



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
ESERCIZIO 2020**

Udienza del 16 luglio 2021



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
ESERCIZIO 2020**

SINTESI E CONCLUSIONI

Presidente e relatore Marco Pieroni

Componenti del Collegio e relatori:

Consigliere Massimo Romano

Consigliere Tiziano Tessaro

Consigliere Gerarda Maria Pantalone

Referendario Marco Scognamiglio

Referendario Khelena Nikifarava

Referendario Elisa Borelli

Referendario Ilaria Pais Greco

Udienza del 16 luglio 2021

Sommario

Relatore Marco Pieroni.....	5
Premessa.....	5
Relatori Massimo Romano e Ilaria Pais Greco	7
La gestione delle entrate	7
La gestione della spesa regionale	11
Relatore Tiziano Tessaro.....	14
La programmazione finanziaria regionale, il bilancio di previsione e l'assestamento	14
Il rendiconto generale dell'esercizio 2020	19
Il rapporto finanziario tra regioni ed enti locali	29
Relatori: Tiziano Tessaro e Elisa Borelli.....	35
La sanità regionale.....	35
Relatore Marco Scognamiglio	45
L'indebitamento regionale	45
Stato patrimoniale, conto economico, patrimonio immobiliare	47
Relatore Ilaria Pais Greco.....	49
Il conto del tesoriere	49
Relatori Massimo Romano e Ilaria Pais Greco	52
La gestione dei fondi europei.....	52
Relatori: Maria Gerarda Pantalone e Ilaria Pais Greco.....	55
La spesa del personale	55
Relatore Khelena Nikifarava	58
Le partecipazioni regionali.....	58
Il Bilancio consolidato 2019	63

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 Carlini 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'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, 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.

Illustra la relazione Massimo Romano

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 determinato 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.

Relatore Tiziano Tessaro

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

Relativamente agli **aspetti programmatici**, è stato preso in considerazione, in primo luogo, il Documento di economia e finanza regionale 2020 (DEFER) 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 DEFER 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 DEFER 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 DEFER 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 DEFER 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'11,63 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 concernente 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 reiscrizione di residui perenti, 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 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.

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 formati 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 *a*, 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.

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: ovvero, 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 riscritti, 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.

Relatori: Tiziano Tessaro e Elisa Borelli

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 trascinalamenti 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 dlgs 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 socio-sanitarie (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 socio-sanitaria**, 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.

Relatore Marco Scognamiglio

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 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

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.

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’idonea 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 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.

Relatori Massimo Romano e Ilaria Pais Greco

Illustra la relazione Ilaria Pais Greco

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 percento 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 percento 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 percento 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.”

Relatori: Maria Gerarda Pantalone e Ilaria Pais Greco

Illustra la relazione Maria Gerarda Pantalone

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. 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.

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

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 predispose 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.rl.) 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. 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.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

