

Deliberazione n. 177/2022/FRG



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	primo referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 1° dicembre 2022

Esame del rendiconto per l'esercizio 2021 e del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per il triennio 2022-2024, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

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

VISTA la legge regionale 28 dicembre 2021, n. 21, «Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2022-2024»;



VISTA la legge regionale 28 luglio 2022, n.8, «Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2021»;

VISTA la legge regionale 28 luglio 2022, n. 10, «Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2022-2024»;

VISTE la deliberazione n. 11/2022/INPR del 3 febbraio 2022, con la quale la Sezione ha approvato il programma di controllo per l'anno 2022;

VISTE la deliberazione n. 105/2022/PARI del 15 luglio 2022 con la quale la Sezione ha parificato il rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2021 e la relazione allegata alla suddetta deliberazione ai sensi dell'art. 1, co. 5, del d.l. n. 174/2012;

VISTE le linee guida per le relazioni del collegio dei revisori dei conti sui rendiconti delle regioni e delle province autonome per l'esercizio 2021, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2022/INPR;

VISTE le linee guida per la redazione del collegio dei revisori sul bilancio di previsione 2022-2024 delle regioni, approvate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 3/SEZAUT/2022/INPR;

CONSIDERATO che dette linee guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza della Regione Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER n. 3341 del 7 luglio 2022 e prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER n. 4684 del 2 settembre 2022;

VISTA la nota del presidente della Sezione prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER n. 3341 del 7 luglio 2022 e prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER n. 4684 del 2 settembre 2022 con la quale si richiedeva la trasmissione delle relazioni del Collegio dei revisori dei conti sul bilancio di previsione 2022-2024 e sul rendiconto 2021, rispettivamente entro il 15 settembre e 7 ottobre 2022;

ESAMINATE le relazioni così inviate;

VISTA le note prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006372 dell'11 ottobre 2022 e prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006503 del 18 ottobre 2022 con le quali il magistrato istruttore chiedeva notizie e chiarimenti alla Regione;

VISTE le deduzioni fatte pervenire a firma del Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del collegio dei revisori dei conti, acquisite al prot. SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006723, SEZ_CON_EMI-SC_ER-0006816 e SEZ_CON_EMI-SC_ER-0008090;

RITENUTA l'integrazione del contraddittorio con la Regione, in considerazione della documentazione trasmessa su richiesta del magistrato istruttore che non richiede chiarimenti ulteriori;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 89 del 30 novembre 2022 con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio del 1° dicembre 2022;

UDITO il relatore Marco Scognamiglio;

Ritenuto in

FATTO

1. La Sezione, con deliberazione n. 105/2022/PARI del 15 luglio 2022, ha parificato il rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2020.

2. Nella relazione, allegata alla decisione di parifica ai sensi dell'art. 1 co. 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, la Sezione ha formulato, in particolare, i seguenti rilievi.

2.1. Le risultanze del conto economico hanno evidenziato che l'importo dell'incremento di valore degli enti e delle società partecipate, derivante dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, imputato alle componenti positive del conto economico (pari ad euro 5.173.310,81) non era coerente con il principio contabile concernente la contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118) modificato dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 1° settembre 2021. Sulla base di tale principio, infatti, gli eventuali incrementi al valore delle partecipazioni in società controllate, valutate utilizzando il metodo del patrimonio netto, non transitano più nel conto economico come componente positiva di reddito dell'esercizio ma «devono determinare l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all'utilizzo del metodo del patrimonio, ed hanno come contropartita l'incremento della partecipazione azionaria».

La Regione, non facendo corretta applicazione di detto principio contabile, aveva inizialmente rappresentato il risultato dell'esercizio 2021, erroneamente, in euro 211.974.515,31 in luogo di euro 206.801.240,50.

In relazione allo stato patrimoniale passivo, la riscontrata sovrastima del risultato economico dell'esercizio (componente III dell'aggregato A) e la sottostima di pari importo delle riserve (componente II dell'aggregato A), si compensano e non alterano il valore finale (negativo) del patrimonio netto.

La Giunta regionale ha fornito assicurazioni circa la presentazione di un emendamento per intervenire sul dato contabile indicato, presentando apposita

nota e riconfermandone i contenuti in occasione del contraddittorio finale propedeutico al giudizio di parifica, svoltosi in data 8 luglio 2022.

Dall'esame della legge regionale 28 luglio 2022, n. 8, di approvazione del rendiconto generale per il 2021, risulta emendato l'art.10, comma 1, e il risultato economico dell'esercizio 2021 è stabilito in euro 206.801.204,50; sono stati inoltre sostituiti gli allegati (rispettivamente n. 8 e 10) contenenti il conto economico e lo stato patrimoniale passivo ed è stata modificata la relazione sulla gestione.

2.2. Nell'analisi sulla gestione dei residui la Sezione ha riscontrato un incremento, alla fine del 2021, dei residui attivi con anzianità superiore a cinque anni ed ha svolto le proprie verifiche su un campione di tali poste contabili con esercizio di formazione antecedente il 2016. L'esame ha riguardato, fra l'altro, un residuo pari a oltre 50 mln di euro (esercizio finanziario 2004) derivante da contributi agli investimenti sotto forma di mutuo con oneri a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto. Si tratta di fondi a disposizione presso la Cassa depositi e prestiti erogati all'effettuazione della spesa. Non sono emerse irregolarità in ordine alla conservazione in bilancio della posta contabile visto che, secondo quanto riferito, il mutuo di cui sopra scade il 31 dicembre 2035 e quindi c'è tempo fino a tale data per la realizzazione delle opere. Sotto il profilo gestionale la Sezione ha rilevato che i ritardi, ammessi dalla stessa struttura regionale, evidenziati nel corso della adunanza in contraddittorio, esigono una migliorata efficienza e rapidità al fine di evitare il ripetersi del fenomeno patologico della restituzione delle somme ricevute al bilancio del Ministero, come peraltro avvenuto nel precedente esercizio per una posta del tutto analoga pari a 55,28 mln di euro relativa alla medesima opera, eliminata dalle scritture contabili in quanto la mancata attivazione delle spese aveva determinato la restituzione del finanziamento.

2.3. Nell'ambito dell'esame sull'utilizzo dei fondi UE è emerso che a seguito della riprogrammazione dei fondi strutturali per l'emergenza covid-19 di cui all'art.242 del d.l. 19 maggio 2020 n. 34 agli interventi, già identificati nei programmi operativi FESR ed FSE, non più sostenuti da risorse comunitarie, è stata garantita la copertura integrale, grazie alle risorse del FSC (Fondo Sviluppo e Coesione) rese disponibili dal Governo. La Regione ha evidenziato di aver contabilizzato come residui attivi pari a euro 147.453.000,00 le risorse statali la cui richiesta di trasferimento è ancora in corso, prevedendo di trasmettere richieste di anticipazione entro la fine del 2022.

2.4. Nell'ambito dell'analisi dei trasferimenti finanziari effettuati dalla

Regione agli organismi partecipati, con riferimento alla società Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l (di seguito anche FER), la Regione aveva informato circa la previsione di incremento dell'importo da riconoscere alla società per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale. Per il contratto di programma 2021, alla FER, tenuto conto anche della copertura della perdita di esercizio evidenziata nel 2020, è stato riconosciuto un contributo complessivo di euro 17.500.000,00. Al riguardo, la Sezione si è riservata ulteriori approfondimenti.

2.5. Per quanto concerne la sanità regionale, nell'ambito del piano di potenziamento della rete ospedaliera, la Sezione ha rilevato che rispetto al 31 dicembre 2020 il numero di posti letto di terapia intensiva è rimasto invariato (n. 605) e che, pertanto, come per il 2020, anche nel 2021 restavano da realizzare n. 41 posti letto, al fine di raggiungere l'obiettivo finale di 646 posti letto. In merito alla riconversione di posti letto di area medica in posti letto di terapia pneumologia/semi-intensiva, nonostante un avanzamento dei lavori (da n. 387 nel 2020 a n. 476 nel 2021), la Sezione ha registrato la mancanza di 114 posti letto al raggiungimento dell'obiettivo finale (n. 590).

3. La Sezione, nell'ambito delle attività di controllo per l'anno 2022, ha esaminato il bilancio preventivo della Regione Emilia-Romagna per il triennio 2022-2024, l'assestamento e la prima variazione generale al bilancio di previsione, i pareri del collegio dei revisori sul progetto di legge di approvazione del bilancio di previsione e sul progetto di legge di assestamento nonché le relazioni relative al rendiconto per l'esercizio 2021 ed al bilancio di previsione per il triennio 2022-2024, redatte ed inviate a questa Sezione regionale di controllo secondo le procedure di cui all'art.1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, richiamato dall'art.1, comma 3, del d.l. n. 174/2012.

4. Dall'esame della documentazione risulta la situazione contabile compendiate nelle seguenti tabelle.

4.1. EQUILIBRI DI BILANCIO

Bilancio di previsione

	2022	2023	2024
A) Equilibrio di parte corrente	150.392.932,32	150.017.217,79	113.818.151,79
B) Equilibrio di parte capitale	-150.392.932,32	-150.017.217,79	-113.818.151,79
C) Saldo delle partite finanziarie	-528.500	-30.000	-30.000
Equilibrio finale (D=A+B)	0	0	0

Bilancio di previsione aggiornato a seguito dell'assestamento

	2022	2023	2024
A) Equilibrio di parte corrente	157.271.901,09	147.313.066,90	111.215.742,43
B) Equilibrio di parte capitale	-157.271.901,09	-147.313.066,90	-111.215.742,43
C) Saldo delle partite finanziarie	-1.278.500,00	-30.000	-30.000
Equilibrio finale (D=A+B)	0	0	0

Il saldo delle partite finanziarie, che trova anche separata evidenza del prospetto degli equilibri di bilancio, concorre, se negativo, all'equilibrio di parte corrente, se positivo all'equilibrio di parte capitale.

4.2. RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PRESUNTO

Tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto (All'inizio dell'esercizio 2022 di riferimento del bilancio di previsione)		
1) Determinazione del risultato di amministrazione presunto al 31/12/2021		
(+)	Risultato di amministrazione iniziale dell'esercizio 2021	511.996.406,31
(+)	Fondo pluriennale vincolato iniziale dell'esercizio 2021	711.543.298,33
(+)	Entrate già accertate nell'esercizio 2021	14.676.904.542,89
(-)	Uscite già impegnate nell'esercizio 2021	10.954.392.115,81
(-)	Riduzione dei residui attivi già verificatasi nell'esercizio 2021	2.199.091,05
(+)	Incremento dei residui attivi già verificatasi nell'esercizio 2021	12.349,60
(+)	Riduzione dei residui passivi già verificatasi nell'esercizio 2021	12.568.754,95
(=)	Risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 alla data di redazione del bilancio di previsione dell'anno 2022	4.956.434.145,22
(+)	Entrate che prevedo di accertare per il restante periodo dell'esercizio 2021	1.007.013.068,33
(-)	Spese che prevedo di impegnare per il restante periodo dell'esercizio 2021	5.239.913.300,99
(-)	Riduzione dei residui attivi presunta per il restante periodo dell'esercizio 2021	604.533,19
(+)	Incremento dei residui attivi presunta per il restante periodo dell'esercizio 2021	9.559,52
(+)	Riduzione dei residui passivi presunta per il restante periodo dell'esercizio 2021	737.739,24
(-)	Fondo pluriennale vincolato finale presunto dell'esercizio 2021	186.955.460,83
(=)	A) Risultato di amministrazione presunto al 31/12/2021	536.721.217,30
2) Composizione del risultato di amministrazione presunto al 31/12/2021		
Parte accantonata		
	Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2021	391.570.275,85
	Accantonamento residui perenti al 31/12/2021	29.932.227,46
	Fondo anticipazioni liquidità	805.726.352,95
	Fondo perdite società partecipate	6.344.097,00
	Fondo contenzioso	18.433.538,31
	Altri accantonamenti	83.615.823,22
	B) Totale parte accantonata	1.335.622.314,79
Parte vincolata		
	Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	236.540.324,03
	Vincoli derivanti da trasferimenti	131.638.674,71
	Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
	Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	259.396.524,52
	Altri vincoli	0,00
	C) Totale parte vincolata	627.575.523,26
Parte destinata agli investimenti		
	D) Totale destinata agli investimenti	7.116.621,92
	E) Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-1.433.593.242,67
	F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	-627.866.889,72
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare		

Ai sensi dell'art. 42, comma 14, del d.lgs. n. 118/2011, è stato applicato al bilancio di previsione il disavanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2021 pari ad euro 1.433.593.242,67, corrispondente per euro 805.726.352,95 a disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità (di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64) e per la rimanente quota pari ad euro 627.866.889,72 a disavanzo da debito autorizzato e non contratto di cui all'art.40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

A seguito dell'approvazione del rendiconto 2021, il disavanzo complessivo risulta di euro 1.327.028.315,69; è stato quantificato l'importo definitivo del disavanzo da debito autorizzato e non contratto al 31 dicembre 2021 in euro

521.301.962,74, con una diminuzione di euro 106.564.926,98 rispetto al dato stimato.

4.2.1. Per quanto riguarda il disavanzo da anticipazioni di liquidità, l'art.1, comma 597, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha introdotto per Regioni ed enti locali che hanno contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze anticipazioni di liquidità ad un tasso di interesse pari o superiore al 3 per cento, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, la facoltà di chiedere la rinegoziazione dei relativi piani di ammortamento, subordinatamente al rispetto di alcune condizioni. La Regione Emilia-Romagna ha previsto di fare ricorso a tale facoltà per i due contratti in essere al 1° gennaio 2022 con tasso di interesse superiore al 3 per cento. Con delibera di Giunta n. 35 del 17 gennaio 2022 è stata approvata la rinegoziazione del piano d'ammortamento delle anticipazioni di liquidità stipulate in data 11 luglio 2013 e in data 17 ottobre 2013, rispettivamente con debito residuo al 31 dicembre 2021 di 367.105.689,52 euro (scadenza 30 giugno 2043, tasso 3,273 per cento) e di 301.102.740,27 euro (scadenza 1° febbraio 2044, tasso 3,058 per cento). Il tasso d'interesse a seguito della rinegoziazione è pari all'1,673 per cento e i debiti residui al 31 dicembre 2021 saranno rimborsati rispettivamente entro il 30 giugno 2051 e 1° febbraio 2051. La valutazione economico-finanziaria dell'operazione, richiesta dalla Regione, ha evidenziato una riduzione di oneri per interessi passivi pari complessivamente ad euro 82.341.977,02.

La rinegoziazione dei due contratti, sottoscritta in data 28 gennaio 2022, ha comportato delle modifiche alle previsioni di copertura del disavanzo da anticipazione di liquidità, approvate in sede di assestamento al bilancio 2022-2024.

4.2.2. In relazione alle quote accantonate del risultato di amministrazione, dalla documentazione in atti emerge quanto segue.

4.2.2.1. Ai sensi di quanto previsto al punto 3.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, è stato iscritto nel bilancio di previsione l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, quantificato in euro 50.569.470 per il 2022, euro 50.575.760 per il 2023 e euro 50.608.470 per il 2024, valori sostanzialmente in linea con quelli del bilancio di previsione per il triennio 2021/2023. In occasione dell'assestamento, il fondo crediti di dubbia esigibilità per l'esercizio 2022 è stato incrementato di 138 mln di euro. La Regione ha chiarito che, per quanto riguarda in particolare la riscossione coattiva della tassa automobilistica, nel 2022 sono stati accertati anche i ruoli emessi nel 2020 e nel 2021, la cui esigibilità è stata prorogata al 2022 da una serie di provvedimenti di sospensione dell'attività di

notifica delle cartelle esattoriali da parte dell'Agenzia delle entrate, in conseguenza dello stato di emergenza determinato dalla pandemia da Covid 19: il conseguente adeguamento allo stanziamento per 138 milioni è stato integralmente accantonato al fondo crediti di dubbia esigibilità.

4.2.2.2. Per quanto concerne il fondo rischi per oneri da contenzioso (di cui al punto 5.2, lett. h, del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria), la Regione ha previsto un accantonamento pari a 2.900.000 euro per l'esercizio 2022 e 1.000.000 di euro per ognuna delle annualità 2023 e 2024. Secondo quanto dettagliato in nota integrativa, la quantificazione è stata effettuata calcolando il rischio di soccombenza su una media di circa 400 nuove cause giudiziali all'anno, che vedono come parte processuale la Regione Emilia-Romagna, anche in considerazione della riferita intenzione della Regione di dotarsi entro il 2022 di apposita copertura assicurativa relativa ai danni da fauna selvatica, con conseguente trasferimento di tali rischi alla compagnia di assicurazione che verrà individuata tramite procedura ad evidenza pubblica. Rispetto al passato, quindi, era stata prevista una riduzione del contenzioso derivante da sinistri stradali causati da animali selvatici e conseguentemente una diminuzione dei casi di soccombenza processuale della Regione gravanti sul fondo rischi. In sede di assestamento, non essendosi perfezionata l'operazione di copertura assicurativa di cui sopra, la previsione per il 2022 è stata incrementata di 800.000 euro. Anche in questo caso i valori sono in linea con quelli iscritti nel bilancio 2021-2023. La Sezione, in ogni modo, procederà alla verifica della corretta quantificazione del fondo in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto per l'esercizio 2022.

4.2.2.3. Il fondo per perdite societarie di cui all'art.21 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 accantonato nel bilancio di previsione per l'esercizio 2022, pari complessivamente ad euro 6.344.097, non è stato oggetto di variazioni con il provvedimento di assestamento. Nella nota integrativa viene chiarito che la Giunta, visto anche l'esito positivo dell'analisi (parziale) riferita a 12 società, ha ritenuto sufficiente l'accantonamento, rinviando eventuali interventi sulla quantificazione del fondo al 31 dicembre 2022, una volta acquisiti i bilanci 2021 di tutte le società partecipate (comprese quelle che hanno fatto ricorso al maggior termine di 180 giorni, ex art. 2364 del c.c., per l'approvazione).

4.3. SITUAZIONE DI CASSA

Bilancio di previsione		
Fondo cassa presunto all'1/1/2022		1.997.685.315,67
RISCOSSIONI	(+)	15.544.898.321,58
PAGAMENTI	(-)	-17.420.400.768,88
Fondo di cassa finale presunto	(=)	122.182.868,37
Bilancio di previsione aggiornato a seguito dell'assestamento		
Fondo cassa all'1/1/2022		1.663.114.096,49
RISCOSSIONI	(+)	16.292.024.933,20
PAGAMENTI	(-)	-17.832.956.161,32
Fondo di cassa finale presunto	(=)	122.182.868,37

Con la legge di assestamento (art.3), in seguito all'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2021, il fondo cassa all'inizio dell'esercizio 2022 è stato rideterminato in 1.663.114.096,49 euro con una riduzione di 334.571.219,18 euro.

4.4. INDEBITAMENTO

In applicazione dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, la Regione ha autorizzato, per l'esercizio 2022, il ricorso al debito per far fronte ad effettive esigenze di cassa fino all'importo complessivo di 627.866.889,72 euro, a copertura del presunto disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio 2021, determinato dalla mancata stipulazione dei mutui autorizzati negli anni precedenti. Con il provvedimento di assestamento, la predetta autorizzazione è stata ridotta di euro 106.564.926,98.

La Regione ha autorizzato, per la realizzazione del programma regionale degli investimenti, il ricorso all'indebitamento per euro 79.766.474,69 nel 2022, euro 77.292.631,58 nel 2023 ed euro 119.300.000,00 nel 2024. Tali importi sono stati rideterminati in sede di assestamento in euro 82.451.963,11 nel 2022, in euro 77.819.666,27 nel 2023 e in euro 119.359.921,05 nel 2024.

In relazione alle garanzie prestate dalla Regione a favore di altri enti o altri soggetti, è in essere una 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 S.r.l.",

società fusa per incorporazione nella Società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.A.

Quanto agli strumenti di finanza derivata la Regione ha in essere una sola operazione di *interest rate swap* collegata al mutuo di 516,46 mln contratto con la Cassa depositi e prestiti nel 2002.

Di seguito vengono riportati i prospetti dimostrativi del rispetto dei vincoli di indebitamento.

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO				
Dati da stanziamento bilancio (esercizio finanziario 2022, 2023, 2024)				
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario 2022, 2023, 2024), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011		2022	2023	2024
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	(+)	10.581.467.716,00	10.582.267.716,00	10.582.267.716,00
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	(-)	9.479.582.110,00	9.480.382.110,00	9.480.382.110,00
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)		1.101.885.606,00	1.101.885.606,00	1.101.885.606,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBLIGAZIONI				
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	220.377.121,20	220.377.121,20	220.377.121,20
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	(-)	87.011.281,79	87.011.281,79	87.028.110,26
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	(-)	12.848.572,37	44.677.856,12	50.619.815,62
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(-)	0,00	0,00	0,00
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	87.011.281,79	87.011.281,79	87.028.110,26
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)		207.528.548,83	175.699.265,08	169.757.305,58
TOTALE DEBITO				
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	(+)	439.409.742,40	410.275.478,65	380.645.944,25
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	(+)	707.633.364,41	77.292.631,58	119.300.000,00
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE		1.147.043.106,81	487.568.110,23	499.945.944,25
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

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISPETTO DEI VINCOLI DI INDEBITAMENTO				
Dati da stanziamento bilancio (esercizio finanziario 2022, 2023, 2024) - aggiornamento in sede di Assestamento del bilancio (l.r. n. 10/2022)				
ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario 2020, 2021, 2022), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011		2022	2023	2024
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	(+)	10.736.030.716,00	10.599.879.716,00	10.607.879.716,00
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità e con destinazione specifica	(-)	9.625.957.110,00	9.495.257.110,00	9.503.257.110,00
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)		1.110.073.606,00	1.104.622.606,00	1.104.622.606,00
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI				
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	(+)	222.014.721,20	220.924.521,20	220.924.521,20
E) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati fino al 31/12/esercizio precedente (*)	(-)	80.196.380,30	73.430.736,34	73.447.564,82
F) Ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati nell'esercizio in corso	(-)	0	0	0
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	(-)	5.333.921,97	38.342.120,83	44.324.596,73
I) Contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	(-)	0	0	0
L) Ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento	(+)	80.196.380,30	73.430.736,34	73.447.564,82
M) Ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento (M = D-E-F-G-H+I+L)		216.680.799,23	182.582.400,37	176.599.924,47
TOTALE DEBITO				
Debito contratto al 31/12/esercizio precedente	(+)	439.409.742,40	410.275.478,65	380.645.944,25
Debito autorizzato nell'esercizio in corso	(+)	0,00	0,00	0,00
Debito autorizzato dalla Legge in esame	(+)	603.753.925,85	77.819.666,27	119.359.921,05
TOTALE DEBITO DELLA REGIONE		1.043.163.668,25	488.095.144,92	500.005.865,30
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

5. Nel bilancio regionale sono iscritti fondi speciali distinti per il finanziamento di spese correnti e spese in conto capitale, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi della Regione che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio.

La Regione Emilia-Romagna ha previsto l'accantonamento del fondo speciale nella missione 20 "fondi e accantonamenti", programma 3 "altri fondi", al capitolo U86350 per le spese correnti, per complessivi euro 9.905.000 nel triennio 2022-2024 ed al capitolo 86500 per le spese in conto capitale per complessivi euro 42.000.000.

La Regione ha inoltre inserito un apposito allegato che dettaglia l'oggetto dei vari interventi che hanno determinato l'accantonamento con i relativi importi, distinti per esercizio di riferimento.

Fondo speciale per far fronte agli oneri di provvedimenti legislativi in corso di approvazione allegato al Bilancio di previsione 2022-2024						
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2022	2023	2024	Totale
33	5	Ricapitalizzazione società fieristiche	2.000.000	2.000.000	0	4.000.000
33	11	Partecipazione regionale in società per la costituzione e gestione mercati agro-alimentari	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000
5	3	Disposizioni in materia di agricoltura sociale	50.000	25.000		75.000
1	4	Sisma 2012 - sviluppo piano territoriale	100.000	100.000		200.000
12	5	Comunità energetiche	200.000	150.000		350.000
33	6	Celebrazione anniversari		100.000	100.000	200.000
34	7	Biodistretti	80.000			80.000
12	8	Cooperative di comunità	100.000			100.000
5	9	Interventi nel settore agricolo	950.000	1.450.000	500.000	2.900.000
Totale			3.480.000	4.825.000	1.600.000	9.905.000
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2022	2023	2024	Totale
5	1	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	16.500.000	25.500.000	42.000.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Bilancio di previsione 2022-2024

Il prospetto allegato alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2022-2024 evidenzia la rimodulazione di alcuni accantonamenti (sia in termini di importo che di esercizio di riferimento) e la previsione di nuove voci, come indicato nella tabella seguente. Complessivamente, l'accantonamento risulta incrementato di euro 9.863.000 per le spese correnti e di euro 1.000.000 per le spese d'investimento.

Fondo speciale per far fronte agli oneri di provvedimenti legislativi in corso di approvazione allegato al Bilancio di previsione 2022-2024 assestato						
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE CORRENTI			
			2022	2023	2024	Totale
33	5	Ricapitalizzazione società fieristiche	2.500.000	0	0	2.500.000
33	11	Partecipazione regionale in società per la costituzione e gestione mercati agro-alimentari	0	1.000.000	1.000.000	2.000.000
5	3	Disposizioni in materia di agricoltura sociale	50.000	25.000	0	75.000
1	4	Sisma 2012 - sviluppo piano territoriale	100.000	100.000	0	200.000
12	5	Comunità energetiche	200.000	150.000	0	350.000
33	6	Celebrazione anniversari	0	100.000	100.000	200.000
34	7	Biodistretti	10.000	0	0	10.000
12	8	Cooperative di comunità	100.000	200.000	200.000	500.000
5	9	Interventi nel settore agricolo	0	3.600.000	1.100.000	4.700.000
33	10	partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione "European chemical regions network"	11.000	11.000	11.000	33.000
33	11	Attrazione, permanenza e valorizzazione dei talenti ad alta specializzazione in Emilia-Romagna	0	2.000.000	0	2.000.000
34	12	Contributi straordinari ad enti locali soggetti ad eventi alluvionali	200.000	0	0	200.000
33	13	Bicentenario Felice Giani	0	100.000	0	100.000
35	14	Istituzione di un fondo a sostegno dei comuni in situazioni di squilibrio finanziario	50.000	300.000	300.000	650.000
35	15	Norme in materia di sostegno ai carnevali storici	200.000	200.000	200.000	600.000
33	16	Promozione della cultura della legalità del lavoro	1.000.000	0	0	1.000.000
33	17	Fondo di rotazione a favore degli enti locali	250.000	0	0	250.000
35	18	Tutela previdenziale mediante partecipazione a forme pensionistiche complementari	3.000.000	700.000	700.000	4.400.000
Totale			7.671.000	8.486.000	3.611.000	19.768.000
D.G.	Voce	Descrizione	SPESE D'INVESTIMENTO			
			2022	2023	2024	Totale
5	1	Cofinanziamento regionale PSR 2023-2027	0	16.400.000	23.610.000	42.000.000
5	2	Interventi nel settore agricolo	0	1.000.000	0	1.000.000
Totale			0	17.400.000	23.610.000	43.000.000

Fonte: Regione Emilia-Romagna, Assestamento e prima variazione Fonte: Regione Emilia-Romagna, Assestamento e prima variazione al Bilancio di previsione 2022-2024

Al 31 ottobre 2022 sono state emanate otto leggi regionali che individuano, quale modalità di copertura, gli accantonamenti iscritti nei fondi speciali:

- legge regionale 24 gennaio 2022, n. 1, «Norme in materia di agricoltura sociale»;
- legge regionale 27 maggio 2022, n. 5, «Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e degli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente»;
- legge regionale 3 agosto 2022, n.11, «Abrogazioni e modifiche di leggi e disposizioni regionali in collegamento con la sessione europea 2022. Altri interventi di adeguamento normativo»;
- legge regionale 3 agosto 2022, n. 12, «Disposizioni in materia di cooperative di comunità».
- legge regionale 29 settembre 2022, n.13, «Autorizzazione all'incremento

della partecipazione regionale alla società Bolognafiere S.p.A.»;

- legge regionale 3 ottobre 2022, n.14, «Norme in materia di carnevali storici»;
- legge regionale 20 ottobre 2022, n.15, «Partecipazione all'associazione "European chemical regions network»;
- legge regionale 27 ottobre 2022, n. 17, «Interventi urgenti a sostegno del settore agricolo, agroalimentare, ittico e delle bonifiche».

Dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di cui sopra, la Giunta regionale ha disposto con proprie deliberazioni le necessarie variazioni di bilancio prelevando dai fondi speciali le somme da iscrivere in aumento delle autorizzazioni di spesa. Al 31 ottobre 2022 risultano adottati i seguenti atti:

- con deliberazione di Giunta n. 1612 del 28 settembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della legge regionale n.12/2022 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 100.000 nell'esercizio 2022, 200.000 nell'esercizio 2023 e 200.000 nell'esercizio 2024 e dotazione dei corrispondenti capitoli di spesa (U22265 per 50.000 nel 2023 e 50.000 nel 2024, U22267 per 100.000 nel 2022, 150.000 nel 2023 e 150.000 nel 2024);
- con deliberazione di Giunta n. 1614 del 28 settembre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della legge regionale n.11/2022 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale di 1.000.000 euro per l'esercizio 2022 e dotazione dei corrispondenti capitoli di spesa (U23004 per 30.000 euro e U23006 per 970.000 euro);
- con deliberazione di Giunta n. 1673 del 10 ottobre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della legge regionale n.1/2022 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale di 50.000 per l'esercizio 2022 e 25.000 per l'esercizio 2023 e dotazione del corrispondente capitolo di spesa (U18301);
- con deliberazione di Giunta n. 1674 del 10 ottobre 2022, è stata disposta la variazione di bilancio in attuazione della legge regionale n.13/2022 con riduzione delle somme accantonate nell'ambito del fondo speciale per 2.500.000 euro e dotazione, di pari importo, del corrispondente capitolo di spesa (U22220);

6. Dalla relazione del collegio dei revisori dei conti risulta inoltre, in particolare, quanto segue.

a) La Giunta regionale con deliberazione n. 891 del 14 giugno 2021 ha presentato all'Assemblea legislativa la proposta di Documento di economia e

finanza regionale (DEFR) per l'anno 2022, approvato con delibera dell'Assemblea n. 50 del 21 luglio 2021, come previsto dall'art.36 del d.lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio; con successiva delibera di Giunta regionale n. 1704 del 25 ottobre 2021 e delibera dell'Assemblea legislativa n.58 del 21 dicembre 2021 è stata rispettivamente proposta e approvata, nei termini di legge, anche la nota di aggiornamento al DEFR 2022. Con delibera di Giunta regionale n. 968 del 13 giugno 2022, è stato proposto il DEFR 2023 approvato dall'Assemblea legislativa con delibera n. 92 del 27 luglio 2022.

b) La Regione non aveva approvato, alla data di invio della relazione, il piano triennale (2022-2024) dei fabbisogni di personale, di cui all'art.6 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165. L'organo di revisione ha rappresentato che, in data 30 novembre 2021, in occasione dell'approvazione del bilancio per il triennio 2022/2024, ha preso atto della mancata previsione delle spese di personale, in considerazione della non ancora avvenuta adozione del piano triennale da parte della Regione, inizialmente posticipata al mese di dicembre 2021, ed in un secondo momento, nei mesi di marzo/aprile 2022. L'ulteriore dilazione era stata, secondo quanto riferito dalla Regione, determinata dalla necessità di tenere conto dell'impatto delle modifiche normative in corso, in tema di limiti assunzionali, collegate agli interventi sul PNRR, del riordino organizzativo della Regione programmato per il mese di marzo 2022, degli effetti dell'art. 1, comma 3-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, che aveva di nuovo modificato i termini previsti per maturare i requisiti per la stabilizzazione. Da ultimo l'organo di revisione puntualizza di aver ricevuto dalla Regione rassicurazioni sul fatto che il piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2022-2024 sarebbe stato comunque redatto nel rispetto del bilancio di previsione per il medesimo triennio. Visti i ritardi nell'adozione del piano triennale, l'organo di revisione non ha potuto verificare il rispetto dei limiti finanziari prescritti dall'art. 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58/2019, e dagli artt. 4, 5 e 6 del decreto ministeriale del 3 settembre 2019. Di conseguenza, non ha asseverato il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio in relazione alle previsioni della spesa di personale.

c) Con riferimento agli oneri per il personale, dal questionario emerge, altresì, che la costituzione del fondo risorse decentrate avrebbe dovuto essere effettuata entro il mese di settembre 2022, a seguito della parifica del fondo per l'esercizio 2021.

d) In relazione al riparto del fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome - finalizzato a garantire il ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19 - di cui all'art.111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, tra le quote vincolate del risultato di amministrazione presunto, come prescritto dall'art.1, comma 823, ultimo periodo, della legge 30 dicembre 2020 n. 178, è iscritto l'importo complessivo di euro 84.876.431,28 di cui alla tabella 1 allegata al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77. La quota annuale dell'esercizio 2022 di euro 4.253.289,47, determinata dal d.l. n. 34/2020, è stata iscritta in bilancio in occasione dell'assestamento.

e) Nella Sezione VII, relativa al "Servizio sanitario regionale" (SSR), si dà notizia, analogamente a quanto verificatori nel precedente esercizio, della mancata approvazione del preventivo economico annuale consolidato. Viene chiarito che il ritardo è riconducibile alla circostanza che non sono ancora state definite, con l'Intesa Stato-Regioni, le disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2022. Nelle more della quantificazione definitiva del finanziamento destinato al SSR, la Regione, con deliberazione della Giunta n. 407 del 21 marzo 2022, ha determinato il livello provvisorio delle risorse a finanziamento della spesa corrente del SSR e gli obiettivi della programmazione sanitaria ed economico-finanziaria regionale per l'anno 2022.

f) Relativamente alla spesa per il ripiano del disavanzo sanitario pregresso, la Regione ne ha previsto la copertura per tutte le annualità del bilancio di previsione. Tale disavanzo, più volte oggetto di verifica da parte della Sezione (v. da ultimo del. n. 105/2022/PARI), deriva dagli ammortamenti non sterilizzati del periodo 2001-2011. Sulla base degli accordi raggiunti nella riunione congiunta del tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, con il comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, del 24 marzo 2011, la Regione deve provvedere, a partire dall'anno 2013, alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati anni 2001 - 2011 nell'arco temporale di venticinque anni. A tal fine, con l'art. 12 della legge regionale 10 dicembre 2019, n. 30 è stata autorizzata, per il bilancio 2020-2022, la spesa di euro 20.000.000,00 nell'ambito della Missione 13, Tutela della salute - Programma 4, Servizio sanitario regionale - ripiano di disavanzi sanitari relativi ad esercizi pregressi. Tale autorizzazione è stata rinnovata, per il medesimo importo, anche per gli esercizi 2023 e 2024, rispettivamente dall'art. 13 della legge regionale 29

dicembre 2020, n. 12, e dall'art. 11 della legge regionale 28 dicembre 2021, n. 20.

g) per quanto concerne la crescita della spesa per il personale del SSR programmata per l'anno 2022, non risulta rispettato il limite prescritto dall'art.11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60. In merito viene chiarito che l'aumento della spesa del personale dipendente, ipotizzata per l'anno 2022 rispetto all'esercizio finanziario 2021, è imputabile interamente al trascinarsi dei costi sostenuti per fare fronte all'emergenza pandemica Covid-19 e a sostegno della campagna vaccinale. Inoltre, non avendo aggiornato il piano triennale dei fabbisogni di personale, la Regione non ha quantificato il costo e il numero delle unità di personale (appartenenti al ruolo sanitario ed agli operatori socio-sanitari) reclutate con contratti di lavoro a tempo determinato, che è consentito assumere, dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2023, con contratti a tempo indeterminato, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 268, lett. b), della legge 30 dicembre 2021 n. 234;

h) nella Sezione VIII, relativa al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), vengono fornite informazioni in merito alla struttura di *governance* adottata dalla Regione per l'attuazione dei programmi del piano. L'organo di revisione segnala inoltre che nel DEFR 2022-2024 non è prevista alcuna sezione dedicata ai progetti che la Regione intende presentare al finanziamento. Nel DEFR 2023-2025, è stato invece inserito un paragrafo sul PNRR contenente l'analisi del quadro nazionale di riferimento e alcune informazioni sulle risorse attratte dal sistema regionale (pari a 3,8 mld di euro al mese di giugno 2022). La Regione afferma di voler intervenire per favorire la realizzazione degli investimenti del Piano, non solo in relazione a quelli dove opera come soggetto attuatore, ma svolgendo un'attività di monitoraggio degli investimenti sul territorio regionale, promuovendo l'integrazione con quelli finanziati dai programmi regionali, supportando il sistema degli enti locali, svolgendo un ruolo di raccordo con le strutture nazionali competenti per l'attuazione del PNRR e con le strutture in ambito UE. Per quanto concerne gli investimenti che vedono la Regione come soggetto attuatore, nel documento vengono indicate solo le procedure concluse, ossia il piano territoriale nell'ambito della *task force* digitalizzazione, semplificazione e *performance* (missione 1, componente 1, ambito 2 del PNRR) ed il progetto integrato per il potenziamento dell'attrattività turistica delle aree del Parco del delta del Po (missione 1, componente 3, ambito 4 del PNRR). Non viene fornito un quadro dedicato ai progetti che la Regione intende candidare o alle procedure in corso. Dal verbale dell'Organo di revisione n. 12 del 26 luglio

2022, emerge che la Regione risulterebbe coinvolta in oltre 500 progetti. Per alcuni, gestiti da altre Amministrazioni, la Regione è intervenuta nella programmazione, nell'istruttoria, e nella selezione.

7. Il magistrato istruttore ha esperito apposita istruttoria, chiedendo alla Regione elementi informativi in merito ai seguenti ambiti.

a) Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR):

- elenco dettagliato dei progetti di cui la Regione è soggetto attuatore con indicazione, fra l'altro, dei contributi di cui è assegnataria per il periodo 2021-2026 dei contributi erogati e dei capitoli di bilancio istituiti per la gestione delle risorse e dello stato di attuazione;

- esiti delle verifiche sull'attività svolta dai professionisti reclutati nell'ambito del cosiddetto 'Piano 1000 esperti' (missione 1, componente 1, ambito 2 del PNRR)

- stato di avanzamento degli altri progetti PNRR, richiamati dal DEFR 2023-25, dove la Regione svolge un ruolo di coordinamento (con esclusione di quelli relativi alla missione 6);

- descrizione della procedura adottata per consentire la completa tracciabilità delle operazioni concernenti l'utilizzo delle risorse del PNRR.

b) Spesa di personale:

- relazione in merito alle motivazioni che hanno determinato il mancato aggiornamento del piano triennale dei fabbisogni e chiarimenti su come sono state quantificate le previsioni per spese di personale iscritte nel bilancio di previsione, in mancanza del piano;

- aggiornamenti in merito alla definizione del fondo per le risorse decentrate.

c) Servizio sanitario regionale:

- aggiornamenti sull'approvazione del bilancio preventivo economico annuale per l'esercizio 2022 della gestione sanitaria accentrata e del bilancio preventivo consolidato 2022 del Servizio sanitario regionale;

- valutazioni della Regione ed eventuali aggiornamenti relativamente alle stime definitive in merito al costo e al numero delle unità di personale (appartenenti al ruolo sanitario e agli operatori sociosanitari) reclutate con contratti di lavoro a tempo determinato, che è consentito assumere, dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2023, con contratti a tempo indeterminato (art. 1, co. 268, lett. b, l. n. 234/2021);

- aggiornamenti in merito al potenziamento della rete ospedaliera.

d) Società partecipate:

- chiarimenti in relazione all'importo aggiuntivo riconosciuto a Ferrovie Emilia-Romagna s.r.l. per la gestione del contratto di programma 2021.

e) Incremento della partecipazione nella società Bolognafiere S.p.A.:

- valutazioni della Regione in merito alla copertura dell'impegno finanziario per l'acquisizione di partecipazioni nella società Bolognafiere S.p.A.

8. In esito alla ricezione della predetta nota istruttoria, la Regione, ha fornito i seguenti chiarimenti:

a) Per quanto concerne il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) dai dati forniti risulta che la Regione è soggetto attuatore di oltre 400 interventi nell'ambito della Missione 6 e di sette ulteriori interventi, quattro dei quali finanziati nell'ambito del piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC) di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n.59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101.

La Regione riferisce di avere istituito, nel bilancio regionale, appositi capitoli per la contabilizzazione delle risorse del PNRR ai sensi dell'art.3, punto 3, del decreto MEF 11 ottobre 2021. In merito allo stato di attuazione degli interventi afferenti alle risorse delle missioni 1 e 5 e al PNC è stata fornita la generica indicazione che sono tutti in corso.

In relazione all'obiettivo di semplificazione e velocizzazione dei processi autorizzatori propedeutici all'attuazione del PNRR, la Regione riferisce che, nel primo semestre del 2022, i 62 esperti hanno gestito la rilevazione puntuale dei tempi e dell'arretrato dei 17 processi identificati nel piano territoriale delle nove Province. A partire dal primo luglio 2022, gli esperti hanno avviato la fase di rilevazione e analisi delle criticità che impattano sulla capacità autorizzatoria degli enti.

Per quanto concerne l'attivazione del sistema di monitoraggio dei progetti (prevista per il 30 settembre), la Regione riferisce di avere adottato, in via sperimentale, una propria piattaforma alimentata anche dai dati ricavabili dall'esame dei provvedimenti amministrativi di assegnazione delle risorse. Tale sistema di monitoraggio, alla data del 6 ottobre 2022, ha censito contributi sul territorio regionale pari a 5,19 miliardi, assorbiti per il 39 per cento dalle città capoluogo, per il 10 per cento da aree montane ed interne e per il 25 per cento dal resto dei Comuni. Quasi il 40 per cento dei progetti è localizzato in Comuni medio-piccoli.

In merito allo stato di avanzamento dei progetti richiamati dal DEFR 2023-25, viene puntualizzato che il ruolo della Regione cambia notevolmente da una misura all'altra, risultando pertanto complesso fornire una rappresentazione della situazione senza entrare nel dettaglio dello sviluppo delle singole iniziative.

La Regione riferisce di essersi dotata di sistemi informativi in grado di assicurare la completa tracciabilità delle operazioni concernenti l'utilizzo dei fondi, codificando le risorse a livello di capitolo di spesa, distintamente per PNRR e fondo complementare. Per quelli gestiti dalle Aziende sanitarie, le indicazioni già fornite ai fini della gestione contabile dei finanziamenti confluiranno in linee guida specifiche che saranno approvate con delibera di Giunta.

b) l'aggiornamento del piano triennale dei fabbisogni di personale 2022-2024 è stato approvato con delibera di Giunta n. 1847 del 2 novembre 2022. La Regione riferisce che il bilancio di previsione 2022/2024 è stato predisposto, per quanto attiene alle spese di personale, sulla base della programmazione triennale del fabbisogno personale per il triennio 2021/2023, adottata dalla Giunta regionale con propria deliberazione n. 1264 del 2 agosto 2021, corredata del parere dell'organo di revisione che attesta per triennio 2021/2023 il rispetto del limite di cui dall'art. 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019 e dagli artt. 4, 5 e 6.

Per l'esercizio 2024, la previsione della spesa è stata redatta sulla base della programmazione 2021/2023 avendo a riferimento l'organico a regime programmato per il 31 dicembre 2023.

Puntualizza inoltre la Regione che, nell'ambito della programmazione dei fabbisogni per il triennio 2022/2024, viene attestata la copertura finanziaria e il rispetto dei limiti di spesa di cui dall'art. 33, comma 1 del d.l. n. 34/2019.

Per quanto concerne la definizione del fondo per le risorse decentrate, la Regione riferisce che, secondo il modello di contrattazione adottato, a fine 2021, in sede di costituzione del fondo per l'esercizio 2021 sono state determinate le risorse per gli esercizi 2022 e 2023, garantendo il finanziamento dei diversi istituti contrattuali per l'intero triennio di riferimento, con conseguente allocazione delle risorse di bilancio. Mentre la costituzione provvisoria del fondo per le risorse decentrate per il triennio 2022-2024, ordinariamente effettuata nel mese di settembre, è stata posticipata a dicembre 2022 in attesa dell'entrata in vigore del CCNL Funzioni locali 2019/2021, al fine di acquisire e determinare in via definitiva le risorse aggiuntive 2019/2023 ed esercizi successivi previste dal contratto e già stanziata a bilancio.

c) In relazione all'approvazione del bilancio preventivo economico annuale per l'esercizio 2022 della gestione sanitaria accentrata e del bilancio preventivo

consolidato 2022 del Servizio sanitario regionale, la Regione ribadisce che il livello provvisorio delle risorse a finanziamento della spesa corrente e gli obiettivi della programmazione sanitaria ed economico-finanziaria regionale per l'anno 2022, sono stati definiti con la deliberazione di Giunta regionale n. 407 del 21 marzo 2022.

Il bilancio preventivo economico 2022 della gestione sanitaria accentrata, alla data di risposta della Regione, era in corso di elaborazione, prevedendosene l'approvazione contestualmente a quella dei bilanci preventivi economici per il 2022 delle Aziende sanitarie, acquisiti i quali sarà adottato e approvato il bilancio preventivo economico consolidato 2022 del Servizio sanitario regionale. Appena sarà raggiunta l'Intesa Stato-Regioni sulla ripartizione del fondo sanitario nazionale tra le regioni, verrà assunta la deliberazione di Giunta di finanziamento definitivo del SSR per l'esercizio 2022.

Relativamente al piano di potenziamento della rete ospedaliera, la Regione comunica che, rispetto ai 605 posti letto rilevati al 31 dicembre 2021, il numero di posti letto di terapia intensiva realizzati alla data dell'ultimo monitoraggio del 13 ottobre 2022, è pari a 614, con rimanenti 32 posti letto da realizzare. In merito all'avanzamento dei lavori per la riconversione di posti letto di area medica in posti letto di terapia semi-intensiva/pneumologia, ad oggi sono stati completati 530 posti letto, con rimanenti 60 posti letto mancanti per il raggiungimento dei 590 posti letto dell'obiettivo finale.

d) In merito alle modalità di quantificazione dell'incremento riconosciuto a Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l. (FER) per la gestione del contratto di servizio, la Regione si è limitata a riferire che è avvenuta sulla base dei maggiori costi rappresentati da FER S.r.l. per assicurare gli obbligatorî *standard* di sicurezza dell'infrastruttura regionale. Pertanto, la Regione ha ritenuto necessario quantificare e riconoscere il contributo 2021, per contratto di programma, per un importo di euro 17.500.000,00 (DGR 1104/2021).

In considerazione di ciò e della natura strutturale del contributo, l'importo di euro 17.500.000,00 è previsto, nel bilancio regionale, anche per gli anni successivi al 2021.

Viene inoltre puntualizzato che la perdita registrata nel 2020 è stata coperta da FER e non tramite il contributo regionale, affermando il rispetto delle disposizioni di cui all'art.14 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

e) In merito alla richiesta di chiarimenti sulla copertura degli oneri derivanti dall'incremento della partecipazione regionale nella società Bolognafiere S.p.A., la Regione ha chiarito che la legge non intende autorizzare ad effettuare nuovi

apporti di capitale alla società oltre la misura di euro 2.500.000,00.

Considerato in

DIRITTO

1. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto disposizioni riguardanti il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni:

- la previsione di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

- la verifica, con le modalità già previste per gli enti locali e di cui alla legge 23 dicembre 2005, n. 266, tramite l'esame del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale «del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti»;

- la previsione per la quale l'accertamento, nell'ambito delle verifiche di cui sub b) «di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno» (il riferimento al patto di stabilità interno deve intendersi riferito, dopo il progressivo superamento del patto, al rispetto dell'obbligo di equilibrio ex art. 9 della legge 24 dicembre 2012 n. 243) comporta l'obbligo per l'amministrazione di adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, pena l'inibizione dei programmi di spesa per i quali si sia accertata la mancata copertura;

- l'introduzione del giudizio di parificazione, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, anche dei rendiconti delle Regioni a Statuto ordinario;

- la verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari delle Assemblee regionali.

1.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014, chiamata a vagliare la legittimità costituzionale delle norme introdotte dal d.l. 174/2012, ha chiarito che "il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai predetti principi di coordinamento, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art.

2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., impone al complesso delle pubbliche amministrazioni di assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”; di conseguenza, i nuovi controlli affidati alla Corte dei conti “sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale alle esigenze di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio, che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti”.

Gli effetti conformativi del controllo incontrano un limite “nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione”: è in base a tale argomentazione che viene dichiarata l'illegittimità della previsione per la quale l'accertamento, nell'ambito delle verifiche della Corte conti, dei precetti evocati dalla norma, avrebbe dovuto comportare per la Regione l'obbligo di adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, pena l'inibizione dei programmi di spesa per i quali si fosse accertata la mancata copertura. La mancanza di copertura o sostenibilità finanziaria, dunque, non risultano ‘coercibili’ nei confronti delle Regioni, come lo sono invece per gli enti locali, perché ciò implicherebbe una compressione dell'autonomia legislativa ad esse riconosciuta, giudicata inammissibile dalla Corte costituzionale.

1.2. La sentenza citata, tuttavia, completa il ragionamento con un fondamentale inciso: “salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale”. Per giurisprudenza ormai consolidata, il giudizio di parificazione è, dunque, sede idonea a sollevare la questione di legittimità sulle leggi regionali di spesa. Il meccanismo è noto: la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, laddove dubiti della legittimità costituzionale della legge regionale che determini l'iscrizione contabile oggetto del giudizio di parificazione, sospende il giudizio stesso in attesa dell'esito dell'esame, da parte della Corte costituzionale, della legittimità di quella norma.

1.3. In tale ambito, la Sezione rileva che, quanto all'esame del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo delle Regioni, con le modalità previste dalla legge n. 266/2005:

- il controllo sul rendiconto consente una valutazione, che scolpisce in modo limpido la circolarità del controllo, circa l'accoglimento o meno, da parte dell'Assemblea legislativa, dei rilievi e delle osservazioni formulate dalla Corte in occasione del giudizio di parificazione, in una logica che vede la Corte in un rapporto di ausiliarità con la Regione, con esclusione di 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;

- il controllo sul bilancio preventivo può consentire la individuazione anticipata di programmi di spesa privi di copertura o di sostenibilità finanziaria prima che gli stessi si traducano in provvedimenti di spesa i cui effetti, una volta eventualmente intercettata in sede di parifica la illegittimità costituzionale della legge fondativa dell'appostazione in bilancio, non potranno essere incisi retroattivamente laddove definitivi di rapporti esauriti.

Inoltre, tale forma di controllo è finalizzata, più in generale, a verificare che la programmazione regionale, come tradotta nel documento contabile, si conformi alle disposizioni recate dalla normativa contabile nonché a criteri di efficienza, efficacia, economicità e sana gestione, consentendo, se tempestivamente adottata, opportuni interventi correttivi da parte dell'organo ausiliato prima che le eventuali criticità trovino riscontro del giudizio di parificazione sul medesimo bilancio, senza possibilità di intervento sull'esercizio ormai concluso.

Infine, nell'attuale contesto storico, caratterizzato dalla previsione di interventi a sostegno dell'economia (con risorse di provenienza propria, nazionale e sovranazionale) il controllo sul bilancio di previsione risulta strumentale a coadiuvare l'organo ausiliato nella verifica della tempestività e dell'efficacia che, sempre nel rispetto dei principi di buon andamento e trasparenza della Pubblica amministrazione, devono caratterizzare tali interventi.

2. Dall'esame della documentazione in atti, esaminate altresì le osservazioni fatte pervenire dalla Regione alle richieste di approfondimento istruttorio, la Sezione, preliminarmente, prende atto che, con legge regionale 28 luglio 2022, n. 8, di approvazione del rendiconto generale per il 2021, risulta emendato l'art.10, comma 1, e il risultato economico dell'esercizio 2021 è correttamente stabilito in euro 206.801.204,50, superando così il rilievo formulato nel corso del giudizio di parificazione; sono stati inoltre sostituiti gli allegati (rispettivamente n. 8 e 9) contenenti il conto economico e lo stato patrimoniale ed è stata

modificata la relazione sulla gestione.

3. Per quanto riguarda Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l. (FER), la Sezione preliminarmente rammenta che la suddetta società, attualmente partecipata al 100 per cento dalla Regione, opera come gestore unico della rete ferroviaria regionale.

Nel 2011 sono state definite le condizioni per la separazione societaria di FER, che si è perfezionata con deliberazione della giunta regionale del 30 gennaio 2012, n. 93, al fine di affidare a due soggetti distinti, rispettivamente, la gestione della rete e le attività di trasporto ferroviario. Con la medesima deliberazione, è stato approvato lo schema di concessione a FER per la gestione dell'infrastruttura.

Il conseguente contratto di programma con FER è stato sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna il 12 febbraio 2013.

Il contratto di programma prevede il pagamento di un corrispettivo a FER, da parte della Regione, in relazione alle attività di gestione e manutenzione della rete. Tale corrispettivo è da determinarsi "in esito alla approvazione del consuntivo economico-gestionale, secondo quanto previsto dall'art. 10 e nell'allegato 2 - monitoraggio economico-gestionale della Regione" (art. 4, co. 2).

Inoltre, ai sensi dell'art.4, punto 2, paragrafo 5, del contratto di programma, il contributo per la gestione e la manutenzione ordinaria dell'infrastruttura viene adeguato annualmente sulla base di un meccanismo di indicizzazione riferito al tasso di inflazione programmato dell'anno precedente.

3.1. Tanto premesso, nella delibera di Giunta n. 1104 del 12 luglio 2021 che approva, fra l'altro, lo schema di accordo integrativo al contratto di programma, e quantifica in 17.500.000 il contributo 2021 per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria regionale, si fa genericamente riferimento ad una nota con la quale FER S.r.l. riporta le argomentazioni a sostegno della richiesta dell'aggiornamento delle risorse per il contratto di programma rispetto all'anno 2020; tale richiesta sarebbe motivata dalla necessità di far fronte all'obbligo di mantenimento degli *standard* di sicurezza per: la circolazione dei treni, l'adeguamento delle linee ai modelli normativi nazionali, sia a livello di segnalamento che armamento, il rinnovo della tecnologia e relativo aumento degli impianti da mantenere in efficienza e sicurezza, i maggiori oneri dovuti alla voce "servizi di manutenzione ordinaria della massicciata (rincalzatura e livellamento)", le opere civili e d'arte, lo sfalcio e diserbo.

3.2. Per il 2022, con delibera di Giunta 433 del 21 marzo 2022, il contributo annuale è stato quantificato in 17.587.500, pari al valore riconosciuto nel 2021 incrementato dell'adeguamento inflattivo.

3.3. La Sezione ha chiesto di fornire dettagli sulle modalità di quantificazione del contributo relazionando, altresì, sul rispetto delle disposizioni di cui all'art.14 del decreto legislativo 16 agosto 2016, n. 175, per la quota destinata alla copertura della perdita registrata nell'esercizio 2020.

La Regione, in risposta, si è limitata a ribadire che la quantificazione del contributo è avvenuta sulla base dei maggiori costi rappresentati da FER S.r.l., senza indicare né la fonte né la causa di tali costi né tantomeno le valutazioni della Regione in esito al "monitoraggio economico-gestionale", previsto come presupposto per il riconoscimento e quantificazione del contributo di cui trattasi.

3.4. A tale proposito, la Sezione intende evidenziare che la Regione è tenuta a verificare rigorosamente i dati economici e finanziari posti alla base della richiesta dell'aggiornamento delle risorse per il contratto di programma.

3.5. Si coglie l'occasione per rimarcare l'intervenuta rilevante modifica del TUSP ad opera dell'art. 11 della legge n. 118 del 2022, che ha rafforzato *ex lege* il controllo della Corte dei conti, già previsto ai sensi dell'art. 20 TUSP, con riferimento al rispetto del principio del "buon andamento" nella gestione delle partecipazioni societarie della Regione (Corte cost., sent. n. 86/2022), estendendo, espressamente, i parametri di riscontro anche ai profili: a) della sostenibilità finanziaria (oggettiva e soggettiva); b) della convenienza economica; c) dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (Corte conti SS.RR. delibb. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

Tale rilevante novità impegna pertanto la Regione a curare con tempestività il flusso informativo nei confronti della Sezione di controllo della Corte dei conti con specifico riferimento alle partecipazioni societarie della Regione Emilia-Romagna, segnatamente, in vista del prossimo giudizio di parificazione del rendiconto generale per il 2022 della Regione medesima.

4. Sulla base delle informazioni fornite, la Regione risulterebbe soggetto attuatore dei seguenti interventi con risorse del PNRR (oltre a quelli afferenti alla Missione 6, non oggetto di più specifica analisi in questa sede):

- "Piano 1000 esperti" che si colloca nell'ambito della Missione 1 - Componente 1 Subinvestimento 2.2.1 (Assistenza tecnica a livello centrale e locale del PNRR); che aveva previsto quale obiettivo di rilevanza europea da realizzare entro e non oltre il 31 dicembre 2021, il completamento della procedura

di assunzione di un pool di mille esperti da impiegare a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire assistenza tecnica. Il riparto delle risorse ha assegnato alla Regione l'importo complessivo di 19.658.777 euro;

- Missione 1 – Componente 3 – Investimento 2.3: "Programmi per valorizzare l'identità dei luoghi: parchi e giardini storici;
- Missione 5 -Componente 1 "Politiche del lavoro", Investimento 1.4 "Sistema duale" (con decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali n.54 del 22 luglio 2022 alla Regione Emilia-Romagna sono state assegnate risorse per 12.658.102 euro);
- Missione 5 -Componente 1 "Politiche del lavoro", riforma 1.1 "Politiche attive del lavoro e formazione" (con decreto ministeriale n.9 dell'11 novembre 2021 alla Regione sono stati assegnati 55,79 mln di euro).

La Regione risulterebbe soggetto attuatore dei seguenti interventi nell'ambito del piano complementare:

- il "Progetto integrato per il potenziamento dell'attrattività turistica delle aree del parco del delta del Po" presentato dalle Regioni Veneto e Emilia-Romagna con un'assegnazione di complessivi 55 mln di euro di cui 30 mln destinati a quest'ultima;
- l'acquisto di autobus ad alimentazione a metano, elettrica o ad idrogeno per i servizi extraurbano e suburbano che vede l'assegnazione alla Regione Emilia-Romagna di risorse per complessivi 30,19 mln di euro;
- il progetto "Sicuro verde e sociale: la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica" finalizzato a migliorare l'efficienza energetica la resilienza e la sicurezza sismica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, nonché la condizione sociale nei tessuti residenziali pubblici. La Regione Emilia-Romagna risulta essere destinataria di un importo complessivo di 123,81 mln di euro.

4.1. In merito all'attività di controllo e rendicontazione degli interventi PNRR, la Regione evidenzia alcune criticità riscontrate nell'implementazione e nell'utilizzo dell'applicativo ReGiS che, a mente della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2022, n. 27, rappresenta la modalità unica attraverso cui le Amministrazioni interessate, a livello centrale e territoriale, potranno adempiere agli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

Nella relazione prodotta, infatti, la Regione riferisce che, affinché le informazioni vengano caricate su ReGiS, è necessario che la competente

Amministrazione centrale 'inizializzi' il progetto stesso sulla piattaforma, cosa che ad oggi, sulla base di quanto la Regione riferisce, non avviene in maniera sistematica, impedendo, al momento, la rendicontazione dei progetti ancora assenti su ReGiS. Inoltre, la piattaforma ReGiS soffrirebbe di lacune in termini di funzionalità di analisi ed esportazione dei dati, non risultando possibile effettuare estrazioni circa i dati di avanzamento finanziario, fisico e procedurale dei progetti.

4.2. La Sezione osserva in ogni caso che, per quanto riguarda gli interventi afferenti le missioni 1 e 5 e il PNC, con l'esclusione del "piano 1000 esperti", in istruttoria sono state fornite informazioni non puntuali in merito allo stato di attuazione degli interventi per i quali, secondo quanto riferito in esito all'istruttoria, la Regione è soggetto attuatore, limitandosi, in modo generico, a riferire che sono "in corso".

4.3. Si rileva inoltre che anche l'apposita sezione del DEFR per il triennio 2023-2025, dedicata al PNRR, si limita a fornire pochi elementi descrittivi aggregati di contesto oltre ad una sintetica (e parziale) elencazione degli interventi.

4.4. Dall'esame dei dati forniti in merito ai capitoli di bilancio, con esclusione di quelli afferenti il perimetro sanitario, istituiti ai sensi dell'art.3 del decreto del Ministero dell'economia e finanze del 11 ottobre 2021 per la contabilizzazione delle risorse relative al PNRR e al piano complementare, emerge che alcuni non sono stati ancora finanziati e, anche nei casi in cui risultano finanziamenti consistenti come per gli interventi della Missione 5, le risorse sono state solo in minima parte impegnate.

4.5. La Sezione, pertanto, intende raccomandare alla Regione di adottare, con tempestività, ogni misura di monitoraggio volta a predisporre un quadro regolamentare ed operativo capace di favorire la migliore realizzazione delle misure del piano.

5. In relazione all'esercizio 2022, la Sezione rileva il persistere della tardiva attuazione di strumenti di programmazione, quali il piano triennale dei fabbisogni del personale, approvato con deliberazione di Giunta n. 1847 del 2 novembre 2022, ed il bilancio preventivo economico annuale della gestione sanitaria accentrata, che risultava non ancora approvato alla data del 26 ottobre 2022 (data della risposta all'istruttoria).

6. Per quanto attiene al piano triennale dei fabbisogni, la Sezione preliminarmente rammenta che la mancata adozione di tale documento

programmatico comporta il divieto di assumere nuovo personale.

La disciplina di riferimento è contenuta nell'art. 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il quale prevede l'adozione di tale strumento al fine espresso di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini. 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.

6.1. I vincoli finanziari in materia di personale cui sono soggette le Regioni sono contenuti nell'art. 33, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58/2019 (e relativi provvedimenti di attuazione), ai sensi del quale le assunzioni a tempo indeterminato sono consentite entro un valore soglia dato dal rapporto tra la spesa complessiva del personale rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato e la media delle entrate degli ultimi tre rendiconti approvati, calcolate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

6.2. La Regione è poi tenuta al rispetto dei vincoli in materia di ricorso a forme di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Permane, come riaffermato dalla recente giurisprudenza contabile (SSRR spec. comp. sent. n. 7/2022) il vincolo di spesa complessiva di cui all'art 1, commi 557 e 557-*quater* della legge n. 296/2006.

6.3. Il collegio dei revisori dei conti ha espresso parere favorevole sul piano triennale dei fabbisogni di personale per il triennio 2022/2024, raccomandando una costante opera di monitoraggio di tutti i limiti stabiliti in materia di spesa di personale al fine dell'adozione delle misure correttive che si dovessero rendere necessarie. Dal relativo verbale risulta che i responsabili della Regione attestano che la programmazione della spesa di personale oggetto del provvedimento è compatibile con le previsioni di bilancio assestate.

6.4. La Sezione, nel prendere atto delle motivazioni che hanno determinato successivi rinvii nell'adozione del piano - che risulta formalmente approvato nel mese di novembre 2022 - richiama la Regione ad una maggiore tempestività nell'adozione del documento programmatico.

6.5. La Sezione richiama inoltre le osservazioni già formulate in occasione del giudizio di parificazione sul rendiconto 2021 circa il contenuto della recente giurisprudenza contabile sull'esigenza di un'apposita asseverazione degli equilibri di bilancio ai fini dell'applicazione dell'articolo 33, comma 1, del d.l. n.

34 del 2019, e si riserva ogni ulteriore valutazione in occasione del Giudizio di parificazione sul rendiconto 2022.

7. Per quanto attiene al bilancio preventivo economico della gestione finanziaria accentrata, la Sezione, preliminarmente, rammenta che l'articolo 22 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ha riservato a favore delle Regioni la scelta di potere gestire direttamente una quota di finanziamento del proprio servizio sanitario attraverso l'individuazione di uno specifico centro di responsabilità, denominato «gestione sanitaria accentrata» e avente il compito di implementare la contabilità economico-patrimoniale per la rilevazione, in maniera sistematica e continuativa, dei rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti con lo Stato, le altre regioni, le altre aziende ed i terzi.

Con la deliberazione di Giunta regionale del 2 luglio 2012, n. 900, la Regione Emilia-Romagna ha adottato la decisione di gestire in via diretta una quota del finanziamento del proprio servizio sanitario regionale.

La scelta compiuta determina l'onere, in capo al responsabile della predetta struttura, di registrare i fatti gestionali e di provvedere alla rilevazione dei relativi costi e ricavi, fornendo la relativa rappresentazione nel bilancio di esercizio.

Lo stesso articolo 22 stabilisce l'obbligo di predisporre, sulla base delle rilevazioni effettuate, e adottare il bilancio di esercizio della predetta gestione nonché, previo consolidamento dei conti della gestione e degli enti di cui all'articolo 19, comma 2, lettera c), di provvedere alla redazione del bilancio sanitario consolidato (cfr. Corte conti, Sez. contr. Sicilia, del. n. 77/2017/PRSS, ove viene statuito che l'eventuale inadempimento all'obbligo di approvare nei termini il bilancio della gestione sanitaria accentrata e quello consolidato del Servizio sanitario regionale necessita l'adozione di tempestive misure correttive).

7.1. Dal combinato disposto degli artt. 19, comma 2, lettera b), punto i), e 25, comma 1, del d.lgs. 118/2011, si ricava poi l'obbligo di predisporre, per le Regioni che, come l'Emilia-Romagna, abbiano istituito la gestione sanitaria accentrata, un bilancio preventivo economico annuale, in coerenza con la programmazione sanitaria e con la programmazione economico-finanziaria della Regione.

Tale indispensabile strumento di programmazione è inoltre previsto dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna 16 luglio 2018, n. 9, all'art. 12, dove si stabilisce che il «bilancio preventivo economico annuale consolidato del Ssr fornisce una previsione della situazione economica del Ssr per l'anno solare di riferimento ed evidenzia l'andamento della gestione economica dello stesso. Esso

rappresenta il consolidamento del conto economico preventivo della Gestione sanitaria accentrata e dei conti economici preventivi delle Aziende sanitarie regionali».

Il termine di approvazione è fissato in via generale dall'art. 32, comma 5, d.lgs. n. 118/2011, al 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci medesimi si riferiscono.

7.2. Il preventivo economico ha la finalità di stabilire gli obiettivi che si intendono conseguire, indicando la predisposizione delle risorse da impiegare e le azioni da intraprendere per il conseguimento degli stessi, rappresentando il presupposto di una razionale programmazione di attività e costi rilevanti, sia a livello di singola azienda sanitaria che di gestione sanitaria accentrata nel suo complesso. L'importanza di tale strumento in fase programmatoria ben si comprende tenendo a mente il percorso normativo di riforma del servizio sanitario nazionale, che ha portato gradualmente a una aziendalizzazione delle strutture sanitarie e che ha comportato il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale. Il fine primario di questo cambiamento era di dotarsi di strumenti per controllare la spesa sanitaria e fornire un aumento della qualità dei servizi forniti dalle stesse. In tale contesto, di evincono l'obbligo, da parte delle aziende, di rispettare i livelli massimi di costo attribuiti in sede di *budget* e, per la Regione, di adottare adeguata programmazione finanziaria per garantire l'effettivo equilibrio economico e finanziario delle aziende sanitarie (cfr., tra le molte: Corte conti, Sez. contr. Liguria, del. n. 77/2017/PRSS).

7.3. Funzione precipua della gestione sanitaria accentrata è pertanto la traduzione in termini economico-patrimoniali della spesa regionale, altrimenti rilevata solamente dalle scritture contabili tradizionali di tipo finanziario. Il processo di *budgeting* che si traduce nel preventivo economico è infatti necessario a testare scenari, ipotesi e decisioni prese ed assume ancora maggior rilevanza nel contesto della crisi pandemica. Il metodo della programmazione costituisce del resto un principio fondamentale della materia tutela della salute ed uno degli elementi qualificanti del Ssn.

7.4. Al preventivo economico le Regioni devono affiancare, ai sensi dell'art. 25, co. 1-*bis*, del d.lgs. 118/2011, piani annuali di investimento accompagnati da un'adeguata analisi dei fabbisogni e della relativa sostenibilità economico-finanziaria complessiva, per garantire la programmabilità degli investimenti da effettuare nel proprio ambito territoriale.

7.5. Per quanto sopra esposto, la Sezione non può esimersi dal rilevare come la tardiva approvazione di tale strumento finisca per svuotarne di significato la valenza programmatica.

8. Da ultimo, nel prendere in esame la legislazione di spesa approvata nei primi dieci mesi dell'anno, il magistrato istruttore ha rilevato che con la legge regionale 29 settembre 2022, n. 13, è stato autorizzato l'incremento della partecipazione regionale in BolognaFiere S.p.A. nella misura massima di 2.500.000 di euro e che la relativa scheda tecnico-finanziaria afferma esplicitamente che la norma andrebbe interpretata nel senso di considerare l'incremento stabilito dalla nuova norma come aggiuntivo rispetto all'attuale massimale di 17.000.000 di euro, già autorizzato dall'art.1, comma 3, della legge regionale 28 luglio 2008, n. 15. Secondo la scheda tecnico-finanziaria, pertanto, verrebbe fissato un nuovo massimale di 19.500.000 euro. Considerato che attualmente la Regione Emilia-Romagna partecipa al capitale della società BolognaFiere S.p.A. con una quota pari a 12.344.537 euro nominali, la differenza fra detto valore ed il nuovo massimale di cui sopra è pari a 7.155.463 euro. Tale importo risulterebbe coperto per soli 2.500.000 di euro sicché la differenza, pari a 4.655.463 euro, sarebbe priva di copertura.

8.1. Chiamata ad offrire chiarimenti sul punto, la Regione ha confermato, in istruttoria, che la legge intende autorizzare l'incremento della partecipazione per soli 2.500.000,00 di euro.

La Sezione, nel rinviare per un più accurato esame all'apposita relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate regionali, in questa sede rileva che la scheda tecnico-finanziaria rappresenta strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa (Corte cost., sent. n. 313 del 1994).

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/2013/INPR, ha precisato che "la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione [...] sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio".

8.2. Pertanto, la Sezione raccomanda alla Regione maggiore attenzione nella redazione della scheda tecnico-finanziaria, che non può adempiere alle

proprie funzioni ove non risulti, come nel caso della legge in esame, sufficientemente chiara nel rappresentare gli effetti finanziari della norma.

PQM

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sul rendiconto per l'esercizio 2021 e del bilancio preventivo per il triennio 2022-2024 della Regione Emilia-Romagna, ai sensi ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213:

- invita gli organi regionali, in relazione alle criticità riscontrate, ad una puntuale e attenta vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economico-patrimoniale della gestione dell'ente per il rispetto degli equilibri di bilancio e della normativa vigente;

- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te. al Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, al Presidente della Giunta regionale, al Collegio dei revisori dei conti della Regione Emilia-Romagna;

- segnatamente con riferimento al punto 4 del *diritto*, dispone l'invio della presente delibera, mediante posta elettronica, anche:

A) alla Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 «*Governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 29 luglio 2021, n. 108, secondo cui "La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20";

B) alla Corte dei conti - Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato di cui all'art. 22 della legge 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con

modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

C) alla Corte dei conti - Sezione delle autonomie.

Così deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2022.

Il presidente
Marco Pieroni
(*firmato digitalmente*)

Il relatore
Marco Scognamiglio
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 6 dicembre 2022

Il Funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(*firmato digitalmente*)