



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL VENETO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE  
DELLA REGIONE VENETO  
2021

Requisitoria del Procuratore regionale  
Ugo Montella

UDIENZA DEL 5 LUGLIO 2022



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE  
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE  
PER IL VENETO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE VENETO

2021

**Requisitoria del Procuratore regionale**

**Ugo Montella**



# MEMORIA

del Procuratore Regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, nel giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Veneto per l'esercizio finanziario 2021.

Visti gli articoli 97, 100 comma 2 e 103 comma 2, 121 e 123 della Costituzione della Repubblica Italiana;

Visti gli articoli 20 e 57 dello Statuto della Regione Veneto;

Visto il D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*);

Visto l'art. 1 del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dall'art. 1 della L. n. 213/2012;

Visti gli articoli 40 e 72 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214; l'articolo 190 del Codice di procedura civile e gli articoli 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Vista la legge regionale Veneto 29 novembre 2001, n. 39 "*Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione*", le cui disposizioni continuano a trovare applicazione per quanto compatibili con quelle dettate dal richiamato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Ritenuto e considerato in

## FATTO e DIRITTO

### 1. IL GIUDIZIO DI PARIFICA ED IL RUOLO DEL PM CONTABILE

Il diritto, come noto, costituisce una grammatica sociale: detta le regole di comportamento tra gli individui che compongono la società e, tra questi ed il "potere" esecutivo.

In un regime democratico il potere esecutivo a sua volta deve render conto, per il tramite delle assemblee legislative, della propria azione, a quegli stessi individui, presi non più come singoli ma quali collettività. E deve render conto sia della corretta ed economica gestione delle risorse che quelli (quali contribuenti) gli hanno messo a disposizione, sia dei risultati della gestione stessa in termini di efficienza ed efficacia nel perseguimento degli interessi pubblici per la cui cura le risorse sono state conferite.

Ebbene il bilancio rappresenta proprio lo strumento con il quale il potere esecutivo rende il conto della propria gestione. Ed infatti esso assume proprio la denominazione di "Rendiconto".

Il rendiconto quale documento contabile assume allora rilievo fondamentale in un ordinamento democratico, in quanto rappresenta lo strumento attraverso il quale gli amministratori, liberamente eletti, rendono conto della loro gestione alla comunità dei cittadini, elettori/contribuenti, per il tramite delle assemblee legislative.

In questo rapporto si inserisce la Corte dei conti quale supremo organo di controllo, ausiliario dell'assemblea legislativa, offrendo, proprio attraverso la "Parifica", quel contributo tecnico idoneo a consentire a quest'ultima di valutare al meglio la bontà della gestione. Ed ecco perché la pronuncia della Corte dei conti interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto.

E ciò la Corte può fare in quanto, come ha ribadito il Giudice delle leggi, il controllo esterno esercitato dalla Corte composta da *"magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)"*<sup>1</sup>. *"è rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo"*.

Ebbene il "Giudizio di Parifica" rispecchia perfettamente la duplicità del rendiconto: da un lato render conto della corretta gestione delle risorse e dall'altro dei risultati conseguiti.

Esso, infatti, si compone di due fondamentali adempimenti: la "deliberazione" e la "relazione".

La "deliberazione" è il momento conclusivo del giudizio di parifica, che è giudizio di natura accertativa, con la quale si dà atto della verifica di conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio e con i dati contabili: in buona sostanza, la corretta gestione della spesa sotto il profilo strettamente normativo e contabile.

La "relazione", invece, costituisce il momento valutativo della complessiva gestione regionale, con la quale vengono esposte le "osservazioni" sulla conformità delle gestioni all'ordinamento e le "proposte" su eventuali variazioni o riforme ritenute opportune ad assicurare l'equilibrio del bilancio ed a migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione.

Ebbene in tale contesto si inserisce il ruolo del Pubblico Ministero nel Giudizio di Parifica.

Egli non è attore, non è parte, non chiede la condanna (né l'assoluzione) di amministratori pubblici.

Il PM è un interveniente necessario che, nello svolgimento della funzione a lui attribuita di osservatore qualificato della legalità finanziaria, è chiamato a segnalare le illegittimità e le

---

<sup>1</sup> C. Cost. n. 80 del 2021

irregolarità rilevate nelle gestioni amministrative regionali e, non di meno, i fenomeni patologici che interessano i diversi settori della spesa dell'ente territoriale.

Egli è chiamato a valutare, dal suo peculiare punto di osservazione, i dati contabili e gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria curata dai colleghi magistrati del controllo, in contraddittorio con l'Ente Regione, per verificarne lo scostamento - o meno - dai parametri di legittimità e regolarità, in modo da segnalare eventuali patologie economiche ed amministrative.

Il PM, per poter svolgere al meglio la sua funzione di interveniente necessario, ha una posizione privilegiata anche nella fase istruttoria, funzionale alla redazione della relazione da parte della Sezione regionale.

Ebbene devo rendere merito alla Presidente della Sezione di controllo e a tutti i magistrati addetti di aver creato una sinergia collaborativa con la Procura che rappresento che costituisce esempio raro di coesione dell'istituto nelle sue diverse funzioni.

La Procura è stata coinvolta nella Camera di consiglio svolta in contraddittorio con la Regione ed è altresì stata destinataria sia delle richieste istruttorie che la Sezione ha inoltrato all'amministrazione regionale, sia delle risposte di quest'ultima.

La Sezione ha anche accolto i suggerimenti offerti dalla Procura circa taluni profili da approfondire.

## **2. I DATI CONTABILI**

Con delibera n. 2, assunta nella seduta del 22 aprile 2022, la Giunta regionale della Regione Veneto (*d'ora in avanti: Regione*) ha approvato il rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2021, nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico - corredato dalla Relazione di gestione - ed ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ai fini del controllo sulla gestione e per la prescritta parificazione.

Il documento, corredato dai relativi quadri riassuntivi, elenchi e tabelle e dalla nota integrativa, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un risultato di amministrazione di esercizio di euro 1.215.409.713,83.

Le entrate in conto competenza accertate, ammontano ad euro 15.300.659.317,76, sostanzialmente in linea con quelle dell'esercizio precedente pari a euro 15.189.407.278,14, delle quali euro 13.453.904.893,97 sono state riscosse e versate con una percentuale pari a 87,93% ed euro 1.846.754.423,79 ancora da riscuotere. Va dato atto alla Regione Veneto di una capacità di riscossione di rara efficacia.

Le spese in conto competenza impegnate risultano pari ad euro 14.976.958.305,33, anch'esse in linea con quelle di cui all'esercizio 2020 pari a 14.993.863.537,38, delle quali sono state pagate per euro 13.086.030.709,49, con una percentuale pari all'87,27% e euro 1.890.927.595,84 sono rimaste da pagare.

LA SPESA REGIONALE PRO-CAPITE - In considerazione del fatto che la spesa complessivamente impegnata (al netto del Titolo 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro") al 31.12.2021 è pari ad euro 13.299.786.182,01 e che la popolazione residente nella Regione Veneto (dato al 1° gennaio 2021) è pari a 4.869.830 unità, la spesa effettiva regionale pro-capite risulta di euro 2.731,06 di cui circa euro 2.180,29 sono riferiti alla gestione corrente della spesa del perimetro sanitario.

I restanti euro 550,77 sono da riferirsi, per euro 356,45 a spese per il finanziamento di servizi ed altri interventi correnti nel territorio, per euro 108,49 a spese in conto capitale, per euro 62,51, ad incremento di attività finanziarie e infine per euro 23,31 a rimborso prestiti. Pur essendo la sanità il bene della vita di maggior valore è indubbia una sproporzione tra la spesa assunta per la sua cura e quella dedicata ad altri servizi per la quale, in prospettiva, si potrebbe auspicare un maggiore bilanciamento mediante una sua razionalizzazione.

### **3. GLI EQUILIBRI DI BILANCIO - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021 E LA RIDUZIONE PROGRESSIVA DEL DISAVANZO**

L'indicatore di maggiore importanza al quale occorre dedicare attenzione nell'esame del rendiconto è quello del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio, alla cui corretta determinazione - è bene sottolinearlo - è essenzialmente finalizzato l'odierno giudizio.

I risultati finali del rendiconto generale sono riassunti dalla seguente tabella:

Tabella 1 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al 31/12/2021 (in euro)

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				1.462.325.639,70
RISCOSSIONI	(+)	2.069.982.391,04	13.453.904.893,97	15.523.887.285,01
PAGAMENTI	(-)	2.279.861.850,11	13.086.030.709,49	15.365.892.559,60
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.462.325.639,70
PAGAMENTI per azioni esecutive	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.462.325.639,70
RESIDUI ATTIVI	(+)	1.846.754.423,79	1.989.504.890,61	3.836.259.314,40
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi</i>				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	1.890.927.595,84	1.674.451.333,69	3.565.378.929,53
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	(-)			65.090.669,06
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	(-)			452.705.641,68
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	(-)			0,00
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>	<b>(=)</b>			<b>1.215.409.713,83</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2021

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021, fa registrare **un incremento di euro 231.863.980,68** rispetto a quello dell'esercizio 2020 (che era pari a euro 983.545.733,15) confermando un *trend* di crescita negli ultimi esercizi finanziari.

Oltre al risultato di amministrazione dell'esercizio, è rilevante richiamare l'attenzione sul risultato di amministrazione **effettivo e complessivo** che evidenzia quale sia la situazione di avanzo o disavanzo dell'Ente, in considerazione della situazione patrimoniale **degli esercizi pregressi**.

Nella tabella successiva si evince che anche nel 2021 si riscontra una situazione di disavanzo, seppure in progressivo miglioramento.

**Tabella 2 Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021 (in euro)**

<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità	654.597.135,41
Accantonamento residui radiati	26.013.355,77
Fondo anticipazioni liquidità	1.327.802.415,93
Fondo perdite società partecipate	168.270,52
Fondo contenzioso	12.167.882,76
Altri accantonamenti	94.426.007,83
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>2.115.175.068,22</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	37.760.351,69
Vincoli derivanti da trasferimenti	457.683.403,16
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	744.552,53
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	117.104.472,00
Altri vincoli	0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>613.292.779,38</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>	0,00
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>	<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>	<b>-1.513.058.133,77</b>
<b>(F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto</b>	<b>-185.255.717,84</b>

Il disavanzo (E) della Regione Veneto, tenendo conto di tutti gli accantonamenti per fondi rischi, impegni, obbligazioni, disavanzi e perdite relative anche ad anni precedenti, corrisponde pertanto ad euro **1.513.058.133,77 con una riduzione rispetto a quello del 2020 pari a euro 164.338.750,03.**

Si registra quindi, tra gli aspetti gestionali senza dubbio più positivi emergenti dal rendiconto 2021, la conferma del *trend* di costante riduzione del disavanzo complessivo conseguente ai risultati positivi di amministrazione degli ultimi anni, come ben evidenziato dal seguente grafico:



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto

Al riguardo è bene ricordare che la riduzione del disavanzo è coerente con la costituzionalizzazione dei principi di pareggio e di equilibrio di bilancio e con la necessità di orientare l'intera gestione della finanza pubblica alla difesa di quei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, minacciati dall'accumulazione di un elevato volume di debito.

Si tenga conto, come anticipato in premessa, che la situazione di disavanzo costituisce una eredità di precedenti esercizi finanziari ed ha origine, in particolare, da alcune scelte gestionali effettuate tra il 2002 e il 2015 quali:

- a) l'utilizzo, in quegli esercizi, dello strumento del debito autorizzato e non contratto (DANC) per finanziare investimenti, che ha ridotto la cassa;
- b) il ricorso all'anticipazione di liquidità<sup>2</sup> ex D.L. 35/2013, effettuato negli esercizi 2013 e 2014, che ha comportato l'obbligo di iscrivere un nuovo accantonamento di 1,5 miliardi

<sup>2</sup> Si tratta, sostanzialmente, dell'erogazione di prestiti destinati a sopperire alle deficienze di cassa degli enti, per consentire il pagamento dei predetti debiti, inerenti a partite di spesa già presenti nei pregressi bilanci di competenza, ma non onorati nei relativi esercizi finanziari. "L'anticipazione di liquidità costituisce, quindi, una «anticipazione[e] di cassa di più lunga durata rispetto a quelle ordinarie» (sentenza n. 181 del 2015) che non può finanziare il disavanzo, essendo deputata a fornire una provvista finanziaria per estinguere i residui passivi." (C.Cost. sentenza n. 80 del 2021).

di euro nel risultato di amministrazione, per rimborsare la predetta anticipazione.

Il disavanzo da ripianare dalla Regione Veneto alla fine del 2021, pari ad euro **1.513.058.133,77**, è stato pertanto prodotto dall'impatto congiunto delle due precedenti situazioni di indebitamento riconducibili:

- per euro **1.327.802.415,93**, al Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013);
- per euro **185.255.717,84**, al debito autorizzato e non contratto.

Dalla tabella successiva si evince come il disavanzo totale sia diminuito di ulteriori 164 milioni di euro<sup>3</sup> rispetto a quello del precedente esercizio. In particolare, quello derivante dal fondo anticipazione di liquidità è diminuito di circa 42 milioni e mezzo, mentre quello derivante da debito autorizzato e non contratto è diminuito di circa 121 milioni e mezzo di euro.

**Tabella 3 - Composizione del disavanzo - anni 2015/2021 (in euro)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Disavanzo da DANC	1.612.969.540,87	1.335.417.431,16	1.059.223.371,63	756.972.489,77	532.054.537,15	306.812.997,17	<b>185.255.717,84</b>
Disavanzo da FAL	1.571.298.729,65	1.532.844.891,84	1.493.566.894,64	1.453.444.604,92	1.412.457.346,91	1.370.583.886,63	<b>1.327.802.415,93</b>
<b>Disavanzo totale</b>	<b>3.184.268.270,52</b>	<b>2.868.262.323,00</b>	<b>2.552.790.266,27</b>	<b>2.210.417.094,69</b>	<b>1.944.511.884,06</b>	<b>1.677.396.883,80</b>	<b>1.513.058.133,77</b>

Sotto questo aspetto la Procura non può che mostrare apprezzamento per i risultati in tal senso conseguiti dalla Regione Veneto ed auspica che la stessa perseveri nel mantenere un costante impegno gestionale al fine di conseguire risultati di esercizio ulteriormente positivi, con adozione di misure finalizzate al riassorbimento del disavanzo, ma al contempo senza penalizzare i servizi pubblici.

<sup>3</sup> Tale miglioramento è stato possibile (è bene ricordarlo) anche in considerazione della modifica normativa - fortemente sollecitata dalla Corte dei conti del Veneto in precedenti giudizi di parifica - introdotta dall'art. 8 della L.R. 30 dicembre 2016, n. 32 di approvazione del bilancio di previsione 2017/2019, all'articolo 12 della L.R. 29 novembre 2001, n. 39 recante "Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione", con l'aggiunta del comma 3 bis in base al quale "Il saldo positivo annuo determinato in sede di rendiconto generale è destinato in via prioritaria alla riduzione del disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto".

#### 4. L'INDEBITAMENTO

Al 31 dicembre 2021, l'indebitamento complessivo a carico della Regione Veneto per mutui, obbligazioni, anticipazioni di liquidità concesse ai sensi del d.l. n. 35/2013 (erogate interamente per il SSR) e per la locazione finanziaria finalizzata all'acquisto del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo Compartimentale FF. SS." (art. 51, l.r. n. 2/2006) è risultato pari ad euro 2.550.125.953,67.

Prendendo in considerazione l'indebitamento a carico del bilancio regionale, contratto a copertura di spese di investimento, va osservato che si era assistito, dal 2007, ad una tendenziale riduzione dello *stock* di debito; a partire dall'esercizio 2018, tuttavia, si è rilevata un'inversione del *trend*, derivante sostanzialmente dall'assunzione di indebitamento, al fine di realizzare la Superstrada Pedemontana Veneta (art. 5-bis della l.r. 30/12/2016, n. 32), per 300 milioni (di cui 140 milioni di euro nel 2018 e 160 milioni di euro nel 2019).

La dinamica riduttiva è stata riavviata nel 2020, allorquando si è assistito ad una nuova riduzione del debito in generale; è necessario, tuttavia, evidenziare che l'analisi dei dati indica comunque una espansione rispetto al triennio precedente, se pur comunque correlata a spese di investimento e nel rispetto degli obblighi imposti dall'ordinamento finanziario.

I DERIVATI - La Regione del Veneto ha in essere due contratti derivati a copertura del rischio del tasso d'interesse su due prestiti obbligazionari (denominati "Regione del Veneto 2003" e "Regione del Veneto 2005"), emessi a tasso variabile. Tali contratti, definiti tecnicamente *Interest Rate Collar* (di seguito anche *collar*), rientravano tra le operazioni consentite dalla normativa che disciplinava i derivati degli enti territoriali alla data di negoziazione (articolo 3, comma 2, lettera d, del d.m. 389/03).

L'operazione in questione si prefiggeva di surrogare il tasso variabile delle due passività sottostanti, con un tasso variabile "controllato".

Entrambi gli strumenti derivati, a partire dal 2009, a causa del ribasso del tasso di interesse di mercato oltre il livello del *floor*, hanno generato flussi differenziali negativi di notevole ammontare, che si sono tradotti in corrispondenti flussi in uscita per il bilancio regionale nell'esercizio 2021, con un esborso complessivo pari a euro 6.846.640,55.

La Procura prende atto di quanto affermato dalla Regione, circa l'onerosità del costo di estinzione, e "l'oggettiva condizione di non convenienza". Ciò nonostante, invita la Regione ad un attento e costante monitoraggio degli strumenti di finanza derivata in essere.

## 5. L'INDICATORE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI

Un altro indicatore di efficienza dell'amministrazione regionale in relazione al principio del buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione è quello dell'indicatore di tempestività dei pagamenti relativi a transazioni commerciali.

Dai dati contenuti nel DDL di bilancio emerge come l'indicatore di tempestività dei pagamenti si sia assestato nel 2021 sul dato di -13,39 giorni, evidenziando quindi che nel corso del 2021 la Regione del Veneto ha mediamente pagato i propri debiti commerciali con oltre 13 giorni di anticipo.

Al contempo si registra un miglioramento del dato relativo ai pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini contrattuali, passato da euro 18.939.801,38 del 2020 a euro 15.432.811,44 del 2021.

Tali *performance* sono state conseguite grazie al completamento della dematerializzazione delle liquidazioni di spesa relative alle fatture commerciali, nonché per effetto delle nuove modalità organizzative di contabilizzazione delle fatture elettroniche.

## 6. LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

Con riferimento alla programmazione finanziaria nel ciclo di bilancio si deve dare atto che la Regione, soprattutto negli ultimi esercizi finanziari, ha recepito le prescrizioni e le raccomandazioni prospettate dalla Sezione del controllo e da questa Procura, in sede di giudizio di parifica ed ha adottato misure di autocorrezione per superare le criticità segnalate.

Tale aspetto merita di essere sottolineato atteso che con la programmazione finanziaria<sup>4</sup> vi è la

---

<sup>4</sup> La programmazione di bilancio è definita e disciplinata dal principio contabile di cui all'All. 4/1 del D.lgs. n. 118/2011 e deve prevedere: a) la valenza pluriennale del processo; b) la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione; c) la coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali riferibili alle missioni dell'Ente e quindi, in sintesi, vengono definiti gli obiettivi da raggiungere, le risorse finanziarie necessarie per il loro conseguimento e la loro sostenibilità economico-finanziaria, sociale ed ambientale.

## 7. FONDI STRUTTURALI DI INVESTIMENTO EUROPEI

Si deve dar atto alla Regione Veneto di aver posto in essere un efficace "Sistema di gestione e controllo" (Si.Ge.Co. - art. 122, Regolamento UE 1303/2013) sull'utilizzo dei fondi strutturali di investimento europei, (sistema approvato dalla Regione Veneto con delibera di Giunta n. 2289/2016 e modificato e integrato, da ultimo, nel 2019).

Tra gli organismi operanti all'interno di tale Sistema rilevano, in particolare,

- l'Autorità di gestione, responsabile della buona esecuzione delle azioni previste dal Programma Operativo e del raggiungimento dei relativi risultati;
- l'Autorità di certificazione, che si occupa di redigere e presentare alla Commissione Europea le dichiarazioni periodiche di spesa e la dichiarazione dei conti annuali;
- l'Autorità di audit che ha il compito di verificare l'adeguatezza del Sistema di gestione e di controllo del programma operativo.

Quale organismo intermedio è stata individuata con DGR n. 226/2017 l'Agenzia Veneta per i pagamenti in Agricoltura (AVEPA), che svolge attività di ricezione delle domande, di verifica dell'ammissibilità del sostegno, nonché di verifica della gestione.

Il controllo sull'utilizzo dei fondi comunitari si articola su un duplice livello: il primo livello (controlli procedimentali), di competenza dell'Autorità di gestione, si attua attraverso verifiche amministrative di tipo documentale e contabile e verifiche *in loco*; il secondo livello è affidato all'Autorità di *audit* ed è finalizzato alla verifica del corretto funzionamento e dell'affidabilità del sistema di gestione, attraverso verifiche documentali a campione e verifiche *in loco*. La frequenza delle verifiche *in loco* dipende dall'ammontare del sostegno pubblico e dal livello di rischio individuato dall'Autorità di *audit*.

Nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE) sono state riscontrate dalla Regione situazioni di irregolarità e in taluni casi di frodi.

Al riguardo si rileva, tuttavia, che negli anni non risultano pervenute presso questa Procura regionale segnalazioni di danno erariale da parte delle competenti strutture regionali o da

parte di AVEPA per le attività di propria spettanza. Le notizie di danno in materia di frodi o irregolarità nel settore dei fondi comunitari provengono quasi esclusivamente dalle Procure della Repubblica, dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto deve evidenziarsi che il sistema sanzionatorio previsto dai Regolamenti comunitari e dai provvedimenti regionali, consistente nell'esclusione dalle erogazioni o nella revoca delle stesse in ipotesi di accertate irregolarità, illegittimità o illiceità compiute dai beneficiari dei pagamenti, non sostituisce né esclude il perseguimento di eventuali responsabilità amministrativo-contabili e penali da parte delle competenti Autorità giudiziarie. Ciò comporta la sussistenza in capo ai soggetti pubblici che nell'ambito dell'attività di gestione dei fondi comunitari vengano a conoscenza di irregolarità caratterizzate da condotte dolose o gravemente colpose, o di vere e proprie frodi, dell'obbligo di denuncia alla Procura contabile territorialmente competente ai sensi dell'art. 52 del Codice di giustizia contabile al fine di assicurare l'effettività della tutela degli interessi dell'Unione europea mediante la funzione ripristinatoria-risarcitoria della giurisdizione contabile.

## 8. OLIMPIADI INVERNALI MILANO CORTINA 2026

Questa Procura ha posto particolare attenzione al macro-progetto "Olimpiadi invernali Milano Cortina 2026" che quota 639 milioni di euro e non trova copertura nei fondi del PNRR e per il quale la Regione Veneto ha previsto un apposito stanziamento di spesa di euro 14.210.261,56 annui a decorrere dall'esercizio 2020 fino al 2026 (per un totale di euro 99.471.830,92 per 7 anni), che andrà a costituire il necessario accantonamento complessivo di risorse finanziarie che la Regione deve garantire, per la quota a proprio carico, per l'eventuale restituzione al CIO di parte o dell'intero importo delle somme anticipate dal Comitato alla Fondazione Milano-Cortina, nel caso in cui dovessero venir meno gli apporti provenienti dagli sponsor dei Giochi. A tal proposito non sembra sia stato sufficientemente approfondito dalla Regione l'aspetto relativo al grado di possibilità che gli sponsor possano non adempiere alle proprie obbligazioni, con conseguente eventuale necessità di intervento della garanzia della Regione, né che sia stato chiarito come il Comitato intenda tutelarsi nei confronti degli stessi patrocinatori per scongiurare loro inadempienze o far fronte alle stesse.

Sotto il profilo della *Governance* emerge una possibile criticità rappresentata dai numerosi

organismi coinvolti previsti dal Legislatore statale con la legge n. 31/2020, di conversione del d.l. n. 16/2020, a cui si aggiungono ulteriori soggetti individuati dalla Regione Veneto.

A livello nazionale sono stati individuati:

- la “**Fondazione Milano Cortina 2026**”, quale Comitato Organizzatore dei XXV Giochi olimpici e Paralimpici invernali Milano Cortina 2026, che vede la Regione Veneto quale soggetto aderente istituzionale;
- il **Consiglio Olimpico Congiunto** (incardinato presso il Comitato Olimpico Nazionale), organismo di indirizzo generale per l’attuazione del programma di realizzazione dei Giochi, che assicura il confronto fra le istituzioni coinvolte;
- la società “**Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.**” - SIMICO S.p.A. (10% del capitale sociale sottoscritto dalla Regione Veneto), con il compito di progettazione e realizzazione, quale centrale di committenza e stazione appaltante, delle opere infrastrutturali, sulla base di un Piano di interventi che verrà predisposto di intesa con il Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità sostenibili e con le Regioni interessate;
- il “**Forum per la sostenibilità dell’eredità olimpica e paralimpica**”, Comitato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio per lo Sport, con il compito di valutare l’utilizzo a lungo termine delle infrastrutture realizzate per i Giochi, nonché il perdurare dei benefici sociali, economici e ambientali sui territori.

A livello regionale:

- la **Fondazione Cortina**, organismo interlocutore nei rapporti con il Comitato Olimpico Internazionale e la Fondazione Milano Cortina 2026, che assume la veste di Comitato Organizzatore Locale per la realizzazione di eventi sportivi e culturali di rilevanza internazionale nelle località di gara dei Giochi Olimpici e Paralimpici 2026, volti allo sviluppo e alla valorizzazione del territorio anche nella fase successiva alla conclusione dei Giochi;
- la società **Veneto Innovazione S.p.A.**, società *in house providing* a totale partecipazione della Regione, che seguirà le attività di supporto tecnico e organizzativo per la realizzazione del Programma Veneto in Action; tale programma è volto a realizzare iniziative che rilancino il ruolo economico del sistema produttivo regionale sfruttando l’effetto moltiplicatore generato dalle Olimpiadi.

V'è da dire che nonostante ad oggi l'assetto generale sia ancora in una fase embrionale, sembra tuttavia che l'articolazione che si è venuta a creare sia mancante di un delineato progetto di sistema, che veda la condivisione e il coordinamento delle varie azioni da porre in essere, oltre che di una chiara ripartizione delle rispettive competenze.

Si auspica pertanto un coordinamento tra tutti i citati soggetti coinvolti in un evento di particolare rilievo sia sul piano economico che su quello della visibilità internazionale, al fine di evitare ritardi nella esecuzione dei lavori e possibili duplicazioni di attività, con aumento ingiustificato dei relativi costi.

## 9. LA GESTIONE DEL PERSONALE DELLA REGIONE

Aspetti positivi si riscontrano nella verifica della gestione del personale della Regione in senso stretto, in quanto risultano rispettati tutti i vincoli normativi che il legislatore nazionale ha imposto nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

In particolare, risultano rispettati i limiti previsti dall'art. 33 del D.L. 347/2019 convertito con la legge n. 58/2019 e successivo D.M. di attuazione del 3 settembre 2019. Ed infatti a fronte di un valore soglia, dato dal rapporto tra spesa di personale della Regione rispetto alle entrate correnti, pari per la Regione Veneto a 9,5%, lo stesso si è assestato su un valore del 5,42%.

Sono altresì stati rispettati i limiti prescritti:

- dall'art. 1, comma 557 e 557-*quater* della legge n. 296/2006, in materia di riduzione della spesa per il personale della Giunta, registrandosi una diminuzione rispetto all'esercizio precedente, pari a euro 16.770.298,80 (-15,94%). In particolare, si registra una diminuzione della spesa del personale in forza alla Giunta rispetto all'esercizio precedente, pari a euro 16.770.298,80 (-15,94%) mentre quelle per il personale del Consiglio regionale una diminuzione rispetto all'esercizio precedente, pari ad euro 61.516,58 (-0,58%);
- in materia di incidenza della spesa complessiva di personale sulla spesa corrente il cui rapporto, al netto della spesa sanitaria, è pari al 7,90% sostanzialmente in linea con il dato relativo all'esercizio 2020 rispetto al quale si riscontra un aumento percentuale dello 0,1%;
- in tema di contrattazione collettiva, dagli artt. 40 e 40 bis del D.lgs. n. 165/2001 e dall'art.

- 23 comma 2 del D.lgs. n. 75/2017 concernente il trattamento accessorio. Risultano rispettati i limiti normativi previsti per il Fondo per le risorse decentrate dei dipendenti del comparto e per il Fondo per la retribuzione di posizione e risultato della dirigenza;
- in tema di contenimento della spesa per personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa ex art. 9 comma 28 del D.L. n. 78/2010 e smi: per l'anno 2021, la spesa aggregata per il lavoro flessibile del personale di Giunta e del Consiglio regionali - in base alle analisi effettuate dalla Sezione di controllo - è risultata inferiore alla spesa sostenuta nel 2009, con un decremento rispetto all'anno 2020 di una percentuale di 9,41%;
  - in tema di assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario in base alla sostenibilità finanziaria dall'art. 33 del D.L. n. 34/2019, convertito con L. n. 58/2019 e dal successivo D.M. di attuazione del 3 settembre 2019: il valore soglia (spesa personale/media accertamenti) si assesta al 5,42%, risultando inferiore alla soglia di riferimento, che è 9,50%.

A seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto, nel 2021 si registra inoltre una forte contrazione della dotazione di personale dirigenziale passata da n. 204 a n. 160 posizioni, se pur il numero dei posti dirigenziali ricoperti è cresciuto rispetto al 2020 passando da n. 121 a n. 140 unità in quanto non più differibile l'ingresso di nuovi dirigenti di ruolo assunti a valere sulle graduatorie dei concorsi pubblici espletati.

Prosegue il *trend* positivo del rapporto tra dirigenti e personale, sia a tempo indeterminato sia in relazione a tutte le ulteriori tipologie contrattuali: nel 2020 il rapporto tra personale dirigenziale e non dirigenziale si attestava ad un dirigente ogni n. 19,22 dipendenti a tempo indeterminato e 13,68 dipendenti rientranti in tutte le diverse tipologie, nel 2021 tale rapporto si attesta rispettivamente a n. 21,28 dipendenti t.i. e n. 14,61 dipendenti di altre tipologie.

## 10. SPESA FUNZIONAMENTO ORGANI

Altrettanto positivi sono i dati relativi alla spesa per il funzionamento degli organi.

In proposito si evidenzia che è intervenuta l'approvazione del Regolamento interno di amministrazione ed organizzazione di cui all'art. 5 della L.R. 53/2012 la cui mancata

approvazione era stata oggetto di rilievo nella relazione predisposta in occasione del giudizio di Parifica per l'esercizio 2020. Dall'esame dei dati analizzati dalla Sezione Regionale di Controllo relativi all'esercizio 2021 risulta un aumento complessivo della spesa impegnata con una variazione percentuale pari a +1,24% per il funzionamento del Consiglio regionale del Veneto, che passa da euro 32.841.238,69 nel 2020 ad euro 33.248.782,05 nel 2021. Tale aumento è stato giustificato dalla Regione con una ricollocazione più puntuale della spesa secondo la sua destinazione funzionale.

Gli aumenti più rilevanti si evidenziano in: "spese per acquisto beni di consumo", "utenze e canoni", "spese per manutenzione ordinaria e riparazioni" e "altri servizi".

In merito al rispetto dei limiti di spesa per l'esercizio 2021 risultano rispettate le norme sugli acquisti centralizzati, sugli acquisti di beni e servizi informatici e che non sono state effettuate spese al di fuori delle procedure di cui all'art. 1, cc. 512-514, della legge n. 208/2015.

## **11. RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO**

Sulla base di quanto previsto dall'art. 73 del D.Lgs. n. 118/2011, la Giunta regionale risulta aver riconosciuto nel corso dell'esercizio 2021, la legittimità di n. 2 debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva, mediante l'approvazione delle seguenti DGR:

- n. 563 del 04 maggio 2021 "Riconoscimento debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva del Consiglio di Stato n. 6831 del 06/11/2020 - art. 73, cc. 1, lett. a), e 4, D.lgs. 118/2011 e ss.mm. ii.." per euro 319.245,49;
- n. 1761 del 15 dicembre 2021 "Riconoscimento debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva del Tribunale di Venezia n. 1916 del 09/10/2021 - art. 73, commi 1, lett. a) e 4, del D.lgs. 118/2011" per euro 3.341,98.

Si deve purtroppo evidenziare che le citate Delibere non sono mai state inviate a questa Procura come invece previsto dall'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 e delle stesse si è venuti a conoscenza solo in occasione dello schema di DDL in esame. Il loro invio è stato prontamente richiesto da questa stessa Procura.

## 12. IL PERIMETRO SANITARIO

La spesa sanitaria permane la componente più significativa del rendiconto regionale euro 10.625.645.096,65 di impegni escluse partite di giro su un totale complessivo di euro 13.299.786.182,01, pari a circa l'80% degli impegni di spesa complessivi.

Anche la gestione sanitaria 2021 è stata fortemente condizionata dall'emergenza epidemiologica causata dal contagio da SARS-COV-2 (COVID-19), che ha imposto l'adozione di misure straordinarie ed urgenti, sia a livello statale che a livello regionale. Ed infatti l'importo delle somme complessivamente accertate ed impegnate nel perimetro sanitario regionale, per fronteggiare l'emergenza da COVID-19 risulta nel 2021 pari ad euro 409.344.338,85.

L'iter procedimentale seguito dalla Regione del Veneto è stato quello di riscuotere le risorse statali stanziare dai diversi decreti-legge per poi interamente trasferirle ad Azienda Zero che, a sua volta, è stata incaricata di erogare le somme agli Enti del SSR previa "assegnazione" da parte della stessa Regione.

Si registra, con apprezzamento, il netto miglioramento nell'assegnazione dei fondi statali riferiti all'emergenza sanitaria, considerato che nella precedente relazione relativa al 2020 si era rilevato che solo un terzo delle risorse era stato assegnato con provvedimento regionale, mentre i corrispondenti due terzi risultavano accantonati da Azienda Zero. Nel 2021 invece tali ultime risorse risultano ora assegnate al 98%.

Le risorse stanziare per fronteggiare l'emergenza sanitaria nell'esercizio 2021 sono state specificamente destinate al potenziamento del personale del SSR, al coinvolgimento nella vaccinazione e nella effettuazione dei tamponi dei Medici di Medicina Generale e Pediatri di Libera Scelta, comprensivo del loro personale infermieristico, al reclutamento di neuropsichiatri e psicologi ed all'acquisizione di dispositivi di protezione individuale per le RSA.

### 12.1. Le criticità

È però doveroso evidenziare alcune criticità sia in merito alla gestione finanziaria e contabile che a quella più strettamente gestionale del perimetro sanitario.

### **12.1.1. Il valore delle rimanenze di beni Covid**

Il primo aspetto, è quello del valore delle rimanenze al 31.12.2021 di beni Covid, destinati a fronteggiare l'emergenza sanitaria, ammontanti ad euro 319.686.818,89, che ha registrato un forte aumento rispetto all'esercizio precedente.

In risposta alla specifica richiesta di chiarire le ragioni dell'elevato valore delle rimanenze, la Regione ha affermato che le scorte si riferiscono, per circa 44 milioni di euro, a dispositivi medici che comprendono materiale di supporto per le vaccinazioni ed i tamponi e per i restanti 265 milioni di euro, a dispositivi di protezione individuali (DPI). Il maggior peso, come sottolineato dalla stessa Regione, è rappresentato dai DPI, aventi scadenza quinquennale.

Dell'approvvigionamento di entrambe le categorie di beni si è occupata Azienda Zero, sulla base dei fabbisogni elaborati dalle Aziende Sanitarie per tutta la Regione e dell'esigenza di *“fronteggiare gli aumenti a volte repentini e di durata e ammontare non prevedibile dei contagi che si traducono in ospedalizzazioni e quindi nella necessità di protezione degli operatori sanitari”*. La Regione ha osservato come *“tutto l'esercizio 2021 sia stato caratterizzato dall'emergenza sanitaria, cessata solo lo scorso marzo 2022, con consumi medi mensili di circa 16 milioni di euro”*.

Ebbene, pur tenendo conto della necessità di fare scorta, si evidenzia comunque un valore troppo elevato delle rimanenze, soprattutto a fronte di una spesa media mensile di soli 16 milioni di euro. Il rischio è il mancato futuro utilizzo dei beni acquistati.

### **12.1.2 L'abbattimento delle liste di attesa**

Un secondo aspetto, che desta perplessità è quello relativo agli strumenti straordinari per corrispondere tempestivamente alle richieste di prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemiologica e contestualmente ridurre le liste d'attesa.

Siffatti strumenti, contemplati dall'art. 29 del D.L. n. 104/2020, consistono sia nel ricorso, anche in deroga ai vincoli previsti dalla legislazione vigente in materia di personale, a prestazioni aggiuntive di dirigenti medici, sanitari, veterinari e delle professioni sanitarie dipendenti dal Servizio sanitario nazionale, all'incremento del monte ore dell'assistenza

specialistica ambulatoriale convenzionata interna ed al reclutamento di personale attraverso assunzioni a tempo determinato, accedendo, a tal fine, alle risorse stanziare a titolo di finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato, sulla base delle quote rilevate nel 2020.

Per l'accesso alle risorse, le Regioni e le Province Autonome hanno dovuto predisporre, entro il 13 novembre 2020 (30 giorni dalla entrata in vigore del D.L.) e presentare al Ministero della Salute e al Ministero dell'economia e delle finanze un Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste d'attesa, con la specificazione dei modelli organizzativi prescelti, dei tempi di realizzazione e della destinazione delle risorse.

In merito, la Sezione regionale ha evidenziato che:

- per l'esercizio 2020, le risorse stanziare in favore della Regione, sulla base della quota di accesso al fabbisogno sanitario corrente riconosciuta per tale anno, pari ad euro 38.935.696,00, sono state assegnate agli Enti del SSR solo parzialmente (per euro 18.233.423,00), mentre la restante parte è stata accantonata da Azienda Zero;
- per l'esercizio 2021, la Regione ha stanziato l'importo di euro 41.058.093,30 (di cui euro 20.702.273,00, quale quota non utilizzata e accantonata da Azienda Zero nel 2020, ed euro 20.355.820,30, quali risorse già accantonate sempre nel 2020 a valere sui trasferimenti statali previsti dai decreti emergenziali), ripartiti, per euro 35.303.605,30, tra gli Enti del SSR, e accantonati da Azienda Zero per il rimanente importo di euro 5.754.488;
- dall'analisi dei dati di preconsuntivo delle Aziende è emerso che le medesime hanno utilizzato, per le predette finalità, solo poco più della metà delle risorse disponibili pari a euro 35.303.605,30 ovvero euro 19.699.668,80, accantonando la restante parte;
- nel complesso, dunque, al 31.12.2021, risultano accantonati euro 21.358.424,50 (euro 5.754.488,00 Azienda Zero ed euro 15.603.936,50 dalle Aziende sanitarie), in misura ancora maggiore rispetto all'esercizio precedente.

Ciò considerato, la Sezione ha chiesto espressamente alla Regione di fornire le ragioni del mancato utilizzo delle risorse.

La Regione, in sede di contraddittorio, ha sostenuto che il mancato utilizzo sarebbe riconducibile alla impossibilità di reclutare nel mercato ulteriore personale dipendente (a tempo determinato) o richiedere altre prestazioni al personale già in servizio, per non derogare ai limiti previsti in materia di orario di lavoro.

Se ciò è vero, non si comprende allora, come mai, se nel 2020 la Regione è riuscita ad impiegare solo in parte, per le finalità previste dal comma 1 dell'art. 29 cit., le risorse statali alle quali ha avuto accesso, abbia poi deciso nel 2021 di stanziare, per il medesimo scopo, oltre a quelle non utilizzate nell'esercizio precedente, ammontanti ad euro 20.702.273,00, ulteriori risorse per euro 20.355.820,30, integralmente non utilizzate e nuovamente accantonate, questa volta sia dalle Aziende Sanitarie che da Azienda Zero.

Se nel 2020 ancora non era stato adottato il Piano Operativo Regionale di cui al comma 9 dell'art. 29 cit., sicché poteva non essere ancora del tutto chiaro il rapporto tra fabbisogno connesso al recupero delle prestazioni sanitarie e capacità del SSR di renderle, ciò non può dirsi per il 2021, considerato che la DGR con la quale è stato determinato il finanziamento dei Piani aziendali, attuativi del Piano regionale, è del settembre del 2021.

In quest'ottica, le ragioni fornite dalla Regione non spiegano uno stanziamento che è pari praticamente al doppio di quanto la stessa sia stata effettivamente capace di utilizzare, sulla base di un documento di programmazione specifica già adottato.

Il mancato utilizzo delle risorse in questione, se messo in relazione con l'aspetto in precedenza considerato, ossia quello delle rimanenze, evidenzia un impiego di risorse ed uno stanziamento delle stesse non sempre commisurato alla capacità di utilizzo e di spesa della Regione.

### **12.1.3. I risarcimenti per *malpractice* sanitaria**

Un capitolo specifico merita l'analisi della spesa riferita alla gestione dei risarcimenti da *malpractice* sanitaria.

Il rischio da responsabilità civile verso terzi e operatori nello svolgimento di attività sanitaria istituzionale è stato coperto, negli anni 2019-2021 (con proroga fino al 30.4.2022), attraverso la stipula, con la compagnia Société Hospitaliere d'Assurances Mutuelles - SHAM, di una polizza che ha comportato il pagamento, da parte di Azienda Zero, di un premio annuo lordo di euro 14.489.070,00.

Il soggetto contraente del contratto assicurativo è Azienda Zero che ha stipulato in nome proprio, nonché nell'interesse e per conto delle altre Aziende e che assume a proprio carico l'onere del pagamento del premio complessivo di polizza.

La Polizza prevede un massimale per sinistro di euro 10 milioni, un massimale annuo per azienda pari a euro 30 milioni, un massimale annuo complessivo di euro 60 milioni ed una franchigia per sinistro di euro 750.000,00. Ciò significa (applicazione di una self insured retention - SIR -) che rimane a carico di ciascuna Azienda sanitaria la quota di danno pari a euro 750.000,00 per ogni sinistro e senza limite di aggregato annuo e che la Società provvede, per ciascun sinistro, al pagamento del risarcimento a favore del danneggiato o dei suoi aventi diritto solo per risarcimenti superiori a tale importo e nei limiti di quota eccedenti lo stesso. Fino a tale soglia i risarcimenti rimangono pertanto a carico delle Aziende a titolo di SIR.

La quota di SIR a carico delle singole Aziende è gestita direttamente da queste ultime mediante accantonamento di appositi Fondi rischi: (importi accantonati alla voce di CE BA2740 (B.14.A.4) *Accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)* e nel fondo di SP PBA050 (B.II.4) *Fondo rischi per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione)*). Le spese di gestione e pagamento dei risarcimenti ai danneggiati rimangono quindi a carico del bilancio di ciascuna Azienda sanitaria, senza oneri a carico di Azienda Zero.

Ebbene dai dati complessivi forniti dalla Compagnia assicurativa alla data del 20.2.2022 emerge che su un totale di n. 421 sinistri aperti e collegati alla polizza in parola, nel triennio 2019-2021, la Compagnia ha effettuato pagamenti pari a euro 306.092,46, a fronte di n. 27 sinistri liquidati.

Dai dati forniti dalla Regione si rileva altresì che nel solo anno 2021 sono stati pagati, con fondi a carico delle singole Aziende, risarcimenti danni per un totale complessivo di euro 49.690.016,12.

I dati parlano da soli.

Le Aziende sanitarie hanno pagato oltre 49 milioni di euro di risarcimenti danni nell'anno 2021. Al contempo dal 2019, hanno speso oltre 14 milioni l'anno per avere una copertura assicurativa che ha garantito solo 309.000,00 euro nel triennio.

La diseconomicità dell'accordo raggiunto da Azienda Zero ai fini della copertura assicurativa del rischio degli Enti del SSR è evidente. La previsione di una franchigia così elevata, infatti, comporta l'assunzione dell'onere derivante dalla stragrande maggioranza dei risarcimenti da parte della Regione (i risarcimenti che superano i 750 mila euro sono, per fortuna, pochi e riconducibili a fatti e lesioni gravissime) con conseguente vanificazione dello scopo stesso del

contratto, assolutamente svantaggioso in ragione dell'ingente esborso annuo che lo stesso comporta a carico delle finanze regionali.

Tale schema, tra l'altro, è stato replicato anche per il triennio successivo; ed infatti la Regione ha dichiarato di aver sottoscritto una ulteriore polizza sempre con la SHAM, prevedente un premio annuo lordo di euro 10.997.610,00, e ancora la medesima franchigia di euro 750.000,00. Nonostante la riduzione del premio assicurativo, non sembra eliminato il macroscopico ed ingiustificato sbilanciamento in favore della compagnia assicurativa.

In merito alla rilevata diseconomicità della polizza assicurativa e della relativa spesa, la Procura si riserva di effettuare i necessari approfondimenti.

### **13. LE SOCIETA' PARTECIPATE E GLI ENTI STRUMENTALI REGIONALI - IL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI**

La Regione risulta "detenere", alla data del 31 dicembre 2021, n. 14 partecipazioni dirette (alle n. 13 partecipate attive al 31/12/2020 si è infatti aggiunta la neocostituita Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A) e n. 10 partecipazioni indirette.

Significative risultano le perdite di esercizio registrate nel corso del 2021 da quattro enti strumentali della Regione: l'Esu di Padova (- 1.073.000,00 euro), l'IRVV - Istituto regionale Ville Venete (-375.000,00 euro), l'Ente Parco Regionale della Lessinia (- 348.000,00 euro) e la Fondazione Veneto Film Commission (- 61.000,00 euro). Per quanto attiene l'Esu di Padova, dall'esame dei dati contabili emerge, non di meno, un miglioramento dei saldi economici rispetto all'esercizio precedente. Il risultato economico negativo di esercizio passa, infatti, da (- 2.721.096,17 euro) registrato nel 2020 a (- 1.072.523,86 euro) accertato nel 2021. Preoccupa invece la condizione degli altri enti menzionati giacché l'IRVV - Istituto regionale Ville Venete peggiora la perdita d'esercizio già accumulata nel 2020 che ammontava a (- 293.000,00 euro) mentre la Fondazione Veneto Film Commission e l'Ente Parco Regionale della Lessinia mutano radicalmente lo scenario registrato nel 2020 caratterizzato da risultati di esercizio positivi.

Particolare rilevanza assume lo **stato di attuazione dei piani di razionalizzazione** (straordinario e periodico) delle partecipate detenute, direttamente o indirettamente dalla Regione che non ha subito accelerazioni rilevanti nell'esercizio 2021; in molti casi, infatti, si assiste ad un perdurante stallo nelle procedure di dismissione avviate da tempo, non sempre

per cause riconducibili alla Regione, quanto piuttosto per la difficoltà di reperire acquirenti o per le tempistiche proprie delle procedure di liquidazione.

Per quanto riguarda le partecipazioni dirette, al 31 dicembre 2021, non risulta ancora conclusa la dismissione della partecipata Veneto Nanotech S.c.r.l. - in liquidazione e tutt'ora coinvolta in procedura concorsuale. Tra l'altro la dismissione di Veneto Nanotech srl è vincolante per la dismissione di due società partecipate indirette della Regione Veneto: Bilcare Technologies Italia srl e Krystalia srl, la dismissione delle quali ad oggi, dunque, non appare conclusa, in quanto la partecipazione rientra nel piano concordatario.

Si è invece perfezionata, in data 20/06/2022, la cessione della partecipazione detenuta in Veronafiore spa.

Sono state concluse altresì le dismissioni di n. 2 società indirette.

Pertanto, dal 2017, anno di avvio del processo di razionalizzazione di cui al Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, ad oggi risultano complessivamente dismesse n. 5 società partecipate direttamente e n. 14 società partecipate indirettamente.

#### 14. LO STATO PATRIMONIALE E IL CONTO ECONOMICO

Alcune considerazioni, infine, devono essere svolte con riferimento sia allo **stato patrimoniale** che consente la rappresentazione degli elementi attivi e passivi nonché, per differenza algebrica fra loro, del patrimonio netto sia al **conto economico** che, invece, fornisce la rappresentazione delle operazioni di gestione dell'esercizio, mediante una sintesi dei componenti positivi (proventi e ricavi) e negativi (costi ed oneri) che ha riflessi sulle variazioni del patrimonio netto.

In sintesi, con il nuovo sistema di contabilità (*accountability*) nel settore pubblico imposto dall'UE, la consistenza del patrimonio della Regione assume un ruolo rilevante perché esprime il livello di ricchezza che una certa generazione mette a disposizione di quelle future. Si sottolinea il recepimento, anche in questo ambito, delle indicazioni prospettate dalla Corte nei precedenti giudizi di parifica con riferimento non solo alla ricognizione corretta ed aggiornata della consistenza del patrimonio regionale, ma anche alla necessità di realizzare un dialogo informativo tra i moduli di bilancio e la gestione dell'inventario e del patrimonio.

All'esito dell'attività ricognitiva svolta, è emerso come il Patrimonio netto, pari a euro

2.482.808.699,07, abbia subito una variazione in aumento rispetto al 2020 (euro 2.289.805.757,71) di euro 193.002.941,36, dovuta principalmente all'aumento delle riserve.

Nello Stato Patrimoniale 2021 il patrimonio netto risulta in particolare così composto:

- a) Fondo di dotazione di euro 249.972.236,27;
- b) Riserve di euro 2.087.869.212,95 di cui:
  - a. riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali di euro 1.265.438.225,27;
  - b. altre riserve indisponibili di euro 225.575.258,58;
  - c. altre riserve disponibili di euro 596.855.729,10;
- c) Risultato economico dell'esercizio di euro 144.967.249,85.

Con riferimento alla Stato patrimoniale si evidenzia come dall'esame della *“Relazione illustrativa dei libri inventariali”* presentata dalla Regione emergono, peraltro, alcune criticità afferenti alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Più specificamente, il dato relativo alla redditività delle concessioni termali, termo minerali ad uso idropinico, minerali e geotermiche, non appare sempre in linea con il plausibile volume d'affari atteso e conseguibile dai titolari delle concessioni.

Per quanto concerne **il conto economico**, dove sono rappresentate le *“utilità economiche”* cedute e/o acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio, si evidenzia che anche per l'esercizio 2021 si riscontra un risultato economico di segno positivo pari a euro 144.967.249,85, in diminuzione, tuttavia, rispetto a quello dell'anno precedente (euro 215.066.534,94), con un decremento del 32,6%. Le ragioni di tale diminuzione, verificate dalla Sezione regionale di controllo, sono da ricondurre all'impatto negativo del nuovo metodo di contabilizzazione delle partecipazioni, valutate a patrimonio netto, e alle maggiori insussistenze dell'attivo, riconducibili alla gestione dei residui attivi, pur in presenza di maggiori proventi da tributi e da contributi e trasferimenti e di minori oneri finanziari per effetto dell'andamento decrescente delle quote interessi contenute nelle rate di rimborso dei prestiti.

I componenti negativi della gestione presentano un ammontare totale di euro 12.840.946.520,40 in aumento di euro 627.107.323,41 rispetto all'esercizio precedente.

Nell'ambito delle componenti negative della gestione si segnalano le seguenti voci:

- i “trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti” registrano un incremento di euro 533.618.751,04 rispetto al 2020 da ricondursi ai maggiori trasferimenti alle aziende sanitarie locali per il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (533 milioni), nonché a quelli agli enti locali;
- il “Fondo svalutazione crediti di natura tributaria” che presenta un consistente incremento di 77,1 milioni di euro derivante dall’aumento dei residui attivi (crediti) dovuto a maggiori accertamenti registrati nel 2021 rispetto il 2020.

I componenti positivi della gestione presentano un ammontare totale pari a euro 13.173.615.575,93, anch’essi in aumento rispetto al 2020 di euro 791.941.973,50.

Nell’ambito delle componenti positive della gestione si segnalano le seguenti voci:

- la voce “Proventi da tributi” ha subito un incremento di euro 468.078.780,30. La variazione rispetto all’esercizio 2020 deriva principalmente da:
  - incremento di 417 milioni di euro dell’Imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) per il finanziamento della Sanità;
  - riduzione per 237 milioni di euro per Compartecipazione IVA per il finanziamento della Sanità;
  - incremento degli accertamenti per 276 milioni per Tassa di circolazione dei veicoli a motore (tassa automobilistica) a seguito di attività di verifica e controllo.
- la voce “Trasferimenti e contributi” ha anch’essa registrato un incremento rispetto all’esercizio 2020 pari a euro 287 milioni dovuto soprattutto a maggiori trasferimenti correnti da Stato per il Fondo Sanitario Nazionale per 215 milioni.

Si condivide pertanto il giudizio positivo espresso in sede istruttoria da parte della Sezione regionale di controllo sui risultati contabili della **gestione caratteristica**, come noto, determinati dal saldo tra i componenti positivi e i componenti negativi di reddito, ossia tra i ricavi e i costi derivanti dall’attività tipica dell’ente e che registra un sostanziale miglioramento rispetto all’esercizio precedente passando dai 168 milioni di euro del 2020 a 333 milioni di euro del 2021. La Regione pertanto dimostra di poter far fronte con continuità ai costi della gestione tipica con i ricavi ordinari.

Desta invece perplessità l’andamento della **gestione straordinaria** che, nel corso del 2021, registra un saldo negativo di 120 milioni di euro in evidente controtendenza rispetto al saldo positivo di 32 milioni di euro accertato nel 2020. Questo dato appare dovuto alla voce

sopravvenienze passive per 12,85 milioni di euro e da insussistenze dell'attivo (da riaccertamento ordinario e da dismissioni o rettifiche di cespiti) per 168 milioni di euro.

## CONCLUSIONI

La complessità dell'apparato burocratico e la pluralità delle funzioni che la Regione svolge e dei servizi che rende alla popolazione, trovano espressione e sintesi nel rendiconto, documento che deve esporre chiaramente non soltanto i dati contabili e gli eventuali progressi nel rientro dal disavanzo consolidato, ma anche gli eventuali progressi del territorio amministrato relativamente a temi fondamentali quali il lavoro, la cultura, la salute, l'ambiente, il sostegno alle famiglie.

Se è vero che l'emergenza epidemiologica ha messo a dura prova non solo il comparto sanitario ma tutto l'apparato amministrativo non solo regionale e i vincoli derivanti dal rientro dal disavanzo, ereditato dagli scorsi esercizi, riducono gli spazi a disposizione dell'amministrazione regionale per porre in essere azioni volte allo sviluppo sociale ed economico, è pur vero che, come emerge anche dalla relazione della Sezione, esistono margini entro cui operare ulteriori razionalizzazioni della spesa e della gestione, soprattutto in vista del miglior utilizzo delle risorse del PNRR e del PNC nonché di quelle destinate all'organizzazione dei Giochi Olimpici invernali di Milano-Cortina.

È un'occasione unica per la Regione e per l'intero Paese per riequilibrare, anche sul piano sociale, le tante disuguaglianze esistenti e offrire il segnale che anche in Italia si può fare "Buona Amministrazione".

Ciò premesso, sulla base delle risultanze contabili, come sopra esposte, e delle considerazioni che precedono,

**P. Q. M.**

**il PROCURATORE REGIONALE rappresentante  
il Pubblico Ministero presso la CORTE DEI CONTI**

esaminata la relazione della Sezione regionale di controllo e tutti gli atti istruttori in essa specificati e le osservazioni prospettate dalla Regione Veneto in sede di contraddittorio

## **CHIEDE**

alla Sezione regionale di questa Corte di voler parificare il Rendiconto Generale della Regione Veneto per l'esercizio finanziario 2021.

Venezia, 5 luglio 2022

**IL PROCURATORE REGIONALE**  
(Ugo Montella)

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

