpretativi ispirati alla massima correttezza e finalizzati alla tutela del personale in servizio da possibili sperequazioni retributive a vantaggio dei dipendenti ex giornalisti reinquadrati. Nella preoccupazione che futuri incrementi contrattuali a favore di questi potessero essere finanziati con le risorse destinate al restante personale, la Regione ha inteso inserire gli importi degli assegni ad personam nel fondo a garanzia che eventuali futuri miglioramenti contrattuali fossero alimentati esclusivamente da somme già destinate agli stessi giornalisti; ha, pertanto, interpretato la previsione di cui al comma 160 dell’art. 1 della legge n.160/2019 come riferibile alle future modalità di assorbimento degli assegni *ad personam* la cui applicazione, in tal modo, di fatto anticipa ad oggi.

La Sezione, nel premettere che non appaiono condivisibili le preoccupazioni della Regione anche considerato che gran parte del personale destinatario dell’assegno ad personam inquadrato nei nuovi profili di giornalista proviene dai ruoli della stessa amministrazione e pertanto con il proprio salario ha contribuito ad alimentare il fondo delle risorse decentrate nella parte fissa, ribadisce come la disposizione normativa del TUPI consente l’incremento del fondo a favore di tutti i dipendenti esclusivamente con i risparmi di spesa conseguenti ai riassorbimenti operati.

Pertanto, si ritiene non corretto l'incremento del fondo effettuato dalla Regione con gli importi degli assegni ad personam in assenza di una previsione di legge che espressamente lo legittimi.

A fronte delle suddette osservazioni, la Regione ha precisato che la collocazione delle indennità ad personam, sia in fase di costituzione che di destinazione del fondo, costituisce una finalità vincolata con l'unico scopo di rendere neutro ogni incremento fisso e continuativo a carico del fondo.

La Sezione, al riguardo, ha sottolineato l'esigenza che la finalità indicata sia comunque formalizzata in un atto che la Regione si è impegnata ad emanare, al fine di vincolare in modo esplicito l'impiego delle risorse indicate esclusivamente a favore dei giornalisti.

Preso atto dell'impegno, la Sezione ritiene che il nuovo atto sia idoneo a fugare ogni dubbio in ordine all'indebito incremento del fondo per le risorse decentrate con voci normativamente non previste.

La Sezione formula comunque invito alla Regione pro futuro, salvo diversa disposizione normativa, a contabilizzare gli assegni *ad personam* secondo il principio contabile di cui allegato 4/2 punto 5.2 (prima parte)⁶⁵ del d.lgs. n.118/2011 nonché a procedere all'incremento del fondo per le risorse decentrate a mano a mano che si realizzino i risparmi di spesa in conseguenza dei riassorbimenti previsti dalla contrattazione collettiva, in linea con quanto previsto dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001.

In sede istruttoria, la Regione ha, quindi, assicurato che provvederà, in sede di costituzione del fondo per il salario accessorio, a vincolare dall'esercizio 2020 e fino a nuove disposizioni di legge o contrattuali le somme introdotte nel fondo a titolo di indennità *ad personam* al solo riassorbimento degli eventuali incrementi contrattuali nazionali o decentrati del salario accessorio.

Quanto alla nuova normativa in materia di facoltà assunzionali, l'articolo 33 del d.l. n. 34 del 2019, che consente l'assunzione di personale a tempo indeterminato superando i precedenti vincoli assunzionali in favore di un meccanismo basato sulla sostenibilità finanziaria, prevede l'adeguamento in aumento (per evitare penalizzazioni del personale già in servizio) o in diminuzione del limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017, al fine di garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

La Regione dà atto, nella d.g.r. n. 2020/2020, della non applicazione della nuova disposizione relativa all'aumento del tetto per il trattamento accessorio, tenuto conto che nell'esercizio di riferimento (2020)

⁶⁵ Allegato 4/2 punto 5.2: Pertanto, per la spesa corrente, l'imputazione dell'impegno avviene:

a) per la spesa di personale:

- nell'esercizio di riferimento, automaticamente all'inizio dell'esercizio, per l'intero importo risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale, anche se trattasi di personale comandato, avvalso o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente pagato da quest'ultima. In questi casi sarà rilevato in entrata il relativo rimborso nelle entrate di bilancio;

- nell'esercizio in cui è firmato il contratto collettivo nazionale per le obbligazioni derivanti da rinnovi contrattuali del personale dipendente, compresi i relativi oneri riflessi a carico dell'ente e quelli derivanti dagli eventuali effetti retroattivi del nuovo contratto, a meno che gli stessi contratti non prevedano il differimento degli effetti economici. Nelle more della firma del contratto si auspica che l'ente accantoni annualmente le necessarie risorse concernenti gli oneri attraverso lo stanziamento in bilancio di appositi capitoli sui quali non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti. In caso di mancata sottoscrizione del contratto, le somme non utilizzate concorrono alla determinazione del risultato di amministrazione. Fa eccezione l'ipotesi di blocco legale dei rinnovi economici nazionali, senza possibilità di recupero, nel qual caso l'accantonamento non deve essere operato.

Negli esercizi considerati nel bilancio di previsione si procede all'impegno, per l'intero importo, delle spese di personale risultante dai trattamenti fissi e continuativi, comunque denominati, in quanto caratterizzati da una dinamica salariale predefinita dalla legge e/o dalla contrattazione collettiva nazionale, anche se trattasi di personale comandato, avvalso o comunque utilizzato da altra amministrazione pubblica, ancorché direttamente pagato da quest'ultima. In occasione del rendiconto si cancellano gli impegni cui non corrispondono obbligazioni formalizzate.

il numero di personale è variato in diminuzione rispetto a quello del 2018. I limiti, quindi, vanno parametrati ai costi sostenuti nel 2016 ai sensi dell'art 23, comma 2, del d.lgs. n. 75/2017.

Come già detto, la Regione ha quantificato il fondo per la contrattazione decentrata con due atti: la d.g.r. n. 1205 e la d.g.r. n. 2020 del 2020. I fondi quantificati per la contrattazione decentrata sono rappresentati nelle tavole 13.20 e 13.26, rispettivamente per la dirigenza e per il comparto.

In particolare dalla tavola 13.20, relativa al fondo dirigenti, risulta un totale risorse disponibili a favore della dirigenza, nel 2020, pari a 8.315.851,93 euro, comprensivo delle risorse destinate al personale trasferito dalle province ai sensi della l.r. n.13/2015, dell'incremento stabile previsto dall'art. 1 comma 800 l. n. 205/2017, dell'integrazione della retribuzione di posizione e di risultato dei direttori generali di cui alla l.r. n. 21/2018, e calcolato al netto del personale trasferito ad AIPO.

Tavola n. 13.20

FONDO DIRIGENTI (d.G.R. n. 1205/2020 e n. 2020/2020)	
(importi in euro)	
Quantificazione delle risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale anno 2020	Totale risorse
TOTALE GENERALE RISORSE	7.110.064,09
riduzione risorse relativa al residuo anno 2010	-186.000,00
C.C.N.L. 12/02/2002, art. 1, comma 3, lett. e)	-447.378,00
C.C.N.L. 22/02/2010 art. 20 omnicomprensività del trattamento economico - anno 2010	-1.308,80
C.C.N.L. 22/02/2010 art. 20 omnicomprensività del trattamento economico - anno 2019	2.080,55
Res iduo anno 2019	735.151,42
TOTALE	7.212.609,26
RIDUZIONI art. 1 c. 456 L. n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014)	-193.513,07
TOTALE al netto delle riduzioni ex L. n.147/2013	7.019.096,19
RIDUZIONI art. 23 c. 2 D.Lgs. N. 75/2017 (riferimento precedente art. 1 c. 236 L. n. 208/2015)	-326.912,84
ULTERIORE DECURTAZIONE art. 23 c. 2 D.Lgs. n. 25/2017 (riferimento precedente art. 1 c. 236 L. 208/2015)	-197.922,39
Riduzione totale art. 23 c. 2 d.lgs. 75/2017 (riferimento precedente art. 1 c. 236 L. n. 208/2015)	-524.835,23
TOTALE RISORSE anno 2020	6.494.260,96
decurtazione ccddi dirigenti, art. 1 del ccddi della dirigenza, DG n. 2321/2016	-300.000,00
TOTALE RISORSE anno 2020	6.194.260,96
risorse dirigenti trasferiti ex l.r. n. 13/2015 (ccddi DIRIGENTI 2016, ART. 3)	685.077,04
risorse ex art. 1 comma 800 L. n. 205/2017	180.404,34
Integrazione per retribuzione di posizione e risultato Direttori Generali	977.729,85
TOTALE RISORSE DISPONIBILI anno 2020	8.037.472,19
Incremento risorse ex art. 23 c. 4 D.lgs. N. 75/2017 (1)	313.646,60
Applicazione art. 33, comma 1, D.L. 34 del 2019 (2)	0,00
Riduzione dotazione organica 2020 - D.G.R. n. 1615/2020 (3)	-35.266,86
TOTALE aggiornato RISORSE DISPONIBILI anno 2020	8.315.851,93

(1) Il DPCM 11 agosto 2020 relativo alla sperimentazione ex art. 23 c. 4 D.lgs.n. 75/2017 (anno 2019) è stato pubblicato in G.U. n. 314 del 19/12/2020.

(2) Per l'anno 2020 non sussistono i presupposti per l'attuazione delle disposizioni ex art. 33 DL n. 34/2019.

(3) La dotazione organica è stata ridotta di n. 6 unità dirigenziali a decorrere da novembre 2020, sono state contestualmente istituite n. 10 posizioni D1.

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

Come nell'esercizio 2019, anche nel 2020 la Regione si è avvalsa della possibilità di incrementare la parte variabile dei fondi della produttività (dirigenti e comparto) prevista dallo stesso articolo 23, comma 4, del d.lgs. 75/2017 che ha rimandato ad apposito d.p.c.m. – poi emanato in data 11 agosto

2020 - l'individuazione dei requisiti da rispettare ai fini della partecipazione alla sperimentazione. Tali requisiti sono risultati esistenti in capo alla Regione che pertanto anche per il 2020, come per il 2019, ha potuto incrementare la parte variabile dei fondi per la produttività. L'incremento per il fondo dirigenti ammonta ad euro 313.647,00. Nel fondo sono confluiti l'importo relativo ai residui da utilizzo del fondo anno 2019; dal totale è stata poi detratta la somma dovuta alla riduzione di 6 unità dirigenziali in organico, corrispondente ad euro 35.267,00.

La tavola che segue evidenzia la composizione del fondo, distinguendo tra risorse fisse e variabili e confrontando la composizione del fondo per l'anno 2020 con quella relativa all'anno 2016.

Tavola n. 13.21

Quantificazione delle risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale	Anno 2020	Anno 2016
Risorse Fisse	8.720.191	7.027.896
Risorse variabili	1.247.387	862.845
Totale generale risorse	9.967.578	7.890.741
riduzione risorse relativa al residuo anno 2010	186.000	186.000
riduzione ccnl 12/02/2002 art.1, comma 3, lett.e)	447.378	447.378
Totale	9.334.200	7.257.363
RIDUZIONI art. 1, c. 456, l.147/2013 (legge di stabilità 2014)	193.513	193.513
Totale al netto delle riduzioni ex l.147/2013	9.140.687	7.063.850
RIDUZIONI art.23, c.2 d.lgs. 75/2017 (riferimento precedente art. 1, c. 236, l.208/2015)	326.913	326.913
ULTERIORE DECURTAZIONE art.23, c.2 d.lgs. 75/2017 (riferimento precedente art. 1, c. 236, l.208/2015)	197.922	197.922
Totale al netto delle riduzioni art. 23, c. 2, d.lgs.75/2017	8.615.852	6.539.015
decurtazione ccddi dirigenti 2016, art. 1 (d.g.r. 232/2016)	300.000	300.000
Totale al netto della decurtazione ccddi dirigenti 2016	8.315.852	6.239.015
risorse dirigenti trasferiti ex l.r. 13/2015	0	685.077
Totale risorse	8.315.852	6.924.092

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

Il totale delle risorse fisse per l'anno 2020 si ricava dalla somma dell'importo relativo al 2016 a cui si aggiungono le seguenti somme: euro 685.077,00 risorse destinate al personale dirigenziale trasferito ex l.r. n. 13/2015, incremento stabile previsto a decorrere dall'anno 2018 dall'art. 1, c. 800, l. n.205/2017 pari a euro 180.404,00, integrazione per retribuzione di posizione e di risultato dei direttori generali, prevista con l.r. n. 21/2018 e d.g.r. n. 1604/2019, per un importo pari a euro 977.730,00. Al risultato così ottenuto vanno sottratte le risorse per il personale dirigenziale trasferito ad Aipo, pari ad euro 115.648,00 e le risorse relative alla riduzione di 6 unità di personale dirigenziale, pari ad euro 35.267,00 (cfr. d.g.r. 1615 del 2020). La tavola che segue espone i dati prima riferiti, armonizzandoli con i corrispondenti dati relativi al 2016.

Tavola n. 13.22

Fondo 2016 risorse fisse	Fondo 2020 risorse fisse	Note
7.027.896	8.720.191	totale fondi
685.077	0	risorse dirigenti trasferiti l.r.13/2015 (già computate nell'importo 2020)
7.712.973	8.720.191	totale
180.404	0	risorse ex art. 1, c. 800, l. n. 205/2017 (già computate nell'importo 2020)
7.893.377	8.720.191	totale
977.730	0	integrazione fondo per retribuzione diposizione e di risultato dei direttori generali da 1/1/2019 (già computata nell'importo 2020)
8.871.107	8.720.191	totale
115.648	0	decurtazione per trasferiti ad AIPO da 1/1/2019 (l'importo 2020 è già al netto di tali risorse)
8.755.459	8.720.191	totale
35.268		riduzione dotazioneorganica n.6 unità d.g.r. 1615/2020 (l'importo è già al netto di tali risorse)
8.720.191	8.720.191	totale fondi armonizzato

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

Per quanto riguarda le risorse variabili del fondo sono stati computati:

- l'importo previsto dal CCNL 1998-2001, art. 26 comma 2, quale integrazione dell'1,2% del monte salari 1997, pari ad euro 197.817,00;
- i residui da utilizzo fondo anno precedente, pari a euro 735.151.

Per quanto concerne le risorse disponibili una tantum si è tenuto conto dei seguenti importi:

- importo stanziato ex art. 23 c. 4 d.lgs. n. 75/2017 (euro 313.647,00);
- importo disponibile a titolo di omnicomprensività (euro 2.081,00).

La tavola 13.20, già riportata, definisce, quindi, il fondo così come derivante dalle somme riconosciute dalle d.g.r. di quantificazione (1205 e 2020 del 2020).

Anche per il 2020 non è stato sottoscritto il contratto decentrato per la dirigenza, pertanto è stato applicato in continuità il CCDI 2018 approvato con delibera di Giunta n. 2304 del 27 dicembre 2018. Le destinazioni, quindi, risultano quelle riportate nella tavola che segue.

Tavola n. 13.23

Ripartizione risorse per trattamento accessorio personale dirigenziale in servizio al 31 dicembre 2020			
(importi in euro)			
Descrizione	2019	2020	2020-2019
Disponibilità	8.132.316,00	8.301.389,00	169.073,00
Retribuzione di posizione (*)	5.515.438,00	5.205.025,00	-310.413,00
Retribuzione di risultato (*)	1.575.296,00	1.529.533,00	-45.763,00
Somme erogate a seguito di conciliazioni sindacali	7.247,00	0,00	-7.247,00
TOTALE	7.097.981,00	6.734.558,00	-363.423,00
Residuo ad anni successivi (*)	1.034.335,00	1.566.831,00	

Gli importi non tengono conto del nuovo CCNL triennio 2016-2018

(*) gli importi 2020 sono stimati

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

Nel prendere atto che la Regione ha rappresentato che la mancata sottoscrizione dell'accordo integrativo è derivata dalle divergenze con le organizzazioni sindacali in materia di indennità di posizione e di risultato, la Sezione sottolinea la coerenza della definizione, entro l'esercizio di riferimento, dell'intero processo di stanziamento in bilancio delle voci relative al trattamento accessorio, costituzione del fondo delle risorse decentrate e contrattazione integrativa. In tal modo, come a più riprese osservato dalla giurisprudenza contabile, sono garantiti l'effettività della programmazione dell'ente cui è connessa l'annualità delle risorse e l'utile perseguimento dei suoi obiettivi.

Non si può trascurare infatti che una mancata o tardiva contrattazione integrativa svincola le finalità sottese all'istituto e compromette il raggiungimento dei risultati attesi.

In relazione al fondo del comparto, all'importo unico consolidato (art. 67 CCNL 2016-2018) sono aggiunte le risorse destinate al personale trasferito ex l.r. n. 13/2015 pari a euro 3.475.927, gli incrementi stabili previsti a decorrere dall'anno 2018 dall'art. 1, c. 800, l. n. 205/2017 per euro 4.222.982,00, gli incrementi disposti dall'art. 67, c. 2, lett. a), del su citato CCNL, a decorrere dall'anno 2019 per euro 224.723,00 e gli oneri a carico del bilancio per progressioni economiche orizzontali e indennità di comparto pari a euro 475.966,39. Dal mese di aprile 2020 sono state ricomprese le somme relative agli assegni ad personam dei giornalisti inquadrati ai sensi dell'art. 1, comma 160, legge n. 160 del 2019 (euro 595.257,00) e l'integrazione di euro 35.267,00 per l'istituzione di n. 10 posizioni D1 a seguito di riduzione della dotazione organica della dirigenza.

Come già evidenziato, gli importi relativi agli assegni ad personam sono vincolati a esclusivo favore dei giornalisti.

A seguito del trasferimento di collaboratori regionali all'Unione di comuni della Romagna forlivese – Unione Montana sono decurtati gli importi di euro 32.464,00 e di euro 268,00, in conseguenza del trasferimento di personale ad Aipo il fondo è stato decurtato dell'importo di euro 347.106,00 ed, infine, è stato sottratto l'importo di euro 335.259 in ragione delle cessazioni ex art. 1, c. 456, della l. n. 147/2013.

A decorrere dall'anno 2018, dalle risorse fisse sono decurtate, ai sensi dell'art. 67 c. 1 CCNL 2016-2018, le risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative (euro 7.570.437,00).

La parte variabile del Fondo è comprensiva delle risorse ex art. 67 c. 4 CCNL 2016 -18 e art. 31 c. 3 CCNL 22/01/2004 (incremento 1,2 per cento monte salari 1997) pari a euro 599.714,00, dei residui dell'anno precedente pari a euro 8.662,00, e delle somme disponibili una tantum consistenti in:

- economie da lavoro straordinario anno precedente (euro 451.230,00);
- onnicomprensività (euro 12.963,00);
- importo disponibile ex art. 23 c. 4 d.lgs. 75/2017 (euro 1.346.701,00).

Infine, le risorse disponibili per l'anno 2020 sono incrementate di un importo di euro 4.524.315,00, computato come residuo di parte fissa non utilizzato del Fondo anno 2019.

Come per il fondo dirigenti, anche per il fondo Comparto si riporta una tavola di armonizzazione rispetto alle voci del fondo relativo all'anno 2016.

Tavola n. 13.24

FONDO 2016	FONDO 2020	Note
Risorse fisse	Risorse fisse	
23.489.968	23.489.968	Totale
335.259	0	riduzioni per cessazioni di personale (importo 2020 già al netto)
23.154.709	23.948.688	Totale
7.570.437	0	decurtazione ps. mi org. ve (importo 2020 già al netto)
15.584.272	23.948.688	Totale
4.222.982	0	risorse art. 1, c. 800, l. 205/2017 (già computate nell'importo 2020)
19.807.254	23.948.688	Totale
3.475.927	0	risorse trasferitil.r. 13/2015 (già computate nell'importo 2020)
23.283.181	23.948.688	Totale
347.106	0	decurtazione trasferiti AIPO (importo 2020 già al netto)
22.936.075	23.948.688	Totale
224.723	0	incremento ccnl 2016-2018 art. 67, c. 2 lett a) - già computato nell'importo 2020
23.160.798	23.948.688	Totale
190.042	0	incremento oneri a carico bilancio calcolati per differenziali Peo ccnl 2016-2018 e ricalcolo indennità di comparto a carico bilancio (già computato nell'importo 2020)
23.350.840	23.948.688	Totale
32.676	0	decurtazione per trasferimento n. 5 unità a marzo 2020 (già computato nell'importo 2020)
23.318.164	23.948.688	Totale
35.267	0	incremento per istituzione n. 10 posizioni D1 (già computato nell'importo 2020)
23.353.431	23.948.688	Totale
595.257	0	incremento per ad personam giornalisti (già computato nell'importo 2020)
23.948.688	23.948.688	Totale fondi armonizzato

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

Anche per il comparto la tavola che segue riassume la quantificazione delle risorse riconosciute dalle d.g.r. n. 1205 e 2020 del 2020.

Tavola n. 13.25

FONDO COMPARTO DISPONIBILITA' 2020 (d.G.R. n. 1205/2020 e n. 2020/2020)	
(importi in euro)	
Descrizione	Totale risorse
Risorse aventi carattere di certezza, stabilità e continuità	22.842.197,20
Risorse aventi carattere di eventualità e variabilità (al netto delle risorse per omnicomprensività/dinieghi)	608.376,00
Oneri a carico bilancio per progressione economica e indennità di comparto	475.966,39
TOTALE GENERALE	23.926.539,59
Riduzioni art. 1 c. 456 L. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) (1)	0
TOTALE GENERALE ANNO 2020 (a)	23.926.539,59
RISORSE AGGIUNTIVE - UNA TANTUM	
Disponibilità residuo straordinario	451.229,81
Dinieghi e omnicomprensività	12.962,86
Incremento risorse ex art.23 comma 4 D.Lgs. 75/2017 (2)	1.346.700,95
Applicazione art. 33, comma 1, D.L. 34 del 2019 (3)	0
TOTALE RISORSE AGGIUNTIVE - UNA TANTUM (b)	1.810.893,62
Residuo utilizzo fondo anno 2019 (c)	4.524.314,72
Incremento risorse a seguito riduzione organica dirigenti 2020 - DGR n. 1615/2020 (4) (d)	35.266,86
Incremento fondo per ad personam giornalisti - DGR n. 203/2020 e Det.ne n. 19731/2020 (5) (e)	595.257,35
TOTALE RISORSE DISPONIBILI ANNO 2020 (a + b + c + d + e)	30.892.272,14

(1) L'importo delle risorse fisse è riportato già al netto delle riduzioni per cessazioni di personale ex art. 1 c. 456 L. n. 147/2013 pari a euro 335.259.

(2) Il DPCM 11 agosto 2020 relativo alla sperimentazione ex art. 23 c. 4 D.Lgs.n. 75/2017 (anno 2019) è stato pubblicato in G.U. n. 314 del 19/12/2020.

(3) Per l'anno 2020 non sussistono i presupposti per l'attuazione delle disposizioni ex art. 33 DL n. 34/2019.

(4) Incremento conseguente alla riduzione della dotazione organica dei dirigenti di n. 6 unità ed alla contestuale istituzione di n. 10 unità di posizioni D1, a decorrere da novembre 2020.

(5) Incremento conseguente al superamento dell'applicazione del CNLG in Regione Emilia-Romagna ed all'applicazione dell'art. 1 c. 160 della L. n. 160/2019, a decorrere da aprile 2020.

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

Con il contratto integrativo decentrato relativo al triennio 2020-2022, stipulato in data 30 dicembre 2020, si è provveduto a determinare le destinazioni delle risorse messe a disposizione.

La tavola 13.26 rappresenta quanto destinato alle varie finalità accessorie.

Tavola n. 13.26

FONDO DEL COMPARTO DESTINAZIONI ANNI 2018-2019 AL LORDO DEL COMMA 800			
(Importi in euro)			
	2019	2020	2020-2019
Progressione economica orizzontale	9.463.150,00	8.750.721,00	-712.429,00
Indennità ex 8a qualifica funzionale corrisposta a collaboratori di categoria D esclusi i titolari di P.O. e Alte Professionalità	62.000,00	49.249,00	-12.751,00
Indennità ad personam Giornalisti (C.160 legge stabilità 2020) - da aprile 2020		595.257,00	595.257,00
Indennità di comparto	1.834.585,00	1.637.811,00	-196.774,00
TOTALE	11.359.735,00	11.033.038,00	-326.697,00
ONERI A CARICO BILANCIO PER PROGRESSIONE ORIZZONTALE E INDENNITA' DI COMPARTO	stanziamento 2019	stanziamento 2020	2020-2019
Indennità di comparto: Art. 33, comma 4, letter. a) CCNL 22.1.2004 e Relaz. Tecnico Finanziaria sull'Articolo 33	193.826,00	193.614,00	-212,00
Indennità di comparto: Oneri a carico bilancio per nuove assunzioni			
Oneri a carico bilancio per peo - DICHIARAZIONE CONGIUNTA .5 CCNL 2016-2018	282.352,00	282.352,00	0,00
TOTALE ONERI A BILANCIO	476.178,00	475.966,00	-212,00
RISORSE STABILI + ONERI A BILANCIO	11.835.913,00	11.509.004,00	-326.909,00
Risorse destinate a finalità aventi carattere di eventualità e variabilità			
FINALITA'	stanziamento 2019	stanziamento 2020	2020-2019
Produttività	10.778.932,00	10.940.200,00	161.268,00
Indennità di turno a maggiorazione orario notturno, festivo e notturno festivo; indennità di reperibilità	371.000,00	378.000,00	7.000,00
Ind.condizioni di lavoro	512.690,00	797.690,00	285.000,00
Specifiche responsabilità	1.930.310,00	1.930.310,00	0,00
TOTALE RISORSE VARIABILI	13.592.932,00	14.046.200,00	453.268,00
TOTALE RISORSE	25.428.845,00	25.555.204,00	126.359,00
Residui di parte stabile destinati all'esercizio successivo*	4.080.890,00	5.163.441,00	1.082.551,00
TOTALE RISORSE COMPLESSIVE	29.509.735,00	30.718.645,00	1.208.910,00
* aggiornato con il CCDI 2020-2022 e tenuto conto dei residui 2019 verificati al 15/04/21			
Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna			

13.9 La contabilizzazione delle risorse per il trattamento accessorio

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2, al punto 5.2 del d.lgs. n. 118 del 2011 definisce, inter alia, 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.

Nel 2020, come nel 2019, si è data piena attuazione al punto 5.2 del citato principio contabile.⁶⁶

Le somme relative al trattamento accessorio e premiante sono state impegnate con determinazione n. 23352 del 31 dicembre 2020, imputandole contabilmente all'esercizio in cui sono scadute o divenuti esigibili, cioè all'esercizio finanziario 2021.

Nella tavola che segue si riporta il prospetto dimostrativo degli impegni e pagamenti relativi al trattamento accessorio e dei relativi capitoli di imputazione.

⁶⁶ 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.

Tavola n. 13.27

PREMIALITA' 2019 IMPEGNATA SU FPV SUL 2020					
Capitoli di spesa sia di gestione che di rendiconto	Numero Impegni	Descrizione impegni	Importo impegnato	Importo pagato nel 2020	Importo pagato nel 2021
U00406					
Trattamento economico					
	3020001736 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	440.609,24	440.609,24	
	3020001736 - riga 2	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO TD	3.460,28	3.460,28	
	3020001736 - riga 3	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. RUOLO	57.410,87	57.410,87	
	3020001736 - riga 4	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. TD	6.500,00	6.500,00	
	3020001736 - riga 5	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	132.310,98	132.310,98	
	3020001736 - riga 6	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. TD	16.680,07	16.680,07	
	3020003443 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	92.584,31	92.584,31	
	3020003443 - riga 4	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	5.776,55	5.776,55	
	3020003443 - riga 5	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. RUOLO	8.092,67	8.092,67	
	3020003444 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	43.620,71	43.620,71	
U04080					
Trattamento economico Giunta					
	3020001735 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	4.747.852,63	4.747.852,63	
	3020001735 - riga 2	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO TD	378.196,28	378.196,28	
	3020001735 - riga 3	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. RUOLO	754.475,76	754.475,76	
	3020001735 - riga 4	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. TD	316.993,46	316.993,46	
	3020001735 - riga 5	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	1.829.712,02	1.829.712,02	
	3020001735 - riga 6	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. TD	185.383,50	185.383,50	
	3020003944 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. RUOLO	180.179,12	180.179,12	
	3020003945 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	874.859,66	874.859,66	
	3020003945 - riga 2	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO TD	7.867,02	7.867,02	
	3020003945 - riga 3	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. TD	755,82	755,82	
	3020003945 - riga 4	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	6.758,93	6.758,93	
	3020003945 - riga 5	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. RUOLO	51.695,50	51.695,50	
	3020003946 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	513.220,18	513.220,18	
	3020003946 - riga 2	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO TD	34.307,72	34.307,72	
U00404					
Contributi previdenziali e					
	3020002080	ONERI PREVIDENZIALI ASSICURATIVI E ASSISTENZIALI	159.251,46	159.251,46	
	3020003441	RIACC. ORD. ONERI PREV. ASSICURAT. ASSISTENZ. SU P	34.944,46	34.944,46	
	3020003442	RIACC. ORD. ONERI PREVIDENZIALI ASSICUR. ASSIST. LI	11.000,00	11.000,00	
U04077					
Contributi previdenziali e assistenziali Giunta					
	3020001958	ONERI PREVIDENZIALI ASSICURATIVI ED ASSISTENZ.	2.149.916,34	2.149.916,34	
	3020003941	RIACC. ORD. ATTIVAZIONE FPV	111.368,00	111.368,00	
	3020003942	ONERI PREVIDENZ. ASSICURAT. ASSISTENZ. SU PREMIALITÀ	194.137,79	194.137,79	
	3020003943	RIACC. ORD. ONERI PREVIDENZIALI ASSICURATIVI ASSIS	137.000,00	137.000,00	
U05064					
Oneri per Irap					
	3020002259	IRAP PERSONALE DIPENDENTE D. LGS. N. 446/1997	697.674,09	697.674,09	
	3020004129	RIACC. ORD. ATTIVAZIONE FPV	10.000,00	10.000,00	
	3020004130	IRAP SU PREMIALITÀ PER IL PERSONALE	170.542,25	170.542,25	
	3020004131	RIACC. ORD. IRAP SU PREMIALITÀ PER IL PERSONALE	52.000,00	52.000,00	
U04103					
Trattamento economico trasferiti Provincia					
	3020001737 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	1.394.781,87	1.382.867,64	11.914,23
	3020001737 - riga 3	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. RUOLO	151.406,10	151.406,10	
	3020001737 - riga 4	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, DIRIG. TD	15.658,23	15.658,23	
	3020001737 - riga 5	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	234.320,95	234.320,95	
	3020003949 - riga 1	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	13.233,72	13.233,72	
	3020003949 - riga 2	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	1.334.707,11	1.334.707,11	
	3020003950 - riga 3	TRATT.ACCESS. PREM. NON FONDO, COMPARTO E DIRIG. RUOLO	2.053,74	2.053,74	
	3020003951 - riga 1	TRATT.ACCESS. E PREM. A CARICO FONDO, COMPARTO RUOLO	221.412,69	221.412,69	
U04102					
Contributi previdenziali e assistenziali trasferiti Provincia					
	3020002199	ONERI PREVIDENZIALI ASSICURATIVI E ASSISTENZIALI	368.621,47	365.750,00	2.871,47
	3020003947	RIACC. ORD. ATTIVAZIONE FPV	381.114,45	381.114,45	
	3020003948	RIACC. ORD. ONERI PREVIDENZIALI ASSICURATIVI ASSIS	55.000,00	55.000,00	

PREMIALITA' 2019 IMPEGNATA SU FPV SUL 2020

Capitoli di spesa sia di gestione che di rendiconto	Numero Impegni	Descrizione impegni	Importo impegnato	Importo pagato nel 2020	Importo pagato nel 2021
U04109					
Oneri per Irap trasferiti Provincia					
	3020002260	VERSAMENTO IRAP ART.10, C.1, DLGS 15/12/1997 N.446	124.547,80	123.670,32	877,48
	302003954	RIACC. ORD. ATTIVAZIONE FPV	113.000,00	113.000,00	
	302003955	RIACC. ORD. IRAP SU PREMIALITÀ PER IL PERSONALEEX	11.320,16	11.320,16	
	302003956	RIACC. ORD. IRAP SU PREMIALITÀ PER IL PERSONALE TR	20.000,00	20.000,00	
U00410					
Oneri per straordinario - Risparmi fondo straordinario Assemblea					
	3020000615	RIACC. ORD. COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - RUOLO	24.901,29	24.901,29	
	3020000616	RIACC. ORD. COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - TD	2.633,99	2.633,99	
	3020003445	RIACC. ORD. COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - RUOLO	18.969,36	18.969,36	
	3020003446	RIACC. ORD. COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - TD	3.931,45	3.931,45	
U04106					
Oneri per straordinario - Risparmi fondo straordinario trasferiti Provincia					
	3020000762	RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI - IMPEGNO ASSUNTO AI SENSI DELL'ART. 56 DEL D.L.GS. N. 118/2011 E SS.MM. E ALLEGATO 4/2 "PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA CONTABILITÀ FINANZIARIA" - PUNTO 5.2 PER COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - RUOLO.	7.367,87	7.367,87	
	3020000763	RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI - IMPEGNO ASSUNTO AI SENSI DELL'ART. 56 DEL D.L.GS. N. 118/2011 E SS.MM. E ALLEGATO 4/2 "PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA CONTABILITÀ FINANZIARIA" - PUNTO 5.2 PER COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - TD.	2.983,27	2.983,27	
	3020003952	RIACC. ORD. COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - RUOLO	2.385,82	2.385,82	
	3020003953	RIACC. ORD. COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO - TD	496,34	496,34	
U04120					
Oneri per straordinario - Risparmi fondo straordinario Giunta reimputati					
		RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI - IMPEGNO AI SENSI DELL'ART. 47 C. 7 L. 40/2001 PER COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO			
	3020003958		48.207,44	48.207,44	
	3020003959		15.489,51	15.489,51	
	3020003960		2.000,00	2.000,00	
	3020003961		1.995,58	1.995,58	
	3020003962		32.661,80	32.661,80	
	3020003963		8.773,21	8.773,21	
	3020003964		1.352,71	1.352,71	
	3020003965		3.319,22	3.319,22	
	3020003966		611,59	611,59	
	3020003967		396,49	396,49	
	3020003968		13.746,74	13.746,74	
	3020003969		700,00	700,00	
	3020003970		1.000,00	1.000,00	
	3020003971		3.000,00	3.000,00	
	3020003972		21.830,95	21.830,95	
	3020003973		2.978,82	2.978,82	
	3020003974		900,00	900,00	
	3020003975		4.353,16	4.353,16	
	3020003976		2.000,00	2.000,00	
	3020003977		700,00	700,00	
	3020003978		700,00	700,00	
	3020003979		2.000,00	2.000,00	
	3020003980		700,00	700,00	
	3020003981		1.967,78	1.967,78	
	3020003982		700,00	700,00	
	3020003983		2.000,00	2.000,00	
	3020003984		900,00	900,00	
	3020003985		4.991,29	4.991,29	
	3020003986		2.000,00	2.000,00	
	3020003987		700,00	700,00	
	3020003988		700,00	700,00	
	3020003989		2.000,00	2.000,00	
	3020003990		1.000,00	1.000,00	
	3020003991		2.824,91	2.824,91	
	3020003992		17.975,18	17.975,18	
	3020003993		6.800,00	6.800,00	
	3020003994		1.657,67	1.657,67	
	3020003995		700,00	700,00	
	3020003996		12.065,96	12.065,96	
	3020003997		25.186,39	25.186,39	
	3020003998		1.279,86	1.279,86	
	3020003999		4.281,17	4.281,17	
	3020004000		3.910,55	3.910,55	
	3020004001		700,00	700,00	
	3020004002		2.372,14	2.372,14	
	3020004003		900,00	900,00	
	3020004004		892,65	892,65	
	3020004005		4.868,19	4.868,19	
	3020004006		700,00	700,00	
	3020004007		588,68	588,68	
	3020004008		2.000,00	2.000,00	
	3020004009		700,00	700,00	
	3020004010		900,00	900,00	
	3020004011		4.170,66	4.170,66	
	3020004012		700,00	700,00	
	3020004013		1.884,06	1.884,06	
	3020004014		1.000,00	1.000,00	
	3020004015		2.407,63	2.407,63	

PREMIALITA' 2019 IMPEGNATA SU FPV SUL 2020

Capitoli di spesa sia di gestione che di rendiconto	Numero Impegni	Descrizione impegni	Importo impegnato	Importo pagato nel 2020	Importo pagato nel 2021
	3020004016		1.000,00	1.000,00	
	3020004017		2.696,64	2.696,64	
	3020004018		700,00	700,00	
	3020004019		1.949,33	1.949,33	
	3020004020		112,79	112,79	
	3020004021		1.000,00	1.000,00	
	3020004022		8.022,57	8.022,57	
	3020004023		15.796,32	15.796,32	
	3020004024		8.052,98	8.052,98	
	3020004025		3.400,00	3.400,00	
	3020004026		1.235,22	1.235,22	
	3020004027		700,00	700,00	
	3020004028		1.975,77	1.975,77	
	3020004029		700,00	700,00	
	3020004030		1.000,00	1.000,00	
	3020004031		2.838,03	2.838,03	
	3020004032		1.962,58	1.962,58	
	3020004033		700,00	700,00	
	3020004034		2.000,00	2.000,00	
	3020004035		700,00	700,00	
	3020004036		2.000,00	2.000,00	
	3020004037		700,00	700,00	
	3020004038		900,00	900,00	
	3020004039		2.664,03	2.664,03	
	3020004040		2.000,00	2.000,00	
	3020004041		700,00	700,00	
	3020004042		3.976,36	3.976,36	
	3020004043		7.282,83	7.282,83	
	3020004044		966,23	966,23	
	3020004045		915,64	915,64	
	3020004046		700,00	700,00	
	3020004047		1.930,76	1.930,76	
	3020004048		1.000,00	1.000,00	
	3020004049		2.925,41	2.925,41	
	3020004050		2.000,00	2.000,00	
	3020004051		700,00	700,00	
	3020004052		676,36	676,36	
	3020004053		1.887,56	1.887,56	
	3020004054		1.754,40	1.754,40	
	3020004055		4.930,75	4.930,75	
	3020004056		6.300,00	6.300,00	
	3020004057		2.265,98	2.265,98	
	3020004058		2.818,10	2.818,10	
	3020004059		992,93	992,93	
	3020004060		700,00	700,00	
	3020004061		1.994,32	1.994,32	
	3020004062		1.768,63	1.768,63	
	3020004063		700,00	700,00	
	3020004064		13,20	13,20	
	3020004065		4.985,25	4.985,25	
Capitoli di risparmio straordinario Giunta		RIACCERTAMENTO ORDINARIO DEI RESIDUI E ADEMPIMENTI CONSEGUENTI - IMPEGNO ASSUNTO AI SENSI DELL'ART. 56 DEL D. L.G.S. N. 118/2011 E SS. MM. E ALLEGATO 4/2 "PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA CONTABILITÀ FINANZIARIA" - PUNTO 5.2 PER COMPENSI LAVORO STRAORDINARIO			
suddivisi per missioni e programmi					
U01601	3020000619		15.465,70	15.465,70	
U01601	3020000620		39.991,89	39.991,89	
U01602	3020000621		2.000,00	2.000,00	
U01602	3020000622		1.950,54	1.950,54	
U01603	3020000623		8.882,78	8.882,78	
U01603	3020000624		45.496,08	45.496,08	
U01604	3020000625		1.451,73	1.451,73	
U01604	3020000626		6.249,41	6.249,41	
U01605	3020000627		174,22	174,22	
U01605	3020000628		5.633,00	5.633,00	
U01608	3020000629		589,06	589,06	
U01608	3020000630		4.933,73	4.933,73	
U01609	3020000631		1.000,00	1.000,00	
U01609	3020000632		2.969,07	2.969,07	
U01610	3020000633		2.975,42	2.975,42	
U01610	3020000634		23.532,97	23.532,97	
U01611	3020000635		900	900	
U01611	3020000636		4.500,00	4.500,00	
U01615	3020000637		700	700	
U01615	3020000638		2.000,00	2.000,00	
U01618	3020000639		700	700	
U01618	3020000640		2.000,00	2.000,00	
U01619	3020000641		700	700	
U01619	3020000642		2.000,00	2.000,00	
U01622	3020000643		700	700	
U01622	3020000644		2.000,00	2.000,00	
U01624	3020000645		900	900	
U01624	3020000646		307,22	307,22	

PREMIALITA' 2019 IMPEGNATA SU FPV SUL 2020

Capitoli di spesa sia di gestione che di rendiconto	Numero Impegni	Descrizione impegni	Importo impegnato	Importo pagato nel 2020	Importo pagato nel 2021
U01625	3020000647		700	700	
U01625	3020000648		2.000,00	2.000,00	
U01626	3020000649		700	700	
U01626	3020000650		2.000,00	2.000,00	
U01627	3020000651		1.000,00	1.000,00	
U01627	3020000652		2.508,96	2.508,96	
U01628	3020000653		5.000,00	5.000,00	
U01628	3020000654		16.159,75	16.159,75	
U01629	3020000655		700	700	
U01629	3020000656		2.257,13	2.257,13	
U01630	3020000657		17.588,69	17.588,69	
U01630	3020000658		29.163,77	29.163,77	
U01631	3020000659		7.557,47	7.557,47	
U01631	3020000660		4.749,09	4.749,09	
U01632	3020000661		700	700	
U01632	3020000662		3.489,28	3.489,28	
U01633	3020000663		1.000,00	1.000,00	
U01633	3020000664		5.860,92	5.860,92	
U01634	3020000665		818,3	818,3	
U01634	3020000666		10.289,28	10.289,28	
U01635	3020000667		700	700	
U01635	3020000668		2.967,63	2.967,63	
U01636	3020000669		700	700	
U01636	3020000670		2.000,00	2.000,00	
U01637	3020000671		900	900	
U01637	3020000672		4.090,81	4.090,81	
U01638	3020000673		700	700	
U01638	3020000674		2.000,00	2.000,00	
U01639	3020000675		1.000,00	1.000,00	
U01639	3020000676		2.406,28	2.406,28	
U01640	3020000677		1.000,00	1.000,00	
U01640	3020000678		1.382,05	1.382,05	
U01641	3020000679		700	700	
U01641	3020000680		2.000,00	2.000,00	
U01642	3020000681		1.000,00	1.000,00	
U01642	3020000682		5.029,56	5.029,56	
U01643	3020000683		6.696,89	6.696,89	
U01643	3020000684		6.198,82	6.198,82	
U01644	3020000685		3.400,00	3.400,00	
U01644	3020000686		8.027,33	8.027,33	
U01645	3020000687		700	700	
U01645	3020000688		2.000,00	2.000,00	
U01646	3020000689		700	700	
U01646	3020000690		1.970,02	1.970,02	
U01647	3020000691		1.000,00	1.000,00	
U01647	3020000692		2.491,85	2.491,85	
U01648	3020000693		700	700	
U01648	3020000694		1.973,99	1.973,99	
U01649	3020000695		700	700	
U01649	3020000696		2.000,00	2.000,00	
U01650	3020000697		700	700	
U01650	3020000698		1.988,48	1.988,48	
U01651	3020000699		900	900	
U01651	3020000700		3.482,86	3.482,86	
U01652	3020000701		700	700	
U01652	3020000702		2.000,00	2.000,00	
U01654	3020000703		4.000,00	4.000,00	
U01654	3020000704		11.106,60	11.106,60	
U01661	3020000705		8.162,12	8.162,12	
U01661	3020000706		943,7	943,7	
U01662	3020000707		700	700	
U01662	3020000708		1.905,88	1.905,88	
U01663	3020000709		1.000,00	1.000,00	
U01663	3020000710		2.691,00	2.691,00	
U01664	3020000711		700	700	
U01664	3020000712		2.000,00	2.000,00	
U01666	3020000713		700	700	
U01666	3020000714		239,9	239,9	
U01667	3020000715		1.952,19	1.952,19	
U01667	3020000716		4.562,45	4.562,45	
U01668	3020000717		1.847,93	1.847,93	
U01668	3020000718		10.812,38	10.812,38	
U01669	3020000719		986,68	986,68	
U01669	3020000720		2.866,32	2.866,32	
U01670	3020000721		700	700	
U01670	3020000722		2.000,00	2.000,00	
U01672	3020000723		700	700	
U01672	3020000724		1.955,40	1.955,40	
U01673	3020000725		489,08	489,08	
U01673	3020000726		5.565,36	5.565,36	
Totale			19.769.957,33	19.754.294,15	15.663,18

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



13.10 La spesa del personale degli enti strumentali e delle società partecipate

La Regione, tramite il servizio Pianificazione e controlli, svolge l'attività di controllo analogo sulle società "in house", formulando dei report sulla vigilanza espletata, in applicazione della d.g.r. n. 1175 del 6 agosto 2015 e della d.g.r. n. 1015 del 28 giugno 2016, così come modificata dalla d.g.r. n. 840 del 1 giugno 2018.

Tali *report* sono finalizzati alla verifica del rispetto dei vincoli in materia di reclutamento del personale e degli indirizzi di contenimento delle politiche retributive in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica.

La tavola di seguito riportata evidenzia l'andamento del costo del personale negli enti strumentali e nelle società partecipate negli ultimi 10 anni, mostrando per entrambi una tendenza in generale diminuzione, benché alcuni organismi presentino una spesa in aumento.

Tavola n. 13.28

Denominazione	Spesa del personale di agenzie, aziende ed istituti regionali											Note anno 2020
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Agree Agenzia regionale prevenzione, ambiente e energia	54.094.818,40	55.199.173,47	53.994.379,21	52.172.238,85	51.911.270,66	51.172.704,47	60.187.087,35	59.669.218,81	60.882.864,17	60.907.261,80	60.800.749,71	Bilancio in attesa di approvazione
Agenzia regionale per il lavoro *						0,00	0,00	226.559,82	10.794.831,78	25.331.864,44	25.761.637,39	Bilancio approvato
Alpo Agenzia interregionale fiume Po	8.265.835,26	7.972.904,48	7.409.215,01	7.405.971,50	6.957.902,71	7.402.136,67	7.468.988,24	7.520.389,52	7.489.171,91	7.466.678,60	6.311.528,20	Dati non ricevuti Preconsuntivo 2020
Enigo	329.164,31	276.371,79	624.288,18	619.516,33	589.932,95	597.233,61	567.285,83	637.261,15	670.994,37	499.061,38	516.188,96	Consuntivo
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	422.356,71	476.366,64	479.317,33	501.282,59	515.412,08	537.867,17	509.525,61	460.314,72	422.752,30	436.769,47	447.487,09	Consuntivo
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	338.214,36	356.820,97	350.202,32	343.979,10	344.616,28	346.295,47	347.037,92	346.053,74	344.379,42	305.984,92	306.608,92	12/03/2021
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	329.690,22	332.726,65	319.594,34	315.961,71	311.227,52	341.871,41	372.399,65	370.188,16	372.775,96	318.273,74	297.742,40	Bilancio in attesa di approvazione
Ente parco Interrie Sasso Simone e Simoncello	187.324,00	189.226,00	181.790,00	184.683,00	167.661,00	160.098,00	192.772,00	157.324,00	164.674,00	130.357,00	170.100,00	Preconsuntivo 2020
Interent-Er	72.000,00	0,00	63.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	2012 co.co.co	0,00
Agree Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Personale regionale
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Personale regionale
Irc - Istituti per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Rom	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	Personale regionale

* Agenzia regionale per il lavoro istituita nel 2015

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

Denominazione	Spesa del personale di società partecipate (in euro)											Note anno 2020	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
IFER spa *			101.421.793,00	111.438.129,00	110.122.949,00	112.400.142,00	115.984.566,00	115.148.600,00	114.215.628,00	112.917.352,00			società comunicata che provvederà a trasferire i dati in seguito
I.R.S.I. srl	10.535.769,00	12.407.170,00	13.121.960,00	13.952.096,00	16.903.023,00	18.386.894,00	21.516.819,63	23.260.589,35	25.576.223,00	27.665.411,00	31.181.190,23	approvazione	
Acti servizi srl	1.792.318,00	1.805.987,00	1.635.201,00	1.719.949,00	1.738.290,00	1.822.543,00	1.813.497,00	1.840.243,00	2.097.033,00	2.028.302,00	1.864.135,14	approvazione	
Leptida spa ****	2.940.062,00	3.329.736,00	3.233.502,00	4.292.577,00	4.471.203,00	4.561.741,00	4.711.264,00	4.756.705,00	4.893.578,00	26.052.400,00	26.411.866,00	approvazione	
Biogenaterra spa *	19.021.111,00	20.084.350,00	19.876.380,00	20.150.841,00	20.082.860,00	19.754.505,00	20.046.706,00	19.880.776,00	20.257.043,00				
Ferrovie Emilia Romagna srl *****	14.583.938,00	12.996.693,00	12.744.167,00	13.485.294,00	13.699.458,00	12.948.173,00	14.146.161,00	13.840.551,00	14.303.103,00	16.123.511,00	9.647.355,81	Bilancio in attesa di approvazione	
CAI - Centro agro - alimentare e Logistica srl consorzio	342.184,00	347.979,00	342.029,00	342.806,00	337.504,00	320.644,00	277.041,00	204.196,00	177.983,00	168.668,00	183.549,00	Bilancio in attesa di approvazione	
Centro Agro-Alimentare Riminese spa	341.390,00	359.177,00	370.420,00	350.878,00	357.029,00	368.928,00	355.374,00	360.552,00	370.856,00	363.820,00	382.326,00	Bilancio in attesa di approvazione	
Porro Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.B. *	3.250.239,00	3.183.853,00	3.085.099,00	3.117.021,00	3.182.693,00	3.311.447,00	3.482.597,00	3.623.111,00	4.270.807,00	4.404.062,00	4.920.049,00	Bilancio in attesa di approvazione	
Centro Agro - Alimentare di Bologna spa	991.127,00	1.060.061,00	1.080.486,00	1.108.435,00	1.139.027,00	1.195.712,00	1.300.844,00	1.254.803,00	1.284.337,00	1.185.019,00	1.081.015,00	Bilancio in attesa di approvazione	
Fiere di Parma spa *	3.622.309,00	3.982.805,00	4.278.588,00	3.405.229,00	3.809.825,00	3.691.719,00	4.290.579,00	3.883.061,00	4.230.536,00	3.992.686,00	2.201.131,00	Bilancio in attesa di approvazione	
Piacenza Expo spa	657.315,00	697.298,00	677.093,00	677.624,00	574.772,00	565.997,00	610.852,00	602.619,00	565.020,00	498.708,00	366.420,00	Bilancio in attesa di approvazione	
Temis di Carricchio spa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	La società non ha dipendenti	
Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni *	10.111.568,00	11.113.031,00	11.893.540,00	12.337.938,00	13.072.732,00	13.935.452,00	15.299.350,00	16.523.503,00	17.248.879,00	20.283.110,00		voletta acquisto e bilancio	
Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione ***	2.046.898,00	2.072.146,00	2.225.948,00	2.220.451,00	2.192.427,00	2.154.172,00	1.978.581,00	1.810.903,00	1.091.757,00	0,00	0,00	0,00	
Italian Exhibition Group spa **	8.105.838,00	8.306.622,00	7.747.844,00	7.682.990,00	11.662.011,00	11.619.714,00	12.714.080,00	20.621.882,00	21.609.011,00	21.193.546,00	15.064.597,00	parte degli azionisti	
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa *	18.518.280,00	19.152.156,00	19.285.215,00	19.391.316,00	20.788.888,00	22.913.371,00	24.243.957,00	25.572.132,00	25.875.625,00	28.076.493,00	19.193.646,00	parte dell'Assemblea dei Soci	
Art - Er - spa *****	1.449.787,00	1.640.655,00	1.822.967,00	1.964.466,00	2.849.449,00	2.693.661,00	3.709.056,00	4.593.081,00	5.276.411,00	11.517.678,00	11.768.829,88	dal 30 aprile 2021	
Società di sistemazione srl in liquidazione	2.115.733,00	2.293.200,00	2.422.927,00	2.675.136,00	2.860.950,00	3.049.588,00	3.703.133,00	3.993.121,00	4.120.962,00	4.576.411,00			
Infrastrutture Tivoli srl	12.337.755,00	10.595.246,00	7.802.184,00	6.991.312,00	6.996.152,00	2.056.899,00	901.137,00	676.872,00	638.962,00	627.610,00	233.600,00	Dacconsuntivo contabile	
	18.784,00	21.540,00	15.295,00	18.660,00	28.555,00	10.279,00	6.660,00	63,00	0,00	0,00	0,00	Bilancio in attesa di approvazione	

* Dati da bilanci ordinari
 ** Fisco al 2015 Rimini Fiera spa
 *** Dal 2019 ceduto ramo d'azienda ad Art-Er spa (spese del personale su Art-Er spa)
 **** Dal 01/01/2019 Leptida spa incorpora Cup 2000 spa e assume la forma giuridica di spa
 ***** Dal 01/05/2019 fusione di Eret spa ed Art-Er spa nella nuova società Art-Er spa con retroattività finanziaria al 1 gennaio 2019.
 ***** Costituita il 01/02/2012
 Relativamente a IFER spa e Ferrovie Emilia Romagna srl si precisa che sono state costituite nel 2012



La Regione, con riferimento all'anno 2019, ha svolto nel 2020 l'attività di vigilanza sulle società *in house* sulla base di tre atti, il primo di carattere generale (d.g.r. n. 1179 del 2019) e gli altri due di carattere applicativo (determine dirigenziali n. 10694 del 24 giugno 2020 e n. 11103 del 30 giugno 2020).

Con la determina n. 11103 del 2020, in particolare, la Regione ha definito in modo più articolato le procedure attraverso le quali svolgere, nell'esercizio 2020, i controlli successivi indicando puntualmente le modalità di selezione delle società per ogni ambito di controllo, il procedimento di verifica, le tipologie di atti e dei controlli da svolgere.

Particolare rilievo hanno assunto i controlli effettuati dalla Regione sulla spesa del personale, sull'assetto organizzativo e sulla disciplina applicabile alle società nei relativi ambiti.

In tale contesto, assumono pregnanza la preventiva e vincolante approvazione da parte del Direttore generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni (controllo *ex ante*) dei programmi triennali dei fabbisogni di personale e dei relativi aggiornamenti nonché le modifiche agli organigrammi delle società, qualora le stesse comportino un incremento delle posizioni dirigenziali o una diversa strutturazione delle macro-divisioni aziendali.

Le società, nel corso del 2019, non hanno apportato modifiche ai propri organigrammi tali da rendere necessarie preventive autorizzazioni.

L'iter della vigilanza prevede, inoltre, che le spese di personale siano poi oggetto di un controllo in itinere, durante l'anno di riferimento, in cui sono analizzati:

- i budget preventivi delle voci di costi e ricavi e delle principali voci di stato patrimoniale;
- i monitoraggi trimestrali sull'andamento delle voci economiche di bilancio con evidenza e motivazione dei principali scostamenti intervenuti rispetto alle previsioni di *budget*;
- i monitoraggi semestrali sulle voci di stato patrimoniale con evidenza dei principali scostamenti debitamente motivati.

Da ultimo, i controlli *ex post* effettuati (sui vincoli in materia di reclutamento del personale, sul conferimento di incarichi nonché sugli indirizzi delle politiche retributive) hanno dato esito positivo riguardando, in particolare, i regolamenti per la selezione del personale, il rispetto dei criteri e delle modalità previste dal modello di controllo.

Per quanto riguarda l'attività di vigilanza svolta nel 2020, i direttori di società hanno assunto l'impegno, successivamente formalizzato, di apportare ai regolamenti interni e alle procedure di gestione modifiche volte a garantire la perfetta aderenza delle azioni amministrative alle prescrizioni normative, richiamate nello stesso modello di controllo.

La Regione ogni anno svolge specifica attività di verifica delle criticità rilevate l'anno precedente. In ordine a tale punto, l'amministrazione ha precisato che, se da un lato l'attività di vigilanza si è affinata ed estesa a sempre maggiori ambiti di gestione dall'altro, nel corso degli anni, le criticità rilevate sono notevolmente diminuite, sia per quanto riguarda i controlli di primo sia per quelli di secondo livello, rilevandosi un impegno apprezzabile da parte delle società per la soluzione delle anomalie riscontrate nell'esercizio precedente.

Gli esiti finali dell'attività di controllo sono trasmessi, a scopo informativo, oltre che alla Giunta regionale, alle altre amministrazioni socie dell'"*in house*", nel rispetto di quanto previsto dal modello di controllo e/o dai patti parasociali, ponendosi così quale riferimento per l'esercizio del controllo analogo congiunto.

14 LA SANITÀ REGIONALE

14.1 PREMESSA INTRODUTTIVA

14.1.1 Gli obiettivi della verifica della spesa sanitaria nel giudizio di Parifica

La verifica della spesa sanitaria rappresenta uno dei principali profili di analisi del giudizio di parifica, per l'incidenza delle scelte quantitative e allocative e per le conseguenze pratiche che l'incidenza e l'entità delle risorse impiegate, rispetto al complesso delle poste di bilancio, ha nei confronti di una serie di fattori.

È noto che la giurisprudenza della Corte costituzionale in tempi recenti ha espressamente qualificato la legge di bilancio come legge sostanziale, permettendo di collegare decisione di bilancio e diritti, esprimendo nel contempo l'esigenza di chiamare gli organi a cui spetta la decisione di bilancio alle proprie responsabilità.

In questo senso vale la pena rammentare come la Corte costituzionale non abbia mancato di richiamare al rispetto sostanziale del ruolo parlamentare come esigenza di carattere generale e, in particolare, in relazione all'approvazione della legge di bilancio. Questa è infatti - secondo le parole dell'ordinanza n. 17/2019 - una fondamentale scelta di indirizzo politico «in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche (...) decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi Parlamenti e che occorre massimamente preservare»⁶⁷.

La verifica sulle scelte amministrative effettuate dalla Regione sulla commisurazione e sulla destinazione delle risorse impiegate si pone al crocevia, quindi, tra principio di rappresentanza democratica, tutela dei diritti sociali e principio di equilibrio.

Il precetto dell'equilibrio di bilancio, riguardato sotto il profilo della "salvaguardia di bilancio", costituisce infatti uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche. La disciplina di salvaguardia si pone come "strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale" ed è strettamente funzionale a "un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono - in virtù di una presunzione assoluta - il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti" (Corte cost., sent. n. 282/2017).

Esso ha tuttavia anche la finalità di garantire la corretta fruizione del diritto alla salute: la giurisprudenza della Corte costituzionale ha chiarito come la tutela dei diritti sociali debba essere garantita solo mediante un collegamento con un bilancio in equilibrio, che trova fondamento nel precetto contenuto nell'articolo 97 della Costituzione, così che alla luce di quanto sopra espresso l'effettiva salvaguardia dei diritti sociali non può prescindere da un'adeguata contabilizzazione delle spese che si prevede di sostenere o che si sono già sostenute per l'erogazione dei livelli essenziali o dei livelli aggiuntivi delle prestazioni.

In altre parole, l'osservanza delle norme di contabilità pubblica fornisce i criteri per il conseguimento dell'equilibrio di bilancio di cui alla legge costituzionale n. 1/2012, da un lato, e alla necessaria (perché propedeutica) armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, dall'altro, ed assume altresì un ruolo centrale nella tutela sostanziale dei diritti sociali, perché è proprio attraverso il loro

⁶⁷ Corte cost. ord. n. 17/2019, p.to 4.1 Considerato in diritto.



rispetto che è possibile individuare con certezza le risorse da destinare al finanziamento delle prestazioni.

Questa dialettica tra i valori più alti del nostro sistema costituzionale, tutti inderogabili e al tempo stesso tutti necessariamente attenti alle condizioni della loro effettiva implementazione e sostenibilità, si manifesta pertanto nel settore sanitario e socio-assistenziale con maggiore evidenza e con alta valenza simbolica e sostanziale.

Proprio le scelte effettuate su questo piano consentono di verificare l'ordine di graduazione delle priorità operate dall'amministrazione regionale che non possono prescindere dalle coordinate tracciate dalla Corte costituzionale.

14.1.2 La necessaria preminenza della spesa costituzionalmente necessaria

Sotto il profilo considerato, è noto che la giurisprudenza della Consulta ha enucleato il concetto di spesa costituzionalmente necessaria (sentenza n. 169 del 2017 e n. 154 del 2017), qualità che comporta, dal punto di vista dei vincoli costituzionali al legislatore del bilancio, delle importanti conseguenze, sia di ordine formale che di carattere sostanziale.

Infatti, secondo l'indirizzo della Corte costituzionale⁶⁸, l'equilibrio di bilancio, che pure costituisce un obiettivo primario per gli enti che erogano i servizi, deve essere assicurato proprio dalla previa definizione del fabbisogno ossia dei mezzi necessari a garantire quel “*nucleo incompressibile di garanzie minime*” allo scopo di rendere effettivo il godimento dei diritti fondamentali, in funzione del quale tale equilibrio va costruito, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese c.d. facoltative. In questo senso quindi deve essere riconosciuto, con riferimento ai diritti sociali di prestazione, un livello minimo ed essenziale, non finanziariamente condizionato, che gli enti ai quali è demandata la cura dei diritti medesimi devono assicurare.⁶⁹

14.1.2.1 Gli effetti sul piano formale

Sul piano formale, e al preciso scopo di verifica dei fabbisogni e dell'effettiva capacità della Regione di soddisfare i livelli essenziali, ciò richiede che la contabilità dello Stato e delle Regioni, ma anche degli enti del Servizio sanitario nazionale (SSN) deve consentire di distinguere continuamente costi diretti (incompressibili) e indiretti (compressibili) nell'erogazione dei LEA. Il principio posto dalla giurisprudenza costituzionale mediante l'utilizzo della espressione “*prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie*”, declinato nei termini di “*spesa costituzionalmente necessaria*”, implica che nel momento in cui ci si trova di fronte alla scarsità delle risorse occorre distinguere necessariamente le spese attinenti ai diritti

⁶⁸ Corte cost., sent. n. 275 del 2016, punto 11 del Considerato in diritto). In questo senso, l'amministrazione è vincolata ad applicare correttamente la legge, e, se questa configura un diritto esigibile, non può in concreto negarlo per esigenze di spesa o limiti organizzativi. A tal proposito vengono in considerazione quelle decisioni dei giudici amministrativi che, accertata la portata del diritto, condannano l'amministrazione a soddisfarlo. Tali ad esempio la sentenza 23 marzo 2017 del TAR Lombardia, che accerta l'obbligo di un Comune di adottare il progetto individuale per realizzare l'integrazione della persona disabile, previsto dalla legge generale sull'assistenza n. 328 del 2000; la sentenza 31 maggio 2017 del TAR Campania che condanna un Comune a risarcire all'Associazione Nazionale Famiglie di Persone con Disabilità Intellettiva il danno da essa subito per aver dovuto provvedere a proprie spese al servizio di trasporto dei disabili che il Comune è tenuto ad erogare; la sentenza del TAR Toscana 30 marzo 2015 e la successiva sentenza 3 maggio 2017 del Consiglio di Stato che conferma la prima, riconoscendo la illegittimità del provvedimento che aveva assegnato ad un alunno disabile, per ragioni di contenimento della spesa, solo 13 ore di sostegno, anziché il maggior numero riconosciuto come spettante dal Gruppo di lavoro operativo handicap (GLOH), e stabilendo che l'amministrazione deve adeguare le proprie determinazioni sul numero e l'assunzione di insegnanti di sostegno alle esigenze risultanti dalla apposite istruttorie.

⁶⁹ Si rammenta che lo Stato, in base al disposto dell'art. 5, comma 1, lett. g), della L. cost. 30 aprile 2012, n. 1, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre al finanziamento del “livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti fondamentali inerenti i diritti civili e sociali” da parte degli enti territoriali.

sociali da quelle che costituzionalmente non sono necessarie (*“in ordine alla puntuale attuazione del regime dei costi e dei fabbisogni standard sanitari che avrebbe dovuto assicurare la precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie”*): questo quindi senza cedere a indistinte giustificazioni di ogni scelta legislativa in nome del valore, che allora diventerebbe sì tiranno, delle esigenze finanziarie dello Stato attraverso una *stabilizzazione apodittica dei sacrifici imposti all’ente territoriale e alla collettività amministrata*”. In altri termini, la necessità, prevista dalla Costituzione (art. 117, secondo comma, lett. m), della garanzia su tutto il territorio nazionale dei c.d. LEA, di cui all’art. 8, comma 1, della L. n. 49/2009 (recante *“Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento”*)⁷⁰, si concretizza nella quantificazione delle spese ad essi riconducibili attraverso l’*“associazione”* tra i costi standard ed i livelli stabiliti dal legislatore statale, in modo da determinare, a livello nazionale e regionale, i *“fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.”*⁷¹.

Ne deriva altresì che la indeterminatezza del finanziamento (*rectius* copertura) delle spese, nonché lo stanziamento *“promiscuo”* di risorse in bilancio (che rende possibile la destinazione delle risorse disponibili a spese facoltative piuttosto che a garantire l’attuazione dei diritti in questione), costituisce un *vulnus* all’effettività dei servizi funzionali al soddisfacimento di tali diritti ed al livello delle prestazioni rese.

In sostanza, afferisce alla *“separazione dei costi “necessari”, inerenti alla prestazione dei LEA, dalle altre spese sanitarie, assoggettate invece al principio della sostenibilità economica [...] In definitiva, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti finanziari tra Stato e Regioni in tema di finanziamento dei livelli essenziali, impongono una visione trascendente della garanzia dei LEA che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell’organizzazione delle comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario*». Da ciò deriva che *«con riguardo alla concreta garanzia dei LEA, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017)»*.

14.1.2.2 Gli effetti sul piano sostanziale

Sul piano sostanziale, ciò implica, al di sopra delle contingenze finanziarie, un preciso criterio di preminenza della spesa pubblica *“costituzionalmente necessaria”* (Corte cost., sentt. n. 6/2019 e n. 266/2013) che indirizza, nel generale processo di allocazione delle poste di bilancio, non solo la risorsa finanziaria secondo il vincolo anzidetto, ma anche la stessa decisione di bilancio.

Il riferito processo di allocazione vincolato e prioritario delle risorse destinate alla sanità e alla protezione del diritto alla salute, svolto quindi secondo una scala che pone la sanità al centro del sistema dei LEP (Corte cost., sentt. n. 169/2017 e n. 117/2018) - tanto per lo Stato che per la Regione e gli altri enti del SSR, che si impone rispetto agli altri obiettivi di bilancio - indirizza pertanto la discrezionalità

⁷⁰ La norma prevede che: al *“fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall’articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all’art. 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materia di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell’art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione;*

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e con gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale [...].”

⁷¹ Così nella sentenza n. 169/2017 (paragrafo 9.3.1.).

del legislatore e del decisore politico, il quale è assoggettato al criterio della priorità della spesa pubblica costituzionalmente necessaria: « *Infatti, mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello della prestazione attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa*» (Corte cost., n. 62/2020, punto 4.5. del *Considerato in diritto*).

Tali fabbisogni standard – prosegue la Consulta – devono essere individuati dallo Stato “*in piena collaborazione*” con gli enti territoriali e la erogazione delle prestazioni ad essi connesse “*deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale*”.

Il sistema dei costi e fabbisogni standard appena delineato, destinato appunto a garantire la “*precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie*”⁷², invece comprimibili, allo stato, non ha ricevuto puntuale attuazione, utilizzandosi, a tutt’oggi, criteri di riparto convenzionali, frutto, cioè, di intese tra Stato e regioni, nell’ambito di una fase di transizione che avrà fine con l’acquisizione di dati analitici idonei a determinare i suddetti costi e fabbisogni. In questa situazione - che la Corte costituzionale non ha esitato a definire di “*perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009*”⁷³, determinata anche dalla mancata previsione, sempre nell’art. 8 cit., della “*doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari*”, non superata dalla adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2017 (“*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’art. 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 50*”)⁷⁴ - il rischio è quello di creare le condizioni per la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lett. m), laddove “*eventuali disposizioni di legge trasferiscano <a cascata>, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie*”.

14.2 LO SCOPO DEL GIUDIZIO DI PARIFICA

L’esatta determinazione del risultato di amministrazione costituisce, come noto, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, «l’oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio».

Tali saldi consistono (Corte Cost., sentt. n. 4/2020 e n. 49/2018), in «cinque elementi fondamentali [ossia]: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l’art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell’indebitamento e delle eventuali passività dell’ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018); d) le informazioni sui fondi di garanzia a sostegno dei LEP e della proporzione tra funzioni attribuite e risorse. Infatti «d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119,

⁷² Sentenza cit.

⁷³ Le disposizioni destinate a dare attuazione alla L. n. 42/2009 sono gli articoli 13, 14 e 15 del d.lgs. n. 68/2011, che riguardano, rispettivamente, i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio, la classificazione delle spese regionali e le spese a regime ed il Fondo perequativo.

⁷⁴ Secondo la Corte tale D.P.C.M. non è, di per sé, in grado di supplire alla dedotta carenza dell’art. 8 della L. n. 42/2009 (paragrafo 9.3.1.).

terzo, quarto e quinto comma, Cost.); infine, e) le informazioni che rendano verificabili e giustiziabili i limiti all'autorizzazione e contrazione dell'indebitamento, «a presidio del corretto sviluppo ed adempimento dei doveri di responsabilità e solidarietà finanziaria presidiati dall'art. 119, sesto comma, Cost., nelle relazioni Stato e regioni. Infatti, «gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.)».

Anche la parte relativa alla sanità si pone sul solco delle necessarie attività di accertamento funzionali alla verifica degli equilibri, esprimendo altresì la ulteriore esigenza - ancora più pregnante in questo ambito - di consentire «l'uguaglianza sostanziale dei cittadini nella percezione e nel godimento di prestazioni costituzionalmente necessarie» (sent. n. 10/2016), nel descritto quadro afferente all'espressione dell'autonomia e della responsabilità politica attuativa del principio democratico.

14.2.1 Il versante morfologico della verifica in ambito sanitario

Ciò implica la sussistenza di un preciso collegamento tra la scelta qualitativa e la conseguente analisi di bilancio svolta dalla Corte: in questa sede occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico", nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche» (Corte cost., sent. n. 186/2016) o, detto in altri termini, "funzionalmente volto alla tutela del corretto esercizio del mandato elettorale, ed espressione concreta del buon andamento amministrativo" (cfr. Corte cost., sent. n. 247/2017). Esso è uno strumento di garanzia indispensabile per assicurare il rispetto della disciplina statale interposta (cfr. Corte cost., sentt. n. 80/2017 e n. 184/2016) di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e, in definitiva, per assicurare: l'armonizzazione dei criteri di gestione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.); l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost., nel rispetto dei vincoli europei (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.); il principio di buon andamento finanziario e della programmazione di cui all'art. 97 Cost., nonché la corretta applicazione del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

14.2.2 La competenza statale sui LEP e i livelli ulteriori di tutela

Sul punto, e più specificamente per ciò che concerne la materia del diritto alla salute, viene in specifico rilievo la competenza ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost., definita dalla Corte in termini di «determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto»⁷⁵; essa è da intendere come l'insieme delle soglie di prestazioni che lo Stato deve determinare per garantire l'uniformità di trattamento; ma senza che ciò possa escludere «che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela»⁷⁶. La competenza dello Stato è funzionale «ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato»: la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni mette in luce l'esigenza di un adeguato finanziamento degli stessi, pena il rischio di violare il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente

⁷⁵ Corte cost. nn. 121/2014, 322/2009, 168 e 50/2008 e 387/2007.

⁷⁶ In tal senso si sono espresse le sentt. nn. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010, e infine 297/2012.

pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi. In tale ottica, la sent. Corte cost. n. 10/2016 (ed in particolare il p.to 6.1 *Considerato in diritto*) mette in rilievo proprio che le fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento devono essere adeguate in un quadro organico e complessivo.

La Corte costituzionale ha affermato in proposito che «in sede di programmazione finanziaria i costi unitari fissati [per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza devono] essere sviluppati sulla base del fabbisogno storico delle singole realtà regionali e sulle altre circostanze, normative e fattuali, che incidono sulla dinamica della spesa per le prestazioni sanitarie. Successivamente tale proiezione estimatoria [deve essere] aggiornata in corso di esercizio sulla base delle risultanze del monitoraggio del Tavolo tecnico di verifica» (sentenza n. 62 del 2020). In questa prospettiva è stato già individuato il contenuto del principio di leale cooperazione tra Stato e Regione con riguardo alla concreta garanzia dei LEA: «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale», impegnando le Regioni a collaborare nella separazione del fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria (sentenza n. 169 del 2017). Infatti, «mentre di regola la garanzia delle prestazioni sociali deve fare i conti con la disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica, tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei LEA, la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa» (sentenza n. 62 del 2020).

È l'indefettibilità dell'erogazione dei LEA quindi la clausola di garanzia che costituisce limite e punto di riferimento della divisione binaria del finanziamento tra spese correnti e spese di investimento degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Va da sé che il principio dell'autonomia e della responsabilità cui si è fatto cenno in precedenza consentono, e anzi richiedono, e probabilmente esigono, alle Regioni di fornire «con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale»⁷⁷.

14.2.2.1 La quantificazione delle risorse destinate alla luce della normativa per l'emergenza sanitaria

14.2.2.1.1 Il quadro normativo: le scelte sul finanziamento del servizio sanitario nazionale nel quadro dei rapporti fra Stato e Regioni

Come noto, nel nostro ordinamento, l'entità delle risorse da destinare al finanziamento del Servizio sanitario regionale, che derivano dalla fiscalità generale, è stabilita a livello nazionale in accordo fra lo Stato e le Regioni. Ed infatti sulle assegnazioni del fabbisogno alle singole Regioni proposte dal Ministero della Salute si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Sul punto, la Sezione evidenzia che, a fronte della tendenza ad attrarre nel quadro dei rapporti fra Stato e Regioni la predeterminazione delle scelte sul finanziamento del Servizio sanitario nazionale, tutti gli atti normativi in materia di finanziamento del Servizio sanitario nazionale successivi all'entrata in vigore del Trattato

⁷⁷ Corte cost. n. 387/2007, p.to 5.1 *Considerato in diritto*.

di Maastricht mirano al progressivo irrigidimento del vincolo di stabilità economico-finanziaria. Le scelte sul finanziamento delle politiche sanitarie, in un modello pubblicistico ed eteronomo di tutela della salute, costituiscono uno dei pilastri sui quali poggia l'effettività del diritto alla salute. In altri termini, il vincolo economico-finanziario ha assunto la natura di limite alla discrezionalità politica nell'organizzazione e nella programmazione degli interventi e delle prestazioni erogabili nell'ambito del Servizio sanitario. Al di là della definizione politica, in occasione della legge di bilancio, del *quantum* delle risorse assegnate al Servizio sanitario nazionale, occorre rimarcare come la legislazione successiva alla riforma costituzionale del titolo V, parte II, della Costituzione, poi, racchiude e trasforma in norme primarie scelte politiche *ratificate* o *concordate* in sede di Conferenza Stato-Regioni (i cosiddetti *Patti per la salute*). Il punto di partenza può infatti individuarsi nel Patto della Salute del 2001; il sistema si è via via implementato grazie a una serie di intese a scadenza triennale Stato-Regioni, seguite dal recepimento nella legislazione statale.

Quanto al sistema di *governance*, la riforma del Sistema sanitario nazionale contempla, tra gli interventi più significativi:

- la sottoscrizione di specifiche Intese tra Stato e Regioni, con finalità programmatiche e di coordinamento dei rispettivi ambiti di competenza;
- l'introduzione ed il potenziamento di un sistema di rilevazione contabile economico-patrimoniale (Titolo II del d.lgs. n. 118/2011);
- l'attivazione di specifici Tavoli di verifica degli equilibri finanziari (Tavolo per la verifica degli adempimenti regionali, istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze) e della qualità delle prestazioni erogate dal settore sanitario (Comitato permanente per l'erogazione dei LEA c.d. Comitato LEA istituito presso il Ministero della Salute).

14.2.2.1.2 L'analisi delle risorse destinate: la quantificazione dell'importo del SSN

Orbene, dalle indicazioni che precedono appare chiaro che la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio può derivare sia direttamente dal mancato finanziamento - statale o regionale - della spesa costituzionalmente necessaria, sia indirettamente dal mancato rispetto del principio di separazione contabile e di destinazione delle risorse finanziarie: il che ha precisi riflessi nei confronti di altri principi presidiati a livello costituzionale e, in particolare, può tradursi in una mancata garanzia dell'uguaglianza e della fruizione del fondamentale diritto all'assistenza.

La concreta applicazione del principio di separazione contabile e di destinazione delle risorse finanziarie, diretto precipitato del canone costituzionale dell'equilibrio di bilancio, ha richiesto pertanto un apposito approfondimento istruttorio.

14.2.2.1.3 L'analisi specifica dei finanziamenti e delle risorse destinate

Con nota istruttoria prot. 3696 del 23 marzo 2021, la Sezione ha richiesto l'ammontare dei finanziamenti, di competenza dell'esercizio 2020, assegnati ai singoli enti del Servizio sanitario regionale (SSR) e la produzione di copia dei relativi provvedimenti di assegnazione (delibere di Giunta e/o determinazioni dirigenziali). La Sezione ha, inoltre, richiesto la compilazione di tavole predisposte dalla stessa Sezione.

14.2.2.1.4 Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale

La legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario nazionale *standard*, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato. Nella tavola che segue sono riportati gli importi finali del finanziamento del Servizio sanitario nazionale a carico dello Stato per gli anni 2011-2020, intesi come risultato dello stanziamento iniziale al netto di tutte le manovre intervenute successivamente. Come si può vedere, il livello di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* è stato determinato in 120,517 mld per l'anno 2020.

Tavola n. 14.1

Finanziamento del servizio sanitario nazionale a carico dello Stato	
Anno	Importo finanziamento (€ mld.)
2011	106,905
2012	107,961
2013	107,004
2014	109,902
2015	109,715
2016	111,002
2017	112,577
2018	113,404
2019	114,474
2020 (*)	120,517

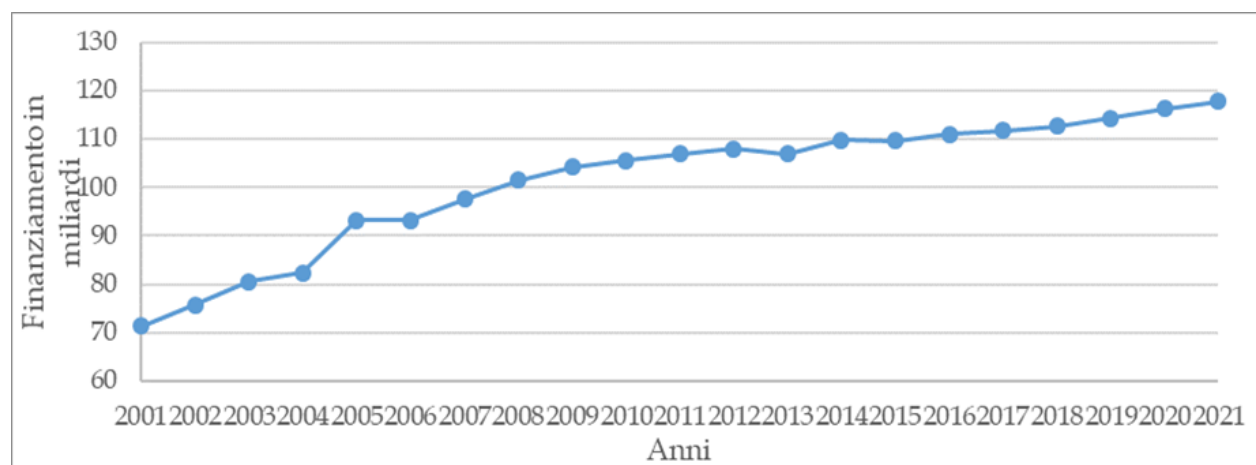
(*) L'importo per l'anno 2020 è comprensivo delle risorse di cui ai decreti emergenziali DL n. 18/2020, DL n. 34/2020 e DL n. 104/2020 - Intesa Stato-Regioni n. 227 del 17 dicembre 2020

Fonte: elaborazione Ministero della Salute su dati normativa e integrata per l'anno 2020 dalla Regione Emilia-Romagna

Nel grafico che segue viene illustrato il *trend* del finanziamento nel periodo 2001-2021.

Grafico 14-1

Finanziamento del Servizio sanitario nazionale a cui concorre ordinariamente lo Stato per gli anni 2001-2021



Fonte: Ministero della Salute (anni 2001-2016), Comitato interministeriale per la programmazione economica (delibere CIPE anno 2017) e Parlamento (Legge di stabilità per il 2019 per il triennio 2019-2021); importi in miliardi di euro.

Come si è avuto altresì modo di osservare, il citato fabbisogno sanitario nazionale *standard*, a partire dall'anno 2013, è quantificato tramite intesa, in coerenza con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza (art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68/2011) e tenendo, altresì, conto del quadro macroeconomico complessivo, oltreché del necessario rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti in ambito comunitario.

Va sottolineato infine che il sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, in virtù del d.lgs. 18 febbraio 2020, n. 56, è fondato sulla capacità fiscale regionale con l'introduzione, però, di alcune idonee misure perequative, quali il concorso al finanziamento con IRAP, addizionale regionale IRPEF e compartecipazione IVA.

14.2.2.1.5 Il volume in concreto di finanziamento ordinario del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) a carico dello Stato per il 2020

Come anticipato nel paragrafo precedente, il volume di finanziamento ordinario del Servizio sanitario nazionale (SSN) a carico dello Stato per il 2020, determinato dall'art. 1, comma 392, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è pari complessivamente a 120.517 mln di euro (Intesa Rep. Atti n. 227/CSR del 17 dicembre 2020, che ha modificato ed integrato l'Intesa Rep. Atti n. 55/CSR del 31 marzo 2020). L'importo di 120.517 mln viene ridotto di 164 mln e 500 mln di euro per il finanziamento, rispettivamente, del fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi (art.1, c. 400, l. 11 dicembre 2016, n.232) e del fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi (art.1 c. 401 l. n. 232/2016). Al netto di tali importi lo stanziamento iniziale è rideterminato in complessivi euro **119.853.027.755**, come evidenziato nella tavola 14.2.

Tavola n. 14.2

Fondo sanitario nazionale 2020	
(importi in milioni di euro)	
Descrizione	
Patto salute e legge stabilità	120.517
di cui : Intesa CSR n. 227 del 17 dicembre 2020 di modifica dell'Intesa CSR n. 55 del 31 marzo 2020	119.853
Contributo Fondo acquisto medicinali innovativi	664
Totale	120.517

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

La Regione precisa che l'importo per l'anno 2020, definito in euro 120.517 milioni, è comprensivo delle risorse di cui ai decreti emergenziali (d.l. 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020, n. 27, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n.77 e d.l. n. 14 agosto 2020, n. 104 convertito, con modificazioni, dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126) e dell'Intesa Stato-Regioni n. 227 del 17 dicembre 2020.

Nella tavola 14.3 viene analizzato il finanziamento del SSN. L'importo complessivo del finanziamento è pari ad euro 113.257,67 milioni ed è ottenuto togliendo dall'importo del finanziamento indistinto (119.853,03 mln di euro) le seguenti risorse: - finanziamento finalizzato per Regioni legato ad interventi

per l'emergenza sanitaria (3.575,83 mln di euro); - finanziamento vincolato e programmato per regioni e p.a. da ripartire (1.989,72 mln di euro); - finanziamento vincolato per altri enti (734,63 mln di euro); accantonamento (295,18 mln di euro).

Tavola n. 14.3

Finanziamento SSN come da Intesa CSR/227 del 17 dicembre 2020	
(valori in milioni di euro)	
119.853,03	Indistinto
3.575,83	Finalizzato per Regioni legato ad interventi adottati per emergenza sanitaria (D.L. n. 18/20, D.L. n. 34/20 e D.L. n. 104/2020) e già ripartiti
734,63	Vincolato per altri enti
1.989,72	Vincolato per Regioni e altre P.A. da ripartire
295,18	Accantonamento
113.257,67	TOTALE SSN

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

L'importo da ripartire a seguito dell'Intesa n. 227/CSR risulta quindi in concreto pari a 119.853,03 milioni ed è costituito dalle seguenti quote:

Tavola n. 14.4

Finanziamento da ripartire a seguito dell'Intesa	
(valori in milioni di euro)	
113.257,67	Indistinto
1.989,72	Vincolato per Regioni e P.A. da ripartire
3.575,83	Finalizzato per Regioni legato ad interventi adottati per emergenza sanitaria (D.L. n. 18/20, D.L. n. 34/20 e D.L. n. 104/2020) e già ripartiti
734,63	Vincolato per altri enti
295,18	Accantonamento
119.853,03	TOTALE SSN (Intesa Rep. Atti n. 227/CSR del 17 dicembre 2020)

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

14.2.2.1.6 Il finanziamento successivamente assegnato alla Regione Emilia-Romagna

Sulla base dell'Intesa n. 227/CSR del 17 dicembre 2020 di integrazione e modifica dell'Intesa n. 55/CSR del 31 marzo 2020, nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sulla proposta del Ministro della salute di deliberazione del CIPE concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio Sanitario Nazionale per l'anno 2020, il Fabbisogno per la Regione Emilia-Romagna, risulta così individuato:

Tavola n. 14.5

Fabbisogno di competenza 2020- Regione Emilia-Romagna (Intesa Rep. Atti 227/CSR del 17 dicembre 2020)	
(valori in euro)	
8.456.076.438,00	Indistinto (al lordo delle entrate proprie e al netto della mobilità interregionale e internazionale)
171.955.829,00	entrate proprie
510.000,00	Vincolato (medicina penitenziaria)

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

Nella tavola seguente sono rappresentate le fonti del finanziamento indistinto 2020 per la Regione Emilia-Romagna, *ante* mobilità e al lordo delle entrate proprie:

Tavola n. 14.6

Fonti finanziamento indistinto regionale (ante mobilità) - Intesa Rep. Atti n. 227/CSR del 17 dicembre 2020					
(valori in euro)					
Ricavi e entrate proprie	IRAP	Addizionale IRPEF	Integrazione D.Lgs. 56/2000	FSN	TOTALE
171.955.829	1.528.328.164	852.253.000	5.903.539.445	0	8.456.076.438

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

Nella tavola sotto riportata è calcolato il finanziamento *post* mobilità:

Tavola n. 14.7

Finanziamento post mobilità			
(valori in euro)			
Mobilità attiva	Mobilità passiva	finanziamento indistinto regionale (ante mobilità)	Totale finanziamento post mobilità
615.254.719	283.050.818	8.456.076.438	8.788.280.339

I valori della mobilità attiva e passiva si riferiscono alle prestazioni erogate in mobilità interregionale ed internazionale

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

L'erogazione di cassa finale dallo Stato è invece rappresentata nella tavola che segue:

Tavola n. 14.8

Erogazione di cassa dallo Stato							
(valori in euro)							
Totale Finanziamento Post mobilità (a)	Ricavi e entrate proprie (b)	Medicina penitenziaria (Finanz. Vincolato) D.Lgs. 233/1999 (c)	Medicina penitenziaria (Finanz. Vincolato) Legge 244/2007 (d)	Superamento ex-OPG (e)	Borse di Studio MMG (f)	sospensione di cassa VDA (g)	Totale da erogare per cassa (a-b+c+d+e+f-g)
8.788.280.339	171.955.829	510.000	10.091.470	4.076.376	4.193.360	452.535	8.634.743.181

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

14.2.2.1.7L'entità dell'importo assegnato alla Regione Emilia-Romagna

Le risorse assegnate alla Regione Emilia-Romagna a valere sul Finanziamento sanitario nazionale *standard* per l'anno 2020 (nota prot. C.d.c. n. 3213 del 19 febbraio 2021 e nella nota prot. C.d.c. n. 4527 del 3 maggio 2021), sono così ripartite:

- **8.549.042.486,00** euro di cui: **8.284.120.610,00** euro dal riparto del finanziamento del SSN approvato con Intesa Stato-Regioni (Rep. Atti n. 227/CSR di modifica e integrazione dell'Intesa

Rep. Atti n. 55/CSR); **264.921.877,00** euro dal riparto dei decreti emergenziali (104.894.202,00 euro ex d.l. n.18/2020 conv. con modificazioni dalla l. n.27/2020; 124.362.477,00 euro ex d.l. n.34/2020 conv. con modificazioni dalla l. n.77/2020; 35.665.198,00 euro ex d.l. 104/2020 conv. con modificazioni dalla l. n.126/2020). Tali risorse sono state contabilizzate alla voce CE AA0032 – “Finanziamento indistinto finalizzato da Regione” e nel modello CE COV20;

- **7.780.373,00** euro dalla ripartizione delle quote premiali approvata con Intesa Stato-Regioni (Rep. Atti n. 57/CSR del 31 marzo 2020);

Includono le risorse da Fondo sanitario vincolato, così composte:

- **84.743.896,00** euro dal riparto delle quote vincolate alla realizzazione degli obiettivi del PSN approvata con Intesa Stato-Regioni (Rep. Atti n. 56/CSR del 31 marzo 2020);
- **45.820.921,88** euro dal Fondo farmaci innovativi non oncologici 2020 (art. 1, comma 400 della Legge 232/2016);
- **35.830.745,56** euro dal Fondo farmaci innovativi oncologici 2020 (art. 1, comma 401 della Legge 232/2016);

Il Fondo sanitario regionale ammonta a euro **8.723.218.423,00**, come rappresentato nella **tavola 9**.

A cui si aggiungono **ulteriori risorse vincolate** per l'importo complessivo di **23.671.145,18 euro**, così determinate:

- **4.193.360,00 euro** per le borse di studio MMG (Intesa n. 55/CSR del 31 marzo 2020);
- **1.497.312,00 euro** per sperimentazione e remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie (Intesa n. 55/CSR del 31 marzo 2020 - Delibera CIPE 14 maggio 2020);
- **510.000,00 euro** per Medicina penitenziaria di cui al d.lgs. n. 230/99 – art. 1, comma 513 della L. n. 147/13 (Intesa n. 55/CSR del 31 marzo 2020);
- **10.091.470,00 euro** per Sanità penitenziaria ex DPCM 1/4/2008 (Intesa n. 55/CSR del 31 marzo 2020);
- **4.076.376,00 euro** per superamento OPG (Intesa n. 55/CSR del 31 marzo 2020);
- **240.614,80 euro** per la formazione dei medici di medicina generale di cui all'art. 12, comma 3, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60 – Corsi di formazione 2020/2022 (Intesa n. 184/CSR del 5 novembre 2020);
- **541.524,38 euro** per l'esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 euro (Intesa n. 160/CSR del 24 settembre 2020);
- **2.520.488,00 euro** per il finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus HCV di cui all'art. 25 sexies, comma 2 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8 (Intesa n. 226/CSR del 17 dicembre 2020).

L'ammontare complessivo delle risorse da Fondo sanitario vincolato è pari a euro 190.066.708,62.

Tavola n. 14.9

Risorse a disposizione del Servizio sanitario regionale DGR 1890/2020		
(valori in euro)		
	2019	2020
Riparto fabbisogno standard LEA	8.091.584.425,00	8.549.042.486,00 *
Obiettivi di Piano	89.971.170,00	84.743.896,00
Fondo farmaci innovativi	41.000.000,00	45.820.922,00
Fondo farmaci innovativi oncologici	41.000.000,00	35.830.746,00
altro (quota premiale)	1.923.350,00	7.780.373,00
Totale FSR	8.265.478.945,00	8.723.218.423,00

*L'importo per l'anno 2020 è comprensivo delle risorse di cui ai decreti emergenziali DL n. 18/2020, DL n. 34/2020 e DL n. 104/2020 - Intesa Stato-Regioni n. 227 del 17 dicembre 2020 pari a 264.921.877 euro

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

La tavola seguente mostra le risorse attribuite alla Regione Emilia-Romagna per l'emergenza sanitaria da Covid, di cui ai decreti-legge nn. 18, 34 e 104 del 2020, ad integrazione del finanziamento sanitario nazionale come stabilito dall'Intesa 227/CSR.

Tavola n. 14.10

Fonti di Finanziamento relativi alla integrazione dei finanziamenti SSN per Covid di cui ai DD.LL. NN. 18, 34 E 104 del 2020				
Intesa Rep. Atti n. 227/CSR del 17 dicembre 2020				
(valori in euro)				
FSN - finanziamento ex art. 18, c.1 del d.l. 18/20 conv. dalla l. 27/2020	Comp. IVA e FSN - finanziamento ex art. 1, c.11 del d.l. 34/2020	Comp. IVA e FSN - finanziamento ex art. 2, c.10 del d.l. 34/2020	FSN - finanziamento ex art. 29, c.8 del d.l. 104/2020 lista d'attesa	Totale
104.894.202	92.220.684	32.141.793	35.665.198	264.921.877

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

14.2.2.1.8 Il quadro riepilogativo delle somme assegnate dallo Stato

Il finanziamento indistinto *ante* mobilità, al lordo delle entrate proprie e al netto della mobilità interregionale e internazionale, è pari a 8.456.076.438 euro (tavola 14.5 e tavola 14.6) mentre lo stesso finanziamento al netto delle entrate proprie è pari a 8.284.120.609 euro (si veda anche la tavola 14.9 in corrispondenza al "Riparto fabbisogno standard LEA" l'importo di 8.549.042.486 euro è ottenuto dalla somma delle due voci 8.284.120.609 euro e 264.921.877 euro).

Il finanziamento indistinto *ante* mobilità pari a euro 8.284.120.609 è composto dalle seguenti voci: IRAP (1.528.328.164 euro), Addizionale IRPEF (852.253.000 euro), Integrazione d.lgs. 56/2000 (5.903.539.445 euro) e FSN (0 euro).

Il finanziamento *post* mobilità (tavola 14.7) pari a euro 8.788.280.339 è il risultato della somma del finanziamento indistinto (8.456.076.438 euro) e della mobilità passiva (283.050.818 euro) e sottraendo la mobilità attiva (615.254.719 euro).

La somma totale da erogare per cassa è pari a euro 8.634.743.181. La composizione di tale somma è rappresentata nella tavola 14.8.

14.2.2.1.9 Ulteriori risorse a disposizione da contributi POR FESR e POR FSE

Dalle risultanze istruttorie emerge che, relativamente ai costi riconducibili alla pandemia, le aziende sanitarie hanno potuto rappresentare contributi POR FESR e POR FSE per complessivi 250 milioni di euro.

Sul punto si richiama la DGR n. 856 del 13 luglio 2020 (*“Schema di accordo tra la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ministro per il sud e la coesione territoriale e la Regione Emilia-Romagna sulla riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali 2014-2020 ai sensi del comma 6, dell’art.242, del decreto -legge n. 34/2020 per contrasto all’emergenza covid-19”*) relativamente alla riprogrammazione dei fondi strutturali europei al contrasto dell’emergenza covid-19. La Regione nella propria relazione riguardo a note straordinarie di bilancio attuate nel 2020 per affrontare la situazione emergenziale (prot. Cdc 3214 del 19 febbraio 2021) ha dichiarato che “con deliberazione della Giunta regionale n. 856 del 13 luglio 2020 è stato approvato lo schema di accordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ministro per il Sud e la Coesione territoriale e la Regione Emilia-Romagna sulla riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali 2014-2020 per il contrasto all'emergenza Covid-19, accordo poi sottoscritto in data 16 luglio 2020 con il quale, tra l’altro:

- sono state individuate le risorse dei Programmi Operativi Regionali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (POR FSE) per la riprogrammazione volta al contrasto e alla mitigazione degli effetti dell’emergenza stabilendole in complessivi 250 milioni di euro, di cui 190 a valere sul POR FESR e 60 milioni a valere sul POR FSE;
- è stato stabilito che le risorse relative ai POR così individuate per la riprogrammazione sono mantenute nella dotazione degli stessi programmi e concorrono al finanziamento delle priorità “Emergenza sanitaria” per le spese sostenute per l’acquisto di apparecchiature e materiali sanitari, per l’assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario Nazionale, per le aree sanitarie temporanee e per il rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute;
- è stata prevista una opportuna riprogrammazione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) allo scopo di assicurare copertura ai progetti non più finanziati dai fondi europei e consentire così di riorientare le risorse dei POR 2014-2020, al finanziamento di tutte le iniziative di contrasto all’emergenza riconducibili alle citate priorità”.

14.2.2.2 Il finanziamento regionale aggiuntivo

Nella direzione precisata in precedenza, in cui cioè la preminenza del diritto alla salute richiede uno sforzo e una graduazione di priorità anche sul versante del finanziamento del fabbisogno, la verifica della Sezione ha riguardato indefettibilmente l’entità delle risorse destinate dalla Regione aggiuntivamente a quelle provenienti dallo Stato.

14.2.2.2.1 Le risorse messe autonomamente a disposizione dalla Regione

Dalla documentazione istruttoria (prot. C.d.c. n. 4527 del 3 maggio 2021) emerge che il Bilancio regionale ha stanziato per il 2020 risorse per complessivi euro 100,6 milioni:

- **70 mln euro** a supporto delle politiche regionali per la non autosufficienza (FRNA);
- **10,6 mln euro** a finanziamento delle misure di esenzione dal ticket sulla prima visita per le famiglie con almeno 2 figli a carico, deliberate, con decorrenza 1° gennaio 2019, dalla Giunta regionale con deliberazione n. 2076/2018;

- **20 mln euro**, in continuità con gli anni precedenti, a copertura delle perdite pregresse, a fronte degli ammortamenti non sterilizzati ante 2011.

A queste risorse si aggiungono:

- **94 mln euro** per aumenti contrattuali al personale dipendente per il rinnovo del triennio 2019-2021, cui si aggiungono i trascinamenti a regime del contratto 2016-2018 del personale del comparto e della dirigenza sanitaria per **oltre 76.000.000 euro**;
- **110 mln euro**, si tratta di risorse accantonate sul bilancio della Gestione Sanitaria Accentrata, messe a disposizione e utilizzate per far fronte al sensibile aumento dei costi avvenuto nel 2020 “con pesanti ricadute sui bilanci aziendali” a causa della situazione pandemica. Tali accantonamenti, come riferisce la Regione, sono stati possibili “valorizzando risparmi di sistema e obiettivi di appropriatezza, che hanno garantito tempo per tempo la sostenibilità del sistema regionale”.

La Regione dichiara, inoltre, che il Fondo sanitario regionale, in sede di programmazione del Fondo Regionale per la Non Autosufficienza (FRNA), garantisce un volume di risorse pari a 272,898 milioni di euro, in incremento rispetto al 2019 di 7 milioni, comprensivi, altresì, delle risorse a copertura dei rinnovi contrattuali nel settore *no-profit*.

Si evidenzia, per completezza, come nella DGR n. 2034 del 28 dicembre 2020 “*Finanziamento sanitario corrente anno 2020 – Applicazione dell’art. 20, comma 2, lett. A) del d.lgs. n.118/2011 e ss.mm.ii. – variazioni di bilancio*” la Regione metta a disposizione del Servizio sanitario regionale ulteriori risorse regionali previste per il finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA pari a: **19.400.000,00** euro di risorse previste nel Bilancio di previsione 2020-2022 nell’ambito della Missione 13 - Tutela della Salute, Programma 2 - Servizio sanitario regionale – finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA, in materia di indennizzi ex Legge 210/92 “Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati”.

14.2.2.3 Il successivo riparto da parte della regione nei confronti degli Enti del SSR

Dalle risultanze istruttorie emerge che con DGR n. 2339 del 22 novembre 2019 recante “*Prime indicazioni sulla programmazione 2020 per le Aziende del Servizio Sanitario Regionale*” è stato definito il livello delle risorse a finanziamento della spesa corrente del SSR per l’anno 2020, mantenendo, per la fase di avvio della programmazione regionale e aziendale 2020, il volume di finanziamento già definito a livello regionale e aziendale per il 2019 con la deliberazione n. 977/2019, per complessivi 8.393,617 milioni di euro, comprensivi di 52,684 milioni di euro a favore di ARPAE (Agenzia per la Prevenzione, l’ambiente e l’energia dell’Emilia-Romagna), e confermando, altresì, il quadro degli obiettivi sanitari, con le integrazioni di cui al punto 2 e al punto 3 della citata deliberazione n. 2339/2019.

Con delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 è stato dichiarato lo stato di emergenza sull’intero territorio nazionale per il rischio sanitario connesso all’epidemia da Covid-19.

La Regione, nella nota prot. C.d.c. n. 4527 del 3 maggio 2021, dichiara che la predisposizione dei bilanci preventivi economici 2020 delle Aziende sanitarie regionali ha subito un rallentamento dovuto alla inevitabile riconversione della programmazione sanitaria per fronteggiare l’emergenza pandemica.

La Regione, nella relazione (prot. Cdc n. 4527 del 3 maggio 2021) trasmessa a seguito di richiesta istruttoria (prot. C.d.c n.3696/2021), ha precisato che:

“Con la DGR n. 1890/2020 “Rideterminazione del finanziamento del Servizio sanitario regionale per l'anno 2020” rettificata per mero errore materiale con DGR n. 25/2021, è stato rideterminato il finanziamento complessivo in favore delle Aziende sanitarie regionali.

Per le Aziende USL è stato confermato il finanziamento a quota capitaria (che rappresenta circa l'83% del valore complessivo del finanziamento annuo) in relazione ai livelli essenziali e uniformi di assistenza, secondo criteri di equità e trasparenza, in base alla popolazione residente nel proprio ambito territoriale, con le opportune ponderazioni collegate alle differenze nei bisogni assistenziali e nell'accessibilità ai servizi. La formula allocativa, che oramai da molti anni, pur con affinamenti progressivi, è stata utilizzata per il finanziamento annuale, tiene conto dell'età e quindi dell'invecchiamento come misura principale di rischio.

Per il riparto delle risorse alle Aziende Ospedaliero-Universitarie e all'IRCCS (Istituto Ortopedico Rizzoli) si è proceduto nella direzione di definire modalità di finanziamento delle funzioni maggiormente correlate all'attività effettivamente prodotta. Per l'anno 2020 si è confermato, come per l'anno 2019, il finanziamento omnicomprensivo a funzione, nella misura del 15% dell'attività di ricovero ed ambulatoriale prodotta nel corso del 2016.

Il Fondo sanitario regionale concorre altresì al finanziamento del Fondo Regionale per la Non Autosufficienza (FRNA), istituito con legge regionale n. 27/2004, articolo 51, per la parte riferita all'assistenza anziani e disabili riconducibile ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il finanziamento 2020 di cui alla DGR n. 1890/2020 per livelli di assistenza è così ripartito:

- Prevenzione collettiva e sanità pubblica, 401.956.108 euro;
- Assistenza distrettuale, 4.285.652.720 euro;
- Assistenza ospedaliera, 3.869.214.032 euro”.

Tavola n. 14.11

Macro livello di assistenza	Sotto livello		Dati disponibili da DGR 1890/2020
Prevenzione	4,70%		401.956.108
Distrettuale	50,08%	Medicina di base	5,96%
		Farmaceutica	11,52%
		Specialistica	12,54%
		Territoriale	20,06%
Ospedaliera	45,22%		3.869.214.032

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

14.2.2.4 La destinazione in concreto delle risorse attribuite alla Regione Emilia-Romagna

È emerso, in occasione dell'analisi istruttoria della documentazione pervenuta, che la Regione Emilia-Romagna, con DGR n. 1890/2020, rettificata per mero errore materiale con DGR n. 25/2021, ha individuato le **risorse complessive disponibili** del Servizio sanitario regionale per l'anno 2020 per un importo complessivo di **8.800,049 milioni** di euro, ripartite nel modo seguente:

- 7.600,815 milioni di euro, così destinate: - al finanziamento dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) per quota capitaria assegnata alle Aziende USL per **7.104,642 milioni** di euro, - al finanziamento per funzioni e progetti a valenza sovra-aziendale e per specificità non riflesse dai criteri ordinari di finanziamento (es. emergenza 118, trapianti, progetto sangue etc.) pari a

108,815 milioni di euro. Sono altresì ricompresi nell'importo complessivo: - **265,898 milioni di euro** per il finanziamento del FRNA a carico del FSR; - **52 milioni di euro** per il finanziamento dell'ARPAE (Agenzia per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia-Romagna); - **14,74 milioni di euro** per il finanziamento del piano di miglioramento di accesso al PS e al sostegno dei *caregiver*; - **47,036 milioni di euro** per il piano attuativo della salute mentale e l'integrazione per la sanità penitenziaria.

- 115,068 milioni di euro finanziano l'integrazione alla quota capitaria delle Aziende USL e garantiscono sostegno all'equilibrio economico-finanziario aziendale;
- 73,827 milioni di euro per il finanziamento del Sistema integrato Servizio sanitario regionale - Università;
- 185,601 milioni di euro finanziano la qualificazione dell'assistenza ospedaliera delle Aziende Ospedaliere-Universitarie e dell'IRCCS, nonché il sostegno all'equilibrio economico-finanziario aziendale;
- 38,682 milioni di euro sono destinati al finanziamento delle strutture e delle funzioni regionali e dell'innovazione; sono ricompresi 3,5 milioni di euro per le iniziative di cui alla legge regionale 19/2018 in materia di prevenzione;
- 521,134 milioni di euro finanziano ulteriori spese, fondi specifici e accantonamenti e comprendono, nel dettaglio:
 - 25,000 milioni di euro destinati al Fondo risarcimento danni da responsabilità civile per far fronte ai risarcimenti assicurativi di seconda fascia (sinistri oltre la soglia di 250.000 euro) di cui al "Programma regionale per la prevenzione degli eventi avversi e la gestione diretta dei sinistri derivanti da responsabilità civile nelle aziende sanitarie"; tali risorse sono accantonate nel bilancio della GSA;
 - 17,217 milioni di euro del Fondo nazionale per il finanziamento dei costi per l'acquisizione dei farmaci innovativi non oncologici;
 - 53,589 milioni di euro del Fondo nazionale per il finanziamento dei costi per l'acquisizione dei farmaci innovativi oncologici;
 - 28,272 milioni costituiscono il Fondo aggiuntivo regionale quale concorso finanziario ai costi per l'acquisizione dei farmaci oncologici ad alto costo o potenzialmente innovativi (non ricompresi nei fondi dei farmaci innovativi);
 - 32,780 milioni di euro per il finanziamento dei costi per i fattori della coagulazione del sangue per il trattamento di pazienti emofilici;
 - 38,823 milioni per il finanziamento degli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'esercizio 2020 relativi alle immobilizzazioni entrate in produzione entro il 31.12.2009;
 - 18,211 milioni sono destinati alla copertura dell'impatto della mobilità infra-regionale;
 - 170,194 milioni di euro sono destinati al finanziamento degli oneri contrattuali del personale dipendente e convenzionato;
 - 22,700 milioni finanziano la ricaduta delle politiche regionali in tema di rimodulazione del *super-ticket*;
 - 19,869 milioni per il sostegno alla minor partecipazione alla spesa da parte dei cittadini (*ticket* 2020);
 - 18,157 milioni per il sostegno alle Aziende USL per la copertura costi per acquisti di dispositivi di protezione individuali (DPI) effettuati da strutture socio-sanitarie per emergenza Covid-19;

- 50 milioni di euro quale finanziamento straordinario all'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma al fine di garantire, nella fase iniziale della pandemia, la liquidità necessaria all'acquisizione centralizzata per tutte le aziende sanitarie dei dispositivi di protezione individuali e dei dispositivi medici necessari al contrasto della diffusione del Covid-19;
- 26,323 milioni di euro restano accantonati a copertura degli oneri connessi al trasferimento in capo al SSN delle certificazioni INAIL e alle politiche nazionali in tema di RIA, nonché per fronteggiare eventuali ulteriori esigenze;
- 264,922 milioni di euro di cui ai citati decreti emergenziali d.l. n. 18/2020, d.l. n. 34/2020 e d.l. n. 104/2020.

Nella tavola che segue si riportano i dati del Finanziamento sanitario ordinario per l'anno 2020 (DGR. n. 1890/2020, come rettificato dalla DGR. n. 25/2021, DGR n. 2034/2020 e DD n. 23351/2020):

Tavola n. 14.12

Finanziamento sanitario ordinario anno 2020 (D.G.R. n. 1890/2020 come rettificata dalla D.G.R. n. 25/2021, D.G.R. n. 2034/2020 e DD n. 23351/2020)	
Finanziamento indistinto	8.556.822.859
Finanziamento indistinto (al netto delle entrate proprie) - Intesa n. 227 del 17 dicembre 2020	8.284.120.609
Finanziamento indistinto da FSN - Quota finalizzata - Risorse Covid (D.L. 18/2020 - D.L. 104/2020 - DL 104/2020) - Intesa n. 227 del 17 dicembre 2020	264.921.877
Quota premiale - Decreto Ministeriale 1 luglio 2020 pubblicato in G.U. Serie generale n. 307 del 11.12.2020 (Intesa CSR n. 57 del 31 marzo 2020)	7.780.373
Finanziamento vincolato	190.066.708,62
Obiettivi di Piano - Intesa 56/CSR del 31 marzo 2020	84.743.896,00
FSN - Medicina penitenziaria (D.Lgs. 233/1999) - Intesa 55/CSR del 31 marzo 2020	510.000,00
FSN - Borse di studio MMG - Intesa 55/CSR del 31 marzo 2020	4.193.360,00
FSN - incremento borse di studio MMG - Intesa 184/CSR del 5 novembre 2020	240.614,80
FSN - Sanità penitenziaria - Intesa 55/CSR del 31 marzo 2020	10.091.470,00
FSN - superamento degli ex OPG - Intesa 55/CSR del 31 marzo 2020	4.076.376,00
FSN - acquisto medicinali innovativi - comunicazione Ministero Salute del 16 febbraio 2018 pubblicato in G.U. Serie generale n. 881 del 7 aprile 2018 Intesa 239/CSR del 21 dicembre 2017	45.820.921,88
FSN - acquisto medicinali innovativi oncologici - comunicazione Ministero Salute del 16 febbraio 2018 pubblicato in G.U. Serie generale n. 881 del 7 aprile 2018 Intesa 239/CSR del 21 dicembre 2017	35.830.745,56
FSN - Sperimentazione e remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie - Intesa CSR n. 33 del 7 marzo 2019	1.497.312,00
FSN - Esenzione percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 euro - Intesa CSR n. 160 del 24 settembre 2020	541.524,38
FSN - Screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus HCV - Intesa CSR n. 226 del 17 dicembre 2020	2.520.488,00
Payback ordinario - risorse disponibili	107.766.631,86
RISORSE PER IL FINANZIAMENTO ORDINARIO DEL SSR DI CUI ALLE D.G.R. n. 1890/2020 come rettificata dalla D.G.R. n. 25/2021, D.G.R. n. 2034/2020 e DD n. 23351/2020)	8.854.656.199,48

Fonte: rielaborazione Corte dei conti - Sezione regionale di controllo su dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

14.2.2.4.1 In particolare: le entrate relative al finanziamento indistinto

Nella tavola che segue sono rappresentati gli accertamenti delle entrate destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale, così come risultano dal progetto di legge sul rendiconto dell'esercizio 2020, presentato dalla Giunta regionale:

ENTRATE ACCERTATE 2020 (FINANZIAMENTO SANITARIO ORDINARIO CORRENTE)		
Capitolo	Descrizione	Importo accertamento in euro
E00340	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE - IRAP - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' (TITOLO I D.LGS. 15 DICEMBRE 1997, N. 446; ART. 20 D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)	1.528.328.164,00
E00405	ADDITIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' (ART. 50, D.LGS. 15 DICEMBRE 1997, N. 446; ART. 20, D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)	852.253.000,00
E01310	COMPARTICIPAZIONE 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)	6.027.901.923,00 *
E01320	COMPARTICIPAZIONE REGIONALE ALL'IVA - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' PER LA COPERTURA DEGLI ONERI DERIVANTI DALLE PRESTAZIONI EROGATE IN REGIME DI MOBILITA' SANITARIA ATTIVA INTERREGIONALE (ART. 2, D.LGS. 18 FEBBRAIO 2000, N. 56; ART. 20, D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118)	324.019.016,00
E01330	COMPARTICIPAZIONE REGIONALE ALL'IVA - QUOTA DESTINATA ALLA SANITA' PER LA COPERTURA DI QUOTA PARTE DEGLI ONERI DERIVANTI DALLE PRESTAZIONI EROGATE IN REGIME DI MOBILITA' SANITARIA ATTIVA INTERNAZIONALE (ART. 2, D.LGS. 18 FEBBRAIO 2000, N. 56; ART. 20, D.LGS. 23 GIUGNO 2011, N. 118; ART. 1, COMMI 82-84 LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 228; DPR 24 NOVEMBRE 2017, N. 224)	8.184.885,00
E02601	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LO SCREENING GRATUITO AL FINE DI PREVENIRE, ELIMINARE ED ERADICARE IL VIRUS DELL'EPATITE C (HCV) (ART. 25 SEXIES DECRETO LEGGE 30 DICEMBRE 2019, N. 162)	2.520.488,00
E02602	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)	84.743.896,00
E02608	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)	4.674.589,60
E02614	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)	510.000,00
E02616	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, DPCM 1 APRILE 2008)	10.091.470,00
E02618	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)	4.076.376,00
E02622	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE - ALTRE QUOTE A DESTINAZIONE VINCOLATA (ART. 39 D. LGS. 15 DICEMBRE 1996 N. 446)	960.576,28
E02630	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LA REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI E DELLE FUNZIONI ASSISTENZIALI EROGATE DALLE FARMACIE (ART. 1, D.LGS. 3 OTTOBRE 2009, N. 153; ART. 1, COMMI DA 403 A 406 LEGGE 27 DICEMBRE 2017, N. 205)*	1.497.312,00
E02632	TRASFERIMENTO DALLO STATO PER QUOTE PREMIALI A VALERE SULLE RISORSE DEL SSN (ART. 2, COMMA 67-BIS, LEGGE 23 DICEMBRE 2009, N. 191; ART. 9, COMMA 2, D.LGS. 6 SETTEMBRE 2011, N. 149)	7.780.373,00
E02634	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE - QUOTA INDISTINTA FINALIZZATA PER IL POTENZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE IN RELAZIONE ALL'EMERGENZA COVID-19 (ART. 1 COMMI 1 E 6, ARTT. 2, 5, 8 E 17 D. L. 9 MARZO 2020, N. 14; DM MEF 10 MARZO 2020; ARTT. 1, 3 E 18 D. L. 17 MARZO 2020, N. 18)	104.894.202,00
E02635	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE - QUOTA INDISTINTA FINALIZZATA A CORRISPONDERE TEMPESTIVAMENTE ALLE RICHIESTE DI PRESTAZIONI AMBULATORIALI, SCREENING E DI RICOVERO OSPEDALIERO NON EROGATE NEL PERIODO DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID 19 NONCHÉ PER RIDURRE LE LISTE DI ATTESA (ART. 29 DL 14 AGOSTO 2020, N. 104)	35.665.198,00
E02638	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER L'ESESIONE DELLE PERCENTUALI DI SCONTO PER LE FARMACIE CON FATTURATO INFERIORE A 150.000,00 EURO (ART.1, COMMA 40, LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662; ART. 1, COMMI 551 E 552 LEGGE 30 DICEMBRE 2018, N. 145)	1.083.048,76
E02642	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 400, LEGGE 11 DICEMBRE 2016, N. 232; D.M. 16 FEBBRAIO 2018)	45.820.921,88
E02644	ASSEGNAZIONE DELLO STATO DELLE RISORSE A VALERE SUL FONDO PER IL CONCORSO AL RIMBORSO ALLE REGIONI PER L'ACQUISTO DI FARMACI INNOVATIVI ONCOLOGICI (ART. 1, COMMA 401, LEGGE 11 DICEMBRE 2016 N. 232; ART.1, COMMA 593, LEGGE 23 DICEMBRE 2014 N. 190; D.M. 9 OTTOBRE 2015)	35.830.745,56
E04100	ENTRATE PER PRESTAZIONI SANITARIE EROGATE DA AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE A RESIDENTI IN ALTRE REGIONI ITALIANE O A CITTADINI DI STATI STRANIERI, REGOLATE IN MOBILITA'	283.050.818,00
TOTALE		9.363.887.003

*Include le risorse di cui al DL n. 34/2020 per 124.362.477 euro

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

Nella tavola 14.12 viene evidenziato l'importo totale del finanziamento indistinto pari a 8.556.822.859 euro. Tale importo è costituito dalle seguenti voci: - finanziamento indistinto al netto delle entrate proprie - Intesa 227/CSR del 17 dicembre 2021 (8.284.120.609 euro); - finanziamento indistinto da FSN finalizzato Risorse Covid (dd.ll. n. 18/2020, n. 34/2020 e n. 104/2020), (264.921.877 euro); - quota premiale – Intesa Rep. Atti n. 57/CSR del 31 marzo 2020 (7.780.373 euro).

Con nota prot. Cdc n. 5735 del 8 giugno 2021 la Regione, a seguito di richiesta della Sezione, ha precisato che la differenza di importi tra la tavola 14.13 (euro 9.363.887.003) e la tavola 14.12 (euro 8.854.656.199), pari a euro **509.320.804**, è composta dalle seguenti voci:

- il finanziamento sanitario ordinario per l'anno 2020 di cui alla tav. 14.12, che è esposto al netto delle risorse derivanti dalla **mobilità sanitaria interregionale ed internazionale** (finanziamento ANTE mobilità) che sono invece evidenziate nella tav. 14.13 degli accertamenti (capitoli di entrata E01320, E01330 ed E04100) per un importo complessivo di euro (+) 615.254.719;

- il **pay-back** per l'importo di euro (-) 107.766.632, che è inserito tra le voci del finanziamento ordinario corrente (tav. 14.12) ma non è evidenziato in tav. 14.13, in continuità con gli esercizi precedenti;

- nella tav. 14.13 sono esposte risorse accertate a bilancio regionale ma non rientranti nelle assegnazioni a valere sul finanziamento sanitario ordinario corrente per l'anno 2020, in quanto rientranti nell'ambito del **Fondo Sanitario Vincolato**. Esse sono:

- all'interno del capitolo E02638 per un importo di euro (+) 541.524 relativo alla quota 2019 per l'esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 euro di cui all'art. 1, comma 40 della l. 23 dicembre 1996, n. 662 e all'art. 1, commi 551 e 552 della l. 30 dicembre 2018, n. 145; tale quota è stata assegnata con l'Intesa Rep. Atti n. 160/CSR del 24 settembre 2020 a valere sul 2019 e pertanto non concorre alla formazione del finanziamento sanitario ordinario corrente 2020;
- all'interno del capitolo E02608 della tav. 14.13 è incluso un importo di euro (+) 240.615 relativo ad assegnazioni statali per le ulteriori borse di studio per la formazione specifica in medicina generale accertate sul bilancio regionale 2020 ma rientranti nel finanziamento ordinario corrente del 2019;
- al capitolo E02622 sono accertate euro (+) 960.576 assegnate con il decreto 14 novembre 2019 del Ministero dell'Economia e delle Finanze recante "*Assegnazione delle risorse finanziarie all'Ente strumentale alla Croce Rossa italiana, all'Associazione della Croce Rossa italiana e alle regioni per l'anno 2019*" che, pur essendo risorse provenienti dal FS vincolato, non sono considerate dal Ministero della Salute come rientranti nel finanziamento vincolato (voce AA0040 del CE), bensì come risorse extra-fondo vincolato (voce AA0150 del CE).

Di seguito si espone la tavola contenente gli incassi dei capitoli di entrata relativi al finanziamento indistinto così come indicati dalla Regione in risposta alla nota istruttoria della Sezione, prot. C.d.c. n. 3696/2021, acquisita al prot. C.d.c. n. 4527/2021.

Tavola n. 14.14

INCASSI 2020 (FINANZIAMENTO INDISTINTO SSR)		
Capitolo	Descrizione	Importo complessivo incassi in euro
E00340	Irap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	913.850.689
E00405	Addizionale regionale sull'IRPEF finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	819.474.830
E01310	Compartecipazione regionale all'IVA finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	5.601.460.495 *
E01320	Compartecipazione regionale all'IVA per mobilità sanitaria extraregionale attiva	323.566.481
E01330	Compartecipazione regionale all'IVA per mobilità sanitaria internazionale attiva	8.184.885
E04100	Entrate per prestazioni sanitarie erogate da Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale a cittadini residenti in altre Regioni regolate in mobilità	283.050.818
E02634	Trasf. Stato Potenz. SSN Covid-19 DL 14/20 e 18/20	104.894.202
E02635	Trasf. Stato FSN riduzione liste attese post Covid	35.665.198
TOTALE		8.090.147.597

*Include le risorse di cui al DL n. 34/2020 per 124.362.477 euro

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

La Regione ha precisato che non esiste un conto bancario per la gestione della pandemia, ma tutte le risorse relative ai decreti emergenziali spettanti alla Regione Emilia-Romagna sono affluite nel conto bancario della sanità.

Inoltre, con riferimento alle somme raccolte quali liberalità in denaro (con l'attivazione della campagna "*Insieme si può, l'Emilia-Romagna contro il coronavirus*"), l'Amministrazione regionale ha dichiarato che tali somme sono confluite nel conto corrente attivato dall'Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile, presso UNICREDIT BANCA SPA, e periodicamente trasferite, anche nel rispetto dell'art. 3

dell'ordinanza CDPC n. 664/2020, alla contabilità speciale n. 6185; al di fuori del perimetro sanitario e anche del perimetro contabile dell'ente Regione.

14.2.2.5 La spesa complessivamente dedicata alla sanità dalla Regione Emilia-Romagna

Alla luce delle coordinate normative e dei dati sin qui forniti risulta che nel 2020 la spesa da rendiconto della sanità della Regione Emilia-Romagna (dato riferito agli impegni di spesa su capitoli perimetrati sanità ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011) ammonta a 9.608,13 milioni di euro, con un'incidenza dello 83,97 per cento del totale della spesa regionale corrente pari a 11.441,74 mln di euro.

Tavola n. 14.15

RAPPORTO TRA SPESA SANITARIA E SPESA CORRENTE - 2018/2020						
(Importi in milioni di euro)						
ANNO	IMPEGNI			PAGAMENTI		
	REGIONE	SANITA' (Missione 13)	%	REGIONE	SANITA' (Missione 13)	%
2018	10.501,95	9.171,07	87,33	9.890,13	8.764,62	88,62
2019	10.700,70	9.276,72	86,69	10.182,51	8.953,90	87,93
2020	11.441,74	9.608,13	83,97	10.562,65	9.228,70	87,37
TOTALE	32.644,38	28.055,92	85,94	30.635,28	26.947,21	87,96

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

Nella tavola 14.16 sono elencati gli impegni riferibili al settore sanitario, suddivisi per Missioni. L'ammontare degli impegni della missione 13 (euro 9.645.417.982,81) include anche le spese in conto capitale (escluse, invece, in tavola 14.15 ai fini di un coerente rapporto tra spesa sanitaria e spesa corrente regionale).

Tavola n. 14.16

Spese settore sanitario	
(valori in euro)	
Missioni	Impegni
Missione 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	191,03
Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	100.469.060,00
Missione 13 - Tutela della Salute	9.645.417.982,81
Missione 99 - Servizi per conto terzi (partite di giro)	2.083.317.328,55
Missione	-
Missione	-
totale	11.829.204.562,39

Fonte: rielaborazione Corte dei conti su dati Intesa Conferenza Stato-Regioni, Rep. Atti n.

14.2.3 Le conseguenze applicative del principio di priorità della destinazione delle risorse alla tutela della salute

La conseguenza applicativa del principio più sopra riportato, afferente cioè alla dinamica dei rapporti anche finanziari tra diritto alla salute e altri diritti la cui tutela sia intestata alla potestà amministrativa della Regione, è dunque che le manifestazioni di autonomia sul piano finanziario devono avere dei riflessi consistenti sul piano della rappresentanza politica e della responsabilità legata all'uso delle risorse, nonché su quello della effettiva garanzia dei diritti, in particolare sociali: i controlli della Corte dei conti sono



funzionali alla verifica di tale responsabilità, da cui l'autonomia non può prescindere, e della concreta fruizione, correlata alla destinazione adeguata delle risorse, dei diritti in questione.

14.2.3.1 A) L'esigenza di una verifica simmetrica a cascata

Come si è avuto modo di sottolineare in occasione della precedente parifica, recenti decisioni della Corte costituzionale - le sentt. nn. 10/2016, 169/2017 e 197/2019, di ulteriore tenore rispetto a quelle finora esaminate – hanno raccomandato la simmetrica evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato, quanto nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici, e la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento, che è «strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente»⁷⁸.

La Sezione ha operato la verifica anzidetta in occasione del controllo effettuato sui bilanci degli enti del SSR, programmato con deliberazione n. 121/2020/INPR del 9 dicembre 2020 e che ha riguardato alcune Aziende sanitarie per l'esercizio 2019.

14.2.3.1.1 La destinazione delle risorse e l'erogazione agli enti del SSR del 100 per cento delle risorse (a norma dell'art.3, comma 7, d.l. n. 34/2020)

Il canone dell'equilibrio di bilancio richiede la verifica della necessaria copertura delle funzioni da parte delle aziende USL e degli altri enti del SSR: la problematica afferente la piena finanziabilità del Servizio sanitario regionale, e quindi di una possibile inosservanza del precetto contenuto nell'art. 81 Cost, può infatti *“causare la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., nei casi in cui eventuali disposizioni di legge trasferiscano “a cascata”, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie (in tal senso sentenza n. 275 del 2016)”*⁷⁹.

Il relativo profilo di verifica ha riguardato l'adempimento previsto dal citato decreto-legge n. 34/2020, art. 117, comma 3, che deroga a quanto disposto all'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che prevedeva l'erogazione del 95 per cento delle risorse entro il 31 dicembre e il restante 5 per cento entro il 31 marzo dell'anno successivo. L'art. 117, comma 3 del d.l. 34/2020 prevede, quindi, per l'anno 2020 che *“le regioni garantiscono l'erogazione ai rispettivi Servizi sanitari regionali, entro la fine dell'anno, del 100 per cento delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”*.

La Regione precisa, al punto 27.c della propria relazione, che *“In attuazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 7, del d.l. n. 35/2013, come modificato dall' articolo 117, comma 3 del d.l. 34/2020, è stato erogato al Sistema Sanitario Regionale, entro il 31 dicembre 2020, il 100 % delle somme trasferite dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN inclusi i decreti emergenziali, delle risorse autonome regionali e delle risorse da Payback; di tali somme, il 3,30% risulta ‘rimanente in GSA’”*.

⁷⁸ Corte cost. n. 169/2017, p.to 9.3.2 Considerato in diritto.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 169/2017.

Dichiara, inoltre, di aver erogato nell'anno solare 2020 al proprio SSR, risorse statali incassate in anni precedenti per un ammontare pari a euro 31.975.197,96.

Si visualizza di seguito la tavola che l'Amministrazione regionale ha riportato nella propria relazione (punto 27.c della nota prot. Cdc n. 4527/2021) e che, come la stessa Amministrazione riferisce, "ha inviato al MEF in sede di verifica dei conti sanitari 2020 di cui all'articolo 1, comma 174, della Legge 311/2004 s.m.i."

Tavola n. 14.17

Articolo 3, comma 7, decreto legge n. 35/2013 come modificato dall'articolo 117, comma 3, del decreto legge n. 34/2020*

REGIONE EMILIA ROMAGNA		Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020					
Risorse da Stato**	Trasferite da Stato	GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	Totale trasferite da Regione a SSR***	% trasferimento
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti e trasferimenti	di cui rimanente in GSA			
	(a)	(b)-(b)-ter	(b)-bis	(b)-ter	(c)	(d)-(b)-(c)	(e)-(d)/(a)
Risorse finanziamento ordinario 2020	8.573.829.561	170.923.471	59.561.045	111.362.426	8.402.906.090	8.573.829.561	100%
Risorse Covid ex decreti legge nn. 18/2020 34/2020 e 104/2020	264.921.877	-	-	-	264.921.877	264.921.877	100%
Risorse finanziamento vincolato 2020	187.546.221	106.648.903	-	106.648.903	80.897.317	187.546.221	100%
Risorse finanziamento ante 2020	177.497.633	22.602.738	22.602.738	-	154.894.895	177.497.633	100%
Totale risorse finanziamento ordinario 2020 e ante	9.203.795.292	300.175.112	82.163.783	218.011.329	8.903.620.179	9.203.795.292	100%

(A) L'importo corrisponde a quello comunicato con NOTA MEF - RGS - Prot. 102833 del 26/06/2020 - U di euro 8.698.192.038,00 al netto della quota di IVA riferita alle assegnazioni di cui al DL 34/2020 indicato nella riga successiva per euro 124.362.477,00

(B) Le risorse erogate al proprio SSR nell'anno solare 2020, che la Regione ha incassato dallo Stato in anni precedenti sono pari a 31.975.197,96 euro.

Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020		Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020					
Risorse fiscali autonome regionali	Trasferite da Stato	GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	totale trasferite da Regione a SSR	% trasferimento
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti fornitori	di cui rimanente in GSA			
	(a)	(b)	(b)-bis	(c)	(d)-(b)-(c)	(e)-(d)/(a)	
Finanziamento regionale aggiuntivo per equilibrio bilancio da leva fiscale obbligatoria	-	-	-	-	-	-	#DIV/0!

Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020		Trasferite da Regione a SSR entro il 31.12.2020					
Ulteriori risorse destinate al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali (art. 20 d.lgs. n. 116/1998)	Previsione da bilancio regionale	GSA			Trasferite ad Aziende del SSR	totale trasferite da Regione a SSR	% trasferimento
		Totale	di cui utilizzato dalla GSA per pagamenti fornitori	di cui rimanente in GSA			
	(a)	(b)	(b)-bis	(c)	(d)-(b)-(c)	(e)-(d)/(a)	
Finanziamento regionale aggiuntivo per extralea L. 210/92)	18.370.884	261.312	-	261.312	18.109.572	18.370.884	100%
Finanziamento regionale aggiuntivo per extralea	10.600.000	-	-	-	10.600.000	10.600.000	100%
Finanziamento regionale aggiuntivo per equilibrio bilancio	-	-	-	-	-	-	-
Ulteriori risorse regionali destinate al SSR	70.000.000	-	-	-	70.000.000	70.000.000	100%
Ulteriori risorse regionali per Covid destinate al SSR	0	-	-	-	-	-	0%
Risorse regionali per ripiano disavanzi anni pregressi	20.000.000	-	-	-	20.000.000	20.000.000	100%
Payback	107.766.632	92.942.899	-	92.942.899	14.823.733	107.766.632	100%
Totale risorse aggiuntive regionali	226.737.516	93.204.211	-	93.204.211	133.533.305	226.737.516	100%
Totale risorse Stato+Regione	9.430.532.807	393.379.323	82.163.783	311.215.540,15	9.037.153.484	9.430.532.807	100%

*Per l'anno 2020 le regioni garantiscono l'erogazione ai rispettivi Servizi sanitari regionali, entro la fine dell'anno, del 100 per cento delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale.

**Si rammenta di inserire unicamente le risorse trasferite al proprio SSR nell'anno solare 2020 e che la regione ha incassato dallo Stato nello stesso anno solare 2020 a titolo di finanziamento; le eventuali risorse erogate al proprio SSR nell'anno solare 2020 ma che la regione ha incassato dallo Stato in anni precedenti devono essere segnalate in nota in calce nella presente tabella e data evidenza nella propria relazione.

***Si fa presente che il totale trasferito riportato nella colonna (d), non può essere superiore all'importo riportato nella colonna (a)

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

La Regione ha illustrato in modo dettagliato la composizione del finanziamento rimasta in carico alla GSA. Si riporta quanto descritto:

“L’importo di 311.215.540,15 euro indicato nella colonna “di cui rimanente in GSA” si riferisce alle seguenti risorse:

Tavola n. 14.18

Composizione del finanziamento rimasta in carico alla GSA			
(importi in euro)			
Quota risorse e Payback		“Di cui Rimanente in GSA”	Descrizione risorse (risposta nota istruttoria, prot. Cdc. n. 4527/2021)
Quota risorse trasferite dallo Stato a finanziamento ordinario 2020	8.473.829.561	11.362.425	111.362.425 euro corrispondenti a quota parte del finanziamento indistinto FSR 2020 di cui 66.247.929 euro assegnati con DGR n. 120/2021 e in corso di erogazione alle Aziende del SSR; 45.114.496,16 euro di somme accantonate al Bilancio della GSA (25 milioni di euro per far fronte alla gestione dei sinistri in regime di autoassicurazione; 8.184.885,00 euro quale saldo di mobilità sanitaria internazionale di cui alla Tabella C dell’Intesa n. 55/CSR del 31.03.2020; 7.780.373,00 euro di quota premiale anno 2020 oltre a risorse destinate ai fornitori di beni e servizi gestiti direttamente dalla GSA per il differenziale;
Quota risorse trasferite dallo Stato a finanziamento vincolato 2020	187.546.221	106.648.903,00	106.648.903 euro di quote vincolate FSN 2020 erogate dal Ministero non trasferite alle Aziende sanitarie entro il termine dell’esercizio; in particolare si tratta : degli Obiettivi del Piano Sanitario 2020 per 84.743.896 euro; di quota parte delle risorse incassate per i farmaci innovativi non oncologici per 10.845.820; delle risorse relative alla Formazione specifica MMG per euro 4.193.360; delle risorse per il superamento degli ex-OPG per 4.076.376; delle ulteriori borse di studio per MMG di euro 240.614; delle risorse relative alla medicina penitenziaria per 510.000 euro; delle risorse relative alla sperimentazione e remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie per euro 1.497.312; delle risorse per l’esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 euro, pari ad euro 541.524;
Quota finanziamento regionale aggiuntivo per extralea l.210/92 trasferita da Regione	18.370.884	euro 261.312	261.312 euro di risorse regionali destinate alla copertura degli indennizzi per danni da emotrasfusioni di cui alla Legge 210/92 che sono stati assegnati alle Aziende sanitarie con delibera di Giunta Regionale n. 120 del 28.01.2021.
Payback	107.766.632	92.942.898,00	92.942.898,58 euro di risorse da Payback allocate al bilancio della GSA di cui: 75.581.304,57 euro per versamenti effettuati nel corso del 2020 da parte delle aziende farmaceutiche a titolo di pay-back delle somme dovute per il riporto dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti ai sensi delle disposizioni contenute nell’art. 15, commi 7 e 8 D.L. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 nonché nell’art. 1, comma 398 legge 11 dicembre 2016, n. 232), registrato alla voce AA910; di questi, euro 75.167.354,69 sono acquisti diretti anno 2018, in ottemperanza alla DD AIFA n. 128/2020 come modificata dalla successiva DD n. 79/2021 (accertamento n. 644/2020 su capitolo E04542) ed euro 413.939,88 sono acquisti diretti anno 2019, in ottemperanza alla DD AIFA n. 1313/2020 (accertamento n. 2689/2020 su capitolo E04542); 17.361.594,01 euro per Ulteriore Pay-back registrato alla voce AA920 in relazione alle somme ricevute dalle aziende farmaceutiche a titolo di ripiano della spesa farmaceutica ai sensi dell’art. 11, comma 6 del D.L. 78/2010 convertito con modificazioni nella L. n. 122/2010 e ai sensi dell’art. 1, comma 796, lett. g) della legge n. 296/2006; degli indennizzi per danni da emotrasfusioni di cui alla Legge 210/92 che sono stati assegnati alle Aziende sanitarie con delibera di Giunta Regionale n. 120 del 28.01.2021.

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

Per ultimo, la Sezione desidera evidenziare quanto segue.

Dall'analisi dei Bilanci degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale è emersa l'esistenza di importanti poste di **crediti v/Regione** afferenti a risorse di parte corrente che debbono essere trasferite alle aziende USL e che, tuttavia, permangono nella disponibilità della Regione o della GSA.

A titolo di esempio si richiamano di seguito le seguenti situazioni creditorie relative ai Bilanci 2019: - l'Azienda USL di Modena con crediti v/Regione, risalenti al 2015 ed anni precedenti, relativi a risorse di parte corrente per l'importo di euro 13.243.330; - l'Azienda USL di Ferrara con crediti v/Regione, risalenti al 2015 ed anni precedenti, relativi a risorse di parte corrente per l'importo di euro 1.917.832; (cfr. deliberazioni n. 101/2021/PRSS; n. 85/2021/PRSS).

Si ricorda che l'esistenza di crediti vetusti verso la Regione potrebbe comportare, per le Aziende sanitarie, problemi di liquidità e quindi l'esigenza di ricorrere alle anticipazioni di tesoreria.

Con la nota del 10 luglio 2021 e in sede di contraddittorio in data 12 luglio 2021 la Regione ha evidenziato che i crediti v/Regione afferenti a risorse di parte corrente risalenti al 2015 e anni precedenti sono, per gli importi più rilevanti, riferiti a progetti di ricerca, riportando altresì il percorso amministrativo seguito dall'Agenzia Sanitaria Sociale Regionale (ASSR) relativamente a tale attività. In particolare, la Regione ha sottolineato che dalla pubblicazione delle graduatorie dei progetti finanziati alla sottoscrizione delle convenzioni tra RER-ASSR e l'Istituzione finanziatrice passano diversi mesi e, una volta perfezionata la convenzione con l'Ente finanziatore, viene sottoscritta una successiva convenzione tra la RER-ASSR e l'Azienda sanitaria di afferenza del Principal Investigator del progetto finanziato. Le convenzioni hanno durata coincidente con la durata delle attività progettuali (trentasei o ventiquattro mesi, a seconda del Bando), fatte salve proroghe per particolari motivi, previa autorizzazione dell'Ente finanziatore (a seguito della pandemia Covid 19 sono state prorogate d'ufficio da varie Istituzioni finanziatrici le convenzioni sottoscritte). La prima quota di finanziamento viene liquidata ad avvio delle attività progettuali mentre le successive quote (intermedia e saldo) solo a seguito della positiva valutazione da parte dell'Ente finanziatore delle relazioni, scientifica ed economica, intermedie e finali. Durante la fase di valutazione delle relazioni, spesso l'Ente finanziatore richiede delucidazioni ed integrazioni, motivo per il quale le tempistiche si allungano.

Secondo la Regione è questa la ragione del permanere di tali risorse finanziarie per un lungo periodo nel bilancio regionale e dei corrispondenti crediti nei rispettivi bilanci delle Aziende sanitarie.

Anche con riferimento ai crediti v/Regione per investimenti risalenti al 2015 e anni precedenti che rappresentano importi cospicui, la Regione ha ritenuto utile fornire, in sede di contraddittorio, il percorso amministrativo seguito dalla Regione. In particolare, la Regione ha precisato che una volta che l'intervento è ammesso a finanziamento l'Azienda sanitaria procede con l'aggiudicazione e successivamente con la richiesta di liquidazione per Stato Avanzamento Lavori (SAL). Il Servizio regionale competente provvede di norma ad adottare l'atto di liquidazione entro 30 giorni dal ricevimento della richiesta, fatta salva l'interruzione del termine se la documentazione presentata è erronea e/o incompleta. La Regione ha precisato che, alla data del 10 luglio 2021, le richieste di liquidazione pervenute in Regione risultano evase entro il termine indicato, evidenziando, altresì, che, al fine di accelerare il processo, tra i criteri di valutazione dei Direttori Generali è stato inserito come obiettivo la trasmissione delle richieste di liquidazione a saldo relative agli interventi conclusi.

La Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti forniti in sede di contraddittorio, rinvia alle argomentazioni già svolte in merito alla rilevata criticità relativa all'esistenza di crediti vetusti verso la Regione nei bilanci degli enti del SSR.

14.2.3.1.2 Le esigenze di liquidità delle ASL e degli altri enti del servizio sanitario regionale e l'intervento regionale

La questione delle giacenze di cassa della Regione e del suo utilizzo postula la necessaria analisi – in una ottica di condivisa circolarizzazione dei meccanismi di controllo intestati alla Corte dei conti e alle sue Sezioni regionali - delle problematiche afferenti alla liquidità degli enti del SSR, rilevate in occasione del controllo effettuato ai sensi dell'art. 1, comma 7 del d.l. n. 174/2012 (cfr. deliberazioni n. 85/2021/PRSS e 101/2021/PRSS). In tale sede questa Sezione, pur riservandosi di approfondire la questione in sede di giudizio di parificazione, ha ritenuto di non discostarsi dal consolidato orientamento della giurisprudenza contabile secondo il quale la ricorrente crisi di liquidità dell'azienda, che comporta il reiterato ricorso negli anni all'anticipazione di tesoreria, oltre a produrre un aggravio finanziario derivante dagli interessi passivi che maturano sulla somma concessa, costituisce il sintomo di uno squilibrio di cassa che richiede, da parte dell'azienda medesima, una scrupolosa programmazione dei pagamenti nel rispetto dei termini stabiliti dalle vigenti disposizioni di legge e, da parte della regione, tempestivi e adeguati trasferimenti di risorse che consentano all'azienda stessa di far fronte, senza ritardo, alle proprie necessità di spesa.

Con riferimento al rispetto dei tempi di pagamento dei fornitori, che è questione strettamente collegata a quella del reiterato ricorso all'anticipazione di tesoreria, questa Sezione ha ribadito che la corresponsione di interessi di mora confligge con la sana gestione e che il ritardo nei pagamenti, in quanto foriero di comportare un maggiore onere a titolo di interessi di mora, deve essere oggetto di una costante attività di prevenzione da parte dell'Ente, al fine di evitare un potenziale danno erariale (cfr. deliberazioni n. 85/2021/PRSS; n. 86/2021/PRSS; n. 98/2021/PRSS).

Peraltro, preme evidenziare che il tema del ritardo dei pagamenti dei debiti commerciali, specialmente in ambito sanitario, ha rappresentato uno dei temi di carattere generale che, ad avviso della Procura generale della Corte dei conti, hanno meritato una sottolineatura in occasione della requisitoria orale del Procuratore generale nell'udienza del 23 giugno 2021 nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 2020. Il Procuratore generale ha infatti affermato che il tema del persistente ritardo nei pagamenti – **soprattutto in ambito sanitario** – è di immediata rilevanza nel giudizio di parificazione del Rendiconto dello Stato per un duplice motivo:

- lo Stato centrale ha già subito una condanna per inadempimento dei termini fissati dalla direttiva n. 2011/7/UE. La condanna si basava sui dati 2017 ma è costante il monitoraggio sulle annualità successive che, dai dati disponibili, non mostrano segni di miglioramento (v. relazione Bankitalia del 31 maggio scorso, che riferisce di un debito commerciale che ha raggiunto i 47 mld, in crescita rispetto ai 44 mld dello scorso anno);
- lo Stato centrale, aderendo al programma europeo “*Next generation*”, sta mettendo mano a obiettivi sfidanti in termini di aumento del PIL e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici; obiettivi, questi, che rischiano di essere depotenziati nella misura in cui alle stesse imprese vengano negate le risorse finanziarie che spettano loro di diritto. Sulle cause dei ritardi – notoriamente generati da inefficienze gestionali stratificate negli anni – vale la pena richiamare talune incertezze nella recentissima normativa sul divieto (prorogato) di azioni esecutive e sull'operatività del Fondo di garanzia debiti commerciali.

Il Procuratore ha concluso sul punto rappresentando che il **debito commerciale** della pubblica amministrazione e, **segnatamente, delle Regioni e delle aziende sanitarie**, gioca un ruolo essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del sistema Paese: la sua riduzione è fattore di crescita. Ciò premesso, questa Sezione ritiene che l'esigenza di prevenire crisi di liquidità mediante meccanismi di sostegno preventivo alle eventuali situazioni diacroniche tra entrate e uscite della aziende sanitarie, onde evitare il pagamento di interessi di mora da parte delle medesime aziende e il formarsi di situazioni

pregiudizievoli in conflitto con le prescrizioni di cui al d.lgs. 231/2002 e s.m.i., implica – nel quadro del necessario ausilio ai sensi dell’art. 41 T.U. C.d.c., la formulazione di «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» (art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012).

In questo caso, l’espressione di giudizio da parte della Corte dei conti può attenersi a parametri normativi che non hanno immediata ridondanza sul conto (e quindi sulla decisione) ovvero può riguardare il rischio di illegalità sui conti futuri e, in tal caso, il parametro adoperato può essere anche di tipo non normativo (afferendo ad esempio a *best practices* con cui giudicare il merito amministrativo).

Proprio perché «la relazione, a differenza della decisione, concerne la complessa attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale» (cfr. delibera Sezioni riunite in sede di controllo, n. 7/2013), la genericità del parametro può portare ad ampliare l’oggetto che consiste, genericamente, nell’attività amministrativa dell’ente del cui conto si giudica.

Esso si inquadra nella funzione di controllo in senso ampio ed ha carattere ausiliario rispetto all’attività di indirizzo e controllo del Consiglio regionale in materia di bilancio, ai sensi dell’art. 7, comma 7, della L. n. 131/2003.

Nel caso specifico, ai sensi dell’art. 41 del T.U. C.d.c., emerge l’esigenza che la Regione funga da unità strategica e di sostegno finanziario – nel quadro della distribuzione ottimale della liquidità - nell’interesse di tutte le parti del gruppo facente capo alla Regione: ciò per evitare di dover ricorrere da parte delle Aziende sanitarie all’attingimento della liquidità necessaria da parte del tesoriere, con necessaria corresponsione di interessi, rimediando quindi a questa rilevata situazione mediante un sistema di *cash pooling*, implementato e gestito dalla Regione con meccanismi programmatori di carattere finanziario organizzati, pertanto, a livello centrale.

Si tratta, peraltro, di comprendere in concreto, in occasione delle verifiche a ciò deputate, i meccanismi di riconoscimento di debito di eventuali interessi di mora, nonché le dinamiche afferenti all’accollo di dette spese al funzionario.

Con la nota del 10 luglio 2021 e in sede di contraddittorio il 12 luglio 2021 la Regione ha riferito di trasferire annualmente alle Aziende sanitarie il fondo sanitario indistinto e le quote di mobilità infra ed extra regionali di competenza delle singole aziende, attraverso le anticipazioni mensili di cassa a titolo di finanziamento del Servizio Sanitario Regionale. Le rimesse mensili, fino al raggiungimento dell’Intesa Stato-Regioni concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il SSN, avvengono in acconto, prendendo a riferimento il livello di finanziamento dell’anno precedente.

La Regione richiede alle Aziende sanitarie periodicamente e mensilmente dal 2020, la programmazione dei pagamenti da attuare nel rispetto dei termini di legge per poter effettuare trasferimenti di cassa adeguati e tempestivi. Quindi, la Regione riconduce il rilevato ricorso alle anticipazioni di tesoreria al disallineamento temporale che, inevitabilmente, può crearsi tra il momento dell’incasso della rimessa mensile da parte delle aziende ed il pagamento di forniture di beni e servizi, può determinare la necessità, per alcune Aziende, di temporaneo e sporadico ricorso all’anticipazione di tesoreria.

Ciò premesso, la Regione ha confermato che il Servizio Sanitario Regionale ha sostenuto interessi passivi su anticipazioni dell’Istituto Tesoriere per un importo complessivo di **euro 55.769,62 nell’esercizio 2019** e di **euro 188.329,55 nell’esercizio 2020**.

Con particolare riferimento all’esercizio 2020, la Regione ha altresì sottolineato che, oltre alle risorse a valere sul finanziamento sanitario nazionale indistinto, sono state assegnate alle aziende sanitarie tutte le risorse derivanti dal riparto dei decreti emergenziali (264,922 mln di euro); la Regione ha messo a

disposizione anche risorse da Bilancio regionale (100,600 mln di euro) e, per far fronte al sensibile aumento dei costi generato anche dalla pandemia, 110 mln di risorse di anni precedenti accantonate in GSA.

Inoltre, all'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma, incaricata nel primo semestre 2020 di procedere agli acquisti di beni consumabili (DPI) da destinarsi alle Aziende sanitarie della Regione, al fine di garantire la liquidità necessaria sono stati erogati 50 mln di euro quale finanziamento straordinario in attesa del rimborso da parte della Struttura Commissariale. I contributi di cui al DL n. 41/2021 pari a 216,520 mln, a parziale copertura delle spese rendicontate alla Struttura Commissariale nel periodo 1° marzo – 8 aprile e 9 aprile – 31 maggio, sono stati assegnati alle Aziende sanitarie a valere sul bilancio d'esercizio 2020, con DGR n. 1032/2021.

La Regione ha infine evidenziato che i pagamenti del Sistema Sanitario dell'Emilia-Romagna sono effettuati nei termini di legge, entro 60 giorni.

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dalla Regione in sede di contraddittorio confermando le conclusioni cui era pervenuta con riferimento alle problematiche afferenti alla liquidità degli enti del SSR e, in particolare, la necessità di rimediare alla situazione mediante un sistema di *cash pooling*, implementato e gestito dalla Regione.

14.2.3.1.3 Il monitoraggio a cascata dell'entrata e dell'uscita in termini di cassa degli enti del SSR

Dall'esame dei bilanci di esercizio 2019 degli enti del SSR ai sensi dell'art. 1, comma 170 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 1, commi 3 e 7 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nell'ambito delle attività di controllo programmate per l'anno 2021, è emerso che un'azione di monitoraggio dei profili attuativi dell'uscita è effettuata dall'Amministrazione regionale. In particolare, la Regione, in occasione del contraddittorio tenutosi durante l'istruttoria svolta su alcuni enti, ha sottolineato in termini generali che dal 2016 il Servizio sanitario regionale rispetta i tempi di pagamento e la Regione, in particolare, presidia tale adempimento attraverso un monitoraggio che di recente è svolto con una cadenza mensile.

Ed infatti, come sottolineato dalla stessa Regione, l'indice di tempestività dei pagamenti è uno degli obiettivi inseriti nella delibera di programmazione regionale. Effettivamente con la DGR n. 977/2019 la Regione ha disposto che: "Nel corso del 2019 proseguirà l'impegno per consolidare la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori di beni e servizi del SSR e per rispettare le disposizioni del d.lgs. n. 231/2002 e s.m.i., (pagamenti entro i 60 gg.) attraverso un impiego efficiente della liquidità disponibile a livello regionale e un utilizzo ottimale dell'indebitamento a breve (anticipazione di tesoreria). La Direzione aziendale dovrà pertanto garantire un utilizzo efficiente della liquidità disponibile ed il mantenimento dei tempi di pagamento previsti dalla normativa vigente anche ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato, in conformità a quanto prescritto dall'art. 1, comma 865 della L. n.145/2018 (Legge di bilancio 2019).

La corretta acquisizione delle fatture elettroniche sulla Piattaforma per la Certificazione dei Crediti (PCC) e conseguenti tempi amministrativi certi per la liquidazione delle fatture dei fornitori sia della Regione, per la GSA, che delle Aziende sanitarie sono i presupposti per una corretta relazione col mercato e per pagamenti tempestivi. La trasparenza dei risultati deve essere garantita attraverso la pubblicazione trimestrale dell'indice di tempestività dei pagamenti ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 come modificato dal d.lgs. n. 97/2016".



Dal 1° gennaio 2019 un primo gruppo di aziende sanitarie e la GSA utilizzano il nuovo sistema informativo unico per la Gestione dell'Area Amministrativo Contabile (GAAC).

L'avvio di tale nuova procedura informatica contabile centralizzata ha comportato, per i primi mesi dell'anno, alcuni ritardi nelle liquidazioni per gli enti del SSR che vi hanno aderito ma sul punto la Regione ha evidenziato che, ad eccezione dei primi tempi in cui i ritardi sono stati dovuti alla migrazione di notevoli quantità di dati (in taluni casi, come nel caso dell'Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna, si è avuto un indice di tempestività dei pagamenti positivo nel primo trimestre 2019 e negativo negli altri tre trimestri 2019; in altri casi, come nell'AUSL di Ferrara, l'adeguamento al sistema informatico GAAC ha comportato un ritardo nella liquidazione delle fatture di pagamento nel primo trimestre del 2019, producendo anche un costo aggiuntivo per interessi di mora), i tempi dei pagamenti sono successivamente migliorati, con riflessi positivi anche sull'indice di tempestività.

Dall'analisi svolta è emerso, altresì, che manca invece un'azione di monitoraggio dell'entrata, in cui i profili di attuazione delle poste di entrata iscritte a residuo esigono un'adeguata verifica inerente alla riscossione delle entrate derivanti dai crediti.

Proprio per la consistenza e la vetustà di alcune posizioni creditorie, registrate in occasione delle verifiche svolte su alcuni enti del SSR e di cui la Sezione ha dato atto nelle deliberazioni assunte, diviene opportuno da parte della Regione instaurare un sistema volto ad operare una attenta e costante attività di vigilanza sulla riscossione dei crediti, alla luce dei potenziali riflessi di un loro improprio mantenimento nel bilancio e, dunque, a cascata, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità dei dati contabili esposti nei bilanci di esercizio degli enti del SSR.

A questo proposito, per esempio meritevole di un approfondimento a livello regionale è la questione della difficile riscossione dei crediti derivanti da prestazioni sanitarie erogate in favore di cittadini stranieri. Essa, infatti, rappresenta una problematica comune a molti enti del Servizio sanitario della Regione Emilia-Romagna ed è stata affrontata dalla Sezione in occasione dell'esame della documentazione relativa al bilancio di esercizio 2019 dell'Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna. In particolare, dall'istruttoria svolta su tale Istituto è emerso che una quota dei crediti vetusti (anteriori al 2015) vantati dall'Istituto verso soggetti privati è costituita dai crediti verso stranieri che usufruiscono delle prestazioni erogate dal Servizio sanitario regionale e che sono di difficile riscossione da parte degli enti. Sul punto, l'Istituto ha evidenziato che nel primo semestre 2020 sono stati svolti incontri tra gli enti del SSR dell'area metropolitana per programmare azioni in materia di recupero stragiudiziale dei crediti relativi a prestazioni sanitarie erogate a cittadini stranieri residenti in Italia o all'Estero e a cittadini italiani residenti all'Estero. Con determina a contrarre n. 1288 del 10.06.2020 è stata indetta una gara europea che si è conclusa con l'affidamento di detto servizio, per un periodo di 3 anni, rinnovabile di ulteriori 3 anni, ad OMNIATEL SRL (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 98/2021/PRSS).

Con la nota del 10 luglio 2021 e in sede di contraddittorio la Regione ha fornito alcuni chiarimenti in merito ai crediti derivanti da prestazioni erogate in favore di cittadini stranieri, evidenziando che la maggior parte delle Aziende sanitarie ha attivato contratti attraverso regolare procedura di gara in quanto, da un lato, i numerosi tentativi messi in atto negli anni dalle Aziende sanitarie non hanno prodotto risultati apprezzabili in termini economici e, dall'altro, si è ritenuto che le società esterne specializzate, operando *in loco*, direttamente o attraverso corrispondenti esteri, possono accedere a registri, banche dati e informazioni necessarie a rendere l'attività di recupero maggiormente incisiva.

La Regione ha altresì precisato che le prestazioni per le quali sono state attivati i contratti per il recupero di tali crediti sono quelle effettuate a favore di cittadini di Paesi con i quali il Ministero della Salute non ha stipulato accordi internazionali e che non hanno né residenza né domicilio in Italia. Inoltre, le tipologie di

prestazioni oggetto del recupero dei crediti sono, nella quasi totalità, di ricovero conseguente ad accesso da Pronto Soccorso. In minima parte si tratta di prestazioni ambulatoriali o di ricovero erogate in regime di libera professione e di prestazioni di Pronto Soccorso.

La Regione ha infine ricordato che dal 2015 le Aziende sanitarie richiedono il pagamento anticipato delle prestazioni sanitarie programmate a cittadini stranieri residenti all'estero o in Italia, se non regolarmente iscritti al SSN, e ai cittadini italiani residenti all'estero.

La Sezione, nel prendere atto delle informazioni fornite dalla Regione, ribadisce l'opportunità di instaurare un sistema, a livello regionale, volto ad operare una attenta e costante attività di vigilanza sulla riscossione dei crediti, proprio per la consistenza e la vetustà delle posizioni creditorie iscritte nei bilanci degli enti del SSR, di cui i crediti verso cittadini costituiscono una parte.

14.2.3.2 B) La necessaria verifica dell'accertamento di disavanzi

In secondo luogo, come si è anticipato, lo scopo del giudizio di parifica è quello di verificare la corretta determinazione del risultato di amministrazione, declinato sul versante della applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile (Corte cost., sent. n. 279/2016), evitando di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio.

Ne deriva conseguentemente che particolare attenzione va riservata alla formazione ed esistenza di disavanzi di amministrazione, i quali secondo i principi generali devono essere obbligatoriamente ripianati, in quanto condizionano anche l'equilibrio degli esercizi futuri: e ciò in particolare in ambito sanitario, anche per la rilevante entità delle risorse impiegate nel settore in rapporto all'intero bilancio. In particolare, le situazioni di disavanzo sanitario possono determinare l'obbligo della finanza statale e regionale di intervenire a garanzia dei LEA: così lo Stato deve intervenire a presidio della tenuta complessiva del sistema sanitario regionale, mentre per altro verso le regioni provvedono con appositi contributi a ripianare le perdite dei singoli enti. Di conseguenza, mentre le stesse amministrazioni controllate devono immediatamente adottare comportamenti correttivi, sul terreno delle scritture contabili e della riprogrammazione gestionale, per eliminare le cause dello squilibrio, l'ente regionale deve verificare gli equilibri ed eventualmente compensare il *deficit* di risorse che il ciclo di produzione aziendale non è da solo in grado di riassorbire.

Con la nota del 10 luglio 2021 e in sede di contraddittorio, la Regione ha tenuto ad evidenziare che gli andamenti dei principali fattori produttivi e il conseguente impatto sulle gestioni aziendali rispetto a quanto previsto dalla programmazione annuale sono monitorati periodicamente e di intervenire a sostegno dell'equilibrio economico-finanziario. La Regione ha altresì ricordato che il pareggio civilistico di bilancio costituisce, a partire dalla fase di programmazione, la condizione per garantire l'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza e che il mancato conseguimento del pareggio di bilancio comporta la risoluzione del rapporto contrattuale del Direttore Generale aziendale.

14.2.3.2.1 Perdite da ammortamenti non sterilizzati ante 2011.

Come già evidenziato, la Sezione, nell'ambito delle attività di controllo programmate per l'anno 2021, ha avviato l'esame della documentazione relativa al bilancio di esercizio 2019 degli enti del SSR. Nell'ambito di tali controlli e, in particolare, dai questionari redatti dai Collegi sindacali nel rispetto delle Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 6/SEZAUT/2020/INPR, nonché dagli schemi di bilancio presenti nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) è stata confermata la mancata erogazione da parte

della Regione, già rilevata in sede di parifica del rendiconto regionale riferito all'esercizio 2019, di risorse finanziarie a copertura delle perdite di ciascuno degli enti del SSR risalenti agli anni "2015 e precedenti" e derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati.

Con riferimento alla copertura di tali perdite, questa Sezione (cfr. deliberazioni nn. 84/2021/PRSS, 85/2021/PRSS, 86/2021/PRSS) si è riservata, nel quadro della necessaria circolarità dei controlli, di effettuare le dovute valutazioni in occasione delle ulteriori attività di controllo ad essa intestate e, in particolare, in occasione del giudizio di parificazione (art. 1, commi 3 e 5, del d.l. n. 174/2012) per la centralità che le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione rivestono nell'ambito del complesso delle attività di controllo svolte dalle Sezioni regionali della Corte dei conti (cfr. Sezione autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2018/INPR).

Inoltre, in data 8 marzo 2021, si è tenuto un incontro con il Presidente del Collegio dei revisori della Regione relativo alle criticità emerse in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2019, con particolare riferimento alla situazione delle perdite pregresse degli enti del SSR. In quella sede il Collegio dei revisori si è impegnato a svolgere i necessari approfondimenti già in occasione della successiva seduta e di attestarne gli esiti all'interno di apposito verbale.

Dal verbale del Collegio dei revisori dei conti n. 5 del 5 marzo 2021 e del 8 marzo 2021, pervenuto dalla Regione su richiesta della Sezione in data 5 maggio 2021, è emerso che, per quanto concerne il disavanzo pregresso ante 2011 di aziende e istituti facenti parte del Sistema sanitario regionale, è stata effettuata la verifica richiesta durante l'incontro del 8 marzo 2021.

In particolare, il Collegio dei revisori dei conti ha precisato che l'importo del disavanzo pregresso, certificato dal Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (LEA) nella riunione congiunta del 24 marzo 2011 e relativo nello specifico all'intervallo di tempo 2001-2011, ammonta a **euro 1.501.334.000,00** e tiene conto degli ammortamenti non sterilizzati relativi al predetto periodo 2001-2011 e del ricalcolo degli ammortamenti a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 118/2011 (che sui bilanci aziendali è stato rilevato nel 2012), al netto delle coperture impegnate dal bilancio regionale e delle coperture (minime e parziali) derivanti dalle gestioni aziendali (utili di esercizio o alienazioni patrimoniali destinate alla copertura della perdita). Dal verbale risulta, altresì, che la Regione ha evidenziato al Collegio che il disavanzo effettivo al 31 dicembre 2012, ossia le effettive perdite d'esercizio risultanti dalle gestioni aziendali rinvenibili nel modello SP 999 consuntivo alla predetta data, è risultato pari a **euro 1.476.117.000,00**, con una differenza positiva rispetto a quanto certificato dal Ministero di euro 25.217.000,00. Tali risultanze sono state compendiate nella tavola di seguito riportata:

Tavola n. 14.19

Perdita portata a nuovo al 31.12.2011 da SP 999	-1.237.821.000,00 euro
Perdita d'esercizio 2011	-101.576.000,00 euro
Ricalcolo ammortamenti a seguito del d.lgs. n. 118/2011	-136.720.000,00 euro
Totale disavanzo sanitario al 31.12.2012	-1.476.117.000,00 euro

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

Anche nel progetto di legge "Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2020", approvato con delibera della Giunta regionale n. 603 del 26 aprile 2021, la Regione ha riportato che il



disavanzo al 31 dicembre 2012 risultante dal modello SP “999” era pari a 1.476,117 milioni di euro e che l'importo di 25,217 milioni è ascrivibile alla differenza tra gli ammortamenti non sterilizzabili (1.501,334 milioni) e le perdite d'esercizio risultanti dalle gestioni aziendali rinvenibili nel modello SP “999” consuntivo 2012 (1.476,117 milioni).

Il Collegio dei revisori dei conti ha rappresentato che tale disavanzo deriva da ammortamenti non sterilizzati nel corso del decennio 2001-2011, ove la metodologia di contabilizzazione prevedeva che non si tenesse conto delle quote di ammortamento degli investimenti in quanto inclusi nell'aggregato di spesa sanitaria corrente CE. La tecnica di sterilizzazione degli ammortamenti introdotta dall'art. 29, comma 1, lett. c) del d.lgs. n. 118/2011 prevede, invece, che i contributi in conto capitale, erogati dalla Regione e iscritti in un'apposita voce del patrimonio netto (con contestuale rilevazione di un credito dell'Azienda/Istituto verso la Regione), sono impiegati per l'acquisizione di cespiti ammortizzabili e sono successivamente stornati a proventi con un criterio sistematico, commisurato all'ammortamento dei cespiti cui si riferiscono, producendo appunto la sterilizzazione dell'ammortamento stesso. Il citato art. 29 definisce anche la corretta rilevazione, in seguito alla cessione dei beni acquistati per il tramite di contributi in conto capitale, delle eventuali minusvalenze o plusvalenze. Il procedimento di sterilizzazione sopra richiamato trova applicazione anche per i contributi in conto capitale erogati dallo Stato e da altri enti pubblici, per i lasciti e le donazioni vincolati all'acquisto di immobilizzazioni e per i conferimenti, i lasciti e le donazioni di immobilizzazioni dello Stato, della Regione e di altri soggetti pubblici.

Quindi, ai sensi del citato art. 29 del d.lgs. n. 118/2011, le Aziende e gli Istituti del Servizio sanitario regionale che ricevono contributi in conto capitale li iscrivono nell'apposita voce del patrimonio netto “Finanziamenti da Regione per investimenti” e, gradualmente, a seguito del loro utilizzo per l'acquisto di beni materiali, immateriali, ecc., gli stessi contributi vengono stornati e imputati al conto economico per quote corrispondenti all'ammortamento annuale, che così viene sterilizzato.

Tanto premesso circa l'ammontare e l'origine del disavanzo pregresso degli enti del Servizio sanitario della Regione Emilia-Romagna, il Collegio dei revisori dei conti ha fatto presente che la Regione, nel 2013, ha ottenuto dallo Stato un'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 35/2013 per complessivi euro 806.364.000,00 e che, nel 2014, ha conseguito un'ulteriore quota di euro 140.000.000,00. Tali finanziamenti, per un importo complessivo di euro 946.364.000,00, sono stati integralmente destinati alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011.

Così come riportato nel verbale, la Regione ha chiarito al Collegio dei revisori dei conti che, a partire dal 2011, nessun nuovo disavanzo è stato maturato dal Servizio sanitario regionale. Tale affermazione è stata anche confermata, all'esito di una verifica a campione, dal Collegio dei revisori dei conti che ha attestato che alcuna ulteriore perdita di esercizio è stata iscritta nei bilanci degli enti interessati.

Il Collegio dei revisori ha, altresì, proceduto, con riferimento all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2019, alla somma di tutti gli stanziamenti per la copertura delle perdite assegnati dalla Regione (in proporzione alla perdita pregressa di ciascuna Azienda/Istituto risultante dall'ultimo bilancio approvato, tenuto conto dell'eventuale perdita/utile di esercizio dell'anno precedente) al fine di accertare l'effettività di tale erogazione e l'effettiva diminuzione della perdita pregressa di anno in anno.

Infine, il Collegio dei revisori ha dato atto che, a seguito di quanto deciso dal Tavolo tecnico in data 24.03.2011 e delle valutazioni effettuate annualmente dal medesimo Tavolo, la copertura del disavanzo pregresso da parte della Regione dovrà avvenire in 25 anni, a decorrere dal 2013 ed entro l'anno 2036, come si evince anche dal prospetto di copertura del disavanzo inserito nella relazione generale illustrativa dei dati consuntivi di cui al disegno di legge di approvazione del rendiconto regionale 2020.

Ciò premesso, la Sezione evidenzia quanto segue.

Dal verbale del **24 marzo 2011** della Riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza avente ad oggetto: "Trattamento contabile ammortamenti non sterilizzati" risulta che la riunione era stata convocata al fine di pervenire congiuntamente con le regioni ad una definizione di corrette procedure e modalità di computo degli ammortamenti non sterilizzati degli enti del Servizio sanitari nazionale, con l'obiettivo di considerare tali poste nella determinazione del risultato d'esercizio da parte di Tavolo e Comitato. Dal medesimo verbale risulta, altresì, che il Tavolo tecnico è stato costituito per l'appunto per affrontare la questione del trattamento contabile degli ammortamenti non sterilizzati. Nelle conclusioni del verbale si dà atto che Tavolo e Comitato, dopo aver esaminato la proposta delle regioni, hanno convenuto sulla seguente formulazione:

- **per l'anno 2010** si continuano ad applicare le regole contabili di cui ogni singola regione si è dotata;
- **per l'anno 2011** si avvia il processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dagli emanandi decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale e si provvede alla copertura finanziaria degli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno 2011;
- **a partire dall'anno 2012** si provvede alla copertura finanziaria di tutti gli ammortamenti non sterilizzati di competenza dell'anno 2012;
- **a partire dall'anno 2013** si provvede altresì alla copertura finanziaria degli ammortamenti non sterilizzati pregressi 2001-2010 e delle quote non ancora finanziate nell'arco temporale di 25 anni.

Successivamente alla redazione del verbale è entrato in vigore il d.lgs. n. 118 del 2011 che introduce il sopra richiamato art. 29, comma 1, lett. c), in materia di sterilizzazione degli ammortamenti (vigente dal 1° gennaio 2015).

Con nota n. 8036 del **25 marzo 2013**, a firma congiunta del Direttore generale della programmazione sanitaria per il Ministero della salute e del Ragioniere generale dello Stato per il Ministero dell'Economia e delle Finanze, indirizzata alle Regioni, si precisa che, con riferimento agli ammortamenti dei cespiti acquistati negli anni 2011 e precedenti, la variazione derivante dal ricalcolo in virtù dell'applicazione delle aliquote di ammortamento di cui all'allegato 3 del decreto legislativo n. 118/2011 non dovrà essere imputata al conto economico 2012 ma dovrà essere contabilizzata a stato patrimoniale 2012 come posta di patrimonio netto e che le Regioni assicureranno la relativa copertura finanziaria in 25 anni a partire dal 2013, in analogia con il trattamento contabile degli ammortamenti non sterilizzati nel periodo 2001-2011;

In data 9 aprile 2013 è entrato in vigore il decreto-legge n. 35/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 64/2013 che, all'art. 3, comma 1, così dispone: "*Lo Stato è autorizzato ad effettuare anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale" di cui all'articolo 1, comma 10, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale ed in relazione:*

a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

b) alle mancate erogazioni per competenza e/ o per cassa delle somme dovute dalle regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci "crediti verso regione per spesa corrente" e "crediti verso regione per ripiano perdite" nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive regioni dei modelli SP";

Dal verbale del **30 gennaio 2014** della Riunione del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali avente ad oggetto “Analisi delle schede di ricognizione della situazione economico patrimoniale pregressa relativa al periodo 2001-2011 emerge quanto segue:

i. a partire dai risultati di gestione cui dare copertura, pari ad un disavanzo per il periodo 2001-2011 di 3.092,2017 milioni di euro, dopo il conferimento delle coperture impegnate dal bilancio regionale a favore del SSR, pari a 1.590,873 milioni di euro, residuava un disavanzo di **1.501,334 milioni di euro**;

ii. la Regione Emilia-Romagna, su propria richiesta, aveva avuto accesso:

- ✓ alla prima tranche dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35/2013 per un importo di 447,980 milioni di euro interamente destinati alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 (il relativo contratto di prestito è stato firmato in data **11 luglio 2013**);
- ✓ alla seconda tranche dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35/2013 per un importo di 358,384 milioni di euro interamente destinati alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 (il relativo contratto di prestito è stato firmato in data **17 ottobre 2013**);

ii. tenuto conto dell'accesso all'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 da parte della Regione per un importo complessivo di euro 806,36 milioni di euro, residuava per il periodo 2001-2011, un'esigenza di copertura di **694,970 milioni di euro**;

iii. eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 118/2011 e, pertanto, l'utile emerso in sede di esame del consuntivo 2012 pari a 0,004 milioni di euro deve essere prioritariamente destinato alla copertura del disavanzo pregresso;

iv. la Regione è intenzionata a richiedere l'accesso all'ulteriore anticipazione di liquidità per circa 250-300 milioni di euro in relazione al Piano dei pagamenti in corso di predisposizione e che, limitatamente all'importo differenziale che verrà definito dopo la ricognizione del Piano dei pagamenti in corso, ha chiesto di poter effettuare la copertura pluriennale ai sensi di quanto convenuto nel verbale della riunione del 24 marzo 2011.

La Regione Emilia-Romagna, su propria richiesta, aveva avuto accesso alla terza tranche dell'anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35/2013 per un importo di **140 milioni di euro** che, come confermato dal Collegio dei revisori dei conti nel citato verbale n. 5 del 5 marzo 2021 e del 8 marzo 2021, sono stati interamente destinati alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del d.lgs. n. 118/2011 (il relativo contratto di prestito è stato firmato in data 14 maggio 2014).

Al fine di meglio comprendere la *ratio* dell'intervento legislativo, con particolare riferimento al comma 1, lettera a) del citato art. 3 del d.l. n. 35 del 2013, appare utile richiamare la relazione illustrativa di accompagnamento del testo normativo nella parte in cui chiarisce l'ambito di operatività dell'art. 3 rappresentando che *“allo stato risultano alcune importanti situazioni di persistenti crediti degli enti del SSN verso le rispettive regioni, per quote di finanziamento non erogate dalle regioni stesse ai propri enti ancorché regolarmente incassate dallo Stato o stanziare nel bilancio regionale, come più diffusamente esposto di seguito. Ciò comporta che, a fronte di costi regolarmente sostenuti dagli enti del SSN, in quanto regolarmente finanziati in termini di competenza, detti enti non sono stati nella condizione di pagare i conseguenti debiti, a causa della mancata erogazione di cassa. La vicenda coinvolge la complessiva gestione dei bilanci regionali e con il presente articolo si vuole porre al riparo il SSN da gestioni improprie della relativa liquidità. In taluni casi la sottrazione di liquidità è addirittura la conseguenza di una cancellazione delle somme dal bilancio regionale, anche in termini di competenza, ed il presente articolo comprende tali ulteriori casi. La presente erogazione di liquidità vuole altresì affrontare la problematica di investimenti pregressi effettuati a valere sul finanziamento corrente del*

SSN (e non su quello in conto capitale di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988 che prevede finanziamenti specifici), di dimensioni eccessive rispetto alla capacità economico-finanziaria degli enti e tali da comportare, ora, una crisi di liquidità. **OMISSIS. Per effettuare il riparto fra le regioni del predetto importo si prendono come riferimento due grandezze finanziarie** che possono spiegare in modo consistente il ritardo dei pagamenti nel SSN:

- gli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (che ha stabilito regole di contabilizzazione degli investimenti e degli ammortamenti uniformi e tali da garantire sia l'equilibrio economico che l'equilibrio finanziario degli enti del SSN);

- le risorse relative al finanziamento del SSN che, sebbene regolarmente affluite alle regioni ovvero stanziare dalle stesse su risorse proprie per quanto attiene al finanziamento eventualmente a proprio carico (dunque regolarmente presenti in termini di competenza di bilancio), tuttavia non sono state erogate agli enti del SSN in quanto la relativa liquidità (in taluni casi anche lo stanziamento in termini di competenza) è stata utilizzata dalle regioni interessate per finalità extra-sanitarie.”.

Ed infatti, come ricordato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, ordinanza n. 49/2014), con riferimento al debito derivante dagli “ammortamenti non sterilizzati”, nella contabilità economica, adottata dalle aziende sanitarie, la sterilizzazione è il procedimento contabile (consistente nello storno di una quota del contributo in conto capitale iscritto nel patrimonio netto e nella sua imputazione a ricavo), mediante il quale viene annullato (per l'appunto “sterilizzato”) l'effetto sul risultato d'esercizio dell'ammortamento dei cespiti finanziati da contributi in conto capitale. Gli ammortamenti non sterilizzati, dunque, comportano un aggravio della gestione operativa e del risultato d'esercizio delle aziende e la conseguente necessità di copertura da parte della Regione. Prima del 2011, invece, gli ammortamenti non sterilizzati erano sottratti dalle perdite da coprire da parte delle Regione.

Sul punto le Sezioni riunite in sede di controllo, nel rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica, hanno affermato che: “Per effetto delle diverse regole contabili adottate a livello regionale in materia di “sterilizzazione” degli ammortamenti nell'esame dei bilanci operati in sede di verifica è emerso che le regioni hanno acquistato dal 2001 al 2010 cespiti ammortizzabili senza aver ricevuto il corrispondente contributo in c/capitale che consente la predetta sterilizzazione, attraverso l'utilizzo di risorse di parte corrente e/o attraverso l'autorizzazione ad indebitarsi. Gli enti del servizio sanitario hanno così generato debito per un importo superiore al finanziamento corrente ricevuto, senza coperture finanziarie, dal momento che tale adempimento non veniva richiesto ai Tavoli di verifica. Per eliminare tale fenomeno è previsto che per tutti i beni acquistati senza le coperture per il periodo 2001-2009, a partire dal 2011 (e a regime dal 2013 per tutti i cespiti), le regioni adottino le necessarie coperture.”.

Nel corso del 2016, alla copertura del disavanzo pregresso ha contribuito anche un'alienazione patrimoniale effettuata dall'Azienda USL di Bologna per 20 milioni di euro. Con deliberazione di Giunta Regionale n. 2172/2004, avente ad oggetto “Programma di interventi finanziari a favore delle Aziende sanitarie – anni 2001,2002,2003. Variazione di bilancio”, venivano stanziare risorse pari a 20 milioni di euro destinate all'acquisto da parte della Regione del patrimonio alienabile delle Aziende Sanitarie Regionali, attraverso l'acquisizione di immobili di proprietà dell'Azienda USL di Bologna, a copertura del disavanzo pregresso. La vendita è stata perfezionata in data 30 dicembre 2016 e l'azienda USL di Bologna, in ottemperanza a quanto previsto dalla DGR n. 2172/2004 sopra richiamata, in chiusura del bilancio d'esercizio 2016, ha ridotto per 20 milioni di euro le perdite pregresse anno 2003.

Sulla base di quanto riportato nel progetto di legge di approvazione del Rendiconto regionale per il 2020, la Regione, per la riduzione del disavanzo pregresso, ad oggi ha assegnato alle Aziende sanitarie risorse proprie aggiuntive per complessivi 200 milioni di euro. Annualmente le assegnazioni effettuate con deliberazioni della Giunta regionale vengono liquidate e pagate alle Aziende sanitarie con determinazioni dirigenziali.

Sulla base di quanto riportato dalla Regione nel progetto di legge “Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l’esercizio 2020” approvato con delibera della Giunta regionale n. 603 del 26 aprile 2021, al 31 dicembre 2020 il disavanzo pregresso del Servizio sanitario regionale risulta pari a **300,737 milioni di euro**. Si riproduce, di seguito, il prospetto riportante le quote residue che dovranno essere imputate alle singole annualità fino al completo esaurimento dell’importo da ripianare in relazione al comparto sanità. Tale prospetto dovrà essere aggiornato annualmente tenendo conto delle eventuali coperture derivanti dalle gestioni delle singole Aziende sanitarie regionali e della Gestione Sanitaria Accentrata regionale (GSA).

Tavola n. 14.20

PIANO COPERTURA DISAVANZO PREGRESSO ANTE 2011			
	Da gestione aziendale/Utili portati a nuovo	Copertura da bilancio regionale	Consolidato SSR
31.12.2020	566.762,35	20.000.000	-300.736.810,04
31.12.2021		20.000.000	-280.736.810,04
31.12.2022		20.000.000	-260.736.810,04
31.12.2023		20.000.000	-240.736.810,04
31.12.2024		20.000.000	-220.736.810,04
31.12.2025		20.000.000	-200.736.810,04
31.12.2026		20.000.000	-180.736.810,04
31.12.2027		20.000.000	-160.736.810,04
31.12.2028		20.000.000	-140.736.810,04
31.12.2029		20.000.000	-120.736.810,04
31.12.2030		20.000.000	-100.736.810,04
31.12.2031		20.000.000	-80.736.810,04
31.12.2032		20.000.000	-60.736.810,04
31.12.2033		20.000.000	-40.736.810,04
31.12.2034		20.000.000	-20.736.810,04
31.12.2035		20.000.000	-736.810,04
31.12.2036		736.810,04	-

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

Questa Sezione prende atto che la Regione ha inteso in questo modo adottare un piano pluriennale per la copertura dei disavanzi del Servizio sanitario regionale riferiti al periodo 2001-2011 e derivanti dai c.d. “ammortamenti non sterilizzati” ovverosia dal mutato criterio di contabilizzazione degli ammortamenti introdotto con il d.lgs. n. 118/2011, che ha determinato perdite nei bilanci degli enti del Servizio sanitario progressivamente portate a nuovo e già in parte ridotte per effetto dell’anticipazione di liquidità di cui all’art. 3 del d.l. n. 35/2013.

Tuttavia, con riferimento al “Piano copertura disavanzo pregresso ante 2011”, di cui, come già anticipato, la Regione dà conto nella relazione generale illustrativa dei dati consuntivi, è appena il caso di segnalare che nella relazione sul rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna – esercizio 2019 (deliberazione

n. 63/2020/PARI del 21 luglio 2020), questa Sezione aveva evidenziato che: “Nel prendere atto della precisa, condivisibile, intenzione dell’amministrazione di procedere al ripiano anzidetto, la Sezione ritiene indispensabile, peraltro - anche ai fini della esigenza di trasparenza delle risultanze del rendiconto, che la Corte valorizza come momento di necessaria sintesi, in funzione della rendicontazione sociale - l’esposizione della dinamica di copertura (anche in relazione ai noti principi di solidarietà ed equità intergenerazionale consacrati nella Carta costituzionale), delle perdite, indicando, all’Assemblea rappresentativa le scelte concretamente effettuate, in ossequio ai richiamati principi contabili della veridicità, integrità e trasparenza. Quanto più il bilancio nella sua funzione essenziale, di veicolo trasparente di rappresentazione degli equilibri è astretto a rendere conto delle principali decisioni di entrata e di spesa nell’orizzonte del mandato elettorale, tanto più esso deve assicurare l’esercizio della funzione di controllo politico da parte degli elettori. Tali precetti non sarebbero desumibili soltanto dall’ordito costituzionale, ma trovano puntuale riscontro anche in una lettura sistematica delle fonti primarie che disciplinano la gestione dei disavanzi degli enti territoriali. Esse stabiliscono, infatti, che, una volta accertato un disavanzo di amministrazione, esso vada tempestivamente ripianato e si ispirano al principio della responsabilità nell’esercizio del mandato elettivo dei suoi amministratori, visto che essi non avrebbero mai potuto presentarsi agli elettori “separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse” (Corte cost., sent. n. 18/2019). La Sezione, quindi, in ossequio ai principi enunciati, ritiene necessaria la rappresentazione della descritta vicenda contabile che si è concretizzata nella predetta tipologia di disavanzo attraverso un apposito prospetto, da allegare al conto consuntivo, in cui vanno indicate, per il periodo restante, le poste contabili di segno negativo corrispondenti alle passività accertate, con l’evidenziazione che l’ente - come già sta avvenendo - provvede e provvederà tempestivamente alle necessarie variazioni del bilancio dell’esercizio in corso per garantire la copertura del disavanzo con gli strumenti previsti dall’ordinamento contabile. È peraltro auspicabile, anche in termini di trasparenza, che la descritta dinamica di copertura, contemplata dal sopra indicato accordo, avente natura di atto amministrativo, trovi definizione nella volontà dell’assemblea legislativa di provvedere al complessivo finanziamento del disavanzo nel periodo considerato dall’accordo anzidetto.”.

Diversamente da quanto raccomandato da questa Sezione la Regione non ha allegato il prospetto al conto consuntivo relativo all’esercizio 2019 ed infatti, nella deliberazione di questa Sezione 72/2021/FRG, “si rileva che l’Assemblea legislativa ha omesso di recepire nella legge di approvazione del rendiconto regionale per il 2019 la raccomandazione formulata dalla Corte. A tal riguardo, nell’interlocuzione istruttoria con i rappresentanti della Giunta regionale, sono state offerte garanzie che nella predisposizione del rendiconto regionale per il 2020, si provvederà ad ottemperare alla richiesta già formulata dalla Corte nella citata decisione n. 63/2020, allo scopo di recuperare piena trasparenza delle scritture contabili.”.

Tale prospetto è stato inserito dalla Regione a pag. 97 della relazione generale illustrativa dei dati consuntivi contenuti nel progetto di legge di approvazione del rendiconto 2020.

È evidente che la scelta adottata di inserire il piano all’interno di una relazione illustrativa non consente di riportare l’impegno, assunto dalla Regione in sede di Tavolo tecnico congiunto, della copertura del disavanzo pregresso del Sistema sanitario regionale dovuto agli ammortamenti non sterilizzati ante 2011 all’interno di una fonte di rango legislativo che appare la sede più adeguata a disciplinare le modalità di ripiano di tale disavanzo “atipico” e i mezzi di copertura individuati dalla Regione. In tal modo, verrebbe cristallizzato, al momento dell’entrata in vigore della fonte di rango legislativo, il valore degli ammortamenti non sterilizzati, conferendo stabilità alla relativa perdita, nonché alle modalità di copertura finanziaria del disavanzo sanitario pregresso.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria delle perdite dovute agli ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011 si richiamano le seguenti disposizioni:

1. **l'art. 12 della legge regionale 10 dicembre 2019, n. 30** “*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020-2022 (legge di stabilità regionale 2020)*” che prevedeva: “Nell’ambito del finanziamento aggiuntivo corrente del Servizio sanitario regionale per livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali di assistenza (LEA) è autorizzato per il bilancio 2020-2022, nell’ambito della Missione 13 Tutela della salute - Programma 2 Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA, l’importo di euro 20.000.000,00 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”.
2. **l'art. 9 della legge regionale 31 luglio 2020, n. 4** “*Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2020-2022*” che, modificando l’art. 12 della citata legge regionale n. 30/2019, di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022, prevede: “Nell’ambito del finanziamento aggiuntivo corrente del Servizio sanitario regionale per livelli di assistenza superiori ai livelli essenziali di assistenza (LEA) è autorizzato, per il bilancio 2020-2022, nell’ambito della Missione 13 Tutela della salute - Programma 4 Servizio sanitario regionale - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi, l’importo di euro 20.000.000,00 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.”.

Sul punto la Regione ha chiarito che la disposizione di cui all’art. 9 della LR n. 4/2020 sostituisce l’articolo 12 della LR n. 30/2019 per autorizzare lo spostamento del finanziamento di euro 20 milioni, già previsto nel Programma 2 - Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA, al Programma 4 - Servizio sanitario regionale - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi, nell’ambito della Missione 13 - Tutela della salute (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 77/2021/RQ).

Questa Sezione prende atto della modifica legislativa, intervenuta in sede di legge di assestamento, che consente di definire con maggiore chiarezza la provenienza delle risorse regionali già individuate per l’importo annuale di 20 milioni di euro a copertura delle perdite pregresse derivanti dagli ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011.

Deve, tuttavia, rilevarsi, in generale, che per gli esercizi successivi, a decorrere dal 2023 e fino al 2036, la Regione non fornisce alcuna indicazione circa le modalità di copertura finanziaria (con legge di bilancio o con ulteriore e diversa legge di copertura), né chiarisce la natura delle risorse regionali (di natura corrente o di altra natura) mediante le quali saranno finanziati gli ulteriori oneri espressamente destinati al ripiano delle perdite pregresse registrate dagli enti del Servizio sanitario regionale in conseguenza della ricapitalizzazione degli ammortamenti non sterilizzati relativi al periodo 2001-2011.

In sede di contraddittorio la Regione ha confermato di aver inserito un apposito documento in un allegato previsto dal d.lgs. n. 118/2011 al bilancio consuntivo che viene approvato dall’Assemblea Legislativa e nel quale è esposto in modo molto chiaro e distinto tutto il percorso di rientro. In tal modo la Regione ritiene di aver ottemperato alle indicazioni di questa Sezione.

Sul punto la Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti forniti, evidenzia l’opportunità di inserire in un’apposita legge regionale l’impegno a ripianare il disavanzo pregresso riferito al comparto sanità, indicando altresì le modalità di copertura per tutti gli esercizi finanziari interessati dal piano di rientro. È chiaro infatti che la relazione allegata al bilancio consuntivo, in quanto finalizzata ad illustrare una gestione già trascorsa e comunque limitata ad un esercizio finanziario (2020), non appare la sede più adeguata a

disciplinare le modalità di ripiano e, in modo particolare, i mezzi regionali per farvi fronte, considerato che il piano di copertura del disavanzo copre un arco temporale più lungo fino al completo esaurimento dell'importo da ripianare che si realizzerà nel 2036.

14.2.3.2.2 Perdite da gestioni liquidatorie delle cessate USL

Il Collegio dei revisori dei conti, nel verbale n. 5 del 5 marzo 2021 e del 8 marzo 2021, dà atto di avere richiesto alla Regione ulteriori informazioni in merito alla gestione liquidatoria da parte della Regione medesima, la quale ha comunicato al Collegio quanto segue: *“I bilanci di esercizio 2017 evidenziavano un'esposizione creditoria delle Aziende sanitarie regionali v/gestione liquidatoria di 12,174 milioni di euro. La Regione nel corso del 2018 ha provveduto ad effettuare un aggiornamento di tali valori attraverso una ricognizione presso le Aziende sanitarie al fine di individuare le movimentazioni avvenute nel corso del 2018. L'esito della ricognizione ha evidenziato un'esposizione complessiva creditoria v/gestione liquidatoria delle Aziende sanitarie pari a euro 14.549.216,54. Entro la chiusura dell'esercizio 2018 la Regione ha erogato alle Aziende sanitarie, con DGR n. 2099/2018, un totale di 14.549.216,54 euro (13.627.000 euro stanziati dal Bilancio regionale oltre ad un residuo sulle risorse statali pari a 922.216,54 euro) che hanno costituito il rimborso a fronte di anticipazioni di cassa effettuate dalle Aziende sanitarie a copertura dei pagamenti urgenti afferenti la gestione liquidatoria in relazione a contenziosi che sono sorti e giunti a conclusione in un arco temporale precedente. Le anticipazioni effettuate dalle Aziende sanitarie erano state rilevate in specifiche voci di credito/debito previste dal modello ministeriale di stato patrimoniale di cui al DM 15/06/2012. A seguito di tali erogazioni, al 31 dicembre 2018 non risultavano esposizioni creditorie/debitorie verso la gestione liquidatoria nei bilanci d'esercizio delle Aziende sanitarie. Nel 2019 non sono stati attribuiti nuovi fondi a carico del bilancio regionale a favore delle gestioni liquidatorie delle soppressate Unità Sanitarie Locali. Nel bilancio regionale si è comunque tenuto conto del contenzioso ancora pendente relativo ad eventi accaduti prima del 31 dicembre 1994, di competenza delle gestioni liquidatorie, in sede di incremento dell'accantonamento del fondo rischi legali, in applicazione del paragrafo 5.2 lett. b) dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011. Al 31 dicembre 2019 non risultano esposizioni creditorie/debitorie verso la gestione liquidatoria nei bilanci d'esercizio delle Aziende sanitarie”*.

14.2.3.2.3 Consolidato regionale

La Regione, alla quale è stato richiesto dalla Sezione di trasmettere la D.G.R. concernente l'accertamento del risultato di esercizio 2020 e conseguenti provvedimenti di attuazione, si è riservata di inviare la deliberazione della Giunta regionale di approvazione dei bilanci non appena sarà adottata.

Con riferimento all'adozione e approvazione da parte della Giunta regionale dei bilanci di esercizio 2020 degli enti del SSR si rammenta che tali documenti contabili devono essere adottati dalle aziende sanitarie entro il 30 giugno 2021, come previsto dal decreto-legge 30 aprile 2021, n. 56 recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi” che, all'art. 3, comma 5, ha disposto, per l'anno 2021, la proroga al 30 giugno 2021 del termine previsto dall'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 118/2011 (30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento) per l'adozione dei bilanci di esercizio 2020. Il successivo comma 6 del medesimo art. 3 ha previsto, conseguentemente, che il termine per l'approvazione da parte della Giunta regionale dei bilanci d'esercizio 2020 è differito al 31 luglio 2021 e quello per l'approvazione del bilancio consolidato dell'anno 2020 del Servizio sanitario regionale è spostato al 30 settembre 2021.

Pertanto, questa Sezione, nelle more di acquisire i bilanci di esercizio 2020 degli enti del SSR, ha richiesto e ottenuto una relazione della Regione Emilia-Romagna - Direzione generale cura della persona, salute e welfare prot. C.d.c. n. 3213 del 19 febbraio 2021 sui risultati di esercizio consolidato regionale al quarto trimestre 2020 da cui è emerso quanto segue, successivamente integrata con nota del 10 luglio 2021,

acquisita al protocollo Cdc n. 7324 del 12 luglio 2021. Dalla prima relazione fornita dalla Regione emergeva che il risultato di esercizio del conto economico consolidato regionale al quarto trimestre 2020 fosse pari a -146.990.583,47 euro e che a tale risultato avevano concorso i disavanzi presentati dai singoli enti del SSR che riflettevano l'impatto che l'emergenza Covid-19 aveva avuto sull'andamento delle gestioni aziendali.

Per quanto riguardava il disavanzo complessivo, la Regione aveva evidenziato che alla sua formazione avevano concorso prevalentemente:

- **i ricavi cessanti**, che comprendevano:
 - i. **i mancati ricavi da mobilità extra-regionale**, soprattutto per attività di ricovero (-25% a 12 mesi, pari a -56.134.981 euro) che sono stati solo parzialmente coperti da specifici finanziamenti in misura pari a euro 35.985.287,58, destinati alle quattro Aziende Ospedaliero-Universitarie (Parma, Modena, Bologna e Ferrara) e all'IRCCS "Rizzoli" di Bologna, essendo strutture a vocazione produttiva e a forte attrattività extraregionale;
 - ii. **i mancati introiti da ticket**, quantificati in oltre 52 milioni di euro. A parziale sostegno della minor compartecipazione alla spesa da parte dei cittadini (ticket) sono state assegnate le risorse di cui al Fondo per la riduzione della quota fissa per ricetta, per un importo complessivo di euro 19.869.136 (quota anno 2020 pari a 4.967.284 euro).

I ricavi cessanti erano compensati solo in parte dai costi cessanti (riduzione della mobilità passiva extra-regionale, minore acquisizione di dispositivi ad alto costo per attività chirurgica elettiva) essendo l'Emilia-Romagna una regione a forte attrattività e con un elevato saldo positivo di mobilità extraregionale in rapporto alla popolazione residente.

- **costi emergenti** che non trovavano copertura nei decreti emergenziali. Sul punto la Regione aveva sottolineato infatti come l'epidemia da Covid-19 avesse generato non solo dei costi diretti strettamente legati alla gestione della fase pandemica (acquisti di DPI, personale, tamponi), ma anche tutti i costi indiretti comunque collegati alla mancata produzione nel periodo di *lock-down* (si pensi ai costi fissi che le strutture ospedaliere hanno comunque dovuto sopportare a fronte di un'attività sospesa o drasticamente ridotta), oltre ai costi connessi alla necessità di garantire il distanziamento, i percorsi di accesso separati alle strutture ospedaliere, etc.

La Regione aveva, altresì, rappresentato che i risultati presentati dagli enti del Servizio sanitario regionale tenevano conto delle **spese rendicontate alla struttura Commissariale**. In particolare:

- **per il periodo 1 marzo – 8 aprile**: esse sono state quantificate in euro 169.011.238,88 (di cui 7.679.912,88 euro per apparecchiature medicali). Sono state escluse spese quantificate in 5.396.121,61 euro relative al trasporto degenti, ai servizi di pulizia e di sanificazione e allo smaltimento dei rifiuti per le quali è stata comunicata la non rimborsabilità. La Struttura Commissariale ha comunicato che le spese rendicontate sono pressoché interamente istruibili. In data 2 dicembre 2020 è pervenuta una nota dal Commissario Straordinario per l'emergenza Covid-19 che indica, quale spesa massima rimborsabile, un importo pari a euro 35.836.264 per il periodo fino all'8 aprile, a fronte di una rappresentazione di costi istruibili pari a oltre 169 milioni di euro. A fronte di tali spese la Struttura Commissariale ha versato un contributo di 17.918.132,00 euro all'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma a copertura (parziale) degli oneri sostenuti per gli acquisti centralizzati di DPI.

- **per il periodo 9 aprile – 31 maggio**: esse sono state quantificate in euro 145.676.296,12 (di cui 1.811.807,12 euro per apparecchiature medicali). Con riferimento alle spese rendicontate in tale periodo, alla data in cui la Regione ha trasmesso la relazione (18 febbraio 2021) la Struttura Commissariale non aveva fornito alcuna comunicazione in merito.

Sul punto la Regione aveva concluso facendo presente che complessivamente le spese rendicontate al Commissario Straordinario per Emergenza Covid-19 ammontano a euro 314.687.535,00.

La Regione ha ricordato, inoltre, che i risultati presentati dagli enti del SSR tengono anche conto delle spese rendicontate al Dipartimento della Protezione Civile per l'assistenza ai soggetti quarantenati, pari a euro 5.111.466,16 euro (di cui 111.552,65 euro per apparecchiature medicali). La Regione ha rappresentato che non sono stati contabilizzati contributi a copertura dei costi sostenuti in quanto alla data di trasmissione della relazione a questa Sezione (18 febbraio 2021) non si era conclusa la procedura di verifica di conformità delle spese da parte della Protezione Civile.

Con riferimento alle cause dei registrati disavanzi degli enti del SSR, la Regione aveva rappresentato, infine, che le spese riferibili all'emergenza Covid-19 dal 1° giugno al 31 dicembre erano state stimate in misura pari a oltre 283 milioni di euro, di cui una parte, pari a 250 milioni di euro, ha trovato copertura nei fondi europei POR-FESR e FSE e una parte, pari a 33 milioni di euro, è stata solo parzialmente coperta da risorse regionali a disposizione (euro 18.157.432) e da un contributo dell'Unione Europea, pari a 500 mila euro, a copertura di spese di trasporto per DPI acquistati in Cina.

Il Collegio dei revisori dei conti, nel verbale n. 5 del 5 marzo 2021 e del 8 marzo 2021, ha chiesto alla Regione come intenda coprire le altre spese relativa all'anno 2020 riferibili all'emergenza Covid-19. La Regione ha risposto di aver rendicontato, come le altre regioni, alla Struttura Commissariale le spese sostenute e di essere in attesa, alla data di trasmissione della relazione a questa Sezione (18 febbraio 2021), di ricevere i relativi rimborsi (per DPI, apparecchiature medicali e altre spese di assistenza medica) e che tali risorse avrebbero dovuto essere previste nell'emanando decreto "Sostegno". Effettivamente, l'art. 24 "Rimborso spese sanitarie sostenute dalle Regioni e dalle Province autonomie nell'esercizio 2020" del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 maggio 2021, n. 69 ha previsto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021 di un fondo con una dotazione di 1.000 milioni di euro quale concorso a titolo definitivo al rimborso delle spese sostenute dalle Regioni e Province autonome nell'anno 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e altri beni sanitari inerenti all'emergenza.

La Regione ha, infatti, confermato di essere in attesa, alla data del 2 giugno 2021, del riparto a titolo definitivo delle somme di cui al sopra richiamato art. 24 del citato d.l. n. 41/2021, a rimborso delle spese sostenute nell'esercizio 2020 per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e di altri beni sanitari inerenti all'emergenza da Covid-19. A tal fine, come sottolineato dalla Regione, anche i termini del 30 aprile e del 31 maggio di cui all'articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004 sono stati ulteriormente differiti al 10 luglio 2021 e al 10 agosto 2021 dall'art. 26, comma 5 del d.l. n. 73/2021. La Regione ha, infine, rappresentato che tali risorse saranno assegnate alle aziende sanitarie ai fini della chiusura dei bilanci d'esercizio 2020 i cui termini per l'adozione da parte delle Direzioni aziendali e per la successiva approvazione da parte della Giunta regionale sono stati differiti, come già anticipato, dall'art. 3, commi 5 e 6 del d.l. n. 56/2021, rispettivamente, al 30 giugno 2021 e al 31 luglio 2021.

Con nota del 10 luglio 2021 la Regione ha rappresentato che in data 1 luglio 2021 si è conclusa la verifica dei conti sanitari 2020 di cui all'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 s.m.i. La Regione ha quindi presentato un nuovo modello CE consolidato "999" IV trimestre 2020 che tiene conto dei contributi assegnati dal decreto-legge n. 41/2021, di cui all'Intesa Stato-Regioni Rep. Atti n. 98/CSR del 24/06/2021, per l'importo di **euro 216.519.588,00**, a parziale copertura delle spese rendicontate alla Struttura Commissariale nel periodo 1 marzo – 8 aprile e 9 aprile – 31 maggio. Tali risorse sono state assegnate alle Aziende sanitarie, a valere sul bilancio d'esercizio 2020, con DGR n. 1032/2021. Il risultato

presentato del nuovo CE consolidato “999” IV trimestre è pari a **euro 2.473.331,86**. Nella tavola che segue la Regione ha riportato i risultati d’esercizio 2020 delle aziende sanitarie desunti da GAAC:

Tavola n. 14.21

Risultati d’esercizio 2020 delle Aziende sanitarie desunti da GAAC	
(importi in euro)	
DENOMINAZIONE AMMINISTRAZIONE	
Azienda USL Piacenza	27.776,23
Azienda Usl di Parma	100.571,71
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma	48.714,15
Azienda USL di Reggio Emilia	4.668,20
Azienda Usl di Modena	12.514,56
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Modena	101.329,86
Azienda USL di Bologna	66.116,68
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna	7.097,45
Istituto Ortopedico Rizzoli	10.271,46
Azienda USL Imola	5.946,80
Azienda USL di Ferrara	145.458,72
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Ferrara	88.993,60
Azienda Usl della Romagna	1.159,89
TOTALE AZIENDE SANITARIE	620.619,31

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Relativamente ai quesiti rivolti da questa Sezione in ordine a utilizzi e accantonamenti del fondo rischi del bilancio GSA, a copertura di perdite accertate o potenziali nei bilanci degli enti del SSR e alla situazione debitoria, a tutto il 2020, del Sistema sanitario regionale nelle sue principali componenti con indicazione del debito complessivo scaduto e dei tempi di pagamento delle fatture, con quadro comparativo rispetto ai tempi medi di pagamento per il 2019 e per il 2020, nonché alla movimentazione nel 2020 dell'accantonamento di risorse per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR e degli accantonamenti ai fondi per l’autoassicurazione, la Regione ha evidenziato, in data 2 giugno 2021, di non avere ancora acquisito gli stati patrimoniali aziendali da cui estrarre i dati per produrre le risposte, riservandosi, comunque, di inviare la documentazione a completamento dell’istruttoria sulla gestione sanitaria regionale non appena saranno disponibili i dati necessari.

Per quanto riguarda gli utilizzi e gli accantonamenti del fondo rischi del bilancio GSA, a copertura di perdite accertate o potenziali nei bilanci degli enti del SSR, la Regione, con nota del 6 luglio 2021, acquisita al protocollo Cdc n. 7286 del 7 luglio 2021, ha fornito i dati dei consuntivi desunti dal GAAC, evidenziando che di norma la GSA dispone accantonamenti per rischi limitatamente al Fondo per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile (autoassicurazione) che, per l’anno 2020, sono pari a 25.000.000 euro (risorse disponibili sul capitolo U51605 “Fondo Sanitario Regionale di parte corrente. Trasferimenti ad Aziende sanitarie ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per il finanziamento dei LEA (art. 39, D.Lgs. 15 dicembre 1997, n.446)”), sulla base della ricognizione effettuata sui sinistri aperti nel corso del 2020 e tenendo conto del relativo valore stimato in sede di Comitato Valutazione Sinistri aziendale e dell’impatto economico oltre il valore di soglia dei 250.000 euro.

La Regione ha precisato altresì che su richiesta del Ministero dell'Economia e Finanze in sede di verifica dei conti sanitari 2020 di cui all'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004, nel 2020 è stato effettuato un accantonamento ad *Altri accantonamenti per rischi* per l'importo di 413.939,88 euro relativamente al Pay-back versato dalle aziende farmaceutiche nel corso del 2020, in ottemperanza alla determina AIFA n. 1313/2020, per il superamento del tetto della spesa per acquisti diretti anno 2019 in quanto ancora oggetto di ricorsi da parte delle aziende farmaceutiche.

Come sottolineato dalla Regione, annualmente il bilancio regionale mette a disposizione 20 milioni a copertura del disavanzo pregresso ante 2011 che nel 2020 sono stati assegnati con DGR n. 1382/2020 con la quale è stato assunto l'impegno n. 8550 sul capitolo 51644 "Misure a sostegno dell'equilibrio finanziario e per il ripiano dei disavanzi pregressi di Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per ammortamenti non sterilizzati - anni 2001- 2011". Tali risorse sono finanziate da Mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione).

La Regione evidenzia infine di monitorare periodicamente gli andamenti dei principali fattori produttivi e il conseguente impatto sulle gestioni aziendali rispetto a quanto previsto dalla programmazione annuale ed interviene a sostegno dell'equilibrio economico-finanziario. Il pareggio civilistico di bilancio costituisce, a partire dalla fase di programmazione, la condizione per garantire l'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai Livelli Essenziali di Assistenza e il mancato conseguimento del pareggio di bilancio comporta la risoluzione del rapporto contrattuale del Direttore Generale aziendale.

Relativamente alla richiesta circa la situazione debitoria, a tutto il 2020, del SSR nelle sue principali componenti (debito verso Istituto tesoriere; debito verso fornitori; debiti/crediti tra Regioni e aziende sanitarie e tra aziende sanitarie) nei confronti dei fornitori, con indicazione del debito complessivo, scaduto e dei tempi di pagamento fatture, con quadro comparativo rispetto ai tempi medi di pagamento 2019 e 2020, la Regione, con la citata nota del 6 luglio 2021, ha riportato i dati dei consuntivi così come desunti dal GAAC.

In particolare, la Regione ha fornito una risposta parziale al quesito, anche in relazione alle operazioni di consolidamento che alla data del 6 luglio, come precisato dalla Regione medesima, non è stato ancora possibile effettuare, così come non è possibile per la stessa Regione fornire i dati relativi a debiti/crediti tra Regioni e aziende sanitarie e tra aziende sanitarie.

Ciò premesso, la Regione ha comunicato i seguenti dati:

- *Debiti v/ Istituto tesoriere* pari a 5,143 mln di euro;
- *Debiti v/ fornitori* pari a 1.559,968 mln di euro di cui:
 - Debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie per 465,630 mln di euro;
 - Debiti verso altri fornitori per 1.094,338 mln di euro.

Quanto al debito scaduto, la Regione ha rappresentato che le Aziende sanitarie sono tenute a pubblicare sulla Piattaforma della Certificazione dei Crediti (PCC) lo stock del debito scaduto al 31 dicembre di ogni esercizio.

Ai fini del confronto tra i due esercizi la Regione ha riportato all'interno della seguente tavola i dati aggiornati al mese di giugno 2021 con il dettaglio per Azienda Sanitaria:

Tavola n. 14.22

Denominazione Amministrazione	debito 2019 comunicato aggiornamento giugno 2021	debito 2020 comunicato aggiornamento giugno 2021
Azienda Ospedaliero - Universitaria di Modena (AOU_MO)	84.146	634.238
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna Policlinico Sant'Orsola-Malpighi (AOPSO_BO)	1.339.986	20.579.587
AZIENDA OSPEDALIERO-UNIVERSITARIA DI FERRARA (AOU_FE)	3.479.787	2.906.214
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma (AZHOS_PR)	6.987.106	22.144.283
Azienda Unità Sanitaria Locale di Modena (AUSL_MO)	42.899.883	56.967.094
Azienda Unità Sanitaria Locale di Parma (AUSL_PR)	917.815	8.735.176
Azienda Usl della Romagna (AUSL_RA)	11.349.555	14.762.668
Azienda USL di Bologna (ASL_BO)	7.549.697	19.648.573
Azienda USL di Ferrara (AUSL_FE)	4.918.612	8.879.526
Azienda USL di Reggio Emilia (AUSL_RE)	17.479.340	22.727.603
Azienda USL Imola (AS_B066)	2.530.172	3.495.888
Azienda USL Piacenza (AS_PC)	11.956.351	9.333.017
Istituto Ortopedico Rizzoli (IOR)	2.717.247	2.026.383
Emilia-Romagna	114.209.698	192.840.249

Fonte: Regione Emilia-Romagna

La Regione ha evidenziato altresì che al 31 dicembre 2020 risulta complessivamente a livello regionale uno stock del debito pari a 192,840 mln di euro e che si tratta fondamentalmente di fatture che rappresentano debiti verso aziende sanitarie della regione e quindi rapporti *intercompany* e altri debiti verso amministrazioni pubbliche i cui tempi di liquidazione sono più lunghi e in alcuni casi legati a rapporti di credito e debito tra le medesime Aziende.

Inoltre, come comunicato dalla Regione, nel corso del 2020, a seguito dell'emergenza COVID-19, alcune Aziende Sanitarie della Regione sono state individuate quali soggetti aggregatori e hanno effettuato acquisti per tutta la Regione (in particolare per dispositivi di protezione individuale - DPI). Nonostante la Regione sia intervenuta per garantire una distribuzione di cassa adeguata, monitorando costantemente la liquidità delle Aziende, il ritardo nelle assegnazioni dei fondi emergenziali e il relativo incasso vincolato alla rendicontazione, che in alcuni casi risulta ancora in corso di definizione, ha causato un ritardo nelle operazioni di liquidazione e pagamento. La Regione ha sottolineato che in via residuale restano da risolvere alcune criticità da parte delle Aziende relativamente alla gestione delle sospensioni delle fatture che incide sulla determinazione dello stock del debito.

Sui tempi di pagamento, la Regione ha ricordato che le Aziende sanitarie sono tenute a pagare le fatture di beni e servizi entro 60 giorni dalla data del loro ricevimento, indicando i tempi medi di pagamento dei fornitori che si riportano di seguito.

Tempi medi di pagamento dei fornitori di beni e servizi (in giorni)		
Anni 2019-2020		
AZIENDE SANITARIE	2019	2020
GSA	35,28	18,64
AUSL Piacenza	42,49	42,91
AUSL Parma	44,65	46,17
AUSL Reggio Emilia	56,40	45,10
AUSL Modena	44,80	37,40
AUSL Bologna	37,69	49,86
AUSL Imola	66,00	36,00
AUSL Ferrara	58,79	44,37
AUSL della Romagna	40,50	38,92
Aosp/Univ. Parma	41,27	21,71
Aosp/Univ. Modena	44,58	46,58
Aosp/Univ. Bologna	34,35	54,23
Aosp/Univ. Ferrara	45,10	44,76
Istituto Ortopedico Rizzoli	56,05	48,52
Valore medio regionale	43,76	41,08

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione regionale di controllo su dati forniti dalla Regione Emilia-Romagna

Infine, con riferimento alla movimentazione nel 2020 dell'accantonamento di risorse per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR e degli accantonamenti ai fondi per l'autoassicurazione, la Regione, con la già richiamata nota del 6 luglio 2021, ha comunicato i dati dei consuntivi così come desunti dal GAAC. In particolare, ha evidenziato che nell'esercizio 2020 le Aziende sanitarie regionali hanno accantonato al Fondo per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile (autoassicurazione) la somma complessiva di 38.870.937,54 euro ed hanno utilizzato il Fondo medesimo per un importo complessivo di 19.992.803,09 euro al fine di liquidare i risarcimenti di importo inferiore alla soglia di 250 mila euro. Inoltre, al 31 dicembre 2020 il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile della GSA ammonta a 111.233.417,23 euro e il Fondo presente nei bilanci d'esercizio 2020 delle Aziende sanitarie ammonta a 146.008.989,57 euro.

14.2.3.3 C) L'esigenza di una verifica delle scelte allocative in occasione delle delibere di assestamento

In una epoca di crisi pandemica, le scelte effettuate dalla Regione in chiave finanziaria devono quindi, alla luce delle coordinate sopra riferite, essere orientate prioritariamente nella direzione di privilegiare la tutela dei diritti sociali e del fondamentale diritto alla salute.

Una logica conseguenza di ciò è che, in un quadro necessariamente dinamico, le variazioni del bilancio regionale devono determinare la riduzione delle spese non costituzionalmente necessarie e cronologicamente favorire, incrementandole, le uscite destinate alla sanità.

Dalla documentazione istruttoria emerge che nel corso dell'esercizio 2020 sono state apportate variazioni di bilancio regionale, adottate con le deliberazioni della Giunta Regionale e determinazioni dirigenziali, su



capitoli di entrata e di spesa nell'ambito della Missione 13 – Tutela della salute e della Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia. La tavola 14.25 rappresenta l'elenco dei provvedimenti di variazione.

14.2.3.4 D) La perimetrazione

Va del resto ribadito come il *vulnus* determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa - sociale e anche di altra natura - non produce i suoi effetti esclusivamente a livello contabile, ma si estende anche nei confronti di quella previsione costituzionale che è posta a salvaguardia del principio di eguaglianza in un sistema di differenziazione dello Stato sociale, che si realizza in virtù del nostro panorama di istituzioni del territorio.

In questa chiave, un ruolo essenziale è svolto dalla corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione dei conti pubblici, che si configura come garanzia non solo sul piano delle metodologie contabili e della comparabilità dei documenti e delle grandezze di bilancio, ma anche come garanzia sostanziale nei confronti dei diritti, posto che prescrive tecniche di individuazione e rappresentazione delle risorse in entrata ed in uscita dalle quali si evince la principale condizione dell'effettività dell'esercizio dei diritti, quella connessa alle risorse.

La mancata copertura è idonea a provocare un pregiudizio in termini di fattibilità dell'obiettivo dell'equilibrio complessivo del bilancio, la cui conseguenza si riverbererebbe in senso negativo sull'attuazione di tutte le politiche pubbliche aventi costi specifici, ivi comprese quelle relative alla promozione dei diritti sociali⁸⁰.

Lo strumento formale per la corretta implementazione ed analisi di ciò è dato dalla operazione di perimetrazione: l'equilibrio del settore sanitario consiste nella perfetta perimetrazione delle spese ordinarie rispetto a quelle sanitarie (e le correlate risorse di "copertura") a garanzia dell'effettiva realizzazione dei LEA e quindi dell'efficacia dell'azione amministrativa rispetto alla realizzazione di prestazioni costituzionalmente necessarie (cfr. Corte cost., sent. n. 169/2017). In altri termini, tramite la disciplina della corretta appostazione dei vincoli del perimento sanitario a garanzia della futura realizzazione della spesa, il bilancio diviene lo strumento che consente di pervenire a garantire il diritto della salute.

14.2.3.4.1 La valenza sostanziale dell'operazione di perimetrazione

Come già sottolineato in occasione del giudizio di parificazione del precedente esercizio, l'importanza e la centralità dell'operazione di perimetrazione, lungi dall'essere qualificata come mero adempimento formale, è da annettersi ad una serie di ragioni che richiedono una compiuta analisi del sistema.

I principi enunciati dagli artt. 20 e 21 del d.lgs. n. 118/2011 si inscrivono infatti nel più ampio novero dei precetti dell'armonizzazione contabile che sono funzionali alla tenuta degli equilibri di bilancio e ai canoni della corretta programmazione delle risorse, evitando che queste siano indirizzate verso finalità non congruenti con il dettato normativo primario, ma che, al contrario, ne richiede la loro specificazione e individuazione con caratteristiche di esattezza e immediata confrontabilità.

Invero, coinvolgendo i rapporti tra Stato e Regione, nell'ambito della cosiddetta finanza pubblica allargata, la normativa *de qua* appare sicuramente volta a tutelare l'equilibrio di bilancio (e, in particolare, l'equilibrio complessivo del sistema e la sostenibilità del debito nazionale secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97,

⁸⁰ Si afferma infatti in tale decisione, cfr. Corte cost. n. 10/2016, p.to 6.1 Considerato in diritto, che le fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento devono essere adeguate in un quadro organico e complessivo: con il rischio di violare il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi.

primo comma, Cost.), che la Corte costituzionale ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e n. 247 del 2017) riguarda sia l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, sia l'equilibrio complessivo di quest'ultima. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato. In sostanza, l'equilibrio complessivo deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione⁸¹.

La corretta perimetrazione delle poste di bilancio appare quindi volta a garantire il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della "bilancia finanziaria" verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese. Più in particolare, l'art. 20, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 118 del 2011 dispone che, per garantire l'effettiva destinazione delle risorse pubbliche al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le Regioni:

- 2.a) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, le quote di finanziamento sanitario vincolate, nonché gli importi delle manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità;
- 2.b) accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
- 3) per la parte in conto capitale riferita all'edilizia sanitaria le regioni accertano ed impegnano nel corso dell'esercizio l'importo corrispondente a quello indicato nel decreto di ammissione al finanziamento.

In sintesi, lo scopo del perimetro sanitario è quello di fornire uno strumento agile di controllo delle risorse stanziato attraverso la legge di bilancio statale e gli atti formali a valle (ossia le deliberazioni adottate dal CIPE per ripartire il Fondo tra le varie regioni, sulla base dell'Intesa Stato-Regioni nell'apposita Conferenza unificata), nonché un controllo anche sulle altre risorse di fonte regionale, destinate alla spesa sanitaria. Dal tenore della norma è palese l'intendimento del legislatore di porre un vincolo di destinazione delle risorse pubbliche al finanziamento dei LEA, che viene garantito mediante il verificarsi, a consuntivo, di un saldo tra accertamenti ed impegni di competenza ex art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011, pari a zero, dal momento che tutte le risorse accertate devono essere, nel corso dell'esercizio, impegnate. Compito specifico della Sezione regionale è quello di operare detta verifica in occasione del giudizio di parificazione.

In particolare, ove si registrasse un eventuale saldo del perimetro sanitario diverso da zero, con un *surplus* o un *deficit* nella gestione di competenza, questo rappresenterebbe un potenziale segnale di allarme o addirittura un *vulnus* nella allocazione delle risorse destinate alla sanità, in quanto significherebbe che parte delle risorse destinate al servizio sanitario non sono state utilizzate per lo scopo specifico; in questo caso occorre verificare che il finanziamento destinato all'erogazione di una spesa costituzionalmente necessaria, come quella dei LEA, non sia stato assorbito nella gestione ordinaria o destinato ad altro.

Diversamente opinando, la Corte dei conti *si* troverebbe nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa la cui efficacia, in sede di consuntivo, può essere misurata tramite l'indicatore della realizzazione o mancata realizzazione della spesa vincolata.

Trattandosi di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta finanza pubblica allargata, allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità, la

⁸¹ Corte cost., sent. n. 6/2019.

perimetrazione appare parimenti orientata a soddisfare l'imprescindibile necessità di avere a disposizione dati di bilancio omogenei, aggregabili e confrontabili, e che siano elaborati adottando le stesse metodologie e gli stessi criteri contabili: infatti, *«senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale — essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche — non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo»*.⁸²

La corretta perimetrazione è, altresì, funzionale al principio di programmazione e di rendicontazione sociale: per evitare, cioè, che risorse che il legislatore vuole che vengano destinate al soddisfacimento di un bene primario, quale è quello della salute, vadano disperse nei rivoli del bilancio regionale, in direzioni normativamente non consentite; ma anche perché, a ben vedere, le caratteristiche intrinseche di tale operazione - ovverosia di una sua *“esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”*, che risponda a *“un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza”* e che consenta la *“confrontabilità immediata”* fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse, al fine di permetterne *“un'agevole verifica”* - si coniugano inscindibilmente con quelle di una sua verifica diffusa, tanto più necessaria quanto più è importante il bene da tutelare e che, in virtù di quanto stabilito dalla legge (art. 1, d.l. n. 33/2013), richiede il controllo, a tutela della legittimazione democratica, *«indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»*⁸³, del corretto uso delle risorse pubbliche da parte della collettività amministrata.

Infine, l'obiettivo dell'armonizzazione – e nella specie della perimetrazione - *si connette peraltro non solo alle pressanti esigenze informative legate alla programmazione, alla gestione e alla rendicontazione della finanza pubblica, ma anche alle verifiche del rispetto delle regole eurounitarie [...] «che, lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine - legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica - di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa de qua: l'accennata strumentalità esclude, altresì, ogni violazione del principio (...) secondo il quale l'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni implicherebbe l'esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale»* (⁸⁴), come si avrà modo di rilevare.

In estrema sintesi, la centralità dei precetti dell'armonizzazione contabile, e tra questi in particolare quello inerente all'adempimento della perimetrazione delle risorse da destinare alla sanità, dipende *«da una serie di inderogabili ragioni tra le quali (...) la stretta relazione funzionale tra "armonizzazione dei bilanci pubblici", "coordinamento della finanza pubblica", "unità economica della Repubblica", osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee»*.⁸⁵

In questo modo, solo una chiara e trasparente registrazione dei dati contabili consente agli enti il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni o dei servizi pubblici fondamentali; il rapporto tra l'esigenza di assicurare la tenuta generale dei conti pubblici e la garanzia di tutela dei diritti sociali (che nella giurisprudenza costituzionale impedisce tuttavia che si verifichi un completo annullamento della salvaguardia di questi ultimi⁸⁶) rappresenta quindi il momento di bilanciamento tra buon andamento e imparzialità della pubblica Amministrazione e consente altresì di tutelare gli altri valori presidiati dalla Carta costituzionale: in particolare l'equità intergenerazionale, dal momento che evita una crescita indiscriminata e insostenibile dell'indebitamento e della spesa, destinati a gravare sulle generazioni e sulle

⁸² Corte cost., sent. n. 80/2017, punto 3.4. del *Considerato in diritto*.

⁸³ Corte cost., sent. n. 49/2018

⁸⁴ Corte cost., sent. n. 4/200, punto 2 del *Considerato diritto*.

⁸⁵ Corte cost., sent. n. 80/2017, punto 3.4. del *Considerato diritto*.

⁸⁶ Corte cost., sentt. nn. 169/2015 e 10/2016, nonché, da ultimo, n. 83/2019.

amministrazioni future, ma anche (quale presidio della concorrenza e del buon funzionamento dell'economia - art. 41 Cost.) l'interesse dei fornitori a che le obbligazioni assunte siano pagate regolarmente a fronte di una regolare copertura della spesa e della sua sostenibilità finanziaria, preservando gli stessi dal rischio di ritardi o, nei casi estremi, del pagamento degli stessi in “moneta fallimentare”, in grado di pregiudicare le loro stesse attività economiche.

In particolare, ove si registrasse un eventuale saldo del perimetro sanitario diverso da zero, con un *surplus* o un *deficit* nella gestione di competenza, questo rappresenterebbe un potenziale segnale di allarme o addirittura un *vulnus* nella allocazione delle risorse destinate alla sanità, in quanto significherebbe che parte delle risorse destinate al Servizio sanitario non sono state utilizzate per lo scopo specifico; in questo caso occorre verificare che il finanziamento destinato all'erogazione di una spesa costituzionalmente necessaria, come quella dei LEA, non sia stato assorbito nella gestione ordinaria o destinato ad altro.

Diversamente opinando, la Corte dei conti si troverebbe nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa la cui efficacia, in sede di consuntivo, può essere misurata tramite l'indicatore della realizzazione o mancata realizzazione della spesa vincolata.

In altri termini, nella lettura fornita dal giudice costituzionale (Corte cost., 25 giugno 2021, n. 132), l'art. 20 del d.lgs. 118 del 2011, opera alla stregua di parametro interposto di costituzionalità dell'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica e stabilisce le condizioni indefettibili nell'individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali di assistenza : esso richiede in particolare di quantificare in modo chiaro e separato le somme destinate al finanziamento e all'erogazione dei LEA, e prescrive alle Regioni di «accerta[re] ed impegna[re] nel corso dell'esercizio l'intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate». La Corte costituzionale con la sentenza da ultimo citata ha ribadito sul punto l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi.

Peraltro, l'impiego dei risparmi ottenuti dalla gestione delle risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA, possono essere legittimamente destinati a finalità che debbono pur sempre permanere nell'alveo dell'ambito sanitario (sulla scorta della disposizione dell'art. 30, co. 1, terzo periodo del D.lgs. n. 118/2011 – che pure assume il valore di parametro interposto dell'art. 117 Cost. - per cui, per le Regioni non sottoposte a piano di rientro, «eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale [...] rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie»).

Trattandosi di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta finanza pubblica allargata, allo scopo di assicurare il rispetto del patto di stabilità, la perimetrazione appare parimenti orientata a soddisfare l'imprescindibile necessità di avere a disposizione dati di bilancio omogenei, aggregabili e confrontabili, e che siano elaborati adottando le stesse metodologie e gli stessi criteri contabili: infatti, «senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale — essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche — non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo»⁸⁷.

La corretta perimetrazione è, altresì, funzionale al principio di programmazione e di rendicontazione sociale: per evitare, cioè, che risorse che il legislatore vuole che vengano destinate al soddisfacimento di

⁸⁷ Corte cost., sent. n. 80/2017, punto 3.4. del *Considerato in diritto*.

un bene primario, quale è quello della salute, vadano disperse nei rivoli del bilancio regionale, in direzioni normativamente non consentite; ma anche perché, a ben vedere, le caratteristiche intrinseche di tale operazione- ovverosia di una sua *“esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”*, che risponda a *“un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza”* e che consenta la *“confrontabilità immediata”* fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse, al fine di permetterne *“un'agevole verifica”* - si coniugano inscindibilmente con quelle di una sua verifica diffusa, tanto più necessaria quanto più è importante il bene da tutelare e che, in virtù di quanto stabilito dalla legge (art. 1, d.l. n. 33/2013), richiede il controllo, a tutela della legittimazione democratica *«indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»⁸⁸*, del corretto uso delle risorse pubbliche da parte della collettività amministrata.

Infine, l'obiettivo dell'armonizzazione – e nella specie della perimetrazione - *si connette peraltro non solo alle pressanti esigenze informative legate alla programmazione, alla gestione e alla rendicontazione della finanza pubblica, ma anche alle verifiche del rispetto delle regole eurounitarie [...] «che, lungi dal costituire normativa di dettaglio, sono strumentali rispetto al fine - legittimamente perseguito dalla legislazione statale in sede di coordinamento della finanza pubblica - di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa de qua: l'accennata strumentalità esclude, altresì, ogni violazione del principio (...) secondo il quale l'autonomia di spesa riconosciuta alle Regioni implicherebbe l'esclusione di ogni ingerenza statale anche sotto forma di procedure e criteri di controllo della spesa pubblica regionale»⁽⁸⁹⁾*, come si avrà modo di rilevare.

In estrema sintesi, la centralità dei precetti dell'armonizzazione contabile, e tra questi in particolare quello inerente all'adempimento della perimetrazione delle risorse da destinare alla sanità, dipende *«da una serie di inderogabili ragioni tra le quali (...) la stretta relazione funzionale tra "armonizzazione dei bilanci pubblici", "coordinamento della finanza pubblica", "unità economica della Repubblica", osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee»⁹⁰*.

In questo modo, solo una chiara e trasparente registrazione dei dati contabili consente agli enti il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni o dei servizi pubblici fondamentali; il rapporto tra l'esigenza di assicurare la tenuta generale dei conti pubblici e la garanzia di tutela dei diritti sociali (che nella giurisprudenza costituzionale impedisce tuttavia che si verifichi un completo annullamento della salvaguardia di questi ultimi⁹¹), rappresenta quindi il momento di bilanciamento tra buon andamento e imparzialità della pubblica Amministrazione e consente altresì di tutelare gli altri valori presidiati dalla Carta costituzionale: in particolare l'equità intergenerazionale, dal momento che evita una crescita indiscriminata e insostenibile dell'indebitamento e della spesa, destinati a gravare sulle generazioni e sulle amministrazioni future, ma anche (quale presidio della concorrenza e del buon funzionamento dell'economia - art. 41 Cost.) l'interesse dei fornitori a che le obbligazioni assunte siano pagate regolarmente a fronte di una regolare copertura della spesa e della sua sostenibilità finanziaria, preservando gli stessi dal rischio di ritardi o, nei casi estremi, del pagamento degli stessi in *“moneta fallimentare”*, in grado di pregiudicare le loro stesse attività economiche.

Il perimetro sanitario è costruito ai sensi dell'art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011, il quale dispone che le regioni, nell'ambito del proprio bilancio, devono garantire un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale, al fine di consentire la confrontabilità

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 49/2018.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 4/2020, punto 2 del *Considerato diritto*.

⁹⁰ Corte cost., sent. n. 80/2017, punto 3.4. del *Considerato diritto*.

⁹¹ Corte cost., sentt. nn. 169/2015 e 10/2016, nonché, da ultimo, n. 83/2019.

immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte a bilancio e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard*, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse, rese disponibili dalle regioni, per il finanziamento del SSR per l'esercizio in corso. A tale scopo, il bilancio regionale deve adottare un'articolazione in capitoli per garantire, sia nella sezione dell'entrata che della spesa, ivi comprese le partite di giro, separata evidenza delle seguenti grandezze:

Tavola n. 14.24

PERIMETRAZIONE EX ART. 20 DLGS 118/2011	
ENTRATE	USCITE
a) <u>finanziamento sanitario ordinario corrente</u> , come risultante nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale <i>standard</i> , e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'ente regionale, ivi compresa la <u>mobilità attiva</u> programmata per l'esercizio	a) <u>spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA</u> , ivi compresa la <u>mobilità passiva</u> programmata per l'esercizio e il <u>pay back</u> ;
b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, quale derivante dagli eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità e da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, ivi compresi quelli per l'erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA, da <u>pay back</u> e da iscrizione volontaria al SSN	b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA
c) <u>finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso</u>	c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso
d) <u>finanziamento per investimenti in ambito sanitario</u> , con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria (art. 20 legge 11 marzo 1988, n. 67).	d) <u>spesa per investimenti in ambito sanitario</u> , con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati dall'art. 20, legge n. 67 del 1988

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

14.2.3.4.2 L'approfondimento istruttorio circa la esatta perimetrazione e la determinazione del fabbisogno regionale per l'erogazione dei LEA nell'esercizio 2020

Ai fini del controllo sull'osservanza, da parte del sistema contabile regionale, degli obblighi imposti, in tema di armonizzazione, dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché dall'art. 3, comma 7 del d.l. n. 35/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013, e successive modificazioni, è stato chiesto alla Regione, con nota istruttoria prot. Cdc n. 3696 del 23 marzo 2021, di fornire i dati e le informazioni inerenti alla perimetrazione delle entrate e delle spese sanitarie.

La Regione ha provveduto con nota prot. Cdc n. 4527 del 3 maggio 2021 alla trasmissione dei dati ed alla compilazione delle tavole.

14.2.3.4.3 L'analisi dei provvedimenti con i quali è stata effettuata la perimetrazione dei capitoli di entrata e di spesa per l'esercizio 2020

Come si è precisato in precedenza, per perimetro sanitario si intende l'insieme dei capitoli di bilancio afferenti alle politiche socio-sanitarie del bilancio regionale i cui movimenti confluiscono nel bilancio GSA e nel consolidato sanità, includendo pure le risorse autonome regionali aggiuntive.

Dalla documentazione acquisita agli atti, con nota prot. Cdc n. 4527/2021, emerge che la perimetrazione dei capitoli di entrata e di spesa "sanità" del Bilancio regionale stabilita ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. per l'anno 2020 è stata effettuata con la deliberazione di Giunta regionale n. 757/2020 del 29 giugno 2020 di approvazione del bilancio d'esercizio 2019 della GSA. Con la stessa delibera è stato anche approvato l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa previsti per l'anno 2020,



ricompresi nella perimetrazione “sanità” del bilancio regionale stabilita ai sensi dell’art. 20 del d.lgs. n.118/2011 (allegato n. 2 della delibera).

Successivamente alla deliberazione di Giunta regionale n. 757/2020, sono stati adottati i seguenti provvedimenti che hanno istituito nuovi capitoli appartenenti al perimetro sanitario:

- DD/2020/17375 “Bilancio di previsione 2020-2022 – prelievo dal fondo di riserva per spese obbligatorie. Variazioni al bilancio di previsione, documento tecnico d’accompagnamento e al bilancio finanziario gestionale”;
- DD/2020/22830 “Bilancio di previsione 2020-2022 – prelievo dal fondo di riserva per spese obbligatorie. Variazioni al bilancio di previsione, documento tecnico d’accompagnamento e al bilancio finanziario gestionale”;
- DGR/2020/719 “Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della regione Emilia-Romagna 2020-2022”;
- DGR/2020/1769 “Assegnazioni a destinazione vincolata in materia di trasporti, sanità, comunicazione elettorale e politiche abitative. Variazione di bilancio”;
- DGR/2020/288 “Assegnazioni a destinazione vincolata per l’emergenza covid 19, per progetti di modernizzazione della pubblica amministrazione, farmacovigilanza, ricerca sanitaria e l’attuazione di progetti comunitari. Variazione di bilancio”;
- DGR/2020/2034 “Finanziamento sanitario corrente anno 2020 – applicazione dell’art. 20, comma 2, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. – variazione di bilancio”;
- DD/2020/5350 “Variazione di bilancio per utilizzo quote vincolate del risultato di amministrazione 2019”;
- DD/2020/10252 “Variazione di bilancio ai sensi dell’art. 51, comma 4, d.lgs.118/2011 – variazione compensativa fra capitoli di spesa del medesimo macroaggregato”;
- DGR/2020/1520 “Assegnazioni a destinazione vincolata in relazione all’emergenza da covid-19, in materia di spettacolo e per l’attuazione di progetti comunitari. Variazione di bilancio”;
- DGR/2020/382 “Assegnazioni a destinazione vincolata per la promozione dell’associazionismo comunale, per la realizzazione di interventi per il centro meteo presso il tecnopolo di Bologna e di quote vincolate del fondo sanitario nazionale. Variazione di bilancio”;
- DGR/2020/1400 “Assegnazioni a destinazione vincolata in materia di salute umana e veterinaria e di terzo settore. Variazione di bilancio”;
- DGR/2020/1504 “Variazione di bilancio ai sensi dell’art. 51, d.lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. – variazione compensativa fra capitoli di spesa afferenti a macroaggregati diversi”.

Nella tavola che segue sono elencate le variazioni effettuate nel corso del 2020 sui capitoli sui quali confluisce il finanziamento corrente ordinario destinato alla garanzia dei LEA e dei correlati capitoli di spesa.

Tavola n. 14.25

Elenco delle variazioni effettuate nel corso dell'esercizio 2020 sui capitoli sui quali confluisce il finanziamento corrente ordinario destinato alla garanzia dei LEA e dei correlati capitoli di spesa (*)	
1.	DD/2020/6777"VARIAZIONE DI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 51, COMMA 4, D.LGS. 118/2011 - VARIAZIONE COMPENSATIVA FRA CAPITOLI DI SPESA DEL MEDESIMO MACROAGGREGATO"
2.	DD/2020/12994"VARIAZIONE DI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 51, COMMA 4, D.LGS. 118/2011 - VARIAZIONE COMPENSATIVA FRA CAPITOLI DI SPESA DEL MEDESIMO MACROAGGREGATO"
3.	DGR/2020/719"ASSESTAMENTO E PRIMA VARIAZIONE AL BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 2020-2022"
4.	DGR/2020/1769 "ASSEGNAZIONI A DESTINAZIONE VINCOLATA IN MATERIA DI TRASPORTI, SANITA', COMUNICAZIONE ELETTORALE E POLITICHE ABITATIVE. VARIAZIONE DI BILANCIO"
5.	DGR/2020/1794 "ASSEGNAZIONI PER IL FINANZIAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE ANNO 2020 - VARIAZIONE DI BILANCIO"
6.	DGR/2020/174 "ASSEGNAZIONI DELLO STATO PER FORMAZIONE SPECIFICA MEDICI DI MEDICINA GENERALE E PER RIDUZIONE QUOTA FISSA DELLA RICETTA - VARIAZIONI DI BILANCIO E APPLICAZIONE DELL'ART. 20 DEL D.LGS. N. 118/2011 E SS.MM.II.."
7.	DGR/2020/288 "ASSEGNAZIONI A DESTINAZIONE VINCOLATA PER L'EMERGENZA COVID 19, PER PROGETTI DI MODERNIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, FARMACOVIGILANZA, RICERCA SANITARIA E L'ATTUAZIONE DI PROGETTI COMUNITARI. VARIAZIONE DI BILANCIO"
8.	DGR/2020/2034 "FINANZIAMENTO SANITARIO CORRENTE ANNO 2020 - APPLICAZIONE DELL'ART. 20, COMMA 2, LETT. A) DEL D.LGS. N. 118/2011 E SS.MM.II. - VARIAZIONE DI BILANCIO"
9.	DGR/2020/382"ASSEGNAZIONI A DESTINAZIONE VINCOLATA PER LA PROMOZIONE DELL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE, PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI PER IL CENTRO METEO PRESSO IL TECNOPOLO DI BOLOGNA E DI QUOTE VINCOLATE DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE. VARIAZIONE DI BILANCIO"
10.	DGR/2020/1400 "ASSEGNAZIONI A DESTINAZIONE VINCOLATA IN MATERIA DI SALUTE UMANA E VETERINARIA E DI TERZO SETTORE. VARIAZIONE DI BILANCIO"
11.	DGR/2020/1838 "QUOTA DEL FONDO SANITARIO REGIONALE ANNO 2020 IN GESTIONE DIRETTA PRESSO LA GSA -

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

14.2.3.4.4 La perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento SSR in conto competenza e residui

Come si evince dall'esame dei prospetti relativi alla gestione del perimetro sanitario 2020 – gestione delle entrate (allegato 41) e gestione delle spese (allegato 42) del progetto di legge del rendiconto regionale 2020 i residui attivi totali sono:

Tavola n. 14.26

Residui attivi al 01/01/2020	2.830.960.567,96
Riscossione in c/residui	1.776.360.112,74
Riaccertamento residui di esercizio precedente	-341.804,99
Residui attivi da esercizio prec al 31/12/2020	1.054.258.650,23
Accertamenti	11.895.052.947,08
Riscossioni in c/competenza	10.715.824.025,30
Residui attivi da esercizio di competenza al 31/12/2020	1.179.228.921,78

i residui passivi totali sono:

Tavola n. 14.27

Residui passivi al 01/01/2020	3.475.829.694,87
Pagamenti in c/residui	1.926.247.588,28
Riaccertamento residui di esercizio prec.	-5.070.550,44
Residui passivi da esercizio prec. al 31/12/2020	1.544.511.556,15
Impegni	11.829.204.562,39
Pagamenti in c/competenza	10.393.486.434,51
Residui passivi da esercizio di competenza al 31/12/2020	1.435.718.127,88

L'Amministrazione regionale, nella nota di risposta prot. Cdc n. 4527 del 3 maggio 2021, ha precisato che i residui attivi derivanti da esercizi precedenti al 2020 e afferenti al perimetro sanitario, pari ad euro 1.054.258.650,23, sono contabilizzati nell'attivo dello Stato Patrimoniale della GSA alla voce dei Crediti e risultano raccordati con la Contabilità Finanziaria del Bilancio regionale, come risulta dal Prospetto di Raccordo e Riconciliazione dei Residui Attivi (allegato obbligatorio al Bilancio d'esercizio della GSA), mentre i residui passivi derivanti da esercizi precedenti al 2020 e afferenti al perimetro sanitario sono contabilizzati nel passivo dello Stato Patrimoniale della GSA per euro 1.208.771.863,85 alla voce dei Debiti e per euro 326.574.574,68 alla voce Fondi per Rischi ed Oneri e risultano raccordati con la Contabilità Finanziaria del Bilancio regionale, come si evince dal Prospetto di Raccordo e Riconciliazione dei Residui Passivi (allegato obbligatorio al Bilancio d'esercizio della GSA).

Inoltre, la Regione dichiara che “i residui attivi e passivi del perimetro sanitario risentono dell'anticipazione mensile destinata al finanziamento del SSR per un ammontare di euro 859.129.364,15 nonché della restituzione dei maggiori gettiti fiscali dell'esercizio 2018 pari ad euro 29.251.238,10; pertanto vanno intesi al netto di tali somme”.

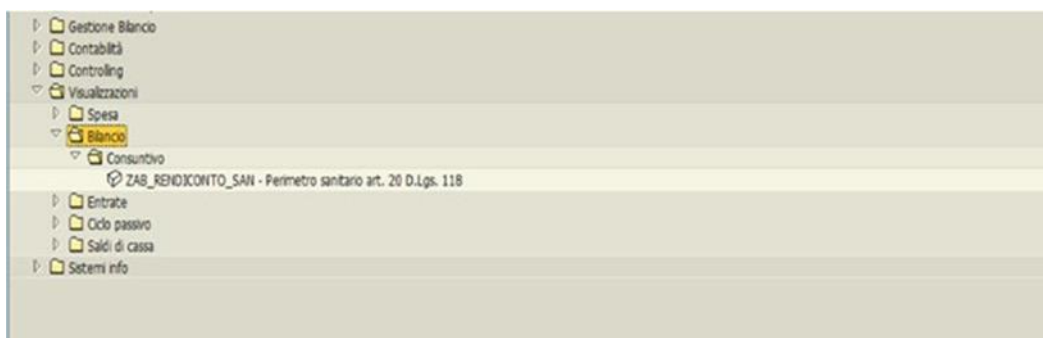
14.2.3.4.5 La dimostrazione dell'integrale accertamento e impegno risorse destinate al SSR

Nella Relazione e nelle tavole acquisite agli atti con nota prot. Cdc n. 4527 del 3 maggio 2021 l'Amministrazione regionale ha fornito le necessarie ed esaurienti informazioni relative all'osservanza del precetto normativo di cui all'art. 20, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 118/2011 (integrale accertamento ed impegno, nell'esercizio 2020, degli importi destinati al finanziamento sanitario corrente, al finanziamento dei disavanzi sanitari pregressi e dell'edilizia sanitaria).

Questa Sezione di controllo aveva chiesto alla Regione, già in precedenti parifiche, di implementare nel sistema informatico della contabilità regionale una funzione di elaborazione ed estrazione automatica delle entrate e delle spese del perimetro sanitario ex art. 20 del d.lgs. 118/2011, senza, pertanto, dover effettuare la ricostruzione manuale delle poste di entrata e di spesa.

Lo scopo di una funzionalità automatica di estrazione dei capitoli secondo la codifica ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011 è quello di ottenere una ricostruzione automatica e, quindi, immediata e trasparente delle poste ex art. 20, comma 2, d.lgs. n.118/2011, nella forma del prospetto 14.28, in modo che possa essere facilmente usufruibile da chiunque sia portatore di un interesse.

Dalle risultanze istruttorie emerge che la Regione ha implementato nel proprio sistema informatico contabile la suddetta funzione denominata ‘**ZAB_RENDICONTO_SAN – Perimetro sanitario art. 20 d.lgs. 118**’, raggiungibile dal menù Visualizzazioni – Bilancio – Consuntivo come sotto illustrato:



Sul punto la Regione dichiara che tale “funzione elabora le informazioni presenti nel database del sistema informativo contabile e permette la dimostrazione dell’articolazione del bilancio ai sensi dell’art. 20, co. 1, d.lgs. n. 118/2011, sia della parte entrata che della parte spesa, sia nella sintesi che nella esatta individuazione delle unità elementari del bilancio (dettaglio capitoli), producendo una stampa che riporta la medesima struttura della tavola 14.28”.

La Regione dichiara, inoltre, che la funzione di elaborazione del prospetto in questione è messa a disposizione della Sezione.

Dalla verifica istruttoria e dall’esame delle tavole 14.28 e 14.29 emerge che le spese impegnate nel perimetro sanitario di euro 9.745.887.233,84 sono state finanziate da entrate accertate per euro 9.625.405.794,40; la restante parte di spesa (euro 120.481.439,44) è stata finanziata da risorse regionali libere da vincoli di destinazione e da quote di avanzo vincolato e accantonato.

Tavola n. 14.28

Rendiconto della Regione Emilia-Romagna 2020			
Articolazione del bilancio ai sensi dell’art. 20, co. 1, D.Lgs. n.118/2011			
Entrate	Importi in euro	Spesa	Importi in euro
a) Finanziamento sanitario ordinario corrente	9.363.887.003,08	a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l’esercizio e il pay back	9.470.743.635,14
b) Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	245.638.492,16	b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA	237.855.406,61
c) Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0,00	c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	20.000.000,00
d) Finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l’edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell’art. 20, l. n.67/1988 (*)	15.880.299,16	d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l’edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell’articolo 20, della legge n.67 del 1988 (*)	17.288.192,09
- di cui investimenti per l’edilizia sanitaria	3.719.653,00	- di cui investimenti per l’edilizia sanitaria	3.915.424,21
TOTALI ENTRATE	9.625.405.794,40	TOTALI SPESE	9.745.887.233,84

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

Sul punto, la richiesta istruttoria si è concentrata sulla verifica del saldo e sul confronto tra le risorse appostate rispettivamente in entrata e in uscita; in proposito l’Amministrazione regionale ha rappresentato, nella propria relazione al punto 28, quanto segue:

“Il totale delle spese impegnate è complessivamente più alto delle entrate accertate in quanto ricomprende impegni di spesa finanziati come segue:

- quote di avanzo vincolato per 575.000,00 euro, reiscritto sul Bilancio di previsione 2020;
- quote di avanzo accantonato reiscritto ai fini della liquidazione dei residui passivi perenti per il 2020 pari zero;

- quote di mezzi regionali per un importo complessivo di 120.209.430,42 euro, corrispondenti ad entrate di natura tributaria ed extra-tributaria libere da vincoli di destinazione che la Regione, nell'ambito della sua autonomia e facoltà discrezionale, destina al finanziamento del SSR.

Per contro, all'interno del totale delle entrate accertate è inclusa una quota di *pay-back* farmaceutico pari a 264.831,18 euro accertato sulla base degli atti di assegnazione di AIFA e non incassato entro il termine dell'esercizio, che su disposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze in sede di Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti della spesa sanitaria, non viene impegnata e confluisce nell'avanzo vincolato d'amministrazione.

Occorre inoltre precisare che nel corso dell'esercizio 2020 la Regione Emilia-Romagna ha incassato, e quindi accertato, somme per un importo complessivo di 38.160,00 euro relative a progetti di ricerca sanitaria per le quali non è stato possibile assumere, entro la fine dell'esercizio, i corrispondenti impegni di spesa in mancanza di specifici elementi conoscitivi per l'adozione degli atti di approvazione degli annessi Accordi/Convenzioni e la successiva sottoscrizione".

Del differenziale tra il totale delle entrate accertate e il totale delle spese impegnate è dato conto nella tavola 14.29.

Tavola n. 14.29

Pareggio tra Entrate e Spese della Tabella perimetrazione ex art. 20, d. lgs 118/2011	
<i>la tabella è da compilare se il totale delle Spese impegnate è superiore del totale delle Entrate accertate</i>	
Totale Spese impegnate	9.745.887.233,84
Totale Entrate accertate	9.625.405.794,40
Differenziale (Spese>Entrate)	120.481.439,44
COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE A COPERTURA DIFFERENZIALE DI SPESA	
(valori in euro)	
mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	120.209.430,42
reiscrizioni di avanzo vincolato	575.000,00
reiscrizioni di avanzo accantonato per residui perenti	0,00
entrate da Payback accertate e non impegnate in quanto non incassate entro i termini di adozione della DGR 2034 del 28/12/2020 e della DD 23351 del 31/12/2020; tali risorse sono confluite nell'avanzo vincolato sanità	-264.831,18
somme accertate, non impegnate e confluite nell'avanzo	-38.160,00
TOTALE COMPOSIZIONE DIFFERENZIALE	120.481.439,24

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

La perimetrazione delle entrate e delle uscite destinate al finanziamento del Servizio sanitario per l'esercizio 2020 si completa con la tavola 14.30 collegata alle tavole 14.28 e 14.29.

Tavola n. 14.30

Rendiconto della Regione Emilia-Romagna 2020 Articolazione del bilancio ai sensi dell'art. 20, co. 1, D.Lgs. n.118/2011			
Entrate	Importi in euro	Spesa	Importi in euro
a) Finanziamento sanitario ordinario corrente	9.363.887.003,08	a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back	9.470.743.635,14
Utilizzo avanzo di amministrazione vincolato	50.000,00	di cui Reiscrizioni di avanzo vincolato	50.000,00
Utilizzo avanzo di amministrazione accantonato	-	di cui Reiscrizioni di residui perenti	-
b) Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	245.638.492,16	b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA	237.855.406,61
Utilizzo avanzo di amministrazione vincolato	525.000,00	di cui Reiscrizioni di avanzo vincolato	525.000,00
Utilizzo avanzo di amministrazione accantonato	-	di cui Reiscrizioni di residui perenti	-
Mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	99.761.537,49	di cui Impegni finanziati da mezzi regionali	99.761.537,49
c) Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	-	c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	20.000.000,00
Mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	20.000.000,00	di cui Impegni finanziati da mezzi regionali	20.000.000,00
d) Finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, l. n.67/1988 (*)	15.880.299,16	d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n.67 del 1988 (*)	17.288.192,09
Utilizzo avanzo di amministrazione accantonato	-	di cui Reiscrizioni di residui perenti	-
Mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	447.892,93	di cui Impegni finanziati da mezzi regionali	447.892,93
- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	3.719.653,00	- di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	3.915.424,21
TOTALI ENTRATE	9.746.190.224,82	TOTALI SPESE	9.745.887.233,84
(*) indicare entrate/spese complessive per investimenti in ambito sanitario			

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

L'Amministrazione regionale precisa che “la tavola 14.30 è stata elaborata partendo dai dati estratti automaticamente dall'applicativo regionale, all'interno del quale sono stati inseriti, per ciascun capitolo di entrata e di spesa, oltre al codice di appartenenza al perimetro sanitario, a partire dal 2019, anche i codici identificativi delle grandezze contabili individuate dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

La tavola 14.30 riporta accertamenti e impegni del bilancio regionale rientranti nel perimetro sanitario suddivisi secondo l'articolazione indicata dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 come evidenziato nella tavola 14.28; evidenzia inoltre le risorse in termini di avanzo vincolato e avanzo accantonato rescritti sul Bilancio regionale e i mezzi regionali a finanziamento di quota parte delle spese impegnate nel perimetro sanitario”. La Regione ha fornito una disamina puntuale sulla composizione delle singole voci di spesa. Di seguito si riporta quanto illustrato dalla Regione.

In parte Spesa:

- 1) la voce di cui alla lettera a) “**Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA**, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *payback*” per un importo complessivo di euro **9.470.743.635,14** è così composta:
 - I. euro 9.362.927.003,28, pari al totale degli impegni di spesa corrispondenti al Finanziamento sanitario ordinario corrente di cui alla lettera a) delle Entrate, al netto dell'importo di euro 960.000,00 relativo al capitolo U52302 finanziato dalle Entrate fiscali, incluso nella lettera d) in quanto codificato come spesa in conto capitale (per attività di sviluppo e manutenzione evolutiva dei sistemi informativi regionali);
 - II. euro 107.766.631,86, relativi al *payback* farmaceutico di competenza i cui accertamenti sono ricompresi nella lett. b) delle Entrate “Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente”;
 - III. euro 50.000,00, relativi alle reiscrizioni effettuate nel corso del 2020 dell'Avanzo vincolato alla sanità.


- 2) La voce di cui alla lettera b) “**Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA**” per un importo complessivo di euro **237.855.406,61** è così composta:
- I. euro 137.568.869,12, pari al totale degli impegni di spesa corrispondenti al Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente di cui alla lettera b) delle Entrate;
 - II. euro 525.000,00, relativi alle reiscrizioni nel corso del 2020 dell'avanzo vincolato alla sanità;
 - III. euro 99.761.537,49, relativi ai mezzi regionali che finanziano i livelli di assistenza superiori ai LEA e gli extra-LEA; con particolare riferimento agli extra-LEA si richiamano le seguenti assegnazioni:
 - a) euro 70.000.000,00 a supporto delle politiche regionali per la non autosufficienza (FRNA);
 - b) euro 10.600.000,00 per il finanziamento delle misure di esenzione dal ticket sulla prima visita per le famiglie con almeno 2 figli a carico, deliberate, con decorrenza 1° gennaio 2019, dalla Giunta regionale con deliberazione n. 2076/2018;
 - c) euro 18.370.883,97 per il finanziamento degli indennizzi per danni da emotrasfusioni di cui alla legge n. 210/1992.
- 3) “La voce di cui alla lettera c) “**Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario progresso**” per un importo di euro 20.000.000,00 si riferisce all’impegno di spesa per il trasferimento alle Aziende sanitarie delle risorse a ripiano degli ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011, assunto sul capitolo 51642 “Misure a sostegno dell’equilibrio finanziario di Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per ammortamenti non sterilizzati - anni 2001-2011” e finanziato interamente dai mezzi regionali.
- 4) La voce di cui alla lettera d) “**Spesa per investimenti in ambito sanitario**, con separata evidenza degli interventi per l’edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell’articolo 20, della legge n. 67 del 1988” per un importo complessivo di euro 17.288.192,09 è così composta:
- I. euro 15.880.299,16 pari al totale degli impegni di spesa corrispondenti al Finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l’edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell’art. 20, l. n.67/1988 di cui alla lettera d) delle Entrate;
 - II. euro 960.000,00 riferito agli impegni di spesa sul capitolo U52302, finanziato dal Fondo Sanitario Indistinto, per attività di sviluppo e manutenzione evolutiva dei sistemi informativi regionali;
 - III. euro 447.892,93 relativi ai mezzi regionali a titolo di cofinanziamento degli investimenti per l’edilizia sanitaria.

Considerando quanto sopra illustrato, l’importo complessivo delle **Entrate** rientranti nel perimetro sanitario ammonta ad euro **9.746.190.224,82**, mentre l’importo complessivo delle **Spese** rientranti nel medesimo perimetro ammonta ad euro **9.745.887.233,84**.

Il differenziale di euro **302.990,98** si riferisce: - per **264.831,18** euro, alla differenza tra gli importi accertati e gli importi impegnati a titolo di *Pay-back* farmaceutico; - per **38.160,00** euro, a somme accertate a Bilancio regionale non impegnate.

La tavola 14.31 offre una rappresentazione sinottica degli accertamenti e degli impegni del perimetro sanitario dell’esercizio 2020, aggregati in sette macroaree:

- Fondo Sanitario Indistinto
- Fondo Sanitario Vincolato corrente
- Fondo Sanitario Vincolato c/capitale

- 
- Mobilità Interregionale ed Internazionale attiva e passiva
 - *Pay-Back* Farmaceutico
 - Progetti di Ricerca Sanitaria, leggi di Settore e altro
 - Disavanzi pregressi

Come dichiara la Regione, le risorse del Fondo Sanitario Indistinto accertate a bilancio regionale per un importo complessivo di euro 8.556.822.860,00 sono quelle assegnate con l'Intesa Rep. Atti n. 55/CSR del 31 marzo 2020, integrata e modificata con l'Intesa Rep. Atti n. 227/CSR del 17 dicembre 2020 comprese le risorse di cui ai decreti emergenziali (ex d.l. n.18/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, ex d.l. n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n.77/2020 ed ex d.l. n.104/2020 convertito con modificazioni dalla legge n.126/2020) e quelle riferite alla quota premiale di cui all'Intesa Rep. Atti n. 57/CSR del 31 marzo 2020. Sono escluse le risorse relative alla mobilità extra-regionale ed internazionale, inserite nell'apposita macroarea "Mobilità Interregionale ed Internazionale attiva e passiva" nella quale sono accertati e impegnati i valori indicati nella Tavola C di cui all'Intesa Rep. Atti n. 55/CSR del 31 marzo 2020.

Per ciascuna area sono rappresentati i capitoli di Entrata e di Spesa pertinenti e i relativi importi accertati e impegnati. La tavola è stata integrata con l'indicazione, sia per l'Entrata che per la Spesa delle lettere di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011.

I totali della tavola 14.31 sono congruenti con quelli della tavola 14.28.

La Regione precisa, inoltre, che la macroarea "Progetti di ricerca sanitaria, leggi di settore e altro" include tutti gli altri accertamenti che non rientrano nelle precedenti e che rappresentano il Finanziamento sanitario corrente aggiuntivo ai LEA.

Con riferimento alle risorse destinate dal Bilancio regionale al ripiano dei disavanzi pregressi (20 milioni di euro), si evidenzia che si tratta di entrate di natura tributaria ed extra-tributaria, libere da vincoli di destinazione che la Regione, nell'ambito della propria facoltà discrezionale, destina al finanziamento del SSR; tra queste possono rientrare, a titolo di esempio, le tasse automobilistiche, le addizionali regionali all'Imposta di consumo del gas metano, l'addizionale regionale all'Irpef.

Accertamenti e impegni nel perimetro sanitario anno 2020							
lettera art. 20	Capitolo	Descrizione	Accertamenti	Capitolo	Descrizione	Impegni	lettera art. 20
FONDO SANITARIO INDISTINTO							
lett. a)	E00340	I rap - imposta regionale sulle attività produttive finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	1.392.617.615	U51605	Fondo Sanitario regionale di parte corrente. Trasferimenti ad Aziende sanitarie ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per il finanziamento dei LEA (art. 39, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446)	8.375.413.494	lett. a)
lett. a)	E00405	Addizionale regionale sull'IRPEF finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	819.474.830	U51581 U51583 U51585	Interventi diretti della regione in sanità - trasferimenti correnti ad enti pubblici (università, Ispida, e vet partecipate) E PRIVATI (informatica, gettoni commissioni, stampe)	32.109.993	lett. a)
lett. a)	E01310	Compartecipazione regionale all'IVA finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	6.027.901.923	U51592 U51596			
lett. a)	E00340	Fondo di garanzia interregionale (acredito) di cui all'art.13 dlgs n. 56/2000	135.710.549	U51598 U51610 U51614 U51616			
lett. a)	E00405	Addizionale regionale sull'IRPEF finalizzata al finanziamento della spesa sanitaria	32.778.170	U51656 U51658			
lett. a)	E02632	trasferimento dallo Stato per quote premiali a valere sulle risorse del ssn (art. 2, comma 67 bis L.191/2009, d.lgs 149/2011	7.780.373	U64311	Trasferimenti alle Aziende Sanitarie delle quote premiali a titolo di finanziamento sanitario ordinario corrente (art. 2, comma 67-bis, legge 23 dicembre 2009, n.191; art. 9, comma 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n.149; art. 15, comma 23, di 6 luglio 2012, n. 95 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, legge 7 agosto 2012, n. 35) - Mezzi Statali	7.780.373	lett. a)
lett. a)	E02634	Trasf. Stato Potenz. SSN Covid-19 DL 14/20 e 18/20	104.894.202	U65750	Trasf. Az. San. Enti SSR Emergenza Covid-19 - MS	104.894.202	lett. a)
lett. a)	E02635	Trasf. Stato FSN riduzione liste attese post Covid	35.665.198	U51668	Trasf. Az. Sanit. prestaz. amb. e screening MS	35.665.198	lett. a)
		Riscritture Avanzo Vincolato da Mezzi Regionali		U51623	Trasf. Enti non SSR - Q. F.San. Reg. di parte corrente	50.000	
		TOTALE FSI, INCLUSI DECRETI EMERGENZIALI	8.556.822.860		TOTALE FSI, INCLUSI DECRETI EMERGENZIALI	8.555.912.860	
FONDO SANITARIO VINCOLATO CORRENTE							
lett. a)	E02602	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)	84.743.896	U64268	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA AD AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER LA REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI CARATTERE PRIORITARIO E DI RILIEVO NAZIONALE DEL PIANO SANITARIO NAZIONALE (ART. 1, COMMI 34 E 34 BIS DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 1996, N. 662) - MEZZI STATALI	84.743.896	lett. a)
lett. a)	E02608	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)	4.674.590	U64278	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA ALLE AZIENDE SANITARIE PER LA FORMAZIONE SPECIFICA IN MEDICINA GENERALE (L. 8 APRILE 1988, N.109; D.LGS. 17 AGOSTO 1999, N.368) - MEZZI STATALI	4.674.590	lett. a)
lett. a)	E02614	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)	510.000	U64270	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA ALLE AZIENDE SANITARIE PER IL FINANZIAMENTO DEGLI ONERI DEL PERSONALE OPERANTE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (D.LGS. 22 GIUGNO 1999, N. 230; D.M. 10 APRILE 2002) - MEZZI STATALI	510.000	lett. a)
lett. a)	E02616	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, DPCM 1 APRILE 2008)	10.091.470	U64274	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA ALLE AZIENDE SANITARIE PER IL FINANZIAMENTO DELLE FUNZIONI SANITARIE RELATIVE ALLA MEDICINA PENITENZIARIA (ART. 6, COMMA 1, D.P.C.M. 1 APRILE 2008) - MEZZI STATALI	10.091.470	lett. a)
lett. a)	E02618	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)	4.076.376	U64272	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA ALLE AZIENDE SANITARIE PER IL SUPERAMENTO DEGLI OSPEDALI PSICHIATRICI GIUDIZIARI (ART. 3-TER, COMMA 7 DEL D.L. 22 DICEMBRE 2011, N. 211, CONVERTITO DALLA LEGGE 17 FEBBRAIO 2012, N. 9) - MEZZI STATALI	4.076.376	lett. a)
lett. a)	E02622	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE - ALTRE QUOTE A DESTINAZIONE VINCOLATA (ART. 39 D. LGS. 15 DICEMBRE 1996 N. 446)	960.576	U64291	TRASFERIMENTO ALLE AZIENDE SANITARIE DI QUOTE VINCOLATE DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE - MEZZI STATALI	960.576	lett. a)
lett. a)	E02630	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LA REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI E DELLE FUNZIONI ASSISTENZIALI EROGATE DALLE FARMACIE (ART. 1, D. LGS. 3 OTTOBRE 2009, N. 153; ART. 1, COMMI DA 403 A 406 LEGGE 27 DICEMBRE 2017, N. 205)*.	1.497.312	U51660	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA ALLE AZIENDE SANITARIE PER LA REMUNERAZIONE DELLE PRESTAZIONI E DELLE FUNZIONI ASSISTENZIALI EROGATE DALLE FARMACIE (ART. 1, D.LGS. 3 OTTOBRE 2009, N.153; ART. 1, COMMI DA 403 A 406, LEGGE 27 DICEMBRE 2017, N.205) - MEZZI STATALI	1.497.312	lett. a)
lett. a)	E02638	TRASF. FSN SCONTO FARMACIE RIDOTTO FATTURATO	1.083.049	U51666	TRASF. AZ. SAN. ESENZ. SCONTO FARMACIE L.662/96-MS	1.083.049	lett. a)
lett. a)	E02601	TRASFERIMENTO DAL FONDO SANITARIO NAZIONALE PER LO SCREENING GRATUITO AL FINE DI PREVENIRE, ELIMINARE ED ERADICARE IL VIRUS DELL'EPATITE C (HCV) (ART. 25 SEXIES DECRETO LEGGE 30 DICEMBRE 2019, N. 162)	2.520.488	U51674	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DESTINATA ALLE AZIENDE SANITARIE PER LO SCREENING GRATUITO AL FINE DI PREVENIRE, ELIMINARE ED ERADICARE IL VIRUS DELL'EPATITE C (HCV) (ART. 25 SEXIES DECRETO LEGGE 30 DICEMBRE 2019, N. 162) - MEZZI STATALI	2.520.488	lett. a)
lett. a)	E02642	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)	45.820.922	U64293	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER L'ACQUISTO DI FARMACI INNOVATIVI (ART. 1, COMMA 593, L. 23 DICEMBRE 2014, N. 190; D.M. 9 OTTOBRE 2015) - MEZZI STATALI	45.820.922	lett. a)
lett. a)	E02644	ASSEGNAZIONE DELLO STATO DELLE RISORSE A VALERE SUL FONDO PER IL CONCORSO AL RIMBORSO ALLE REGIONI PER L'ACQUISTO DI FARMACI INNOVATIVI ONCOLOGICI (ART. 1 COMMA 401, L. 232/2016; ART. 1, COMMA 593, L. 23 DICEMBRE 2014 N. 190; D.M. 9 OTTOBRE 2015)	35.830.746	U64303	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER L'ACQUISTO DI FARMACI INNOVATIVI ONCOLOGICI (ART. 1, COMMA 401, L. 11 DICEMBRE 2016, N.232; ART. 1, COMMA 593, L. 23 DICEMBRE 2014, N. 190; D.M. 9 OTTOBRE 2015) - MEZZI STATALI	35.830.746	lett. a)
		TOTALE FSV corrente	191.809.424		TOTALE FSV corrente	191.809.424	
FONDO SANITARIO VINCOLATO C/CAPITALE							
lett. d)	E02698	ASS. STATO FONDO FASC. SAN. ELETR. - CAPITALE	802.253	U52306	SP.SOFTWARE FASC.SAN.EL.FSE L. 205/17MS	802.253	lett. d)
lett. d)	E02690	CONTR STATO TECNOLOGIE PRENOTAZ. ELETTRONICA	11.358.394	U65136	TRASF. C. CAP. AZ. SAN. ENTI SSR AMM.INFR. TECN. MS	11.358.394	lett. d)
lett. d)	E02694	CONTR. C. TO/CAPITALE EMERGENZA COVID-19	3.719.653	U65752	TRASF. C. CAP. AZ. SAN SSR OP. EDUZIONI COVID-19 -MS	3.719.653	lett. d)
		SPESE IN CONTO CAPITALE CONTRO ENTRATE LIBERE		U65754	TRASF. C. CAP. AZ. SAN SSR OP. EDUZIONI COVID-19 Q. REG	195.771	lett. d)
		SPESE IN CONTO CAPITALE CONTRO ENTRATE LIBERE		U51731	SPESE SVILUPPO SISTEMI INFORMATIVI LR 9/18	252.122	lett. d)
		DESTINAZIONE ALTRE ENTRATE A DESTINAZIONE PREORDINATA		U52302	SPESE PER SISTEMI INFORMATICI SERVIZI SAN. NAZ.	960.000	lett. d)
		TOTALE FSV capitale	15.880.299		TOTALE FSV capitale	17.288.192	
MOBILITA' INTERREGIONALE ED INTERNAZIONALE ATTIVA E PASSIVA							
lett. a)	E01320	Compartecipazione regionale all'IVA per mobilità sanitaria extraregionale attiva	324.019.016	U51618	Trasferimenti ad Aziende Sanitarie ed Enti del SSR per prestazioni sanitarie regolate in mobilità interregionale ed internazionale	324.019.016	lett. a)
lett. a)	E01330	Compartecipazione regionale all'IVA per mobilità sanitaria internazionale attiva	8.184.885	U51619	Trasferimenti ad Aziende Sanitarie ed Enti del SSR per prestazioni sanitarie erogate a cittadini residenti in altri stati regolate in mobilità	8.184.885	lett. a)
lett. a)	E04100	Entrate per prestazioni sanitarie erogate da Aziende ed Enti del Servizio Sanitario Regionale a cittadini residenti in altre Regioni regolate in mobilità	283.050.818	U51620	Spesa per prestazioni sanitarie erogate a cittadini Emiliano-Romagnoli da Aziende Sanitarie di altre regioni italiane o da stati stranieri, regolate in mobilità	283.050.818	lett. a)
		TOTALE SALDI mobilità interregionale	615.254.719		TOTALE SALDI mobilità	615.254.719	

PAY BACK FARMACEUTICO							
lett. b)	E04542	Pay-back ripiano dello sfondamento tetto spesa farmaceutica per acquisti diretti (art. 15, commi 7 e 8 d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; art. 1, comma 398 legge 11 dicembre 2016, n. 232)	75.581.305	U51632	Trasferimenti ad Aziende Sanitarie ed Enti SSR somme versate dalle aziende farmaceutiche a titolo di pay-back per il ripiano dello sfondamento del tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti (art. 15, commi 7 e 8 d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; art. 1, comma 398 legge 11 dicembre 2016, n. 232)	75.581.305	lett. a)
lett. b)	E04546	Versamento da parte delle aziende farmaceutiche a titolo di pay-back delle somme dovute per il ripiano degli sfondamenti dei tetti di prodotto nonche' per la rinegoziazione delle condizioni negoziali (art. 48, comma 33, d.l. 30 settembre 2003 n. 269)	15.827.886	U51624	trasferimenti ad aziende sanitarie ed enti del SSR delle somme versate dalle aziende farmaceutiche in attuazione del pay-back (art. 1 comma 796, lett. g), legge n. 296/2006 e art. 11, comma 6, d.l. 78/2010 convertito in L.122/2010)	16.538.694	lett. a)
lett. b)	E04646	Versamento da parte delle aziende farmaceutiche a titolo di pay-back delle somme dovute per il ripiano delle eccedenze del tetto di spesa (art. 1, comma 796, lett. g, l. 27 dicembre 2006, n. 296; art. 11, comma 6, d.l. 31 maggio 2010 n. 78)	16.622.272	U51625	Trasferimenti ad Aziende Sanitarie ed Enti del Servizio Sanitario Regionale delle somme versate dalle Aziende Farmaceutiche in attuazione del Pay-back per il ripiano degli sfondamenti dei tetti di prodotto (art. 48, comma 33, D.L. 30 settembre 2003, n. 269) e la rinegoziazione delle condizioni negoziali	15.646.633	lett. a)
TOTALE SALDI payback farmaceutico			108.031.463		TOTALE SALDI payback farmaceutico	107.766.632	
PROGETTI DI RICERCA SANITARIA, LEGGI DI SETTORE E ALTRO							
lett. b)	E04355	INTERESSI ATTIVI SANITA'	191	U05081	IMPOSTE E TASSE REG. - GEST. SANIT. - SP. OBBL.	191	lett. b)
lett. b)	E04130	RIMB. ONERI PREST. SAN. STRAN. NON IN REGOLA	5.330.676	U51645	RIMB.AZ.SAN.PRESTAZ.SAN STRANIERI ALTRE RIS.VINC	5.330.676	lett. b)
lett. b)	E02658	ASS. STATO FONDO FASC. SAN. ELETT. - CORRENTE	5.896.420	U51646	TRASF.SSR FONDO PER FASC.SAN.EL. FSE L. 205/17-MS	5.896.420	lett. b)
lett. b)	E08001	TRASF. EU TRAMITE FERB ONLUS PROGETTO "RECAJE"	5.842	U51741	TRASF. A SSR PER PROG. "RECAJE" - MEZZI UE	5.842	lett. b)
lett. b)	E08101	CONTR. UE FONDO EMERGENZE PER COVID	500.000	U51672	TRASF.AZ.SANIT.EMERGENZA COVID MEZZI UE	500.000	lett. b)
lett. b)	E08100	CONTR. UE TRAMITE UNIVR PROGETTO "DOING RIGHT"	11.331	U51743	TRASF. A SSR PER PROGETTO DOING RIGHT(S) - M.UE	11.331	lett. b)
lett. b)	E02829	ASSEG. STATO PER ORGANIZZ. ATT. TRASFUSIONALI	62.505	U51763	TRASF. AZ. USL BO ATT. TRASFUSIONALI - M. STATALI	62.505	lett. b)
lett. b)	E02831	ASS.STATO ASSIST. DONNE E BAMBINE MUTILATE ORGANI	45.604	U51769	TRASF. AZIENDE SANITARIE PERSONALE L. 7/2006	45.604	lett. b)
lett. b)	E45852	CONCORSO IZSLER PROGETTO INFORMATICO GRU	68.629	U51784	SPESE GESTIONE INFORM.GRU - IZSLER	68.629	lett. b)
lett. b)	E02784	ASSEG.STATO REALIZZ. SISTEMA QUALITA' SERV. TRASF.	24.211	U51815	TRASF.AZ.SAN.X SIST. QUAL. RETE TRASF.EM.-ROM.-MS	24.211	lett. b)
lett. b)	E02786	ASS.STATO DISPOS. MATERIA RINTRACCIABILITA' SANGUE	21.408	U51817	TRASF.AZ.SAN.X SIST. RINTR.SANGUE X TRASFUS.-MS	21.408	lett. b)
lett. b)	E02782	TRASF. STATO 5 PER MILLE RICERCA SANITARIA	17.053	U51822	TRASF.AZ.SANIT.FINANZ.RICERCA SANIT. DL.40/10 - MS	17.053	lett. b)
lett. b)	E02646	ASS. STATO FONDO RIDUZ. QUOTA FISSA RICETTA	12.418.212	U51826	TRASF.AZ. SAN.ENTI SSR PER RID. QU.FISSA L. 205/17	12.418.212	lett. b)
lett. b)	E02879	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI PRELIEVI E DI TRAPIANTI ORGANI E TESSUTI (L. 1 APRILE 1999, N.91).	15.445	U52405	TRASFERIMENTI ALLE AZIENDE SANITARIE PER IL FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI IN MATERIA DI PRELIEVI E DI TRAPIANTI DI ORGANI E TESSUTI (L. 1 APRILE 1999, N.91) - MEZZI STATALI.	15.445	lett. b)
lett. b)	E03006	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER L'ATTUAZIONE DI DISPOSIZIONI INERENTI GLI ESAMI DI LABORATORIO PER I DONATORI DI CELLULE E TESSUTI (ART. 5, D.LGS. 25 GENNAIO 2010, N. 16)	27.620	U52409	TRASFERIMENTI ALLE AZIENDE SANITARIE DEI FONDI DESTINATI ALL'EFFETTUAZIONE DI ESAMI DI LABORATORIO PER DONATORI DI CELLULE E TESSUTI (ART.5, D.LGS. 25 GENNAIO 2010, N. 16) - MEZZI STATALI	27.620	lett. b)
lett. b)	E04629	TRASFERIMENTI DALL'AGENZIA ITALIANA DEL FARMACO PER LA REALIZZAZIONE DI PROGRAMMI DI FARMACOVIGILANZA ATTIVA (ART. 1, COMMA 819, LEGGE 27 DICEMBRE 2006, N. 296)	760.616	U52513	TRASFERIMENTI A AZIENDE SANITARIE PER INTERVENTI DI FARMACOVIGILANZA ATTIVA (ART. 1, COMMA 819, LEGGE 27 DICEMBRE 2006, N.296)	760.616	lett. b)
lett. b)	E04611	TRASFERIMENTO DALLE AZIENDE SANITARIE DELLE SOMME RISCOSE A TITOLO DI SANZIONI AMMINISTRATIVE NELL'AMBITO DELLA ATTIVITA' DI VIGILANZA SULL'APPLICAZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO (ART. 13, COMMA 6, ART. 14, COMMI 5 E 8, D.LGS. 9 APRILE 2008, N. 81)	2.966.659	U52540	TRASFERIMENTO ALLE AZIENDE SANITARIE DELLE SOMME DESTINATE AL FINANZIAMENTO DEI PROGRAMMI IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO (ART. 13, COMMA 6, ART. 14, COMMA 8, D.LGS. 9 APRILE 2008, N. 81)	2.966.659	lett. b)
lett. b)	E03163	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER INTERVENTI DI ASSISTENZA IN FAVORE DELLE PERSONE CON DISABILITA' GRAVE PRIVE DEL SOSTEGNO FAMILIARE (LEGGE 22 GIUGNO 2016 N. 112; DECRETO INTERMINISTERIALE 23 NOVEMBRE 2016)	4.162.620	U57129	TRASFERIMENTO AGLI ENTI LOCALI E ALLE AUSL PER INTERVENTI DI ASSISTENZA IN FAVORE DELLE PERSONE CON DISABILITA' GRAVE PRIVE DEL SOSTEGNO FAMILIARE (L. 22 GIUGNO 2016, N.112 E DECRETO INTERMINISTERIALE 23 NOVEMBRE 2016) - MEZZI STATALI	4.162.620	lett. b)
lett. b)	E08021	TRASFERIMENTI DA ENTI DI PREVIDENZA PER LA REALIZZAZIONE DI RICERCA SANITARIA E PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE	35.845	U58130	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SSR PER LA REALIZZAZIONE DI RICERCA SANITARIA E PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE (CONVENZIONE CON INAIL DEL 31 GENNAIO 2020) - ALTRE RISORSE VINCOLATE	35.845	lett. b)
lett. b)	E08048	TRASFERIMENTI DA AMMINISTRAZIONI LOCALI NON APPARTENENTI AL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE PER LA REALIZZAZIONE DI RICERCA SANITARIA E PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE	10.886	U58183	TRASF.AZ.SSR ATT.PROG.DEPLOYM. OF. PROGR. CEF-QUE	6.746	lett. b)
lett. b)	E08036	TRASFERIMENTI DA SOGGETTI ESTERI PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI INTERNAZIONALI DI RICERCA SANITARIA	102.261	U58415	SP.PERS. INT. ATT. PROG. DEPLOYM. PROG. CEF - Q.UE	4.140	lett. b)
lett. b)	E08950	ASSEGNAZIONE DELLO STATO A VALERE SUL FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE (ART. 1, COMMA 1264, L. 27 DICEMBRE 2006, N. 296).	93.386.440	U58419	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SSR PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI INTERNAZIONALI DI RICERCA SANITARIA. ALTRE RISORSE VINCOLATE	102.261	lett. b)
lett. b)	E08952	ASSEGNAZIONE DELLO STATO A VALERE SUL "FONDO DI SOSTEGNO PER LE STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI PER PERSONE CON DISABILITA' " PER LA CONCESSIONE AGLI ENTI GESTORI DI INDENNIZZI PER FAR FRONTE AGLI ONERI PER L'ADOZIONE DI SISTEMI DI PROTEZIONE IN CONSEGUENZA DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 (ART. 104, COMMA 3, DECRETO-LEGGE 19 MAGGIO 2020, N. 34; DPCM 23 LUGLIO 2020)	2.920.000	U58522	TRASFERIMENTO AGLI ENTI LOCALI E ALLE AUSL PER IL FINANZIAMENTO DELLE PRESTAZIONI E DEI SERVIZI RIVOLTI A PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI (ART. 1, COMMA 1264, LEGGE 27 DICEMBRE 2016, N.296) - MEZZI STATALI	93.386.440	lett. b)
lett. b)	E02923	ASSEGNAZIONI DELLO STATO PER INIZIATIVE PREVISTE DA LEGGI NAZIONALI O DAL PIANO SANITARIO NAZIONALE RIGUARDANTI PROGRAMMI SPECIALI DI RILIEVO INTERREGIONALE O NAZIONALE, PER RICERCHE O SPERIMENTAZIONI (ART.12, COMMA 2, LETT.B), D.LGS. 30 DICEMBRE 1992, N. 502 E SUCCESSIVE MODIFICAZIONI).	3.772.152	U58509	TRASFERIMENTI A VALERE SUL "FONDO DI SOSTEGNO PER LE STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI PER PERSONE CON DISABILITA' " PER LA CONCESSIONE AGLI ENTI GESTORI DI INDENNIZZI PER FAR FRONTE AGLI ONERI PER L'ADOZIONE DI SISTEMI DI PROTEZIONE IN CONSEGUENZA DELL'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 (ART.104, COMMA 3, DECRETO LEGGE 19 MAGGIO 2020, N.34; DPCM 23 LUGLIO 2020) - MEZZI STATALI	2.920.000	lett. b)
lett. b)	E03077	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER LA PREVENZIONE DELLA CECITA' E PER LA RIABILITAZIONE VISIVA (ART.2, COMMA 1, L. 28 AGOSTO 1997, N.284).	48.960	U61205	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SSR PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI DI RICERCA FINALIZZATA (ART.12, COMMA 2, LETT.B), D.LGS 30 DICEMBRE 1992, N.502 E SS.MM.) - BANDO 2018 - MEZZI STATALI	3.707.152	lett. b)
lett. b)	E02652	ASSEGNAZIONE DELLO STATO DELLE RISORSE DEL FONDO PER IL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO (GAP) (ART. 1, COMMA 946, LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208; D.M. 6 OTTOBRE 2016)	3.715.076	U63127	RESTITUZIONE ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DI SOMME NON UTILIZZATE NELL'AMBITO DEI PROGETTI DI RICERCA SANITARIA - MEZZI STATALI	65.000	lett. b)
lett. b)					TRASFERIMENTI AD AZIENDE SANITARIE PER INTERVENTI DI PREVENZIONE, CURA E RIABILITAZIONE RIVOLTI A PERSONE AFFETTE DAL GIOCO D'AZZARDO PATOLOGICO (GAP) (ART. 1, COMMA 946, LEGGE 28 DICEMBRE 2015, N. 208; D.M. 6 OTTOBRE 2016) - MEZZI STATALI	3.715.076	lett. b)

lett. b)	E02868	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE QUADRO IN MATERIA DI ANIMALI DI AFFEZIONE E PREVENZIONE DEL RANDAGISMO (ART.8, L. 14 AGOSTO 1991, N.281 E SUCCESSIVE INTEGRAZIONI E MODIFICAZIONI).	29.415	U64415	CONTRIBUTI ALLE AMMINISTRAZIONI LOCALI PER L'ESPLETAMENTO DELLE COMPETENZE DI CUI ALL'ART. 3 DELLA L. 14 AGOSTO 1991, N. 281 IN MATERIA DI RANDAGISMO (L.14 AGOSTO 1991, 281 E ART. 5, COMMA 3, L.R. 7 APRILE 2000, N.27) - MEZZI STATALI.	29.415	lett. b)
lett. b)	E02867	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER FAVORIRE IL NORMALE INSERIMENTO NELLA VITA SOCIALE DEI SOGGETTI AFFETTI DA CELIACHIA (L. 4 LUGLIO 2005, N. 123).	81.324	U64419	TRASFERIMENTI A STRUTTURE PUBBLICHE, SCOLASTICHE E OSPEDALIERE, PER LA SOMMINISTRAZIONE NELLE MENSE DI PASTI SENZA GLUTINE (ART. 4, LEGGE 4 LUGLIO 2005, N.123) - MEZZI STATALI	31.410	lett. b)
				U64421	TRASFERIMENTI ALLE AZIENDE USL PER INTERVENTI DI ATTUAZIONE DI MODULI FORMATIVI SULLA CELIACHIA NELL'AMBITO DI ATTIVITA' DI FORMAZIONE E AGGIORNAMENTO PROFESSIONALI RIVOLTE A RISTORATORI ED ALBERGATORI (ART. 5 DELLA LEGGE 4 LUGLIO 2005, N.123) - MEZZI STATALI	49.914	lett. b)
lett. b)	E03005	ASSEGNAZIONI DELLO STATO DESTINATE ALLA REALIZZAZIONE DI "PROGRAMMI CCM" PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE.	439.000	U58444	SPESE PER CONSULENZE PER LA REALIZZAZIONE DI RICERCA SANITARIA E PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE - MEZZI STATALI	40.000	lett. b)
				U58407	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SSR PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO MALATTIE - PROGRAMMA CCM - MEZZI STATALI	75.000	lett. b)
				U58409	TRASFERIMENTI A REGIONI, AZIENDE E IRCCS PUBBLICI NON APPARTENENTI AL SSR ED ALTRI ENTI E AMMINISTRAZIONI LOCALI PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO MALATTIE - PROGRAMMA CCM - MEZZI STATALI	254.000	lett. b)
				U58411	TRASFERIMENTI ALL'ISTITUTO SUPERIORE DELLA SANITA' PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO MALATTIE - PROGRAMMA CCM - MEZZI STATALI	50.000	lett. b)
				U58431	TRASFERIMENTI ALL'ASSOCIAZIONE RETE ITALIANA CITTÀ SANE-OMS PER LA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI DI PREVENZIONE E CONTROLLO MALATTIE PROGRAMMA CCM - MEZZI STATALI	20.000	lett. b)
lett. b)	E02803	ASSEGNAZIONE DELLO STATO PER L'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RISCONTRO DIAGNOSTICO SULLE VITTIME DELLA SINDROME DELLA MORTE IMPROVVISA DEL LATTANTE (SIDS) E DI MORTE INASPETTATA DEL FETO (L. 2 FEBBRAIO 2006, N. 31).	116	U58048	SPESE PER L'AUTORIZZAZIONE DI CENTRI DI RIFERIMENTO PER IL RISCONTRO DIAGNOSTICO SULLE VITTIME DELLA SINDROME DELLA MORTE IMPROVVISA DEL LATTANTE (SIDS) E DI MORTE INASPETTATA DEL FETO (ART. 2, L. 2 FEBBRAIO 2006, N. 31) - MEZZI STATALI	116	lett. b)
lett. b)	E08020	TRASFERIMENTI DA AMMINISTRAZIONI LOCALI PER LA REALIZZAZIONE DI RICERCA SANITARIA E PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE	59.100	U58115	TRASFERIMENTI DA ENTI DI PREVIDENZA PER LA REALIZZAZIONE DI RICERCA SANITARIA E PER LA PREVENZIONE E IL CONTROLLO DELLE MALATTIE	20.940	lett. b)
lett. b)	E43552	ALTRI INTERESSI ATTIVI DIVERSI GESTIONE SANITARIA	56				
lett. b)	E46006	PROVENTI DA RISARCIMENTO DANNI A CARICO DELLE FAMIGLIE - GESTIONE SANITARIA	7.916				
lett. b)	E04150	ENTRATE DERIVANTI DA ATTIVITA' DI RICERCA IN MATERIA SANITARIA	10.194				
lett. b)	E04585	SOPRAVVIVENENZE ATTIVE RELATIVE A RIMBORSI E RECUPERI - GESTIONE SANITARIA	437.794				
lett. b)	E41621	TRASFERIMENTO DALLE AZIENDE SANITARIE LOCALI DI QUOTA PARTE DELLE TARIFFE PER I CONTROLLI SANITARI UFFICIALI DI CUI AL TITOLO II DEL REGOLAMENTO (CE) 882/2004 (D. LGS 19 NOVEMBRE 2008, N. 194, DM 24 GENNAIO 2011)	214.419	U51648	TRASFERIMENTI ALLE AZIENDE SANITARIE PER IL FINANZIAMENTO SANITARIO AGGIUNTIVO CORRENTE PER L'EROGAZIONE DI LIVELLI DI ASSISTENZA SANITARIA SUPERIORI AI LEA (ART. 3 L.R. 16 LUGLIO 2018, N.9)	671.409	lett. b)
lett. b)	E41622	TRASFERIMENTO DAI POSTI DI ISPEZIONE FRONTALIERA (PIF) E DAGLI UFFICI DI SANITA' MARITTIMA, AEREA E DI FRONTIERA (USMAF) DEL MINISTERO DELLA SALUTE DI QUOTA PARTE DELLE TARIFFE PER I CONTROLLI SANITARI UFFICIALI DI CUI AL TITOLO II DEL REGOLAMENTO (CE) 882/2004 (D. LGS 19 NOVEMBRE 2008, N. 194, DM 24 GENNAIO 2011)	486				
lett. b)	E04355	INTERESSI ATTIVI SUI CONTI DI TESORERIA INTESTATI ALLA SANITA' (ART. 21 D.LGS. 6 MAGGIO 2011 N. 68)	544				
				U64436	SP. REAL. SIST. INFORM. ANAGR. CANINA L.R. 27/2000	110.000	lett. b)
				U51692	SPESE SANITARIA CORRENTE. RESTITUZIONI E RIMBORSI A IMPRESE. SPESE OBBLIGATORIE	55.853	lett. b)
				U57152	FONDO REG.LE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA LR 27/2004	70.000.000	lett. b)
		Entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione finalizzate al finanziamento della spesa sanitaria		U58187	TRASF.AZ.SSR ATT.PROG.DEPLOYM. OF PROGR.CEF - Q.RER	4.515	lett. b)
				U58189	SP.PERS. INT. ATT. PROG. DEPLOYM. PROG. CEF -Q,RER	2.380	lett. b)
				U64299	TRASFERIMENTO AD AZIENDE SANITARIE DI RISORSE DESTINATE AL SOSTEGNO DELLE FARMACIE RURALI (ART.21, L.R. 3 MARZO 2016, N.2)	400.000	lett. b)
				U51640	ASSEGNAZIONI ALLE AZ. SANITARIE E ENTI DEL SSR	28.970.884	lett. b)
				U51690	SPESE SANITARIA CORRENTE. RESTITUZIONI E RIMBORSI A MINISTERI E ALTRI ENTI A LIVELLO CENTRALE. SPESE OBBLIGATORIE	217.905	lett. b)
		REISCRIZIONE AVANZO SU ASSEGNAZIONI STATALI VINCOLATE - COMPETENZA		U58401	TRASF.AMM.NI CENTRALI PROGRAMMA CCM - MS	335.000	lett. b)
		REISCRIZIONE AVANZO SU ASSEGNAZIONI STATALI VINCOLATE - COMPETENZA		U58407	TRASFERIMENTI PER PROGETTI CCM	75.000	lett. b)
		REISCRIZIONE AVANZO SU ASSEGNAZIONI STATALI VINCOLATE - COMPETENZA		U58409	TRASFERIMENTI NON SSR PER PROGETTI CCM 2014	115.000	lett. b)
		TOTALE SALDI ricerca sanitaria, leggi di settore e altro	137.607.029		TOTALE SALDI ricerca sanitaria, leggi di settore e altro	237.855.407	
DISAVANZI PREGRESSI							
lett. c)		Entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione finalizzate al finanziamento della spesa sanitaria	0	U51642	MISURE A SOSTEGNO AD AZIENDE E ENTI DEL SSR	20.000.000	lett. c)
		TOTALE SALDI disavanzi pregressi	0		TOTALE SALDI disavanzi pregressi	20.000.000	
		TOTALE ENTRATE	9.625.405.794		TOTALE SPESE	9.745.887.234	

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

14.2.3.4.6 La gestione sanitaria e la conseguente allocazione delle risorse nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020 – 2022

Sul versante della programmazione, la documentazione istruttoria fa emergere come, con delibera di Giunta regionale n. 2386 del 9 dicembre 2019, la Regione abbia approvato: - il Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione regionale 2020-2022 (allegato 1); - il Bilancio finanziario gestionale di previsione della Regione Emilia Romagna 2020-2022 (allegato 2); - il Bilancio Finanziario gestionale della Gestione Sanitaria Accentrata 2020 – 2022, riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa della GSA (allegato 3).

La tavola seguente mostra l'articolazione in parte entrate relativa alla Direzione 12 *Cura della persona, salute e welfare* e alla Direzione 32 *Risorse, Europa, Innovazione e Istruzione* del bilancio di previsione regionale 2020-2022.

Tavola n. 14.32

BILANCIO DI PREVISIONE REGIONALE 2020-2022 - PERIMETRO SANITARIO		
Direzione 12: Cura della persona , salute e welfare (*)		
<u>Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</u>		
Tipologia	Categoria	Capitoli
Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità	Categoria 1010201: IRAP - Sanità	E00340
	Categoria 1010203: Compartecipazione IVA - Sanità	E01310, E01320
	Categoria 1010204: Addizionale IRPEF- Sanità	E00405
<u>Titolo 2: Traferimenti correnti:</u>		
Tipologia 101: Trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche	Categoria 2010101: Trasferimenti correnti da amm. zioni centrali	E02600, E02602, E02612, E02614, E02624, E02626, E02628, E02630, E02632, E02642, E02646, E02652, E02680, E02923, E03005, E03016, E03063, E03071, E03151, E03158, E03160, E03163, E03165, E03169, E04629, E08022, E08048
	Categoria 2010102: Trasferimenti correnti da amm. zioni locali	E04611, E08020, E08102
Tipologia 103: Trasferimenti correnti da imprese	Categoria 2010302: Altri trasferimenti correnti da imprese	E04544, E04546, E04646
Tipologia 105: Trasferimenti correnti dall'UE e dal Resto del mondo	Categoria 2010501: Trasferimenti correnti dall'UE	E08003
<u>Titolo 3: Entrate extratributarie</u>		
Tipologia 100: vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	Categoria 3010200: Entrate dalla vendita e dall'erogazione di servizi	E04100, E04130, E04152, E04621
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	Categoria 3050200: Rimborsi in entrata	E04585
<u>Titolo 4: Entrate in conto capitale</u>		
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	Categoria 4020100: contributi agli investimenti da amministrazioni pubbliche	E02690, E02741, E02743, E02753, E02773, E02777, E02788, E02983, E02988, E02989, E06518
Direzione 32: Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni		
<u>Titolo 9: entrate per conto terzi e partite di giro</u>		
Tipologia	Categoria	Capitoli
Tipologia 100: Entrate per partite di giro	Categoria 9010100: Altre ritenute	E70006, E70405
	Categoria 9010200: Ritenute su redditi lavoro dip.	E70005, E70056, E70059, E70103, E70121, E70141
	Categoria 9010300: Ritenute su redditi lavoro aut.mo	E70004, E70058, E70102
	Categoria 9010400: Finanziamento della gestione sanitaria dalla gestione ordinaria della Regione	E07205
	Categoria 9019900: Altre entrate per partite di giro	E07052, E07215, E07225, E70406, E70407, E70408, E70411
Tipologia 200: Entrate per conto di terzi	Categoria 9020200: Trasferimenti da Amm. zioni pubbliche per operazioni c/terzi	E70409
	Categoria 9029900: Altre Entrate per c/terzi	E70400, E70431, E70441
(*) NELLA DIREZIONE 12 SONO INCLUSI ANCHE I CAPITOLI DEL SOCIALE, QUI NON INDICATI IN QUANTO ESCLUSI DAL PERIMETRO SANITARIO		

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

L'approfondimento istruttorio svolto dalla Sezione ha dimostrato la necessità di pervenire alla redazione di una apposita tavola (tavola 14.33) volta a rappresentare specificatamente le previsioni delle entrate della Gestione Sanitaria Accentrata (Titoli 1, 2, 3 e 4 della Direzione 12 e Titolo 9 della Direzione 32), previste dalla Regione nell'esercizio 2020 (Allegato 3).

Tavola n. 14.33

Bilancio di previsione regionale - Perimetro sanitario						
DGR n. 2386 del 9 dicembre 2019						
BILANCIO FINANZIARIO GESTIONALE DELLA GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA - ENTRATE (Allegato 3)						
Direzione 12 : Cura della persona, salute e welfare						
	DESCRIZIONE	RESIDUI PRESUNTI AL TERMINE DEL 2019	CASSA	PREVISIONI DELL'ANNO 2020	PREVISIONI DELL'ANNO 2021	PREVISIONI DELL'ANNO 2022
TITOLO 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	3.057.492.575,71	8.627.437.953,00	8.394.022.600,00	8.394.022.600,00	8.394.022.600,00
TITOLO 2	Trasferimenti correnti	279.513.890,34	175.314.599,43	34.017.383,90	32.509.186,00	32.509.186,00
TITOLO 3	Entrate extratributarie	15.466.650,74	286.723.192,38	283.223.515,00	283.223.515,00	283.223.515,00
TITOLO 4	Entrate in conto capitale	128.306.173,43	42.093.065,75	148.486.357,78	172.872.262,36	-
PREVISIONE TOTALE ENTRATE DIREZIONE 12		3.480.779.290,22	9.131.568.810,56	8.859.749.856,68	8.882.627.563,36	8.709.755.301,00
Direzione 32: Risorse, Europa, Innovazione e Istruzione						
TITOLO 9	Entrate per conto di terzi e partite di giro	-	3.038.285.500,00	3.038.285.500,00	3.038.285.500,00	3.038.285.500,00
PREVISIONE TOTALE ENTRATE DIREZIONE 32		-	3.038.285.500,00	3.038.285.500,00	3.038.285.500,00	3.038.285.500,00
TOTALE GENERALE		3.480.779.290,22	12.169.854.310,56	11.898.035.356,68	11.920.913.063,36	11.748.040.801,00

Delibera n. 2386 del 09/12/2019 Approvazione del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale di previsione della regione Emilia Romagna 2019-2021 - Allegato 3 "BILANCIO FINANZIARIO GESTIONALE DELLA GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA - ENTRATE" (da pag. 1244)

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

La tavola 14.33 mostra il complesso degli stanziamenti di Entrata dell'anno 2020 afferenti al perimetro sanitario per un totale di euro 11.898.035.356,68, suddiviso per Direzione generale e per Titoli che, al netto delle Partite di Giro, ammonta ad euro 8.859.749.856,68.

La Regione ha fornito dettagliati chiarimenti in merito al perimetro sanitario ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011 nell'ambito del Bilancio di previsione regionale 2020. Si riporta, quindi, quanto la Regione ha illustrato e rappresentato sinteticamente nelle Tavole A e B, al punto 30 della nota prot. n. 4527/2021.

“Prendendo a riferimento il bilancio di previsione regionale 2020 e considerando gli stanziamenti iniziali dei capitoli di entrata e di spesa rientranti nel perimetro sanitario del bilancio finanziario gestionale di cui alla DGR n.2386/2019 è possibile evidenziare la seguente Tavola A che esprime la perimetrazione sanitaria ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011 in sede previsionale:

Tavola A

Bilancio di previsione 2020			
ENTRATE	Importi in euro	SPESA	Importi in euro
a) Finanziamento sanitario ordinario corrente	8.686.928.313	a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il <i>pay back</i>	8.706.928.313
b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	24.335.186	b) Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza superiori ai LEA	104.536.150
c) Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0	c) Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	20.000.000
d) Finanziamento per investimenti in ambito sanitario	148.486.358	d) Spesa per investimenti in ambito sanitario	155.769.358
<i>di cui investimenti per l'edilizia sanitaria</i>	137.127.964	<i>di cui investimenti per l'edilizia sanitaria</i>	144.410.964
Totale entrate perimetro sanitario	8.859.749.857	totale spese perimetro sanitario	8.987.233.821

Il differenziale tra gli stanziamenti di entrata e gli stanziamenti di spesa ammonta ad euro 127.483.964,00. Tale ammontare è stato finanziato con mezzi regionali.

La tavola A può essere integrata evidenziando quelle entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione che la Regione, nell'ambito della propria autonomia, destina al proprio Servizio sanitario regionale; ne deriva pertanto il seguente quadro sinottico (Tavola B)".

Tavola B

Bilancio di previsione 2020			
ENTRATE	Importi in euro	Spesa	Importi in euro
a) Finanziamento sanitario ordinario corrente	8.686.928.313	a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il <i>pay back</i>	8.706.928.313
b) finanziamento sanitario aggiuntivo corrente	24.335.186	b) Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza superiori ai LEA	104.536.150
mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	100.525.264	di cui finanziamenti da mezzi regionali	100.525.264
c) Finanziamento regionale del disavanzo pregresso	0	c) Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso	20.000.000
mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	20.000.000	di cui finanziamenti da mezzi regionali	20.000.000
d) Finanziamento per investimenti in ambito sanitario	148.486.358	d) Spesa per investimenti in ambito sanitario	155.769.358
mezzi regionali (entrate di natura tributaria ed extra tributaria libere da vincoli di destinazione)	7.283.000	di cui finanziamenti da mezzi regionali	7.283.000
di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	137.127.964	di cui investimenti per l'edilizia sanitaria	144.410.964
Totale entrate perimetro sanitario	8.987.558.121	Totale spese perimetro sanitario	8.987.233.821

In particolare “nell'ambito del **Finanziamento sanitario ordinario corrente**, il differenziale di spesa pari ad euro 20.000.000, riferito ai trasferimenti di payback farmaceutico alle aziende sanitarie, trova la fonte di finanziamento in corrispondenza della lettera b) delle entrate.

Nell'ambito del **Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente**, la Regione ha destinato la somma di euro 100.525.264 per i seguenti finanziamenti:

- 1) delle politiche per la non autosufficienza per euro 89.400.000,00;
- 2) della manovra di esenzione del *ticket* per le famiglie numerose di cui alla DGR n. 2076/2018 per euro 10.600.000,00;
- 3) del contributo per le farmacie rurali di cui alla l.r. n. 2/2016 per euro 400.000,00;
- 4) delle spese per la gestione informatizzata dell'anagrafe canina di cui alla l.r. n. 27/2000 per euro 110.000,00 e al cofinanziamento regionale dei progetti di ricerca internazionale per gli importi residuali.

Inoltre, tra le entrate sono incluse le risorse da *Payback* farmaceutico, per un importo di euro 20.324.300 comprensivo del Fondo credito di dubbia esigibilità pari ad euro 324.300, che finanziano spese allocate nell'ambito del Finanziamento ordinario corrente (lett. a).

Nell'ambito della spesa sanitaria per il finanziamento del **disavanzo sanitario pregresso** quota 2020, la Regione ha destinato risorse proprie per **euro 20.000.000,00**.

Nell'ambito del **Finanziamento per investimenti in ambito sanitario** tra le spese è incluso l'importo di **euro 7.283.000** che rappresenta il cofinanziamento regionale pari al 5% degli investimenti per l'edilizia sanitaria di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988.

Infine, la Regione dichiara che “considerando l'insieme delle risorse a disposizione per il Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2020, la tavola B sopra proposta evidenzia che il differenziale tra il totale degli

stanziamenti di Entrata, inclusi i mezzi regionali, e il totale degli stanziamenti di Spesa è pari ad euro 324.300 e corrisponde alle risorse allocate al fondo crediti di dubbia esigibilità, iscritto ai sensi del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 (punto 3.3)”. L’importo complessivo degli stanziamenti di entrata, pari ad euro 8.859.749.856,68 (tavola 14.33), trova corrispondenza con i dati della Tavola A sopra esposta per la parte Entrate.

La tavola 14.34 evidenzia gli stanziamenti di spesa previsti per il triennio 2020-2022 appartenenti alla Missione 13 – Tutela della Salute della Direzione Generale 12 - Cura della Persona, Salute e Welfare, che gestisce la maggior parte delle risorse stanziare. Le previsioni di competenza, suddivise in 8 programmi, totalizzano una spesa previsionale complessiva di competenza di euro 9.096.139.892,60 di cui euro 1.455.106,60 già impegnati. La fonte dei dati è l’Allegato 3 alla legge regionale n. 31 del 10 dicembre 2019, bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020 – 2022.

La Regione precisa tuttavia che “per la rappresentazione dell’intero perimetro sanitario, occorre tenere conto di alcuni capitoli appartenenti alle Missioni 1, 12 e 99 per un totale di euro 2.658.287.500,00; per contro occorre tenere presente che all’interno della Missione 13 – Tutela della Salute sono ricompresi alcuni capitoli non appartenenti al perimetro sanitario per un totale di euro 107.452.965,38”.

Tavola n. 14.34

Bilancio previsione 2020 - 2022							
approvato con LEGGE REGIONALE n. 31 del 10 DICEMBRE 2019							
Prospetto delle spese di bilancio per missioni, programmi e titoli - Allegato 3							
Missione 13: Tutela della salute							
PROGRAMMI	DENOMINAZIONE	RESIDUI PRESUNTI AL TERMINE DELL'ESERCIZIO PRECEDENTE QUELLO CUI SI RIFERISCE IL BILANCIO		PREVISIONI DEFINITIVE DELL'ANNO PRECEDENTE QUELLO CUI SI RIFERISCE IL BILANCIO	PREVISIONI ANNO 2020	PREVISIONI ANNO 2021	PREVISIONI ANNO 2022
1	SSR - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA	898.466.791,73	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	8.877.778.130,99 0,00 15.106,60 9.481.218.007,84	8.713.116.419,60 0,00 0,00 9.611.583.211,33	8.711.604.001,00 0,00 0,00 0,00	8.711.604.001,00 0,00 0,00 0,00
2	SSR - FINANZIAMENTO AGGIUNTIVO CORRENTE PER I VELLU DI ASSISTENZA SUPERIOR AI LEA	6.114.042,78	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	127.061.831,47 0,00 0,00 130.766.343,30	120.000.000,00 0,00 0,00 126.114.042,78	137.000.000,00 0,00 0,00 0,00	137.000.000,00 0,00 0,00 0,00
3	SSR - FINANZIAMENTO AGGIUNTIVO CORRENTE PER LA COPERTURA DELLO SQUILIBRIO DI BILANCIO CORRENTE	33.000,00	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	0,00 0,00 0,00 541.540,00	0,00 0,00 0,00 33.000,00	0,00 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 0,00
4	SSR - RIPIANO DI DISAVANZI SANITARI RELATIVI AD ESERCIZI PREGRESSI	0,00	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	75.832.006,66 0,00 0,00 75.832.006,66	76.270.334,00 0,00 0,00 76.270.334,00	76.726.875,13 0,00 0,00 0,00	77.202.386,87 0,00 0,00 0,00
5	SSR - INVESTIMENTI SANITARI	220.106.110,36	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	41.806.018,22 0,00 0,00 251.492.367,68	155.769.357,78 0,00 0,00 371.375.468,14	181.572.262,36 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 0,00
6	SSR - RESTITUZIONE MAGGIORI GETTITI SSN	29.251.238,10	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	0,00 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 29.251.238,10	0,00 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 0,00
7	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA	60.853.933,54	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	82.953.570,31 0,00 1.440.000,00 95.370.439,75	30.983.781,22 1.440.000,00 0,00 86.475.542,62	26.417.978,37 0,00 0,00 0,00	24.638.567,40 0,00 0,00 0,00
8	POLITICA REGIONALE UNITARIA PER LA TUTELA DELLA SALUTE	0,00	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	0,00 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 0,00	0,00 0,00 0,00 0,00
TUTELA DELLA SALUTE		1.214.825.116,51	previsione di competenza di cui già impegnato di cui fondo pluriennale vincolato previsione di cassa	9.175.431.557,65 0,00 -1.455.106,60 10.035.220.707,23	9.096.139.892,60 -1.455.106,60 0,00 10.301.102.836,97	9.133.321.116,86 0,00 0,00 0,00	8.950.444.955,27 0,00 0,00 0,00

LEGGE REGIONALE n. 31 del 10 DICEMBRE 2019, BILANCIO DI PREVISIONE DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA 2020 - 2022 - Allegato 3

Si precisa che per una rappresentazione dell'intero perimetro sanitario occorre tenere conto di alcuni capitoli appartenenti alle Missioni 1, 12 e 99 (*)

Per contro, all'interno della missione 13, sono ricompresi alcuni capitoli non appartenenti al perimetro sanitario (**)

14.2.3.4.7 La gestione sanitaria e la conseguente allocazione delle risorse (c.d. perimetro sanitario) nel Progetto di legge del Rendiconto generale 2020

La verifica a valle della corretta gestione delle risorse del perimetro sanitario trova nel momento del rendiconto (e nella analisi operata dalla Sezione regionale) la sua sede naturale. La Regione ha pubblicato nel Bollettino Ufficiale Telematico - Supplemento Speciale n. 40 del 4 maggio 2021, il Progetto di legge del Rendiconto generale per l'esercizio 2020 approvato con delibera di Giunta regionale n. 603 del 26 aprile 2021, che contiene al suo interno l'Allegato 41 "*Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario - gestione entrate*" e l'Allegato 42 "*Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario – gestione delle spese*" ai fini della verifica dell'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento dei LEA ex art. 20, comma 1 del d.lgs. n. 118/2011.

La perimetrazione sanitaria ex art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 del Bilancio d'esercizio 2020 è basata sulla perimetrazione iniziale del bilancio di previsione 2020 per poi recepire nel corso dell'esercizio le modifiche agli stanziamenti apportate dalle variazioni di Bilancio intercorse, inclusa la variazione di assestamento generale di cui alla l.r. n. 4/2020, e adottate con gli atti individuati negli elenchi indicati nel paragrafo 14.3.2.3. e con i seguenti ulteriori atti:

- DGR n. 352 del 16/04/2020 "Assegnazioni a destinazione vincolata per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato e fondo per le non autosufficienze. variazione di bilancio";
- DGR n. 1817 del 07/12/2020 "Assegnazioni a destinazione vincolata per il finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari e in materia di sanità. variazione di bilancio".

La tavola 14.35 "Allegato 41 - Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario - Gestione delle entrate" evidenzia, tra gli altri, gli accertamenti definitivi assunti sul Bilancio regionale in sede di Rendiconto 2020 all'interno del perimetro sanitario, che, al netto delle partite di giro, si riconducono alle risultanze della tavola 14.28, parte Entrate, per complessivi euro 9.625.405.794,40 (11.895.052.947,08 – 2.269.647.152,68).

La tavola 14.36 "Allegato 42- Gestione del perimetro sanitario - Gestione delle spese" evidenzia, tra gli altri, gli impegni definitivi assunti sul Bilancio regionale in sede di Rendiconto 2020 all'interno del perimetro sanitario, che, al netto delle Partite di giro, si riconducono alle risultanze della tavola 14.28, parte Spese, per complessivi euro 9.745.887.233,84.

Tavola n. 14.35

Progetto di legge del Rendiconto generale 2020 della Regione Emilia Romagna												
Allegato 41 - Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario - Gestione delle entrate												
(valori in Euro)												
TITOLO 1 Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa -												
Tipologia 102: Tributi destinati al finanziamento della sanità esse correnti	CP:	8.740.686.989,00	RC:	7.666.537.379,58	A:	8.740.686.988,00	CP	1,00	EC	1.074.149.608,42		
Totale TITOLO 1	CP:	8.740.686.989,00	RC:	7.666.537.379,58	A:	8.740.686.988,00	CP	1,00	EC	1.074.149.608,42		
TITOLO 2 Trasferimenti correnti												
Tipologia 101: Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	CP:	472.558.198,97	RC:	376.047.916,67	A:	471.292.123,78	CP	-1.266,075,19	EC	95.244.207,11		
Tipologia 103: Trasferimenti correnti da imprese	CP:	165.824.300,00	RC:	107.766.631,86	A:	108.031.463,04	CP	-57.792.836,96	EC	264.831,18		
Tipologia 104: trasferimenti correnti da istituzioni sociali private	CP:	46.457,41	RC:	5.841,75	A:	5.841,75	CP	-40.615,66	EC	0,00		
Tipologia 105: Trasferimenti correnti dall'Unione Europea e dal Resto del Mondo	CP:	602.261,00	RC:	602.261,00	A:	602.261,00	CP	0,00	EC	0,00		
Totale TITOLO 2	CP:	639.031.217,38	RC:	484.422.651,28	A:	579.931.689,57	CP	-59.099.527,81	EC	95.509.038,29		
TITOLO 3 Entrate extratributarie												
Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni irregolarità e degli illeciti	CP:	288.391.687,77	RC:	288.391.687,77	A:	288.391.687,77	CP	0,00	EC	0,00		
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	CP:	7.915,80	RC:	7.915,80	A:	7.915,80	CP	0,00	EC	0,00		
Tipologia 300: Interessi attivi	CP:	556,04	RC:	247,07	A:	790,76	CP	234,72	EC	543,69		
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	CP:	568.629,00	RC:	437.794,34	A:	506.423,34	CP	-62.205,66	EC	68.629,00		
Totale TITOLO 3	CP:	288.968.788,61	RC:	288.837.644,98	A:	288.906.817,67	CP	-61.970,94	EC	69.172,69		
TITOLO 4 Entrate in conto capitale												
Tipologia 200: Contributi agli investimenti	CP:	260.008.431,16	RC:	6.379.196,78	A:	15.880.299,16	CP	-244.128.132,00	EC	9.501.102,38		
Totale TITOLO 4	CP:	260.008.431,16	RC:	6.379.196,78	A:	15.880.299,16	CP	-244.128.132,00	EC	9.501.102,38		
TITOLO 9 Entrate per conto terzi e partite di giro												
Tipologia 100: Entrate per partite di giro	CP:	3.537.735.500,00	RC:	2.269.458.396,88	A:	2.269.458.396,88	CP	-1.268.277.103,12	EC	0		
Tipologia 200: Entrate per conto terzi	CP:	550.000,00	RC:	188.755,80	A:	188.755,80	CP	-361.244,20	EC	0		
Totale TITOLO 9	CP:	3.538.285.500,00	RC:	2.269.647.152,68	A:	2.269.647.152,68	CP	-1.268.638.347,32	EC	0,00		
TOTALE TITOLI	CP:	13.466.980.926,15	RC:	10.715.824.025,30	A:	11.895.052.947,08	CP	-1.571.927.977,07	EC	1.179.228.921,78		

Stile : CP= Previsioni definitive di competenza; RC= Riscossioni in c/competenza ; A = Accertamenti ; CP = Maggiori o minori entrate di competenza (A-CP) ; EC = Residui attivi da esercizio di competenza (EC-A-RC)

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna



La tavola 14.36 “Allegato 42- Gestione del perimetro sanitario - Gestione delle spese” evidenzia, tra gli altri, gli impegni definitivi assunti sul Bilancio regionale in sede di Rendiconto 2020 all’interno del perimetro sanitario, che, al netto delle Partite di giro, si riconducono alle risultanze della tavola 14.28, parte Spese, per complessivi euro 9.745.887.233,84.

Tavola n. 14.36

Progetto di legge del Rendiconto generale 2020 della Regione Emilia Romagna									
Allegato 42- Gestione del perimetro sanitario - Gestione delle spese									

Missione 1: Servizi istituzionali, generali e di gestione									
(valori in Euro)									

Programma 3: Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	2.000,00	PC:	191,03	I:	191,03	ECP:	1.808,97	EC:	0,00
Titolo 2: Spese in c/capitale	CP:		PC:		I:		ECP:	0,00	EC:	0,00
Totale Programma 3	CP:	2.000,00	PC:	191,03	I:	191,03	ECP:	1.808,97	EC:	0,00
TOTALE MISSIONE 1 perimetro sanitario	CP:	2.000,00	PC:	191,03	I:	191,03	ECP:	1.808,97	EC:	0,00

Missione 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia									
(valori in Euro)									

Programma 2: Interventi per la disabilità										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	4.162.620,00	PC:	0,00	I:	4.162.620,00	ECP:	0,00	EC:	4.162.620,00
Titolo 2: Spese in c/capitale	CP:		PC:		I:		ECP:	0,00	EC:	0,00
Totale Programma 2	CP:	4.162.620,00	PC:	0,00	I:	4.162.620,00	ECP:	0,00	EC:	4.162.620,00

Programma 3: Interventi per gli anziani										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	96.306.440,00	PC:	93.386.440,00	I:	96.306.440,00	ECP:	0,00	EC:	2.920.000,00
Titolo 2: Spese in c/capitale	CP:		PC:		I:		ECP:	0,00	EC:	0,00
Totale Programma 3	CP:	96.306.440,00	PC:	93.386.440,00	I:	96.306.440,00	ECP:	0,00	EC:	2.920.000,00

TOTALE MISSIONE 12 perimetro sanitario	CP:	100.469.060,00	PC:	93.386.440,00	I:	100.469.060,00	ECP:	0,00	EC:	7.082.620,00
---	------------	-----------------------	------------	----------------------	-----------	-----------------------	-------------	-------------	------------	---------------------

Missione 13: tutela della salute									
(valori in Euro)									

Programma 1: SSR - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	9.527.790.186,24	PC:	9.110.180.742,08	I:	9.470.056.817,08	ECP:	57.733.369,16	EC:	359.876.075,00
Titolo 2: Spese in c/capitale	CP:	252.121,73	PC:		I:	252.121,72	ECP:	0,01	EC:	252.121,72
Totale Programma 1	CP:	9.528.042.307,97	PC:	9.110.180.742,08	I:	9.470.308.938,80	ECP:	57.733.369,17	EC:	360.128.196,72

Programma 2: SSR - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	106.734.714,42	PC:	100.478.497,49	I:	105.607.341,96	ECP:	1.127.372,46	EC:	5.128.844,47
Totale Programma 2	CP:	106.734.714,42	PC:	100.478.497,49	I:	105.607.341,96	ECP:	1.127.372,46	EC:	5.128.844,47

Programma 3: SSR - finanziamento aggiuntivo corrente per la copertura dello squilibrio di bilancio corrente										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	0	PC:	0	I:	0	ECP:	0	EC:	0
Totale Programma 3	CP:	0	PC:	0	I:	0	ECP:	0	EC:	0

Programma 4: SSR - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	0	PC:	0	I:	0	ECP:	0	EC:	0
Titolo 2: Spese in conto	CP:	20.000.000,00	PC:	20.000.000,00	I:	20.000.000,00	ECP:	0	EC:	0
Totale Programma 4	CP:	20.000.000,00	PC:	20.000.000,00	I:	20.000.000,00	ECP:	-	EC:	-

Programma 5: SSR - investimenti sanitari										
Titolo 1: Spese correnti	CP:		PC:		I:		ECP:	0,00	EC:	0,00
Titolo 2: Spese in conto	CP:	266.684.781,99	PC:	0,00	I:	15.273.817,77	ECP:	251.410.964,22	EC:	15.273.817,77
Totale Programma 5	CP:	266.684.781,99	PC:	0,00	I:	15.273.817,77	ECP:	251.410.964,22	EC:	266.684.781,99

Programma 6: SSR - restituzione maggiori gettiti SSN										
Titolo 1: Spese correnti	CP:	0	PC:	0	I:	0	ECP:	0	EC:	0
Totale Programma 6	CP:	0,00	PC:	0,00	I:	0,00	ECP:	0,00	EC:	0,00

Programma 7: SSR - Ulteriori spese in materia sanitaria										
Titolo 1: Spese in correnti	CP:	33.780.756,49	PC:	18.036.571,33	I:	32.465.631,68	ECP:	1.315.124,81	EC:	14.429.060,35
Titolo 2: Spese in c/capitale	CP:	1.762.420,38	PC:	0,00	I:	1.762.252,60	ECP:	167,78	EC:	1.762.252,60
Totale Programma 7	CP:	35.543.176,87	PC:	18.036.571,33	I:	34.227.884,28	ECP:	1.315.292,59	EC:	16.191.312,95

TOTALE MISSIONE 13 perimetro sanitario	CP:	9.957.004.981,25	PC:	9.248.695.810,90	I:	9.645.417.982,81	ECP:	311.586.998,44	EC:	396.722.171,91
---	------------	-------------------------	------------	-------------------------	-----------	-------------------------	-------------	-----------------------	------------	-----------------------

Missione 99: Servizi per conto terzi									
(valori in Euro)									

Programma 1: Servizi per conto terzi - partite di giro										
Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro	CP:	8.285.500,00	PC:	885.121,72	I:	1.143.799,27	ECP:	7.141.700,73	EC:	258.677,55
	CP:		PC:		I:		ECP:	0,00	EC:	0,00
Totale Programma 1	CP:	8.285.500,00	PC:	885.121,72	I:	1.143.799,27	ECP:	7.141.700,73	EC:	258.677,55

Programma 2: Anticipazione per il finanziamento dei SSN										
Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro	CP:	3.150.000.000,00	PC:	1.050.518.870,86	I:	2.082.173.529,28	ECP:	1.067.826.470,72	EC:	1.031.654.658,42
	CP:		PC:		I:		ECP:	0,00	EC:	0,00
Totale Programma 2	CP:	3.150.000.000,00	PC:	1.050.518.870,86	I:	2.082.173.529,28	ECP:	1.067.826.470,72	EC:	1.031.654.658,42

TOTALE MISSIONE 99 perimetro sanitario	CP:	3.158.285.500,00	PC:	1.051.403.992,58	I:	2.083.317.328,55	ECP:	1.074.968.171,45	EC:	1.031.913.335,97
---	------------	-------------------------	------------	-------------------------	-----------	-------------------------	-------------	-------------------------	------------	-------------------------

TOTALE PERIMETRO SANITARIO	CP:	13.215.761.541,25	PC:	10.393.486.434,51	I:	11.829.204.562,39	ECP:	1.386.556.978,86	EC:	1.435.718.127,88
-----------------------------------	------------	--------------------------	------------	--------------------------	-----------	--------------------------	-------------	-------------------------	------------	-------------------------

Stile : CP= Previsioni definitive di competenza; PC= Pagamenti in c/competenza; I = Impegni; ECP = Economie di competenza; EC = Residui passivi da esercizio di competenza

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna

Dall'esame del "Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario – gestione delle spese" (Allegato 42 al Progetto di legge del Rendiconto generale 2019 della Regione Emilia Romagna d'iniziativa della Giunta regionale, pubblicato sul Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna: Supplemento speciale n. 40 del 4 maggio 2020) risulta che il perimetro delle spese sanitarie è rappresentato essenzialmente dalla Missione 13 "tutela della salute" e, per quanto riguarda gli interventi a sostegno della disabilità/anziani/soggetti a rischio esclusione, dalla Missione 12 "diritti sociali, politiche sociali e famiglia"(si esclude la Missione 1 "servizi istituzionali, generali e di gestione" e la Missione 99 "Servizi per conto terzi").

Come evidenziato nella tavola 14.37, il totale impegni delle Missioni 12 e 13 nel 2020 è stato di euro 9.745.887.042,81 (pari alla spesa impegnata riportata nella tavola 14.28) e il totale pagamenti è stato di euro 9.342.082.250,90, pari al 95,86 per cento degli impegni.

Tavola n. 14.37

Allegato n. 42 del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2020		
Gestione del perimetro sanitario - Gestione delle spese		
Missione 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	IMPEGNI	PAGAMENTI C/COMP
Programma 02: Interventi per la disabilità	4.162.620,00	0,00
Programma 03: Interventi per gli anziani	96.306.440,00	93.386.440,00
Programma 04: Interventi per soggetti a rischio esclusione sociale	0,00	0,00
TOTALE Missione 12	100.469.060,00	93.386.440,00
Missione 13 Tutela della salute	IMPEGNI	PAGAMENTI C/COMP
Programma 01: SSR- finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA	9.470.308.938,80	9.110.180.742,08
Programma 02: SSR -finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA	105.607.341,96	100.478.497,49
Programma 03: SSR -finanziamento aggiuntivo corrente per la copertura dello squilibrio di bilancio corrente	0,00	0,00
Programma 04: SSR -Ripiano disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi	20.000.000,00	20.000.000,00
Programma 05: SSR - Investimenti in ambito sanitario	15.273.817,77	0,00
Programma 06: SSR -Restituzione maggiore gettiti SSN	0,00	0,00
Programma 07: Ulteriore spese in materia sanitaria	34.227.884,28	18.036.571,33
Programma 08: Politica regionale unitaria per la tutela della salute	0,00	0,00
TOTALE Missione 13	9.645.417.982,81	9.248.695.810,90
TOTALE Missioni 12 e 13	9.745.887.042,81	9.342.082.250,90

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna

14.3 IL QUADRO FINANZIARIO CONSEGUENTE AGLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALL'EMERGENZA COVID 19

14.3.1 Il quadro della normativa emergenziale

Questa Sezione di controllo, in occasione dei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna, aveva evidenziato la progressiva diminuzione, avvenuta nel corso degli ultimi dieci anni, delle risorse finanziarie che il Bilancio statale assegnava alla Sanità pubblica, dirottando maggiori risorse ad altri settori (si vedano, per un approfondimento, le Relazioni allegate al giudizio di parificazione del rendiconto generale del 2019 e del 2018 della Regione Emilia-Romagna, delibere n. 63/2020/PARI e n. 47/2019/PARI). Ciò ha portato inevitabilmente ad una situazione stagnante del Sistema sanitario nazionale, caratterizzato dalla carenza di personale medico specializzato e paramedico

(a causa dell'accesso con numero chiuso alle scuole di specializzazione), dalla carenza di posti letto in particolare nelle terapie intensive, dall'allungamento delle liste d'attesa e da situazioni di sommersa criticità. L'emergenza da Covid-19 ha messo in luce tutte le disfunzioni del Sistema sanitario nazionale tanto che le richieste di riforma del settore degli anni passati sono state, poi, necessariamente prodotte nell'arco di pochi mesi.

La pandemia da Covid-19 è iniziata ufficialmente in Italia a fine gennaio con l'emanazione del d.P.C.M. del 31 gennaio 2020 a seguito della dichiarazione di emergenza internazionale di salute pubblica per il Coronavirus della Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) del 30 gennaio 2020. In reazione alla situazione emergenziale sono stati emanati i provvedimenti, elencati di seguito, che contengono norme di carattere operativo e norme di carattere economico-finanziario.

I principali strumenti normativi adottati per far fronte al sistema emergenziale sono stati:

- **decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14 (G.U. n. 62 del 09/03/2020)** recante “*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*” (c.d. “**Decreto Marzo**”), abrogato dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;
- **decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (GU n. 70 del 17/03/2020)** recante “*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*” (c.d. “**Cura Italia**”), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, in particolare l'art. 18;
- **decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (G.U. n. 128 del 19/05/2020)** recante “*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19*” (c.d. “**Decreto Rilancio**”), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in particolare gli artt. 1 e 2;
- **decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (G.U. n. 203 del 14/08/2020)** “*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*” (c.d. “**Decreto Agosto**”), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, in particolare l'art. 29.

Di seguito si descrivono i principali interventi normativi introdotti per far fronte all'improvvisa carenza di posti letto nelle strutture ospedaliere, per il potenziamento della rete di assistenza territoriale, ospedaliera e per la riduzione delle liste d'attesa, per la gestione dell'emergenza sanitaria, nonché le disposizioni che hanno disposto l'incremento del finanziamento sanitario nazionale per l'anno 2020 per sostenere gli oneri aggiuntivi.

Con il primo provvedimento, il d.l. n. 14 del 9 marzo 2020, c.d. **Decreto Marzo**, sono state stabilite misure straordinarie per l'incremento del personale sanitario, mediante l'assunzione degli specializzandi e la possibilità, per tutto il periodo dell'emergenza, di conferire incarichi di lavoro autonomo al personale sanitario in deroga all'art. 7 del decreto legislativo n. 165/2001. L'art. 4 rubricato “*Misure urgenti per il reclutamento dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta*” prevede, infatti, la possibilità di assumere con rapporto convenzionale a tempo determinato, medici frequentanti il corso di medicina generale, mentre i medici iscritti al corso di specializzazione in pediatria possono assumere incarichi provvisori o di sostituzione di pediatri di libera scelta convenzionati con il Servizio sanitario nazionale.

Il primo intervento sul **potenziamento delle reti di assistenza territoriali** è previsto all'art. 8 rubricato “*Unità speciali di continuità assistenziali*” del decreto in oggetto che dispone l'attivazione delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale, le c.d. **USCA** (una unità speciale ogni 50.000 abitanti). L'art. 8, infatti, sancisce che “*al fine di consentire al medico di medicina generale, al pediatra di libera scelta, al medico di continuità di garantire l'attività assistenziale ordinaria, le regioni devono attivare entro 10 gg dall'entrata in vigore del presente decreto, presso una*”

sede di continuità assistenziale già esistente una unità speciale ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero”. Importante è anche l’art. 14 rubricato “*Disposizioni sul trattamento dei dati personali nel contesto emergenziale*” che introduce fino al termine dello stato di emergenza, per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, maggiore libertà nel trattamento dei dati personali, da parte dei soggetti del sistema sanitario nazionale, permettendo ai dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie di attivare il c.d. *contact tracing*.

Il secondo provvedimento, il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. **Decreto Cura Italia**, ha disposto ulteriori iniziative. Si elencano le norme più rilevanti:

- l’art. 4 rubricato “*Disciplina delle aree sanitarie temporanee*” dà la possibilità di attivare aree sanitarie all’interno e all’esterno delle strutture di ricovero, cura, accoglienza e assistenza, pubbliche e private, o di altri luoghi idonei, per la gestione dell'emergenza Covid-19, sino al termine dello stato di emergenza, anche in deroga ai requisiti organizzativi e ai criteri di accreditamento. Tutto questo per sopperire alla carenza di posti letto ospedalieri;
- l’art. 6 rubricato “*Requisizioni in uso o in proprietà*” prevede che, fino al termine dello stato di emergenza, il Capo del Dipartimento della protezione civile possa disporre la requisizione in uso o in proprietà, da ogni soggetto pubblico o privato, di presidi sanitari e medico-chirurgici, nonché dei beni mobili di qualsiasi genere occorrenti per fronteggiare l'emergenza sanitaria;
- l’art. 7 rubricato “*Arruolamento temporaneo di medici e di infermieri militari*”;
- l’art. 12 rubricato “*Misure straordinarie per la permanenza in servizio del personale sanitario*” con cui è disposto il trattenimento in servizio dei dirigenti medici e sanitari, nonché del personale del ruolo sanitario del comparto sanità e degli operatori socio-sanitari, anche in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza.

Si evidenzia l’art. 15 emanato in relazione alla urgente necessità di **approvvigionamento di dispositivi medici** e dispositivi di protezione individuale. In particolare, l’art. 15 rubricato “*Disposizioni straordinarie per la produzione di mascherine chirurgiche e dispositivi di protezione individuali*”, al comma 1, consente la produzione, l’importazione e l’immissione in commercio di mascherine chirurgiche e di dispositivi medici di protezione individuali in deroga alle vigenti leggi e dà la possibilità ai produttori che vogliano convertire la propria produzione a questo tipo di attrezzatura di inviare direttamente all’Istituto Superiore di Sanità una autocertificazione nella quale, sotto la propria esclusiva responsabilità, attestano le caratteristiche tecniche delle mascherine e dichiarano che le stesse rispettano tutti i requisiti di sicurezza di cui alla normativa vigente.

L’art. 17, successivamente abrogato dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 che ha comunque fatto salvi gli atti e i provvedimenti adottati nonché i rapporti giuridici sorti sulla base delle disposizioni introdotte dal citato articolo, ha previsto alcune innovazioni per la conoscenza dei farmaci utili alla cura della malattia da Covid-19. In particolare, l’art. 17 rubricato “*Disposizioni urgenti materia di sperimentazione dei medicinali e dispositivi medici per l'emergenza epidemiologica da COVID*”, ai commi 1, 2, 3, dispone che tutti i protocolli di studio sperimentali e di usi compassionevoli dei medicinali per i pazienti con Covid-19 vengano valutati preliminarmente dalla Commissione Tecnico Scientifica (CTS) di AIFA che trasmette le proprie valutazioni al Comitato Etico dell’Istituto Nazionale per le Malattie Infettive Lazzaro Spallanzani di Roma, quale Comitato etico unico nazionale per la valutazione delle sperimentazioni cliniche dei medicinali per uso umano e dei dispositivi medici per i pazienti con Covid-19. Il Comitato etico esprime il parere nazionale, anche sulla base della valutazione della CTS dell’AIFA.

Per quanto riguarda le norme che prevedono misure di natura **economico-finanziaria** si evidenzia l'art. 18 rubricato "*Rifinanziamento fondi*" che, al comma 1, dispone:

- **l'aumento del Fondo sanitario statale dell'importo di 1.410 milioni di euro per l'anno 2020**, di cui 750 milioni di euro ripartiti tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sulla base di quanto previsto dalla tavola A allegata al presente decreto e 660 milioni di euro ripartiti sulla base di quanto disposto dal decreto del Ragioniere generale dello Stato 10 marzo 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 66 del 13 marzo 2020.

Al fine del necessario **monitoraggio dei costi aggiuntivi** derivanti dall'emergenza pandemica, l'art.18 dispone inoltre:

- l'obbligo per le Regioni e per gli enti dei rispettivi Servizi sanitari regionali, **dell'apertura**, sulla contabilità dell'anno 2020, **di un centro di costo dedicato contrassegnato dal codice univoco "COV 20"**, "*garantendo pertanto una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza che in ogni caso confluiscono nei modelli economici di cui al decreto del Ministro della salute 24 maggio 2019 , pubblicato nel supplemento ordinario n. 23 alla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25 giugno 2019*".

Sempre ai sensi dell'art.18, comma 1, è stato richiesto alle Regioni:

- di redigere un apposito **Programma Operativo per la gestione dell'emergenza da COVID-19** da approvare da parte del Ministero della salute di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e da monitorare da parte dei predetti Ministeri congiuntamente;

L'art. 18, comma 2, con riferimento alle "*verifiche dell'equilibrio economico del Servizio sanitario nazionale relative all'anno 2019*", posticipa il termine del 30 aprile, data ultima per l'adozione, da parte della regione, dei provvedimenti necessari per far fronte all'eventuale situazione di squilibrio verificatosi nel IV trimestre dell'esercizio precedente (art. 1, comma 174 della legge n.311/2004 – legge finanziaria 2005), al 31 maggio 2020 e conseguentemente il termine del 31 maggio al 30 giugno 2020.

Infine, l'art. 18, comma 3, prescrive che per l'anno 2020 il fondo per le emergenze sanitarie, di cui all'art. 44 del d.lgs. n. 1 del 2 gennaio 2018 "*Codice della protezione civile*" venga incrementato di 1.650 milioni di euro, incluse le risorse relative all'acquisizione a diverso titolo, ad esclusione della proprietà, da parte del Dipartimento della protezione civile, del Commissario straordinario o di altri soggetti autorizzati, delle strutture per ospitare le persone in sorveglianza sanitaria (art. 6, comma 10, d.l. 18/2020).

Il terzo provvedimento c.d. **Decreto Rilancio**, d.l. n. 34 del 19 maggio 2020, è intervenuto con misure per il potenziamento **della rete assistenziale territoriale e della rete ospedaliera**, prevedendo, a tal fine, l'incremento del livello di finanziamento del fabbisogno sanitario *standard* cui concorre lo Stato per l'anno 2020 per un importo complessivo di euro 2.724.125.650 (= euro 1.256.633.983 + euro 1.467.491.667).

L'art. 1, comma 11, dispone, infatti, per il potenziamento della rete assistenziale territoriale, l'incremento di risorse per un importo pari ad **euro 1.256.633.983**. Nell'allegato A del decreto le somme sono ripartite fra le Regioni.

Le iniziative disciplinate dall'art. 1 del c.d. Decreto Rilancio per il potenziamento della **rete assistenziale territoriale** sono:

- le Regioni devono adottare i **Piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale territoriale** (comma 1);
- ai fini di cui al comma 1 devono costituire reti di laboratori di microbiologia per la diagnosi di infezione da SARSCoV-2 secondo il modello organizzativo HUB& SPOKE (commi 1-*bis* e 1-*ter*);
- alle Regioni è data la possibilità di stipulare contratti di locazione con le strutture alberghiere per attivare i c.d. *covid-hospital* per ospitare quelle persone che, pur essendo guarite dal Covid, per qualche motivo non possono temporaneamente rientrare nella loro abitazione (comma 2);
- le aziende sanitarie debbono provvedere ad implementare **le attività di assistenza sanitaria domiciliare** (commi 3 e 4) e la sperimentazione per il biennio 2020-2021 di strutture di prossimità per la promozione della salute e per la prevenzione, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie di persone più fragili (comma 4-*bis*);
- è introdotta la figura dell'infermiere di famiglia e di comunità (comma 5);
- viene autorizzata per l'anno 2020 un'ulteriore spesa per garantire una maggiore funzionalità degli USCA a valere sul finanziamento sanitario corrente (comma 6);
- fino al 31 dicembre 2021 le aziende del Servizio sanitario nazionale a supporto degli USCA possono conferire incarichi di lavoro autonomo a professionisti del profilo di assistente sociale (comma 7) e agli psicologi (comma 7-*bis*);
- vengono attivate le Centrali Operative Regionali che svolgono una funzione di raccordo con tutti i servizi del sistema di emergenza e urgenza anche mediante strumenti informativi di **telemedicina** (comma 8);
- viene previsto l'incremento del Fondo per la Medicina Generale dedicato alla presa in carico delle persone fragili, da destinare al personale infermieristico – art. 46 dell'Accordo Collettivo Nazionale del 23/03/2005 e s.m.i. (comma 9);
- le Regioni sono autorizzate ad incrementare la spesa per il personale per l'anno 2020 per l'attuazione delle disposizioni previste ai commi 4, 5, 6, 7 e 8 del presente articolo (comma 10).

A queste disposizioni si aggiunge quella contenuta all'art. 1- *ter*, rubricato “*Linee guida per la gestione dell'emergenza epidemiologica presso le strutture per anziani, persone con disabilità e altri soggetti in condizione di fragilità*” che prescrive l'adozione, da parte del Comitato tecnico-scientifico, di **Linee guida per la gestione delle RSA**, in quanto gli ospiti in maggior parte non autosufficienti necessitano di un livello di assistenza sanitaria importante. A tal fine è stata emanata la **Circolare del Ministero della salute del 25 marzo 2020** “*Aggiornamento delle linee di indirizzo organizzative dei servizi ospedalieri e territoriali in corso di emergenza COVID-19*”.

L'art. 2 del decreto-legge n. 34/2020 dispone il potenziamento **della rete ospedaliera** ed il **pronto soccorso**, autorizzando, per l'anno 2020, una spesa complessiva di **euro 1.467.491.667**, stanziata su apposito capitolo nello stato di previsione del Ministero della salute per il medesimo importo (comma 11).

Le azioni per il potenziamento della **rete ospedaliera** in relazione all'emergenza da Covid-19, previste dall'art. 2 del Decreto Rilancio, sono così riassunte:

- l'attivazione, da parte delle regioni, dei piani di riorganizzazione per l'attivazione di letti in terapia intensiva ed in area di assistenza ad alta intensità di cure; viene istituita, per legge, la dotazione *standard* strutturale sul territorio nazionale di letti in terapia intensiva di almeno 3.500 posti letto. “Per ciascuna regione e provincia autonoma, tale incremento strutturale determina una dotazione pari a 0,14 posti letto per mille abitanti” (comma 1). All’inizio della pandemia in Italia il numero di posti letto in terapia intensiva si aggirava intorno ai 5.000 posti, a differenza di altre nazioni, come la Germania, che ne avevano più di 20.000);
- la riqualificazione di 4.225 posti letto di area semi-intensiva con relativa dotazione impiantistica, con possibilità di riconversione in posti letto di terapia intensiva per il 50 per cento dei posti letto indicati (comma 2);
- la disponibilità, fino al 31 dicembre 2020, di 300 posti letto di terapia intensiva suddivisi in 4 strutture movimentabili (comma 3);
- nell’ambito delle strutture ospedaliere, il consolidamento della separazione dei percorsi di accesso al Pronto Soccorso e l’individuazione di distinte aree di permanenza per i pazienti covid-19 o potenzialmente contagiosi, in attesa di diagnosi (comma 4);
- l’autorizzazione per le regioni ad **aumentare il numero dei mezzi di trasporto** dedicati ai trasferimenti secondari per i pazienti Covid-19, per le dimissioni protette e per i trasporti interospedalieri per pazienti non affetti da Covid-19. Per l’operatività di tali mezzi di trasporto, le regioni possono assumere personale dipendente, medico, infermieristico e operatore tecnico con decorrenza 15 maggio 2020. Il limite di spesa è riportato nell’ Allegato C annesso al citato decreto-legge (comma 5);
- per le finalità di cui ai commi 1 e 5, terzo periodo, dell’articolo in esame, le regioni sono autorizzate ad incrementare la spesa di personale per l’anno 2020, anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia, nel limite massimo di 240.975.000 euro da ripartirsi, per il medesimo anno 2020, a livello regionale, come indicato nelle colonne 3 e 5 della tavola di cui all’Allegato C annesso al citato decreto-legge (comma 7).

Altre norme importanti prescritte dal Decreto Rilancio sono l’art. 5 “*Incremento delle borse di studio dei medici specializzandi*” (lo Stato dispone il finanziamento dei fondi per aumentare negli anni successivi il numero delle borse di studio degli specializzandi) e l’art.5-ter rubricato “*Istituzione della scuola di specializzazione in medicina e cure palliative*”.

Infine, il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (c.d. **Decreto Agosto**), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 dispone, all’art. 29 rubricato “*Disposizioni urgenti in materia di liste di attesa*”, un ulteriore aumento per il 2020 del fabbisogno sanitario per complessivi euro **478.218.772**.

La norma prevede, al comma 1, la possibilità per le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano nonché per gli enti del Servizio sanitario nazionale di ricorrere, fino al 31 dicembre 2020, a prestazioni aggiuntive per il personale sanitario, con una remunerazione più elevata per facilitare la riduzione delle liste di attesa e, al comma 8, prescrive l’incremento del Fondo sanitario nazionale *standard* di euro 478 milioni per il 2020. La ripartizione complessiva delle somme è riportata nella tavola di cui all’allegato B del presente decreto-legge.



Al comma 9 dell'art. 29 è prevista l'adozione, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, di un **Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa** da parte di Regioni e PP.AA. da presentare al Ministero della salute e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

14.3.2 Misure per il potenziamento dell'assistenza sanitaria

Questa Sezione nell'ambito dell'attività istruttoria (prot. Cdc n. 3696 del 23 marzo 2021) ha chiesto all'Amministrazione regionale di fornire informazioni in merito all'approvazione nonché al monitoraggio da parte del Ministero della salute congiuntamente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del Piano operativo per l'emergenza Covid-19, da redigere ai sensi dell'art. 18, comma 1 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, e in particolare informazioni riguardanti le misure adottate per il potenziamento dell'assistenza sanitaria come previsto dai decreti-legge nn. 18, 34 e 104 del 2020.

La Regione, con nota prot. n. 3213 del 19 febbraio 2021, ha trasmesso il "Programma operativo per l'emergenza Covid-19", per l'anno 2020. Inoltre, con nota n. 3696 del 23 marzo 2021 ha riferito di aver adottato le seguenti deliberazioni regionali:

- Delibera di Giunta Regionale n. 1793/2020 "*Misure per l'attuazione degli interventi di assistenza territoriale per far fronte alla pandemia da SARS-COV-2, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 34/2020 convertito con la L. n. 77/2020 e approvazione del "piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa" ai sensi dell'art. 29 d.l. n. 104/2020*" con la quale sono stati adottati il "Piano di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale territoriale (allegato 1) e il "Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa" (allegato 2); tale delibera è stata trasmessa, per l'approvazione, al Ministero della salute il 30 dicembre 2020.
- Delibera di Giunta Regionale n. 677 del 15/06/2020 "*Emergenza pandemica covid-19 – disposizione in ordine al Piano di riorganizzazione dell'assistenza ospedaliera di cui all'art. 2 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34*". La Regione ha riferito che i Ministeri, congiuntamente, hanno rilasciato parere favorevole e non hanno rilevato criticità in merito; il Ministero della salute, con decreto direttoriale registrato dalla Corte dei conti il 20/07/2020, ha approvato il Piano ospedaliero predisposto dalla Regione, il quale è stato oggetto di monitoraggio da parte del Ministero della salute a cadenza settimanale.

14.3.2.1 Rete ospedaliera

Dalla documentazione istruttoria emerge che il programma operativo della Regione Emilia-Romagna, approvato con DGR n. 677 del 15 giugno 2020, ha previsto, nell'ambito del piano di potenziamento dell'assistenza ospedaliera, le seguenti azioni:

- a) incremento di n. 197 posti letto di terapia intensiva, per complessivi n. 646 posti letto, in linea con lo *standard* di 0,14 posti letto per mille abitanti, dando, così, attuazione all'art. 2 del d.l. n. 34/2020 (rubricato "*Riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19*"), che prescrive "...è resa, altresì, strutturale sul territorio nazionale la dotazione di almeno 3.500 posti letto di terapia intensiva. Per ciascuna regione e provincia autonoma, tale incremento strutturale determina una dotazione pari a 0,14 posti letto per mille abitanti";
- b) riconversione di complessivi n. 312 posti letto di area medica in posti letto di terapia pneumologia/semi-intensiva, mantenendo l'invarianza del numero complessivo dei posti letto ordinari;
- c) interventi di ristrutturazione e ammodernamento nei Pronto Soccorso dei presidi ospedalieri pubblici, per un totale di 48 interventi;



d) implementazione dei mezzi di trasporto nel servizio di emergenza territoriale, con l'acquisto di 17 mezzi di soccorso.

Per quanto attiene all'incremento dei posti letto di terapia intensiva (in aggiunta alla dotazione regionale complessiva) e di pneumologia (a seguito di riconversione di altri posti letto), nello schema seguente si rappresenta la dotazione regionale per l'anno 2020 confrontata con quella relativa all'anno 2019.

Tavola n. 14.38

Descrizione	Anno 2019	Anno 2020
Numero posti letto terapie intensive	449	605
Numero posti letto pneumologia	278	342
Totale posti letto	727	947

L'Amministrazione regionale ha precisato che il numero di posti letto dell'anno 2020 per la terapia intensiva riflette il risultato dell'incremento di posti letto effettuato per portare la dotazione regionale allo *standard* di 0,14 per mille abitanti, mentre il numero di posto letto di pneumologia riflette il risultato della riconversione di posti letto di area medica in posti letto nell'ambito della pneumologia/terapia semintensiva, ad invarianza della dotazione complessiva. Entrambi gli interventi previsti dall'art. 2 del d.l. n. 34/2020 sono stati recepiti dalla DGR n. 677 del 15/06/2020. La Regione riferisce che, alla data di trasmissione della nota di risposta (23 marzo 2021), tali interventi sono in corso di completamento.


14.3.2.2 Assistenza territoriale

Dalle risultanze istruttorie emerge che, per la riorganizzazione dell'assistenza territoriale, la Regione ha messo in atto le seguenti azioni:

- **Organizzazione Contact tracing e indagini epidemiologiche.** Nella fase dell'emergenza sanitaria le Aziende hanno adottato specifiche misure di identificazione e gestione dei contatti, di organizzazione dell'attività di sorveglianza attiva effettuata a cura dei Dipartimenti di Prevenzione, di monitoraggio delle condizioni di salute dei casi e dei contatti in collaborazione con i medici di famiglia e le Unità Speciali di Continuità Assistenziale; hanno attivato percorsi di sorveglianza e *screening* con test sierologici. Inoltre, hanno proceduto ad un aggiornamento del Sistema informativo regionale di gestione della segnalazione malattie infettive (SMI) utile, nella Fase 2 della pandemia, anche a tracciare i focolai.
- **Sistema di Coordinamento - Centrali Operative** - Per garantire il coordinamento delle attività sanitarie, socio-sanitarie a livello regionale è stato istituito un organismo (**Cabina di regia regionale Sars-Cov2**) avente le funzioni di definire e predisporre gli strumenti e le modalità per attuare le misure di contrasto e di contenimento dell'epidemia in relazione alla classificazione regionale del rischio, di assicurare la corretta, uniforme e tempestiva applicazione delle indicazioni ministeriali ai fini della sorveglianza e del controllo del SARSCoV-2, di definire indicazioni per attuare ulteriori misure a livello regionale e locale.

A livello locale sono stati costituiti organismi (Unità di crisi, centrali operative Covid, ecc.) che svolgono le funzioni di coordinamento in raccordo con i servizi sanitari, socio-sanitari e sociali e con il sistema di emergenza-urgenza.

- **Continuità e percorsi territoriali.** Complessivamente, a livello regionale, sono stati messi a disposizione 1.045 posti in strutture ricettive per l'accoglienza di soggetti in quarantena o isolamento fiduciario;
- **Assistenza primaria.** Per fronteggiare l'epidemia da Covid-19 le Aziende USL hanno attivato, in applicazione dell'articolo 8 del decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, le Unità Speciali di Continuità Assistenziale (USCA) sulla base delle "Linee di indirizzo per la costituzione delle Unità speciali di continuità assistenziale nelle Aziende USL della Regione Emilia-Romagna", con un rapporto massimo di 1 ogni 50.000 abitanti. Nella relazione allegata alla nota prot. C.d.c. n. 4995 del 14 maggio 2021 la Regione ha riferito che, al momento attuale, le USCA attive sono 89 e coinvolgono circa 570 medici a fronte di oltre 300.000 prestazioni, di cui oltre 30.000 effettuate presso le strutture residenziali di accoglienza per anziani e non autosufficienti.
- **Assistenza Domiciliare.** La Regione riferisce che fin dall'inizio della pandemia le attività di cure a domicilio sono proseguite con modalità diversificate a seconda della complessità dei casi, sperimentando anche modalità innovative di assistenza, quali la teleassistenza e il telemonitoraggio.
- **Specialistica ambulatoriale - Ripresa delle attività.** Con la DGR n. 404 del 27 aprile 2020 l'amministrazione regionale ha disposto l'avvio graduale delle attività sospese, durante la prima fase di picco pandemico. Le linee di indirizzo emanate, applicate anche alle attività delle strutture private, accreditate e non accreditate, agli studi medici e agli studi professionali, hanno permesso il graduale recupero dell'attività specialistica ambulatoriale sospesa e la riattivazione delle prenotazioni per le nuove prestazioni.
- **Telemedicina e teleassistenza.** La telemedicina ha trovato impiego in particolar modo nella gestione della cronicità per il monitoraggio dell'andamento della terapia.
- **Infermiere di comunità.** In linea con le indicazioni nazionali, la Regione ha confermato l'investimento sulla figura dell'infermiere di comunità, valorizzando ulteriormente la presa in carico dei bisogni delle famiglie e della comunità. Le Aziende Sanitarie hanno proceduto all'assunzione di risorse infermieristiche per incrementare il numero degli infermieri presenti nei territori al fine di garantire, come ha comunicato la Regione, una risposta efficace anche nel tracciamento e nel monitoraggio dei casi di Covid-19 al domicilio, coadiuvando le USCA, i Medici di Medicina Generale e il Servizio Igiene e Sanità Pubblica.
- **Psicologia dell'emergenza.** Per arginare l'impatto della pandemia sul benessere psicologico ai cittadini e al personale sanitario, l'Amministrazione sanitaria regionale ha implementato *equipes* psicologiche con formazione specifica, dedicate all'emergenza COVID-19;
- **Salute mentale di comunità.** Sono state adottate innovazioni organizzative quali quelle previste nel progetto sulla telemedicina e teleassistenza.
- **Interventi per il Supporto Alla Residenzialità Socio-Sanitaria.** La Regione ha predisposto un Piano di contrasto alla diffusione del Covid-19 all'interno delle strutture residenziali per anziani, disabili e persone con disagio mentale e un Piano di contrasto alla diffusione del Covid-19 in ambito domestico. In particolare, per le strutture residenziali e semiresidenziali sono stati rafforzati gli interventi per garantire:
 - Tempestività della diagnosi;
 - Misure Isolamento e *cohort*;
 - Sorveglianza dei contatti del caso;

- 
- Misure di prevenzione per gli operatori delle strutture e vigilanza;
 - Formazione del personale, fornitura dei DPI, supporto nell'organizzazione delle attività assistenziali e al sostegno clinico.

14.3.2.3 Area Integrazione socio-sanitaria e Politiche per la non autosufficienza del Servizio regionale

Nella Relazione assunta agli atti con prot. C.d.c. n. 4995 del 14 maggio 2021, la Regione ha fornito ulteriori informazioni in merito alle azioni messe in campo per il potenziamento dell'area socio-sanitaria. In particolare, ha comunicato che per sostenere gli Enti Gestori dei servizi socio-sanitari pubblici e privati durante il periodo della pandemia, ha emesso una serie di provvedimenti che hanno riguardato, in particolare, la remunerazione dei centri diurni durante il periodo di sospensione e la loro successiva apertura, la remunerazione dei servizi residenziali sottoposti a profondi mutamenti in ordine agli aspetti organizzativi e gestionali causati dall'epidemia ed infine la fornitura di DPI.

Dalla documentazione istruttoria emerge che l'Amministrazione sanitaria regionale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 1 del d.l. n. 34/2020, ha implementato una strategia di risposta territoriale integrata con il modello di assistenza multiprofessionale consolidato sul territorio regionale: le Aziende USL hanno interagito con gli Enti Locali e le Conferenze sociali e sanitarie territoriali, intervenendo sinergicamente nell'ambito del sistema dei servizi socio-sanitari.

Di seguito si elencano i provvedimenti adottati dalla Giunta regionale per il potenziamento dell'assistenza socio-sanitaria:

Tavola n. 14.39

DGR 406/2020	APPROVAZIONE DEI PIANI DI CONTRASTO ALLA DIFFUSIONE DEL COVID-19 NELLE STRUTTURE RESIDENZIALI E PRESSO IL DOMICILIO.
DGR 526/2020	PROGRAMMA REGIONALE PER LA RIATTIVAZIONE NELLA FASE DUE DELL'EMERGENZA COVID-19 DELLE ATTIVITA' SOCIALI E SOCIO-SANITARIE E DEI CENTRI DIURNI PER LE PERSONE CON DISABILITA' DI CUI ALL'ARTICOLO 8 DEL D.P.C.M. 26 APRILE 2020.
DGR 567/2020	ACCORDO CON LEGACOOP, CONFCOOPERATIVE E AGCI PER L'APPROVVIGIONAMENTO NEI SERVIZI SOCIO-SANITARI ACCREDITATI DI MASCHERINE CHIRURGICHE E DPI DURANTE L'EMERGENZA COVID-19
DGR 1005/2020	DISPOSIZIONI PER LA PROGRAMMAZIONE DELLE RISORSE PREVISTE DALLA DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 2318/2019
DGR 1442/2020	APPROVAZIONE ACCORDO DI PROGRAMMA TRA LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA E IL COMUNE DI MONTIANO (FC) PER LA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO "MONTIANO SICURA 2020". ASSEGNAZIONE CONTRIBUTO AI SENSI DELL'ART. 6, COMMA 1, DELLA L.R. N. 24/2003 E SUCC.MOD. - CUP C47H20001540006
DGR 1662/2020	MISURE STRAORDINARIE PER EMERGENZA COVID-19 NEI SERVIZI SOCIO-SANITARI E INDICAZIONI SU DURATA DEI PROVVEDIMENTI DI ACCREDITAMENTO SOCIO-SANITARIO
DGR1746 /2020	FONDO REGIONALE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA. PROGRAMMA 2020
DGR 1897/2020	PROGRAMMAZIONE FNA 2019/2021: ASSEGNAZIONE RISORSE 2019 E PRIMA QUOTA 2020. ACCERTAMENTO ENTRATE
DGR 2022/2020	ASSEGNAZIONE ALLE AUSL FONDO NAZIONALE PER INDENNITÀ AGLI ENTI GESTORI DELLE STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI PER PERSONE CON DISABILITÀ D.P.C.M. 23 LUGLIO 2020 E DELIBERA DI GIUNTA REGIONALE N. 526/2020

14.3.2.4 Istituzione Unità Speciale di continuità assistenziale c.d. USCA

La norma di cui all'art. 4-*bis* del d.l. n. 18/2020 prevede l'istituzione, presso una Sede di continuità assistenziale già esistente, di una Unità speciale ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da Covid-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero (c.d. "USCA"). La Regione, nella nota di risposta alla istruttoria, precisa che, in accordo con le altre regioni ha valutato il numero di USCA da attivare in relazione ad uno numero indicativo *standard* di abitanti proporzionale alla situazione della diffusione del virus. Sulla base di una programmazione che ha tenuto conto del fabbisogno di assistenza domiciliare per le persone affette da Covid-19, le Aziende hanno individuato il numero e la dislocazione delle sedi.

La Regione dichiara che, con nota PG/2020/0225400 del 16 marzo 2020, ha trasmesso a tutte le Aziende USL le "Linee di indirizzo per la costituzione delle Unità Speciali di Continuità Assistenziale" e attualmente sono attive n. 89 USCA.

14.3.2.5 Liste d'attesa

La Regione ha predisposto il Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa della Regione Emilia-Romagna, come previsto dall'articolo 29, comma 9, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, nell'ambito del programma operativo previsto dall'articolo 18, comma 1, quarto periodo, d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27. Il Piano ha previsto una strategia basata su diverse azioni:

- a) **Garanzia dell'erogazione dei ricoveri e prestazioni ambulatoriali specialistiche improcrastinabili.** Per quanto riguarda i ricoveri ospedalieri, sono stati garantiti i ricoveri

chirurgici per patologia oncologica e comunque in classe di Priorità a 30 giorni. Per quanto riguarda le prestazioni di specialistica ambulatoriale non sono mai state sospese le prestazioni con classe di priorità U – urgente - (72 H) e B -breve- (10 GG), le prestazioni non procrastinabili (patologie croniche e rare), le prestazioni onco-ematologiche, radioterapiche e chemioterapiche, le prestazioni individuate come indispensabili dallo specialista di riferimento (tra queste si segnalano i controlli post-operatori e le prestazioni riabilitative post-chirurgiche e post-dimissione ospedaliera).

- b) **Riprogrammazione, pianificazione ed ottimizzazione dell'attività chirurgica, delle prestazioni specialistiche ambulatoriali e delle attività di screening**, come da Allegato A alla DGR 404 del 27/04/2020.
- c) Adozione di specifiche azioni per il **reclutamento di personale dipendente medico ed infermieristico** in misura adeguata alle necessità dovute alla situazione emergenziale.
- d) **Definizione di accordi con aziende sanitarie private accreditate** al fine di aumentare le sinergie di rete e la disponibilità complessiva dell'offerta sanitaria regionale. In questo ambito si annoverano l'Intesa tra la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione Italiana Ospedalità Privata (AIOP) del 21 marzo 2020 e l'Accordo Quadro tra Regione Emilia-Romagna e l'Associazione delle Istituzioni sanitarie ambulatoriale private (ANISAP) già sottoscritto nel 2019 e valido per il quadriennio 2018-2021 di cui alla DGR n.167/2019.

In ottemperanza a quanto previsto dall'art. 29, comma 9 del d.l. n. 104/2020, la Regione ha dichiarato di aver effettuato il monitoraggio del Piano operativo regionale per il recupero delle liste di attesa comprensivo dei dati riguardanti le mancate erogazioni ed il recupero delle attività sospese durante l'emergenza sanitaria, i relativi tempi e le informazioni riguardanti gli interventi attuati e le eventuali criticità riscontrate. Le risultanze di tale monitoraggio sono state trasmesse al Ministero della salute con relazione (nota prot. n. 31/03/2021.0294335.U).

La Regione riferisce, altresì, che il monitoraggio ministeriale del Piano ha rilevato che, a fronte di 102.000 ricoveri medici e chirurgici diurni e ordinari rinviati nel corso del 2020, grazie alle azioni intraprese, entro il 31 dicembre 2020 è stato possibile recuperare 32.000 ricoveri.

Inoltre, delle oltre 1.600.000 prestazioni di specialistica ambulatoriale sospese (prestazioni con classi di priorità D – differita e P -programmata), il 95 per cento di esse risultava riassorbito al 31 dicembre 2020. Il recupero totale della casistica rinviata è previsto entro il 31 dicembre 2021.

14.3.2.5.1 Programma di Riavvio dell'attività ordinaria

Con riferimento alle misure adottate nel Piano operativo per il recupero delle liste di attesa la Regione ha precisato che, con la **DGR n. 404 del 27 aprile 2020**, ha dato indicazioni agli enti del SSR per il riavvio, dal mese di maggio 2020, delle attività sanitarie sospese, ovvero delle attività ambulatoriali, territoriali e di ricovero programmato non ulteriormente procrastinabili in relazione alla classe di priorità dell'intervento, alla patologia (casistica oncologica) e alla condizione clinica del paziente (es. aggravamento).

Le aziende sanitarie, a loro volta, hanno elaborato un **Programma di riavvio dell'attività ordinaria**, finalizzato anche a recuperare l'attività sospesa durante il periodo emergenziale, sia per quanto riguarda le prestazioni ambulatoriali, sia per quanto attiene ai ricoveri chirurgici.

Con riferimento all'**assistenza specialistica ambulatoriale**, ogni azienda USL in collaborazione con l'azienda ospedaliero-universitaria e l'IRCSS di riferimento, ha definito un **Programma di ripresa dell'attività**, specifico per ambito territoriale. Dalla documentazione istruttoria emerge che la ripresa

dell'attività è avvenuta in modo graduale, anche a seguito dell'applicazione delle norme di sicurezza e di distanziamento fisico, ed è stata differente tra le aziende (a causa del diverso livello di emergenza sanitaria) e a seconda delle tipologie di prestazioni.

La Regione ha riferito che tale attività di recupero è stata monitorata mensilmente a livello regionale a partire dal mese di giugno 2020 e che al 31 dicembre 2020 risultavano “riassorbite” il 95 per cento delle prestazioni sospese (intese come prestazioni solo prenotate/prenotate ed erogate oppure sospese per rinuncia all'appuntamento direttamente dal cittadino o a seguito di rivalutazione del medico), fermo restando che le prestazioni non procrastinabili o individuate come indispensabili dallo specialista di riferimento non sono mai state sospese.

Le aziende sanitarie, a fronte dell'emergenza Covid-19 che ha reso necessaria la riorganizzazione dell'offerta e dell'erogazione delle prestazioni, hanno attivato sistemi di governo dell'appropriatezza prescrittiva attraverso azioni di *triage* per la valutazione dell'effettivo bisogno delle prestazioni sospese nei mesi di picco dell'epidemia.

Inoltre, per favorire la riduzione del contagio sono state definite nel catalogo regionale due nuove prestazioni organizzative che hanno consentito ai medici di monitorare fin dal primo periodo della pandemia i pazienti cronici. Da marzo a dicembre 2020, complessivamente, in tutta la Regione, sono state erogate 104.133 prestazioni a distanza, di cui 101.168 colloqui telefonici (codice sole 7558.001) e 2.965 colloqui in videochiamata (codice sole 7579.001). La valutazione attuale mostra ancora la necessità di prevedere ulteriori azioni nel 2021 al fine di assicurare il mantenimento degli *standard* dei tempi di erogazione.

Per quanto riguarda le criticità rilevate nel recupero del ritardo la Regione ha sottolineato che la ripartenza dei programmi, dopo la sospensione nei mesi di marzo e aprile 2020, è stata gestita applicando i protocolli previsti per la riduzione del rischio di contagio e la messa in sicurezza dei percorsi. Ciò ha comportato una inevitabile dilatazione dei tempi per l'erogazione degli esami a causa dei tempi richiesti per l'utilizzo di dispositivi di protezione, per la più frequente sanificazione degli ambienti e per l'impossibilità di utilizzare, come veniva fatto in precedenza, l'*overbooking* negli appuntamenti prefissati, dovendo evitare sovraffollamenti nelle sale di attesa.

Inoltre, ha riferito che, durante il periodo pandemico, la riconversione di strutture sanitarie e di personale per affrontare l'emergenza Covid-19 ha reso difficoltoso il mantenimento dei **normali ritmi dei programmi di screening**. Per fronteggiare la situazione, sono stati effettuati interventi specifici per recuperare il ritardo, quali ad esempio l'ampliamento degli orari e dei giorni di apertura, l'incremento della dotazione di personale e strumenti, la richiesta di conferma degli appuntamenti.

14.3.3 Le attività di Monitoraggio della Regione Emilia-Romagna: predisposizione dei Conti Economici relativi all'emergenza sanitaria

Questa Sezione, nell'ambito dell'attività istruttoria, ha chiesto all'Amministrazione regionale di fornire informazioni in merito alle attività di monitoraggio *in itinere* dei costi sostenuti dagli enti del Servizio sanitario regionale e dei ricavi per la gestione dell'emergenza da Covid-19.

Dall'esame del Piano operativo per l'emergenza Covid-19 predisposto dalla Regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'art. 18, comma 1 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, e dalla documentazione pervenuta dalla Regione (note prot. Cdc nn. 3213 del 19 febbraio 2021 e 4995 del 14 maggio 2021) è emerso quanto segue.

Come si riscontra negli atti esaminati, la Regione ha adottato misure finalizzate dapprima a fronteggiare in maniera tempestiva l'emergenza e successivamente a gestire la graduale ripresa dell'attività ordinaria,

con inevitabile riflesso sui costi e ricavi del CE IV trimestre 2020 del SSR. **Nella prima fase**, volta a fronteggiare l'emergenza (periodo marzo-aprile-maggio 2020) il servizio di amministrazione del SSR ha previsto la sospensione di tutte le attività di ricovero e ambulatoriali programmate (ad esclusione di quelle urgenti e non procrastinabili) e, contestualmente, la riconversione e il **potenziamento della rete ospedaliera** regionale per far fronte al repentino diffondersi dell'epidemia. Ha provveduto a riconvertire le strutture esistenti, ha attivato reparti ed ospedali dedicati alla cura dell'epidemia (c.d. *Covid hospital*) ed ha coinvolto, altresì, le strutture private. **Nella seconda fase** (a partire da fine maggio 2020) a seguito della DGR n. 404/2020 recante "*Primi provvedimenti per il riavvio dell'attività sanitaria programmata in corso di emergenza covid-19. Modifica alla deliberazione di giunta regionale n. 368/2020*" le aziende sanitarie hanno elaborato un programma di riavvio dell'attività ordinaria sospesa (attività ambulatoriali, territoriali e di ricovero programmato non ulteriormente procrastinabili), con il vincolo, però, di mantenere almeno il 30 per cento dei posti letto di terapia intensiva liberi.

14.3.3.1 Percorsi amministrativo-contabili

Come emerge dalla documentazione, contemporaneamente alla gestione sanitaria della fase pandemica, la Direzione Generale e le aziende sanitarie sono state impegnate:

- nella definizione e nell'approvvigionamento dei fabbisogni di DPI, di attrezzature, farmaci e personale;
- nella definizione dei piani di distribuzione dei beni per gli acquisti centralizzati di beni e attrezzature sanitarie;
- nel monitoraggio e nella rendicontazione della spesa sostenuta alla struttura Commissariale, oltre alla impostazione dei percorsi amministrativo-contabili finalizzati a garantire una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla pandemia come previsto dall'art. 18, comma 1 del d.l. n. 18/2020.

Con riferimento ai **percorsi amministrativo-contabili**, l'Amministrazione regionale dichiara che, al fine di consentire una corretta rilevazione dei costi e dei ricavi attinenti all'emergenza Covid-19, ha provveduto, fin dall'inizio del verificarsi della pandemia, a fornire indicazioni alle aziende del SSR ad adottare, attraverso lo strumento della contabilità analitica, una rilevazione distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza, anche in anticipo rispetto alla prescrizione normativa dell'art. 18, comma 1 del decreto-legge n. 18/2020 che recita: "Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti dei rispettivi servizi sanitari regionali provvedono, sulla contabilità dell'anno 2020, all'apertura di un centro di costo dedicato contrassegnato dal codice univoco "COV 20", garantendo pertanto una tenuta distinta degli accadimenti contabili legati alla gestione dell'emergenza che in ogni caso confluiscono nei modelli economici di cui al decreto ministeriale 24 maggio 2019". A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 18, comma 1, d.l. n. 18/2020 la Regione ha trasmesso alle aziende sanitarie ulteriori e precise indicazioni sull'apertura di centri costo dedicati finalizzati a rilevare l'assorbimento di risorse connesse alla gestione emergenziale.

14.3.3.2 Rilevazione degli accadimenti contabili

La Regione dichiara che la **rilevazione degli accadimenti contabili** viene effettuata per natura utilizzando i conti economici aziendali della contabilità generale (c.d. Conti dell'applicativo unico regionale per la Gestione dell'Area Amministrativa Contabile – GAAC) o correlati al GAAC per le aziende che non

utilizzano ancora il sistema unico regionale GAAC), mentre la destinazione viene rilevata attraverso la contabilità analitica per fattori produttivi e centri di costo.

A tale fine, la Regione ha provveduto a individuare per la rilevazione dei costi connessi alla gestione emergenziale i seguenti centri di costo contrassegnati dal codice univoco COV20, articolati secondo i sublivelli del modello ministeriale LA:

- COV20.01 - Emergenza Covid19 - Prevenzione Collettiva e Sanità Pubblica;
- COV20.02 - Emergenza Covid19 - Assistenza Distrettuale;
- COV20.03 - Emergenza Covid19 - Assistenza Ospedaliera.

Inoltre, dagli atti emerge che la Regione ha invitato le aziende sanitarie a:

- relazionare i propri centri di costo aziendali a tali centri di costo regionali;
- tracciare il più possibile tutti i costi separatamente sin dall'emissione dell'ordine;
- richiedere ai fornitori fatture dedicate per l'Emergenza Covid 19;

effettuare ordinativi di pagamento separati, nonché, ove possibile, a contrassegnare tali operazioni (ordini, fatture) inserendo il testo COV20.

14.3.3.3 Prima verifica straordinaria a giugno 2020

La Regione, al termine della prima fase emergenziale (la più critica), ha ritenuto necessario effettuare una valutazione dell'impatto dell'emergenza Covid-19 sull'andamento delle gestioni delle aziende sanitarie e sui riflessi sui bilanci aziendali. A tale scopo ha richiesto alle aziende sanitarie di predisporre preconsuntivi economici, con separata evidenza dei costi attinenti alla gestione emergenziale.

14.3.3.4 Seconda verifica a settembre 2020

La Regione ha avviato, nel mese di settembre 2020, una seconda verifica sull'impatto dei costi da emergenza Covid-19 nei bilanci aziendali ed ha chiesto alle aziende la predisposizione di preconsuntivi economici che dessero conto delle modifiche subite dalla struttura dei costi e dei ricavi a seguito della gestione dell'epidemia e del programma di riavvio delle attività ordinarie precedentemente sospese, come declinate nella DGR n. 404/2020.

14.3.3.5 Acquisti centralizzati per l'emergenza Covid-19

Per quanto riguarda gli **acquisti centralizzati per l'emergenza Covid-19** dalla documentazione istruttoria emerge che la Regione, per il periodo dal 1° febbraio 2020 al 30 giugno 2020 ha delegato a solo tre aziende sanitarie (Azienda USL di Bologna, Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma e Azienda USL della Romagna) la procedura di acquisto. La Regione sottolinea che il costo è stato rilevato esclusivamente dalle aziende sanitarie che hanno effettuato l'acquisto a livello centralizzato, con l'obbligo di tracciabilità delle movimentazioni dei beni all'interno dei sistemi amministrativo-contabili di tutte le aziende sanitarie della Regione

Dal 1 luglio 2020, invece, gli acquisti centralizzati sono gestiti dall'azienda USL di Reggio-Emilia che acquista e distribuisce secondo un piano di distribuzione condiviso a livello regionale con addebito in fattura alle singole aziende del SSR sulla base di quanto consegnato e, pertanto, gli effetti economici, patrimoniali e finanziari sono rilevati dal secondo semestre 2020 da tutte le aziende sanitarie.

14.3.3.6 Modelli CE IV trimestre 2020 delle Aziende sanitarie e della GSA

I modelli CE IV trimestre 2020 delle aziende sanitarie e della GSA includono le risorse assegnate alla Regione Emilia-Romagna a valere sul Finanziamento sanitario nazionale *standard* (si veda per un maggior dettaglio il capitolo 3.1 Quantificazione delle risorse destinate, anche alla luce della normativa per l'emergenza sanitaria) per:

- **8.284.120.610,00** euro dal riparto del finanziamento del SSN approvato con Intesa Stato-Regioni (Rep. Atti n. 55/CSR del 31 marzo 2020);
- **7.780.373,00** euro dalla ripartizione delle quote premiali approvata con Intesa Stato-Regioni (Rep. Atti n. 57/CSR del 31 marzo 2020);
- **264.921.877,00** euro dal riparto dei decreti emergenziali (104.894.202,00 euro ex d.l. 18/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, 124.362.477,00 euro ex d.l. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020 e 35.665.198,00 euro ex d.l. 104/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2020).

Sono incluse, inoltre, le risorse da Fondo sanitario vincolato assegnate alla Regione pari a **190.066.708,62** euro.

La Regione, inoltre, riferisce di aver erogato alle aziende sanitarie contributi integrativi specifici:

- euro 35.985.287,58 a copertura dei minori ricavi per mobilità extra-regionale delle Aziende Ospedaliero-Universitarie e IRCCS;
- euro 18.157.432,30 per maggiori costi sostenuti dalle Aziende sanitarie per la gestione emergenziale non aventi una linea di finanziamento dedicata a livello nazionale, quali i rimborsi dei DPI alle strutture socio-sanitarie;
- euro 50.000.000 che rappresentano risorse assegnate all'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma a fronte degli acquisti centralizzati per l'intero SSR effettuati nel I semestre 2020, in attesa del rimborso da parte della Struttura Commissariale.

L'Amministrazione regionale ha riferito, altresì, di aver messo a disposizione sulla GSA risorse per euro 42.343.594, derivanti da risorse accantonate nel bilancio della GSA (euro 17.361.594 di *pay-back* ordinario 2020 e euro 24.982.000 di insussistenze attive), in attesa che le somme versate dalle aziende farmaceutiche nel corso dell'anno 2020, per *pay-back* da superamento del tetto della spesa farmaceutica ospedaliera per l'anno 2018, rientrino nella disponibilità della Regione per essere poi assegnate alle aziende sanitarie, oltre a 500.000 euro a titolo di contributo dell'Unione Europea a copertura di spese di trasporto per DPI acquistati in Cina.

Con riferimento alla **seconda ondata pandemica**, dalla documentazione istruttoria emerge che la Regione ha ulteriormente rafforzato le misure di contrasto dell'epidemia sia in ambito ospedaliero che territoriale anche per la necessità di non sospendere l'attività programmata, con conseguente incremento di costi.

14.3.3.7 Modello CE IV trimestre 2020 consolidato regionale (preconsuntivo)

Si riporta il prospetto compilato dalla Regione (nota prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021), in relazione ai costi direttamente correlati alla gestione della pandemia da Covid-19, così come risultano dal modello

CE IV trimestre “COV20 consolidato regionale” preconsuntivo⁹², nel quale si evidenzia che i costi totali imputati all'emergenza Covid-19 sono stati pari a euro 876,851 mln.

Tavola n. 14.40

Descrizione	Importo in euro
Totale costi “COV-20”	876.850.807,19
<i>di cui</i>	
Trattamento economico personale	155.599.479,95
Acquisto beni sanitari (esclusi farmaci)	230.286.659,51
Farmaci	16.398.775,56
Acquisto beni non sanitari	180.204.092,95
Servizi sanitari	277.271.769,68
Servizi non sanitari	69.976.236,44

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo dell'Emilia Romagna

Nella risposta (nota prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021), a chiarimento della tavola, l'Amministrazione regionale ha precisato che nel costo totale di euro 876.850.807,19 concorrono anche altre tipologie di costi, per un importo di euro 35.206.074,24, oltre alla variazione positiva delle rimanenze pari a - 88.092.281,13 euro.

Inoltre, la Regione ha riferito che, “come richiesto dalle linee guida trasmesse dal Ministero dell'Economia e Finanze per la predisposizione del modello CE COV20, nella imputazione dei costi afferenti ai costi “COV20” sono stati considerati i costi emergenti **direttamente correlati alla gestione della pandemia e non sono stati esposti né quantificati i costi indiretti**, comunque sostenuti dal SSR per far fronte alla pandemia, quali ad esempio costi connessi con il riavvio graduale delle attività in condizioni di maggiore sicurezza (distanziamento, sanificazione e monitoraggio, percorsi separati di accesso etc.) o a quelli comunque collegati alla mancata produzione nel periodo di lock-down.”

14.3.4 L'approfondimento Istruttoria circa la gestione operativa ed amministrativo-contabile in epoca covid

Per l'attività di controllo ai fini della parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna dell'esercizio 2020, questa Sezione ha predisposto la nota istruttoria prot. Cdc n. 3696 in data 23 marzo 2021, nella quale ha chiesto alla Regione Emilia-Romagna di fornire puntuali informazioni e dati in ambiti definiti di analisi.

14.3.4.1 La richiesta istruttoria della Sezione

Per quanto riguarda la gestione dell'emergenza Covid-19 le informazioni richieste hanno riguardato i seguenti profili.

- 1) **Costi diretti:** è stato chiesto di trasmettere il Conto Economico preconsuntivo (CE IV trimestre 2020) consolidato regionale “Covid-19”, dove sono imputati i costi correlati alla gestione della pandemia (centro di costo COV.20), compilando, altresì, una tavola con indicazione dell'importo

⁹² Nella risposta, nota prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021, alla istruttoria della Sezione, prot. Cdc n. 3696 del 23 marzo 2021, la Regione precisa che il modello CE IV trimestre “COV20” potrebbe subire variazioni a seguito della chiusura definitiva della Verifica degli adempimenti di cui all'art.1, c. 174 della Legge 311/2004”.

complessivo dei costi “COV20” nonché, distintamente, dei costi relativi a trattamento economico del personale; acquisto di beni sanitari (esclusi i farmaci); farmaci; acquisti di beni non sanitari; servizi sanitari; servizi non sanitari;

- 2) **Costi indiretti:** è stato chiesto di indicare, a parte, se esistenti, i costi indiretti ed altri costi sostenuti dall'organizzazione per la gestione dell'emergenza Covid non imputati al centro di costo COV.20, in quanto hanno concorso solo parzialmente all'assorbimento complessivo di risorse connesse all'emergenza;
- 3) **Programma operativo:** è stato chiesto se nel corso del monitoraggio sull'implementazione del Programma operativo, per la gestione dell'emergenza da Covid-19, condotto congiuntamente dal Ministero della salute e dal Ministero dell'economia, siano stati segnalati, da parte dei predetti Ministeri, rilievi o criticità (art. 18, comma 1, quarto periodo, d.l. n. 18/2020);
- 4) **Rete ospedaliera:** è stato chiesto alla regione se, nel corso del 2020, abbia incrementato la dotazione di posti letto in terapia intensiva e nei reparti pneumologia e malattie infettive, rispettivamente, del 50 e 100%, rispetto a quella disponibile alla data del 31/12/2019 (circolare del Ministero della salute 1/3/2020 prot. GAB 2627, richiamata dall'art. 3, d.l. n. 18/2020) (DGR n.677 del 15/06/2020). È stato chiesto, altresì, di illustrare brevemente le azioni adottate e di compilare una tavola recante indicazione del numero di posti letto terapie intensive e del numero di posti letto reparti pneumologia distintamente per l'anno 2019 e per l'anno 2020, nonché del numero totale di posti letto;
- 5) **Rete assistenziale territoriale:** è stato chiesto di illustrare brevemente le azioni che la Regione ha adottato per il piano di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale territoriale ai sensi dell'art. 1, co. 1, d.l. n. 34/2020 (Delibera G.R. n. 1793 del 30/11/2020 – Allegato 1);
- 6) **Unità speciali di continuità assistenziale:** è stato chiesto alla Regione se abbia istituito, presso una sede di continuità assistenziale già esistente, una unità speciale ogni 50.000 abitanti per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero c.d. "USCA" (art. 4-*bis* del d.l. n. 18/2020), nonché di indicare gli estremi del provvedimento di istituzione e il numero di USCA complessivamente operanti nella Regione;
- 7) **Liste di attesa:** è stato chiesto di illustrare brevemente il Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa con la specificazione dei modelli organizzativi prescelti, dei tempi di realizzazione e della destinazione delle risorse di cui all'art. 29, comma 8 del d.l. n. 104/2020 (D.G.R. n. 1793 del 30/11/2020 - Allegato 2);
- 8) **Piani del fabbisogno del personale:** è stato chiesto se per le finalità e gli effetti delle disposizioni di cui agli artt. 2-bis e 2-ter del d.l. n. 18/2020 la Regione abbia provveduto alla rideterminazione dei piani di fabbisogno del personale delle aziende e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ai sensi dell'art. 6, co. 1, d.l. 165/2001 (art. 2-quater, d.l. n. 18/2020);
- 9) **Incentivi al personale:** è stato chiesto se il finanziamento aggiuntivo per incentivi al personale dipendente del SSN di cui all'art. 1, co. 1, d.l. n. 18/2020 sia stato ulteriormente incrementato dalla Regione con proprie risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1, co. 2, d.l. n. 18/2020);
- 10) **Salvaguardia equilibrio economico:** per il caso di incremento del finanziamento aggiuntivo per incentivi al personale dipendente del SSN ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.l. n. 18/2020, è stato chiesto alla Regione se abbia salvaguardato l'equilibrio economico del proprio sistema sanitario (art. 1, co. 2, d.l. n. 18/2020);
- 11) **Finanziamenti per incentivi al personale dipendente del SSR:** per l'anno 2020, è stato chiesto di indicare l'ammontare del finanziamento (impegni) per incentivi al personale dipendente del SSN (art. 1 del d.l. n. 18/2020) mediante compilazione di una tavola all'interno della quale dovevano essere

indicati distintamente l'importo in euro del finanziamento aggiuntivo a valere sul fondo sanitario corrente (comma 1) e l'importo in euro del finanziamento aggiuntivo con risorse proprie (comma 2), nonché l'importo totale in euro del finanziamento aggiuntivo;

- 12) **Incremento della spesa del personale per assistenza territoriale:** per l'anno 2020, è stato chiesto alla Regione se, in deroga ai vincoli legislativi, abbia incrementato la spesa per il personale per le finalità e nei limiti delineati dall'art. 1, comma 10, d.l. n. 34/2020, indicando, in caso di risposta affermativa, l'ammontare dell'incremento;
- 13) **Recupero prestazioni sanitarie sospese:** è stato chiesto alla Regione se si è avvalsa degli strumenti straordinari di cui all'art. 29, co. 1, d.l. n. 104/2020, anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di spesa per il personale;
- 14) **Contratti e Acquisti di beni e servizi:** è stato chiesto se, al fine di incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità operative di pneumologia - alle condizioni e nella misura prevista dall'art. 3 del d.l. n. 18/2020 – siano stati stipulati accordi-quadro e sottoscritti contratti ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del d.l. n. 502/1992 con operatori accreditati oppure anche solamente autorizzati in deroga al limite di spesa vigente di cui all'art. 45 co. 1-ter d.l. 124/2019, dando conto, in caso di risposta affermativa, del numero dei contratti sottoscritti, del relativo ammontare e della natura (operatore accreditato o solamente autorizzato) dei contraenti. È stato chiesto, altresì, di produrre una breve relazione con cui si indicano i soggetti e modalità di acquisizione di beni e servizi per le finalità sopra indicate;
- 15) **Acquisto DPI:** è stato chiesto alla Regione se, in qualità di soggetto attuatore individuato dall'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile, abbia acquisito dispositivi di protezione individuali (DPI) e altri dispositivi medicali, in deroga al codice di cui al d.lgs. 50/2016 (art. 5-bis, d.l. n. 18/2020), indicando, nel caso di acquisti di DPI, le risorse impegnate e la tipologia dei dispositivi acquistati e producendo, altresì, una breve relazione con indicazione dei soggetti e delle modalità di acquisizione di beni e servizi;
- 16) **Pagamenti anticipati ai fornitori:** è stato chiesto se, nel caso di pagamenti anticipati dell'intera fornitura per l'acquisto di dispositivi di protezione individuali (DPI) e di altri dispositivi medicali, il fornitore abbia eseguito puntualmente le prestazioni contrattuali previste, indicando l'importo totale dei pagamenti anticipati;
- 17) **Erogazioni liberali:** è stata chiesta una breve relazione per illustrare le modalità di acquisizione di forniture e servizi finanziati con erogazioni liberali e in particolare se essa sia avvenuta mediante affidamento diretto per importi non superiori alle soglie di cui all'art. 35, d.l. n. 50/2016, ai sensi dell'art. 99, comma 3, d.l. n. 18/2020;
- 18) **Contratti di locazione di strutture alberghiere:** è stato chiesto alla Regione se, al fine di disporre temporaneamente di beni immobili per far fronte ad improrogabili esigenze connesse alla gestione dell'isolamento delle persone contagiate da SARS-CoV-2, abbia stipulato contratti di locazione di strutture alberghiere ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, con effetti fino al 31 dicembre 2020 (art. 1, co. 2, d.l. n. 34/2020), indicando, in caso di risposta affermativa, l'ammontare delle risorse impegnate e pagate;
- 19) **Strutture private accreditate:** è stato chiesto se, a seguito della sospensione delle attività ordinarie, ai sensi dell'art. 5-*sexies*, comma 1 del d.l. n. 18/2020, la Regione abbia riconosciuto alle strutture private accreditate destinatarie di apposito budget per l'anno 2020 la remunerazione a titolo di acconto, fino a un massimo del 90 per cento del volume di attività riconosciuto nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'art. 8-*quinquies* del d.l. n. 502/1992 stipulati per il 2020, ferma restando



la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale (art. 4, commi 5 e 5-*bis*, d.l. n. 34/2020). In particolare, è stato chiesto di indicare l'importo totale delle risorse impegnate e quello delle risorse pagate;

- 20) **Riconoscimento a titolo di acconto alle strutture private accreditate:** è stato chiesto se, in caso di riconoscimento alle strutture private accreditate di remunerazione a titolo di acconto fino ad un massimo del 90 per cento del volume di attività, a norma dell'art. 4, commi 5 e 5-*bis*, d.l. n. 34/2020, il riconoscimento abbia tenuto conto sia delle attività ordinariamente erogate nel corso dell'anno 2020 di cui deve essere rendicontata l'effettiva produzione, sia, fino a concorrenza del predetto limite massimo del 90 per cento del budget, di un contributo una tantum legato all'emergenza in corso ed erogato dalla Regione a ristoro dei soli costi fissi comunque sostenuti dalla struttura privata accreditata e rendicontati dalla stessa struttura (art. 4, comma 5-*bis*, d.l. n. 34/2020).

14.3.4.2 La risposta della Regione

L'Amministrazione regionale, con le note acquisite al prot. Cdc n. 4527 del 03 maggio 2021 e prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021, ha fornito una serie di risposte relative ai singoli punti oggetto della richiesta istruttoria, che possono essere così compendiate.

14.3.4.2.1 Risorse finanziarie 2020 erogate dalla Regione a Strutture sanitarie

La Regione, nella nota di risposta (prot. C.d.c. n. 4527 del 3 maggio 2021) alla richiesta istruttoria (prot. C.d.c. n. 3696 del 23 marzo 2021), ha dichiarato di non erogare direttamente risorse finanziarie alle strutture private accreditate, ma che i rapporti tra Regione Emilia-Romagna e l'Associazione di rappresentanza dell'Ospedalità Privata (AIOP) sono regolamentati da Accordi Quadro, generalmente a valenza triennale. Inoltre, ha precisato che tali accordi hanno natura di contratto normativo e costituiscono il quadro di riferimento in base al quale le aziende USL e le strutture private accreditate regolamentano, tramite successivi contratti locali, i loro specifici rapporti, al fine di soddisfare in concreto il fabbisogno di salute espresso a livello locale, sulla base dei *budget* complessivi di riferimento definiti a livello regionale.

14.3.4.3 La spesa di personale sanitario, professionale, tecnico, amministrativo

La Sezione, con la nota più volte richiamata prot. n. 3696 del 23 marzo 2021, ha chiesto alla Regione di indicare i capitoli di spesa afferenti alla spesa di personale sanitario, professionale, tecnico, amministrativo, nonché la consistenza e i dati finanziari sulla spesa complessiva, con l'indicazione della spesa di personale direttamente collegata alla pandemia da Covid-19.

La Regione, nella nota di risposta prot. 043100 del 30 aprile 2021, acquisita al prot n 4527 del 3 maggio 2021, ha evidenziato che nel 2020, seppur condizionata dall'impatto sul sistema degli effetti della pandemia da Sars-Cov-2, ma in continuità con gli anni precedenti, ha proseguito, nel rispetto della normativa finanziaria e delle linee di programmazione per le politiche del personale orientate all'efficientamento ed alla razionalizzazione dei servizi, all'incentivazione o lo sviluppo di forme di integrazione a livello provinciale e di Area Vasta.

La Regione ha inoltre precisato di aver avviato processi di integrazione di attività e funzioni tra aziende per condividere e valorizzare le migliori professionalità presenti, razionalizzare risorse tecnologiche, materiali, umane e finanziarie.

Anche per l'anno 2020, la Regione, nel rispetto della normativa finanziaria e delle linee di programmazione per le politiche del personale, seppur fortemente condizionate dall'impatto sul sistema degli effetti della pandemia da Sars-Cov-2 che ne ha stravolto i contenuti essenziali, ha comunque garantito la prosecuzione di azioni orientate all'efficientamento ed alla razionalizzazione dei servizi, incentivando e in gran parte realizzando lo sviluppo di forme di integrazione a livello provinciale e di Area Vasta. Sia per gli aspetti sanitari/produttivi, sia per i cosiddetti "servizi di supporto" sono ormai operativi processi di integrazione di attività e funzioni tra Aziende per condividere e valorizzare le migliori professionalità presenti, razionalizzare risorse tecnologiche, materiali, umane e finanziarie.

Secondo quanto acquisito in sede istruttoria, l'unificazione dei servizi tecnici e amministrativi attuata dalla Regione ha come ulteriore finalità l'ottimizzazione e una migliore valorizzazione delle risorse, attraverso l'adozione di processi operativi sinergici ed omogenei, come ad esempio:

- maggior livello di professionalizzazione e specializzazione del personale;
- applicativi informatici unici coordinando gli interventi con gli altri ambiti territoriali impegnati negli analoghi processi;
- individuazione di un percorso che nel tempo assicuri la progressiva riduzione del numero dei magazzini;
- creazione di uffici centrali unici ad unica direzione e concentrati nella stessa sede fisica, allo scopo di ridurre i centri di decisione e di costo;
- maggiore omogeneità nelle procedure e nelle interpretazioni normative all'interno dei servizi coinvolti.

La stessa Amministrazione evidenzia che nell'ambito delle iniziative volte ai percorsi di integrazione e razionalizzazione, anche nel 2020 è stato altresì implementato il progetto denominato "Sistema Unitario di Gestione Informatizzata delle Risorse Umane" (GRU) ed il progetto denominato "Gestione Informatizzata dell'Area Amministrativa Contabile" (GAAC).

La Regione ha dotato così le aziende di un sistema in grado di garantire la semplificazione operativa delle attività e delle procedure che riguardano le politiche del personale e di un sistema unitario per la gestione informatizzata dell'area amministrativa e contabile.

La Regione Emilia-Romagna ha ribadito con le DGR n. 2339/2019⁹³ e n. 1806/2020⁹⁴, seppur ridimensionate e adattate ai decreti emergenziali emanati al fine di far fronte alla crisi pandemica da Covid-19, le linee principali delle politiche regionali in materia di risorse umane e di controllo della relativa spesa. La Regione ha dichiarato che la pianificazione delle assunzioni di personale da parte delle Aziende sanitarie, ivi compresi i conferimenti di incarichi di Struttura Complessa, nel corso del 2020 è avvenuta sulla base dei Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP), in coerenza con quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 (modificato dal d.lgs. n. 75/2017), dall'adozione delle linee guida ministeriali (Decreto 8/05/2018, pubblicato il 27 luglio 2018) e dalla DGR n. 1412/2018 per disciplinare le procedure di adozione, nonché dalle indicazioni operative di indirizzo regionali.

Dalla documentazione acquisita, emerge che i PTFP, approvati dalla Regione e adottati dalle Aziende Sanitarie, oltre alla pianificazione triennale delle assunzioni attuata in coerenza agli standard previsti dal Patto per la Salute, sono tesi a razionalizzare i costi, a realizzare un miglior utilizzo del personale e, attraverso il ricorso alle procedure di stabilizzazione concordate sulla base di Accordi stipulati tra Regione e OO.SS., giungere al superamento del lavoro precario, far fronte ad altre criticità operative riguardanti il

⁹³ "Prime indicazioni sulla programmazione 2020 per le Aziende del Servizio Sanitario regionale"

⁹⁴ "Obiettivi della programmazione sanitaria regionale 2020 - Integrazione Delibera di Giunta regionale n. 2339/2019"

turn over del personale addetto all'assistenza o l'applicazione della normativa della legge 161/2014 in materia di regolamentazione dell'orario di lavoro.

Nel corso del 2020 la Regione precisa che sono stati rideterminati dando precedenza ai contenuti dei Decreti emergenziali approvati per far fronte alla crisi pandemica, privilegiando l'inquadramento di figure professionali funzionali alle attività considerate indifferibili, quali gli operatori delle terapie intensive e sub intensive, USCA, infermieri di famiglia, addetti alle attività di "Contact Tracing", OSS, e altre figure professionali collegate all'emergenza.

La Regione ha inoltre affermato che le politiche regionali riguardanti la gestione delle risorse umane in ambito sanitario, in via prioritaria disposte per far fronte alla crisi pandemica da Covid-19, sono state inoltre indirizzate a promuovere la piena e qualificata erogazione dei servizi essenziali e a favorire un migliore accesso alle prestazioni sanitarie, il tutto in coerenza con gli standard previsti dal Patto per la Salute, richiamati anche nel D.M. 70/2015, parametri di performance verso i quali la Regione Emilia-Romagna risulta pienamente adempiente. L'inderogabilità dell'adeguamento degli organici, principalmente orientato a far fronte alle criticità e alle necessità messe in evidenza dall'emergenza Covid-19, 2018, hanno prodotto un incremento delle unità di personale rispetto allo stesso dato del 2019

Nella tavola che segue viene indicata la consistenza numerica del personale a tempo indeterminato e determinato nel triennio 2018-2020 alla data del 31 dicembre.

Tavola n. 14.41

Consistenza del personale degli Enti sanitari			
Descrizione	2018	2019	2020
Personale dipendente a tempo indeterminato	58.050	59.943	63.931
Personale a tempo determinato	3.804	3.492	4.227
TOTALE UNITA' DI PERSONALE DIPENDENTE	61.854	63.435	68.158

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

La tavola sotto riportata evidenzia l'andamento del costo complessivo del personale dipendente, desunto dal modello CE consolidato regionale IV Trimestre 2020.

Tavola n. 14.42

AZIENDE SANITARIE EMLIA ROMAGNA - COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE			
(Importi in migliaia di euro)			
RUOLI	Consuntivo 2018	Consuntivo 2019	Consuntivo 2020*
Personale ruolo sanitario	2.421.681	2.493.501	2.614.442
Personale ruolo professionale	14.948	15.406	16.343
Personale ruolo tecnico	363.876	374.979	402.672
Personale ruolo amministrativo	205.934	208.674	212.473
Totale costo personale sanitario	3.006.439	3.092.560	3.245.930

*modello CE consolidato regionale IV Trimestre 2020

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

La Regione, nella risposta alla richiesta istruttoria, ha chiarito che l'aumento della spesa del personale dipendente rispetto allo stesso costo rilevato in sede di Consuntivo 2019 è imputabile interamente all'emergenza pandemica da Covid-19.

L'aumento riscontrato nel 2020 e quantificato nel CE è pari ad 164,618 milioni di euro, di cui 11,248 milioni di euro di Irap. Si evidenziano in particolare:

- 2.5 milioni euro per il pagamento del rinnovo contrattuale, relativo al triennio 2016-2018, della Dirigenza PTA;
- 6 milioni di euro circa di aumento, rispetto al 2019, per la messa a regime degli effetti dell'articolo 1, comma 440, della Legge 145/2018 che ha disposto, dall'anno 2019, il riconoscimento della indennità di vacanza contrattuale e l'erogazione dell'elemento perequativo fino alla definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi 2019/2021;
- 1.4 milioni di euro (rispettivamente 0.4 milioni ex comma 435 e 1 milione ex comma 435-bis) di aumento del costo del personale, rispetto all'anno 2019, riconducibili alla Legge 205/2017, articolo 1, commi 435 e 435-bis.

Anche per il 2020 la Regione ha confermato il divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già dipendenti dell'azienda e collocati in quiescenza, fuori dai casi espressamente previsti dall'attuale normativa emergenziale riferita alla crisi pandemica da Covid-19.

La tavola sotto riportata evidenzia la consistenza numerica del personale "atipico" nel triennio 2018-2020.

Tavola n. 14.43

Consistenza del personale degli Enti sanitari			
Descrizione	2018	2019	2020
Personale retribuito su P.IVA	896	805	1.047
Personale a tempo determinato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sue evoluzioni	357	209	531
Altre prestazioni di lavoro	729	404	1.096
TOTALE UNITA' DI PERSONALE "ATIPICO"	1.982	1.418	2.674

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

L'incremento di 1.256 unità di personale atipico avvenuto nel 2020 è da ricondurre, secondo la Regione, alle assunzioni effettuate per far fronte all'emergenza pandemica in atto, attuate in coerenza con i decreti e la normativa emanata a tale proposito.

La Regione ha precisato infine che la spesa di questo personale acquisito dalle aziende sanitarie trova allocazione all'interno dei bilanci delle stesse aziende e che le prestazioni svolte dal personale "interinale" hanno riguardato la copertura di esigenze connesse all'emergenza pandemica con mansioni quasi esclusivamente rivolte all'assistenza.

14.3.4.4 Misure Funzionali all'incremento dei servizi sanitari: la Spesa del Personale

La Sezione, con nota istruttoria prot. n. 3696 del 23 marzo 2021, ha chiesto alla Regione di conoscere se per le finalità e gli effetti delle disposizioni di cui agli artt. 2-bis e 2-ter del d.l. n. 18/2020 la Regione abbia provveduto alla rideterminazione dei piani di fabbisogno del personale delle aziende e degli enti del SSN, ai sensi dell'art. 6, comma 1, d.lgs. n. 165/2001 (art. 2-quater, d.l. n. 18/2020).

La Regione, con nota del 13 maggio 2021 acquisita al prot. Cdc n. 4995 del 14/05/2021 in risposta alla richiesta istruttoria, ha rappresentato che nel corso del 2020 la pianificazione delle assunzioni di personale,

attuata da parte delle aziende sanitarie, fortemente condizionata dalla emergenza sanitaria in essere, ivi compresi i conferimenti di incarichi di struttura complessa, è avvenuta sulla base dei Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP), in coerenza con quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 (come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 75/2017), dall'adozione delle linee guida ministeriali (d.m. 8/05/ 2018, pubblicato il 27/07/2018), dalla delibera predisposta dalla Giunta regionale (DGR n. 1412/2018) per disciplinare le procedure di adozione, nonché dalle indicazioni operative di indirizzo regionali.

La Regione ha inoltre precisato che nel corso del 2020 i Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP), approvati dalla Regione e adottati dalle aziende sanitarie, oltre alla pianificazione triennale delle assunzioni, da attuare in coerenza agli standard previsti dal Patto per la Salute, nel corso del 2020, sono stati rideterminati e rimodulati al fine di far fronte all'emergenza pandemica in atto, in coerenza con le prescrizioni di cui ai richiamati decreti emergenziali (art. 2-*quater* del d.l. n. 18/2020). La Regione ha dichiarato di aver privilegiato l'inquadramento di figure professionali funzionali alle attività considerate indifferibili, quali gli operatori delle terapie intensive e sub intensive, USCA, infermieri di famiglia, addetti alle attività di "Contact Tracing", OSS e altre figure professionali collegate all'emergenza.

La Regione ha chiarito che il finanziamento aggiuntivo per incentivi al personale dipendente del SSN di cui all'art. 1, comma 1, d.l. n. 18/2020, non è stato ulteriormente incrementato dalla Regione con proprie risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1, comma 2, d.l. n. 18/2020).

Nella seguente tavola è evidenziato l'ammontare del finanziamento (impegni) per incentivi al personale dipendente del SSN (art. 1, d.l. n. 18/2020).

Tavola n. 14.44

Descrizione	Importo in euro
Finanziamento aggiuntivo a valere sul fondo sanitario corrente (co. 1)	18.598.263
Finanziamento aggiuntivo con risorse proprie disponibili (co. 2)	0
Totale finanziamento aggiuntivo	18.598.263

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

Per l'anno 2020 la Regione, in deroga ai vincoli legislativi, ha dichiarato, nella già citata nota, di aver incrementato la spesa per il personale per le finalità e nei limiti delineati dall'art. 1, comma 10 del d.l. n. 34/2020 per un importo complessivo di euro 52.120.928.

Per la riduzione delle liste di attesa la Regione ha precisato infine che sono state messe in campo azioni in linea con quanto previsto dall'art. 29, comma 1, del d.l. n. 104/2020, quali l'assunzione di personale a tempo determinato ed il ricorso alle prestazioni aggiuntive (cd. Simil-ALP) per il recupero dei ricoveri ospedalieri e dell'attività di specialistica ambulatoriale.

14.3.4.5 La verifica sui contratti e acquisti di beni e servizi

14.3.4.5.1 Acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati e contenimento dei relativi costi

Un ulteriore profilo di verifica in tal senso è rappresentato dalla verifica sui contratti e sulle modalità di acquisizione di beni e servizi nel Servizio sanitario regionale. Come noto, il Servizio sanitario nazionale è caratterizzato dal principio della libertà dell'utente nella scelta della struttura di fiducia alla quale rivolgersi

per la fruizione dell'assistenza sanitaria pubblica. Tale scelta può essere operata fra le strutture pubbliche o fra quelle private che sono state ritenute idonee, mediante l'accREDITAMENTO, all'erogazione delle prestazioni sanitarie.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stato più volte affermato che la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accREDITAMENTO di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute, che vincola le Regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato (cfr. *ex plurimis* Corte cost, sent. n. 132/2013).

La quantità delle prestazioni erogabili e la loro remunerazione sono, poi, oggetto del contratto che le strutture private sottoscrivono con le aziende sanitarie ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del d. lgs. n. 502 del 1992. Ed infatti, l'accREDITAMENTO non costituisce un vincolo per le aziende sanitarie a corrispondere al soggetto privato accREDITATO una remunerazione per le prestazioni erogate, potendo tali prestazioni essere remunerate solo nei limiti dei tetti di spesa stabiliti contrattualmente.

Ciò posto, ai sensi dell'art. 15, comma 14, del decreto-legge n. 95/2012, ai contratti e agli accordi vigenti nell'esercizio 2012, ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accREDITATI per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera, si applica una riduzione dell'importo e dei corrispondenti volumi d'acquisto in misura determinata dalla regione o dalla provincia autonoma, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014. Quindi, la suddetta disposizione normativa stabilisce che, nel 2019, gli acquisti di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e di assistenza ospedaliera da operatori privati accREDITATI al Servizio sanitario nazionale siano ridotti, rispetto al livello consuntivato nel 2011, del 2 per cento.

Successivamente, il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, ha disposto (con l'art. 45, comma 1-*ter*) che, a decorrere dall'anno 2020, tale limite di spesa sia rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale.

Orbene, dall'esame dei bilanci di esercizio 2019 degli enti del Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 1, commi 3 e 7 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nell'ambito delle attività di controllo programmate per l'anno 2021, è emerso che nel caso dell'Azienda USL di Modena non è stato conseguito l'obiettivo di riduzione del 2 per cento degli importi dei contratti e delle connesse prestazioni, previsto dalla disposizione sopra richiamata, per l'assistenza specialistica ambulatoriale (cfr. delibera di questa Sezione n. 101/2021/PRSS).

In particolare, nella risposta fornita in sede di istruttoria l'ente ha chiarito che la spesa sul privato accREDITATO per l'area della degenza ha rispettato i valori del -2 per cento del consuntivo 2011. Ed invece, per l'area della specialistica ambulatoriale, pur avendo adottato i provvedimenti per la riduzione dei costi relativi all'acquisto di tali prestazioni da operatori privati accREDITATI mediante la sottoscrizione dei contratti nel rispetto della norma, l'Azienda ha poi incrementato la capacità produttiva, anche tramite i centri privati accREDITATI, disponendo "commesse straordinarie" al fine di rispettare i tempi di attesa sulle prestazioni in oggetto, come da indicazioni regionali (DGR n. 603 del 15/04/2019 "Piano regionale di governo delle liste di attesa 2019-2021).

Effettivamente, per quanto riguarda l'acquisto di prestazioni sanitarie da privati accREDITATI per cittadini residenti, la Regione, nella citata DGR 977/2019, ha disposto che, in continuità con quanto previsto negli accordi quadro regionali e nelle more della formalizzazione dei nuovi accordi, le Aziende USL dovessero

tener conto, in via previsionale, salvo committenze aggiuntive a livello locale, dei valori indicati negli accordi quadro regionali con le strutture private accreditate aderenti AIOP (di cui alla DGR 2329/2016), con Hesperia Hospital (di cui alla DGR 4/2017) e con i Centri Riabilitativi ex art. 26 (di cui alla DGR 5/2017). Relativamente alle prestazioni rese da strutture private accreditate per residenti fuori regione nell'ambito dell'attività di specialistica ambulatoriale, la Regione ha disposto con la medesima DGR 977/2019 che le Aziende USL potessero prevedere in sede previsionale un valore pari alla produzione fatturata nel 2017 validata in banca dati regionale e conseguentemente liquidare, in acconto, fino a tale valore.

Anche in sede di contraddittorio sia l'Azienda che la Regione hanno confermato quanto emerso dall'istruttoria in ordine al mancato raggiungimento, per quanto riguarda l'area delle prestazioni specialistiche ambulatoriali, dell'obiettivo di cui all'art. 15, comma 14, d.l. n. 95/2012 di riduzione del 2 per cento della spesa consuntivata per il 2011, in ragione delle disposizioni regionali di cui alla DGR n. 603/2019, attuative del piano nazionale di governo delle liste di attesa riguardante il triennio 2019-2021. L'Azienda ha, altresì, riferito che gli anni 2018 e 2019 sono stati caratterizzati da un *trend* in costante crescita della domanda di prestazioni specialistiche e, quindi, l'Azienda, non potendo soddisfare questi fabbisogni attraverso le strutture pubbliche, ha dovuto fare ricorso agli operatori privati accreditati. I contratti sono stati ridotti facendo riferimento al *budget* ordinario che teneva conto dell'obiettivo del -2 per cento ma, in corso di anno, si è dovuto fare ricorso alle commesse straordinarie che hanno consentito di raggiungere un buon risultato sul piano della riduzione delle liste di attesa ma non anche l'obiettivo di riduzione della spesa di cui al richiamato art. 15, comma 14, d.l. n. 95/2012.

Ora è evidente che il vincolo di finanza pubblica in questione, per come formulato dal citato art. 15, comma 14, del d.l. n. 95 del 2012, sia posto a carico del sistema sanitario regionale nel suo complesso e che il suo rispetto sia, quindi, da valutare su base regionale (in questo senso cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibera n. 69/2020/PRSS). In proposito, si ricorda che la norma di *spending review* richiamata ha, infatti, previsto che agli acquisti di prestazioni in convenzione si deve applicare una riduzione dei volumi di acquisto per regione tale da ridurre, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, la spesa complessiva annua dello 0,5 per cento per l'anno 2012, dell'1 per cento per l'anno 2013 e del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014.

È per tale ragione che questa Sezione, nel caso sopra richiamato dell'AUSL di Modena, ha raccomandato alla Regione di tenere costantemente monitorato il livello complessivo dei costi per l'acquisto di prestazioni da operatori privati accreditati al fine di assicurare il rispetto degli obblighi di contenimento, a livello regionale, imposti dal Legislatore statale (cfr. citata delib. di questa Sezione n. 101/2021/PRSS).

Ed infatti, non può ritenersi che il conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle liste di attesa, che pure è previsto dal Piano nazionale di governo delle liste di attesa per il triennio 2019-2021 di cui all'art. 1, comma 280 della legge n. 266/2005, adottato con l'Intesa Stato-Regioni del 21 febbraio 2019, possa derogare all'obiettivo di finanza pubblica imposto dalla norma sopra indicata (art. 15, comma 14, d.l. n. 95/2012), che è tutt'ora vigente, per quanto divenuto meno stringente a decorrere dal 2020.

Ed infatti, il Piano nazionale di governo delle liste di attesa prevede, per esempio, “la possibilità di acquisto delle prestazioni aggiuntive erogate in regime libero professionale, concordate con i professionisti e sostenute economicamente dall'Azienda, riservando al cittadino solo la eventuale partecipazione al costo”. Il Piano prevede, altresì, che “le Aziende Sanitarie potranno, al fine di ridurre le liste di attesa dei servizi interessati, concordare con le équipe, ai sensi dell'art. 55 comma 2 lett. d del CCNL 08/06/2000 dell'area della dirigenza medica, veterinaria e dell'area della dirigenza sanitaria, secondo programmi aziendali, di incrementare le attività e le prestazioni idonee al perseguimento di tale fine. L'acquisto di prestazioni

specialistiche aggiuntive è un'integrazione dell'attività istituzionale e va effettuata prioritariamente per le prestazioni che risultino critiche ai fini dei tempi di attesa. Le attività saranno svolte all'interno delle strutture aziendali e sempre al di fuori dell'orario di lavoro istituzionale”.

Inoltre, il Piano dispone che: “Al fine di contenere gli oneri a carico dei bilanci delle Aziende Sanitarie, le prestazioni erogate in regime libero professionale dai professionisti in favore dell'Azienda, come previsto dall'art. 55 comma 2 del CCNL della dirigenza del 8 giugno 2000, costituiscono uno strumento eccezionale e temporaneo per il governo delle liste ed il contenimento dei tempi d'attesa solo dopo aver utilizzato gli altri strumenti retributivi contrattuali nazionali e regionali, nonché il 5% del compenso del libero professionista, di cui all'articolo 1, comma 4, lettera c) della legge 120/2007 e s.m., nella misura in cui anche tali prestazioni possono contribuire ad integrare l'offerta istituzionale, allorquando una ridotta disponibilità temporanea di prestazioni in regime istituzionale metta a rischio la garanzia di assicurare al cittadino le prestazioni all'interno dei tempi massimi regionali. Questa “libera professione aziendale” è concordata con i professionisti e sostenuta economicamente dall'Azienda, riservando al cittadino solo la eventuale partecipazione al costo”.

Alla luce di quanto sopra esposto, questa Sezione ritiene che il Piano nazionale di governo delle liste di attesa abbia indicato strumenti di governo delle liste di attesa che non appaiono consentire di affidare commesse straordinarie alle strutture private accreditate in deroga ai vigenti vincoli di finanza pubblica.

Con nota del 10 luglio 2021 la Regione ha evidenziato che la riduzione delle liste d'attesa ha rappresentato uno dei principali obiettivi, sin dal 2015, del programma di mandato della Giunta regionale (X legislatura) con il coinvolgimento anche delle strutture private accreditate per il contenimento dei tempi d'attesa e che il Sistema Sanitario Regionale ha comunque garantito il pareggio di bilancio.

14.3.4.5.2 Acquisti di ulteriori prestazioni sanitarie da operatori privati

Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del citato decreto-legge n. 18/2020 le regioni e le aziende sanitarie possono stipulare contratti ai sensi dell'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di ulteriori prestazioni sanitarie, in deroga al limite di spesa di cui all'articolo 45, comma 1-ter, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, nel caso in cui:

- a) la situazione di emergenza dovuta alla diffusione del Covid-19 richieda l'attuazione nel territorio regionale di un piano volto ad incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità operative di pneumologia e di malattie infettive;
- b) dal piano emerga l'impossibilità di perseguire gli obiettivi di potenziamento dell'assistenza indicati dalla citata circolare del 1° marzo 2020 nelle strutture pubbliche e nelle strutture private accreditate, mediante le prestazioni acquistate con i contratti in essere alla data del decreto-legge.

Il citato art. 3, al comma 2, prevede altresì che, qualora non sia possibile perseguire gli obiettivi di cui al comma 1 mediante la stipula di contratti ai sensi del medesimo comma 1, le regioni e le aziende sanitarie, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sono autorizzate a stipulare al medesimo fine contratti con strutture private non accreditate, purché autorizzate ai sensi dell'articolo 8-*ter* del medesimo decreto legislativo.

Alla luce del predetto quadro normativo emergenziale, la Sezione ha richiesto alla Regione se al fine di incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità operative di pneumologia - alle condizioni e nella misura prevista dall'art. 3 del d.l. n. 18/2020 - sono stati stipulati accordi-quadro e sottoscritti contratti ai sensi dell'art. 8-*quinquies* del d.l. n. 502/1992 con operatori accreditati oppure anche solamente autorizzati in deroga al limite di spesa vigente di cui all'art. 45 co. 1-*ter* d.l. n.124/2019.

Come noto, l'art. 45, comma 1-*ter* del citato d.l. n. 124/2019 prescrive che, a decorrere dall'anno 2020, il limite di spesa indicato all'articolo 15, comma 14, primo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, è rideterminato nel valore della spesa consuntivata nell'anno 2011, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Ai sensi del citato art. 15, comma 14, primo periodo, ai contratti e agli accordi vigenti nell'esercizio 2012 per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e per l'assistenza ospedaliera si applicava una riduzione dell'importo e percentuale fissa, determinata dalla regione, tale da ridurre la spesa complessiva annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, del 2 per cento a decorrere dall'anno 2014.

La Regione ha evidenziato che, per l'anno 2020, per far fronte alla gestione dell'epidemia da Covid-19, contestualmente all'adozione di indicazioni finalizzate alla sospensione delle attività programmate e al repentino diffondersi dell'epidemia, è stato predisposto un "Piano per la gestione dei posti letto ospedalieri in relazione all'evoluzione dell'epidemia Covid-19" – diffuso alle Aziende sanitarie in data 18 marzo 2020. Nel piano per la gestione dei posti letti ospedalieri sono state coinvolte anche le strutture private, accreditate e non accreditate, per la presa in carico sia di casistica covid sia di casistica operatoria e internistica (no covid) trasferita dalle Aziende sanitarie pubbliche. Le modalità di remunerazione sono state definite nell'Accordo-Quadro fra la Regione Emilia-Romagna e AIOP per la regolamentazione dei rapporti finalizzati al coinvolgimento degli ospedali privati accreditati nella rete ospedaliera regionale della gestione dell'emergenza Covid-19, siglato in data 20 marzo 2020 sulla base di quanto previsto dall'art. 3 del citato d.l. n. 18/2020. Tale accordo è stato adottato con delibera di Giunta regionale n. 344 del 16.4.2020 recante "*Recepimento dell'accordo quadro tra Regione Emilia Romagna e l'associazione italiana di spedalità privata (a.i.o.p.) - Sezione Emilia-Romagna per la regolamentazione dei rapporti finalizzati al coinvolgimento degli ospedali privati accreditati nella rete ospedaliera regionale della gestione dell'emergenza covid-19*". I contratti definiti a livello locale hanno preso come riferimento tale Accordo-Quadro regionale. La Regione ha, a tal proposito, sottolineato che gli Accordi-Quadro regionali hanno natura di "contratto normativo" e costituiscono il quadro di riferimento in base al quale gli enti del Servizio sanitario regionale e le strutture private regolamentano, tramite successivi accordi contrattuali locali, i loro specifici rapporti.

14.3.4.5.3 Acquisto di dispositivi di protezione individuali (DPI)

All'art. 5-*bis* del citato d.l. n. 18/2020 è stato altresì previsto che, fra gli altri, i soggetti attuatori individuati dal Capo del Dipartimento della protezione civile fra quelli di cui all'ordinanza del medesimo n. 630 del 3 febbraio 2020 fossero autorizzati, nell'ambito delle risorse disponibili per la gestione dell'emergenza, fino al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, ad acquisire dispositivi di protezione individuali (DPI) come individuati dalla circolare del Ministero della salute n. 4373 del 12 febbraio 2020 e altri dispositivi medicali, nonché disporre pagamenti anticipati dell'intera fornitura, in deroga al codice dei contratti pubblici.

Pertanto, la Sezione ha chiesto alla Regione se, in qualità di soggetto attuatore individuato dall'ordinanza n. 630 del 3 febbraio 2020 del Capo del Dipartimento della protezione civile, avesse acquisito dispositivi di protezione individuali (DPI) e altri dispositivi medicali, in deroga alle disposizioni di cui al d.lgs 50/2016.

Sul punto la Regione ha rappresentato che, con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 576 del 23 febbraio 2020 (integrato con decreto n. 1927 del 19 maggio 2020) il Presidente della Regione Emilia-Romagna è stato individuato quale soggetto attuatore per il coordinamento delle attività attuate

dalle strutture della Regione competente nei settori della protezione civile e della sanità per la gestione dell'emergenza Covid-19. Il Presidente della Regione Emilia-Romagna, in qualità di soggetto attuatore, non ha acquisito dispositivi di protezione individuali (DPI) e altri dispositivi medicali. Il Presidente della Regione, in qualità di soggetto attuatore, per gli interventi di gestione e contrasto dell'emergenza, ha disposto, con decreto n. 42 del 20 marzo 2020 "Misure organizzative SSR per fronteggiare l'emergenza Covid-19", di avvalersi, ai fini dell'acquisizione di beni e servizi e per la realizzazione dei lavori rientranti in ambito sanitario, delle Aziende sanitarie e IRCCS regionali, stabilendo, altresì, che gli atti necessari ed i relativi contratti fossero adottati e stipulati dai Direttori Generali/Commissari Straordinari *pro-tempore*, anche avvalendosi, motivatamente, delle deroghe previste dall'art. 3 dell'ordinanza del Capo del Dipartimento per la protezione civile n. 630/2020 e s.m.i..

Per agevolare il tempestivo approvvigionamento dei beni e servizi ai sensi e per gli effetti del punto 4 del sopra richiamato decreto n. 42/2020 del Presidente della Regione la Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare della Regione medesima ha chiesto all'Azienda Ospedaliero Universitaria di Parma, all'Azienda USL di Bologna e all'Azienda USL della Romagna di procedere all'emissione di ordini per l'acquisto centralizzato di specifici dispositivi di protezione individuale e di altri dispositivi medicali da distribuire alle Aziende Sanitarie della Regione.

Superata la prima fase pandemica (riferibile ai periodi marzo, aprile e maggio 2020), ritenuta più critica, a decorrere dal 1° luglio 2020 è cessata la procedura di acquisto centralizzato da parte delle aziende sopra citate e gli acquisti centralizzati sono stati effettuati dall'Azienda USL di Reggio Emilia in coerenza con le modalità organizzative e contabili preesistenti.

Le Aziende sanitarie hanno proceduto ai sensi del citato decreto n. 42/2020 ad effettuare gli acquisti avvalendosi degli strumenti contrattuali previsti dalla normativa vigente in quanto ritenuti idonei a soddisfare i bisogni emersi per fronteggiare l'emergenza Covid-19 nell'ambito della propria autonomia gestionale, anche avvalendosi della struttura regionale Inter-center.

14.3.4.5.4 Erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19

L'art. 99, comma 3, d.l. n. 18/2020 ha previsto che durante lo stato di emergenza e comunque fino al 31 luglio 2020 l'acquisizione di forniture e servizi da parte, tra le altre, delle regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza Covid-19, qualora fosse finanziata in via esclusiva tramite donazioni di persone fisiche o giuridiche private, ai sensi dell'articolo 793 del codice civile, avvenisse mediante affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie di cui all'articolo 35 del citato decreto legislativo n. 50 del 2016, a condizione che l'affidamento fosse conforme al motivo delle liberalità. Ai sensi del successivo comma 5 del citato art. 99 d.l. n. 18/2020 ha disposto che Per le predette erogazioni liberali ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria attua apposita rendicontazione separata, per la quale è anche autorizzata l'apertura di un conto corrente dedicato presso il proprio tesoriere, assicurandone la completa tracciabilità e che al termine dello stato di emergenza nazionale da COVID-19, tale separata rendicontazione deve essere pubblicata da ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria sul proprio sito internet al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle suddette liberalità.

La Sezione ha, quindi, chiesto alla Regione se l'acquisizione di forniture e servizi finanziata con erogazioni liberali sia avvenuta mediante affidamento diretto per importi non superiori alle soglie di cui all'art. 35, d.l. n. 50/2016.

La Regione ha precisato che:

1. non è la Regione Emilia Romagna ad essere stata individuata quale Soggetto Attuatore, bensì il suo Presidente (cfr. decreto n. 576 del 23 febbraio 2020, integrato con successivo decreto n. 1927 del 19 maggio 2020), il quale, in tale veste, ha acquisito una nuova soggettività giuridica, con denominazione “PRE.R.E.ROM.S.ATT.O.630-639-20” (acronimo di Presidente Regione Emilia Romagna Soggetto Attuatore Ordinanze 630 e 639 2020), C.F. 91425300372 e contabilità speciale n. 6185, presso Banca d'Italia – Tesoreria dello Stato di Bologna, la cui tenuta è in capo all’Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile dell’Emilia-Romagna; dunque una soggettività autonoma che ha posto il Soggetto attuatore al di fuori del perimetro, anche contabile, dell’ente Regione;

2. il Soggetto attuatore non ha mai operato direttamente ma ha disposto di avvalersi:

- a) **dell’Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile**, ai fini dell’acquisizione di beni e servizi nell’ambito di competenza di Protezione civile, con Decreto n. 27 del 4 marzo 2020 “Misure organizzative interne per assicurare il tempestivo approvvigionamento di beni/servizi in ambito di protezione civile”, stabilendo, altresì, che gli atti necessari ed i relativi contratti, fossero adottati e stipulati dal Direttore dell’Agenzia regionale, anche avvalendosi, motivatamente, delle deroghe previste dall’art. 3 dell’Ordinanza del Capo del Dipartimento per la Protezione civile n. 630/2020 e s.m.i. con rimborso delle spese sostenute a valere sulla contabilità speciale n. 6185, stante – per il Soggetto attuatore - l’onere di rendicontazione di cui all’art. 27, comma 4, del d. Lgs. n. 1/2018;
- b) **delle aziende sanitarie e IRCCS regionali**, ai fini dell’acquisizione di beni e servizi e per la realizzazione di lavori in ambito sanitario, con decreto n. 42 del 20 marzo 2020 “Misure organizzative SSR per fronteggiare l’emergenza COVID-19”, stabilendo, altresì, che gli atti necessari ed i relativi contratti fossero adottati e stipulati dai Direttori generali/Commissari straordinari *pro-tempore*, anche avvalendosi, motivatamente, delle deroghe previste dall’art. 3 dell’Ordinanza del Capo del Dipartimento per la Protezione civile n. 630/2020 e s.m.i. con copertura finanziaria attraverso specifico fondo istituito ai sensi dell’art. 24, comma 1, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, convertito con modificazioni dalla legge 21 maggio 2021, n. 69, quale concorso al rimborso delle spese sostenute (la Regione, alla data in cui ha risposto alla richiesta istruttoria di questa Sezione era in attesa del decreto MEF/Ministero della salute di riparto regionale del fondo).

La Regione ha altresì precisato che, anche in relazione alle somme raccolte quali liberalità in denaro (con l’attivazione della campagna “Insieme si può, l’Emilia-Romagna contro il coronavirus”) e confluite nel conto corrente attivato dall’Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile, presso UNICREDIT BANCA SPA, e periodicamente trasferite, anche nel rispetto dell’art. 3 dell’Ordinanza del Capo del Dipartimento per la protezione civile n. 664/2020, alla contabilità speciale n. 6185, il Soggetto attuatore ha disposto circa il loro utilizzo mediante assegnazione, con specifici decreti, alle Aziende sanitarie del Servizio sanitario regionale e agli ulteriori Enti coinvolti (al fine di finanziare gli interventi e le azioni di contrasto all’emergenza; somme da liquidarsi sulla base di specifici disciplinari di rendicontazione). Concludendo sul punto, la Regione ha sottolineato che, anche in relazione a tali somme, non vi è stato un utilizzo diretto da parte del Soggetto attuatore ed il trasferimento delle stesse alle Aziende sanitarie del SSR e agli ulteriori Enti assegnatari è avvenuto sulla base dei disciplinari di rendicontazione allegati a ciascun decreto di assegnazione. (cfr. allegato 6, che dà conto dello stato dei pagamenti al 31 dicembre 2020).

La Regione ha, infine, ritenuto utile sottolineare che le somme raccolte nell'ambito della citata campagna di raccolta fondi, unitamente a quelle raccolte da ciascuna Azienda sanitaria, ed i relativi utilizzi sono stati oggetto di periodica pubblicazione sulla pagina <https://salute.regione.emilia-romagna.it/donazioni-covid-19> e saranno oggetto di specifica rendicontazione ai sensi dell'art. 99, comma 5, del citato d.l. n. 18/2020.

Da un controllo sulla pagina del sito internet della Regione Emilia-Romagna risultano i seguenti dati aggiornati al 1° gennaio 2021:

- il valore complessivo delle donazioni è pari a euro 78.040.751 (47 per cento senza vincolo e 57 per cento con vincolo; euro 62.647.601 in denaro ed euro 15.393.150 in beni e servizi), di cui euro 13.611.002 in favore di Campagna Regione ER “Insieme si può” (risorse utilizzate finora: euro 12.840.102) ed euro 64.429.748 in favore di Aziende Sanitarie;

il numero totale di donazioni è di 92.420, di cui n. 31.772 in favore di Campagna Regione ER “Insieme si può” e n. 60.648 in favore di Aziende Sanitarie.

14.3.4.5.5 Disponibilità temporanea di beni immobili

L'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 34/2020 ha previsto che qualora, per le esigenze di cui al comma 1, occorra disporre temporaneamente di beni immobili per far fronte ad improrogabili esigenze connesse alla gestione dell'isolamento delle persone contagiate da SARS-CoV-2, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6, comma 7, del decreto-legge n. 18/2020, le regioni possono stipulare contratti di locazione di strutture alberghiere ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, con effetti fino al 31 dicembre 2020.

Alla luce della predetta previsione normativa, la Sezione ha chiesto alla Regione se, al fine di disporre temporaneamente di beni immobili per far fronte ad improrogabili esigenze connesse alla gestione dell'isolamento delle persone contagiate da SARS-CoV-2, la Regione abbia stipulato contratti di locazione di strutture alberghiere ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità, con effetti fino al 31 dicembre 2020.

La Regione ha risposto di non aver stipulato contratti di locazione di strutture alberghiere ovvero di altri immobili aventi analoghe caratteristiche di idoneità ai sensi dell'art. 1, comma 2, d.l. n. 34/2020.

Il Presidente della Regione, in qualità di Soggetto attuatore degli interventi di contrasto dell'emergenza sanitaria, ha approvato, con decreto n. 79 del 13 maggio 2020, un accordo quadro per l'accoglienza di persone positive al Covid-19 che devono essere sottoposte a sorveglianza sanitaria in struttura diversa dalla residenza o dal domicilio. L'accordo quadro, che è stato perfezionato con le Associazioni di categoria (Confindustria Emilia-Romagna, Federalberghi Confcommercio Emilia-Romagna, Confesercenti Assohotel Emilia-Romagna), consente alle Aziende sanitarie di individuare una struttura alberghiera ospitante, estendendo condizioni tariffarie e misure operative già concordate; la valutazione del fabbisogno (numero camere, durata temporale, ubicazione della struttura, eventuali servizi accessori) è rimessa alle singole Aziende sanitarie, in relazione all'andamento epidemiologico territoriale ed al numero di persone che devono essere sottoposte a sorveglianza sanitaria, al di fuori della propria residenza o domicilio.

Con riferimento alle modalità di individuazione del contraente, la Regione ha riferito che l'Azienda sanitaria può avvalersi delle disposizioni dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, adottando procedure semplificate in deroga alla disciplina ordinaria in materia di contratti pubblici oppure può fare ricorso alla disciplina ordinaria in materia di contratti pubblici. Le

procedure semplificate, ai sensi dell'Ordinanza del Capo del Dipartimento per la Protezione Civile n. 630/2020, possono essere attivate dalle Aziende sanitarie in attuazione del decreto del Presidente della Regione n. 42 del 20 marzo 2020 il quale, in qualità di Soggetto attuatore, ha stabilito di avvalersi delle Aziende sanitarie e degli IRCCS regionali per l'acquisizione di beni e servizi e l'esecuzione di opere necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Quanto alla durata dell'accordo quadro, la Regione ha precisato che esso cessa con il termine dello stato di emergenza dichiarato dal Consiglio dei Ministri, mentre la durata dei singoli contratti, stipulati tra le Aziende sanitarie e le strutture alberghiere, è limitata ad un mese, con possibilità di una o più proroghe a fronte del permanere delle esigenze.

Le Aziende sanitarie hanno attivato anche strutture riconvertite, che non si qualificano propriamente come hotel, per perseguire i medesimi scopi.

14.3.4.5.6 Remunerazione in caso di sospensione delle attività ordinarie

L'art. 4, comma 5, del d.l. n. 34/2020 ha previsto che le Regioni possono riconoscere alle strutture private accreditate destinatarie di apposito *budget* per l'anno 2020, le quali sospendano le attività ordinarie anche in conseguenza dell'applicazione delle misure previste dall'articolo 5-*sexies*, comma 1, del decreto-legge n. 18/2020, la remunerazione a titolo di acconto, su base mensile, e salvo conguaglio a seguito di apposita rendicontazione da parte degli erogatori privati, fino a un massimo del 90 per cento del volume di attività riconosciuto nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'articolo 8-*quinquies* del decreto legislativo n. 502/1992 stipulati per il 2020.

La Sezione ha chiesto alla Regione se, a seguito della sospensione delle attività di ricovero e ambulatoriali differibili e non urgenti, ivi comprese quelle erogate in regime di libera professione intramuraria, ai sensi dell'art. 5-*sexies*, comma 1 del citato d.l. n. 18/2020, abbia riconosciuto alle strutture private accreditate destinatarie di apposito *budget* per l'anno 2020 la remunerazione a titolo di acconto, fino a un massimo del 90 per cento del volume di attività riconosciuto nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'art. 8-*quinquies* del citato d.l. n. 502/1992 stipulati per il 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale.

La Regione ha riferito di non aver riconosciuto direttamente alle strutture private accreditate la remunerazione a titolo di acconto. Ha, tuttavia, previsto nell'ambito dell'Accordo Quadro regionale per fronteggiare l'emergenza Covid di cui alla DGR n. 344/2020 che, al fine di garantire liquidità alle strutture private che erano messe a disposizione del Servizio sanitario regionale per fronteggiare la pandemia, secondo le modalità specifiche di coinvolgimento previste dall'Accordo Quadro, le Aziende sanitarie erogassero una anticipazione mensile alle singole strutture aderenti all'Accordo commisurata ad una somma pari all'80% della differenza fra l'attività effettivamente svolta mese per mese ed il fatturato medio mensile 2019 della struttura per le prestazioni di ricovero ospedaliero.

14.4 L'ANALISI PUNTUALE DELLE VOCI DI SPESA

14.4.1 Premessa introduttiva

In questa sede l'analisi svolta dalla Sezione ha ad oggetto altri aspetti che pure assumono rilevanza in quanto impattano sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Come confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce del coordinamento della finanza pubblica e della salvaguardia degli obiettivi a cui lo stesso coordinamento è finalizzato (cfr., sentenze n. 193 del 2007; n. 139 e n. 237 del 2009; n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 106, n. 123 e 163 del 2011; n. 32, n. 91, e n. 131 del 2012; n. 51, n. 79, n. 104 e n. 219 del 2013; n. 110 del 2014).

La Corte costituzionale ha anche sottolineato il ruolo della legge statale nella definizione delle finalità unitarie volte a ridurre la spesa pubblica allargata, che può comportare anche l'indicazione puntuale degli strumenti ritenuti utili e necessari per assicurare il contributo attivo degli enti territoriali alla partecipazione ai processi di convergenza e di stabilità come stabiliti dalle norme europee e nel quadro dei principi costituzionali: si tratta, in definitiva, di tutte quelle disposizioni di legge, definite di coordinamento della finanza pubblica «in senso dinamico», che oggi determinano l'indirizzo e «governano» l'attuazione uniforme dei meccanismi di contrazione della spesa pubblica. Più in generale, la Corte costituzionale ha precisato che il carattere «finalistico» che tipicamente caratterizza l'azione di coordinamento dinamico della finanza pubblica – per sua natura spesso eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – giustifica l'esigenza che, in determinate ipotesi, attraverso l'esercizio del relativo titolo di competenza, il legislatore statale possa collocare a livello centrale anche poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, qualora questo sia indispensabile perché la finalità di coordinamento venga concretamente realizzata (cfr. sentenze n. 376 del 2003; n. 229 del 2011). In questo caso, infatti, anche «norme puntuali», adottate dal legislatore per realizzare in concreto le finalità del coordinamento finanziario, «possono essere ricondotte nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 153 del 2015)».

14.4.2 La spesa farmaceutica

Un primo momento di analisi ha riguardato la spesa farmaceutica.

La legge n. 232 del 2016 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019») ha ridefinito, all'articolo 1, commi 398 e 399, i due tetti della spesa farmaceutica, mantenendo inalterata la percentuale del tetto complessivo della spesa farmaceutica pari al 14,85 per cento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato, sia a livello nazionale e sia a livello di singola regione.

In particolare, al comma 398, ha disposto che «a decorrere dall'anno 2017, il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è calcolato al lordo della spesa per i farmaci di classe A in distribuzione diretta e distribuzione per conto, ed è rideterminato nella misura del 6,89 per cento [fino al 2016 pari al 3,5 per cento]. Conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica ospedaliera assume la denominazione di «tetto della spesa farmaceutica per acquisti diretti».

Dal 2013, il ripiano dello sfondamento del tetto della spesa ospedaliera è a carico delle aziende farmaceutiche per una quota pari al 50 per cento del valore eccedente a livello nazionale; il restante 50 per cento è a carico delle sole regioni nelle quali si sia superato il limite, in proporzione ai rispettivi valori eccedenti. Resta fermo che non è tenuta al ripiano la regione che abbia fatto registrare un equilibrio economico complessivo (art. 15, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, conv., con mod., dalla legge n. 135/2012).

Al successivo comma 399 dell'art. 1 della citata legge n. 232/2016 il legislatore ha disposto che «ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dal comma 398, il tetto della spesa farmaceutica territoriale, di cui

all'articolo 5 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, è rideterminato nella misura del 7,96 per cento [fino al 2016 era pari all'11,35 per cento]. Conseguentemente il tetto della spesa farmaceutica territoriale assume la denominazione di «tetto della spesa farmaceutica convenzionata». Il ripiano dello sfioramento rispetto al tetto previsto è a carico delle aziende farmaceutiche (art. 5, comma 3 del d.l. n.159 del 1° ottobre 2007 e s.m.i.).

La legge di bilancio per il 2017, all'art. 1, commi 400 e 401, ha, inoltre, istituito (nello stato di previsione del Ministero della salute), a decorrere dal 1° gennaio 2017, due fondi: - Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi non oncologici, con una dotazione di 500 mln di euro annui; - Fondo per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali oncologici innovativi, con una dotazione di 500 mln di euro annui.

Con delibera di Giunta regionale n. 1806 del 7 dicembre 2020 “Obiettivi della Programmazione sanitaria regionale 2020 – Integrazione delibera di Giunta regionale DGR n.2339/2019”, la Regione ha integrato il quadro degli obiettivi definiti dalla deliberazione n. 2339/2019. Dall’Allegato A “Gli obiettivi della programmazione sanitaria 2020- Integrazione DGR 2339/2019”, parte integrante del provvedimento, emerge quanto segue.

Per il governo dei farmaci e i dispositivi medici viene confermato, per il 2020, il quadro generale degli obiettivi 2019 di cui alla DGR n. 977/2019 con la ridefinizione degli obiettivi di spesa farmaceutica (convenzionata, ospedaliera, per farmaci innovativi non oncologici e oncologici e innovativi oncologici potenziali/ad alto costo) di cui alla nota PG/2020/71206 del 30 gennaio 2020 recante “Indicazioni per la predisposizione dei bilanci preventivi economici – 2020”.

Successivamente la Regione con nota PG/2020/786696 del 27 novembre 2020, assunta a protocollo Cdc n. 5504 del 31 maggio 2021, ha fornito nuove indicazioni alle aziende sanitarie per la predisposizione dei bilanci preventivi economici 2020 che hanno sostituito quelle precedenti, tra le quali vi erano indicazioni relative agli obiettivi 2020 per la spesa farmaceutica. Si riportano di seguito gli obiettivi regionali così come ridefiniti dalla nota sopracitata.

Gli obiettivi regionali per l'anno 2020 sono stati:

- per la **spesa farmaceutica convenzionata netta**, un obiettivo regionale di euro 487.963.212, pari al +0,6% rispetto al 2019. La Regione dichiara che “È stato confermato anche per l'anno 2020 il finanziamento regionale della manovra di revisione del ticket; il costo correlato al mancato introito del ticket viene pertanto neutralizzato ai fini del risultato di bilancio”;
- per la **spesa per l'acquisto ospedaliero di farmaci** (esclusi i farmaci rientranti nel fondo innovativi non oncologici e nel fondo oncologici innovativi-gruppo A), la Regione ha previsto un obiettivo a livello complessivo regionale di euro 1.029.778.656 con un incremento rispetto al 2019 del +6%, con dinamiche differenziate fra le diverse aziende.

Con riferimento ai farmaci per i quali è previsto un fondo a copertura della spesa sostenuta, la Regione evidenzia quanto segue:

- la spesa 2020 per i **Farmaci Oncologici Innovativi** di cui alla **lista AIFA** (cd. **Gruppo A**) viene determinata in un valore pari a euro **53.589.119,93**. A copertura dei costi di tali farmaci, è stato costituito a livello regionale un Fondo corrispondente alla spesa sostenuta gestito con le medesime modalità adottate nel corso degli ultimi anni;
- a livello regionale è stato individuato un elenco di farmaci **oncologici innovativi potenziali/ad alto costo** (cd. **Gruppo B**); per tali farmaci è stato costituito un Fondo di euro **28.271.684,60** a copertura della spesa che, in base alle stime regionali, non viene assorbita dalle azioni

di risparmio che le Aziende dovranno necessariamente implementare nell'anno 2020. I valori che vengono indicati per ciascuna Azienda per il **Gruppo B** costituiscono il limite aziendale all'utilizzo del fondo regionale a copertura dei costi di tali farmaci;

- per i farmaci **Innovativi non oncologici (Lista AIFA)** è stato costituito un Fondo a livello regionale pari ad euro **17.216.727,48**.

La tavola successiva mostra il quadro di sintesi degli obiettivi della spesa farmaceutica che la Regione Emilia-Romagna, ha definito per l'anno 2020 nella nota PG/786696/2020 del 27 novembre 2020.

Tavola n. 14.45

Obiettivi di spesa farmaceutica Regione Emilia Romagna per l'anno 2020 (nota prot. 0786696/2020)

(valori in milioni di euro)

Spesa farmaceutica convenzionata netta	Spesa per acquisto ospedaliero dei farmaci	Spesa farmaci innov. non oncologici AIFA (art. 1, comma 400 della l.n. 232/2016)	Spesa farmaci oncologici innovativi AIFA (art. 1, comma 401 della l.n. 232/2016)	Spesa farmaci oncologici ad alto costo	Spesa farmaceutica programmata 2020
487,963	1.029,779	17,217	53,589	28,272	1.616,820

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

Dall'esame dei dati forniti (prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021), a seguito di richiesta istruttoria (prot. Cdc n. 1434 del 31 marzo 2020), emerge che la Regione Emilia-Romagna **ha sostenuto nell'anno 2020 una spesa farmaceutica complessiva di 1.565,916 milioni** di euro, registrando un incremento, rispetto al 2019, pari a +0,8 per cento (la spesa nel 2019 è stata di 1.554,081 mln di euro), ma inferiore rispetto alla spesa programmata 2020.

La tavola seguente mostra il quadro di sintesi della spesa farmaceutica complessiva del 2020 confrontata con la spesa farmaceutica complessiva del 2019⁹⁵.

Tavola n. 14.46

Spesa farmaceutica esercizi finanziari 2019 e 2020

(valori in milioni di euro)

Anno	Spesa farmaceutica convenzionata netta		Spesa per acquisti diritti						Spesa farmaci innovativi			Spesa farmaceutica complessiva	
	convenzionata	% var. anno prec.	farmaci di fascia A	% var. anno prec.	spesa ospedaliera	% var. anno prec.	TOTALE	% var. anno prec.	non oncologici	oncologici e ad alto costo	TOTALE	TOTALE	% var. anno prec.
	(a)		(b)		(c)		(d) = (b) + (c)		(e)	(f)	(g) = (e) + (f)	(h) = (a) + (d) + (g)	
2019	485,000	2,3	307,840	1,5	648,007	5	955,847	3,8	35,580	77,654	113,234	1.554,081	2,3
2020	474,162	-2,2	322,662	4,8	670,015	3,4	992,676	3,9	17,217	81,861	99,078	1.565,916	0,8

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

Come evidenziato nella tavola n. 54, **la spesa netta convenzionata** (spesa lorda al netto degli sconti e del ticket, sia quota fissa che compartecipazione sul prezzo di riferimento) è stata pari a 474,162 milioni

⁹⁵ Cfr. I dati 2019 sono stati estrapolati dalla Deliberazione della Corte dei conti del 21 luglio 2020 n. 63/2020/PARI - "Relazione sul rendiconto generale della regione Emilia-Romagna esercizio 2019" -Tavola 14.54 di pag.498

di euro, con un risparmio rispetto al precedente anno 2019 di 10,838 milioni di euro (-2,2%). La Regione ha dichiarato, nella nota prot. Cdc 4995 del 14 maggio 2021, che tale andamento è stato in larga parte determinato dalla contrazione dei consumi per terapie occasionali legate a episodi acuti, che sono risultati meno frequenti a seguito delle restrizioni imposte in concomitanza alla pandemia, mentre è rimasto pressoché invariato il consumo dei farmaci per la cura delle patologie croniche.

La spesa per acquisti diretti di farmaci (considerando tutte le voci di acquisto anche se escluse dal calcolo del tetto di spesa programmato, ed esclusi i farmaci oggetto di specifici fondi) è stata pari a 992,676 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2019 del +3,9 per cento. Anche tale ambito ha risentito degli effetti indiretti dell'emergenza sanitaria, poiché la temporanea sospensione delle attività programmate non urgenti ha portato a un minor consumo di alcune categorie di farmaci e quindi l'assorbimento di risorse economiche è stato più contenuto rispetto a quanto stimato in fase previsionale.

La spesa in **erogazione diretta dei farmaci di fascia A**, pari a 322,662 milioni di euro, è aumentata del +4,8 per cento e tale incremento è principalmente dovuto, come riferisce la Regione, all'aumento dei casi trattati con farmaci per malattie croniche⁹⁶ e, inoltre, a causa della scadenza del termine di innovatività per i farmaci per la cura dell'epatite C cronica per quali i nuovi trattamenti non hanno più goduto dell'accesso al fondo innovativi.

L'ulteriore quota di spesa nell'ambito degli acquisti diretti è rappresentata dalla **spesa ospedaliera** che è stata pari a 670,015 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2019 del +3,4 per cento, ascrivibile in particolare ai farmaci antineoplastici, antireumatici e per la sclerosi multipla.

La spesa totale relativa all'acquisto di farmaci innovativi oncologici e non oncologici è stata pari a 99,078 milioni di euro, così suddivisa:

- 53,589 mln di euro per farmaci innovativi oncologici;
- 17,217 mln di euro per farmaci innovativi non oncologici;
- 28,272 mln di euro per l'acquisto di farmaci innovativi potenziali/ad alto costo individuati dalla Regione.

Nel 2020 la Regione ha dichiarato, nella nota di risposta (prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021), di aver proseguito nell'impegno dei farmaci biosimilari che, a parità di efficacia terapeutica, hanno generato un risparmio di 8,1 milioni di euro, pur a fronte di un aumento dei consumi del 1,5 per cento.

Anche per quanto riguarda il governo degli altri farmaci con prescrizione specialistica è stato confermato il quadro degli obiettivi del 2019, in particolare i risultati raggiunti per i seguenti obiettivi sono stati:

- **adesione alle raccomandazioni GReFO sui farmaci oncologici ed oncoematologici:** sono state formulate e aggiornate 43 raccomandazioni regionali riguardanti nuovi farmaci o nuove indicazioni di farmaci già in PTR di cui è stato definito il posto in terapia con riferimento a 15 diverse tipologie di neoplasia e linea terapeutica. Le aziende sanitarie hanno avuto il vincolo di perseguire le indicazioni d'uso;
- **aumentato ricorso ai farmaci antiretrovirali a brevetto scaduto:** l'impiego di schemi terapeutici per il trattamento dell'HIV che includono farmaci a brevetto scaduto consente di contenere la spesa per queste terapie; nel 2020 è stata registrata una spesa di 53 mln di euro per

⁹⁶ Farmaci per malattie croniche:antidiabetici, nuovi anticoagulanti orali, farmaci cardiovascolari, antiepilettici.



farmaci antiretrovirali, con un risparmio rispetto al precedente anno di 4,8 mln di euro, pari a - 8 per cento, superiore quindi alla flessione dei consumi (- 2 per cento);

- **impiego dei registri AIFA:** la Regione ha governato la compilazione dei registri di monitoraggio AIFA da parte delle Aziende sanitarie al fine di favorire l'appropriatezza d'uso dei farmaci e consentire l'accesso ai rimborsi dovuti dalle Ditte farmaceutiche legati agli accordi negoziali di condivisione del rischio. Nel 2020 la percentuale dei trattamenti chiusi già inseriti in una richiesta di rimborso è risultata pari al 99 per cento; inoltre, l'importo dei rimborsi MEA (managed entry agreements) è stato di 7,4 mln di euro, di cui 0,6 mln di euro per epatite C (trattamenti oltre l'ottava oppure la dodicesima settimana) e 6,8 mln di euro per altri farmaci (soprattutto oncologici).

Nella nota prot. Cdc n. 4995/2020, come riportato nella tavola seguente, la Regione Emilia-Romagna evidenzia gli obiettivi per l'anno 2020 e i risultati conseguiti per il governo **dell'assistenza farmaceutica ospedaliera**.

Obiettivi 2020 della Regione Emilia Romagna programmati per il governo dell'assistenza farmaceutica ospedaliera		
Obiettivi		Risultati raggiunti
Consumi territoriali per PPI, antibiotici, omega 3: riduzione del consumo per queste categorie di farmaci a maggior rischio di inappropriata.		Il risparmio di spesa realizzato su queste tre categorie di farmaci è stato di 10,9 ML€ (a parità di condizioni sul ticket per l'assistenza convenzionata); la maggior quota di risparmio, pari all'85% del totale, è stata ottenuta in seguito al drastico calo di consumo degli antibiotici, favorito dalle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria.
Raccomandazioni GREFO: adesione alle raccomandazioni regionali sui farmaci oncologici elaborate dal gruppo GREFO e adottate dalla Commissione regionale del farmaco, al fine di rispettare le previsioni di utilizzo in esse elaborate, tenendo conto, per l'uso prevalente e a parità di altre condizioni, anche del rapporto costo/opportunità.		Sono state formulate, e inserite nel Prontuario Terapeutico Regionale, 43 raccomandazioni per la definizione del posto in terapia di nuovi farmaci o nuove indicazioni di farmaci già presenti in PTR, con riferimento a 15 diverse tipologie di neoplasia e linea terapeutica; la scelta del trattamento si è basata sulla forza e il verso delle raccomandazioni, nonché sul rapporto costo/opportunità, in assenza di specifiche condizioni/comorbidità e a parità di altre condizioni
Biosimilari: aumento del ricorso ai farmaci biosimilari rispetto al 2019 con stima di risparmio complessivo di almeno 7,2 ML€ verso il precedente anno, a parità di consumi.		Il risparmio di spesa osservato per il maggior ricorso ai farmaci biosimilari oggetto di specifico obiettivo è stato di 8,1 ML€, pur a fronte di un aumento complessivo dei consumi di tali classi di farmaci del 1,5%.
Biosimilari: percentuale di uso atteso del biosimilare sul totale del consumo per singola molecola		Percentuale di uso di biosimilare raggiunto per singola molecola
Epoetine	≥90%	96%
Ormone della crescita	≥50%	49%
Infliximab	≥90%	93%
Etanercept	≥90%	85%
Adalimumab	≥90%	83%
Follitropina alfa	≥65%	69%
Trastuzumab sottocute in ambito oncologico	≤20%	12%
Rituximab sottocute in ambito oncologico	≤20%	6%
Enoxaparina	≥90%	99%
Insulina lispro (ad az. rapida)	≥80%	55%
Insuline basali: nell'ambito delle quattro insuline basali disponibili l'impiego dei prodotti meno costosi dovrà raggiungere almeno l'85% dei trattamenti complessivi con tali farmaci.		L'impiego delle insuline basali a minor costo ha raggiunto l'82% dei trattamenti complessivi con tali farmaci, consentendo di contenere l'incremento di spesa all'1%, verso un aumento dei consumi del 3% (spesa complessiva 2020 pari a 8,5 ML€).
Farmaci antiretrovirali per la terapia dell'HIV: contenimento della spesa attraverso l'impiego di schemi terapeutici che comprendono farmaci a brevetto scaduto.		La spesa per farmaci antiretrovirali è stata di 53 ML€ con un risparmio rispetto al precedente anno di 4,8 ML€, pari a -8%, quindi superiore alla flessione dei consumi del 2%.
Registri di monitoraggio sulla piattaforma AIFA: compilazione dei registri, al fine di migliorare l'appropriatezza d'uso dei farmaci e accedere ai rimborsi di condivisione del rischio dovuti dalle Ditte farmaceutiche; in merito a questi ultimi, la percentuale dei trattamenti chiusi già inseriti in una richiesta di rimborso dovrà essere superiore al 95% dei trattamenti chiusi.		Le Aziende sanitarie hanno compilato i registri AIFA; la percentuale dei trattamenti chiusi già inseriti in una richiesta di rimborso è risultata pari al 99%; l'importo dei rimborsi pay back MEA per la Regione Emilia-Romagna è stato pari a 7,4 milioni di euro, di cui 0,6 milioni di euro per epatite C (trattamenti oltre l'ottava oppure la dodicesima settimana) e 6,8 milioni di euro per altri farmaci (soprattutto oncologici).

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

A. Fondi per farmaci innovativi non oncologici

Per quanto riguarda i farmaci innovativi non oncologici (che accedono al fondo nazionale di cui all'art. 1, comma 400 della Legge n. 232/2016), la spesa complessivamente sostenuta a livello regionale è stata

pari a 17,217 milioni di euro, al netto delle note di credito previste dagli accordi negoziali e per trattamenti HCV effettuati oltre l'ottava/ dodicesima settimana, calcolate per competenza.

B. Fondi per farmaci innovativi oncologici

In merito ai **farmaci innovativi oncologici** (che accedono al fondo nazionale di cui all'art. 1, comma 401 della citata legge n. 232/2016), la spesa complessiva regionale è stata pari a 53,589 milioni di euro, al netto dei rimborsi per *pay-back* MEA relativi a tali farmaci.

La Regione Emilia-Romagna, come nei precedenti anni, ha definito, oltre alla lista AIFA, un ulteriore elenco di farmaci oncologici ad elevato costo oggetto di specifico finanziamento regionale per la quota destinata ai pazienti residenti in regione.

La spesa per questo secondo gruppo di farmaci oncologici è risultata complessivamente pari 28,272 milioni di euro per i residenti nella Regione.

Il finanziamento complessivo regionale per farmaci innovativi e con elevato costo, definito in 99,078 milioni di euro, è stato assegnato alle aziende sanitarie con DGR n. 1732/2020.

La Regione riferisce, inoltre, che, data la destinazione di cospicue risorse alla copertura degli oneri per l'acquisto dei farmaci oncologici, innovativi e con elevato costo, vi è stato sempre un costante monitoraggio della spesa per questa tipologia di farmaci e che ne è stato valutato l'andamento rispetto alla programmazione.

Tavola n. 14.48

Spesa per acquisto farmaci innovativi non oncologici, farmaci innovativi oncologici e farmaci oncologici ad elevato costo - anno 2020				
(valori in milioni di euro)				
Spesa		Copertura Spesa con Fondi dello Stato e della Regione		Differenza
Spesa per farmaci innovativi non oncologici	17,217	Fondo rimborso acquisto farmaci innovativi non oncologici (ex art.1, c.400 l.232/2016)	45,821	28,604
Spesa per farmaci innovativi oncologici	53,589	Fondo rimborso acquisto farmaci innovativi oncologici (ex art.1, c.401 l.232/2016)	35,831	-17,758
* Spesa per farmaci oncologici ad elevato costo (no requisito della innovatività per l'accesso al fondo)	28,272	Fondo regionale specifico	28,272	0,000
TOTALE	99,078	TOTALE	109,924	10,846 *

* La Spesa per farmaci oncologici ad elevato costo è stata riportata al netto della quota per pazienti non residenti in regione, ai fini del confronto con il Fondo regionale specifico

** L'importo di 10,846 milioni di euro è stato accantonato dalla GSA al fondo quote inutilizzate da Regione per quota FS vincolato per essere utilizzato nell'esercizio 2021

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

La tavola 14.48 evidenzia che la spesa complessiva per l'acquisto dei farmaci innovativi oncologici e non e dei i farmaci oncologici ad elevato costo è stata nel 2020 interamente coperta dai fondi messi a disposizione dallo Stato e dalla Regione.

Per quanto riguarda la **spesa direttamente collegata alla pandemia da Covid-19**, la Regione riferisce che, tramite gli appositi centri di costo individuati a livello nazionale, si è stato possibile rilevare che “complessivamente le terapie erogate dalle strutture sanitarie ai pazienti affetti da Covid-19, inclusa l'ossigenoterapia, hanno rappresentato l'1,4% della spesa totale per acquisti diretti, per un valore di 13,948 milioni di euro. Di questi, solo 0,5 milioni di euro sono associati a farmaci di fascia A in erogazione diretta, mentre i restanti 13,4 milioni di euro sono relativi a cure somministrate in ambiente ospedaliero”.

A. Aspetti contabili

Alla specifica richiesta istruttoria della Sezione la Regione Emilia-Romagna ha dichiarato che la spesa farmaceutica regionale trova allocazione all'interno dei bilanci delle aziende sanitarie regionali e che nel bilancio regionale gli unici capitoli di spesa relativi alla spesa farmaceutica regionale sono quelli riferiti

al trasferimento alle aziende sanitarie delle risorse assegnate dallo Stato derivanti dal Fondo nazionale per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi e innovativi oncologici di cui all'art. 1, commi 400 e 401 della citata legge n. 232/2016, come evidenziate nella tavola seguente.

Tavola n. 14.49

Capitoli di spesa del bilancio regionale relativi alla spesa farmaceutica - esercizio 2020		
		(valori in milioni di euro)
Capitolo	Descrizione	Impegni
U64293	Trasferimenti ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale per l'acquisto di farmaci innovativi (art. 1, comma 400, l. 11 dicembre 2016, n. 232; art. 1, comma 593, l. 23 dicembre 2014, n. 190; d.m. 9 ottobre 2015) - mezzi statali	45,821
U64303	Trasferimenti ad aziende ed enti del servizio sanitario regionale per l'acquisto di farmaci innovativi oncologici (art. 1, comma 401, l. 11 dicembre 2016, n. 232; art. 1, comma 593, l. 23 dicembre 2014, n. 190; d.m. 9 ottobre 2015) - mezzi statali	35,831

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

a) Verifica del rispetto dei tetti di spesa farmaceutica 2020

Come emerge dall'esame della documentazione istruttoria (prot. Cdc 4995 del 14 maggio 2021) per l'anno 2020, la verifica puntuale del rispetto dei tetti di spesa previsti per la farmaceutica convenzionata (7,96%) e per acquisti diretti (6,89%, incluso lo 0,2% dei gas medicinali) 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 gli attuali criteri di calcolo.

Si evidenzia, comunque, che i dati presenti nel report AIFA di Monitoraggio della spesa farmaceutica per il periodo gennaio-dicembre 2020 (primo rilascio 15 aprile 2021) mostrano, nella tavola 13, un'incidenza sulla quota FSN pari a 14,84 per cento, inferiore seppure di poco al tetto di spesa complessivo del 14,85%, poiché l'avanzo registrato rispetto al tetto di spesa convenzionata compensa il superamento del tetto di spesa per acquisti diretti.

Nella tavola seguente si riportano i dati AIFA provvisori relativi ai tetti di spesa⁹⁷ dove si evince il rispetto del tetto complessivo di spesa.

Tavola n. 14.50

AGENZIA ITALIANA DEL FARMACO						
Spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti nel periodo gennaio-dicembre 2020 e verifica del rispetto delle risorse complessive del 14,85%, sulla quota di spettanza del Fondo Sanitario Nazionale (FSN)						
quota FSN gen. -dic. 2019 (a)	Risorse 14,85% (b)	Spesa convenzionata ⁽¹⁾ (c)	Spesa per acquisti diretti ⁽²⁾ (*) (d)	Spesa complessiva ^(*) (e) = (c)+(d)	Scostamento assoluto ^(*) (f) = (e) - (b)	Incidenza % sulla quota FSN (g) = (e)/(a)%
8.922,251	1.324,954	463,242	860,852	1.324,093	-0,861	14,84

(1) Spesa convenzionata definita ai sensi dell'art. 15, comma 3, del Decreto Legge 6 Agosto 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135, al netto dei pay-back a carico delle aziende farmaceutiche.

(2) Spesa farmaceutica per acquisti diretti definita ai sensi dell'art. 15, comma 8, lettera d) del D.L. 6 agosto 2012, n.95, convertito, con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n.135, come modificata dall'art. 49, comma 2-bis, lettera a), del D.L. 21 giugno 2013, n.69, convertito in L. 9 agosto 2013, n. 98, successivamente modificato dalla L. 232/16, successivamente modificata dalla L. 145/18 al netto dei pay-back a carico delle aziende farmaceutiche

(*) I dati sono al netto del fondo dei farmaci innovativi, non oncologici e oncologici.

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

⁹⁷ Cfr. i dati sono stati estrapolati dalla Tabella 13 del documento AIFA "Monitoraggio della spesa farmaceutica per il periodo gennaio-dicembre 2020 (primo rilascio 15 aprile 2021).

b) Verifica del rispetto dei tetti di spesa farmaceutica 2019

Per quanto riguarda l'anno 2019, la Regione ha dichiarato che la verifica definitiva effettuata congiuntamente dal Tavolo degli adempimenti con il Comitato LEA ha evidenziato, per la Regione Emilia-Romagna, il superamento del tetto complessivo di spesa farmaceutica del 14,85 per cento, registrando un'incidenza della spesa pari al 15,50 per cento, a causa del superamento del tetto di spesa per acquisti diretti.

La **spesa farmaceutica convenzionata effettiva** è risultata di 475,013 milioni di euro, corrispondente ad un'incidenza del 5,61 per cento sul fabbisogno sanitario regionale, evidenziando un avanzo, rispetto al tetto del 7,96 per cento, del -2,35 per cento (-198,597 milioni di euro).

La **spesa per acquisti diretti effettiva** è risultata di 836,473 milioni di euro, corrispondente ad un'incidenza del 9,88 per cento sul fabbisogno sanitario regionale, evidenziando un disavanzo rispetto al tetto del 6,89 per cento, del 2,99 per cento (+253,411 milioni di euro).

La Regione, con nota prot Cdc n 4959 del 154 maggio 2021, ha dichiarato che, comunque, “anche nel 2019 il Sistema Sanitario Regionale ha conseguito il pareggio di bilancio e il Ministero dell'Economia e Finanze, in occasione del primo incontro della verifica dei conti sanitari 2020 di cui all'art. 1, comma 174 della Legge n. 311/2004 s.m.i. svoltasi il 1° aprile scorso, ha dato lettura del verbale di chiusura degli Adempimenti 2019 dichiarando l'adempienza relativa alla verifica del rispetto dei tetti di spesa farmaceutica per l'anno 2019”.

Tavola n. 14.51

Spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti esercizio finanziario anno precedente (2019)											
Verifica del rispetto delle risorse complessive del 14,85% sulla quota di spettanza del Fondo Sanitario Nazionale											
importi in milioni di euro											
Spesa farmaceutica convenzionata				Spesa farmaceutica diretta				Verifica del rispetto delle risorse finanziarie 2019			
Tetto di spesa 7,96%	Spesa effettiva	Risparmio rispetto al tetto di spesa di spesa	Decremento % rispetto al tetto di 7,96	Tetto di spesa 6,89%	Spesa effettiva	Maggiore spesa rispetto al tetto	Incremento % del tetto di 6,89	Quota FSN	totale tetto 14,85%	Spesa complessiva	Incidenza % sulla quota FSN
(a) = (b) - (c)	(b)	(c)	(d)	(e) = (f) - (g)	(f)	(g)	(h)	(i) = (l) / 0,1485	(l) = (a) + (e)	(m) = (b) + (f)	(o) = (m) / (i)
673,610	475,013	-198,597	-2,35%	583,062	836,473	253,411	2,99%	8.462,433	1.256,671	1.311,485	15,50

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

14.4.3 L'acquisto di dispositivi medici e la verifica sul contenimento dei relativi costi

L'art. 17, comma 1, lett. c) del decreto-legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111/2011, ha previsto che a decorrere dal 2013 la spesa sostenuta dal Servizio sanitario nazionale per l'acquisto di detti dispositivi, tenuto conto dei dati riportati nei modelli del conto economico di cui al decreto del Ministro della salute, compresa la spesa relativa all'assistenza protesica, deve essere contenuta entro un tetto articolato a livello nazionale e di singola regione.

Il successivo decreto-legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135/2012, all'art. 15, comma 13, lett. f), ha determinato il tetto di spesa, a decorrere dal 2014, nella percentuale del 4,4 per cento del Fondo sanitario nazionale.

Pertanto, si rende necessaria da parte della Regione la fissazione di specifici obiettivi finanziari agli enti del Servizio sanitario regionale per l'acquisto dei dispositivi medici, funzionali al raggiungimento, a livello regionale, dell'obiettivo finanziario imposto dal Legislatore nazionale.

Per il 2019 la Regione Emilia-Romagna, con la DGR n. 977 del 18 giugno 2019, aveva individuato gli obiettivi di spesa dei dispositivi medici per gli enti del Servizio sanitario regionale. In particolare, la spesa prevista per il 2019 corrisponde a quella registrata a consuntivo 2018 (412 ml per DM e IVD a



livello regionale) nelle singole Aziende. In considerazione del fatto che nel 2018 il tetto di spesa ha raggiunto il 5,4 per cento sul fondo sanitario, la Regione ha rappresentato la necessità di intervenire sull'impegno complessivo di risorse:

- migliorando la collaborazione con la centrale acquisti regionale IntercentER;
 - favorendo un'attenta programmazione della casistica attesa;
 - promuovendo le attività di valutazione multidisciplinare per migliorare l'appropriatezza dell'impiego.
- Ai fini del contenimento della spesa dei dispositivi medici, la Regione ha proposto alcuni strumenti sperimentali per supportare le aziende sanitarie nell'individuazione delle aree con uso potenzialmente inappropriato dei dispositivi rispetto alla complessità dei pazienti trattati. Secondo l'Amministrazione regionale, i predetti obiettivi, di tipo osservazionale per il 2019, mirano ad una riduzione del costo per paziente trattato tenendo conto dello scostamento tra il tasso grezzo 2018 (calcolato come rapporto tra la spesa e il numero di pazienti trattati) e il tasso aggiustato, ottenuto valutando fattori di confondimento relativi alla casistica trattata. Solo per le aziende con un tasso grezzo superiore all'aggiustato è proposto un obiettivo di riduzione dei costi per il 2019. Al fine di valutare a livello regionale la possibilità di estendere l'applicazione degli strumenti suddetti agli anni successivi e/o la necessità di effettuare eventuali adeguamenti, la Regione ha, infine, chiesto alle aziende sanitarie di fornire una sintetica relazione, a chiusura d'anno.

Per il 2020, la Regione, con la DGR n. 2339 del 22 novembre 2019 recante: "Prime indicazioni sulla programmazione 2020 per le aziende del servizio sanitario regionale" che conferma, anche nell'ambito farmaci e dispositivi medici, il quadro generale degli obiettivi 2019 di cui alla DGR n. 977/2019, ha inoltre evidenziato, proprio sulla questione del controllo sui dispositivi medici, che l'art. 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019- 2021", nel sostituire il comma 8 dell'art.9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78, ha previsto, tra l'altro, che il superamento del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici debba essere rilevato sulla base del fatturato di ciascuna Azienda anziché, come originariamente previsto, sulla base dei modelli di rilevazione economica consolidati regionali CE. Inoltre, il legislatore ha esplicitato che, nell'esecuzione di contratti in essere è fatto obbligo di indicare nella fatturazione elettronica "in modo separato il costo del bene e il costo del servizio". Al riguardo, la Regione ha altresì sottolineato che sono state fornite indicazioni operative per l'applicazione delle disposizioni di cui sopra da parte del Ministero della salute con nota DGSISS 0002051-P-del 08/02/2019 avente ad oggetto "Fatture elettroniche riguardanti dispositivi medici – Indicazioni operative per l'applicazione delle disposizioni previste dall'articolo 9-ter, comma 8, del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78, come modificato dall'articolo 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2018, n. 145". La Regione ha anche ricordato che tale circolare ministeriale è stata trasmessa alle Aziende Sanitarie con nota regionale PG/2019/0241311, avente medesimo oggetto, con preghiera di darne applicazione. Tanto premesso, la Regione ha previsto che nel 2020 le Aziende Sanitarie della Regione, in analogia a quanto richiesto per i farmaci e il relativo controllo dell'AIC, devono assicurare l'istituzione di idonei strumenti di controllo finalizzati all'applicazione del dettato normativo anche per i dispositivi medici e a successive indicazioni che saranno fornite a livello ministeriale.

Dall'esame dei bilanci di esercizio 2019 svolto da questa Sezione sugli enti che compongono il Servizio sanitario della Regione Emilia-Romagna, a norma dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge n. 266/2005 e degli artt. 3 e 7 del decreto-legge n. 174/2012, è emerso che per molti degli enti esaminati è stato registrato un incremento dei costi sostenuti per l'acquisto di dispositivi medici rispetto ai corrispondenti valori del 2018. In tali casi, la Sezione, nel prendere atto delle motivazioni fornite da

ciascun ente relativamente all'incremento rilevato, ha raccomandato, comunque, alla Regione di garantire il rispetto del tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici che, per il 2019, è stato superato con un'incidenza del 5,5 per cento (rispetto al tetto del 4,4, per cento) sul Fondo sanitario nazionale 2019, come affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nel Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica (pag. 341). La Sezione ha, quindi, invitato la Regione alla fissazione di specifici obiettivi finanziari agli Enti del Servizio sanitario regionale per l'acquisto di dispositivi medici che fossero funzionali al conseguimento, a livello regionale, dell'obiettivo finanziario posto dal Legislatore nazionale.

Per quanto riguarda le motivazioni addotte dagli enti esaminati in ordine all'incremento dei costi per l'acquisto di dispositivi medici è emerso, in particolare, che nel caso dell'AUSL di Bologna tale aumento è sostanzialmente imputabile all'inserimento di alcune importanti innovazioni tecnologiche, specialmente nell'ambito della tecnologia robotica (cfr. delib. n. 84/2021/PRSS) e per l'AUSL di Ferrara che il maggiore costo dei dispositivi medici è riferito all'incremento nel costo dei dispositivi per la gestione del diabete (cfr. delib. n. 85/2021/PRSS). Con riferimento all'Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna è risultato che la Regione non ha assegnato, per il 2019, obiettivi specifici di riduzione dei costi per l'acquisto di dispositivi medici e, invece, tale assegnazione appare necessaria, per le ragioni già illustrate, ai fini del conseguimento, a livello regionale, dell'obiettivo finanziario posto dal Legislatore statale. Pertanto, questa Sezione ha invitato, per il futuro, la Regione ad assegnare obiettivi puntuali di riduzione dei costi al fine di evitare un'incontrollata espansione della spesa sostenuta dall'Istituto per l'acquisto di dispositivi medici, nonché l'Istituto a tenere costantemente monitorato l'andamento di tale voce di costo (cfr. delib. n. 98/2021/PRSS).

Il trend in crescita dei costi legati all'acquisto di dispositivi medici è stato confermato anche per il 2020. Ed infatti, dal Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica elaborato dalle Sezioni riunite in sede di controllo emerge che gli scostamenti particolarmente marcati nel Nord (tra il 62 e l'83 per cento rispetto al tetto) caratterizzano anche l'Emilia Romagna, oltre alle regioni a Statuto speciale (tranne la Valle d'Aosta). Nella tavola R2.1 "La spesa per dispositivi medici nel 2020 – verifica del tetto di spesa" di pag. 258 del citato Rapporto si evidenzia che l'Emilia Romagna ha registrato un'incidenza della spesa sul Fondo sanitario nazionale 2020 del **7,3 per cento** rispetto al tetto del 4,4 per cento. Nel Rapporto si specifica, comunque, che riguardo allo scostamento registrato nel 2020 si deve considerare che a partire dal 2019 è previsto che i dati di spesa riguardanti i dispositivi medici siano rilevati dalle fatture elettroniche e che è in corso la predisposizione del decreto interministeriale di calcolo dello scostamento della spesa rispetto al tetto per l'anno 2019. Quindi, essendo ancora in corso la ricognizione dei dati e di conseguenza la predisposizione del decreto interministeriale di certificazione dello scostamento, nel Rapporto è riportato uno scostamento di spesa rispetto al tetto calcolato utilizzando i dati del CE e non il fatturato.

Lo sfioramento a livello regionale del tetto di spesa, registrato anche nel 2020, ove confermato dal fatturato, non fa che avvalorare quanto già segnalato da questa Sezione nelle deliberazioni adottate all'esito del controllo svolto per l'esercizio 2019 sugli enti del Servizio sanitario regionale in ordine alla necessità di fissare specifici obiettivi finanziari agli Enti del Servizio sanitario regionale per l'acquisto di dispositivi medici che sia funzionale al conseguimento, a livello regionale, dell'obiettivo finanziario posto dal Legislatore nazionale, sulla base di una attenta e accurata previsione che tenga conto delle situazioni, anche nuove, determinatesi nell'esercizio 2019 (cfr. delib. n. 86/2021/PRSS). Ed infatti, secondo questa Sezione non appare sufficiente, come avvenuto nel 2020, confermare gli obiettivi fissati per l'anno precedente ma occorre una rivisitazione di essi, in quanto l'assegnazione di obiettivi finanziari



agli enti deve essere funzionale al rispetto del tetto di spesa a livello regionale per l'acquisto di dispositivi medici.

Con la nota del 10 luglio 2021, la Regione ha precisato, **con riferimento all'anno 2020**, che gli acquisti e la gestione dei DM sono stati influenzati dalla situazione epidemiologica che ha limitato principalmente l'attività chirurgica ed elettiva a fronte dell'aumento dell'attività di assistenza intensiva per la cura della patologia Covid-19.

La spesa rilevata dal flusso DiMe per l'anno 2020 è stata pari a circa 529,5 milioni di euro (spesa complessiva di DM, IVD, attrezzature), con un incremento di 1,5% rispetto all'anno 2019. Tale andamento è frutto di importanti investimenti per l'acquisto di attrezzature sanitarie (+34%, fra cui dispositivi per respirazione assistita), l'ampliamento della rilevazione dei dispositivi diagnostici in vitro (+35%, fra cui reagenti, provette), l'aumento di spesa per tutti i dispositivi di protezione, disinfezione e per la gestione delle complicanze da malattia Covid-19 (dispositivi monouso per l'apparato respiratorio, per la dialisi, tamponi). Al contempo è stata registrata la contrazione della spesa per tutte le categorie di dispositivi medici impiantabili (ortopedia, vascolare, oculistica) e per i dispositivi da chirurgia (sutura ed elettrochirurgia).

Con riferimento all'anno 2021, la Regione ha evidenziato che sono stati proposti indicatori di spesa e di appropriatezza, posto che le aziende sanitarie dovranno continuare a perseguire il controllo sull'impegno complessivo di risorse, rafforzando alcune azioni.

Questa Sezione prende atto delle ragioni dell'incremento dei costi per l'acquisto di dispositivi medici che la Regione, per l'anno 2020, riconduce alla situazione epidemiologica, nonché dell'intervenuta proposta, come riferito dalla Regione medesima, per l'anno 2021, di indicatori di spesa e di appropriatezza, posto che le aziende sanitarie dovranno continuare a perseguire il controllo sull'impegno complessivo di risorse. La Sezione deve, tuttavia, ribadire, anche alla luce del rilevato sfioramento del tetto di spesa in violazione del richiamato vincolo di finanza pubblica, la necessità di fissare specifici obiettivi finanziari agli enti del SSR per l'acquisto di dispositivi medici che sia funzionale al conseguimento, a livello regionale, dell'obiettivo posto dal Legislatore nazionale.

14.4.4 La mobilità attiva e passiva

Un diverso profilo di analisi ha riguardato gli aspetti contabili inerenti alla libertà di cura delle persone, intesa come possibilità di avvalersi di prestazioni sanitarie fuori dalla propria realtà territoriale, che si caratterizza come:

- **mobilità interregionale**, nel caso in cui il diritto all'assistenza è esercitato dal cittadino in strutture sanitarie di regioni diverse da quella di appartenenza. Si tratta di mobilità da una regione ad un'altra per lo più alla ricerca di cure ritenute migliori rispetto a quelle offerte dalla regione di provenienza. Nel caso di regioni confinanti la situazione cambia da caso a caso, spesso è disciplinata attraverso un accordo tra le regioni interessate per lo scambio di risorse.
- **mobilità intraregionale**, nel caso in cui lo spostamento del cittadino per ricevere le cure avviene tra strutture differenti della stessa regione;
- **mobilità internazionale**, nel caso in cui la prestazione è resa al di fuori del territorio nazionale. Riguarda casi limitati rispetto alle altre due tipologie, caratterizzati dalla ricerca di specifiche cure non disponibili o considerate non all'altezza nel proprio Stato di appartenenza o per le quali i tempi di attesa sono molto lunghi. La mobilità internazionale descrive anche la situazione in cui un utente ha bisogno di un intervento sanitario mentre si trova all'estero e, inoltre, fa

riferimento – per i casi interni italiani – allo Stato del Vaticano, Stato di San Marino e il Comune di Campione d'Italia (Svizzera).

La mobilità avviene per motivi legati al conseguimento di un maggiore successo nella qualità dell'erogazione in strutture diverse da quelle di appartenenza. Questo può, inoltre, essere anche un indice di attrazione (per i c.d. pazienti in entrata), ad esempio, per la fornitura di prestazioni di alta specializzazione oppure di una fuga dal proprio sistema sanitario di residenza (per i pazienti in uscita), a causa, ad esempio, di una scarsa accessibilità alle cure stesse.

La mobilità genera un flusso di risorse economiche identificate dalle voci crediti per la mobilità attiva e debiti per la mobilità passiva che incidono sui bilanci dello Stato e/o Regioni e si realizza a seguito all'autorizzazione rilasciata dalla azienda sanitaria di appartenenza del paziente, ad eccezione dei casi di richiesta di assistenza durante la permanenza dell'utente all'estero.

La Regione Emilia-Romagna, nella nota prot. 043100 del 30 aprile 2021, ha dichiarato che, in applicazione di quanto stabilito dal d.lgs. n. 118/2011, contabilizza la mobilità sanitaria su specifici capitoli del bilancio regionale e nel rispetto del principio di integrità che richiede l'iscrizione delle entrate al lordo delle spese.

La mobilità sanitaria attiva è rilevata in bilancio per l'intero importo indicato nell'Intesa Stato-Regioni di riparto delle disponibilità finanziarie per il SSN, al lordo della mobilità sanitaria passiva indicata nel medesimo atto formale di riparto.

Dalla documentazione istruttoria più sopra citata risulta che la mobilità sanitaria attiva è rilevata nei seguenti capitoli di Entrata del Bilancio regionale:

- E01320 “Compartecipazione regionale all’IVA - quota destinata alla sanità per la copertura degli oneri derivanti dalle prestazioni erogate in regime di mobilità sanitaria attiva interregionale (art. 2, d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56; art. 20, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118)”: allocato al titolo I del bilancio regionale sul quale viene accertata la quota di compartecipazione all’IVA che corrisponde al saldo della mobilità sanitaria indicata nell’Intesa CSR quale differenziale tra i crediti per mobilità attiva e i debiti per mobilità passiva;
- E01330 “Compartecipazione regionale all’IVA - quota destinata alla sanità per la copertura di quota parte degli oneri derivanti dalle prestazioni erogate in regime di mobilità sanitaria attiva internazionale (art. 2, d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56; art. 20, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; art. 1, commi 82-84 legge 24 dicembre 2012, n. 228; dpr 24 novembre 2017, n. 224): allocato al titolo I del bilancio regionale sul quale viene accertata l’eventuale quota di compartecipazione all’IVA a totale o parziale copertura del saldo della mobilità sanitaria internazionale indicata nell’Intesa CSR quale differenziale tra i crediti per mobilità attiva internazionale e i debiti per mobilità passiva internazionale;
- E02628 “Trasferimento dal Fondo Sanitario Nazionale per la copertura degli oneri derivanti dalle prestazioni erogate in regime di mobilità internazionale (art. 1, commi 82-84 legge 24 dicembre 2012, n. 228; dpr 24 novembre 2017, n. 224)”: allocato al titolo II del bilancio regionale sul quale viene accertato il saldo della mobilità sanitaria internazionale indicata nell’atto formale di riparto quale differenziale tra i crediti per mobilità attiva internazionale e i debiti per mobilità passiva internazionale, al netto dell’eventuale quota rilevata al capitolo E01330;
- E04100 “Entrate per prestazioni sanitarie erogate da aziende ed enti del servizio sanitario regionale a residenti in altre regioni italiane o a cittadini di stati esteri, regolate in mobilità”:

allocato al titolo III del bilancio regionale sul quale viene accertata la quota di mobilità sanitaria attiva destinata a dare copertura alla mobilità sanitaria passiva.

- La mobilità sanitaria passiva è rilevata nei seguenti capitoli di Spesa del Bilancio regionale:
- U51618 “trasferimenti ad Aziende Sanitarie ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per prestazioni sanitarie regolate in mobilità' inter-regionale”, destinato al trasferimento alle Aziende sanitarie delle risorse statali ricevute a titolo di saldo di mobilità sanitaria interregionale;
- U51619 “Trasferimenti ad Aziende Sanitarie ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per prestazioni sanitarie erogate a cittadini residenti in altri stati regolate in mobilità' (art.2, d.lgs. 18 febbraio 2000, n.56; art.20, d.lgs. 23 giugno 2011, n.118; art.1, commi 82-84 legge 24 dicembre 2012, n.228; dpr 24 novembre 2017, n.224) destinato al trasferimento alle Aziende sanitarie delle risorse statali ricevute a titolo di saldo di mobilità sanitaria internazionale;
- U51654 “Trasferimenti alle Aziende Sanitarie ed Enti del SSR delle risorse a titolo di saldo per mobilità internazionale (art.1, commi 82-84, Legge 24 dicembre 2012, n.228; DPR 24 novembre 2017, n.224) - Mezzi statali” destinato al trasferimento alle Aziende sanitarie delle risorse statali ricevute a titolo di saldo di mobilità sanitaria internazionale al netto dell'eventuale quota rilevata al capitolo U51619;
- U51620 “Spesa per prestazioni sanitarie erogate a cittadini emiliano-romagnoli da Aziende Sanitarie di altre regioni italiane o da stati stranieri, regolate in mobilita” destinato alla rilevazione della mobilità sanitaria passiva.

La mobilità passiva è regolarizzata contabilmente con determinazione dirigenziale mediante l'emissione di mandato di pagamento a favore del Ministero dell'Economia e delle Finanze sul capitolo U51620 ed emissione di reversale di incasso sul capitolo E4100.

Nella Tavola C dell'Intesa Stato-Regioni n. 55 del 31 marzo 2020 sono indicati i valori, attivi e passivi, di mobilità interregionale ed internazionale 2020, calcolati sulla base delle matrici di mobilità 2018.

La Regione, nella sopra citata nota di risposta all'istruttoria, ha dichiarato che:

- ha adottato la modalità di contabilizzazione indicata all'art. 29, comma 1, lett. h) del d.lgs. n. 118/2011;
- i valori, attivi e passivi, di mobilità interregionale ed internazionale 2020, calcolati sulla base delle matrici di mobilità 2018 sono indicati nella Tavola C dell'Intesa Stato-Regioni n. 55 del 31 marzo 2020;
- la mobilità interregionale presenta un saldo attivo pari a 324.019.016,00 euro risultante dalla differenza tra i crediti pari a 599.880.618,00 euro ed i debiti 275.861.602,00 euro.
- la mobilità internazionale presenta un saldo attivo pari a 8.184.885,00 euro risultante dalla differenza tra i crediti pari a 15.374.101,00 euro ed i debiti 7.189.216,00 euro.

La Regione ha precisato inoltre che i sopra citati valori della mobilità interregionale ed internazionale sono iscritti nelle apposite voci del Bilancio regionale e saranno rinvenibili anche nel modello ministeriale CE “999” consolidato SSR 2020.

14.4.5 La spesa di personale sanitario, professionale, tecnico, amministrativo

Un ulteriore specifico approfondimento ha riguardato la spesa di personale sanitario, professionale, tecnico e amministrativo.

La Regione, nella nota acquisita al prot. Cdc n. 4995 del 14 maggio 2021, in risposta alla richiesta istruttoria prot n. 3696 del 23 marzo 2021, ha rappresentato che, anche per l'anno 2020, la Regione, nel rispetto della normativa finanziaria e delle linee di programmazione per le politiche del personale, seppur fortemente condizionate dall'impatto sul sistema degli effetti della pandemia da Sars-Cov-2 che ne ha stravolto i contenuti essenziali, ha comunque garantito la prosecuzione di azioni orientate all'efficientamento ed alla razionalizzazione dei servizi, incentivando e in gran parte realizzando lo sviluppo di forme di integrazione a livello provinciale e di Area Vasta. La Regione ha, altresì, sottolineato che sono ormai operativi processi di integrazione di attività e funzioni tra Aziende sia per gli aspetti sanitari/produttivi, sia per i cosiddetti "servizi di supporto", al fine di condividere e valorizzare le migliori professionalità presenti, nonché di razionalizzare risorse tecnologiche, materiali, umane e finanziarie.

Secondo quanto acquisito in sede istruttoria, l'unificazione dei servizi tecnici e amministrativi attuata dalla Regione ha come ulteriore finalità l'ottimizzazione ed una migliore valorizzazione delle risorse, attraverso l'adozione di processi operativi, sinergici ed omogenei, come ad esempio:

- maggior livello di professionalizzazione e specializzazione del personale;
- applicativi informatici unici coordinando gli interventi con gli altri ambiti territoriali impegnati negli analoghi processi;
- individuazione di un percorso che nel tempo assicuri la progressiva riduzione del numero dei magazzini;
- creazione di uffici centrali unici ad unica direzione e concentrati nella stessa sede fisica, allo scopo di ridurre i centri di decisione e di costo;
- maggiore omogeneità nelle procedure e nelle interpretazioni normative all'interno dei servizi coinvolti.

La stessa Amministrazione evidenzia che, nell'ambito delle iniziative volte ai percorsi di integrazione e razionalizzazione, anche nel 2020 è stato implementato il progetto denominato "Sistema Unitario di Gestione Informatizzata delle Risorse Umane" (GRU) ed il progetto denominato "Gestione Informatizzata dell'Area Amministrativa Contabile" (GAAC).

La Regione rappresenta di aver dotato così le aziende di un sistema in grado di garantire la semplificazione operativa delle attività e delle procedure che riguardano le politiche del personale e di un sistema unitario per la gestione informatizzata dell'area amministrativa contabile.

Inoltre, la Regione ha ribadito, con le DGR n. 2339/2019⁹⁸ e n. 1806/2020⁹⁹, seppur ridimensionate e adattate ai decreti emergenziali emanati al fine di far fronte alla crisi pandemica da Covid-19, le linee principali delle politiche regionali in materia di risorse umane e di controllo della relativa spesa.

La Regione ha dichiarato, altresì, che la pianificazione delle assunzioni di personale da parte delle aziende sanitarie, ivi compresi i conferimenti di incarichi di Struttura Complessa, nel corso del 2020, è avvenuta sulla base dei Piani Triennali dei Fabbisogni di Personale (PTFP), in coerenza con quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 (modificato dal d.lgs. n. 75/2017), dall'adozione delle linee guida ministeriali (decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 08/05/2018 (G.U. Serie Generale n. 173 del 27/07/2018) e dalla DGR n. 1412/2018 per disciplinare le procedure di adozione, nonché le indicazioni operative di indirizzo regionali.

⁹⁸ "Prime indicazioni sulla programmazione 2020 per le Aziende del Servizio Sanitario regionale"

⁹⁹ "Obiettivi della programmazione sanitaria regionale 2020 - Integrazione Delibera di Giunta regionale n. 2339/2019"

Dalla documentazione acquisita emerge che i PTFP, approvati dalla Regione e adottati dalle aziende sanitarie, oltre alla pianificazione triennale delle assunzioni attuata in coerenza agli *standard* previsti dal Patto per la Salute, sono volti a razionalizzare i costi, a realizzare un miglior utilizzo del personale e, attraverso il ricorso alle procedure di stabilizzazione concordate sulla base di Accordi stipulati tra Regione e OO.SS., giungere al superamento del lavoro precario, far fronte ad altre criticità operative riguardanti il *turn over* del personale addetto all'assistenza ovvero applicare le disposizioni di cui alla legge n. 161/2014 in materia di regolamentazione dell'orario di lavoro.

Nel corso del 2020 la Regione precisa che è stato privilegiato l'inquadramento di figure professionali funzionali alle attività considerate indifferibili, quali gli operatori delle terapie intensive e sub intensive, USCA, infermieri di famiglia, addetti alle attività di "Contact Tracing", OSS, e altre figure professionali collegate all'emergenza.

La Regione ha anche rappresentato che le politiche regionali riguardanti la gestione delle risorse umane in ambito sanitario, disposte in via prioritaria per far fronte alla crisi pandemica da Covid-19, sono state inoltre indirizzate a promuovere la piena e qualificata erogazione dei servizi essenziali e a favorire un migliore accesso alle prestazioni sanitarie, il tutto in coerenza con gli *standard* previsti dal Patto per la Salute, richiamati anche nel D.M. n. 70/2015, parametri di *performance* che la Regione Emilia-Romagna riferisce di aver rispettato. L'adeguamento degli organici, principalmente orientato a far fronte alle criticità e alle necessità messe in evidenza dall'emergenza Covid-19, ha prodotto un incremento delle unità di personale rispetto allo stesso dato del 2019.

Nella tavola che segue viene indicata la consistenza numerica del personale a tempo indeterminato e determinato nel triennio 2018-2020 alla data del 31 dicembre di ciascun anno.

Tavola n. 14.52

Consistenza del personale degli Enti sanitari			
Descrizione	2018	2019	2020
Personale dipendente a tempo indeterminato	58.050	59.943	63.931
Personale a tempo determinato	3.804	3.492	4.227
TOTALE UNITA' DI PERSONALE DIPENDENTE	61.854	63.435	68.158

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

La tavola sotto riportata evidenzia l'andamento del costo complessivo del personale dipendente, desunto dal modello CE consolidato regionale IV° trimestre 2020.

Tavola n. 14.53

AZIENDE SANITARIE EMILIA ROMAGNA - COSTO DEL PERSONALE DIPENDENTE			
(Importi in migliaia di euro)			
RUOLI	Consuntivo 2018	Consuntivo 2019	Consuntivo 2020*
Personale ruolo sanitario	2.421.681	2.493.501	2.614.442
Personale ruolo professionale	14.948	15.406	16.343
Personale ruolo tecnico	363.876	374.979	402.672
Personale ruolo amministrativo	205.934	208.674	212.473
Totale costo personale sanitario	3.006.439	3.092.560	3.245.930

*modello CE consolidato regionale IV Trimestre 2020

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

La Regione, nella risposta alla richiesta istruttoria, ha chiarito che l'aumento della spesa del personale dipendente rispetto allo stesso costo rilevato in sede di Consuntivo 2019 è imputabile interamente all'emergenza pandemica Covid-19.

L'aumento riscontrato nel 2020 e quantificato nel CE è pari ad 164,618 milioni di euro, di cui 11,248 milioni di euro di Irap. Si evidenziano in particolare:

- 2,5 milioni euro per il pagamento del rinnovo contrattuale, relativo al triennio 2016-2018, della Dirigenza PTA;
- 6 milioni di euro circa di aumento, rispetto al 2019, per la messa a regime degli effetti dell'articolo 1, comma 440 della legge n. 145/2018 che ha disposto, dall'anno 2019, il riconoscimento della indennità di vacanza contrattuale e l'erogazione dell'elemento perequativo fino alla definitiva sottoscrizione dei contratti collettivi 2019/2021;
- 1,4 milioni di euro (rispettivamente 0,4 milioni *ex art.* 1, comma 435 della legge n. 205/2017 e 1 milione *ex art.* 1, comma 435-*bis* della medesima legge) di aumento del costo del personale, rispetto all'anno 2019.

Anche per il 2020 la Regione rappresenta di aver confermato il divieto di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già dipendenti dell'Azienda e collocati in quiescenza, fuori dai casi espressamente previsti dall'attuale normativa emergenziale riferita alla crisi pandemica da Covid-19.

La tavola sotto riportata evidenzia la consistenza numerica del personale "atipico" nel triennio 2018-2020.

Tavola n. 14.54

Consistenza del personale degli Enti sanitari

Descrizione	2018	2019	2020
Personale retribuito su P.IVA	896	805	1.047
Personale a tempo determinato con contratti di collaborazione coordinata e continuativa e sue evoluzioni	357	209	531
Altre prestazioni di lavoro	729	404	1.096
TOTALE UNITA' DI PERSONALE "ATIPICO"	1.982	1.418	2.674

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

L'incremento di 1.256 unità di personale atipico avvenuto nel 2020 è da ricondurre, secondo la Regione, alle assunzioni effettuate per far fronte all'emergenza pandemica in atto, attuate in coerenza con i decreti e la normativa vigente in materia.

La Regione ha precisato infine che la spesa di questo personale acquisito dalle aziende sanitarie trova allocazione all'interno dei bilanci delle stesse aziende e che le prestazioni svolte dal personale "interinale" hanno riguardato la copertura di esigenze connesse all'emergenza pandemica con mansioni quasi esclusivamente rivolte all'assistenza.

Sulla questione delle consulenze e collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie, socio-sanitarie e non sanitarie, dall'esame dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario regionale svolto da questa Sezione ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 7 del D.L. n. 174/2012 è emerso, per il 2019, un incremento dei costi legati a tale modalità di lavoro in tutte le aziende sanitarie finora esaminate.

In sede di contraddittorio con alcune delle Aziende sanitarie interessate è stato chiarito che sia per quanto riguarda le consulenze e collaborazioni sanitarie che per quelle non sanitarie l'incremento è legato principalmente all'aumento del lavoro interinale tramite agenzia di somministrazione per la mancanza di valide graduatorie da cui attingere per tutto l'anno 2019 (cfr. delib. n. 98/2021/PRSS; delib. n. 101/2021/PRSS).

Durante il contraddittorio con alcuni degli enti del SSR, la Sezione ha quindi manifestato perplessità sul rilevato incremento del ricorso al lavoro interinale che potrebbe mascherare rapporti di lavoro subordinato. Le Aziende interessate e la Regione hanno rappresentato in quella sede che la procedura concorsuale resta lo strumento ordinario, mentre l'appalto del servizio in area vasta e, quindi, il ricorso allo strumento dell'acquisizione di ore di lavoro somministrato è una possibilità che hanno le aziende per far fronte a esigenze di necessità e urgenza di garantire la continuità delle attività assistenziali. Le Aziende sentite sul punto hanno anche assicurato che non si è proceduto a stabilizzazioni di detto personale. Quindi, la Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti forniti dalle aziende e dalla Regione, ha invitato gli enti interessati dall'incremento delle voci di costo per consulenze sanitarie e non sanitarie a monitorare costantemente le spese sostenute per consumi intermedi ai fini del conseguimento degli obiettivi di contenimento imposti dal legislatore nazionale (cfr. delib nn. 84/2021/PRSS; 85/2021/PRSS; 86/2021/PRSS; 98/2021/PRSS e 101/2021/PRSS).

L'incremento rilevato **a livello di singole aziende sanitarie** da questa Sezione **per l'anno 2019** sembra essere confermato **a livello regionale anche per il 2020** dal momento che dal Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica (pagg. 259 e 260) delle Sezioni riunite della Corte dei conti emerge, con riferimento ai servizi sanitari, che l'Emilia-Romagna vede aumentare nel 2020 il ricorso a consulenze e lavoro interinale di oltre l'80 per cento rispetto al 2019. Anche per quel che attiene all'incremento dovuto a consulenze da privato la regione Emilia-Romagna registra un incremento di 44 milioni sui 125 milioni di incremento a livello nazionale. Anche con riferimento alla variazione dei servizi non sanitari legata alle consulenze, collaborazioni e lavoro interinale per prestazioni non sanitarie, dal Rapporto si ricava che gli incrementi più significativi sono stati rilevati in alcune Regioni, tra cui la Regione Emilia-Romagna.

Con la nota del 10 luglio 2021 la Regione ha puntualizzato che gli incrementi in parola sono direttamente correlati all'attività di contrasto all'emergenza Covid-19. In particolare, per le finalità previste dal DL n. 18/2020 per il reclutamento di personale di durata di 6 mesi prorogabili sino al 31 dicembre 2020 nelle forme di personale atipico (co.co.co, prestazioni occasionali, libero-professionisti) le attività in questione hanno riguardato nel primo semestre dell'anno prevalentemente il rafforzamento dei reparti ospedalieri, in particolare per far fronte all'elevatissimo flusso di pazienti ricoverati in concomitanza con l'assenza dal servizio di molti sanitari che a loro volta avevano contratto il Covid-19. Nel secondo semestre dell'anno invece la prevalenza delle attività di consulenza e collaborazione hanno riguardato le attività sul territorio e la sorveglianza sanitaria (es. servizi di *check-point*, *contact tracing*, ecc.).

Con riferimento ai servizi sanitari, la Regione ha chiarito che gli incrementi di spesa riguardano le prestazioni aggiuntive rese dal personale dipendente per l'emergenza Covid-19 contabilizzate tra le *Consulenze sanitarie da privato - articolo 55, comma 2, CCNL 8 giugno 2000* per il recupero dei ricoveri ospedalieri e dell'attività di specialistica ambulatoriale coperte in parte dal DL 104/2020 e in parte dai contributi da Fondo europeo FSE.

La Regione ha altresì evidenziato che il personale interinale area sanitaria e non sanitaria è stato utilizzato in particolare a fronte di assenze del personale che aveva contratto il Covid-19. Tali costi sono stati coperti dai contributi da Fondo europeo FSE.

La Regione ha quindi ricordato che i contratti di somministrazione vanno stipulati entro il limite di cui all'art. 57, comma 3 (riferito ai contratti di lavoro a tempo determinato), individuato nel tetto annuale del 20 per cento del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione, precisando che la regione Emilia-Romagna è ampiamente al di sotto di tale tetto massimo, in quanto, a

fronte di un organico a tempo indeterminato di circa 49.000 unità (prendendo a riferimento il solo personale del comparto) ha fatto ricorso alla somministrazione di lavoro per n. 912 unità nel 2020.

La Sezione prende atto di quanto emerso in sede di contraddittorio con la Regione e, in particolare, del fatto che, come riferito dalla Regione medesima, tali incrementi per l'anno 2020 sono direttamente correlati all'attività di contrasto all'emergenza sanitaria, ribadendo, tuttavia, le criticità sopra evidenziate in ordine al rilevato incremento del ricorso al lavoro interinale e alle consulenze che è stato rilevato negli enti del SSR già nel 2019 ed è stato confermato nel 2020.

14.4.6 La copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli enti del SSR

Un ulteriore specifico approfondimento ha riguardato la gestione del rischio: esso rappresenta lo strumento con il quale le aziende sanitarie e, più in generale, il Servizio sanitario regionale nel suo complesso prevengono le conseguenze indesiderate dell'attività sanitaria, nella logica dell'integrazione delle funzioni di riparazione e risarcimento con quelle di studio dei fenomeni e di correzione delle condizioni che facilitano l'errore.

Sul punto la Sezione ha operato un approfondimento istruttorio specifico chiedendo alla Regione, durante un'audizione tenutasi in data 25 giugno 2021, una relazione sulla copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile nelle aziende sanitarie. Il documento è stato trasmesso dalla Regione in data 30 giugno 2021.

Dal documento pervenuto dalla Regione emerge, in particolare, che con la DGR n. 1350 del 17 settembre 2012 la Regione ha approvato **un primo programma regionale** per la prevenzione degli eventi avversi e la copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile nelle aziende sanitarie.

Sulla base di quanto riferito dalla Regione, tale programma si è reso necessario in quanto le compagnie assicuratrici italiane hanno abbandonato progressivamente la tutela degli eventi dannosi legati all'attività sanitaria e l'intervento di Assicuratori internazionali non sempre conosciuti si sono dimostrati inaffidabili. Tale situazione ha determinato una successiva rincorsa all'aumento dei costi dei nuovi contratti di assicurazione, che, oltre a non garantire una copertura totale, prevedevano franchigie a sinistro o aggregate annue sempre più alte a cui le Aziende hanno dovuto far fronte con risorse proprie e tempi lunghi di definizione dei sinistri e del contenzioso giudiziario. Tali circostanze hanno sollecitato a suo tempo la Regione a valutare modalità alternative alla copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile nelle Aziende sanitarie; tra le priorità da perseguire vi era infatti la tutela complessiva della salute, in un'ottica di presa in carico della persona anche rispetto ai danni eventualmente causati dall'attività sanitaria. In questo contesto è stato elaborato il primo Programma regionale, il cui punto qualificante è costituito dalla gestione diretta dei sinistri da parte del Servizio Sanitario Regionale, nella logica di una collaborazione tra le Aziende sanitarie e la Regione.

La Regione evidenzia che il Programma regionale opera su più direttrici peculiari e strettamente connesse quali:

- il ripristino della relazione di fiducia fra l'utente, il professionista e l'Azienda sanitaria;
- la garanzia di una migliore efficienza e trasparenza nella trattazione degli eventi avversi con una pronta individuazione e liquidazione del risarcimento;
- la riduzione dei tempi del risarcimento;
- la possibilità di una tangibile riduzione della spesa fino ad allora sostenuta dalle Aziende sanitarie per la copertura assicurativa, nell'ottica di una corretta allocazione delle risorse.

Nel primo programma regionale erano previste tre fasce economiche:

1) **Gestione dei sinistri di prima fascia, sino a 100.000 euro.** La caratteristica peculiare della gestione dei sinistri di prima fascia consisteva nel riconoscimento alle Aziende Sanitarie di un ruolo diretto e tendenzialmente esclusivo. La trattazione del sinistro veniva effettuata direttamente dall'Azienda Sanitaria, che provvedeva autonomamente alla valutazione della sussistenza della responsabilità e della determinazione del quantum, nel rispetto dei criteri organizzativi ed operativi predisposti dalla Regione al fine di agevolare le procedure di liquidazione e di uniformarle sulla base di standard equivalenti.

2) **Gestione dei sinistri di seconda fascia, tra 100.000 euro e 1.500.000 euro.** In relazione alla gestione dei sinistri di seconda fascia, caratterizzati da una maggiore complessità e da un più elevato peso economico, era prevista una forma di cogestione tra l'Azienda Sanitaria e la Regione ispirata a principi di collaborazione ed attivata sulla base di una procedura standard, nel rispetto della titolarità nei confronti dei terzi.

3) **Gestione dei sinistri di tipo catastrofale, superiori a 1.500.000 euro.** Era previsto il mantenimento di una copertura assicurativa, mediante la stipulazione di un contratto a livello regionale in proprio ed a favore delle Aziende Sanitarie, nell'ambito del quale il ruolo delle Aziende Sanitarie consisteva nella partecipazione attiva alla fase istruttoria e nella cogestione, unitamente alla regione, nelle fasi successive.

La legge regionale n. 13/2012 "Norme per la copertura dei rischi derivanti da responsabilità civile negli Enti del Servizio Sanitario Regionale" disciplina le forme di gestione diretta dei sinistri e le modalità di corresponsione dei risarcimenti conseguenti a responsabilità civile per attività sanitaria delle aziende e degli enti del SSR per migliorare l'efficienza e la trasparenza dei relativi procedimenti, per ottimizzare la gestione delle risorse per tale tipo di rischio, nonché per conoscere le cause degli errori e ridurre gli eventi avversi prevenibili. Con la medesima legge è stato istituito il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile a livello regionale per far fronte, dal 2013, ai risarcimenti di 2° fascia (oltre 100 mila euro per il 2013, oltre 250 mila euro dal 2014).

Con DGR n. 2079 del 23 dicembre 2013 la Regione ha approvato il **secondo programma regionale** per la prevenzione degli eventi avversi e la gestione diretta dei sinistri derivanti da responsabilità civile nelle aziende sanitarie, avente efficacia a decorrere dall'1° gennaio 2014 ed attualmente in vigore. Con tale provvedimento sono state inoltre fissate due fasce economiche:

- prima fascia: sinistri entro la soglia di 250 mila euro; nell'ambito della prima fascia gli enti provvedono direttamente a corrispondere i risarcimenti con risorse del proprio bilancio;
- 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, previa valutazione del Nucleo Regionale e ottengono il rimborso dalla Regione, mediante il fondo regionale istituito ad *hoc*, fatto salvo l'importo definito per la prima fascia, che resta a carico delle stesse.

Quindi, la Regione evidenzia che le aziende sanitarie, allo stato attuale, provvedono alla liquidazione dei risarcimenti e, in chiusura d'esercizio, gli stessi vengono regolati, previa rendicontazione da parte delle aziende medesime, con trasferimento a valere sul fondo regionale. Relativamente ai sinistri entro la soglia di 250 mila euro (prima fascia) le Aziende sanitarie provvedono direttamente con risorse a carico del proprio bilancio.

Con questo programma, a cui tutte le aziende hanno aderito alla scadenza dei rispettivi contratti assicurativi, sono state rideterminate le fasce economiche ed è stata prevista una gestione bipartita del rischio sanitario avente efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2014.

La gestione diretta dei sinistri è alternativa e sostitutiva a quella assicurativa. Ed infatti il programma regionale ha interamente sostituito le coperture assicurative della responsabilità civile verso terzi e verso operatori offrendo analoghe garanzie di copertura, in coerenza con quanto previsto anche dalla legge n. 24/2017 (Legge Gelli), assicurando tempi certi di risposta a utenti e operatori che ritengano di avere subito un danno ingiusto.

Nella tavola che segue si evidenzia la diversificazione delle responsabilità nella gestione dei sinistri tra la Regione Emilia-Romagna e le aziende sanitarie.

Tavola n. 14.55

DGR n.1350/2012 - TRE FASCE ECONOMICHE	DAL 1.1.2014 DUE FASCE ECONOMICHE
sino a 100.000 euro → gestione esclusiva aziendale	da 0 a 250.000 euro → ruolo diretto ed esclusivo delle Aziende San., con copertura a carico del bilancio aziendale
aziendale tra 100.000 e 1.500.000 euro → cogestione tra l'Azienda Sanitaria e Regione	Per importi superiori a 250.000 euro → cogestione tra Azienda sanitaria e Regione, con copertura a carico del Fondo regionale
oltre 1.500.000 euro → mantenimento di una copertura assicurativa	

La Regione ha istituito:

- con DGR n. 1349/2012 il “Fondo risarcimento danni da responsabilità civile nelle Aziende sanitarie” per far fronte ai risarcimenti di seconda fascia previsti dall’art. 2, comma 2, lett. b) della l.r. n. 13/2012, come modificato dall’art. 48 della l.r. n. 28/2013 (oltre 100 mila euro per il 2013, oltre 250 mila euro dal 2014). Il Fondo è costituito mediante accantonamento di apposita quota a valere sulle risorse nell’ambito della programmazione annuale del finanziamento del SSR (art. 4 l.r. n. 13/2012);
- con DGR n. 1905/2012 il “Nucleo regionale di valutazione”, quale organismo con funzioni consultive e di supporto agli enti sanitari nella gestione dei sinistri di elevato impatto economico (art. 6). Al Nucleo regionale di valutazione dei sinistri sono attribuiti i seguenti compiti:
 - fornire supporto all'ente nella valutazione dei sinistri di particolare complessità, anche al fine di assicurare l'imparzialità delle decisioni inerenti il risarcimento dei danni da responsabilità civile;
 - esprimere, nell’ambito dei sinistri di seconda fascia, parere obbligatorio sull'ammissibilità del rimborso, al fine di determinare l'assunzione dei corrispondenti oneri finanziari da parte della Regione;
 - elaborare proposte per l'esercizio delle funzioni esercitate dalla Regione a supporto del sistema di gestione diretta dei sinistri;
 - svolgere attività ispettiva e di indagine su eventi avversi di particolare rilevanza.

Nella tavola che segue si evidenzia la gestione del sinistro tra la Regione Emilia-Romagna e le aziende sanitarie.

Funzioni Regione Emilia-Romagna	Funzioni Aziende sanitarie
<p>1) Finanziamento del nuovo sistema: il Fondo per il risarcimento dei danni</p> <p>2) Il Nucleo Regionale di Valutazione sinistri con funzioni consultive per la valutazione dei sinistri di seconda fascia → assicurare l'imparzialità delle decisioni, e garantire adeguata coerenza tra le decisioni che assume l'Azienda nella liquidazione dei sinistri e l'assunzione dei conseguenti oneri finanziari da parte della Regione;</p> <p>3) Attività formativa per il personale delle Aziende sanitarie</p>	<p>1) La prevenzione degli eventi avversi</p> <p>2) L'istituzione di assetti organizzativi idonei alle modalità di gestione dei sinistri: il Comitato Valutazione Sinistri, composto dalla componente assicurativa e medico-legale</p> <p>3) Le determinazioni finali nella trattazione e nella definizione del sinistro</p>

Nel corso del 2020, in attuazione del Programma regionale per la prevenzione degli eventi avversi e la gestione diretta dei sinistri derivanti da responsabilità civile, nelle aziende sanitarie sono effettuati i rimborsi, a valere sulle risorse accantonate nella GSA, con le seguenti deliberazioni di Giunta:

- deliberazione di Giunta regionale n. 585 del 03/06/2020 “Gestione diretta dei sinistri in sanità. Rimborso ad Aziende sanitarie regionali ai sensi delle delibere di Giunta regionale n. 1350/2012 e 2079/2013”;
- deliberazione di Giunta regionale n. 1539 del 09/11/2020 “Gestione diretta dei sinistri in sanità. Rimborso ad Aziende sanitarie regionali ai sensi delle delibere di Giunta regionale n. 1350/2012 e 2079/2013”;
- con deliberazione di Giunta regionale n. 419 del 31 marzo 2021 “Gestione diretta dei sinistri in sanità. Rimborso ad Aziende sanitarie regionali ai sensi delle delibere di Giunta regionale n. 1350/2012 e 2079/2013. Secondo semestre 2020”;
- deliberazione di Giunta regionale n. 1487 del 02/11/2020 “Liquidazione coatta amministrativa di FARO Assicurazioni - Sinistri liquidati al 30 settembre 2020. Provvedimenti conseguenti”: sono stati rimborsati euro 873.895,00 alle aziende sanitarie interessate da sinistri pendenti la cui copertura era garantita da FARO, Compagnia di Assicurazioni e Riassicurazioni S.p.A., per la quale è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa. Il Fondo rischi per l'autoassicurazione viene utilizzato anche per la copertura dei sinistri che, alla data di disposizione della liquidazione coatta amministrativa di FARO S.p.A., risultavano pendenti, ossia aperti e non liquidati, per i quali le aziende sanitarie interessate hanno assunto la gestione diretta.

Tavola n. 14.57

Rimborsi alle Aziende sanitarie anno 2020 - Risarcimenti oltre la soglia di 250.000 euro				
(importi in euro)				
	DGR n. 585/2020	DGR n. 1539/2020	DGR n. 419/2021	TOTALE x Azienda
Azienda Usl di Piacenza	742.496,34	2.806,69		745.303,03
Azienda USL di Parma	27.457,03		20.357,48	47.814,51
Azienda USL di Reggio Emilia	862.656,99		124.440,24	987.097,23
Azienda USL di Modena	650.703,04	446.000,00		1.096.703,04
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Parma	0,00		488.237,34	488.237,34
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Modena	0,00			0,00
IRCCS - Azienda Ospedaliero-Universitaria di Bologna Pliclinico S.Orsola	18.776,38	37.955,82	611.626,02	668.358,22
Azienda Ospedaliero-Universitaria di Ferrara	0,00			0,00
Azienda Usl di Bologna	653.487,30	452.011,10	559.945,37	1.665.443,77
Azienda Usl di Imola	4.467,06		20.058,38	24.525,44
Azienda USL di Ferrara	457.606,69			457.606,69
Azienda Usl della Romagna	10.090.881,81		1.178.440,53	11.269.322,34
TOTALE	13.508.532,64	938.773,61	3.003.105,36	17.450.411,61
DGR n. 1487/2020 liquidazione coatta amm.va di FARO Assicurazioni				873.895,00
TOTALE RIMBORSI ALLE AZIENDE SANITARIE ANNO 2020				18.324.306,61

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

La Regione, con la DGR n. 2034/2020, ha quantificato in via provvisoria e in continuità con l'esercizio precedente in euro 25.000.000,00 l'accantonamento al Fondo risarcimento danni da responsabilità civile per far fronte ai risarcimenti assicurativi di seconda fascia per le aziende sanitarie partecipanti al Programma regionale per la prevenzione degli eventi avversi e la gestione diretta dei sinistri derivanti da responsabilità civile di cui alla l.r. n. 13/2012 e ss.mm.ii.

La Regione ha allocato queste risorse sul capitolo di spesa 51605 "Fondo Sanitario Regionale di parte corrente. Trasferimenti ad Aziende sanitarie ed Enti del Servizio Sanitario Regionale per il finanziamento dei LEA (art. 39, d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446)" del bilancio finanziario gestionale di previsione 2020-2022, anno 2020, approvato con propria deliberazione n. 2386/2019 e ss.mm.ii.

Al 31 dicembre 2020 il Fondo risarcimento danni da responsabilità civile della GSA ammonta 111,233 mln di euro.

Tavola n. 14.58

BILANCIO ESERCIZIO 2020 GSA - accantonamenti per rischi				
(Importi in migliaia di euro)				
Esercizio	Consistenza iniziale	Utilizzi	Accantonamenti di esercizio	Valore finale
Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)	104.557.724	18.324.307	25.000.000	111.233.417

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

Come riferito dalla Regione, la pandemia da Covid-19, che ha colpito numerosi pazienti e operatori sanitari, ha inevitabilmente influito sulle possibili scelte di politica assicurativa regionale presenti e future in materia di responsabilità civile, tanto delle strutture quanto degli esercenti le professioni sanitarie.

La Regione, con deliberazione n. 1890 del 14 dicembre 2020 recante "Rideterminazione del finanziamento del Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2020", ha provveduto a rideterminare il volume complessivo delle risorse a finanziamento della spesa corrente del Servizio sanitario regionale per l'anno 2020 in complessivi 8.712,023 milioni di euro.

15 IL BILANCIO CONSOLIDATO 2019

15.1 Premessa introduttiva

Il Bilancio consolidato è un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del “gruppo amministrazione pubblica”, attraverso un'opportuna eliminazione dei rapporti che hanno prodotto effetti soltanto all'interno del gruppo, al fine di rappresentare le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso. Il documento contabile è predisposto dall'ente capogruppo e rappresenta la situazione finanziaria e patrimoniale e 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 assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo né da una loro semplice aggregazione.

Il documento contabile del gruppo di un'amministrazione pubblica è obbligatorio, dall'esercizio 2016, con riferimento all'esercizio 2015; predisposto in attuazione degli articoli dall'11-bis all'11-quinquies del d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 e del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (allegato 4/4 del medesimo decreto legislativo); composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati (relazione sulla gestione consolidata comprensiva della nota integrativa e relazione dell'organo di revisione); riferito alla data di chiusura del 31 dicembre di ciascun esercizio; predisposto facendo riferimento all'area di consolidamento, individuata dall'ente capogruppo, alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui si riferisce e quindi approvato dal competente organo entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento.

Per la Regione Emilia-Romagna il bilancio consolidato per l'esercizio finanziario 2019 rappresenta il quarto approvato dalla Giunta regionale. Il bilancio è stato approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione assembleare n. 31 nella seduta del 24 novembre 2020 avente ad oggetto “Bilancio consolidato della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2019 (Delibera della Giunta regionale n. 1451 del 26 ottobre 2020)”.

Il Bilancio consolidato regionale comprende Stato patrimoniale consolidato, Conto economico consolidato e Relazione sulla gestione consolidata con l'allegata relazione del Collegio regionale dei revisori dei conti sulla proposta di deliberazione di approvazione dello schema di bilancio consolidato per l'esercizio 2019 (approvata dal Collegio dei revisori dei conti il 10 novembre 2020).

Con nota protocollo SC_ER 0003636 del 18 marzo 2021 alla Regione Emilia-Romagna sono stati richiesti elementi conoscitivi ai fini dell'esame del Bilancio consolidato 2019. In relazione alle prime risposte fornite, è stata formulata una nota di supplemento istruttorio SC_ER 0004609 del 4 maggio 2021.

La Regione Emilia-Romagna ha fornito gli elementi richiesti con note conservate agli atti con protocollo SC_ER 0004178 del 19 aprile 2021 (Regione Prot. 16/04/2021.0368469.U), SC_ER 0004986 del 13 maggio 2021 (Regione Prot. 13/05/2021.0463203.U), SC_ER 0005428 del 28 maggio 2021, SC_ER 0005677 del 8 giugno 2021 e SC_ER 0005778 del 10 giugno 2021 (Regione Prot. 13/05/2021.0463203.U).

15.2 Gruppo Amministrazione Pubblica - GAP

15.2.1 La disciplina

Il “gruppo amministrazione pubblica” (di seguito, GAP) è composto dagli organismi strumentali, enti strumentali e società controllate e partecipate.

Le definizioni di organismo strumentale, ente strumentale (controllato e partecipato), nonché di società controllata e partecipata ai fini della redazione del bilancio consolidato sono contenute nel d.lgs. n. 118/2011.

Col termine organismo strumentale dell'amministrazione pubblica, ai sensi dell'art. 1 c. 2 del d.lgs. n. 118/2011, si intendono le articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica e conseguentemente già comprese nel rendiconto consolidato della capogruppo (Regione), approvato *ex art.* 11, c. 8, del medesimo decreto legislativo¹⁰⁰, contestualmente al rendiconto della gestione.

Per ente strumentale dell'amministrazione pubblica capogruppo, si intendono i soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e autonomia contabile. All'interno della categoria si riscontrano gli enti strumentali controllati e quelli partecipati.

L'art. 11 del d.lgs. n. 118/2011 fornisce la definizione di ente strumentale controllato dell'amministrazione pubblica capogruppo ovvero *“l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:*

- a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;*
- b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;*
- c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;*
- d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;*
- e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante”¹⁰¹.*

Il medesimo articolo del decreto legislativo fornisce, altresì, la definizione di ente strumentale partecipato fornendo una descrizione di tale soggetto che risulta essere residuale rispetto a quella di controllato ovvero *“l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1 [ente strumentale controllato]”*.

¹⁰⁰ Art. 11, c. 8, del d.lgs. n. 118/2011 “Le amministrazioni di cui al comma 1 articolate in organismi strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, approvano, contestualmente al rendiconto della gestione di cui al comma 1, lettera b), anche il rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali. Il rendiconto consolidato delle regioni comprende anche i risultati della gestione del consiglio regionale”.

¹⁰¹ L'allegato n. 4/4 del d.lgs definisce cosa debba intendersi per influenza dominante ovvero prevede che “[...] si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante¹⁰¹. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante. L'attività si definisce prevalente se l'ente controllato abbia conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili all'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dei ricavi complessivi”.

Nel GAP rientrano, altresì, le società, intese come enti organizzati in una delle forme societarie previste dal codice civile Libro V, Titolo V, Capi V, VI e VII (società di capitali), o i gruppi di tali società nelle quali l'amministrazione esercita il controllo o detiene una partecipazione.

L'allegato n. 4/4 del più volte citato d.lgs. n. 118/2011 definisce cosa debba intendersi per società controllate ai fini dell'inclusione nel GAP ovvero le società nei cui confronti la capogruppo *“a) ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria; b) ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole”*¹⁰². Il medesimo allegato individua, altresì, le società da annoverare nella categoria di *“società partecipate”* ovvero quelle *“partecipate dal partecipate dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione. A decorrere dal 2019*¹⁰³, *con riferimento all'esercizio 2018*¹⁰⁴ *la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata. Ai fini dell'inclusione nel gruppo dell'amministrazione pubblica non rileva la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società”*.

Il Gruppo Amministrazione pubblica non considera gli Enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario regionale, *ex art. 11-bis*, c. 3, del d.lgs. n. 118/2011¹⁰⁵.

15.2.2 Il GAP regionale

Nell'anno 2019 la Regione Emilia-Romagna deteneva partecipazioni in n. 25 enti strumentali e in n. 22 società, cui si aggiunge l'Assemblea legislativa che costituisce un organismo strumentale.

Nella tavola n. 15.1, che segue, si fornisce rappresentazione della situazione descritta.

¹⁰² La previsione continua precisando che *“L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con società, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante. L'attività si definisce prevalente se la società controllata abbia conseguito nell'anno precedente ricavi a favore dell'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dell'intero fatturato”*.

¹⁰³ Modifica prevista dal DM 11 agosto 2017.

¹⁰⁴ Modifica prevista dal DM 11 agosto 2017.

¹⁰⁵ Art. 11-bis c. 3 d.lgs. n. 118/2011 *“Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti cui si applica il titolo II”*. Il Titolo II è rubricato *“Principi contabili generali e applicati per il settore sanitario”*.

Tavola n. 15.1

Bilancio consolidato esercizio 2019			
Organismo strumentale e partecipazioni regionali		Quota % Regione	
Organismo strumentale	Assemblea Legislativa		
Ente regionale	Agenzia regionale per il lavoro	100,00%	
	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	100,00%	
	Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura.	100,00%	
	Arpae Agenzia regionale prevenzione, l'ambiente e l'energia	100,00%	
	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	100,00%	
	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	100,00%	
	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	100,00%	
	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	100,00%	
	Er.go	100,00%	
	Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna	100,00%	
	Intercent-Er	100,00%	
	Aipo Agenzia interregionale fiume Po	25,00%	
	Ente parco interregionale del Sasso Simone e Simoncello	13,67%	
	Emilia Romagna Teatro Fondazione - Teatro Stabile Pubblico Regionale		
	Fondazione Arturo Toscanini		
	Fondazione centro ricerche marine		
	Fondazione collegio europeo di Parma		
	Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati		
	Fondazione istituto sui trasporti e la logistica		
	Fondazione Italia-Cina		
	Fondazione Marco Biagi		
	Fondazione nazionale della danza		
	Fondazione scuola di pace di Monte Sole		
	Fondazione scuola interregionale di polizia locale		
	Fondazione teatro comunale di Bologna		
	Società	Ferrovie Emilia Romagna srl	100,00%
		Lepida scpa	95,64%
Art-er scpa		65,12%	
Apt servizi srl		51,00%	
TPER spa		46,13%	
I.R.S.T. srl		35,00%	
Società di Salsomaggiore srl in liquidazione		23,43%	
Infrastrutture Fluviali srl		14,26%	
Bolognafiere spa		11,56%	
Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica srl consortile		11,08%	
Centro Agro-Alimentare Riminese spa		11,05%	
Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.		10,46%	
Centro Agro - Alimentare di Bologna scpa		6,12%	
Fiere di Parma spa		5,08%	
Italian Exhibition Group spa		4,70%	
Terme di Castrocara spa		2,74%	
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa		2,04%	
Piacenza Expo spa		1,01%	
Finanziaria Bologna Metropolitana spa in liquidazione		1,00%	
Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni	0,07%		

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

La Regione nella nota prot. 4178/2021 riferisce che *“A decorrere dal 2019, con riferimento all’esercizio 2018 la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali la Regione, direttamente o indirettamente, disponga di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20%, o al 10% se trattasi di società quotata”*.

Con delibera della Giunta regionale n. 2265 del 22 novembre 2019 è stato approvato il GAP regionale, dando atto che con delibera n. 2160 del 22 novembre 2019¹⁰⁶ si è provveduto ad eseguire una ricognizione dell’elenco degli Enti pubblici e di diritto privato partecipati e controllati dalla Regione Emilia-Romagna, ai sensi della quale venivano eliminate dal Gruppo Amministrazione Pubblica le Fondazioni Marco Biagi e Collegio Europeo di Parma, nonché introdotto l’Ente Parco Interregionale del Sasso Simone e Simoncello.

Dalla deliberazione n. 63/2020/PARI del 21 luglio 2020, relazione sul rendiconto generale relativo all’esercizio finanziario 2019, emerge che a seguito di approfondimento istruttorio la Sezione rilevava come considerasse sussistenti i presupposti per considerare la Fondazione Collegio Europeo di Parma e la Fondazione Marco Biagi come partecipate dalla Regione Emilia-Romagna. A tal proposito la Regione con nota prot. n. 2927 del 14 luglio 2020 dichiarava che *“in relazione alle osservazioni formulate [...] in ordine alla sussistenza dei presupposti che porterebbero a considerare le due fondazioni come partecipate dalla Regione si provvederà a disporre l’inclusione nell’elenco degli enti partecipati, ripristinando la situazione esistente fino a novembre 2019”*.

Con delibera della Giunta regionale n. 1051 del 24 agosto 2020, l’ente approva l’aggiornamento, dando atto che *“nell’ambito dell’istruttoria per il Giudizio di Parificazione del Rendiconto 2019, la Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo della Regione Emilia-Romagna, ha riscontrato la corresponsione di finanziamenti da parte della Regione alla Fondazione Collegio Europeo di Parma ed alla Fondazione Marco Biagi rinvenendo in tal modo la sussistenza dei presupposti per qualificare le fondazioni come partecipate – anche se non controllate – dalla Regione Emilia-Romagna”* e valutando di *“aggiornare, con riferimento alla Delibera di Giunta regionale n. 2265/2019 [...] il Gruppo Amministrazione Pubblica così come indicato nell’Allegato 4/4 al principio contabile così come modificato dal DM 11 agosto 2017, [...]”*.

Nella tavola n. 15.2 che segue, si rappresenta il GAP come indicato dalla Regione.

¹⁰⁶ Erroneamente la Regione nella deliberazione di Giunta regionale n. 2265 indica che il provvedimento di ricognizione è il numero 2276 del 22 novembre 2019. La proposta di deliberazione è la n. GPG/2019/2276 del 18/11/2019.

Tavola n. 15.2

Bilancio consolidato esercizio 2019		
Gruppo Amministrazione Pubblica - GAP - Regione Emilia-Romagna - Bilancio consolidato esercizio 2019		
Tipologia	Denominazione	Quota Regione*
<i>Organismo Strumentale</i>	Assemblea Legislativa	
<i>Società in house</i>	Ferrovie Emilia Romagna Srl	100%
Ente strumentale controllato	Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	100%
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per il lavoro	100%
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agréa)	100%
Ente strumentale controllato	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	100%
Ente strumentale controllato	Er.go – azienda regionale per il diritto agli studi superiori	100%
Ente strumentale controllato	Intercent-er ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	100%
Ente strumentale controllato	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	100%
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Modena	100%
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Parma	100%
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Piacenza	100%
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Reggio Emilia	100%
<i>Società in house</i>	Lepida S.c.p.a.	95,64%
<i>Società in house</i>	ART-ER S.c.p.a.	65,12%
<i>Società in house</i>	Apt Servizi Società a responsabilità limitata	51%
<i>Società partecipata</i>	TPER S.p.a.	46,13%
<i>Società controllata</i>	IRST S.r.l.	35%
Ente strumentale partecipato	Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipo)	25%
<i>Società partecipata</i>	Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione	23,43%
Ente strumentale partecipato	Ente Parco Sasso Simone e Simoncello	13,67%
<i>Società in house</i>	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. in liquidazione	1%
Ente strumentale partecipato	Emilia Romagna Teatro Fondazione	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Arturo Toscanini	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Centro Ricerche Marine	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Collegio Europeo di Parma	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Emiliano-romagnola per le Vittime dei Reati	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Italia-Cina	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Marco Biagi	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Nazionale della Danza	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Scuola di Pace di Monte Sole	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale	
Ente strumentale partecipato	Fondazione Teatro Comunale di Bologna	

*con l'arrotondamento al secondo numero decimale

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

La Regione, considerato il portafoglio partecipazioni detenuto, non include, pertanto, nel GAP le società meglio rappresentate nella tavola n. 15.3, che segue. Nell'ultima colonna sono indicate le motivazioni che la Regione adduce per la non inclusione del soggetto giuridico nel Gruppo Amministrazione pubblica.

Bilancio consolidato esercizio 2019

Organismo strumentale e partecipazioni regionali esclusi dal GAP	Quota % Regione	Motivo dell'esclusione
Infrastrutture Fluviali srl	14,26%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Bolognafiere spa	11,56%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Cal - Centro Agro-Alimentare e Logistica srl consortile	11,08%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Centro Agro-Alimentare Riminese spa	11,05%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Porto Intermodale Ravenna spa S.A.P.I.R.	10,46%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Centro Agro - Alimentare di Bologna scpa	6,12%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Fiere di Parma spa	5,08%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Terme di Castrocaro spa	2,74%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Piacenza Expo spa	1,01%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni	0,07%	Quota di partecipazione inferiore al 20%
Italian Exhibition Group spa	4,70%	Quota di partecipazione inferiore al 10% in società quotata
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	2,04%	Quota di partecipazione inferiore al 10% in società quotata

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

Con nota prot. n. 4178/2021, la Regione informa che con delibera di Giunta regionale n. 2005 del 28 dicembre 2020 è stato individuato il GAP per il Bilancio consolidato esercizio 2020. Il GAP per l'esercizio 2020 include un nuovo soggetto, ATER Fondazione.

15.3 Perimetro di consolidamento

15.3.1 La disciplina

Ai fini dell'individuazione del perimetro o area di consolidamento si deve tener conto della natura pubblica del Gruppo amministrazione pubblica e dei criteri di valutazione ritenuti più idonei ai fini del conseguimento dell'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta. In particolare, il bilancio consolidato deve consentire di: a) sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti

partecipazioni in società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo; b) attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società; c) ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica, incluso il risultato economico.

L'allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011 prevede che la capogruppo rediga due elenchi. Nel primo vi confluiscono tutti i soggetti che rientrano nel GAP – Gruppo Amministrazione Pubblica evidenziando gli enti che a loro volta sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese.

Nel secondo elenco i soggetti del GAP compresi nel bilancio di consolidamento.

Entrambi gli elenchi in versione definitiva sono inseriti nella nota integrativa al bilancio consolidato.

Non sono compresi nel perimetro di consolidamento gli enti e le aziende per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono compresi gli enti in liquidazione. Parimenti per quanto concerne le società non sono incluse quelle per le quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono comprese le società in liquidazione.

La medesima fonte di disciplina prevede che i soggetti di cui al primo elenco possono non rientrare nel secondo (perimetro di consolidamento) nei casi di “irrelevanza” o di “impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese proporzionate”.

Per quanto concerne il secondo criterio la normativa indica che *“sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali)”*.

Per quanto concerne il primo criterio ovvero quello dell'irrelevanza, appare più complesso determinare l'inclusione o meno del soggetto nel perimetro. La normativa indica che si riscontra una tale situazione quando *“il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo”*.

La normativa indica che si considerano irrilevanti i bilanci che presentano per determinati parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici) una incidenza inferiore al tre per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo,¹⁰⁷ ma al contempo prevede che *“al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle [...] richiamate”*.

In particolare, viene previsto che *“la valutazione di irrilevanza deve essere formulata sia con riferimento al singolo ente o società, sia all'insieme degli enti e delle società ritenuti scarsamente significativi, in quanto la considerazione di più situazioni modeste potrebbe rilevarsi di interesse ai fini del consolidamento. Si deve evitare che l'esclusione di tante realtà autonomamente insignificanti sottragga al bilancio di gruppo informazioni di rilievo. [...] Pertanto, ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dall'esercizio 2018, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10 per cento, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10 per cento”*.

Inoltre, viene previsto che *“a decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione”*, nonché che *“[...] salvo il caso dell'affidamento diretto, sono*

¹⁰⁷ Tale percentuale di irrilevanza decorre dai bilanci di esercizio 2018, per quelli anteriori la percentuale era del 10 per cento per gli enti locali e del 5 per cento per le Regioni e le Province autonome.

considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata".

15.3.2 Il Perimetro di consolidamento regionale

La Regione nella nota prot. 4178/2021 riferisce che *“Applicando le indicazioni fornite dall'art. 3 dell'All. 4/4 del D.Lgs. 118 del 2011, sono stati inclusi nel Perimetro di consolidamento gli enti strumentali controllati e le società controllate. Con le modifiche apportate dal Dm 11/08/2017 al principio contabile, dal 2018 il perimetro di consolidamento è stato determinato verificando la soglia di irrilevanza sia singolarmente sia come complesso dei valori dei bilanci irrilevanti che nel loro insieme non devono presentare valori superiori alla soglia del 10%”*.

Con d.g.r. n. 2265/2019, la Regione ha approvato, ai sensi del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (allegato 4/4 al d.lgs. 118/2011), *“l'elenco degli enti, aziende e società controllati o partecipati da Regione Emilia-Romagna, i cui bilanci saranno oggetto di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato per l'esercizio 2019[...]”*.

Con la successiva d.g.r. n. 1051/2020, l'ente delibera di *“aggiornare, ai sensi del [...] principio [contabile ex allegato 4/4 d.lgs. 118/2011], l'elenco degli enti, aziende e società controllati o partecipati da Regione Emilia-Romagna, i cui bilanci saranno oggetto di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato per l'esercizio 2019 [...]”* a seguito dell'approvazione della Legge Regionale 31 luglio 2020, n. 2 *“Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2019”*, e quindi dell'aggiornamento dei parametri per la determinazione del criterio di irrilevanza, con valori al 31 dicembre 2019.

Come anticipato al punto 15.3.1 vengono individuati tre parametri utili ai fini della determinazione della rilevanza del bilancio di un soggetto giuridico e quindi della sua considerazione ai fini della predisposizione del bilancio consolidato della capogruppo. Questi tre parametri sono il totale dell'attivo, il patrimonio netto e il totale dei ricavi caratteristici. Il principio contabile applicato prevede che *“in presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti”*. Questo è il caso della Regione Emilia-Romagna che presenta al bilancio esercizio 2019 un patrimonio netto negativo pari ad euro 532.181.819,85.

Inoltre il principio contabile applicato prevede che *“per le regioni, la verifica di irrilevanza dei bilanci degli enti o società non sanitari controllati o partecipati è effettuata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o della società al totale dei 'A) Componenti positivi della gestione della regione al netto dei componenti positivi della gestione riguardanti il perimetro sanitario”*.

Nella d.g.r. n. 1051/2020 viene definito che *“il totale dell'attivo corrisponde al totale dell'attivo dello stato patrimoniale del Bilancio economico-patrimoniale 2019 della Regione”* e che *“il totale dei ricavi caratteristici corrisponde al totale degli accertamenti dei primi 3 titoli delle entrate al netto delle componenti riguardanti il perimetro sanitario e dei proventi finanziari (interesse attivi) e delle altre entrate da redditi di capitale (distribuzioni di utili)”*.

Nel medesimo provvedimento deliberativo viene determinato l'importo di euro 5.849.646.018,33 in riferimento al parametro *“totale dell'attivo”* ed euro 2.243.624.477,78 in riferimento al parametro *“totale dei ricavi caratteristici”*. Contestualmente viene determinata *“la soglia di irrilevanza per l'inclusione degli enti, aziende e società da essa controllate o partecipate nel bilancio consolidato della Regione, fissata al 3%, corrisponde ai valori”* di euro 175.489.380,55 per il parametro *“totale dell'attivo”* ed euro 67.308.734,33 per il parametro *“totale dei ricavi caratteristici”*.

Nella tavola n. 15.4, che segue, viene fornita rappresentazione del perimetro di consolidamento del Bilancio consolidato 2019 della Regione, nell'ultima colonna viene indicata la ragione addotta dall'ente ai fini dell'esclusione del soggetto dall'area di consolidamento.

Tavola n. 15.4

Bilancio consolidato esercizio 2019				
Perimetro di consolidamento				
Tipologia	Denominazione	Quota Regione*	Inclusione nel perimetro	Motivo dell'esclusione
Organismo Strumentale	Assemblea Legislativa		SI	
Ente strumentale controllato	Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	100,00%	SI	
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per il lavoro	100,00%	SI	
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agrea)	100,00%	SI	
Ente strumentale controllato	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	100,00%	SI	
Ente strumentale controllato	Er.go - azienda regionale per il diritto agli studi superiori	100,00%	SI	
Ente strumentale controllato	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	100,00%	SI	
Ente strumentale controllato	Intercent-er ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	100,00%	SI	
Società in house	Ferrovie Emilia Romagna Srl	100,00%	SI	
Società in house	Lepida S.c.p.a.	95,64%	SI	
Società in house	ART-ER S.c.p.a.	65,12%	SI	
Società in house	Apt Servizi Società a responsabilità limitata	51,00%	SI	
Società partecipata	TPER S.p.a.	46,13%	SI	
Società controllata	IRST S.r.l.	35,00%	SI	
Ente strumentale partecipato	Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipo)	25,00%	SI	
Società in house	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. in liquidazione	1,00%	SI	
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Modena	100%	NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Parma	100%	NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Piacenza	100%	NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Consorzio fitosanitario provinciale di Reggio Emilia	100%	NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Società partecipata	Società di Salsomaggiore s.r.l. in liquidazione	23,43%	NO	Società ammessa alla procedure di concordato preventivo
Ente strumentale partecipato	Ente Parco Sasso Simone e Simoncello	13,67%	NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Emilia Romagna Teatro Fondazione		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Arturo Toscanini		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Centro Ricerche Marine		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Collegio Europeo di Parma		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Emiliano-romagnola per le Vittime dei Reati		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Italia-Cina		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Marco Biagi		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Nazionale della Danza		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Scuola di Pace di Monte Sole		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo
Ente strumentale partecipato	Fondazione Teatro Comunale di Bologna		NO	Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo

*con larrotondamento al secondo numero decimale

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

Nella tavola 15.5, che segue, si rappresentano per i soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento, in riferimento ai parametri suddetti di rilevanza, i valori dei propri bilanci rispetto a quelli della Regione indicati nell'ultimo rigo.

Tavola n. 15.5

Bilancio consolidato esercizio 2019 - Perimetro di consolidamento						
(valori in euro)						
Tipologia	Denominazione	Attivo		Ricavi caratteristici		Patrimonio netto
		Importo in euro	Incidenza %*	Importo in euro	Incidenza %**	Importo in euro
Ente strumentale partecipato	Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipo)*	713.782.705,22	12,202%	63.477.653,46	2,829%	625.208.345,07
<i>Società partecipata</i>	TPER S.p.a. bil. Consolidato **	450.651.000,00	7,704%	311.812.000,00	13,898%	162.051.000,00
Ente strumentale controllato	Er.go –azienda regionale per il diritto agli studi superiori	154.447.617,41	2,640%	100.839.147,00	4,494%	34.323.949,22
<i>Società in house</i>	Ferrovie Emilia Romagna Srl	118.539.107,00	2,026%	175.797.150,00	7,835%	12.145.341,00
<i>Società controllata</i>	IRST S.r.l.	110.558.884,00	1,890%	84.094.169,00	3,748%	29.245.750,00
<i>Società in house</i>	Lepida S.c.p.a.	107.286.218,00	1,834%	60.821.768,00	2,711%	73.235.604,00
Ente strumentale controllato	Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	104.029.972,94	1,778%	28.776.193,78	1,283%	6.270.123,92
Ente strumentale controllato	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	98.099.286,55	1,677%	94.330.226,00	4,204%	63.050.714,93
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per il lavoro	42.457.281,58	0,726%	38.219.037,61	1,703%	535.002,85
<i>Società in house</i>	ART-ER S.c.p.a.	37.413.815,00	0,640%	22.364.304,00	0,997%	9.545.673,00
Ente strumentale controllato	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	14.155.709,31	0,242%	7.707.896,80	0,344%	6.781.202,16
<i>Organismo strumentale</i>	Assemblea Legislativa	12.856.681,09	0,220%	18.136.957,28	0,808%	8.084.568,06
<i>Società in house</i>	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	10.930.532,00	0,187%	337.479,00	0,015%	8.828.323,00
<i>Società in house</i>	Apt Servizi Società a responsabilità limitata	7.190.572,00	0,123%	18.237.361,00	0,813%	602.883,00
Ente strumentale controllato	Intercent-er ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	6.770.844,88	0,116%	4.255.941,25	0,190%	3.350.875,37
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agréa)	4.945.994,74	0,085%	4.909.287,24	0,219%	3.836.145,87
Regione Emilia-Romagna		5.849.646.018,33		2.243.624.477,78		1.287.324.610,47

* con "incidenza %" si intende l'incidenza della voce di bilancio del soggetto giuridico incluso nel perimetro di bilancio rispetto alla medesima voce di bilancio della capogruppo Regione Emilia-Romagna

**AIPO è considerata solo per la quota di partecipazione del 25%

***TPER è considerata solo per la quota di partecipazione del 46,13%

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

Le uniche variazioni dei soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento per il Bilancio consolidato esercizio 2019 e per quello esercizio 2018 sono relative alle operazioni di fusione per unione tra Aster scpa e Ervet Spa (per cui il bilancio consolidato 2019 fa riferimento al nuovo soggetto Art-ER Scpa) e di fusione per incorporazione di Cup2000 Scpa in Lepida Scpa.

Con nota prot. n. 4178/2021, la Regione informa che con delibera di Giunta regionale n. 2005 del 28 dicembre 2020 è stato individuato il GAP per il Bilancio consolidato esercizio 2020. Il Perimetro di consolidamento per l'esercizio 2020 è il medesimo di quello in esame (ATER fondazione viene inclusa nel GAP ma non nel perimetro e quale motivazione della mancata inclusione l'ente nel testo deliberativo indica "Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo").

15.4 Le comunicazioni - Direttive

15.4.1 La disciplina

Il principio contabile applicato sul bilancio consolidato prevede che l'amministrazione pubblica capogruppo comunichi agli enti, alle aziende e alle società, comprese nell'elenco di cui al perimetro di consolidamento, che saranno comprese nel proprio bilancio consolidato dell'esercizio successivo trasmettendo a ciascuno di tali soggetti l'elenco degli enti compresi, appunto, nel consolidato. La

capogruppo contestualmente alla suddetta comunicazione impartisce le direttive necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato.

Il principio contabile prevede il contenuto di tali direttive. In particolare, esse riguardano: “1) le modalità e i tempi di trasmissione dei bilanci di esercizio, dei rendiconti o dei bilanci consolidati e delle informazioni integrative necessarie all'elaborazione del consolidato.¹⁰⁸ [...] 2) le indicazioni di dettaglio riguardanti la documentazione e le informazioni integrative che i componenti del gruppo devono trasmettere per rendere possibile l'elaborazione del consolidato. Di norma i documenti richiesti comprendono lo stato patrimoniale, il conto economico e le informazioni di dettaglio riguardanti le operazioni interne al gruppo (crediti, debiti, proventi e oneri, utili e perdite conseguenti a operazioni effettuate tra le componenti del gruppo) e che devono essere contenute nella nota integrativa del bilancio consolidato. Considerato che, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 139/2015 i bilanci degli enti strumentali e delle società del gruppo non sono tra loro omogenei, è necessario richiedere agli enti strumentali che adottano la sola contabilità economico patrimoniale e alle società del gruppo: a. le informazioni necessarie all'elaborazione del bilancio consolidato secondo i principi contabili e lo schema previsti dal decreto legislativo n. 118/2011, se non presenti nella nota integrativa; b. la riclassificazione dello stato patrimoniale e del conto economico secondo lo schema previsto dall'allegato 11 al decreto legislativo n. 118/2011. 3) le istruzioni necessarie per avviare un percorso che consenta, in tempi ragionevolmente brevi, di adeguare i bilanci del gruppo, compresi i bilanci consolidati intermedi, ai criteri previsti nel [...] principio, se non in contrasto con la disciplina civilistica, per gli enti del gruppo in contabilità economico-patrimoniale”.

Il principio contabile prosegue indicando che “la capogruppo predispone e trasmette ai propri enti strumentali e società controllate linee guida concernenti i criteri di valutazione di bilancio e le modalità di consolidamento (per i bilanci consolidati delle sub-holding del gruppo) compatibili con la disciplina civilistica”.

Per gli enti in contabilità finanziaria che partecipano al bilancio consolidato, l'uniformità dei bilanci è garantita dalle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011 e per quelli che adottano la contabilità civilistica l'uniformità dei bilanci deve essere ottenuta attraverso l'esercizio dei poteri di controllo e di indirizzo normalmente esercitabili dai capogruppo nei confronti dei propri enti e società.

Inoltre, il medesimo principio contabile detta alcune prescrizioni in ordine alla contabilizzazione in bilancio delle partecipazioni detenute. E' prescritto che “la capogruppo invita i componenti del gruppo ad adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In quest'ultimo caso, la partecipazione è contabilizzata in base al criterio del costo”.

Come indicato precedentemente, prima dell'avvio dell'esercizio finanziario al quale il bilancio consolidato si riferirà, la capogruppo invia ai soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento l'elenco ove sono indicati. Qualora a fine esercizio finanziario, di riferimento per la redazione del Bilancio consolidato l'elenco degli enti compresi nel bilancio consolidato risulti variato, rispetto alla versione elaborata all'avvio dell'esercizio, la Capogruppo deve ritrasmettere l'elenco ai componenti a tali soggetti del "gruppo amministrazione pubblica".

15.4.2 Le direttive regionali

La Regione chiamata a riferire al riguardo comunica che “le direttive per la predisposizione del Bilancio consolidato sono state elaborate e impartite agli enti inclusi nel perimetro di consolidamento in

¹⁰⁸ Il principio contabile prevede al riguardo la seguente tempistica “I bilanci di esercizio e la documentazione integrativa sono trasmessi alla capogruppo entro 10 giorni dall'approvazione dei bilanci e, in ogni caso, entro il 20 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento. I bilanci consolidati delle sub-holding sono trasmessi entro il 20 luglio dell'anno successivo a quello di riferimento. L'osservanza di tali termini è particolarmente importante, in considerazione dei tempi tecnici necessari per l'effettuazione delle operazioni di consolidamento, per permettere il rispetto dei tempi previsti per il controllo e l'approvazione del bilancio consolidato. Se alle scadenze previste i bilanci dei componenti del gruppo non sono ancora stati approvati, è trasmesso il pre-consuntivo o il bilancio predisposto ai fini dell'approvazione”.



conformità a quanto previsto dal D.Lgs. 118/2011 e dal relativo Allegato 4/4 recante il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato. Le direttive per la predisposizione del Bilancio consolidato per l'esercizio contabile 2019 sono state trasmesse ai soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento con protocollo PG/2020/0229000 del 17/03/2020".

L'ente riferisce, altresì, che le direttive sono così articolate: "1. Premessa. Sono sinteticamente indicati i contenuti e gli obiettivi del Bilancio consolidato e i principali elementi su cui porre attenzione per l'invio della documentazione necessaria da parte dei soggetti inclusi nel perimetro. 2. Bilancio d'esercizio riclassificato ai sensi del D.gs. 118/2011, All. 11. Sono fornite le indicazioni in merito ai tempi, alle modalità e ai formati di trasmissione alla Capogruppo dei bilanci riclassificati ai sensi dell'Allegato 11 del D. Lgs. 118/2011. [...] 3. Rilevazione dei movimenti contabili intrattenuti con RER. Sono richiesti – ad integrazione dei dati relativi ai saldi di crediti e debiti acquisiti nell'ambito della procedura di riconciliazione ex art. 11, comma 6, lettera j del D. Lgs. 118/2011 – i dati contabili riferite alle transazioni di ordine economico intervenute nel corso del 2020. [...] 4. Rilevazione dei movimenti contabili infragruppo. Sono fornite le indicazioni per trasmettere alla Capogruppo le informazioni contabili relative alle operazioni intrattenute nel corso del 2020 con gli altri soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento. Nello specifico, vengono evidenziati la natura delle operazioni reciproche e gli elementi che devono essere indicati, con particolare attenzione alle informazioni da fornire per eventuali transazioni a fronte di personale comandato in altri Enti del Perimetro. [...] 5. Rilevazione dei criteri di valutazione applicati e ulteriori informazioni utili per la nota integrativa. Sono richieste le informazioni previste dall'Allegato 4/4 per la redazione della Nota integrativa. Nello specifico, sono elencati gli elementi che devono essere trasmessi alla Capogruppo con un richiamo particolare, su richiesta del Collegio dei Revisori, per le ragioni delle più significative variazioni intervenute nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente. [...]".

Dall'esame della nota concernente le "Direttive per la predisposizione del Bilancio Consolidato della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio contabile 2019", emerge che la Regione richiede, rispettivamente al punto 3 "Rilevazione dei movimenti contabili intrattenuti con RER" e 4 "Rilevazione dei movimenti contabili infragruppo", quanto segue:

- punto 3. "Nell'ambito della procedura di Riconciliazione, mediante la quale si acquisiscono i saldi dei crediti e debiti reciproci sussistenti al 31/12/2019, ai sensi della lettera j del comma 6 dell'Art.11 del D.lgs. 118/2011, verranno richiesti, agli Enti, Aziende e Società rientranti nel Perimetro di consolidamento, anche i dati contabili riferiti alle transazioni di ordine economico intervenute nel corso del 2019 per le quali si richiede di indicare la corrispondenza degli importi al netto dell'IVA e delle altre ritenute e le voci del conto economico utilizzate nella propria contabilità. Seguirà quindi opportuna comunicazione";
- punto 4. "Per consentire il completamento delle elisioni dei movimenti contabili relativi ad operazioni infragruppo, ogni Ente, Azienda e Società deve trasmettere, [...] le informazioni contabili relative alle operazioni intrattenute, nel corso del 2019, con gli altri soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento. Le operazioni reciproche riguardano la dimensione economica (costi/ricavi) e la dimensione patrimoniale (crediti/debiti) e devono tenere conto anche di interventi straordinari (acquisto/cessione di partecipazioni di componenti del gruppo, cessioni di beni, contributi). Per ciascuna operazione infragruppo dovranno essere indicati tutti gli elementi necessari per effettuare correttamente le elisioni, evidenziando e distinguendo le singole componenti (imponibile e iva o altre ritenute alla fonte) e le imputazioni contabili (la voce di conto economico e stato patrimoniale in cui sono state registrate) che andranno

ricondotte alla classificazione adottata ai sensi del D. Lgs 118/2011. Le informazioni acquisite da ciascun Ente, Agenzia e Società saranno confrontate con i flussi contabili degli altri soggetti da consolidare, al fine di verificarne la corrispondenza ed effettuare le opportune scritture di consolidamento”. L’ente pertanto al fine di agevolare l’attività “di fornire i dettagli utili a consentire il raffronto [...] oltre ad una breve descrizione dell’operazione [...] di prestare particolare attenzione nel caso di transazioni a fronte di personale comandato presso Enti del Perimetro, fornendo ogni elemento utile a consentire la corretta registrazione delle operazioni di consolidamento. [...]”.

Nella “relazione del collegio regionale dei revisori dei conti sulla proposta di deliberazione di approvazione dello schema di Bilancio consolidato per l’esercizio 2019”, allegato n. 1 al verbale della seduta n. 16 del 10 novembre 2020, il Collegio tiene conto che “ciascun soggetto rientrante nel Perimetro di consolidamento ha trasmesso le informazioni richieste [...] ai fini della redazione del bilancio consolidato [...]”.

15.5 Pre consolidamento

15.5.1 La disciplina

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato dispone che “[...] i componenti del gruppo trasmettono la documentazione necessaria al bilancio consolidato alla capogruppo, costituita da: -il bilancio consolidato (solo da parte dei componenti del gruppo che sono, a loro volta, capigruppo di imprese o di amministrazioni pubbliche), - il bilancio di esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità economico-patrimoniale, - il rendiconto consolidato dell’esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità finanziaria affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale” prevedendo che “nei casi in cui i criteri di valutazione e di consolidamento adottati nell’elaborazione dei bilanci da consolidare non sono tra loro uniformi, pur se corretti, l’uniformità è ottenuta apportando a tali bilanci opportune rettifiche in sede di consolidamento [...] è accettabile derogare all’obbligo di uniformità dei criteri di valutazione quando la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare l’obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta. In questi casi, l’informativa supplementare al bilancio consolidato deve specificare la difformità dei principi contabili utilizzati e i motivi che ne sono alla base. La difformità nei principi contabili adottati da una o più controllate, è altresì accettabile, se essi non sono rilevanti, sia in termini quantitativi che qualitativi, rispetto al valore consolidato della voce in questione. La capogruppo dovrà farsi carico della corretta integrazione dei bilanci, verificandone i criteri di valutazione e procedendo alle opportune rettifiche ed alla loro omogeneizzazione. La procedura di consolidamento presuppone che ognuna delle entità da consolidare abbia rispettato le direttive di consolidamento impartite dalla capogruppo. Qualora non sia presente tale presupposto in una delle entità del gruppo amministrazione pubblica è necessario indicare nella Nota integrativa del bilancio consolidato: a) gli enti e le società che non hanno rispettato le direttive di consolidamento e le eventuali motivazioni; b) le procedure e le ipotesi di lavoro adottate per elaborare il bilancio consolidato nei casi di mancato rispetto delle direttive di consolidamento”.

15.5.2 La Regione

Al riguardo, la Regione con nota prot. n. 4178/2021 riferisce che le “principali ragioni che hanno reso necessarie le rettifiche di preconsolidamento sono [...]: - Elisione dei trasferimenti tra Giunta e Assemblea per rendere neutra la gestione dei risconti passivi contabilizzati nello stato patrimoniale dell’Assemblea Legislativa effettuata per l’elaborazione del Rendiconto consolidato [...]; - Eliminazione delle operazioni e dei saldi sussistenti tra i componenti del Perimetro di consolidamento, -Scritture

contabili di rettifica delle partecipazioni iscritte nella sezione immobilizzazioni finanziarie del Rendiconto regionale con il patrimonio netto delle società, agenzie, aziende ed istituti strumentali inclusi nel consolidamento; - Riclassificazione dei ricavi delle partecipate in incrementi di immobilizzazioni materiali; - Elisione di dividendi dalle partecipate”

Nella Tav. n. 15.6, che segue, vengono rappresentate le elisioni effettuate fra la Regione e l'organismo strumentale Assemblea legislativa per l'elaborazione del Rendiconto consolidato come indicate dall'ente.

Tavola n. 15.6

Bilancio consolidato esercizio 2019					
(valori in euro)					
Prospetto del conto economico e dello stato patrimoniale	Ente	Voce	Descrizione	Dare	Avere
CE	Assemblea	A3a	proventi da trasferimenti correnti	19.050.797,81	
CE	Regione	B12a	trasferimenti correnti		19.050.797,81
CE	Assemblea	A8	altri ricavi e proventi diversi	336.051,43	
CE	Regione	B10	prestazioni di servizi		60.222,65
CE	Regione	B11	utilizzo beni di terzi		221.722,00
CE	Regione	B13	personale		4.140,74
CE	Regione	B18	oneri diversi di gestione		49.966,04
CE	Assemblea	A3a	proventi da trasferimenti correnti	592.211,89	
SP	Assemblea	EII3	risconti passivi	214.144,78	
SP	Regione	Allb	riserve da capitale		806.356,67
Totali				20.193.205,91	20.193.205,91

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

Come si evince anche dalla Tavola n. 15.7, l'ente evidenzia come siano state effettuate operazioni di rettifica di preconsolidamento volte a rendere neutra la gestione dei risconti passivi contabilizzati nello stato patrimoniale dell'Assemblea Legislativa corrispondenti a ricavi sospesi per trasferimenti ricevuti dalla Giunta. In particolare, l'ente indica come l'operazione abbia comportato rettifica in avere per euro 806.356,67 (per allocazione riserva nello SP corrispondente ai risconti passivi al 1° gennaio 2019 nel bilancio dell'Assemblea) e conseguentemente in dare euro 592.211,89 (per diminuzione ricavi da trasferimenti attivi 2019 registrati nel bilancio dell'Assemblea dovuti alla variazione netta dei risconti passivi) e euro 214.144,78 (per diminuzione risconti passivi al 31 dicembre 2019 registrati nel bilancio dell'Assemblea – organismo strumentale).

15.6 Aggregazione – metodo integrate e metodo proporzionale

15.6.1 La disciplina

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato prevede che che “I bilanci della capogruppo e dei componenti del gruppo, rettificati secondo le modalità indicate [...] sono aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili, rettificati sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (ricavi e proventi, costi e oneri): - per l'intero importo delle voci contabili con riferimento

ai bilanci degli enti strumentali controllati e delle società controllate (cd. metodo integrale); - per un importo proporzionale alla quota di partecipazione, con riferimento ai bilanci delle società partecipate e degli enti strumentali partecipati (cd. metodo proporzionale)”. Il principio contabile prevede, quindi, due metodi di aggregazione ovvero il metodo proporzionale e quello integrale.

Il principio contabile prosegue prevedendo che “Nel caso di applicazione del metodo integrale, nel bilancio consolidato è rappresentata la quota di pertinenza di terzi, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, distintamente da quella della capogruppo”.

15.6.2 La Regione

La Regione chiamata a riferire al riguardo, con nota prot. 4178/2021, comunica che “le società e gli enti inclusi nel Perimetro di consolidamento sono stati consolidati con il metodo integrale fatta eccezione per l’Agenzia AIPO e per TPER Spa, per le quali è stato applicato il metodo proporzionale in ragione della quota posseduta in base al principio contabile. In particolare, l’agenzia AIPO è stata consolidata al 25% e TPER al 46,13%. Per il consolidamento si è proceduto alla somma delle singole poste di bilancio dei soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento, cui ha fatto seguito un processo di elisione delle rilevanze contabili infragruppo, finalizzato all’eliminazione di debiti/crediti e costi/ricavi conseguenti ad operazioni intrattenute fra soggetti stessi. L’assunzione di attività, passività, costi e ricavi dei singoli bilanci delle società ed enti consolidati integralmente è avvenuta per l’intero ammontare delle voci di bilancio, indipendentemente dalla partecipazione detenuta da Regione Emilia-Romagna, mentre per l’Agenzia AIPO e per TPER Spa è stata effettuata sulla base delle quote sopra indicate”.

L’ente prosegue evidenziando che “ricependo le indicazioni formulate dal Collegio dei Revisori della Regione, nel Bilancio consolidato, per gli enti e le società partecipate consolidate con il metodo proporzionale, i valori illustrati nelle tabelle di dettaglio sono già valorizzati in proporzione alla quota di possesso. Tale impostazione, che aumenta la chiarezza dei dati complessivi, non produce alcun impatto sui dati finali del bilancio consolidato – Conto Economico e Stato Patrimoniale – neppure in termini di confrontabilità con gli esercizi precedenti, in quanto la parzializzazione veniva comunque determinata, seppur in fase successiva”.

Nella “relazione del collegio regionale dei revisori dei conti sulla proposta di deliberazione di approvazione dello schema di Bilancio consolidato per l’esercizio 2019”, allegato n. 1 al verbale della seduta n. 16 del 10 novembre 2020, il Collegio indica che la scelta del metodo di consolidamento è dipesa dalla natura e dal livello di controllo esercitato dalla Regione. Per quanto riguarda il metodo del consolidamento integrale il Collegio dei revisori dà atto che con tale metodo gli elementi patrimoniali ed economici del bilancio dell’entità controllata/delle entità controllate sono sommati tra di loro, eliminando opportunamente le operazioni infragruppo. Così facendo le quote di partecipazione di pertinenza dei terzi vengono evidenziate nel patrimonio netto in una voce a sé denominata “capitale e riserve di terzi” come gli utili di pertinenza di terzi con la denominazione “utili di spettanza di terzi”. Per quanto concerne il metodo proporzionale il Collegio indica che con tale metodo si evidenzia esclusivamente la quota del valore delle partecipate di proprietà del gruppo e non il suo valore globale. Il Collegio precisa altresì che i valori dei rapporti infragruppo, per i soggetti aggregati col metodo proporzionale, sono stati eliminati proporzionalmente alla percentuale detenuta e che tale metodo non implica la rappresentazione del patrimonio netto e dell’utile di pertinenza di terzi.

Nella tavola 15.8, che segue, viene indicato per ciascun soggetto incluso nel Perimetro, il metodo di consolidamento utilizzato ai fini di fare confluire le risultanze contabili del soggetto nel Bilancio consolidato regionale 2019.

Tavola n. 15.7

Bilancio consolidato esercizio 2019		
Tipologia	Denominazione	Metodo consolidamento
Organismo Strumentale	Assemblea Legislativa	integrale
<i>Società in house</i>	Apt Servizi Società a responsabilità limitata	integrale
<i>Società in house</i>	ART-ER Scpa	integrale
<i>Società in house</i>	Ferrovie Emilia Romagna Srl	integrale
<i>Società in house</i>	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. in liquidazione	integrale
<i>Società in house</i>	Lepida Scpa	integrale
<i>Società controllata</i>	IRST S.r.l.	integrale
Ente strumentale controllato	Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	integrale
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per il lavoro	integrale
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agréa)	integrale
Ente strumentale controllato	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	integrale
Ente strumentale controllato	Er.go – azienda regionale per il diritto agli studi superiori	integrale
Ente strumentale controllato	Intercent-er ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	integrale
Ente strumentale controllato	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	integrale
Ente strumentale partecipato	Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipo)	proporzionale
<i>Società partecipata</i>	TPER S.p.a.	proporzionale

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

15.7 Eliminazione operazioni infragruppo

15.7.1 La disciplina

Il principio applicato prevede che il bilancio consolidato debba includere soltanto le operazioni che i componenti inclusi nel consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo, in quanto tale documento contabile si basa sul principio che esso deve riflettere la situazione patrimoniale-finanziaria e le sue variazioni, incluso il risultato economico conseguito, di un'unica entità economica composta da una pluralità di soggetti giuridici. Al fine di realizzare tale obiettivo devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci, perché costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo. In caso contrario, qualora non fossero eliminate tali partite, i saldi consolidati risulterebbero indebitamente accresciuti.

Il criterio base è che in un bilancio consolidato occorre simulare che tutte le transazioni avvenute tra le società dell'area di consolidamento non siano mai avvenute.

In particolare il principio contabile prevede che *“la corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento delle eventuali differenze. Le attività da compiere prima del consolidamento riguardano la riconciliazione dei saldi contabili e le rettifiche di consolidamento per le operazioni infra-gruppo andando ad evidenziare: le operazioni avvenute nell'esercizio all'interno del gruppo amministrazione pubblica distinguendo per tipologia (rapporti finanziari debito/credito; acquisti/ vendite beni e servizi; operazioni relative alle immobilizzazioni; pagamento dei dividendi; trasferimenti in c/c capitale e di parte corrente); le modalità di contabilizzazione delle operazioni che si sono verificate con individuazione della corrispondenza dei saldi reciproci; la presenza di eventuali disallineamenti con i relativi adeguamenti dei valori delle poste attraverso le scritture contabili”*. Il principio contabile prosegue indicando che particolare attenzione va posta sulle partite "in transit" per evitare che la loro omessa registrazione da parte di una società da consolidare renda i saldi non omogenei^{109, 110}.

Il principio contabile applicato indica inoltre che *“La maggior parte degli interventi di rettifica non modificano l'importo del risultato economico e del patrimonio netto in quanto effettuati eliminando per lo stesso importo poste attive e poste passive del patrimonio o singoli componenti del conto economico (quali i crediti e i debiti, sia di funzionamento o commerciali, che di finanziamento nello stato patrimoniale, gli oneri e i proventi per Trasferimenti o contributi o i costi ed i ricavi concernenti gli acquisti e le vendite). Altri interventi di rettifica hanno effetto invece sul risultato economico consolidato e sul patrimonio netto consolidato e riguardano gli utili e le perdite infragruppo non ancora realizzati con terzi”* e conclude per quanto di interesse prevedendo che *“particolari interventi di elisione sono costituiti da:*

- *l'eliminazione del valore contabile delle partecipazioni della capogruppo in ciascuna componente del gruppo e la corrispondente parte del patrimonio netto di ciascuna componente del gruppo;*
- *l'analoga eliminazione dei valori delle partecipazioni tra i componenti del gruppo e delle corrispondenti quote del patrimonio netto;*
- *l'eliminazione degli utili e delle perdite derivanti da operazioni infragruppo compresi nel valore contabile di attività, quali le rimanenze e le immobilizzazioni costituite [...] l'eliminazione delle minusvalenze e plusvalenze derivanti dall'alienazione di immobilizzazioni che sono ancora di proprietà del gruppo”*.

Si precisa che, come indicato dal principio contabile applicato e come emergerà dalle tavole che seguono in giustificazione, a volte, della non perfetta elisione di valori fra componenti del perimetro, nel caso di operazioni tra la controllante e le sue controllate oggetto di un difforme trattamento fiscale, l'imposta sul valore aggiunto non è oggetto di elisione¹¹¹.

Infine, il principio contabile applicato anche per quanto concerne l'eliminazione delle operazioni infragruppo indica che tale eliminazione può essere evitata se relativa ad operazioni infragruppo di importo irrilevante, indicandone, però, il motivo nella nota integrativa e precisando che l'irrilevanza degli elementi patrimoniali ed economici è misurata rispettivamente con riferimento all'ammontare complessivo degli elementi patrimoniali ed economici di cui fanno parte.

Da citare anche la previsione normativa di cui all'art. 11 co 6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011 la quale prevede che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto illustra, tra gli altri, *“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;*

¹⁰⁹ La redazione del bilancio consolidato richiede pertanto ulteriori interventi di rettifica dei bilanci dei componenti del gruppo, riguardanti i saldi, le operazioni, i proventi e gli oneri riguardanti operazioni effettuate all'interno del gruppo amministrazione pubblica.

¹¹⁰ L'identificazione delle operazioni infragruppo ai fini dell'eliminazione e dell'elisione dei dati contabili relativi è effettuata sulla base delle informazioni trasmesse dai componenti del gruppo con il bilancio, richieste dalla capogruppo come indicato al punto 15.4.

¹¹¹ Al riguardo, il principio contabile applicato esplicita un esempio indicando che nei casi in cui risulta indetraibile, l'imposta sul valore aggiunto pagata dalla capogruppo a componenti del gruppo per le quali l'IVA è detraibile, non è oggetto di eliminazione e rientra tra i costi del conto economico consolidato.

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”.

15.7.2 Le operazioni infragruppo nel consolidamento regionale

In sede di acquisizione di elementi conoscitivi ai fini che qui interessano con nota protocollo n. 3636/2021 è stato richiesto alla Regione, tra l'altro, di riferire in merito alle operazioni di eliminazione dei rapporti infragruppo. La Regione con nota protocollo n. 4178/2021 riferisce al riguardo.

15.7.2.1 La conciliazione delle poste creditorie e debitorie ex art. 11 c.6 lett. j) del d.lgs. n. 118/2011

Per quanto concerne l'attività di asseverazione dei crediti e dei debiti della Regione con i propri enti strumentali e le proprie società controllate e partecipate, ex art. 11, c. 6, lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011, l'ente con nota Prot. 26/05/2021.0520070.U, acquisita agli atti con protocollo SC_ER 0005357 del 26 maggio 2021, riferisce che “La procedura di riconciliazione dei rapporti creditori/debitori riferita all'esercizio finanziario 2019 è stata avviata il 12 marzo 2020, in anticipo rispetto alla chiusura da parte della Giunta Regionale della procedura di ricognizione dei residui attivi e passivi al 31/12/2019, formalizzata con DGR 252 del 30/03/2020. L'avvio anticipato è avvenuto con riferimento a 10 enti e società partecipati i cui saldi contabili risultavano a zero. Complessivamente, la procedura di riconciliazione ha il complesso dei 45 enti e società partecipati dalla Regione e ha comportato nell'insieme l'analisi di oltre 750 posizioni contabili”.

La Regione, dopo avere indicato che la situazione emergenziale che ha caratterizzato l'anno 2020 ha comportato tempi lunghi soprattutto al riguardo di specifiche posizioni contabili particolarmente complesse che hanno richiesto verifiche congiunte da parte sia delle direzioni di riferimento che degli enti e delle società partecipati, le quali hanno usufruito delle proroghe per l'approvazione dei bilanci previste dalle disposizioni normative emanate in ragione dello stato di emergenza, prosegue informando che “non essendo pervenuti [la Regione] alla riconciliazione di tutte le posizioni in tempo utile rispetto all'approvazione del Rendiconto regionale, in accordo con il Collegio dei Revisori, si è deciso di utilizzare tutto il 2020 per approfondire le posizioni contabili per le quali erano presenti discordanze tra il bilancio della Regione e il bilancio dell'ente, con l'obiettivo di acquisire il maggior numero di informazioni possibili e definire così un quadro chiaro delle diverse situazioni che potesse essere utile anche per la conciliazione degli esercizi successivi [...] Alla data del 31/12/2020, è stata acquisita la doppia asseverazione per tutti i 45 enti e lo stesso Collegio dei Revisori”.

Tuttavia, come emerge dalla tavola n. 15.9 le ultime asseverazioni dei rapporti creditori e debitori con alcuni degli enti compresi nel bilancio consolidato (Art-ER s.c.p.a., FER srl non conciliato, Lepida s.c.p.a. e Aipo) sono state effettuate dopo l'approvazione da parte della Regione del Bilancio consolidato, avvenuta con deliberazione assembleare n. 31 del 24 novembre 2020. Inoltre, si evidenzia che il termine di approvazione del bilancio consolidato per l'esercizio 2019 è stato prorogato al 30 novembre 2020 ad opera del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (art. 110, c.1), rispetto al termine ordinario del 30 settembre dell'anno successivo al periodo di riferimento previsto dall'art. 18 del d.lgs. n. 118/2011. Al riguardo, la Regione con nota prot. 4178/2021 riferisce che “Alla data di approvazione del Bilancio consolidato 2019 (Delibera di Giunta Regionale n. 1451 del 26/10/2020), tutte le restanti procedure di conciliazione debiti/crediti con enti e società rientranti nel Perimetro di consolidamento risultavano

concluse con alcune eccezioni di seguito descritte e riferite a AIPO, ART-ER Scpa e Lepida Scpa”, con l’indicazione delle seguenti motivazioni:

- per quanto concerne AIPO, “le verifiche hanno riguardato un maggiore credito dell’Agenzia per euro 10.260,79, dovuto a note di rimborso spese di anni precedenti che non erano mai pervenute al Servizio competente della Regione. A seguito di quanto emerso nel corso delle verifiche, il 05/11/2020 Aipo ha provveduto a trasmettere tale documentazione alla Regione e il 13/11/2020 è stato adottato l’atto di liquidazione per l’importo sopra indicato ed è stata quindi conciliata anche questa posizione”;
- per ART-ER Scpa, “in ragione dell’intervenuta fusione tra Aster Scpa e Ervet Spa e del cambiamento del sistema contabile, a cui si è successivamente aggiunta l’emergenza Covid-19, la società si è avvalsa della facoltà di approvare il bilancio entro il termine dei 180 giorni dalla chiusura dell’esercizio sociale e ha chiesto una proroga fino al 10.06.2020 per la trasmissione dei dati richiesti per la riconciliazione a fronte della scadenza del 30.04.2020 indicata dalla Regione. Il ritardo della conclusione della procedura di conciliazione, pertanto, è dipeso sia dallo slittamento della risposta della società alla richiesta di dati formulati dalla Regione sia dalla complessità delle posizioni da analizzare a seguito della fusione tra Aster Scpa e Ervet Spa, preceduta dalla cessione del ramo di azienda di FBM Spa in liquidazione ad Ervet Spa avvenuta a fine 2018”;
- per la società Lepida Scpa, “anch’essa al primo anno di riconciliazione dopo la fusione tra Lepida Spa e Cup 2000 Scpa, alla data di approvazione del bilancio consolidato erano in corso approfondimenti limitatamente ad una posizione di importo complessivo pari a circa 56 mila euro. A seguito degli approfondimenti e degli incontri effettuati, anche questa posizione è risultata conciliata”.

Nella tavola n. 15.8, che segue, si esplicita per ciascun soggetto del perimetro di consolidamento il riferimento temporale rispetto al quale si procede alla conciliazione / riconciliazione delle poste creditorie/debitorie.

Tavola n. 15.8

Bilancio consolidato esercizio 2019							
(valori in euro)							
N°	Tipologia	Denominazione	Saldo contabile iniziale della Regione (+credito / - debito)	Saldo contabile iniziale degli enti/società partecipati (+credito / - debito)	Variazioni effettuate ai fini della riconciliazione (+a credito della Regione/- a debito della Regione)	Note	Numero verbale seduta Organo di revisione
1	Organismo strumentale	Assemblea Legislativa					
2	Ente strumentale controllato	Intercent-er ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	0,00	0,00	0,00	conciliato	n. 8 del 12/05/2020
3	Società controllata	IRST S.r.l.	-578.066,50	-578.066,50	0,00	conciliato	n. 11 del 26/06/2020
4	Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agréa)	-4.898.002,89	4.898.002,89	0,00	conciliato	n. 11 del 26/06/2020
5	Ente strumentale controllato	Er.go – azienda regionale per il diritto agli studi superiori	-7.999.073,73	1.668.285,73	-6.330.788,00	riconciliato	n. 11 del 26/06/2020
6	Ente strumentale controllato	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	-3.985.904,56	4.006.700,54	20.795,98	riconciliato	n. 11 del 26/06/2020
7	Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per il lavoro	-7.997.501,90	7.996.098,83	-1.403,07	riconciliato	n. 12 dell'8/07/2020
8	Ente strumentale controllato	Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	-7.020.750,00	6.634.657,06	386.092,94	riconciliato	n. 13 del 21/07/2020
9	Società in house	Apt Servizi Società a responsabilità limitata	-6.609.548,49	7.402.651,53	793.103,04	riconciliato	n. 14 del 15/09/2020
10	Società in house (controllo demandato ad altri soci)	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	-174.826,59	0,00	-174.826,59	riconciliato	n. 15 del 13/10/2020
11	Ente strumentale controllato	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	-9.341.716,26	8.940.065,51	-401.650,75	riconciliato	n. 15 del 13/10/2020
12	Società partecipate	TPER S.p.a. bil. Consolidato	-40.722.055,77	4.239.051,53	-36.483.004,24	riconciliato*	n. 15 del 13/10/2020
13	Ente strumentale partecipato	Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipo)	-8.391.414,58	12.895.607,32	4.504.192,74	riconciliato	n. 19 DEL 22/12/2020
14	Società in house	ART-ER S.c.p.a.	-8.164.018,03	16.698.626,03	8.534.608,00	riconciliato	n. 19 DEL 22/12/2020
15	Società in house	Lepida S.c.p.a.	-30.001.159,63	25.960.357,33	-4.040.802,30	riconciliato	n. 19 DEL 22/12/2020
16	Società in house	Ferrovie Emilia Romagna Srl	-14.361.960,04	15.846.402,64	1.484.442,60	NON CONCILIATO	n. 19 DEL 22/12/2020

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

Al riguardo, dall'esame del Rendiconto regionale esercizio 2019 approvato con l.r. n. 2 del 31 luglio 2020, emerge che "Il Collegio dei Revisori della Regione Emilia-Romagna ha provveduto ad asseverare i saldi contabili riferiti ai crediti e ai debiti della Regione nei confronti di n. 30 posizioni tra agenzie, aziende, istituti, consorzi, società controllate e partecipate nonché fondazioni regionali, come risulta dai verbali del 21 aprile, 12 maggio, 19 maggio, 23 giugno e 8 luglio 2020 conservati agli atti [...] Delle restanti 15 partecipate: n. 7 sono conciliate, delle quali per n. 1 è stata acquisita l'asseverazione dall'Organismo di revisione della società e per le restanti n. 6 si è in attesa di ricevere l'asseverazione del loro organo di revisione; n. 8 sono in corso approfondimenti che si concluderanno a breve".

Nella suddetta sede documentale (rendiconto regionale 2019), la Regione fornisce gli elementi informativi analitici rispetto alle singole posizioni contabili in riferimento a ciascuno dei 45 soggetti evidenziando che assumerà "[...]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".

Per i soggetti inclusi nel perimetro di consolidamento si rappresenta quanto indicato nelle note della seguente Tavola 15.9.

Bilancio consolidato esercizio 2019

Tipologia	Denominazione	Crediti RER	Debiti RER	Debiti Agenzia	Crediti Agenzia	Discordanze crediti RER / debiti Agenzia	Discordanze debiti RER / crediti Agenzia	Esiti della procedura	Note*	asseverazioni e RER	Asseverazioni e ente
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agrae)	0,00	4.898.002,89	0,00	4.898.002,89	0,00	0,00	saldi contabili concordi	Non si riscontrano discordanze. Si precisa che euro 4.538.670,99 non sono a carico del bilancio di funzionamento di Agrae ma del bilancio di cassa.	SI	SI
Società controllata	IRST S.r.l.	0,00	578.066,50	0,00	578.066,50	0,00	0,00	saldi contabili concordi	Non si rilevano discordanze	SI	SI
Ente strumentale controllato	Intercenter ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	saldi contabili concordi	Non si rilevano discordanze	SI	SI
Ente strumentale controllato	Erigo - azienda regionale per il diritto agli studi superiori	0,00	7.999.073,73	0,00	1.666.285,73	0,00	6.330.788,00	posizione conciliata	Discordanze dovute a disallineamenti temporali.	SI	SI
Società in house (controllo demandato ad altri soci)	Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	0,00	174.826,59	0,00	0,00	0,00	174.826,59	posizione conciliata	Le discordanze sono riferite ai crediti della società che sono stati trasferiti ad Art-er scpa contestualmente alla cessione del ramo di azienda.	NO	NO
Ente strumentale controllato	Agenzia regionale per il lavoro	1.361.247,86	9.388.749,76	1.361.247,86	9.387.346,69	0,00	1.403,07	posizione conciliata	Le discordanze riscontrate sono determinate da disallineamenti temporali	SI	SI
Ente strumentale controllato	Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	0,00	7.020.750,00	386.092,94	7.020.750,00	-386.092,94	0,00	posizione conciliata	Le discordanze crediti RER/debiti Agenzia sono relative a disallineamenti temporali	NO	NO
Ente strumentale controllato	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	0,00	3.985.904,56	0,00	4.006.700,54	0,00	-20.795,98	posizione conciliata	Ibac sistemerà la discordanza di euro 20.795,98 dandone menzione con la relazione al rendiconto	SI	SI
Società in house	Apt Servizi Società a responsabilità limitata	97.405,53	6.706.954,02	97.405,53	7.500.057,06	0,00	-793.103,04	posizione conciliata	Le differenze riscontrate sono principalmente dovute ad economie di spesa che verranno accertate in sede di liquidazione e a reimputazioni di impegni	NO	NO
Società partecipate	TPER S.p.a.	0,00	40.722.055,77	0,00	4.239.052,06	0,00	36.483.003,71	verifiche in corso	La differenza riscontrata è determinata in parte da disallineamenti temporali delle registrazioni contabili e, in parte, da risorse assegnate alla RER, dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non ancora acquisite. Sono in corso verifiche con la società.	NO	NO
Società in house	ART-ER S.c.p.a.	0,00	8.164.018,03	1.878.290,35	18.576.916,37	-1.878.290,35	10.412.898,34	verifiche in corso	Le discordanze riscontrate tra debiti RER / crediti Società sono dovute principalmente a disallineamenti temporali delle registrazioni contabili, registrazioni in o ad economie di spesa da accertarsi in sede di liquidazione. Le discordanze tra i crediti RER/debiti Società sono dovute a contabilizzazioni temporalmente non allineate. Sono in corso verifiche con la società.	NO	NO
Società in house	Lepida S.c.p.a.	1.242,08	30.002.401,71	2.425.457,85	28.385.815,18	-2.424.215,77	1.616.586,53	verifiche in corso	Le differenze riscontrate tra debiti RER / crediti Società sono dovute essenzialmente a disallineamenti temporali delle registrazioni contabili. Le discordanze debiti RER / crediti Società sono relative a reimputazioni contabili effettuate da Regione al bilancio 2020 e ad economie di spesa che verranno accertate in sede di liquidazione nel 2020. Sono in corso verifiche con la società.	NO	NO
Ente strumentale controllato	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	2.789.217,97	12.130.934,23	2.789.217,97	11.729.283,48	0,00	401.650,75	verifiche in corso	Le discordanze riscontrate tra debiti RER / crediti Agenzia sono dovute principalmente a disallineamenti temporali delle registrazioni contabili	NO	NO
Società in house	Ferrovia Emilia Romagna Srl	0,00	14.361.960,04	0,00	15.846.402,64	0,00	-1.484.442,60	verifiche in corso	Le discordanze debiti RER / crediti Società sono collegate e dovute a risorse accantonate sul c/c di Tesoreria 23363/1253, intestato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con vincolo di destinazione a favore della Regione Emilia-Romagna, per le quali non è stato possibile registrare	NO	NO
Ente strumentale partecipato	Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipol)	482.443,76	8.873.858,34	6.396,88	12.902.004,20	476.046,88	-4.028.145,86	verifiche in corso	Le discordanze sono presumibilmente collegate a disallineamenti temporali. Sono comunque in corso approfondimenti che interessano la stessa.	NO	NO

* informazioni contenute nel Rendiconto regionale esercizio 2019 - da pag. 902.

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



In relazione a quanto precede, la Sezione evidenzia la necessità che la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra tutti i soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento sia preventiva rispetto alla predisposizione del bilancio consolidato, in modo da consentire il corretto svolgimento delle operazioni di elisione preliminari all'elaborazione del bilancio medesimo.

15.7.2.2 Le elisioni

La Regione indica che in sede di consolidamento sono state eliminate le operazioni e i saldi sussistenti tra i componenti il Perimetro di consolidamento, informando che la corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento delle eventuali differenze.

Quindi, l'ente indica che al riguardo è stata svolta nel corso dell'anno 2020 la conciliazione dei crediti e dei debiti sussistenti alla data del 31 dicembre 2019 nei confronti delle proprie società controllate o partecipate e dei propri enti strumentali, in applicazione delle disposizioni di cui all'art.11, c. 6, lett. j) del d.lgs.118 del 2011, i cui esiti costituiscono allegato alla Relazione sulla gestione del Rendiconto 2019 della Regione (cfr punto precedente 15.7.1.1). Con riferimento alle diverse voci di Conto economico e di Stato patrimoniale, le operazioni avvenute nel corso dell'esercizio, tra soggetti facenti parte del Perimetro di consolidamento, relativamente alle diverse tipologie di acquisti o vendita di beni e servizi, rimborsi, operazioni relative alle immobilizzazioni, trasferimenti in c/capitale o di natura corrente sono state elise, così come sono stati eliminati i crediti e i debiti derivanti dalle suddette operazioni, se ancora sussistenti al 31 dicembre 2019 o le poste debitorie e creditorie derivanti da gestioni pregresse evidenziate in sede di conciliazione. Al riguardo, l'ente rileva che, in presenza di saldi contabili relativi a debiti e a crediti che mostravano discrasie, di solito riconducibili a sfasamenti temporali, ha proceduto ad elidere le poste fino alla concorrenza degli importi compresenti nei bilanci considerati, in continuità con i precedenti Bilanci consolidati. Per contro, in presenza di poste di natura economica per le quali non è stato possibile verificare un perfetto allineamento degli importi, anche in questo caso, prosegue l'ente, per ragioni tipicamente legate a sfasamenti di ordine temporale, si è proceduto ad effettuare la completa elisione, previa registrazioni di operazioni di rettifica di preconsolidamento al fine di evitare, negli anni, la duplicazione degli importi e consentire di rappresentare le componenti positive e negative del Conto economico, nonché il risultato di esercizio nel modo più veritiero possibile. Una particolare attenzione, indica l'ente, è stata posta alle operazioni infragruppo assoggettate ad IVA, laddove l'Amministrazione regionale procede a trattenere e a versare l'imposta in applicazione delle disposizioni sullo *Split Payment*. In questi casi, le elisioni sono state effettuate al netto dell'imposta sul valore aggiunto, conservata tra i costi del Conto economico consolidato e, relativamente alle poste debitorie, rettificata come debito tributario, in quanto a favore di un soggetto terzo rispetto al Gruppo di Perimetro.

L'ente, inoltre, indica che sono state effettuate le scritture contabili di rettifica delle partecipazioni iscritte nella sezione immobilizzazioni finanziarie del Rendiconto regionale con il patrimonio netto delle società, agenzie, aziende ed istituti strumentali inclusi nel consolidamento.

Nella tavola n. 15.10, che segue, si rappresentano i valori indicati dalla Regione per quanto concerne le elisioni da Conto economico. Nell'ultima colonna "note" vengono evidenziate le ragioni addotte dall'ente a giustificazione di una non perfetta elisione delle poste contabili.

Bilancio consolidato esercizio 2019

(valori in euro)

Elisioni di Conto Economico

Soggetto del GAP ad aver sostenuto / conseguito il costo / ricavo	Controparte dell'operazione nel GAP	Impatto dell'operazione sul bilancio consolidato	Importo operazione	Percentuale di elisione	Importo eliso	Importo consolidato	Note
Regione Emilia-Romagna	APT Servizi Srl	costo	20.324.468,63	81,08	16.478.780,25	3.845.688,38	scorporo IVA e disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	ART-ER Scpa (comprensivo Fbm ed Ervet	costo	14.436.217,94	35,82	5.171.687,58	9.264.530,36	scorporo IVA e disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	Ferrovie Emilia Romagna Srl	costo	178.749.297,03	88,76	158.650.002,99	20.099.294,04	Investimenti pluriennali e disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	IRST Srl	costo	548.585,28	100,00	548.585,28	0,00	
Regione Emilia-Romagna	Lepida Scpa	costo	34.631.628,25	59,30	20.534.847,04	14.096.781,21	scorporo IVA e disallineamento temporale (lavori in corso)
Regione Emilia-Romagna	TPER Spa	costo	42.670.229,48	2,02	863.391,37	41.806.838,11	scorporo IVA e disallineamento temporale, in particolare 41.500.000 di contributi agli investimenti in bilancio TPER del 2020
Regione Emilia-Romagna	ARPAE-Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	costo	77.067.056,58	95,97	73.962.660,66	3.104.395,92	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per il lavoro	costo	51.925.231,97	69,58	36.127.037,26	15.798.194,71	disallineamento temporale (trasferimenti che l'Agenzia ha nel rendiconto 2020)
Regione Emilia-Romagna	Agenzia Interregionale per il fiume Po	costo	3.719.087,70	79,41	2.953.468,14	765.619,56	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	AGREA Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna	costo	4.909.287,24	70,64	3.468.000,00	1.441.287,24	disallineamento temporale (Organismo pagatore non viene inserito nel Rendiconto della Regione)
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	costo	39.651.113,09	57,15	22.661.226,26	16.989.886,83	disallineamento (trasferimenti che l'Agenzia ha nel Rendiconto 2020)
Regione Emilia-Romagna	ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	costo	58.282.017,39	39,35	22.931.446,05	35.350.571,34	disallineamento temporale (la tassa regionale per il diritto allo studio è riferita all'anno scolastico che non coincide con quello di bilancio)
Regione Emilia-Romagna	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	costo	7.707.896,80	98,91	7.623.562,02	84.334,78	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	Intercent-ER Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici	costo	3.400.000,00	100,00	3.400.000,00	0,00	
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	costo	291,10	100,00	291,10	0,00	
Regione Emilia-Romagna	APT Servizi Srl	ricavo	97.405,53	100,00	97.405,53	0,00	
Regione Emilia-Romagna	Lepida Scpa	ricavo	1.242,08	100,00	1.242,08	0,00	
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per il lavoro	ricavo	1.361.247,86	100,00	1.361.247,86	0,00	
ART-ER Scpa	ARPAE-Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	ricavo	48.548,00	100,00	48.548,00	0,00	
ART-ER Scpa	Lepida Scpa	costo	23.038,69	100,00	23.038,69	0,00	
ART-ER Scpa	ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	ricavo	23.000,00	78,26	18.000,00	5.000,00	ER.GO applica IVA pro rata
Istituto Romagnolo per lo Studio dei Tumori "Dino Amadori" - IRST S.r.l.	Lepida Scpa	costo	34.283,39	81,97	28.101,00	6.182,39	Differenza IVA
Istituto Romagnolo per lo Studio dei Tumori "Dino Amadori" - IRST S.r.l.	ARPAE-Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	costo	270,00	100,00	270,00	0,00	
Lepida Scpa	ARPAE-Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	ricavo	104.133,13	100,00	104.133,13	0,00	
Lepida Scpa	ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	ricavo	80.589,49	77,26	62.264,00	18.325,49	ER.GO ha iva pro rata
TPER Spa	Agenzia regionale per il lavoro	ricavo	21.275,00	100,00	21.275,00	0,00	
TPER Spa	ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	ricavo	11.617,50	100,00	11.617,50	0,00	
AGREA Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna	Lepida Scpa	costo	41.735,00	81,97	34.209,00	7.526,00	Differenza IVA
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	ARPAE-Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	costo	380.643,90	100,00	380.643,90	0,00	
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	Agenzia Interregionale per il fiume Po	costo	129.088,43	100,00	129.088,43	0,00	
Agenzia Interregionale per il fiume Po	ARPAE-Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	costo	362,88	100,00	362,88	0,00	

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



Nelle tavole nn. 15.11 e 15.12, che seguono, si rappresentano i valori indicati dalla Regione per quanto concerne le elisioni di Stato patrimoniale (crediti/debiti). Nell'ultima colonna "note" vengono evidenziate le ragioni addotte dall'ente a giustificazione di una non perfetta elisione delle poste contabili.

Tavola n. 15.11

Bilancio consolidato esercizio 2019

(valori in euro)

Elisioni di Stato Patrimoniale - attivo

Soggetto del GAP a detenere il credito	Controparte del rapporto nel GAP	Impatto dell'operazione sul bilancio consolidato	Importo operazione	Percentuale di elisione	Importo eliso	Importo consolidato	Note
Regione Emilia-Romagna	APT Servizi Srl	crediti	97.405,53	100,00	97.405,53	0,00	
Regione Emilia-Romagna	Lepida Scpa	crediti	1.242,08	100,00	1.242,08	0,00	
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per il lavoro	crediti	1.361.247,86	100,00	1.361.247,86	0,00	
Regione Emilia-Romagna	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	crediti	2.789.217,97	0,00	0,00	2.789.217,97	
Regione Emilia-Romagna	Agenzia Interregionale per il fiume Po	crediti	482.443,76	0,00	0,00	482.443,76	disallineamento temporale
Lepida Scpa	ART-ER Scpa	crediti	14.541,00	100,00	14.541,00	0,00	
Lepida Scpa	Istituto Romagnolo per lo Studio dei Tumori "Dino Amadori" - IRST S.r.l.	crediti	28.101,00	100,00	28.101,00	0,00	
Lepida Scpa	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	crediti	104.133,13	100,00	104.133,13	0,00	
Lepida Scpa	ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	crediti	24.642,00	100,00	24.642,00	0,00	
ART-ER Scpa	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	crediti	97.687,00	100,00	97.687,00	0,00	
TPER Spa	Agenzia regionale per il lavoro	crediti	21.275,00	100,00	21.275,00	0,00	
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	crediti	449.230,38	42,29	190.000,00	259.230,38	La posta è stata elisa fino alla concorrenza dell'importo comprese nei bilanci considerati, in continuità con i precedenti Bilanci consolidati
Agenzia Interregionale per il fiume Po	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	crediti	2.022.258,26	5,44	110.000,00	1.912.258,26	La posta è stata elisa fino alla concorrenza dell'importo comprese nei bilanci considerati, in continuità con i precedenti Bilanci consolidati
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	Agenzia Interregionale per il fiume Po	crediti	13.369,22	25,00	3.342,30	10.026,92	E' stato considerato il 25% della transazione tra i 2 enti visto che AIPO è consolidata al 25%
APT Servizi Srl	Regione Emilia-Romagna	crediti	7.500.057,06	87,99	6.598.986,03	901.071,03	IVA a debito RER
ART-ER Scpa	Regione Emilia-Romagna	crediti	18.576.916,37	17,58	3.266.547,96	15.310.368,41	IVA a debito RER e disallineamento temporale
Ferrovie Emilia-Romagna Srl	Regione Emilia-Romagna	crediti	15.846.402,64	40,49	6.415.849,93	9.430.552,71	IVA a debito RER e disallineamento temporale
Lepida Scpa	Regione Emilia-Romagna	crediti	28.385.815,18	84,22	23.905.435,39	4.480.379,79	IVA a debito RER e disallineamento temporale
Istituto Romagnolo per lo Studio dei Tumori "Dino Amadori" - IRST S.r.l.	Regione Emilia-Romagna	crediti	578.066,50	100,00	578.066,50	0,00	
TPER Spa	Regione Emilia-Romagna	crediti	4.239.052,06	78,12	3.311.468,26	927.583,80	Disallineamenti temporali e posta non conciliata per pignoramento MIT
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	crediti	11.729.283,48	90,68	10.635.728,00	1.093.555,48	disallineamento temporale
Agenzia regionale per il lavoro	Regione Emilia-Romagna	crediti	9.357.346,69	100,00	9.357.346,69	0,00	
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	Regione Emilia-Romagna	crediti	7.020.750,00	100,00	7.020.750,00	0,00	
Agenzia Interregionale per il fiume Po	Regione Emilia-Romagna	crediti	12.902.004,20	68,23	8.802.899,00	4.099.105,20	disallineamento temporale
AGREA Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	crediti	4.898.002,89	36,76	1.800.619,14	3.097.383,75	crediti in capo a organismo pagatore
ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	crediti	1.668.285,73	95,91	1.600.000,00	68.285,73	la quota non elisa ha dato luogo ai ratei
IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	crediti	4.006.700,54	99,48	3.985.904,56	20.795,98	disallineamento temporale

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

Bilancio consolidato esercizio 2019							
Elisioni di Stato Patrimoniale - passivo							
(valori in euro)							
Soggetto del GAP a detenere il debito	Controparte del rapporto nel GAP	Impatto dell'operazione e sul bilancio consolidato	Importo operazione	Percentuale di elisione	Importo eliso	Importo consolidato	Note
Regione Emilia-Romagna	APT Servizi srl	debiti	6.706.954,02	98,39	6.598.986,03	107.967,99	IVA a credito RER
Regione Emilia-Romagna	ART-ER Scpa	debiti	8.164.018,03	40,01	3.266.547,96	4.897.470,07	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	FER	debiti	14.361.960,04	44,67	6.415.849,93	7.946.110,11	disallineamento temporale e posizione non conciliata per pignoramento MIT
Regione Emilia-Romagna	LEPIDA Scpa	debiti	30.002.401,71	79,68	23.905.435,39	6.096.966,32	disallineamento temporale e conguagli
Regione Emilia-Romagna	Istituto Romagnolo per lo Studio dei Tumori "Dino Amadori" - IRST S.r.l.	debiti	578.066,50	100,00	578.066,50	0,00	
Regione Emilia-Romagna	TPER Spa	debiti	40.722.055,77	8,28	3.372.055,76	37.350.000,01	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	debiti	12.130.934,23	87,67	10.635.728,00	1.495.206,23	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per il lavoro	debiti	9.358.749,76	99,99	9.357.346,69	1.403,07	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	debiti	7.020.750,00	100,00	7.020.750,00	0,00	
Regione Emilia-Romagna	AGREA Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura per l'Emilia-Romagna	debiti	4.898.002,89	36,76	1.800.619,14	3.097.383,75	debiti in capo ad organismo pagatore
Regione Emilia-Romagna	ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	debiti	7.999.073,73	20,86	1.668.285,73	6.330.788,00	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	Agenzia Interregionale per il fiume Po	debiti	8.873.858,34	99,20	8.802.899,00	70.959,34	disallineamento temporale
Regione Emilia-Romagna	IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	debiti	3.985.904,56	100,00	3.985.904,56	0,00	
APT Servizi srl	Regione Emilia-Romagna	debiti	97.405,53	100,00	97.405,53	0,00	
ART-ER Scpa	LEPIDA Scpa	debiti	23.106,00	62,93	14.541,00	8.565,00	La posta è stata elisa fino alla concorrenza dell'importo comprese nei bilanci considerati, in continuità con i precedenti Bilanci consolidati
LEPIDA Scpa	Regione Emilia-Romagna	debiti	2.425.457,85	0,05	1.242,08	2.424.215,77	Differenza dovuta a conguagli che la Regione impegna l'anno successivo
Istituto Romagnolo per lo Studio dei Tumori "Dino Amadori" - IRST S.r.l.	LEPIDA Scpa	debiti	34.283,39	81,97	28.101,00	6.182,39	IVA
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	Regione Emilia-Romagna	debiti	2.789.217,97	0,00	0,00	2.789.217,97	
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	ART-ER Scpa	debiti	97.687,00	100,00	97.687,00	0,00	
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	LEPIDA Scpa	debiti	104.133,13	100,00	104.133,13	0,00	
Agenzia regionale per il lavoro	TPER Spa	debiti	21.275,00	100,00	21.275,00	0,00	
Agenzia regionale per il lavoro	Regione Emilia-Romagna	debiti	1.361.247,86	100,00	1.361.247,86	0,00	
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	Regione Emilia-Romagna	debiti	386.092,94	0,00	0,00	386.092,94	disallineamento temporale
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	debiti	190.000,00	100,00	190.000,00	0,00	
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	Agenzia Interregionale per il fiume Po	debiti	110.000,00	100,00	110.000,00	0,00	
Agenzia Interregionale per il fiume Po	Regione Emilia-Romagna	debiti	6.396,88	0,00	0,00	6.396,88	disallineamento temporale
Agenzia Interregionale per il fiume Po	ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	debiti	55.000,00	6,08	3.342,30	51.657,70	debito considerato al 25% oltre a disallineamento temporale
ER.GO - Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna	LEPIDA Scpa	debiti	74.014,00	33,29	24.642,00	49.372,00	IVA e disallineamento temporale

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

15.7.2.3 Differenze di consolidamento

Nell'appendice tecnica di cui al principio contabile applicato viene indicato che "L'OIC 17 definisce le regole per le differenze di annullamento. In particolare la determinazione dell'ammontare della differenza da annullamento si basa sul confronto tra il valore di iscrizione della partecipazione con il valore della corrispondente frazione di patrimonio netto contabile della controllata, alla data di consolidamento. Da tale confronto può emergere una differenza positiva da annullamento, ovvero una differenza negativa da annullamento. La differenza da annullamento è allocata in base a quanto stabilito dai paragrafi 54-60 dell'OIC 17. Il tema delle differenze di annullamento non si pone se l'Ente capogruppo applica correttamente il metodo del patrimonio netto per valorizzare nel suo stato patrimoniale le proprie partecipate".



Differenza positiva da annullamento

Il punto n. 54 dell'OIC 17 prevede che *“Si è in presenza di una differenza positiva da annullamento quando il costo originariamente sostenuto per l'acquisto della partecipazione è superiore alla corrispondente frazione di patrimonio netto contabile della controllata, alla data di consolidamento”*.

Differenza negativa da annullamento

Il punto n. 57 dell'OIC 17 prevede che *“si è in presenza di una differenza da annullamento negativa quando il costo originariamente sostenuto per l'acquisto della partecipazione è inferiore alla corrispondente frazione di patrimonio netto contabile della controllata, alla data di acquisizione del controllo”*.

La Regione con nota prot. n. 4178/2021 riferisce che in sede di consolidamento hanno proceduto ad elidere il valore delle partecipazioni iscritte nel proprio Rendiconto consolidato, relativo alle società controllate, agenzie, aziende ed enti strumentali inclusi nel Perimetro di consolidamento, con la corrispondente frazione di patrimonio netto, iscritto nei bilanci dei medesimi soggetti, per la quota percentuale di possesso di RER.

L'ente prosegue indicando che la differenza tra il valore della partecipazione presente nel proprio rendiconto consolidato e la corrispondente quota di patrimonio netto è stata imputata a “Differenza di consolidamento”, rappresentata nell'attivo dello Stato patrimoniale “Altre immobilizzazioni immateriali” e, a seconda del valore, nella voce di Stato patrimoniale passivo “Riserva di consolidamento”, successivamente confluite nella voce “Riserve da capitale”, in quanto lo schema dello Stato Patrimoniale conforme all'allegato 11 del principio 4/4 non evidenzia tale voce di conto.

L'ente infine per quanto qui di interesse rappresenta graficamente le differenze di consolidamento, indicando che sono conseguenza delle stime iscritte nel Rendiconto consolidato, approvato con l.r. n. 2/2020, in mancanza dei bilanci approvati delle singole società, aziende, agenzie e altri enti strumentali per l'esercizio 2019.

Nella tavola n. 15.14 si riporta in versione grafica quanto nella medesima versione rappresentato dall'ente.

Tavola n. 15.13

Bilancio consolidato esercizio 2019					
(valori in euro)					
Organismo partecipato	Metodo di consolidamento	Valore partecipazione (da rendiconto consolidato RER + Assemblea)	Valore Patrimonio Netto (da bilancio della società)	Fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi	Differenze di consolidamento
ART-ER S.c.p.a.	Società controllata consolidata con il metodo integrale	10.509.167,57	9.536.736,00	3.326.413,52	4.298.845,09
Agenzia interregionale per il fiume Po (Aipo)	Agenzia consolidata con il metodo proporzionale	151.492.906,67	150.550.535,62	0,00	942.371,05
Ferrovie Emilia Romagna S.r.l.	Società controllata consolidata con il metodo integrale	12.077.844,00	12.077.843,00	0,00	1,00
Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Agréa)	Agenzia consolidata con il metodo integrale	4.030.316,83	4.030.316,83	0,00	0,00
IBC - Istituto per i Beni artistici Culturali e naturali dell'Emilia-Romagna	Agenzia consolidata con il metodo integrale	6.855.205,88	6.855.205,88	0,00	0,00
Er.go - azienda regionale per il diritto agli studi superiori	Agenzia consolidata con il metodo integrale	34.314.440,58	34.314.440,58	0,00	0,00
Intercent-er ag. Reg. per lo sviluppo dei mercati telematici	Agenzia consolidata con il metodo integrale	2.901.902,18	2.901.902,18	0,00	0,00
Agenzia per la sicurezza territoriale e la protezione civile	Agenzia consolidata con il metodo integrale	1.541.612,15	1.541.612,15	0,00	0,00
Agenzia regionale per il lavoro	Agenzia consolidata con il metodo integrale	578.840,08	578.840,08	0,00	0,00
Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a.	Società controllata consolidata con il metodo integrale	88.266,39	9.008.882,00	8.918.793,18	-1.822,43
Apt Servizi srl	Società controllata consolidata con il metodo integrale	131.696,51	593.011,00	290.575,39	-170.739,10
ARPAE - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna	Agenzia consolidata con il metodo integrale	55.264.144,27	56.560.949,76	0,00	-1.296.805,49
IRST S.r.l.	Società controllata consolidata con il metodo integrale	7.000.000,00	28.395.324,59	18.456.960,98	-2.938.363,61
Lepida S.c.p.a.	Società controllata consolidata con il metodo integrale	66.746.650,08	73.147.065,00	3.189.212,03	-3.211.202,89
TPER S.p.a.	Società partecipata consolidata con il metodoporzionale	31.595.101,00	71.546.707,40	0,00	-39.951.606,40
Totale		385.128.094,19	461.639.372,07	34.181.955,10	-42.329.322,78

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

15.8 Il Bilancio consolidato

15.8.1 La disciplina

Come indicato in premessa, ai sensi dell'art. 11-*bis* del d.lgs. n. 118/2011 il bilancio consolidato è costituito da documenti contabili, quali il Conto economico consolidato, lo Stato patrimoniale consolidato e dagli allegati relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa e relazione del collegio dei revisori dei conti.

L'art. 63 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede al c. 6 che “Il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 di cui all'allegato n. 1 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3” e al c. 7 che “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 [...]”.

Il principio contabile prevede che utilizzando, quale metodo di consolidamento quello integrale, nel bilancio consolidato è rappresentata la quota di pertinenza di terzi, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, distintamente da quella della capogruppo. In particolare, il principio contabile prevede che *“nel conto economico e nello stato patrimoniale di ciascun ente o gruppo intermedio che compone il gruppo, rettificato [...] è identificata la quota di pertinenza di terzi del risultato economico d'esercizio, positivo o negativo, e la quota di pertinenza di terzi nel patrimonio netto, distinta da quella di pertinenza della capogruppo. Le quote di pertinenza di terzi nel patrimonio netto consistono nel valore, alla data di acquisto, della partecipazione e nella quota di pertinenza di terzi delle variazioni del patrimonio netto avvenute dall'acquisizione. Se una società del gruppo ha emesso azioni privilegiate cumulative, possedute da azionisti di minoranza e classificate come patrimonio netto, la quota di competenza del risultato economico d'esercizio della capogruppo è determinata tenendo conto dei dividendi spettanti agli azionisti privilegiati, anche se la loro distribuzione non è stata deliberata. Nel caso in cui in un ente strumentale o in una società controllata le perdite riferibili a terzi eccedano la loro quota di pertinenza del patrimonio netto, l'eccedenza - ed ogni ulteriore perdita attribuibile ai terzi - è imputata alla capogruppo. Eccezioni sono ammesse nel caso in cui i terzi si siano obbligati, tramite un'obbligazione giuridicamente vincolante, a coprire la perdita. Se, successivamente, la componente del gruppo realizza un utile, tale risultato è attribuito alla compagine proprietaria della capogruppo fino a concorrenza delle perdite di pertinenza dei terzi, proprietari di minoranza, che erano state, in precedenza, assorbite dalla capogruppo”*.

Per quanto concerne il contenuto della nota integrativa il principio contabile applicato prevede un contenuto minimo di informazioni che provvede ad elencare, al quale si rimanda.

Il principio contabile applicato in interesse prevede quale principio finale che *“per quanto non specificatamente previsto [...] si fa rinvio ai Principi contabili generali civilistici e a quelli emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC)”*.

15.8.2 Il Bilancio consolidato regionale esercizio finanziario 2019

15.8.2.1 Le quote di pertinenza di terzi

La Regione con nota prot. n. 4178/2021, per quanto di interesse in questo paragrafo, provvede a rappresentare le quote di pertinenza dei terzi del patrimonio netto, del fondo di dotazione e del risultato di esercizio e indica che *“rappresentano le quote del patrimonio netto e del risultato d'esercizio iscritti nel bilancio della partecipata ma che fanno capo agli altri azionisti diversi dalla capogruppo. Tali quote vengono evidenziate nel patrimonio e nel risultato della capogruppo e a queste vengono aggiunte le eventuali quote di pertinenza di terzi già presenti nel bilancio dell'ente incluso nel Perimetro che redige a sua volta il Bilancio Consolidato come avviene per la società TPER Spa (di cui è stato considerato il bilancio consolidato, come disposto dall'Allegato 4/4)”*.

Nelle tavole nn. 15.15 e 15.16 si riportano in versione grafica quanto prodotto dall'ente. Dalla prima tavola emerge la somma delle rettifiche delle quote di pertinenza di terzi e nella seconda le quote di terzi dal bilancio consolidato della società TPER.

Tavola n. 15.14

Bilancio consolidato esercizio 2019						
(valori in euro)						
Somma delle rettifiche delle quote di pertinenza di terzi						
	Rettifiche	ISRT	FBM	APT	LEPIDA	ART-ER
A_SPP_AIV - Patrimonio netto di pertinenza di terzi	34.570.495,49	19.009.737,43	8.740.039,77	295.412,67	3.193.072,33	3.332.233,29
A_SPP_AIVa - Fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi	34.181.955,10	18.456.960,98	8.918.793,18	290.575,39	3.189.212,03	3.326.413,52
A_SPP_AIVb - Risultato economico dell'esercizio di pertinenza di terzi	388.540,39	552.776,45	-178.753,41	4.837,28	3.860,30	5.819,77

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

Tavola n. 15.15

Bilancio consolidato esercizio 2019			
(valori in euro)			
Quote di pertinenza di terzi			
	Bilancio consolidato	TPER	Rettifiche
A_SPP_AIV - Patrimonio netto di pertinenza di terzi	35.985.763,89	1.415.268,40	34.570.495,49
A_SPP_AIVa - Fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi	35.558.935,60	1.376.980,50	34.181.955,10
A_SPP_AIVb - Risultato economico dell'esercizio di pertinenza di terzi	426.828,29	38.287,90	388.540,39

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

15.8.2.2 Le principali voci di bilancio consolidato

La Regione Emilia Romagna con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 31 del 24 novembre 2020 approva le proposte contenute nella deliberazione di Giunta regionale n. 1451 del 26 ottobre 2020 avente ad oggetto "Bilancio consolidato della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2019".

Nella tavola che segue si rappresentano i valori delle principali voci di Conto economico e Stato patrimoniale.

Tavola n. 15.16

Bilancio consolidato esercizio 2019			
(valori in euro)			
CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO	ANNO 2019	ANNO 2018	Differenza
A) Componenti positivi della gestione	11.896.489.355,36	11.643.239.758,47	253.249.596,89
B) Componenti negativi della gestione	11.416.639.287,32	11.214.829.399,45	201.809.887,87
<i>Diff. Fra componenti positivi e negativi (A-B)</i>	479.850.068,04	428.410.359,02	51.439.709,02
C) Proventi ed oneri finanziari			
Proventi finanziari	3.137.597,08	6.634.407,18	-3.496.810,10
Oneri Finanziari	52.246.743,39	55.746.833,16	-3.500.089,77
<i>Totale lett. C)</i>	-49.109.146,31	-49.112.425,98	3.279,67
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	19.386.601,06	759.115,56	18.627.485,50
E) Proventi ed oneri straordinari			
Proventi straordinari	58.863.438,38	120.333.378,90	-61.469.940,52
Oneri straordinari	37.623.956,84	15.038.556,24	22.585.400,60
<i>Totale lett. E)</i>	21.239.481,54	105.294.822,66	-84.055.341,12
<i>Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)</i>	471.367.004,33	485.351.871,26	-13.984.866,93
Imposte	14.349.295,07	15.390.170,34	-1.040.875,27
RISULTATO DELL'ESERCIZIO (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)	457.017.709,26	469.961.700,92	-12.943.991,66
<i>Risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi</i>	426.828,29	-345.658,94	772.487,23
STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO	ANNO 2019	ANNO 2018	
A) Totale Crediti vs Partecipanti	46,00	0,00	46,00
B) Totale Immobilizzazioni	1.198.651.681,45	1.177.268.432,48	21.383.248,97
C) Totale Attivo Circolante	5.381.335.216,79	5.669.919.074,01	-288.583.857,22
D) Ratei e Risconti	23.313.340,03	18.716.269,14	4.597.070,89
<i>Totale Attivo</i>	6.603.300.284,27	6.865.903.775,63	-262.603.491,36
A) Patrimonio netto (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)	-360.573.186,69	-801.135.492,24	440.562.305,55
B) Fondi per rischi ed oneri	91.829.290,30	90.619.348,50	1.209.941,80
C) Trattamento di fine rapporto	14.035.023,40	14.228.602,67	-193.579,27
D) Debiti	5.696.075.621,87	6.306.334.930,41	-610.259.308,54
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti	1.161.933.535,39	1.255.856.386,29	-93.922.850,90
<i>Totale Passivo</i>	6.603.300.284,27	6.865.903.775,63	-262.603.491,36
Conti d'ordine	997.881.276,10	1.031.899.328,76	-34.018.052,66

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

Nella tavola che segue si rappresenta il Patrimonio netto, il Fondo di dotazione e il risultato di esercizio di pertinenza di terzi.

Tavola n. 15.17

Bilancio consolidato esercizio 2019		
	(valori in euro)	
	ANNO 2019	ANNO 2018
A) Patrimonio netto (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)	-360.573.186,69	-801.135.492,24
Patrimonio netto di pertinenza di terzi	35.985.763,89	33.592.483,84
Fondo di dotazione	-1.287.324.610,47	-1.745.037.179,88
Risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi	426.828,29	-345.658,94
	ANNO 2019	ANNO 2018
RISULTATO DELL'ESERCIZIO (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)	457.017.709,26	469.961.700,92
Risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi	426.828,29	-345.658,94

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

Come si evince dalle tavole nn. 15.17 e 15.18, che precedono, il patrimonio netto risulta negativo e pari ad euro 360.573.186,69 nel 2018 ed euro 801.135.492,24 nel 2019. Tale numero negativo deriva in gran parte dal valore del Fondo di dotazione della Regione che nel 2018 ammonta a – 1.766.753.873,33 nel 2019 a – 1.310.591.488,74 e nel 2020 a – 952.107.059,92 (valori acquisiti dall'esame del documento contabile Stato patrimoniale della Regione, allegato al rendiconto regionale).

La Regione a livello di bilancio consolidato consegue per l'esercizio 2019 un risultato positivo pari ad euro 457.017.709,26, leggermente in calo rispetto a quello del 2018 che era di euro 469.961.700,92 (differenza in negativo di euro 12.943.991,66), nonostante il 2019 segni un incremento del differenziale fra componenti positivi della gestione e quelli negativi (A-B) pari a euro 51.439.709,02.

Il risultato della gestione finanziaria per l'anno 2019 migliora di euro 3.279,67 rispetto a quello del 2018. Si rileva che gli oneri finanziari ammontano ad euro 52.246.743,39 nel 2019 ed euro 55.746.833,16 nel 2018. Dall'esame della nota integrativa emerge che "il 96% del totale degli oneri finanziari consolidati deriva dal Rendiconto consolidato di Regione. La voce interessi e altri oneri finanziari comprende gli interessi passivi sui mutui, prestiti obbligazionari e strumenti derivati in particolare: oneri finanziari derivanti da contratti di swap; interessi e spese per il rimborso di prestiti obbligazionari; interessi e spese sui mutui per il finanziamento di interventi nel settore dei trasporti; interessi e spese sui mutui per il finanziamento di quota parte della maggior spesa sanitaria; interessi e spese sui mutui per interventi finalizzati alla valorizzazione e allo sviluppo della mobilità ciclistica; interessi e spese sui mutui per il finanziamento degli interventi urgenti in materia di protezione; interessi passivi per le anticipazioni di liquidità dallo stato. Come lo scorso anno, si evidenzia che il valore degli interessi passivi della Regione è in calo circa del 6%. Per quanto attiene gli altri componenti il Perimetro di consolidamento, è opportuno sottolineare che per sei, tra agenzie, aziende e istituti, non si rilevano, sui corrispondenti bilanci, oneri finanziari mentre per la maggior parte dei restanti enti strumentali o società tali costi, seppur presenti, risultano essere di modesta entità. Il valore maggiore, dopo la Regione, è quello registrato da TPER per un importo di € 1.120.036,40 costituiti principalmente da oneri per un prestito obbligazionario. Per quanto riguarda ISRT, il dettaglio sugli oneri finanziari è il seguente: interessi su mutui € 398.694,00, oneri e commissioni bancarie e postali € 13.977,00, fidejussioni e oneri € 14.346,00,

interessi passivi v/fornitori € 73.632, interessi passivi di mora e interessi passivi e v/erario per ravvedimenti € 463,00, commissioni bancarie di affidamento € 6.000,00 e perdite su cambi € 1.292,00 per un totale di € 508.404,00. Per FER gli oneri finanziari sono composti da interessi e altri oneri finanziari verso banche € 243.101,00, altri oneri € 106.436,00 e utili e perdite su cambi € 2,00”.

La gestione straordinaria nel 2019 consegue un risultato positivo pari ad euro 21.239.481,54 e nel 2018 di euro 105.294.822,66, con un differenziale negativo pari ad euro 84.055.341,12. Si rileva come i risultati della gestione straordinaria siano intrinsecamente variabili da un esercizio all’altro, considerata la natura delle voci che rientrano in tale gestione.

Per quanto concerne lo Stato patrimoniale si registra una importante diminuzione della voce “C) totale attivo circolante” che da euro 5.669.919.074,01 del 2018 passa ad euro 5.381.335.216,79 nel 2019, con un differenziale negativo di euro 288.583.857,22.

Si evidenzia una riduzione della voce “D) debiti” che da euro 6.306.334.930,41 nel 2018 passa ad euro 5.696.075.621,87 nel 2019 (con un differenziale positivo in termini di riduzione del debito pari ad euro 610.259.308,54). Gli interessi passivi, rilevati nel Conto economico, nel 2018 erano pari ad euro 55.560.705,16 e nel 2019 ammontano ad euro 51.672.946,92 con una riduzione pari ad euro 3.887.758,24.

15.9 Attività preliminari alla predisposizione del Bilancio consolidato esercizio finanziario 2020

Con nota prot. 3636/2021 è stato richiesto alla Regione di riferire in ordine alle attività preliminari al Bilancio consolidato riferito all’esercizio 2020.

La Regione con nota prot. 4178/2021 riferisce indicando che con delibera di Giunta regionale n. 2005 del 28 dicembre 2020, sono stati approvati gli elenchi contenenti il Gruppo Amministrazione Pubblica e gli enti inclusi nel Perimetro di consolidamento, come previsto dal paragrafo 3.1 del Principio contabile 4/4 del d.lgs. n. 118/2011.

L’ente prosegue indicando che nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 3.2 del medesimo Principio contabile applicato, con Prot. 0025336.U del 13 gennaio 2021, è stata comunicata agli Enti, alle Aziende e alle Società la loro inclusione nel Perimetro di consolidamento ed informando che sono state elaborate le direttive da impartire agli enti per la predisposizione dei documenti da trasmettere ai fini dell’elaborazione del Bilancio consolidato 2020 e sono state trasmesse ai soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento con Prot. 0096673.U del 04/02/2021¹¹².

Come indicato ai punti 15.2.2 e 15.3.2, fra i soggetti inclusi nel GAP per il Bilancio consolidato esercizio 2020 vi rientra anche ATER fondazione. Il Perimetro di consolidamento per l’esercizio 2020 è il medesimo di quello in esame (ATER fondazione non viene inclusa nel perimetro e quale motivazione della mancata inclusione l’ente nel testo deliberativo suddetto indica “Irrilevante, parametri inferiori al 3% rispetto alla posizione finanziaria ed economica della capogruppo”).

¹¹² L’ente informa, altresì, che oltre alla trasmissione delle direttive, ha organizzato degli incontri di approfondimento (in *webconference*) con le Agenzie, le Aziende, gli Istituti e le Società partecipati e l’Assemblea Legislativa. Durante gli incontri sono state analizzate puntualmente le direttive e sono stati forniti chiarimenti. In particolare, sono stati condivisi i contenuti delle direttive con particolare attenzione ai materiali richiesti, alle modalità di trasmissione, alla necessità di rispettare le scadenze indicate. Infine, saranno aperte a breve le rilevazioni tramite SIP per richiedere agli enti inclusi nel Perimetro di consolidamento la trasmissione dei documenti e delle informazioni, già elencati nelle Direttive trasmesse, necessari per l’elaborazione del Bilancio consolidato 2020.



15.10 Conclusioni e criticità

Con nota protocollo n. 3636/2021 è stato richiesto alla Regione di riferire in ordine ad eventuali situazioni di critiche o di attenzione emerse a seguito del consolidamento, non considerate nei bilanci oggetto del consolidamento, e le misure attuate per fronteggiare la situazione anche in previsione dei futuri esercizi.

La Regione con nota protocollo n. 4178/2021 riferisce che “Il Bilancio consolidato 2019 è stato redatto nei tempi previsti e si è riscontrata la collaborazione da parte di tutti gli enti inclusi nel Perimetro e delle strutture regionali coinvolte. A seguito del consolidamento, non sono emerse situazioni critiche o che necessitino di specifica attenzione. Il Bilancio consolidato 2019 è stato analizzato anche dal Collegio dei Revisori della Regione, che, nella propria Relazione del 10 novembre 2020, non ha formulato eccezioni”.

Dall’esame della relazione del Collegio regionale dei revisori dei conti sulla proposta di deliberazione di approvazione dello schema di Bilancio consolidato per l’esercizio 2019 emerge che in tema di “rilievi, considerazioni e proposte” (punto 6) l’organo collegiale “terminata l’analisi [...] rileva che: ■ il Bilancio consolidato 2019 della Regione Emilia-Romagna è stato redatto secondo gli schemi previsti dall’Allegato n. 11 al D.Lgs. n. 118/2011 e la Relazione sulla gestione consolidata comprensiva della Nota Integrativa contiene le informazioni necessarie per una completa informativa; ■ il Perimetro di consolidamento risulta correttamente determinato; ■ la procedura di consolidamento, sulla base dei controlli effettuati con il metodo del campionamento, risulta complessivamente conforme al Principio contabile applicato concernente il Bilancio consolidato di cui all’Allegato n. 4/4 al D.Lgs. n.118/2011, ai principi contabili generali civilistici e a quelli emanati dall’Organismo Nazionale di Contabilità (OIC)” e (conclusioni punto 7) “[...] tenuto conto di tutto quanto sin qui esposto e rilevato e di quanto emerso dai colloqui intercorsi con i diversi Responsabili della Regione, ai sensi degli artt. 11-bis e 68 del D.Lgs. n. 118/2011, attesta la corrispondenza del Bilancio consolidato dell’esercizio finanziario 2019 della Regione Emilia-Romagna alle risultanze della gestione e ritiene di poter proporre l’approvazione di quest’ultimo”.

In relazione a quanto precede, la Sezione rileva che l’approvazione del bilancio consolidato della Regione per l’esercizio 2019 è avvenuta prima della conciliazione dei rapporti di debito/credito con diversi soggetti inclusi nel perimetro del consolidamento, mentre per due società partecipate (FER srl e Tper spa) le suddette operazioni ad oggi non sono ancora completate (v. anche *supra* punto 12.4.1.). A tale riguardo, non è stato possibile effettuare, in sede istruttoria, una piena verifica delle singole operazioni di elusione tra la Regione e tali ultime due società.



APPENDICE

MONITORAGGIO SALDO DI BILANCIO 2020 (Art. 1 comma 469 e seguenti, della legge n. 232/2016) REGIONE EMILIA-ROMAGNA

(importi in migliaia di euro)		
SEZIONE 1: VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (art. 1, comma 466 Legge di stabilità 2017)	ACCERTAMENTI/ IMPEGNI al 31.12.2020	CASSA al 31.12.2020 (facoltativo) (2)
A1) Avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura di impegni esigibili dei titoli 1 - 2 - 3	(+)	87.906,00
A2) avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura del fondo pluriennale vincolato relativo ai titoli di spesa 1-2-3	(+)	68.195,00
A) Avanzo di amministrazione effettivamente utilizzato (A1+A2)	(+)	156.101,00
B1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	219.448,00
B2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	422.801,00
B3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)	
B4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto 2019	(+)	8.698,00
B) Fondo pluriennale vincolato di entrata (B1 + B2 + B3 - B4)	(+)	633.551,00
C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	10.213.155,00
D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica	(+)	1.281.973,00
E) Titolo 3 - Entrate extratributarie	(+)	351.493,00
F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale	(+)	262.971,00
G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	147.297,00
G 1) Contributo per la riduzione del debito delle regioni a statuto ordinario ex art.22 DL 157 del 30.11.2020.	(-)	21.266,00
H) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI (1)	(-)	
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	11.441.743,00
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	246.714,00
I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2)	(-)	11.688.457,00
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	436.378,00
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	464.829,00
L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2)	(-)	901.207,00
J1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	158.610,00
J2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)	
J) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (J=J1 + J2)	(-)	158.610,00
M) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)	(-)	-534.244,00
N) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI(1)	(-)	0,00
O) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI (0=1c+2e+3f+4f+5f)		
P) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (P=A+B+C+D+E+F+G-G1+H-I-L-J+M-N-O)		277.001,00
Q) OBIETTIVO DI SALDO (3)		71.268,00
R) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (R=P- Q)(4)		205.733,00

SEZIONE 2: ANALISI SPAZI FINANZIARI ACQUISITI E DEGLI INVESTIMENTI EFFETTUATI AI SENSI DELL'ART. 1, COMMI 833 e 834, L. 28 DICEMBRE 2018, n. 145		Dati gestionali COMPETENZA a tutto il 31 dicembre 2020 (stanziamenti FPV / accertamenti e impegni)
1) Spazi acquisiti nel 2020 con il patto di solidarietà nazionale orizzontale (art. 4 DPCM 21/2017)		
1a) impegni per investimenti esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti con i patti di solidarietà orizzontali		
1b) FPV c/cap. al netto del debito a valere degli spazi acquisiti con i patti di solidarietà orizzontali		
1c) Spazi acquisiti nel 2020 con il patto di solidarietà nazionale orizzontale non utilizzati		
2) Spazi acquisiti nel 2020 con il patto di solidarietà nazionale verticale - chiusura contabilità speciali nel 2018 e nel 2019 (articolo 1, comma 791, legge n. 205/2017)		
2a) impegni per investimenti diretti esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti a seguito della chiusura contabilità speciali nel 2018 (articolo 1, comma 791, legge n. 205/2017)		
2b) impegni per investimenti diretti esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti a seguito della chiusura contabilità speciali nel 2019 (articolo 1, comma 791, legge n. 205/2017)		
2c) FPV c/cap. al netto del debito a valere degli spazi acquisiti della chiusura contabilità speciali nel 2018 e nel 2019 (articolo 1, comma 791, legge n. 205/2017)		
2d) Spazi acquisiti nel 2020 con il patto di solidarietà nazionale verticale - chiusura contabilità speciali (articolo 1, comma 787, legge n. 205/2017) e non utilizzati		
3) Verifica, per l'esercizio 2020, dell'utilizzo spazi acquisiti nel 2019 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-ter, L. 232/2016 - tab.2)		
3a) impegni per nuovi investimenti diretti esigibili nel 2020, concernenti opere pubbliche, a valere degli spazi acquisiti nel 2019 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016, oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011.		
3b) impegni per altri nuovi investimenti diretti esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti nel 2019 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016 (non riguardanti opere pubbliche e NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011)		
3c) impegni per nuovi investimenti indiretti esigibili nel 2020, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, a valere degli spazi acquisiti nel 2019 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016, i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011.		
3d) impegni per altri nuovi investimenti indiretti esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti nel 2019 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016 (non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011)		
3e) FPV c/cap. di spesa 2020 al netto del debito per nuovi investimenti, diretti e indiretti, esigibili nel 2021-2023 a valere degli spazi acquisiti nel 2019 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016		
3f) Spazi acquisiti nel 2019 con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi (comma 495-ter, L. 232/2016) non utilizzati per investimenti esigibili nel 2020		
3g) Spazi acquisiti nel 2019 con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi (comma 495-ter L. 232/2016), non utilizzati per investimenti esigibili negli esercizi 2021-2023 - FPV di spesa(5)		
4) Verifica, per l'esercizio 2020, dell'utilizzo spazi acquisiti nel 2018 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-ter, L. 232/2016 - tab. 1)		
4a) impegni per investimenti diretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020 concernenti opere pubbliche a a valere degli spazi acquisiti nel 2018 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016 oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
4b) impegni per altri investimenti diretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti nel 2018 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016 non riguardanti opere pubbliche, NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
4c) impegni per investimenti indiretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, a valere degli spazi acquisiti nel 2018 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016 i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011.		
4d) impegni per altri investimenti indiretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti nel 2018 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016 non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
4e) FPV c/cap. di spesa 2020 al netto del debito per investimenti nuovi e aggiuntivi, diretti e indiretti, esigibili nel 2021-2022 a valere degli spazi acquisiti nel 2018 ai sensi del comma 495-ter L. 232/2016		
4f) Spazi acquisiti nel 2018 con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (comma 495-ter L. 232/2016) e non utilizzati con impegni esigibili 2020		
4g) Spazi acquisiti nel 2018 con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (comma 495-ter L. 232/2016), non utilizzati per investimenti esigibili negli esercizi 2021-2022 - FPV di spesa (6)		
5) Verifica, per l'esercizio 2020, dell'utilizzo spazi acquisiti nel 2017 con il patto di solidarietà nazionale verticale per nuovi investimenti (comma 495-bis, L. 232/2016)		
5a) impegni per investimenti diretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020 concernenti opere pubbliche a a valere degli spazi acquisiti nel 2017 ai sensi del comma 495-bis L. 232/2016 oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
5b) impegni per altri investimenti diretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti nel 2017 ai sensi del comma 495-bis L. 232/2016 non riguardanti opere pubbliche, NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
5c) impegni per investimenti indiretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, a valere degli spazi acquisiti nel 2017 ai sensi del comma 495-bis L. 232/2016 i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011.		
5d) impegni per altri investimenti indiretti nuovi e aggiuntivi esigibili nel 2020 a valere degli spazi acquisiti nel 2017 ai sensi del comma 495-bis L. 232/2016 non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
5e) FPV c/cap. di spesa 2020 al netto del debito per investimenti nuovi e aggiuntivi, diretti e indiretti, esigibili nel 2021-2022 a valere degli spazi acquisiti nel 2017 ai sensi del comma 495-bis L. 232/2016		
5f) Spazi acquisiti nel 2017 con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (comma 495-bis L. 232/2016) e non utilizzati con impegni esigibili 2020		
5g) Spazi acquisiti nel 2017 con il patto di solidarietà nazionale verticale per investimenti nuovi e aggiuntivi (comma 495-bis L. 232/2016) e non utilizzati per investimenti esigibili 2020 nell'esercizio 2021 - FPV di spesa (7)		
6) Verifica, per l'esercizio 2020, dell'utilizzo del contributo 2019 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 833 e 834 della L. n. 145 del 2018 (comma 839 Tabella 4)		
6a) impegni per investimenti diretti nuovi esigibili nel 2020 concernenti opere pubbliche di cui ai commi 833 e 834 della L.145/2018, oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011 .		
6b) impegni per altri investimenti diretti nuovi esigibili nel 2020 di cui ai commi 833 e 834 della L.145/2018, non riguardanti opere pubbliche, NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
6c) impegni per investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2020, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, di cui ai commi 833 e 834 della L.145/2018, i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011.		
6d) impegni per altri investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2020 ai commi 833 e 834 della L.145/2018, non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
6e) Investimenti esigibili nel 2020 non realizzati rispetto all'importo previsto per il 2020 dalla tabella 4 allegata alla legge n. 145/2018		
7) Verifica, per l'esercizio 2020, dell'utilizzo del contributo 2020 per nuovi investimenti diretti e indiretti di cui ai commi 835 e 836 della L. n. 145 del 2018 (comma 839 Tabella 5).		
7a) impegni per investimenti diretti nuovi esigibili nel 2020 concernenti opere pubbliche di cui ai commi 835 e 836 della L.145/2018, oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011 .		
7b) impegni per altri investimenti diretti nuovi esigibili nel 2020 di cui ai commi 835 e 836 della L.145/2018, non riguardanti opere pubbliche, NON oggetto del monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
7c) impegni per investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2020, concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche, di cui ai commi 835 e 836 della L.145/2018, i cui beneficiari sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011.		
7d) impegni per altri investimenti indiretti nuovi esigibili nel 2020 di cui ai commi 835 e 836 della L.145/2018, non concernenti contributi per la realizzazione di opere pubbliche e/o i cui beneficiari NON sono tenuti al monitoraggio BDAP-MOP di cui al D. Lgs n. 229/2011		
7e) Investimenti esigibili nel 2020 non realizzati rispetto all'importo previsto per il 2020 dalla tabella 5 allegata alla legge n. 145/2018		
Note		
1) Gli importi riguardanti gli spazi finanziari acquisiti o ceduti nel 2020 attraverso i patti nazionali sono inseriti automaticamente dall'applicativo web del pareggio sulla base delle informazioni del modello 90B/20.		
2) La trasmissione dei dati di cassa al 31 dicembre 2020 è facoltativa ai sensi dell'articolo 1, comma 479, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232		
3) L'obiettivo Q è inserito automaticamente dall'applicativo web, per un importo pari al contributo alla finanza pubblica di cui all'articolo 1, comma 841, lettera a), L. 145/2018 incrementato delle risorse derivanti dalla chiusura, nel 2020, delle contabilità speciali in materia della protezione civile non utilizzate nel corso del medesimo esercizio, da programmare entro il 20 gennaio 2021 per investimenti ai sensi dell'art. 1, commi 789 e 790 della legge n. 205 del 2017 . L'obiettivo in termini di cassa è sempre pari a 0.		
4) L'ente è in equilibrio di bilancio se la differenza tra il saldo conseguito e l'obiettivo è pari a 0 o positivo.		

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Allegato B - Modello 2C/20
Saldo di bilancio 2020 (Art. 1, comma 463 e seguenti, della legge n. 232/ 2016)
PROSPETTO per la CERTIFICAZIONE della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2020
da trasmettere entro il termine perentorio del 31 marzo 2021

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

VISTI i risultati della gestione di competenza finanziaria dell'esercizio 2020;
VISTE le informazioni sul monitoraggio degli equilibri tra entrate e spese finali 2020 trasmesse da questo Ente all'apposito sito web

SI CERTIFICANO LE SEGUENTI RISULTANZE:
Importi in migliaia di euro

RISULTATI 2020		dati di competenza finanziaria	dati di cassa (facoltativo)
A	AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	156.101	0
B	FONDO PLURIENNALE VINCOLATO DI ENTRATA	633.551	0
C+D+ E+F+ G-G1	ENTRATE FINALI	12.235.623	12.631.945
H	TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI		0
I+L+J	SPESE FINALI	12.748.274	11.650.090
M	SALDO ANTICIPAZIONE FINANZIAMENTO SANITA' (solo ai fini di cassa)		-534.244
N	TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI	0	0
O	SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI	0	0
P	SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA P=A+B+C+D+E+F+G-G1+H-I-L-J +M-N-O)	277.001	447.611
Q	OBBIETTIVO DI SALDO	71.268	0
R	DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBBIETTIVO (R= P-Q)	205.733	447.611

Sulla base delle predette risultanze si certifica che nell'esercizio 2020:

- è stato conseguito l'obiettivo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali (R è pari a 0 o positivo)
- l'obiettivo di competenza finanziaria è stato conseguito lasciando spazi finanziari inferiori all'1% degli accertamenti delle entrate finali (1)
- è stato conseguito anche il saldo di cassa tra entrate finali e spese finali di cui al comma 479, L. 232/2016 (R è pari a 0 o positivo) (1)
- non è stato conseguito l'obiettivo di competenza finanziaria tra entrate finali e spese finali (R è negativo - si applicano le sanzioni di cui al comma 475, L. 232/2016)
- il mancato conseguimento dell'obiettivo di competenza finanziaria è inferiore al 3% degli accertamenti delle entrate finali (si applicano le sanzioni di cui al comma 476, L. 232/2016)
- gli spazi acquisiti nell'esercizio sono stati utilizzati per una percentuale inferiore al 90% (l'ente non può beneficiare di spazi finanziari nell'esercizio 2020)
- gli impegni esigibili nel 2020 per nuovi investimenti effettuati a valere degli spazi di cui all'art. 1, comma 495-ter, L. 232/2016 acquisiti nel 2019 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui ai commi 475)
- gli impegni esigibili nel 2020 per nuovi investimenti effettuati a valere degli spazi di cui all'art. 1, comma 495-ter, L. 232/2016 acquisiti nel 2018 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui ai commi 475)
- gli impegni esigibili nel 2020 per gli investimenti nuovi e aggiuntivi effettuati a valere degli spazi di cui all'art. 1, comma 495-bis, L. 232/2016, acquisiti nel 2017 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui ai commi 475)
- gli impegni esigibili nel 2020 per gli investimenti nuovi di cui all'art. 1, commi 833-834, L. 145/2018 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui al comma 840)
- gli impegni esigibili nel 2020 per gli investimenti nuovi di cui all'art. 1, comma 835-836, L. 145/2018 sono stati registrati (altrimenti si applicano le sanzioni di cui al comma 840)"

IL PRESIDENTE

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO FINANZIARIO

Organo Revisione

Fonte: Regione Emilia-Romagna



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.F

INDICE DELLE TAVOLE

Tavola n. 2.1	123
Tavola n. 2.2	124
Tavola n. 2.3	139
Tavola n. 2.4	142
Tavola n. 2.5	143
Tavola n. 3.1	153
Tavola n. 3.2	153
Tavola n. 3.3	154
Tavola n. 3.4	154
Tavola n. 3.5	159
Tavola n. 3.6	160
Tavola n. 3.7	164
Tavola n. 3.8	166
Tavola n. 3.9	167
Tavola n. 3.10	172
Tavola n. 3.11	174
Tavola n. 3.12	178
Tavola n. 3.13	181
Tavola n. 3.14	182
Tavola n. 3.15	185
Tavola n. 3.16	185
Tavola n. 3.17	189
Tavola n. 3.18	201
Tavola n. 3.19	206
Tavola n. 3.20	209
Tavola n. 3.21	210
Tavola n. 3.22	219
Tavola n. 4.1	231
Tavola n. 4.2	233
Tavola n. 4.3	235
Tavola n. 4.4	237
Tavola n. 4.5	241
Tavola n. 4.6	242
Tavola n. 4.7	243
Tavola n. 4.8	244
Tavola n. 4.9	247
Tavola n. 4.10	248
Tavola n. 4.11	249
Tavola n. 4.12	252
Tavola n. 5.1	254
Tavola n. 5.2	255
Tavola n. 5.3	256

Tavola n. 5.4.....	259
Tavola n. 5.5.....	261
Tavola n. 5.6.....	262
Tavola n. 5.7.....	263
Tavola n. 5.8.....	264
Tavola n. 5.9.....	265
Tavola n. 5.10.....	266
Tavola n. 5.11.....	266
Tavola n. 6.1.....	270
Tavola n. 6.2.....	271
Tavola n. 6.3.....	272
Tavola n. 6.4.....	275
Tavola n. 6.5.....	276
Tavola n. 6.6.....	277
Tavola n. 6.7.....	277
Tavola n. 6.8.....	278
Tavola n. 6.9.....	279
Tavola n. 7.1.....	283
Tavola n. 7.2.....	283
Tavola n. 7.3.....	284
Tavola n. 7.4.....	286
Tavola n. 7.5.....	288
Tavola n. 7.6.....	290
Tavola n. 8.1.....	296
Tavola n. 8.2.....	297
Tavola n. 8.3.....	297
Tavola n. 8.4.....	298
Tavola n. 8.5.....	298
Tavola n. 8.6.....	300
Tavola n. 8.7.....	301
Tavola n. 8.8.....	302
Tavola n. 8.9.....	302
Tavola n. 8.10.....	304
Tavola n. 8.11.....	305
Tavola n. 9.1.....	310
Tavola n. 9.2.....	314
Tavola n. 9.3.....	315
Tavola n. 10.1.....	327
Tavola n. 10.2.....	328
Tavola n. 11.1.....	343
Tavola n. 11.2.....	349
Tavola n. 11.3.....	350
Tavola n. 11.4.....	350
Tavola n. 11.5.....	352

Tavola n. 11.6.....	353
Tavola n. 11.7.....	354
Tavola n. 11.8.....	355
Tavola n. 11.9.....	357
Tavola n. 11.10.....	358
Tavola n. 11.11.....	359
Tavola n. 11.12.....	360
Tavola n. 11.13.....	362
Tavola n. 11.14.....	363
Tavola n. 11.15.....	363
Tavola n. 11.16.....	365
Tavola n. 11.17.....	367
Tavola n. 11.18.....	372
Tavola n. 11.19.....	373
Tavola n. 11.20.....	374
Tavola n. 11.21.....	375
Tavola n. 11.22.....	375
Tavola n. 11.23.....	376
Tavola n. 11.24.....	377
Tavola n. 11.25.....	378
Tavola n. 11.26.....	379
Tavola n. 11.27.....	379
Tavola n. 11.28.....	381
Tavola n. 11.29.....	383
Tavola n. 11.30.....	383
Tavola n. 11.31.....	388
Tavola n. 11.32.....	389
Tavola n. 11.33.....	390
Tavola n. 11.34.....	392
Tavola n. 11.35.....	393
Tavola n. 11.36.....	394
Tavola n. 11.37.....	396
Tavola n. 11.38.....	396
Tavola n. 11.39.....	404
Tavola n. 11.40.....	405
Tavola n. 11.41.....	413
Tavola n. 11.42.....	415
Tavola n. 11.43.....	419
Tavola n. 11.44.....	420
Tavola n. 11.45.....	420
Tavola n. 11.46.....	421
Tavola n. 12.1.....	423
Tavola n. 12.2.....	424
Tavola n. 12.3.....	425

Tavola n. 12.4.....	426
Tavola n. 12.5.....	427
Tavola n. 12.6.....	436
Tavola n. 12.7.....	437
Tavola n. 12.8.....	438
Tavola n. 12.9.....	447
Tavola n. 12.10.....	448
Tavola n. 12.11.....	448
Tavola n. 12.12.....	449
Tavola n. 12.13.....	449
Tavola n. 12.14.....	450
Tavola n. 12.15.....	452
Tavola n. 12.16.....	453
Tavola n. 12.17.....	454
Tavola n. 13.1.....	459
Tavola n. 13.2.....	459
Tavola n. 13.3.....	460
Tavola n. 13.4.....	462
Tavola n. 13.5.....	464
Tavola n. 13.6.....	468
Tavola n. 13.7.....	470
Tavola n. 13.8.....	471
Tavola n. 13.9.....	474
Tavola n. 13.10.....	475
Tavola n. 13.11.....	476
Tavola n. 13.12.....	477
Tavola n. 13.13.....	479
Tavola n. 13.14.....	481
Tavola n. 13.15.....	484
Tavola n. 13.16.....	486
Tavola n. 13.17.....	487
Tavola n. 13.18.....	488
Tavola n. 13.19.....	489
Tavola n. 13.20.....	493
Tavola n. 13.21.....	494
Tavola n. 13.22.....	495
Tavola n. 13.23.....	495
Tavola n. 13.24.....	497
Tavola n. 13.25.....	498
Tavola n. 13.26.....	499
Tavola n. 13.27.....	500
Tavola n. 13.28.....	505
Tavola n. 14.1.....	514
Tavola n. 14.2.....	515

Tavola n. 14.3	516
Tavola n. 14.4	516
Tavola n. 14.5	517
Tavola n. 14.6	517
Tavola n. 14.7	517
Tavola n. 14.8	517
Tavola n. 14.9	519
Tavola n. 14.10.....	519
Tavola n. 14.11.....	522
Tavola n. 14.12.....	524
Tavola n. 14.13.....	525
Tavola n. 14.14.....	526
Tavola n. 14.15.....	527
Tavola n. 14.16.....	527
Tavola n. 14.17.....	529
Tavola n. 14.18.....	530
Tavola n. 14.19.....	537
Tavola n. 14.20	542
Tavola n. 14.21.....	548
Tavola n. 14.22	550
Tavola n. 14.23	551
Tavola n. 14.24	557
Tavola n. 14.25	559
Tavola n. 14.26	559
Tavola n. 14.27	560
Tavola n. 14.28	561
Tavola n. 14.29	562
Tavola n. 14.30	563
Tavola n. 14.31.....	566
Tavola n. 14.32.....	570
Tavola n. 14.33.....	571
Tavola n. 14.34	573
Tavola n. 14.35	575
Tavola n. 14.36	577
Tavola n. 14.37	578
Tavola n. 14.38	585
Tavola n. 14.39	588
Tavola n. 14.40	594
Tavola n. 14.41.....	599
Tavola n. 14.42	599
Tavola n. 14.43	600
Tavola n. 14.44	601
Tavola n. 14.45	612
Tavola n. 14.46	612



Tavola n. 14.47.....	615
Tavola n. 14.48.....	616
Tavola n. 14.49.....	617
Tavola n. 14.50.....	617
Tavola n. 14.51.....	618
Tavola n. 14.52.....	625
Tavola n. 14.53.....	625
Tavola n. 14.54.....	626
Tavola n. 14.55.....	630
Tavola n. 14.56.....	631
Tavola n. 14.57.....	632
Tavola n. 14.58.....	632
Tavola n. 15.1.....	636
Tavola n. 15.2.....	638
Tavola n. 15.3.....	639
Tavola n. 15.4.....	642
Tavola n. 15.5.....	643
Tavola n. 15.6.....	647
Tavola n. 15.7.....	649
Tavola n. 15.8.....	653
Tavola n. 15.9.....	654
Tavola n. 15.10.....	656
Tavola n. 15.11.....	658
Tavola n. 15.12.....	659
Tavola n. 15.13.....	661
Tavola n. 15.14.....	663
Tavola n. 15.15.....	663
Tavola n. 15.16.....	664
Tavola n. 15.17.....	665



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.069967.F



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.069967.F



r_emi.ro.Giunta - Prot. 21/07/2021.0669967.F

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

