



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'EMILIA-ROMAGNA

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

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Carlo Alberto Manfredi Selvaggi**

UDIENZA DEL 16 LUGLIO 2021



CORTE DEI CONTI



**CORTE DEI CONTI**  
**PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE**  
**GIURISDIZIONALE**  
**PER LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

\* \* \* \* \*

**REQUISITORIA DEL PROCURATORE REGIONALE**

rappresentante il Pubblico Ministero presso gli Uffici della Corte dei Conti per l'Emilia-Romagna, nel giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020, ai sensi degli artt.: 100, comma 2 e 103, comma 2 Cost.; 1, comma 5, del d.l. n. 174/2012, convertito in l. n. 213/2012; 40 e 72 del r.d. n. 1214/1934; 4 e 26 del r.d. n. 1038/1933; 190 c.p.c.

**Bologna 16 luglio 2021**



## INDICE

|  |               |
|--|---------------|
| <b>1. La parificazione del Rendiconto generale della Regione</b>   | <b>pag. 5</b> |
| <b>2. Il giudizio di parifica nella giurisprudenza costituzionale e contabile</b>  | <b>pag. 8</b> |
| <b>3. Equilibrio di bilancio e vincoli di finanza pubblica per l'esercizio finanziario 2020</b>                                  | <b>pag.12</b> |
| <b>4. Il ciclo di bilancio dell'esercizio 2020</b>   | <b>pag.16</b> |
| <b>4.1 I documenti di rendicontazione per l'esercizio 2020</b>   | <b>pag.20</b> |
| <b>5. I risultati della gestione di competenza</b>   | <b>pag.21</b> |
| <b>5.1 Il risultato di amministrazione</b>   | <b>pag.21</b> |
| <b>5.2 La gestione delle entrate</b>   | <b>pag.22</b> |
| <b>5.3 La gestione delle spese</b>   | <b>pag.24</b> |
| <b>5.4 I residui attivi</b>  | <b>pag.27</b> |
| <b>5.5 I residui passivi</b>   | <b>pag.28</b> |
| <b>6. I Fondi</b>  | <b>pag.29</b> |
| <b>6.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità</b>  | <b>pag.29</b> |
| <b>6.2 Il Fondo perdite societarie</b>   | <b>pag.30</b> |
| <b>6.3 Il fondo rischi legali</b>  | <b>pag.31</b> |
| <b>6.4 Il Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio</b>                                | <b>pag.33</b> |
| <b>7. La gestione di cassa. Le anticipazioni di tesoreria. L'anticipazione di liquidità prevista nel decreto-legge n.35/2013</b> | <b>pag.34</b> |
| <b>8. L'indebitamento regionale</b>  | <b>pag.35</b> |
| <b>9. Gli strumenti di finanza derivata</b>  | <b>pag.37</b> |
| <b>10. Le garanzie prestate a favore di terzi</b>  | <b>pag.39</b> |
| <b>11. Il Conto economico, lo Stato patrimoniale e il Bilancio consolidato</b>   | <b>pag.40</b> |

|  |        |
|--|--------|
| <b>11.1</b> Il Conto economico   | pag.40 |
| <b>11.2</b> Lo Stato patrimoniale  | pag.41 |
| <b>11.3</b> Il bilancio consolidato  | pag.42 |
| <b>12</b> La gestione dei fondi europei<br>nella programmazione 2014-2020                | pag.43 |
| <b>13</b> Il comparto delle partecipazioni regionali                                     | pag.47 |
| <b>13.1</b> Conciliazione crediti e debiti   | pag.54 |
| <b>14.</b> La spesa per il personale e altri limiti di spesa                             | pag.55 |
| <b>15.</b> Sanità regionale  | pag.61 |
| <b>15.1</b> Le risorse a disposizione del SSR<br>nel contesto dell'epidemia da Covid 19. | pag.61 |
| <b>15.2</b> La gestione delle risorse durante<br>l'emergenza epidemiologica              | pag.65 |
| <b>15.3</b> La Gestione Sanitaria Accentrata.  | pag.71 |
| <b>15.4</b> Il disavanzo sanitario pregresso   | pag.75 |
| <b>15.5</b> Le gestioni liquidatorie delle sopresse UU.SS.LL.                            | pag.77 |
| <b>15.6.</b> Conto consolidato della sanità regionale                                    | pag.78 |
| <b>16.</b> Conclusioni   | pag.81 |

## **1. La parificazione del Rendiconto generale della Regione.**

Con il decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213, il giudizio di parificazione sul Rendiconto generale dello Stato, previsto dal R.D. n. 1214 del 1934, è stato esteso al Rendiconto delle Regioni.

La scelta legislativa, che si inquadra nel contesto delineato dalla legge cost. n. 1 del 20 aprile 2012 introduttiva del principio del pareggio di bilancio, valorizza - in un'ottica di *accountability* e di rendicontazione sociale - trasparenza dei conti, verificabilità dei dati e legalità finanziaria a garanzia della correttezza delle esposizioni contabili e della sana gestione delle pubbliche risorse attinte dalla collettività.

La parificazione del Rendiconto regionale si inserisce tra la presentazione del disegno di legge sul rendiconto, a conclusione del ciclo di bilancio e di gestione, e la sua approvazione con legge.

L'attività di esame e di riscontro finanziario contabile della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti fra i dati del documento previsionale e le risultanze dell'esercizio costituisce fondamentale momento di sintesi e di garanzia nella prospettiva dell'approvazione delle rilevazioni contabili consuntive da parte dell'organo rappresentativo della comunità territoriale.

Veridicità, attendibilità, correttezza, comprensibilità, comparabilità e verificabilità dei dati rappresentano riferimenti giuscontabilistici imprescindibili nell'attività di raffronto tra operazioni gestorie e corrispondenti previsioni autorizzatorie e dunque nella disamina delle risultanze della gestione autorizzata dal bilancio di previsione e dalle sue eventuali variazioni intervenute in sede legislativa ed amministrativa. L'analisi è finalizzata al raffronto dei risultati del Rendiconto con la legge di bilancio, facendo riferimento all'intero ciclo della programmazione

finanziaria annuale, alla legge di assestamento ed alle leggi ed ai provvedimenti di variazione.

Nel più ampio quadro delineato dai principi del coordinamento della finanza pubblica, dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dell'equilibrio del bilancio, il Rendiconto generale della Regione assolve ad una fondamentale funzione per la verifica dei risultati conseguiti dall'ente a fronte degli obiettivi indicati nel documento previsionale, anche nella prospettiva delle valutazioni dell'organo consiliare circa l'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo.

Il Rendiconto, approvato annualmente con legge regionale, espone i risultati finanziari e patrimoniali della gestione riferita all'esercizio finanziario trascorso, accertando il risultato di amministrazione.

A tale specifico riguardo, la Corte costituzionale non ha mancato di osservare che la trasparente e univoca indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti è funzionale, oltretutto al corretto impiego delle risorse pubbliche, alla tutela del principio di continuità tra le risultanze dei bilanci. È evidente, infatti, che ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione è suscettibile di riverberare i suoi effetti sugli esercizi successivi, impattando sull'equilibrio del bilancio, nella sua prospettiva dinamica di bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie al perseguimento delle finalità pubbliche (*ex multis*, sent. 274 del 2017).

Infatti, il bilancio annuale di previsione, che rappresenta le scelte dell'Ente sotto il profilo dell'acquisizione delle entrate e della individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, è approvato con legge dal Consiglio regionale entro il 31 dicembre e fornisce, nella prospettiva della programmazione finanziaria, la rappresentazione contabile delle previsioni e delle risorse oggetto di stanziamento.

La legge di bilancio esprime in sostanza le fondamentali linee di indirizzo politico destinate ad incidere sull'allocazione delle pubbliche risorse. Il documento contabile, elaborato sulla base delle linee strategiche e delle politiche indicate nel Documento di economia e finanza regionale, indirizza l'attività di gestione determinando obiettivi e limiti dell'azione finanziaria ed economica dell'Ente.

In questo quadro, bilancio, rendiconto regionale e giudizio di parificazione rappresentano strumenti imprescindibili posti a garanzia della controllabilità dei conti nel segno della più ampia trasparenza dell'informazione contabile preordinata ad assicurare certezza, legalità finanziaria e piena attuazione del principio democratico.

Si tratta di valori cardine che sovrintendono all'impiego delle pubbliche risorse e di presidi irrinunciabili, destinati a trovare concreta rappresentazione nella definitività del risultato annuale della gestione, che diviene intangibile a seguito dell'approvazione del Consiglio regionale.

In vista della parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020, in linea con quanto previsto nella nota del Presidente della Corte dei conti n. 1250 del 16 maggio 2018 e nelle direttive del Procuratore Generale, questa Procura contabile ha acquisito informazioni ed elementi conoscitivi dalla Sezione Regionale di Controllo ed ha preso parte al contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione regionale sui temi oggetto di approfondimento nel corso del procedimento.

All'esito dell'istruttoria, la Sezione Regionale di Controllo ha fissato per il 16 luglio 2021 l'udienza pubblica di discussione.



## **2. Il giudizio di parifica nella giurisprudenza costituzionale e contabile.**

Nella prospettiva costituzionale del concorso delle autonomie territoriali al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità del debito derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'U.E., la parifica del Rendiconto regionale costituisce ulteriore manifestazione della funzione di garanzia intestata alla Corte dei conti, a tutela della legalità finanziaria e della corretta gestione delle pubbliche risorse.

Come rilevato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, poiché la finalità della resa del conto è di consentire il controllo politico del potere legislativo sulla gestione delle risorse pubbliche ad opera del governo, l'attività di parificazione si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti dell'assemblea legislativa ed è teleologicamente collegata alla legge di approvazione del Rendiconto (delibera n. 9/SEZAUT/2013/INPR).

Alla decisione di parifica, che mira a conferire certezza ai risultati del Rendiconto, si accompagna la relazione, che rappresenta all'organo legislativo gli esiti del controllo sull'attività amministrativa e sulla gestione finanziaria dell'Ente, anche sotto il profilo dei risultati conseguiti.

Nell'ambito della relazione, la Sezione Regionale di Controllo formula le sue osservazioni in punto di legittimità e regolarità della gestione proponendo misure correttive e interventi di riforma ritenuti necessari al fine di assicurare equilibrio del bilancio, efficienza ed efficacia della spesa (cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 7/2013/QMIG).

Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno osservato che “la decisione di parifica costituisce momento conclusivo dell'attività di controllo svolta dalla Sezione regionale di

controllo e funge da presupposto necessario per giungere all'intangibilità del Rendiconto approvato dall'Organo legislativo" (sentenza n. 27/2014/EL).

Sul piano dei rapporti tra Ente territoriale e Istituzione contabile, la Corte costituzionale ha avuto modo di rimarcare che le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non configgenti, laddove l'approvazione del Rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo non comporta ingerenza nel riscontro giuridico operato dalla Corte dei conti e costituisce esercizio di autonoma funzione politica (Corte cost. 72/2012).

Come osservato nella sentenza n. 44/2017/EL dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, il giudizio di parifica rientra nell'ambito delle funzioni di controllo intestate all'Istituzione contabile e la forma contenziosa implica l'esigenza del pieno contraddittorio. A garanzia della piena esplicazione di tale fondamentale principio, la celebrazione dell'udienza si realizza con la partecipazione del Procuratore Regionale, che rappresenta l'interesse generale obiettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale della Regione, e dei rappresentanti dell'amministrazione, ai quali è garantito di esprimere nel corso del procedimento gli interessi e le prospettazioni dell'Ente.

Nella stessa pronuncia è stata riconosciuta la legittimazione del Procuratore Regionale a proporre ricorso alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione avverso le decisioni di parifica, in quanto titolare dell'interesse alla corretta verifica degli equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, nel quadro della funzione di garanzia dell'ordinamento assolta nella requisitoria del giudizio di parificazione (SS.RR. in sede di controllo n. 7 del 2013).

La natura giurisdizionale della parificazione del Rendiconto regionale fonda la legittimazione della Corte dei conti, riconosciuta dalla Corte costituzionale già dalla sentenza n. 89 del 2017 e ribadita con le sentenze n. 196 del 2018 e nn. 138 e 146 del 2019, a sollevare questioni di legittimità costituzionale a presidio degli equilibri economico-finanziari e della sana gestione finanziaria.

In particolare, il giudice delle leggi nella sentenza n. 89 del 2017 ha richiamato il costante e risalente orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio, effetti non consentiti dai principi posti a presidio degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria.

Con riferimento specifico ai parametri di costituzionalità che possono assumere rilievo in sede di giudizio di parifica, la recente giurisprudenza costituzionale evidenzia una tendenza espansiva, riconoscendo la possibilità per la Corte dei conti di sollevare questione di legittimità costituzionale, a tutela degli equilibri economico-finanziari, anche con riferimento a parametri ulteriori rispetto a quelli incardinati nelle previsioni degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione: in particolare, a partire dalla fondamentale sentenza n. 196 del 2018, la legittimazione della Corte dei conti è stata estesa anche con riferimento ai parametri di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni in quanto, ove queste ultime mancassero totalmente della prerogativa di allocare risorse, “non potrebbe esservi intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati

dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata”.

Con tale orientamento (ribadito nelle sentenze nn. 138 e 146 del 2019), si consente alla Corte dei conti in sede di parifica dei consuntivi regionali di perseguire, mediante la proposizione della questione di costituzionalità cui è legittimata, violazioni altrimenti confinate “in una zona d’ombra”, per ciò più insidiose per la sana gestione finanziaria della spesa pubblica, posto che gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto e che le disposizioni lesive potrebbero non essere impugnate nei termini dal Governo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente lo sfornamento dei vincoli di spesa, divenendo così intangibili per effetto della decorrenza dei relativi termini e della decadenza conseguentemente maturata.

In questa prospettiva, soffermandoci ora soltanto sulla giurisprudenza costituzionale dell’ultimo anno, nell’ordinanza n. 181 del 2020 la Corte costituzionale ha affermato tale legittimazione avverso disposizioni di legge che determinano, nell’articolazione e gestione del bilancio, effetti non consentiti dai principi posti a garanzia degli equilibri economico-finanziari e della sana gestione, ove i parametri siano invocati in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma e 119, sesto comma Cost. e con gli altri valori di natura finanziaria espressi nella Costituzione.

Ancora, nella sentenza n. 112 del 2020, la Corte ha riconosciuto la legittimazione della Sezione territoriale di controllo a sollevare questioni di legittimità costituzionale, anche in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., laddove evocato in correlazione funzionale con gli artt. 81 e 97, primo comma Cost.

Con sentenza n. 244 del 2020, la Corte costituzionale, pur dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ha evidenziato che la Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione procede alla verifica della conformità delle spese effettuate nell'esercizio finanziario dell'anno trascorso, specificate nei diversi capitoli, alle leggi di bilancio, annuali e pluriennali e rispettose delle autorizzazioni di spesa e dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa, inerenti all'esercizio finanziario di riferimento.

La Corte ha osservato che il procedimento di parificazione si connota “quale giudizio di legittimità del Rendiconto”, “ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità delle Sezioni regionali della Corte dei conti” e che la violazione dei parametri costituzionali attinenti all'equilibrio di bilancio non può condurre alla parificazione degli specifici capitoli del rendiconto.

### **3. Equilibrio di bilancio e vincoli di finanza pubblica per l'esercizio finanziario 2020.**

Nel più ampio quadro della governance economica europea e del concorso delle regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito assurgono, nell'ottica della riforma costituzionale recata dalla legge cost. n. 1 del 2012, a principi cardine della gestione delle pubbliche finanze.

Con legge n. 243 del 2012, il valore costituzionale ha trovato attuazione e specificazione nell'art. 9 laddove si dispone che i bilanci delle Regioni si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendicontazione, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra entrate finali e spese finali. La norma, sulla quale è intervenuta la legge n. 164 del 12 agosto 2016, precisa che le entrate finali e le spese finali sono quelle rispettivamente ascrivibili ai titoli da 1 a 5 e

da 1 a 3 dello schema di bilancio previsto dal d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118 e che, a decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali.

La legge n. 145 del 2018 ha innovato, con i commi da 819 a 826 dell'articolo 1, la disciplina sulle regole di finanza pubblica relative all'equilibrio di bilancio degli enti territoriali e la legge n. 160 del 2019 ha previsto l'entrata in vigore della regola nel 2020 per le Regioni a statuto ordinario che potranno utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio, osservando le disposizioni sull'equilibrio di bilancio previste dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

Con sentenza n. 101 del 17 maggio 2018, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 466, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 nella parte in cui non prevedeva la possibilità di utilizzare il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato nei bilanci degli enti territoriali ai fini del conseguimento dell'equilibrio dell'esercizio di competenza. In particolare la Corte dichiarava l'illegittimità della disposizione nella parte "in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza".

Il comma 821 dell'art. 1 della citata legge n. 160 del 2019 prevede ora in particolare che gli enti si considerano in equilibrio in presenza di un

risultato di competenza dell'esercizio non negativo risultante dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Equilibrio e sostenibilità costituiscono espressione di valori finanziari fondamentali, laddove il bilancio rappresenta strumento per garantire, sempre in una prospettiva di equità intergenerazionale, effettività di diritti e prestazioni fondamentali.

Come osservato dalla Corte costituzionale (sent. n. 6 del 2019) gli Enti che rientrano nella finanza pubblica allargata devono concorrere all'equilibrio complessivo del sistema ed alla sostenibilità del debito nazionale in ossequio al primo comma dell'art. 97 Cost. che contiene due precetti riferiti rispettivamente all'equilibrio del singolo bilancio e a quello complessivo della finanza pubblica preordinato a garantire la sostenibilità del debito nazionale.

Il 2020 è stato un anno profondamente segnato dall'emergenza epidemiologica provocata dal virus COVID-19 che ha posto l'Europa di fronte all'imminente necessità di contrastare le ricadute dirompenti sul tessuto economico e sociale.

L'attivazione della *general escape clause* (GEC) contemplata dal Patto di stabilità e crescita, approvata dal Consiglio su proposta dalla Commissione europea del 20 marzo 2020, ha consentito agli Stati di porre in atto le azioni necessarie ad affrontare la crisi sanitaria e la grave recessione economica discostandosi dagli obblighi previsti in via ordinaria.

In concreto, nel contesto caratterizzato dagli effetti della pandemia, la clausola di salvaguardia generale, prevista dal braccio preventivo e correttivo del Patto, consente agli Stati membri di rivedere il percorso di rientro del rapporto deficit/PIL al di sotto della soglia del 3%.

L'emergenza sanitaria e il lockdown hanno indotto il Governo ad adottare progressive misure di contrasto alla pandemia, di sostegno a famiglie e imprese e di rilancio dell'economia. La crisi sanitaria ha aperto scenari inediti impattando sulle entrate, sulle spese e sugli investimenti.

Tra le misure connesse all'emergenza va annoverata la norma recata dall'art. 22 del d.l. n.157 del 2020, poi abrogata e riprodotta dall'art. 32-quater del d.l. n. 137 del 2020 convertito dalla l. n. 176 del 2020, istitutivo di un contributo in favore delle Regioni destinato al finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza nell'anno 2020, che non concorre alla determinazione del saldo di cui al comma 466 dell'art. 1 della l. 232 del 2016 e che per la Regione Emilia-Romagna ammonta a euro 21.266.447,37.

Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'11 dicembre 2020 sono state fornite istruzioni in tema di monitoraggio e certificazione del pareggio di bilancio e di realizzazione degli investimenti delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio 2020 ai fini della verifica del rispetto del saldo positivo ai sensi del comma 466 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016 e della realizzazione degli investimenti previsti dai commi 495 a 495-ter dell'art. 1 della stessa legge 232 e dai commi 833 e 834 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, al netto degli eventuali maggiori importi già certificati negli anni precedenti.

In questo scenario il valore dell'equilibrio tendenziale e dinamico del bilancio resta inesorabilmente legato alla continuità degli esercizi finanziari in una prospettiva pluriennale sicché l'eventuale non corretta rappresentazione delle risultanze è idonea ad inficiare gli esercizi finanziari successivi pregiudicando la legalità finanziaria complessiva (C. Cost. 89 e 274 del 2017).



È evidente, infatti, l'incidenza della rendicontazione sulla programmazione nella misura in cui cristallizza le risorse effettivamente disponibili rappresentate nell'avanzo di amministrazione o l'entità del passivo da recuperare in termini di disavanzo di amministrazione nella prospettiva della successiva gestione del bilancio.

#### **4. Il ciclo di bilancio dell'esercizio 2020.**

Il ciclo di bilancio a chiusura del quale interviene il rendiconto generale oggetto di parifica, si è articolato nei seguenti atti fondamentali:

- Documento di Economia e Finanza Regionale 2020, con riferimento alla programmazione 2020-2022, approvato con deliberazione della Giunta Regionale n. 1064 del 24/06/2019 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 218 del 17/09/2019;
- Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale 2020, approvato con delibera della Giunta Regionale n. 1840 del 28/10/2019 e con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 232 del 3/12/2019;
- Legge regionale 10/12/2019, n. 29 “Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2020”;
- Legge 10/12/2019, n. 30 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020-2022” (legge di stabilità regionale 2020);
- Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022 approvato con legge regionale n. 31 del 10 dicembre 2019;
- Legge regionale 31 luglio 2020 n. 2, di approvazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2019.

Nel corso del 2020 il Bilancio di previsione è stato variato con le seguenti leggi:

1. *Legge regionale n. 4 del 31 luglio 2020 “Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”*, con la quale si è provveduto, in particolare a:

- recepire le variazioni ai residui attivi e passivi presunti indicati nel bilancio di previsione all'importo definitivo risultante dal riaccertamento ordinario dei residui e ad adeguare il disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti al risultato derivante dal Rendiconto 2019;
- aggiornare le previsioni delle entrate, con riferimento alla competenza e alla cassa, in relazione all'evoluzione dell'economia italiana a seguito dell'emergenza da covid-19; a parziale compensazione delle minori entrate stimate connesse all'emergenza, in base all'articolo 111 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, è stato iscritto un fondo statale per 42,5 milioni di euro;
- iscrivere in entrata e stanziare in spesa assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva all'atto della predisposizione del bilancio di previsione della quantificazione, dei riparti o di altri elementi necessari per l'iscrizione. In particolare, per quanto riguarda le risorse statali legate all'emergenza covid-19 previste dal DL 34/2020, sono state iscritte le assegnazioni di cui all'art. 1 “Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale” e all'art. 2 “Riordino della rete ospedaliera in emergenza covid-19” per complessivi 124,4 milioni di euro;
- procedere ad una valutazione complessiva delle dinamiche delle risorse e delle spese intervenute nella prima parte dell'anno e, sulla base di queste, ad effettuare ulteriori variazioni nel rispetto dei vincoli di equilibrio che presiedono alla formazione del bilancio di previsione;
- verificare, come previsto dal principio contabile applicato concernente

la contabilità finanziaria, la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione;

- verificare la quantificazione dell'accantonamento previsto dal bilancio di previsione sulla base del d.lgs. 175 del 2016, che sancisce, con riferimento alle partecipazioni detenute dall'ente, l'obbligo di effettuare un accantonamento sul bilancio di previsione commisurato alle perdite registrate dalle società partecipate negli anni precedenti e all'entità della partecipazione in esse posseduta.

2. *Legge regionale n. 10 del 23 dicembre 2020* concernente la ratifica della deliberazione della Giunta regionale n. 1774 del 30 novembre 2020 di approvazione, in via d'urgenza, ai sensi del comma 2-bis dell'art. 109 del d.l. n. 18 del 2020, salva ratifica con legge a pena di decadenza, della variazione di bilancio per la riprogrammazione dei programmi operativi dei fondi strutturali per il rafforzamento dei servizi sanitari regionali in relazione all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Quanto alle variazioni apportate con atto amministrativo, le deliberazioni della Giunta regionale e le determinazioni del Responsabile finanziario sono state complessivamente 198.

La delibera di Giunta n. 260 del 30 marzo 2020 riguarda le variazioni di bilancio conseguenti al riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019 e adempimenti conseguenti, mentre la delibera di Giunta regionale n. 1642 del 16 novembre 2020 si riferisce al prelievo dal fondo spese impreviste per far fronte alle intense precipitazioni verificatesi nel corso dell'anno 2020, che hanno determinato l'esigenza di disporre di fondi integrativi per la programmazione di ulteriori interventi sul territorio regionale.

Sono state inoltre adottate 20 determinazioni del Responsabile finanziario di prelievo dal fondo di riserva per spese obbligatorie, per

un totale di euro 6.808.599,84 per l'esercizio 2020 e di euro 839.000,00 per gli esercizi successivi.

Per quanto riguarda l'utilizzo delle quote accantonate del risultato di amministrazione sono state adottate:

- n.6 delibere della Giunta regionale per un totale di euro 10.493.988,58 per la reiscrizione di residui perenti;
- n.13 delibere per complessivi euro 1.125.795,34, 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.

Per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione sono stati adottati 32 atti di variazione, di cui 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 all'art. 109 del D.L. 18/2020 di euro 22.306.058,46.

Con determinazione dirigenziale e deliberazione di Giunta sono stati adottati nel dicembre 2020 dodici atti di variazione in base alla disciplina contabile recata dall'art. 51, c. 6, del d.lgs. 118/2011.

Conclusivamente, la variazione netta delle previsioni di entrata e di spesa di competenza è stata di 2.783 milioni di euro, compresi, per quanto riguarda l'entrata, l'avanzo di amministrazione, il fondo pluriennale vincolato per spese correnti e il fondo pluriennale per spese in capitale costituiti con il riaccertamento ordinario dei residui e compreso, quanto

alla spesa, il disavanzo di amministrazione, con un aumento di circa il 16,75% sull'ammontare di 16.613 milioni di euro delle previsioni iniziali.

#### **4.1 I documenti di rendicontazione per l'esercizio 2020.**

Il progetto di legge relativo al Rendiconto generale per l'esercizio 2020 è stato approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 603 del 26 aprile 2021, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - supplemento speciale n. 40 del 4 maggio 2021, in ossequio all'art. 68 dello Statuto della Regione, alla legge regionale n. 40 del 2001 sull'ordinamento contabile regionale e al decreto legislativo n. 118 del 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi.

Il Rendiconto generale, costituito dal Conto del Bilancio con i relativi riepiloghi e prospetti, dallo Stato Patrimoniale e dal Conto Economico, presentato dall'Assessore al Bilancio e corredato dalla relazione sulla gestione, recepisce le risultanze del riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2020 approvato dalla Giunta Regionale, acquisito il previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, con deliberazione n. 422 del 31 marzo 2021 (così come rettificata con deliberazione n. 573 del 26 aprile 2021), in conformità all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo n. 118 del 2011, che impone tale riaccertamento prima della predisposizione del rendiconto, verificando le ragioni del relativo mantenimento nelle scritture contabili, anche in applicazione dei criteri recati dall'allegato 4/2 del citato decreto.

Con determinazione n. 5424 del 30 marzo 2021 del Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze è stato approvato il Conto del Tesoriere per l'esercizio 2020, ai sensi dell'art. 63, comma 2, L.R. 15 novembre 2001, n. 40.

Nella seduta del 18 maggio 2021, il Collegio dei Revisori dei conti ha

attestato la corrispondenza dello schema di Rendiconto generale alle risultanze della gestione e ha proposto l'approvazione del progetto di legge regionale "Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020".

## **5. I risultati della gestione di competenza**

### **5.1 Il risultato di amministrazione**

Nell'esercizio 2020 il risultato di amministrazione si è chiuso con un avanzo di euro 511.996.406,31, rafforzando dunque l'evoluzione positiva che si era già evidenziata per l'esercizio 2019, nel quale l'avanzo era stato di euro 439.663.388,84, confermando così l'inversione di tendenza a partire dal 2017 e riaffermata anche nel 2018, esercizio che si era chiuso con un avanzo di 246.476.333,62.

In particolare, in conformità alla disposizione dell'art. 42, comma 1, d.lgs. n. 118/2011, il risultato d'amministrazione dell'esercizio 2020 è determinato dal fondo cassa al 31.12.2020, pari ad euro 1.424.464.082,31 (così calcolato: fondo cassa all'1.1.2020, 1.023.105.332,48 euro, sommato al saldo tra riscossioni, euro 15.022.644.204,70, e pagamenti, euro 14.621.285.454,87), a sua volta sommato ai residui attivi, pari a euro 3.634.582.714,59, detratti i residui passivi, pari ad euro 3.835.507.092,26, il fondo pluriennale vincolato per le spese correnti, pari ad euro 246.714.483,11, e quello per le spese in conto capitale, pari ad euro 464.828.815,22.

Sulla base della sommatoria di tali risultanze contabili, il risultato di amministrazione è accertato nell'importo di euro 511.996.406,31.

Considerando le quote accantonate e le quote vincolate del risultato di amministrazione, il disavanzo finanziario al 31.12.2020 rimane accertato nella somma di euro 1.457.139.448,95, di cui euro

829.272.559,23 corrispondono all'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità ed euro ed euro 627.886.889,72 a disavanzo determinato da debito autorizzato e non contratto.

## **5.2 La gestione delle entrate**

Sul totale delle previsioni definitive dell'entrata pari a 17.685,57 mln di euro al netto dell'avanzo di amministrazione e dei fondi pluriennali vincolati (*16.791 mln di euro nel 2019*), sono state accertate, nell'esercizio 2020, entrate per 14.646,49 (*13.499,25 mln di euro nel 2019, 13.508,38 mln di euro nel 2018*), pari al 82,82% delle previsioni, sostanzialmente in linea rispetto all'esercizio precedente (*80,39% nel 2019*), e sono stati riscossi in conto competenza 12.725,27 mln di euro (*12.067,15 mln di euro nel 2019, 11.513,22 mln di euro nel 2018*), pari all'86,88% degli accertamenti, con una percentuale di riscossione leggermente inferiore rispetto a quanto già rilevato nel corso dell'esercizio precedente (*89,39% nel 2019*).

Il minor accertamento di 3.039 mln di euro, rispetto alle previsioni, è in larga parte imputabile al titolo VI (accensione prestiti, per complessivi 749 mln di euro) in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui, ed al titolo XI (entrate per conto terzi, per complessivi 1.521 mln di euro), con riferimento, principalmente, all'anticipazione mensile dello Stato destinata al finanziamento della spesa sanitaria.

Sono rimasti da riscuotere residui attivi per 1.921,22 mln di euro (*1.432,10 mln di euro nel 2019*), che corrispondono al 13,12% delle entrate accertate, dato in aumento rispetto a quanto registratosi nella gestione precedente (*10,61% nel 2019*).

L'accertamento delle entrate per l'esercizio 2020 che, come detto, è stato di 14.646,49 mln di euro, risulta in aumento rispetto al 2019 (*13.499,25 mln di euro*).

Con riferimento alle riscossioni si registra un aumento rispetto all'anno precedente sia per le riscossioni di competenza (che aumentano da 12.067,15 mln di euro del 2019 a 12.725,27 mln di euro del 2020), sia relativamente alle riscossioni totali, che aumentano dai 14.138,02 mln di euro nell'esercizio 2019 ai 15.022,64 mln di euro nell'esercizio 2020, per competenza e residui.

Risultano in leggero aumento, rispetto agli esercizi precedenti, gli accertamenti delle entrate tributarie del Titolo I, passate da 10.005,07 mln di euro a 10.213,15 mln di euro.

Dall'esame del Prospetto delle Entrate di Bilancio per Titoli, Tipologie e Categorie (allegato 15 alla deliberazione n. 603/2021 della Giunta Regionale, allegato al rendiconto) risulta, nella scomposizione del dato complessivo, un aumento del gettito derivante dai tributi destinati al finanziamento della sanità (tipologia 102), i cui accertamenti sono passati da 8.376,32 mln di euro nel 2019 a 8.740,68 mln di euro nel 2020, evidenziando al contempo una diminuzione degli accertamenti delle entrate della tipologia 101 (Imposte, tasse e proventi assimilati), passati da 1.215,97 mln di euro nel 2019 a 1.059,05 mln di euro nel 2020. Nell'ambito di tale ultima tipologia d'entrate rileva una sostanziale invarianza degli accertamenti relativi all'addizionale IRPEF non sanità 320,92 (321,51 mln di euro nel 2019) e degli accertamenti relativi all'IRAP non sanità 121,45 mln di euro (146,89 mln di euro nel 2019).

Anche in diminuzione rispetto all'esercizio 2019 risultano essere gli accertamenti relativi alla tassa automobilistica, passati da 626,09 mln di euro a 503,95 mln di euro.

Il gettito per le compartecipazioni di tributi (tipologia d'entrata 104) in controtendenza registra un leggero aumento da 412,78 mln di euro del 2019 a 413,42 mln di euro del 2020.



Nel complesso anche le riscossioni di competenza del Titolo I delle Entrate risultano in leggera diminuzione nel loro valore assoluto, essendo passate da 8.899 mln di euro del 2019 a 8.780,96 mln di euro del 2020, e la percentuale complessiva delle riscossioni si è assestata nella percentuale dell'86,88 (nel 2019 era al 89,39%) degli accertamenti totali iscritti a bilancio (12.725,27 mln di euro nel 2020; 13.499,26 mln di euro nel 2019).

### **5.3 La gestione delle spese**

Come noto, la riforma normativa recata dal D. Lgs. n. 118 del 2011 ha introdotto per l'amministrazione pubblica l'obbligo di dare applicazione ai principi dell'armonizzazione contabile e della contabilità finanziaria potenziata, i quali hanno importato la necessità di imputare le spese a bilancio secondo il criterio della loro esigibilità, divenendo rilevante, anche in termini contabili, il momento di scadenza dell'obbligazione giuridicamente perfezionata e non più quello della sua insorgenza.

L'esigibilità della spesa, quale condizione per la corretta assunzione dell'impegno, ha a sua volta 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 che risultano esigibili in esercizi successivi a quello in cui è stata accertata l'entrata.

Anche la gestione di competenza del 2020 ha riscontrato una buona capacità operativa dell'Amministrazione regionale, non essendosi registrate differenze molto elevate tra stanziamenti ed impegni.

In particolare, su un totale generale delle previsioni definitive di spesa della gestione di competenza 2020 pari a 18.663 mln di euro - al netto del saldo negativo dell'esercizio precedente - sono stati assunti impegni

per 14.473 mln di euro, pari al 77,55% delle previsioni. Nell'esercizio 2020 gli impegni in termini assoluti risultano in leggero aumento rispetto al 2019 nel quale, a fronte di previsioni definitive di spesa per 17.351 mln di euro, furono impegnati complessivamente 13.276 mln di euro, corrispondenti ad una percentuale del 76,52%.

Si registra invece nell'esercizio 2020, sulla gestione competenza, una leggera flessione dei pagamenti in termini percentuali (85,09% delle somme impegnate) pur essendosi provveduto al pagamento di quasi 12.316 mln di euro, (nell'esercizio 2019 si effettuarono pagamenti per 11.896 mln di euro per una percentuale pari all'89,40% degli impegni).

Giungendo quindi al riepilogo dei dati finanziari nell'ambito in riferimento, nell'esercizio 2020, sul totale definitivo degli impegni di euro 14.473 mln (*euro 13.276 mln nel 2019, euro 13.268 mln nel 2018, euro 13.041 mln nel 2017*), computato al netto del saldo dell'esercizio precedente - sono stati effettuati sulla gestione di competenza pagamenti per euro 12.316 mln (*11.869 mln euro 11.199 mln nel 2019, euro 11.199 mln nel 2018, euro 10.837 mln nel 2017*) pari all'85,09 % delle somme impegnate (*89,40% nel 2019, 84,41% nel 2018, 83,10% nel 2017*) e sono rimasti da pagare euro 2.157 mln (*1.407 mln nel 2019, 2.069 mln nel 2018, 2.203 mln nel 2017*), equivalenti al 14,90% degli impegni (*10,60% nel 2019, 15,59% nel 2018, 16,90% nel 2017*).

Nell'esercizio 2020, i pagamenti complessivi (in conto competenza e in conto residui) sono stati pari a 14.621,29 mln (81,97% dello stanziamento di cassa) con un aumento del 6,03% rispetto al 2019 (*13.790,34 mln di euro- 80,97% dello stanziamento di cassa*).

Analizzando i dati relativi alla spesa effettiva (rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi pari al 77,55%), secondo quanto indicato dalla Regione nel progetto di legge per l'approvazione del Rendiconto generale

per l'esercizio 2020, escludendo le spese del titolo 7 (uscite per conto terzi e partite di giro), l'incidenza degli impegni sulle spese correnti risulta essere del 94,30%, mentre quella sulle spese d'investimento è stata pari al 30,53%, registrandosi dunque, rispetto all'esercizio precedente, una diminuzione dell'incidenza sia sulle spese correnti (95,01% nel 2019), che sulle spese d'investimento (39,98% nel 2019).

Tra le disposizioni dirette a prevenire i ritardi ed a incentivare la tempestività dei pagamenti nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione, merita menzione l'art. 33 del d.lgs. n. 33 del 2013, come modificato dall'art. 8 del d.lgs. n. 66 del 2014, che prevede la presentazione di un prospetto, allegato alle relazioni ai bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni, attestante l'importo di pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231 del 2012 e la pubblicazione dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, sia pure con esclusivo riferimento agli acquisti di beni, servizi e forniture.

L'articolo 41, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89, prevede, che “alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33”.

Esso rappresenta “la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi

intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento”.

A decorrere dall'anno 2015, i predetti indicatori devono essere pubblicati sul sito internet istituzionale, nella sezione “Amministrazione Trasparente/Pagamenti”.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, calcolato escludendo le transazioni riferibili alle transazioni riferibili alla Gestione sanitaria accentrata, risulta pari a – 14,77 giorni (*-9,78 giorni nell'esercizio 2019*).

La negatività dell'indice sta ad indicare che i pagamenti sono effettuati, in media, nei termini di scadenza delle fatture o di analoghi titoli di pagamento.

#### **5.4 I residui attivi**

Complessivamente i residui attivi al 31 dicembre 2020 ammontano a 3.634,58 mln di euro (*4.074 mln di euro al 31.12.2019*), di cui euro 1.713,36 mln quali residui attivi derivanti da esercizi pregressi ed euro 1.921,22 mln per residui attivi derivanti dalla competenza 2020. In termini percentuali il 52,86% dei residui deriva dalla gestione di competenza mentre il 47,14% deriva dalle gestioni precedenti. Si evidenzia pertanto, rispetto alla gestione 2019, una riduzione complessiva di circa 439 milioni di euro, frutto della riduzione dei residui sia della competenza che degli esercizi pregressi.

Alla data del 23 aprile 2021 le riscossioni in conto residui ammontano a euro 821 milioni.

I residui attivi complessivi, esclusi quelli di partite di giro (0.46 milioni di euro), e quelli connessi alla regolazione contabile con lo Stato

dell'anticipazione mensile destinata al finanziamento della spesa sanitaria (1.891 milioni di euro) ammontano a fine 2020 a 1.743 milioni di euro, già riscossi al 23 aprile 2021 per complessivi 259 milioni, secondo quanto indicato dalla relazione di accompagnamento alla deliberazione di Giunta Regionale di approvazione del progetto di legge di rendiconto n. 603 del 26 aprile 2021.

### **5.5 I residui passivi**

I residui passivi a carico della gestione 2020 ammontano ad euro 3.835,51 (*4.015 mln di euro al 31.12.2019*), di cui euro 1.678,27 mln quali residui passivi derivanti da esercizi pregressi, pari al 43,76 % del totale ed euro 2.157,24 mln per residui passivi derivanti dalla competenza 2020, che costituiscono il 56,24 % del totale.

Nel corso del 2020 sono stati eliminati complessivamente residui passivi per 32 milioni di euro per insussistenza e sono stati pagati 2.305 milioni di euro.

In chiusura dell'esercizio 2020 la consistenza dei residui passivi pregressi è di 1.678 milioni, essendosi avuto uno "smaltimento" dei residui provenienti dalle gestioni precedenti pari al 58,20% dell'importo iniziale complessivo, in aumento rispetto alla percentuale del 42,78% registrata nell'esercizio 2019.

La consistenza totale dei residui passivi a fine esercizio pari a 3.835 milioni di euro risulta costituita per il 43,76% da residui pregressi (*64,95% al 31.12.2019, 54,60% al 31.12.2018, 56,19% al 31.12.2017*) e per il restante 56,24% da residui formatisi nell'esercizio 2020 (*35,05% nella gestione 2019, 45,40% nella gestione 2018, 43,81% nella gestione 2017*).

Se non si tiene conto del titolo 7 "Uscite per conto terzi e partite di giro", l'incidenza dei residui passivi sulla massa spendibile (stanziamenti definitivi di previsione più residui all'inizio dell'anno) aumenta passando

dal 10,50% del 2019 al 11,82 del 2020, mentre l'incidenza dei residui passivi sulla massa spendibile all'inizio dell'anno, risulta essere del 10,72% per le spese correnti (8,80% nel 2019) e del 22,96% per le spese in conto capitale e incremento delle attività finanziarie (28,00% nel 2019).

## **6. I Fondi**

### **6.1 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità**

Ai sensi dell'art. 46, comma 2 del d.lgs. n. 118/2011, “una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo”.

L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

A tal fine è stanziata un'apposita posta contabile, denominata “Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”, il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno nei cinque esercizi precedenti, secondo la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata. Tuttavia, come accaduto anche nelle annualità pregresse, tale criterio non ha potuto trovare applicazione per alcune poste contabili poiché, fino al 2014, la Regione Emilia-Romagna accertava le entrate di dubbia e difficile esazione per cassa e non è pertanto disponibile la base sulla quale calcolare la media quinquennale indicata dal principio contabile.

L'importo di maggiore entità dei residui attivi di dubbia e difficile esigibilità è costituito dai ruoli emessi per il recupero della tassa automobilistica, che fino al 2014, quindi prima della armonizzazione contabile, erano accertati per cassa.

Per queste voci, il fondo crediti di dubbia esigibilità è stato, quindi, definito con criterio prudenziale, in misura pari all'intero ammontare dei crediti per i quali non sussiste una causa di esclusione dall'accantonamento.

All'esito delle attività di verifica di esigibilità e di congruenza del Fondo, con riferimento all'importo complessivo dei residui attivi sia dell'anno di competenza che degli esercizi precedenti, la quota del Fondo crediti dubbia esigibilità, che presentano un accantonamento pari al 100 per cento, è stata quantificata in complessivi 248,58 mln di euro (245,60 mln di euro per la parte corrente e 2,98 mln di euro per la parte in conto capitale).

La maggior parte di tale quota è composta dai ruoli emessi dal 2015 per il recupero della tassa automobilistica, contabilizzati nel Titolo I – Tipologia 101 (Imposte, tasse e proventi assimilati). L'ammontare della quota del Fondo riferibile a tale tipologia di entrata risulta, infatti, pari a 237,25 mln di euro.

## **6.2 Il Fondo perdite societarie**

Ai sensi dell'art. 21, comma 1, del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, “nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in

misura proporzionale alla quota di partecipazione (...)"

Nel complesso, al 31 dicembre 2020 il fondo perdite aziende e società partecipate per il triennio 2018-2020 risulta pari ad euro 6.301.937,00.

La sua composizione rappresenta la quota risultante nel rendiconto 2019, aumentata dagli accantonamenti disposti con il Bilancio e con l'Assestamento al Bilancio 2020 sulle perdite di esercizio conseguite dalle società partecipate, dalle rettifiche operate a seguito dell'acquisizione dei bilanci societari definitivi 2019, dall'ammontare delle perdite non ancora ripianate presenti sui bilanci delle stesse società, nonché dalla valutazione di possibili impatti negativi conseguenti l'emergenza sanitaria da Covid-19 che impongono di operare scelte attente e prudentiali.

Relativamente a questo ultimo aspetto, vi sono situazioni, oggetto di valutazione prudenziale, ai fini della determinazione delle risorse da accantonare a Fondo perdite. La procedura di attuazione del Piano concordatario per la Società di Salsomaggiore srl, in liquidazione volontaria dall'1.8.2017, risulta negativamente influenzata dagli effetti derivanti dalla situazione sanitaria emergenziale.

### **6.3 Il Fondo rischi legali**

Il fondo rischi legali, secondo quanto disposto dal principio contabile 5.2, lett. h dell'allegato A/2 al d.lgs.118/2011, deve essere costituito "... nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio...".

Nel corso dell'esercizio 2020 il fondo contenzioso risulta calcolato in complessivi euro 15.134.082,89 in adesione a quanto disposto dal principio contabile sopra richiamato.

In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (cfr. deliberazione n.1472017/INPR e deliberazione n.9/2016/INPR) ha



sottolineato la particolare attenzione da riservare alla quantificazione degli accantonamenti al summenzionato fondo, per cui “risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all’aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall’Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell’anno in cui si verificherà l’eventuale soccombenza”.

Si evidenzia, poi, in particolare, che la giurisprudenza contabile ha classificato le passività potenziali in “*probabili*”, “*possibili*” e da “*evento remoto*” secondo i seguenti criteri:

- la passività “*probabile*”, per cui l’ipotesi di soccombenza è superiore al 51%, fatto che richiede un’entità dell’accantonamento di almeno pari percentuale, si riferisce a provvedimenti giurisdizionali non esecutivi nonché a giudizi pendenti per cui l’avvocato abbia manifestato una valutazione di probabile soccombenza (cfr. documento OIC n.31 e definizione IAS 37 per cui l’evento è probabile quando si ritiene più verosimile il relativo accadimento piuttosto che il contrario); - la passività “*possibile*”, per cui l’ipotesi di verifica dell’evento è meno che probabile, fatto che implica un accantonamento tra un *range* del 49% e un minimo definito in prossimità della soglia di cui al successivo parametro di classificazione (cfr. documento OIC n.31 e definizione IAS 37); - la passività da “*evento remoto*”, per cui non vi è alcun accantonamento, con una probabilità di soccombenza stimata inferiore al 10% (cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n.69/2020/PRSE).

#### **6.4. Il Fondo di accantonamento per l'integrazione regionale all'indennità di fine servizio.**

L'accantonamento di cui a tale Fondo, per il quale non sono stati disposti utilizzi, è pari ad euro 9.804.051,47, a risultanza dell'incremento dello stanziamento del bilancio 2020. In proposito, la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art.117, comma 1 della Cost. nel testo originario, dell'art.117, comma 2 lett. m) e lett. o) della Cost. nel testo vigente, degli artt. 81 e 97, comma 1, sollevata con ordinanza n. 50/2019 dalla Sezione Regionale di Controllo, su istanza di questa Procura Regionale, in relazione agli articoli 1, della l.r. n. 58 del 1982, 15, comma 3 della l.r. n.2 del 2015 e 8, della l.r. n.13 del 2016, nella parte in cui prevedono la corresponsione di un'integrazione dell'indennità di fine servizio ai dipendenti regionali che ne abbiano i requisiti, con conseguenti oneri finanziari a carico della Regione, è stata dichiarata non fondata con la sentenza n. 244 del 2020 depositata il 24 novembre 2020.

Secondo la Corte costituzionale, l'art. 15, comma 3, della legge reg. Emilia-Romagna n. 2 del 2015, nel disporre l'abrogazione della legge reg. Emilia-Romagna n. 58 del 1982, ne ha salvato gli effetti con esclusivo riferimento ai dipendenti che, in regime di TFS in base alla normativa statale, fossero in servizio da almeno un anno presso la Regione al momento dell'entrata in vigore della medesima legge reg. n. 2 del 2015; talché, detta misura, adottata in vista dell'obiettivo di contenere la spesa relativa alla medesima integrazione regionale, in attesa della definitiva estinzione del regime di trattamento di fine servizio, a seguito della sua piena sostituzione con il trattamento di fine rapporto nel settore del pubblico impiego, e della conseguente estinzione del trattamento integrativo erogato dalla Regione, non configurerebbe «nuovi o maggiori oneri», tenuto anche conto della scheda tecnico-finanziaria allegata alla

legge regionale in esame.

### **7. La gestione di cassa. Le anticipazioni di tesoreria. L'anticipazione di liquidità prevista nel decreto-legge n. 35/2013**

Nel 2020 le riscossioni (che sono state pari a 15.022,64 mln di euro) hanno superato i pagamenti (14.621,28 mln di euro) per un importo pari a 401,36 mln di euro. Conseguentemente, il fondo cassa esistente all'inizio dell'esercizio (1.023,10 mln) è risultato aumentato, al relativo termine, a complessivi 1.424,46 mln di euro.

A tale importo devono, inoltre, essere sommate le disponibilità giacenti al 31.12.2020 sul conto corrente 22916 acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato e quelle di cui ai conti correnti postali, le quali - secondo quanto indicato nella relazione allegata al Progetto di legge di approvazione del Rendiconto 2020 - ammontano rispettivamente a 2,75 mln di euro ed a 24,68 mln di euro, portando la disponibilità di cassa a complessivi 1.451,89 mln di euro.

Nell'esercizio 2020, come negli esercizi precedenti, la Regione non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Inoltre, ai sensi del d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, per l'estinzione dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 delle Aziende sanitarie locali, è stata attivata con il MEF negli anni 2013 e 2014 l'anticipazione di liquidità, per un importo complessivo pari ad euro 946.364.000,00 (806,364 milioni di euro in due *tranche* nel 2013 e 140,000 milioni di euro nel 2014).

Il debito residuo di tale anticipazione di liquidità nel settore sanità, già contenuto al termine dell'esercizio 2019 a euro 829,27 mln, è stato ulteriormente ridotto, a seguito della restituzione di 23,55 mln di euro nell'esercizio 2020, a complessivi 805,72 mln di euro.

Ai sensi dell'art. 1, commi 692-700 della legge 28 dicembre 2015 n. 208, la Regione, con il bilancio di previsione per il 2020 ha iscritto in entrata l'importo del Fondo anticipazioni di liquidità, così come costituito con il rendiconto 2019, «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» e il medesimo fondo è stato iscritto in spesa nel titolo 4 come specifica voce del Rimborso prestiti, non impegnabile e non pagabile, al netto della restituzione dell'anticipazione effettuata nell'esercizio precedente. Il rimborso, nel 2019, è stato pari ad euro 22.877.429,58 e lo stesso è stato iscritto nel 2020 come ripiano disavanzo da anticipazioni di liquidità, confluito nella prima voce della spesa “*Disavanzo di amministrazione*”.

## **8. L'indebitamento regionale**

Ai sensi dell'art. 62 del d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011 “Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243”.

La normativa prescrive limiti di dettaglio, modalità di contabilizzazione e tratti di disciplina non rilevanti in questo ambito nonché prevede la stretta correlazione tra il perfezionamento dell'obbligazione e l'accertamento della relativa entrata, indipendentemente dalla riscossione.

Nel 2020 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento e, nel corso dell'esercizio, quello pregresso, pari a 489,69 mln di euro all'1.1.2020 (530,73 mln all'1.1.2019), si è ridotto a 468,07 mln di euro al 31.12.2020, in conseguenza di pagamenti effettuati per complessivi 21,62

mln di euro (gli scostamenti in diminuzione erano stati di 41,04 nel 2019, di 43,52 nel 2018).

Nello specifico, deve evidenziarsi che la Regione, nell'anno 2020, ha interamente rimborsato il prestito obbligazionario domestico quindicennale a tasso fisso in essere con Deutsche Bank.

Nel dettaglio, la composizione dell'indebitamento complessivo al 31.12.2020 pari a 468,07 mln di euro è costituita da due prestiti, interamente destinati alla copertura dei disavanzi della Sanità: il primo mutuo è stato contratto con CDP Spa, scadenza 2032 e soggetto al tasso variabile euribor a 6 mesi, mentre il secondo è stato contratto con Dexia Crediop Spa, scadenza 2036 e gravato dal tasso fisso di interesse.

In attuazione dell'art. 111 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 27 del 2020, relativamente al mutuo regionale contratto con Cassa Depositi e Prestiti Spa (trasferito al MEF dal 2003) la Regione ha sospeso il pagamento delle quote capitale semestrali costanti pari ad euro 8.607.614,99 ciascuna, in scadenza nell'anno 2020. Il rimborso delle quote sospese è previsto nell'anno successivo a quello di conclusione del piano di ammortamento contrattuale. Pertanto, il debito residuo del mutuo CDP Spa, pari a 215,19 mln di euro all'1.1.2020, rimane invariato al 31.12.2020.

In attuazione dell'art. 22 del decreto-legge n. 157 del 2020 (poi ripreso dalla legge n. 176 del 2020 di conversione del decreto-legge n. 137 del 2020 - art. 32-quater), relativamente al prestito obbligazionario domestico e al mutuo regionale contratto con Dexia Crediop Spa, con deliberazione della Giunta Regionale n. 1817 del 7.12.2020 è stato iscritto il contributo dello Stato di euro 21.266.447,37, che non concorre alla determinazione del saldo di cui al comma 466 dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, destinato al finanziamento delle quote capitale dei debiti finanziari in scadenza

nell'anno 2020.

L'ammontare dell'indebitamento per mutui e obbligazioni trova puntuale riscontro nelle passività del Conto del patrimonio.

Nel 2020, come per il passato esercizio 2019, non sono state effettuate operazioni di rinegoziazioni di mutuo ed è stato rispettato il limite dell'indebitamento disposto dagli artt. 40 e 62 del d.lgs. n. 118 del 2011 e dall'art. 10 della l. n. 243 del 2012.

A fronte della soglia legale di 207,87 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui e prestiti autorizzati contratti per spese d'investimento risulta pari a zero.

## **9. Gli strumenti di finanza derivata**

L'art. 62 del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, ha vietato alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedessero modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi. Inoltre, il medesimo articolo, al comma 8, ha previsto che al bilancio di previsione e al rendiconto venga allegata una nota informativa che evidenzia oneri ed impegni finanziari stimati e sostenuti derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati.

L'articolo 1, comma 572 della l. 23 dicembre 2013 n. 147 (legge di stabilità 2014) ha modificato il citato art. 62, rafforzando le misure di contenimento dell'uso degli strumenti derivati e dell'indebitamento.

Il comma 3 dell'art. 62 del citato d.l. n. 112 del 2008, nel testo in vigore a far data dall'1.1.2014, a seguito delle modifiche introdotte ha previsto il divieto, a carico anche delle Regioni, di: “ a) stipulare contratti

relativi agli strumenti finanziari derivati previsti dall'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; b) procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione; c) stipulare contratti di finanziamento che includono componenti derivate”.

In questo quadro normativo si inserisce, a decorrere dal 2015, l'armonizzazione contabile.

In particolare, il punto 3.23 del principio contabile contenuto nell'allegato n. 4/2 al d.lgs. n.118/2011 precisa che “La rilevazione dei flussi finanziari, conseguenti all'esistenza di contratti ‘derivati’ in relazione al sottostante indebitamento, avviene nel rispetto del principio dell'integrità del bilancio.

Pertanto, tenuto conto della natura di contratti autonomi e distinti rivestita, ad ogni effetto di legge, dai derivati e dai contratti di finanziamento sottostanti, dovranno trovare separata contabilizzazione i flussi finanziari riguardanti il debito originario rispetto ai saldi differenziali attivi o passivi rilevati nel bilancio a seguito del contratto derivato”.

Secondo quanto già indicato nella relazione allegata alla delibera della Giunta Regionale n. 603 del 26.4.2021, la Regione Emilia-Romagna ha attivato una sola operazione in derivati (*interest rate swap*) con debito sottostante il mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti nel maggio del 2002 pari ad euro 516,46 mln di euro, ammortamento italiano (quota costante di rimborso del capitale) e tasso variabile.

L'operazione in derivati è stata stipulata nel 2004, prima dell'introduzione del divieto normativo, con scadenza al 30 giugno 2032 sull'importo nominale di euro 473,41 mln.

A fronte di uno stanziamento complessivo pari ad euro 12,19 mln di euro, alle scadenze del 30 giugno e 31 dicembre 2020 l'operazione in derivati in argomento ha comportato rispettivamente flussi a debito per 6,08 mln di euro (6,36 mln di euro al 30.06.2019 e 6,97 mln di euro al 30.6.2018) e 5,70 mln di euro (6,34 mln di euro al 31.12.2019 e 6,83 mln di euro al 31.12.2018), per un totale complessivo di 11,78 mln di euro nell'esercizio 2020 (12,70 mln di euro nell'esercizio 2019 e 13,80 mln di euro nell'esercizio 2018).

Non è stato invece generato alcun flusso a credito in considerazione delle condizioni contrattuali applicate.

#### **10. Le garanzie prestate a favore di terzi**

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

Nel 2009 la Regione, in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e la Provincia di Parma, ha rilasciato una lettera di *patronage* a garanzia degli impegni assunti dalla Compagnia delle Terme s.r.l., società fusa per incorporazione nella società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano s.p.a., per un contratto di *leasing* immobiliare. Tale contratto è stato risolto in data 11 aprile 2016. Il compendio immobiliare oggetto del *leasing* è stato restituito a seguito del deposito di apposita istanza della società Terme di Salsomaggiore s.p.a. nell'ambito delle procedure di cui all'art.169-bis della legge fallimentare.

Alla data di presentazione al Tribunale di Parma della domanda di ammissione a concordato preventivo liquidatorio, avvenuta il 15 luglio 2015, il debito residuo verso i soggetti finanziatori della società era pari a 7.224.567,48 euro mentre quello maturato era pari a 816.904,47 euro.

Ai fini della copertura dei rischi derivanti dalla possibile escussione



della garanzia la Regione, accogliendo le osservazioni formulate dalla Sezione Regionale di Controllo in sede di parificazione di precedenti Rendiconti, aveva accantonato nell'avanzo di amministrazione un "*Fondo di garanzia*" per far fronte agli oneri derivanti dalla prestazione della lettera di *patronage* alla Società Terme di Salsomaggiore e Tabiano spa stanziando, nel 2015, 789.823,20 euro e incrementando lo stanziamento, nel 2016, di ulteriori 7.251.648,75 euro: l'importo complessivo, pari a 8.041.471,95 euro, che copre sia il debito residuo che le rate non pagate dalla società, salvo il diritto di rivalsa nei confronti degli altri obbligati, non è stato movimentato ed è rimasto invariato anche nell'esercizio 2020.

## **11. Il Conto economico, lo Stato patrimoniale e il Bilancio consolidato**

Ai sensi dell'articolo 63, comma 2 del d.lgs. n. 118 del 2011, il Rendiconto generale annuale della Regione è composto anche dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale.

Il Conto economico "evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale" (comma 6), mentre lo Stato patrimoniale "rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio" (comma 7).

### **11.1 Il Conto economico**

Secondo quanto indicato dall'art. 63, comma 6 del d.lgs. n. 118 del 2011, "il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 di cui all'allegato n. 1 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3".

L'allegato n. 10 alla deliberazione della Giunta Regionale n. 603 del 26 aprile 2021 è dedicato alla rappresentazione del Conto economico al 31 dicembre 2020, il quale espone un risultato positivo per 254,07 mln di euro, alla chiusura dell'esercizio precedente alla data del 31.12.2019 era pari ad euro 378,53 mln di euro.

La Regione ha precisato che gli importi indicati derivano principalmente dai dati della contabilità finanziaria (accertamenti di competenza dei primi 4 titoli delle entrate, escluse le alienazioni di beni e impegni di competenza dei primi due titoli delle spese, ad esclusione delle spese di investimento capitalizzate) integrati e rettificati al fine di potersi rappresentare la corretta competenza economica dell'esercizio. Le principali differenze emergenti per i componenti positivi sono dovute alla movimentazione dei risconti passivi, mentre per quanto riguarda, invece, i componenti economici negativi, sono dovute alla movimentazione dei ratei passivi (prevalentemente relativi al personale) ed alla reiscrizione dei residui passivi perenti i cui impegni non generano costi ma riduzioni di debito.

## **11.2 Lo Stato patrimoniale**

Ai sensi dell'art. 63, comma 7 del d.lgs. n. 118 del 2011, “lo stato patrimoniale rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio”.

Nella predisposizione delle voci dello Stato patrimoniale la Regione dichiara di essersi attenuta ai criteri di valutazione di cui all'allegato 4/3 al d.lgs. 118/2011, come previsto per legge.

La Regione segnala che “...si è provveduto a valutare le partecipazioni in società non controllate o collegate sulla base del criterio del costo storico, rettificato dalle perdite che alla data di chiusura dell’esercizio sono state ritenute durevoli (articolo 2426, numero 1 e 3, del codice civile)”. Invece, con riguardo alle partecipazioni in società controllate e collegate, non disponendosi del bilancio o del preconsuntivo al 31 dicembre 2020, si è ricorso alla valutazione del costo storico salvo i casi in cui il costo sia superiore al patrimonio netto al 31 dicembre 2019, essendosi in tali casi effettuata la valutazione al valore del patrimonio netto.

In conclusione, per il 2020 rimane sostanzialmente stabile, rispetto all’esercizio precedente, la valutazione delle partecipazioni in imprese controllate e partecipate.

### **11.3 Il Bilancio consolidato**

Il Bilancio consolidato è formato dal Conto economico consolidato, dallo Stato patrimoniale consolidato e dagli allegati costituiti dalla Relazione sulla gestione consolidata, che comprende la nota integrativa e dalla relazione del Collegio dei revisori dei conti. È redatto secondo gli schemi di cui all’allegato 11 al citato d.lgs. n. 118 del 2011 con le modalità e i criteri individuati nel principio applicato di cui all’allegato 4/4 del medesimo d.lgs. n. 118.

Con delibera dell’Assemblea legislativa n 31 del 24 novembre 2020 è stato approvato il Bilancio consolidato della Regione Emilia-Romagna per l’esercizio finanziario 2019 (Delibera della Giunta regionale n. 1451 del 26 ottobre 2020).

Il gruppo GAL è stato definito con la delibera di Giunta regionale n.2160 del 22.11.2019 provvedendo alla ricognizione degli enti, aziende e società facenti parte del Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione

Emilia-Romagna (GAL) e con delibera della Giunta regionale n. 2265 del 22.11.2019 si è provveduto all'approvazione del GAP regionale.

## **12 La gestione dei fondi europei nella programmazione 2014-2020**

Per il periodo di programmazione 2014-2020, i Fondi SIE (Fondi strutturali e di investimento europei) sono stati assegnati dalla Commissione europea sulla base di Accordi di partenariato che per l'Italia riguardano quattro fondi: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). In particolare, l'importo complessivo della dotazione finanziaria concessa alla Regione Emilia-Romagna per il periodo di riferimento è pari a € 240.947.636,00 (POR FESR), € 393.125.091,00 (POR FSE), € 506.365.000,76 (FEASR), per un totale di € 1.140.437.727,76. Rispettivamente, scopo del FESR è quello di contribuire “al finanziamento del sostegno destinato a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale eliminando le principali disparità regionali nell'Unione tramite lo sviluppo sostenibile e l'adeguamento strutturale delle economie regionali, compresa la riconversione delle regioni industriali in declino e delle regioni in ritardo di sviluppo”; il FSE ha l'obiettivo di promuovere uno sviluppo armonioso della comunità e di ridurre le disparità e costituisce il principale strumento finanziario con cui l'Europa investe sulle persone; il FEASR contribuisce alla realizzazione della strategia Europa 2020, implementando lo sviluppo rurale sostenibile nell'Unione e con gli altri strumenti della PAC, della politica di coesione e della politica comune della pesca, promuove il settore agricolo nella direzione di un maggiore equilibrio territoriale e ambientale, resiliente, competitivo e funzionale allo sviluppo dei territori rurali.

In ragione della sopravvenuta situazione emergenziale l'Unione europea ha predisposto misure riguardanti i Fondi europei di investimento. Di conseguenza, nel corso del 2020 a livello regionale si sono registrate due importanti riprogrammazioni che hanno determinato lo spostamento fra Assi del Fondo FESR di euro 8,3 milioni e, nel novembre 2020, hanno interessato sia il Fondo FESR per euro 190 milioni che il Fondo FSE per euro 60 milioni per un importo globale di euro 250 milioni. Le risorse riprogrammate concorrono al finanziamento delle priorità legate all'emergenza sanitaria: spese sostenute da centrali di committenza per l'acquisto di apparecchiature e materiali sanitari nonché da agenzie regionali di protezione civile e da aziende dei servizi sanitari regionali; assunzione di personale dipendente del Servizio Sanitario; aree sanitarie temporanee; rafforzamento di reti e presidi territoriali per la salute. Anche il programma operativo del FSE nel corso dell'anno 2020 è stato interessato da rilevanti riprogrammazioni per gestire gli effetti della pandemia. La prima rimodulazione è consistita in un trasferimento di risorse, pari a 30 milioni di euro, dall'asse 1 "Occupazione" all'asse 3 "Istruzione e Formazione" per "potenziare le misure finalizzate all'aumento delle competenze delle persone per la permanenza qualificata nel mercato del lavoro, in un'ottica di contrasto all'esclusione e alla marginalità dal mercato del lavoro e in una prospettiva di sostegno alla ripresa economica e di sviluppo sostenibile". La seconda rimodulazione ha, poi, previsto il finanziamento per 60 milioni di euro di interventi predisposti dal sistema sanitario regionale.

A fronte della riprogrammazione delle risorse del FESR e del FES per le priorità in ambito sanitario, è stata assicurata la continuità degli interventi già identificati negli originari programmi operativi e non più sostenuti da risorse dell'Unione, sia mediante la relativa copertura con

nuove dotazioni messe a disposizione dal Governo per 249,01 milioni di euro del Fondo sviluppo e coesione, sia con la riprogrammazione di 0,9 milioni di economie di risorse del medesimo Fondo.

Anche il FEASR è stato oggetto di variazioni nel corso del 2020 in ragione dell'emergenza sanitaria. Al riguardo la Regione attesta che il programma è intervenuto per supportare l'economia regionale agricola con una serie di misure per il rilancio del territorio, promuovendo gli investimenti sui mercati nazionali ed esteri.

Al rispetto del principio di sana gestione finanziaria è, poi, preordinato il Sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co.) sui fondi SIE che si articola nell'autorità di gestione (responsabile della gestione del programma operativo), nell'autorità di certificazione (che trasmette alla Commissione le domande di pagamento attestandone la completezza, l'esattezza e la veridicità dei bilanci e che le spese ivi iscritte sono conformi al diritto applicabile e sono state sostenute in rapporto ad operazioni selezionate per il finanziamento), nell'autorità di *audit* (che garantisce il corretto funzionamento del sistema di gestione e controllo del programma operativo mediante la verifica di una campionatura di operazioni in base alle spese dichiarate). In ordine all'attività del sistema di gestione e controllo, la Regione ne ha spiegato la relativa dinamica con nota 5087/2021.

Il sistema dei controlli interni della Regione, affidato a strutture diverse, è così organizzato: al I° livello (controlli procedurali) appartengono i controlli puntuali svolti per ogni procedimento; al II° livello (controlli di gestione complessiva) pertengono controlli che riguardano atti, procedimenti oppure attività, effettuati periodicamente da strutture differenti da quelle di amministrazione attiva; al III° livello (funzione di *audit* interno) è collocata la funzione di verifica del corretto

funzionamento dell'intero sistema dei controlli interni. I riscontri effettuati consistono in verifiche amministrative delle domande di rimborso inoltrate e sul posto delle operazioni, svolte a campione. La frequenza delle verifiche *in loco* dipende dall'ammontare del sostegno pubblico all'operazione e dal livello di rischio individuato dall'autorità di *audit* per il sistema di gestione e controllo nel suo complesso. In proposito si richiama l'obbligo degli Stati di prevenire, individuare e correggere le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati compresi, se del caso, gli interessi di mora, informando la Commissione delle irregolarità che superano i 10.000 euro di contributo. Quando, poi, un contributo indebitamente versato non venga recuperato per colpa o negligenza di uno Stato membro, spetta a quest'ultimo rimborsarne il relativo importo al bilancio dell'Unione.

Per quanto concerne, in particolare, l'attività di controllo effettuata sul POR FESR per l'individuazione di casi di irregolarità o sospetta frode viene riferito che l'autorità di gestione ha verificato l'avanzamento procedurale e finanziario delle operazioni cofinanziate. Le attività sono articolate in due fasi: *desk* (presa in carico e analisi della documentazione di progetto) e fase di sopralluogo (riscontri presso la sede del beneficiario/sede dell'operazione). Dalle verifiche documentali e procedurali effettuate sul 100 per cento delle operazioni e dei giustificativi di spesa sono stati rilevati, secondo quanto riportato dalla Regione, alcune fattispecie di inammissibilità da collegarsi principalmente alla mancata presentazione del saldo del progetto da parte del beneficiario del contributo, questo a fronte di una erogazione già avvenuta e certificata a titolo di anticipo/acconto (ammontare della spesa non ammissibile pari ad euro 48.201,05). Questo ha comportato che l'autorità di gestione abbia rettificato il saldo finale da erogare oppure attivato un procedimento di

revoca con recupero. Circa le verifiche delle operazioni attraverso controlli *in loco*, la Regione informa che nell'anno 2020 l'ammontare della spesa campionata è risultata pari a euro 30.826.169,62 per complessive n. 130 operazioni. Per quanto concerne, poi, l'attività di controllo effettuata sul POR FSE per casi di irregolarità o sospetta frode, all'esito delle verifiche, sia documentali sia *in loco*, l'importo totale delle irregolarità che hanno comportato una minore erogazione al beneficiario ammontano ad euro 416.530,80. In conclusione, si sottolinea che la Regione nella nota 5087/2021 comunica che, in relazione alle irregolarità accertate nel VI anno contabile, non ha proceduto ad aprire alcuna segnalazione all'Olaf.

### **13. Il comparto delle partecipazioni regionali**

In occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2019 è stata rilevata la difficoltà nel portare avanti le 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. Si riscontravano, in particolare, criticità in riferimento alla posizione di Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione e concordato preventivo, in ragione del protrarsi dei tempi di conclusione del processo dismissivo innescato, anche in considerazione dei rapporti pendenti legati alla lettera di *patronage* rilasciata per la società. Si richiamavano, altresì, alcune incoerenze nel perseguimento dell'obiettivo dichiarato dell'integrazione dei tre enti operanti nel settore fieristico, con particolare riferimento alla mancata opposizione da parte della Regione alla cessione delle partecipazioni di altri soci pubblici nella società Fiere di Parma S.p.A.

I menzionati profili di criticità assumono rilevanza centrale in ragione dell'emergenza da Covid-19 e del contesto che si è creato. La crisi



iniziata nel mese di marzo 2020 e tuttora in corso, con l'incertezza circa le tempistiche per il recupero dei pregressi livelli economici ha, infatti, protratto gli effetti di alcune pregresse difficoltà.

In particolare, alla luce del mutato contesto socio-economico, la Regione ha rivisto le precedenti decisioni in tema di dismissioni delle partecipazioni societarie. In primo luogo, si è attivata per la sospensione delle due procedure di liquidazione della quota, già avviate ai sensi dell'art. 24, c. 5, del Tusp, in relazione alle partecipazioni intestate nelle società Infrastrutture Fluviali S.r.l. (14,26 per cento) e Piacenza Expo S.p.a. (1,01 per cento), in ragione dei rischi di una dismissione a prezzo modesto. In secondo luogo, con la successione delle delibere di Giunta n. 896 del 20 luglio 2020 e n. 1954 del 21 dicembre 2020 è stata disposta la proroga al 30 giugno 2022 del termine di conclusione del procedimento di cessione delle quote della Regione nella società Terme di Castrocaro S.p.A. Da ultimo, con l.r. n. 1 del 2021 è stato autorizzato l'aumento della partecipazione in Piacenza Expo S.p.A. fino all'importo di euro 600.000,00. Relativamente alla fattispecie si riscontra che la società - che ha un risultato di bilancio positivo nel 2018 e negativo negli esercizi 2019 e 2020 - ha ridotto il capitale sociale per perdite con contestuale aumento aperto alla sottoscrizione dei soci e di soggetti terzi. In proposito il Collegio dei revisori si è riservato un monitoraggio sull'andamento societario "così da valutare l'incidenza di eventuali risultati negativi futuri sul bilancio regionale".

La quota di partecipazione della Regione in Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.A. in liquidazione è pari all'1 per cento, mentre il restante 99 per cento appartiene ad altri soci pubblici cui la Regione ha demandato l'esercizio dei poteri di controllo analogo. La società è stata posta in liquidazione in data 31 luglio 2018 e dopo un avvio positivo

dell'attività dismissiva, la cessione di ulteriori *assets* sta riscontrando una situazione di stallo, con proposta del liquidatore di posticipare di 2 anni, al 31 dicembre 2023, il termine per il completamento dell'attività, fatto che implica la necessità di aggiornare le stime dei proventi e degli oneri della liquidazione.

Per quanto riguarda la Società di Salsomaggiore S.r.l., in concordato preventivo dal 2016 (omologato il 31 maggio 2017) e in liquidazione volontaria dal 1° agosto 2017, si sottolinea che il piano di concordato omologato doveva concludersi entro il 31 dicembre 2020. In proposito, la principale problematica per la Regione afferisce ad una lettera di *patronage* sottoscritta nel 2009 in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e l'Amministrazione provinciale di Parma, a favore di un gruppo di società di *leasing* per un'operazione di locazione finanziaria immobiliare conclusa con la società. Si deve, in proposito, rilevare che, con comunicazione in data 1° aprile 2021, *Credit Agricole Leasing*, capofila dell'operazione di concessione del *leasing* finanziario, ha formulato contestazioni circa la garanzia assunta dai richiamati enti pubblici, sollecitando l'immediata individuazione di soluzioni alternative per scongiurare il ricorso a contenziosi legali. In riferimento, poi, al protrarsi dell'esecuzione del piano concordatario, non concluso nel termine originariamente stabilito (e per cui è stato comunicato che non sono emerse nuove passività o sopravvenienze di procedura rimanendo gli stanziamenti effettuati conformi a quanto preventivato), si prende atto dell'intervenuto recentissimo trasferimento (29 giugno 2021) a Cassa Depositi e Prestiti per euro 10,25 milioni (valore di perizia euro 19,69 milioni) del "Complesso Termale Berzieri", dato in gestione per 20 anni a QC Terme S.p.A. & Resort, leader in Italia nel settore benessere, restando ad oggi da alienare beni minori ed ancora da definire l'operazione di

scissione del ramo d'azienda "*Miniere*".

Per le Terme di Castrocaro S.p.A., a seguito dell'esito negativo del bando indetto per la dismissione delle quote residue detenute, la Regione ha optato di perseguire la liquidazione della partecipazione previa stima del relativo valore economico ai sensi degli artt. 2437 *ter* e *quater* c.c. Tuttavia, l'Ente ha precisato di avere considerato che la stima della partecipazione, 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 e, conseguentemente, ha deciso la sospensione temporanea della procedura fino al 30 giugno 2022.

Per quanto concerne il settore fieristico, si rileva che il prospettato programma di integrazione mediante fusione dei 3 principali poli fieristici (Bologna, Rimini, Parma) presenta aspetti problematici nella sua implementazione. In particolare, con riferimento a Fiere di Parma S.p.A. è emerso che la società non sarebbe più a controllo pubblico, peraltro con rischi di deprezzamento dell'*asset* azionario intestato, per un inevitabile minor valore strategico delle quote minoritarie detenute. A ciò si aggiunga che sono stati registrati risultati di bilancio ampiamente negativi sia per BolognaFiere S.p.A. (per euro 32,360 milioni) che per Italian Exhibition Group S.p.A. - già Rimini Fiera S.p.A. (per euro 12,680 milioni) società per cui, tra l'altro, la diffusione del relativo azionariato, conseguente alla quotazione borsistica presso MTA, acuisce le difficoltà tecnico-operative all'effettiva realizzazione della richiamata fusione. Peraltro, al riguardo, nella delibera di Giunta n. 2003 del 28 dicembre 2020 avente ad oggetto "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", la Regione indica che "Il sistema vede

[...] interessanti prospettive dall'integrazione delle società fieristiche regionali, con focus particolare sulle società di Bologna e Rimini. L'ipotesi di integrazione tra queste due realtà ha ricevuto il sostegno anche di Cassa Depositi e Prestiti per partecipare ad operazioni di investimento in innovazione e di equity (per la ricapitalizzazione delle fiere) [...] Allo stato attuale, dunque, le società di Bologna e Rimini si sono date l'obiettivo comune di arrivare alla integrazione entro maggio 2021. Periodo nel quale le società dovrebbero procedere con i propri partner alla realizzazione di tutte le operazioni necessarie e preordinate alla fusione. A norma dell'articolo 64 dello Statuto regionale si procederà con [...] apposite leggi: - ad autorizzare la partecipazione nella nuova società aggregata e l'apporto di risorse al servizio degli investimenti; [...]". Da ultimo, il comunicato stampa di IEG, pubblicato sul sito di Borsa Italiana Spa in data 22 giugno 2021, ha informato 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 di "valutare la fattibilità del percorsi di integrazione successivamente all'insediamento dei nuovi Consigli dei Comuni di Rimini e Bologna", espressamente indicati come "azionisti di riferimento di IEG e Bologna Fiere".

Con riferimento ai Centri Agro Alimentari, con DGR n. 2185/2018 è stato approvato lo schema del protocollo d'intenti (poi firmato il 7 gennaio 2019) tra il Comune di Parma, il Comune di Bologna, il Comune di Rimini e la Regione Emilia-Romagna per l'avvio del processo di aggregazione organizzativa ed operativa tra Centro Agro Alimentare di Bologna S.p.A., Centro Agro Alimentare Riminese S.p.A., Centro Agro

Alimentare e Logistica S.r.l. Consortile. Con la sottoscrizione di un nuovo Protocollo denominato “Protocollo d’intenti 2020 per l’avvio di un processo di aggregazione organizzativa ed operativa dei centri agroalimentari della Regione Emilia-Romagna” è stata condivisa dai Centri Agroalimentari con la Regione Emilia-Romagna, il Comune di Bologna, il Comune di Parma, il Comune di Cesena e il Comune di Rimini, una bozza di piano industriale. La Regione informa che l’investimento previsto per la relativa esecuzione è stato stimato in 5 ml di euro, coperti in parte da riduzioni di costi per sinergie ottenibili dall’aggregazione dei Centri e in parte da nuovi apporti dei soci; viene anche precisato che implementerà il piano attraverso l’incremento della propria quota di partecipazione e, eventualmente, con contributi a progetti compatibili con la propria programmazione. L’Ente ha, inoltre, precisato che i vantaggi a cui si punta con l’aggregazione sono: la creazione di valore dalle sinergie ottenibili, quantitativamente e qualitativamente superiore alla somma dei singoli valori delle imprese; la condivisione e il trasferimento delle conoscenze e delle esperienze nonché delle migliori pratiche adottate dai vari enti gestori; l’aumento dell’efficienza generale dei processi; il miglioramento della qualità dei servizi offerti agli operatori; il consolidamento dell’equilibrio economico di medio periodo, oggi precondizione per poter detenere una partecipazione in una società che assolve a compiti di interesse pubblico; la valorizzazione delle competenze acquisite nel settore della gestione delle infrastrutture e della logistica legate ai prodotti agroalimentari; lo sviluppo delle politiche di promozione delle eccellenze enogastronomiche (DOP) dell’Emilia-Romagna attraverso l’implementazione dei progetti di promozione e commercializzazione all’estero. Da ultimo, il 7 luglio 2021, su impulso della Regione, è stato sottoscritto, in continuità con i precedenti, un

ulteriore protocollo d'intenti per un processo di aggregazione organizzativa ed operativa dei Centri agroalimentari che ha "l'obiettivo di continuare nella ricerca di sinergie tra Centri agroalimentari regionali di Bologna, Parma e Rimini e del Mercato di Cesena, attraverso la ricerca di importanti collaborazioni fra le società, sia con riferimento alle opportunità di sviluppo sia alle economie di scala ...".

Per quanto concerne, poi, l'attività finalizzata al perfezionamento di patti parasociali necessari per l'esercizio del controllo congiunto in ipotesi di "partecipazione pubblica parcellizzata", la Regione ha dichiarato di non aderire ad alcun patto parasociale nei seguenti enti: Banca Popolare Etica, Bologna Fiere, CAL, Centro Agroalimentare di Bologna, Centro Agroalimentare di Rimini, IRST, Piacenza Expo, Terme di Castrocaro. Risulta, invece, l'esistenza di patti parasociali relativi alle seguenti società: Aeroporto Marconi S.p.A. (patto in vigore dal 14 luglio 2015), Fiere di Parma S.p.A. (patto sottoscritto il 23 marzo 2012, ma che attualmente non garantisce più ai soci pubblici aderenti il controllo della società), Lepida S.c.p.A. (in vigore dal 31 gennaio 2019), Apt Servizi S.r.l. (accordo per l'esercizio del controllo analogo congiunto attualmente vigente è stato firmato il 2 dicembre 2019), Art-ER S.c.p.A. (accordo per l'esercizio del controllo analogo congiunto efficace dal 31 dicembre 2019 e da ultimo aggiornato con DGR n. 104 del 25 gennaio 2021).

Per quanto afferisce al profilo finanziario del comparto partecipate si sottolinea che nel Conto economico di cui al Rendiconto generale per l'esercizio 2020 è iscritta la voce "*Proventi da partecipazione*" per un importo pari ad euro 285.592,01. Nel 2019 tale voce riscontrava un valore pari ad euro 2.989.906,77 e nel 2018 per euro 3.158.229,90. Nel richiamare questo rilevante dato si constata, altresì, che numerose società partecipate dalla Regione si sono avvalse del maggior termine di 180 giorni per la

convocazione dell'assemblea per l'approvazione dei bilanci 2020, consentito dall'art. 106, comma 1 del d.l. n. 18/2020 (come da ultimo modificato dalla l. n. 21/2021). Di conseguenza, i relativi bilanci sono deliberati solo dopo l'approvazione del rendiconto regionale 2020 offrendo un quadro d'insieme inevitabilmente parziale.

Occorre, altresì, rilevare che alla data del 14 luglio 2021 non risulta pervenuto il bilancio (neppure un preconsuntivo) di Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione. Tra le 20 società partecipate dalla Regione, sono ad oggi disponibili i dati di bilancio di 19 società (alcuni in preconsuntivo), di cui 9 conseguono un risultato economico positivo (per un totale di euro 13,1 milioni ma di cui euro 6,4 mln sono l'utile d'esercizio di Banca Popolare Etica, partecipata dalla Regione con la quota dello 0,07%) e 10 risultano in perdita, per alcuni casi di notevole entità e pari a complessivi euro 91,46 milioni. Fra i Centri Agroalimentari si rileva l'importante perdita del CAAB, in misura pari a 21,42 mln di euro.

Infine, nell'esame del bilancio consolidato della Regione con i propri organismi partecipati e relativo all'esercizio 2019 non si rilevano criticità per quanto riguarda la definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP) e del perimetro del consolidamento. Nell'approfondimento sulle singole operazioni di elisione delle poste contabili (debiti/crediti) infragruppo si sono riscontrate problematiche relative alla conciliazione dei rapporti di debito/credito tra la Regione e le sue partecipate FER (*in house*) e TPER (società a totale partecipazione pubblica).

### **13.1 Conciliazione crediti e debiti.**

Per quanto afferisce alla verifica dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, dall'ultimo verbale del Collegio dei revisori del 13 luglio 2021 risulta che:

- per n. 38 Società/Enti i rapporti di debito/credito sono asseverati dai rispettivi Organi di revisione;
- per n. 5 Società/Enti i rapporti sono conciliati, ma non ancora asseverati. In proposito il Collegio, con riferimento a Bolognafiere Spa, Italian Exhibition Group Spa, Apt servizi Srl, Lepida Scpa e Aipo Agenzia interregionale fiume Po, dà atto di avere ricevuto tutta la documentazione utile e necessaria in data 12.07.2021, riservandosi di verificarla ed eventualmente procedere alla relativa asseverazione dandone riscontro nel verbale della prossima verifica programmata per il 27.07.2021;
- per n. 3 Società/Enti sono in corso verifiche e approfondimenti (Art-er S.c.p.A., Arpae - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia - Ferrovie Emilia - Romagna S.r.l.).

In proposito si richiama la necessità di provvedere con maggiore tempestività all'adempimento dell'obbligo normativo.

#### **14. Spesa per il personale e altri limiti di spesa.**

L'entrata in vigore del decreto-legge n. 34 del 2019 (c.d. decreto crescita, convertito con modificazioni dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019) ha introdotto una nuova e differente modalità di governo della spesa di personale, prevedendo una capacità assunzionale per l'ente calcolata sulla base di un valore soglia definito percentualmente, differenziato per fascia demografica in ragione della media delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati.

La nuova normativa, legando la capacità assunzionale alle entrate attraverso un meccanismo che intende, tra l'altro, premiare gli enti maggiormente virtuosi nella riscossione delle entrate correnti, si inquadra nel percorso di riforma della pubblica amministrazione, avviato nel 2017



con la cd. legge Madia, che assegna un ruolo cardine al piano triennale del fabbisogno del personale e consente maggiore elasticità nella gestione del personale a disposizione delle pubbliche amministrazioni.

Essa segna dunque il passaggio, nel calcolo dello spazio assunzionale degli enti, da un parametro economico a carattere rigido (quale quello di cui all'articolo 1, comma 557-quater della legge n. 296 del 2006) e da un parametro legato alle cessazioni di personale intervenute nell'anno precedente (il cd. *turn over* previsto dal decreto-legge n. 90 del 2014) ad un parametro finanziario, di flusso, dinamico e flessibile, ancorato alla dimensione della Regione, collegando la possibilità di assunzione a tempo indeterminato alla sostenibilità finanziaria (come) misurata dal rapporto tra spesa complessiva del personale ed entrate correnti, fermo restando l'obbligo di rispetto degli equilibri di bilancio da parte dell'ente medesimo.

In particolare, l'articolo 33 del richiamato decreto-legge n. 34 (modificato dall'articolo 1 comma 853 della legge n. 160 del 2019) ha previsto, anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, che le Regioni a statuto ordinario possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

L'individuazione delle fasce demografiche, dei relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e delle relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le Regioni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia avviene con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Il D.M. 3 settembre 2019, nel fissare al 1° gennaio 2020 la decorrenza della nuova disciplina, ha individuato il valore soglia definito per fasce demografiche sulla base del quale determinare le facoltà assunzionali; la Regione Emilia-Romagna è stata inserita nella fascia demografica compresa fra 4.000.000 e 4.999.000 per cui il rapporto della spesa di personale rispetto alla media delle entrate correnti dell'ultimo triennio è stato espresso nella percentuale del 9,5%, valore soglia di riferimento per l'Ente ai fini delle assunzioni a tempo indeterminato.

Collocandosi inoltre al di sotto del suddetto valore soglia, alla Regione è stato consentito di incrementare la spesa del personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, sino ad una spesa del personale complessiva, rapportata alle entrate correnti, fissata per l'anno 2020 nella misura del 10%.

Con DGR n. 1615 del 16 novembre 2020 la Regione ha proceduto alla rimodulazione del piano triennale 2019/2021 (approvato con DGR n. 1001 del 18 giugno 2019) apportandovi le modifiche derivanti dall'evoluzione del proprio fabbisogno, per fronteggiare l'incremento delle cessazioni a causa di quiescenza, per incrementare le misure disponibili a raggiungere

l'obiettivo del superamento del precariato tramite stabilizzazioni dei rapporti di lavoro e le misure disponibili a valorizzare le professionalità interne nonché, infine, per far fronte all'emergenza Covid-19 consolidando il quadro della dirigenza a profilo sanitario e sociale.

Il diffondersi dell'epidemia da Covid-19 ha, infatti, inciso anche sul fabbisogno di personale e sul conseguente perimetro della dotazione organica regionale, essendo la Regione impegnata nel contrasto alla diffusione del virus e nella tutela della salute dei cittadini: al fine di evitare ripercussioni negative sull'organizzazione degli uffici in un momento di elevata difficoltà, ha disposto la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato non coinvolti nel processo di stabilizzazione e in scadenza nel corso del 2020, la proroga dei comandi in ingresso presso le strutture regionali, la proroga degli incarichi in scadenza il 30 giugno 2020 dei direttori generali e dei direttori di Agenzia e di Istituto e, per quanto riguarda il personale dipendente direttamente dalla Regione, il consolidamento della struttura dirigenziale della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare e dell'Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale.

La spesa per il personale dipendente sostenuta nell'anno 2020, e le relative assunzioni, appaiono rispettose dei vincoli in materia di assunzioni di personale posti dal citato articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019.

Con riferimento all'impatto dei nuovi vincoli sui limiti assunzionali preesistenti, in linea con l'orientamento fatto proprio dalla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna e da altra giurisprudenza contabile in materia (Corte dei conti, Sezione Regionale Controllo Lombardia, parere n.164/2020) deve ritenersi che l'articolo 33 del cd. Decreto crescita non abbia fatto venire meno i vincoli

assunzionali e di spesa posti dall'articolo 1 commi 557 e 557-quater della l. n. 296/2006, i quali dunque devono continuare ad applicarsi.

La logica alla base dei vincoli alla spesa di personale è infatti quella di far coesistere il limite alla spesa complessiva di carattere fisso, per cui la stessa in assoluto deve mantenersi al di sotto della media del triennio 2011-2013, con la possibilità, introdotta dalla nuova norma per gli enti capaci di sostenere finanziariamente le assunzioni a tempo indeterminato, di derogare a tale limite assoluto.

Ciò detto, dalla documentazione in atti la spesa per il personale sostenuta dalla Regione Emilia-Romagna nell'esercizio finanziario 2020 appare rispettosa dei limiti di cui ai commi 557 e 557 quater della legge n.296 del 2006.

Risulta rispettato anche il limite di spesa di cui all'articolo 9, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010 in materia di personale con rapporto di lavoro flessibile che, con previsione costituente principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, al quale le Regioni sono tenute ad adeguarsi, consente loro di avvalersi di personale a tempo determinato, con convenzioni, con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con contratti di formazione lavoro o di altri rapporti formativi, con contratti di somministrazione di lavoro o di lavoro accessorio nel limite del 50% della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009.

Per l'esercizio finanziario oggetto di rendicontazione risulta documentato anche il rispetto del vincolo di cui al comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 75 del 2017, relativo all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale (anche di livello dirigenziale) che non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016; le risorse previste

sono compatibili con la programmazione finanziaria della Regione, con i vincoli di bilancio e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

L'articolo 57, comma 2 del decreto-legge n. 124 del 2019 (convertito con modificazioni dalla legge n. 157 del 2019) ha stabilito che a decorrere dall'anno 2020 alle Regioni, alle Province Autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi ed enti strumentali, come definiti dall'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, cessano di applicarsi le disposizioni in materia di contenimento e di riduzione della spesa per acquisto di beni, prestazioni di servizi e utilizzo di beni di terzi: conseguentemente la Giunta regionale ha ritenuto non più necessario stabilire i relativi tetti di spesa revocando quanto indicato nella DGR n.173/2019 per gli anni 2020 e 2021.

Per quanto concerne la spesa per autovetture, nell'esercizio rendicontato la Regione ha rispettato il limite previsto dall'articolo 6, comma 14 del decreto-legge n. 78 del 2010: l'Ente non ha infatti superato per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, il limite dell'80% della spesa sostenuta nel 2009; restano escluse dalla limitazione le spese per autovetture utilizzate per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e quelle sostenute per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza.

Dall'esame dei documenti di rendicontazione emerge infine il rispetto dei limiti di spesa per pubbliche relazioni, convegni, pubblicità e rappresentanza istituzionale di cui all'articolo 6, comma 8 del decreto-legge n. 78 del 2010 (ammontare non superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità) e il rispetto del divieto di sostenere spese per sponsorizzazioni di cui all'articolo 6, comma 9 del

decreto-legge n. 78 del 2010.

Non risultano sostenuti costi di stampa (ai sensi dell'art. 27, comma 1 del decreto-legge n. 112 del 2008) pubblicando la Regione i propri atti su bollettino telematico.

Quanto alla spesa per l'acquisto di immobili, nell'esercizio rendicontato la Regione risulta non aver proceduto all'acquisto di immobili.

## **15 Sanità regionale**

### **15.1 Le risorse a disposizione del SSR nel contesto dell'epidemia da Covid 19**

In conseguenza dello stato di emergenza epidemiologica da Covid 19 dichiarato dal Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020, successivamente prorogato, il livello delle risorse a finanziamento della spesa corrente del Servizio sanitario regionale per l'anno 2020, inizialmente determinato con la DGR n. 2339 del 22.11.2019 (“Prime indicazioni sulla programmazione 2020 per le Aziende del Servizio Sanitario Regionale”) che confermava, per la fase di avvio della programmazione regionale e aziendale 2020, il volume di finanziamento e il quadro degli obiettivi sanitari già definiti a livello regionale e aziendale per il 2019, è stato rideterminato dalla DGR n. 1890 del 14.12.2020 (“Rideterminazione del finanziamento del Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2020”).

Con la legge regionale n. 31 del 10 dicembre 2019 (“Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”) sono state stanziato le risorse per il finanziamento del Servizio sanitario regionale, inclusa la quota del Fondo Sanitario Regionale di parte corrente in gestione accentrata presso la Regione, per la realizzazione di progetti ed attività a supporto di detto Servizio per complessivi 39.870.000

nell'ambito della Missione 13 (Tutela della salute) Programma 1 (Servizio sanitario regionale) Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA e Programma 7 (Ulteriori spese in materia sanitaria); gli stanziamenti in discorso sono stati poi aggiornati a seguito dell'Intesa Stato-Regioni del 31 marzo 2020 concernente il riparto tra le Regioni delle disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale per l'anno 2020.

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale per il rischio sanitario connesso all'epidemia da Covid-19, alle Regioni sono state assegnate, nell'esercizio in riferimento, ulteriori risorse necessarie a far fronte alle emergenze epidemiologica con i seguenti decreti emergenziali:

- decreto-legge n. 18/2020 “Cura Italia - Misure di potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”, convertito con modifiche nella legge 27 del 2020;
- decreto-legge n. 34/2020 “Misure urgenti in materia misura di salute, sostegno al lavoro e all'economia nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid -19”, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020;
- decreto-legge n. 104/2020 “Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”, convertito con modificazioni dalla legge n. 126/2020.

Le variazioni al bilancio regionale necessarie ad adeguare e rideterminare i capitoli di entrata e di spesa interessati dalla misure di carattere emergenziale sono state apportate da atti successivi tra cui, in particolare, la legge regionale 31 luglio 2020 n. 4 (“Assestamento e prima variazione generale al Bilancio di Previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”) e la deliberazione n. 1890 del 14 dicembre 2020 con cui la Giunta regionale ha provveduto alla rideterminazione del volume

complessivo delle risorse a finanziamento della spesa corrente del Servizio sanitario regionale per l'anno 2020.

Infine, sulla base della richiamata delibera di rideterminazione del finanziamento, la Giunta regionale con deliberazione n. 2009/2020 ha provveduto ad approvare il bilancio preventivo economico annuale per l'esercizio 2020 della gestione sanitaria accentrata (GSA) regionale.

Il finanziamento indistinto per l'esercizio 2020 risulta pari complessivamente a 8.556.822.860 articolato come segue:

- 8.284.120.610 euro derivanti dal riparto del finanziamento del SSN per l'anno 2020, approvato con Intesa Stato-Regioni n. 55 del 31.3.2020 come modificata e integrata dall'Intesa Stato-Regioni n. 227 del 17 dicembre 2020, oltre a 124.362.477 euro derivanti dal riparto delle risorse di cui al decreto-legge emergenziale n. 34 del 2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 2020;
- 7.780.373 euro derivanti dalla ripartizione delle quote premiali per l'anno 2020 approvata con Intesa Stato-Regioni n. 57 del 31.3.2020;
- 104.894.202 euro derivanti dalle ripartizioni della quota indistinta finalizzata per il potenziamento del Servizio Sanitario Nazionale in relazione all'emergenza Covid-19 di cui al decreto-legge n. 18 del 2020;
- 35.665.198 euro derivanti dalle ripartizioni della quota indistinta finalizzata a corrispondere tempestivamente alle richieste di prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 nonché per ridurre le liste di attesa di cui all'art. 29 del decreto n. 104 del 2020.

Il cd. finanziamento vincolato risulta invece pari a euro 190.066.708; le quote vincolate del FSR 2020 sono state definite con i seguenti atti:



- Intesa Stato-Regioni n. 55 del 31.3.2020 per la quota per attività di medicina penitenziaria di cui all'art. 1, comma 513 della legge n. 147 del 2013; per il finanziamento delle borse di studio in medicina generale; per le funzioni sanitarie afferenti alla Medicina Penitenziaria, ex art. 6 del DPCM 1/4/2008; per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, risorse previste dall'articolo 3-ter comma 7 del decreto-legge n. 211 del 2011 convertito dalla n. 9 del 2012;
- Intesa Stato-Regioni n. 56 del 31.3.2020 per la realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario a livello nazionale per l'anno 2020;
- Intesa Stato-Regioni n. 33 del 7.3.2019 e Accordo Stato-Regioni n. 167 del 17.10.2019 per la sperimentazione dei nuovi servizi delle farmacie di comunità di cui all'art. 1 commi 403 e 406 della legge n. 205 del 2017;
- Intesa Stato-Regioni n. 239 del 21 dicembre 2017 e successivo D.M. 16 febbraio 2018 recante modalità operative di erogazione delle risorse stanziare a titolo di concorso al rimborso per l'acquisto dei medicinali innovativi e innovativi oncologici di cui all'art. 1, commi 400 e 401 della legge n. 232 del 2016;
- Intesa Stato-Regioni n. 184 del 5 novembre 2020 per il finanziamento delle ulteriori spese di organizzazione dei corsi per la formazione specifica dei medici di medicina generale di cui all'articolo 12, comma 3 del decreto-legge n. 35 del 2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 60 del 2019;
  - Intesa Stato-Regioni n. 160 del 24 settembre 2020 per il finanziamento dell'esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000 euro;
- Intesa Stato-Regioni n. 226 del 17 dicembre 2020 per il finanziamento di uno screening gratuito per prevenire, eliminare ed eradicare il virus HCV,

ex art. 25-sexies, comma 2 del decreto-legge n. 162 del 2019 convertito con modificazioni dalla legge n. 8 del 2020.

Quanto al cd. payback farmaceutico, meccanismo che realizza il concorso finanziario da parte dell'industria/filiera farmaceutica alla copertura di eccedenza della spesa sanitaria, quantificata dall'AIFA (Agenzia Nazionale del Farmaco), le risorse accertate in entrata nel bilancio 2020-2022, anno di previsione 2020, ammontano ad euro 108.445.402 mentre le somme incassate dalle aziende farmaceutiche a titolo di payback in attuazione di specifiche disposizioni di legge e di provvedimenti dell'AIFA ammontano ad euro 107.766.631.

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 7 del decreto-legge n. 35 del 2013 e s. m. e i., è stato erogato al Sistema Sanitario regionale, entro la fine dell'anno 2020, il 100% delle somme trasferite dallo Stato a titolo di finanziamento del SSN, inclusi i decreti emergenziali, delle risorse autonome regionali e delle risorse da payback; di tali somme, il 3,30% risulta "rimanente in GSA".

## **15.2 La gestione delle risorse durante l'emergenza epidemiologica.**

Nella prima fase, più critica - riferibile ai mesi di marzo, aprile e maggio 2020 - è stata disposta la sospensione delle attività di ricovero e ambulatoriali programmate, ad esclusione di quelle urgenti e non procrastinabili, con conseguente drastica riduzione delle attività sanitarie, sia istituzionali sia libero-professionali; contestualmente, è stato necessario procedere alla riconversione ed al potenziamento della capacità produttiva della rete ospedaliera regionale per far fronte al diffondersi dell'epidemia, riconvertendo strutture esistenti, attivando reparti ed ospedali dedicati alla cura dell'epidemia (Covid hospital) e coinvolgendo altresì le strutture private.

In un secondo momento - da fine maggio - per effetto del provvedimento della Giunta regionale n. 404/2020, le attività sanitarie sospese sono state riavviate gradualmente dando priorità alle attività ambulatoriali, territoriali e di ricovero programmato non ulteriormente procrastinabili in relazione alla classe di priorità dell'intervento, alla patologia (casistica oncologica) e alla condizione clinica del paziente (es. aggravamento), con il vincolo, per le aziende, di mantenere almeno il 30% dei posti letto di terapia intensivi liberi; le Aziende sanitarie hanno quindi proceduto all'elaborazione di un programma di riavvio delle attività ordinarie, finalizzato anche a recuperare le attività sospese durante il periodo emergenziale, in termini di riduzione delle liste di attesa chirurgiche.

Le descritte misure organizzative hanno evidentemente avuto pesanti ricadute sui bilanci aziendali, solo in parte compensate dalle risorse messe a disposizione dai decreti emergenziali, e comunque non affrontabili con le ordinarie disponibilità annuali.

In termini di minori ricavi, si è registrata una sensibile riduzione degli introiti conseguenti alla sospensione delle attività di ricovero e ambulatoriali programmate (ad esclusione di quelle urgenti e non procrastinabili), risultando ridotti al minimo sia gli incassi per i ticket sia i ricavi da mobilità interregionale, soprattutto per attività di ricovero, compensati solo in parte dai costi cessanti (riduzione della mobilità passiva extra-regionale, minor acquisizione di dispositivi ad alto costo per attività chirurgica elettiva) essendo l'Emilia-Romagna una regione con un elevato saldo positivo di mobilità extraregionale in rapporto alla popolazione residente.

Quanto ai maggiori costi, il riferimento è primariamente a quelli che non hanno trovato copertura nei decreti emergenziali, avendo l'epidemia

generato oltre a costi diretti, strettamente legati alla gestione della fase pandemica (acquisti di DPI, personale, tamponi), anche molteplici costi indiretti comunque collegati alla mancata produzione nel periodo di lockdown (si pensi ai costi fissi che le strutture ospedaliere hanno comunque dovuto sopportare a fronte di una produzione di attività sospesa o drasticamente ridotta, o ai costi connessi alla necessità di garantire il distanziamento, i percorsi di accesso separati alle strutture ospedaliere, ecc.).

Superata la fase più critica della gestione emergenziale la Regione è stata pertanto indotta a valutare più analiticamente l'impatto dell'emergenza sull'andamento delle gestioni delle aziende sanitarie, riscontrando la nuova struttura dei costi e dei ricavi, tramite apposite verifiche straordinarie effettuate nel corso del mese di giugno e del mese di settembre, volte alla individuazione delle risorse necessarie sia per la gestione ordinaria che per l'emergenza epidemiologica.

All'esito di tali verifiche, individuate le risorse da assegnare alle Aziende sanitarie riferite ai decreti emergenziali (decreti-legge nn.18/2020, 30/2020 e 104/2020) e ad ulteriori risorse nazionali e regionali, con la DGR n. 1890 del 14.12.2020, il volume complessivo delle risorse destinate al finanziamento della spesa corrente del servizio sanitario regionale per l'anno 2020 è stato rideterminato in 8.712,023 milioni di euro.

Relativamente ai costi riconducibili alla pandemia, le Aziende sanitarie hanno rappresentato i contributi POR FESR e POR FSE per complessivi 250 milioni di euro (DD.GG.RR. nn. 1522/2020, 1712/2020, 1713/2020; DD.DD nn. 23095/2020 e 23219/2020).

Sono state inoltre rendicontate, alla Struttura commissariale, spese ammissibili per assistenza medica per acquisto di apparecchiature medicali e per acquisto di DPI (riferite al periodo 1° marzo - 8 aprile 2020

e 9 aprile - 31 maggio 2020) per un valore complessivo di oltre 305 milioni di euro; a fronte di tali spese la Struttura commissariale ha versato un contributo di 17,918 milioni di euro. La Regione è in attesa del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze (di concerto con il Ministero della salute) per l'assegnazione delle risorse di cui all'articolo 24 del decreto-legge n. 41 del 2021 a rimborso di tali spese. Sono state altresì rendicontate, al Dipartimento della Protezione Civile, spese, per circa 9 milioni di euro, per assistenza a soggetti positivi al virus in quarantena; anche per tali spese la Regione è in attesa del rimborso.

In questo speciale contesto appare vieppiù pressante l'esigenza di prevenire crisi di liquidità mediante meccanismi di sostegno preventivo alle eventuali situazioni diacroniche tra entrate e uscite delle Aziende sanitarie, anche al fine di evitare il pagamento di interessi di mora da parte delle medesime.

In una prospettiva infragruppo emerge l'opportunità, evidenziata anche dalla Sezione Regionale di Controllo, che la Regione funga da unità strategica di sostegno finanziario nel quadro della distribuzione ottimale delle liquidità nell'interesse di tutte le parti del medesimo gruppo, onde evitare che le Aziende sanitarie si trovino costrette a richiedere al tesoriere la liquidità necessaria tramite anticipazioni onerose (con conseguente necessità di corrispondergli gli interessi): sembrerebbe utile al riguardo il ricorso ad un sistema di *cash pooling* implementato e gestito dalla Regione con meccanismi programmatori di carattere finanziario organizzati a livello centrale.

Al contempo, appare improcrastinabile l'esigenza di ovviare alla criticità rappresentata dall'esistenza di importanti partite creditorie degli enti del SSR nei confronti della Regione e, dunque, di risorse di parte

corrente che attendono ancora di essere trasferite alle Aziende sanitarie mentre permangono nella disponibilità della Regione o della GSA.

Nella medesima prospettiva appare necessaria una più analitica azione di monitoraggio delle entrate e delle relative riscossioni e una sistematica attività di revisione dei residui attivi in considerazione dei riflessi che il loro mantenimento nel bilancio produce sugli equilibri di bilancio e attendibilità dei dati contabili esposti nel bilancio degli enti del servizio sanitario regionale.

Quanto alla ripartizione delle risorse, il finanziamento delle Aziende sanitarie nella Regione Emilia-Romagna risulta incentrato sul funzionamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), sull'applicazione del sistema tariffario, sul finanziamento delle funzioni e sui finanziamenti integrativi a garanzia dell'equilibrio economico finanziario.

In particolare, le Aziende USL sono state finanziate dalla Regione in relazione ai livelli essenziali e uniformi di assistenza, secondo criteri di equità, in base alla popolazione residente nel rispettivo ambito territoriale, con ponderazioni collegate alle differenze nei bisogni assistenziali e nell'accessibilità ai servizi; ciò in quanto le modalità di ripartizione annuale del Fondo Sanitario Regionale intendono offrire agli assistiti, in ogni ambito territoriale, le medesime opportunità di accesso all'assistenza avendo riguardo al rischio di avere bisogno di prestazioni sanitarie: la formula allocativa prescelta per il finanziamento annuale assume pertanto come criterio centrale quello dell'età e del conseguente invecchiamento degli assistiti.

Per il riparto delle risorse alle Aziende Ospedaliero-Universitarie e agli IRCCS, la Regione ha proceduto nel senso di qualificare ulteriormente il finanziamento a fronte delle principali funzioni svolte, quale remunerazione aggiuntiva rispetto al riconoscimento a tariffa della

produzione annuale, ai sensi dell'articolo 8-sexies del decreto legislativo n. 502 del 1992 e s.m. e i., all'interno del limite massimo stabilito dal D.M. 18 ottobre 2012.

Nel corso del 2018, nell'ottica di riqualificazione del finanziamento per funzioni riconosciuto alle Aziende e agli Istituti in discorso, quale remunerazione aggiuntiva rispetto al riconoscimento a tariffa della produzione annuale, all'interno del limite massimo stabilito dal citato D.M. (30%), sulla scorta della metodologia prevista dalla legge di stabilità 2016 a verifica della condizione di sostenibilità, il finanziamento in argomento è stato fissato nella misura del 14% dell'attività di ricovero e ambulatoriale prodotta nel corso del 2016.

La misura di tale finanziamento, confermato in sede di programmazione per il 2019 (DGR n. 977/2019), nelle more delle verifiche da effettuarsi in corso d'anno sulla congruità della percentuale utilizzata, è stato rideterminato con DGR n. 2275/2019 mediante incremento di un punto percentuale (dal 14% al 15%).

Anche nell'esercizio 2020 il finanziamento per funzioni è stato confermato nella percentuale del 15%.

Il Fondo Sanitario Regionale ha altresì concorso, anche per l'esercizio 2020, al finanziamento del Fondo Regionale per la Non Autosufficienza (istituito con legge regionale n. 27/2004, articolo 51) per la parte riferita all'assistenza agli anziani ed ai diversamente abili riconducibile ai livelli essenziali di assistenza.

Sono state altresì definite e assegnate le risorse a copertura dei costi sostenuti per i farmaci innovativi ed innovativi oncologici di cui ai commi 400 e 401 della legge 232 del 2016 nonché per l'applicazione dei nuovi contratti di lavoro del personale dipendente e per il rinnovo delle convenzioni.

La spesa del rendiconto della sanità della Regione Emilia-Romagna nel 2020 - dato riferito agli impegni di spesa sui capitoli del cd. perimetro sanità ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 118 del 2011 - ammonta a 9.608,13 (9.276,72 *nel 2019*) milioni di euro, con una incidenza dell'83,97% (86,69% *nel 2019*) del totale della spesa regionale corrente, pari a 11.441,74 (10.700,70 *nel 2019*) milioni di euro.

### **15.3. La Gestione Sanitaria Accentrata.**

L'articolo 22 del decreto legislativo n. 118 del 2011 consente alle Regioni la possibilità di gestire direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario prevedendo che le stesse debbano individuare nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità - denominato "Gestione Sanitaria Accentrata" - tenuto ad adottare una contabilità economico-patrimoniale atta a rilevare in maniera sistematica e continuativa i rapporti economici patrimoniali e finanziari fra la singola Regione e lo Stato, le altre Regioni, le aziende sanitarie, gli altri enti pubblici e i terzi vari, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai rispettivi servizi sanitari regionali.

Con delibera della Giunta Regionale n. 900 del 2 luglio 2012, la Regione Emilia-Romagna ha istituito una Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) non avente personalità giuridica (essa pertanto non costituisce un soggetto terzo rispetto alla Regione) individuando quale Responsabile il Direttore della Direzione Generale Cura della Persona Salute e Welfare, tenuto tra l'altro all'elaborazione e all'adozione (ai sensi dell'articolo 22, comma 3 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011) del bilancio di esercizio della GSA che rappresenta, ad esclusione delle attività residuali direttamente gestite, la parte sanitaria del bilancio regionale nella versione economico-patrimoniale dei suoi rapporti con il Sistema sanitario



nazionale e regionale ed i trasferimenti di risorse alle Aziende sanitarie regionali nei rapporti di debito e di credito.

Dal 1° gennaio 2012 la Gestione Sanitaria Accentrata e gli Enti del Servizio Sanitario Regionale utilizzano il Piano dei conti regionale, adeguato alle modifiche intervenute a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118 del 2011 e s. m. e i..

In applicazione dell'articolo 21 del richiamato decreto legislativo n.118 del 2011, risultano istituiti uno specifico conto di tesoreria unica presso la Banca d'Italia, nel quale affluiscono le risorse destinate al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale standard, ed un conto corrente bancario presso il tesoriere regionale, nel quale affluiscono tutte le altre risorse afferenti la sanità; nei predetti conti di tesoreria intestati devono essere registrate esclusivamente operazioni di incasso e pagamento operate sui capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione "sanità" afferenti alla GSA.

La GSA si avvale del supporto del Servizio ICT (appartenente alla Direzione Generale Cura della Persona Salute e Welfare) per la predisposizione del Piano triennale degli investimenti e per l'acquisizione degli atti di ammissione a finanziamento, e del Servizio Pianificazione Finanziaria e Controlli (appartenente alla Direzione Generale Risorse Europa, Innovazioni e Istituzioni) per la predisposizione di appositi report per l'estrazione periodica e continuativa dei dati della contabilità finanziaria relativi alle entrate (accertamenti, reversali di incasso e variazioni residui attivi) e alle spese (impegni, mandati di pagamento e variazioni di residui passivi) rientranti nel perimetro sanitario.

Le responsabilità sono condivise con il Servizio Bilancio e Finanze, per l'aggiornamento dei capitoli del perimetro sanitario, la predisposizione nell'ambito del bilancio di previsione regionale della parte

relativa al bilancio di previsione della GSA in termini finanziari (entrate e spese), la predisposizione dei prospetti di raccordo e riconciliazione dell'attivo e del passivo per la garanzia dell'esatta correlazione tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 118 del 2011, nel rispetto dei principi di competenza delle operazioni contabili effettuate nell'ambito della GSA; e con il Servizio Gestione della spesa regionale, per il controllo dei movimenti finanziari del conto di tesoreria regionale intestato alla sanità ed il controllo del prospetto di raccordo/riconciliazione.

Sono altresì coinvolti il “Terzo certificatore”, con compiti di certificazione della GSA in sede previsionale, di rendicontazione trimestrale e annuale, ai sensi della legge regionale n. 18 del 2012: la funzione di terzo certificatore della GSA, così come prevista dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 118 del 2011, è affidata al Collegio dei Revisori dei conti della Regione Emilia-Romagna; inoltre, è coinvolta la Giunta regionale per l'approvazione del bilancio preventivo economico annuale e del bilancio d'esercizio.

Nel corso del 2020, il Responsabile della GSA ha provveduto alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale della medesima gestione secondo la normativa civilistica ed i principi contabili e di valutazione di cui all'articolo 29 del decreto legislativo n. 118 del 2011, rilevando i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti tra la Regione Emilia-Romagna e lo Stato, le altre Regioni, le Aziende sanitarie, gli altri enti pubblici ed i terzi vari, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai rispettivi Servizi sanitari regionali.

Sono state inoltre contabilizzate le risorse sanitarie assegnate dal livello centrale alla Regione Emilia-Romagna, nel rispetto di quanto

previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011 e della casistica applicativa, già oggetto di contabilizzazione nel bilancio regionale, procedendo altresì alla rilevazione contabile della spesa sanitaria gestita direttamente, delle risorse trasferite alle Aziende sanitarie regionali e agli altri enti terzi destinatari sulla base degli atti di impegno della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare e nel rispetto della perimetrazione dei capitoli di entrata di uscita del bilancio regionale.

Il Responsabile della GSA ha inoltre predisposto, congiuntamente al Responsabile del Servizio Bilancio e Finanze, i prospetti di raccordo e riconciliazione dell'attivo e del passivo tra la contabilità finanziaria regionale e quella economico-patrimoniale della GSA, al fine di garantire l'esatta correlazione tra i risultati della contabilità finanziaria ed i risultati della contabilità economico-patrimoniale ai sensi di quanto previsto dall'articolo 22 del decreto legislativo n. 118 del 2011 nel rispetto del principio di competenza delle operazioni contabili effettuate nell'ambito della GSA.

È stata inoltre effettuata la verifica dei dati di cassa relativi ai conti di Tesoreria intestati alla sanità e si è provveduto alla predisposizione del prospetto di raccordo al 31/12 dei dati di cassa della GSA con i movimenti finanziari del conto di Tesoreria regionale intestato alla Sanità.

È stato pubblicato inoltre sul sito web regionale “Amministrazione trasparente” l'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014; sono stati inoltre ottemperati gli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 33 e 41, comma 1-bis del decreto legislativo n. 33 del 2013, come modificato dal decreto legislativo n. 97 del 2016.

#### **15.4 Il disavanzo sanitario pregresso.**

L'importo del cd. disavanzo sanitario pregresso, relativo al periodo 2001-2011, certificato in euro 1.501,334 milioni di euro, tiene conto degli ammortamenti non sterilizzati relativi al periodo considerato - ammortamenti di competenza dell'esercizio al netto delle sterilizzazioni - e del ricalcolo degli ammortamenti a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 118 del 2011 (rilevato nei bilanci aziendali nel 2012) al netto delle coperture impegnate dal bilancio regionale.

Al 31 dicembre 2012 il disavanzo sanitario pregresso risultava pari a euro 1.476,117 milioni di euro.

Il verbale della riunione congiunta del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza del 24 marzo 2011 ha stabilito doversi provvedere, a partire dall'anno 2013, alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati anni 2001 - 2011 nell'arco temporale di venticinque anni.

A partire dal 2011 nessun disavanzo è stato maturato dal Servizio sanitario regionale.

Al fine di ridurre il disavanzo pregresso, la Regione Emilia-Romagna, nel 2013, ha ottenuto dallo Stato una anticipazione di liquidità ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge n. 35 del 2013 per complessivi 806,364 milioni di euro, interamente destinati alla copertura degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Una ulteriore quota di 140 milioni di euro è stata aggiunta nel 2014 sempre a titolo di anticipazione di liquidità; le relative risorse sono state trasferite alle Aziende sanitarie e agli IRCCS.

Nel corso del 2016 alla copertura del disavanzo pregresso ha contribuito una alienazione patrimoniale effettuata dall'AUSL di

Bologna alla Regione Emilia-Romagna per 20 milioni di euro: il ricavato è stato infatti impiegato a copertura del disavanzo pregresso.

Per la riduzione del disavanzo pregresso la Regione ha inoltre assegnato alle Aziende sanitarie risorse proprie aggiuntive per complessivi 200 milioni di euro.

Sulla base di quanto riportato dalla Regione nel progetto di legge “Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l’esercizio 2020” approvato con DGR n. 603 del 26 aprile 2021, al 31 dicembre 2020 il disavanzo pregresso residuo del Servizio sanitario regionale risulta pari ad euro 300,737 milioni di euro.

Per la copertura del disavanzo in discorso la Regione ha adottato un piano pluriennale di copertura secondo un prospetto inserito nella relazione generale illustrativa dei dati consuntivi contenuti nel progetto di legge di approvazione del rendiconto.

Come già rilevato dalla Sezione Regionale di Controllo, nella relazione allegata alla parifica del Rendiconto generale della Regione per l’esercizio 2019, l’intenzione dell’amministrazione regionale di procedere al ripiano delle perdite pregresse appare condivisibile.

Esigenze di trasparenza delle risultanze del rendiconto imporrebbero, peraltro, che nella determinazione delle dinamiche di copertura delle perdite in discorso venisse coinvolta istituzionalmente l’Assemblea rappresentativa: la scelta di inserire il piano di copertura del disavanzo progressivo ante 2011 unicamente all’interno della relazione illustrativa del Rendiconto non consente, infatti, di riportare l’impegno assunto dalla Regione (in sede di Tavolo tecnico congiunto) di copertura del disavanzo pregresso del SSR all’interno di una fonte di rango legislativo, la quale appare invece la sede più adeguata per disciplinare le modalità di ripiano

di tale disavanzo atipico e per individuare i relativi mezzi di copertura, conferendo stabilità a tali aspetti.

Nel contempo per gli esercizi successivi, a decorrere dal 2023 e fino al 2036, la Regione non fornisce indicazioni circa le modalità di copertura finanziaria (con legge di bilancio o con ulteriore diversa legge di copertura), né chiarisce la natura delle risorse regionali (di natura corrente di altra natura) mediante le quali intende finanziare gli ulteriori oneri espressamente destinati al ripiano delle perdite pregresse registrate in conseguenza della ricapitalizzazione degli ammortamenti non sterilizzati relativi al periodo 2001-2011.

Trattasi di un profilo assai rilevante in relazione ad una delle finalità tipiche del giudizio di parificazione: quella di verificare la corretta determinazione del risultato di amministrazione; la validazione di un risultato di amministrazione non correttamente determinato rischia infatti di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio, vieppiù in un settore quale quello sanitario caratterizzato dalla rilevante entità delle risorse impiegate.

Situazioni di disavanzo sanitario non ripianate potrebbero inoltre determinare l'insorgenza a carico della finanza statale e di quella regionale di interventi obbligatori a garanzia dei LEA.

### **15.5 Le gestioni liquidatorie delle sopresse UU.SS.LL.**

Come noto, con il riordino della disciplina sanitaria disposto dal decreto legislativo n. 502 del 1992 e la istituzione di aziende munite di personalità giuridica pubblica ed autonomia imprenditoriale, si è posta la necessità di definire i rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo alle sopresse unità sanitarie locali: al riguardo, la legge n. 724 del 1994 (art.4) ha fatto divieto alle Regioni di far gravare sulle aziende di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502 i debiti e i crediti facenti capo alle

gestioni pregresse delle unità sanitarie locali, imponendo l'istituzione di apposite gestioni a stralcio per la chiusura delle posizioni di debito e di credito facenti capo alle vecchie UU.SS.LL.

Tali gestioni sono state trasformate successivamente in gestioni liquidatorie dalla legge n. 549 del 1995, che ha anche previsto la nomina da parte delle Regioni, quali commissari liquidatori, dei Direttori generali delle neo-costituite ASL, disponendo che le sopravvenienze attive e passive relative a dette gestioni, accertate successivamente al 31 dicembre 1994, debbano essere registrate nella contabilità delle gestioni liquidatorie ed assegnando ai Commissari il termine di tre mesi per l'accertamento della situazione debitoria e la presentazione della stessa ai competenti organi regionali, secondo un principio di separazione assoluta e rigorosa tra le due gestioni, sotto il profilo giuridico, contabile e finanziario.

L'obiettivo della completa definizione dei rapporti attivi e passivi oggetto delle gestioni commissariali non risulta allo stato attuale ancora raggiunto, anche in ragione di un rilevante contenzioso giudiziario di competenza di detta gestioni ancora pendente relativo ad eventi accaduti prima del 31 dicembre 1994 (in particolare, a seguito di richieste di risarcimento del danno cd. da emotrasfusione), del quale nel bilancio regionale si è comunque tenuto conto in sede di incremento dell'accantonamento del fondo rischi legali, in applicazione dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

### **15.6 Conto consolidato della sanità regionale.**

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 prevede che il Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata sia tenuto anche alla redazione del bilancio sanitario consolidato, mediante il consolidamento dei conti della GSA con quelli degli enti di cui all'articolo 19 del medesimo decreto (che individua appunto le aziende sanitarie che rientrano nell'area del consolidamento

dei conti sanitari regionali: ASL, AO, IRCSS, AOU, ecc.); la GSA presso la Regione pertanto predispone e sottopone all'approvazione della Giunta Regionale sia il bilancio preventivo economico consolidato del servizio sanitario regionale (comma 5) sia il corrispondente bilancio di esercizio consolidato (comma 7).

Sebbene la responsabilità di spesa rimanga in capo alla Regione, anche gli altri enti ricompresi nell'area del consolidamento devono assicurare, a garanzia della continuità del servizio, l'equilibrio dei propri bilanci, inteso come equilibrio tra fonti di finanziamento ed impiego delle risorse e tra costi e ricavi (articolo 4, comma 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992).

Con riferimento all'adozione e alla approvazione da parte della Giunta regionale del Bilancio d'esercizio 2020 degli Enti del Servizio sanitario regionale, il decreto-legge n. 56 del 30 aprile 2021 ("Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi") ha previsto il termine del 30 giugno 2021; il medesimo decreto ha previsto per l'approvazione del bilancio consolidato dell'anno 2020 del Servizio sanitario regionale il termine del 30 settembre 2021.

Con nota del 10 luglio 2021 la Regione ha rappresentato che in data 1 luglio 2021 si è conclusa la verifica dei conti sanitari 2020 di cui all'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 s.m.i.



## **16. Conclusioni**

Pertanto, sulla base delle risultanze contabili, come sopra esposte, e delle considerazioni che precedono, nonché con riserva di eventuali ulteriori osservazioni e richieste in sede di intervento orale

\*\*\*\*\*

*(La memoria è stata predisposta con la collaborazione del Vice Procuratore Generale Dott. Federico Lorenzini, dei Sostituti Procuratori Generali Dott. Domenico De Nicolo e Dott.ssa Daniela Cimmino nonché della dott.ssa Annamaria Quaranta)*

\*\*\*\*\*

## **Il Procuratore Regionale**

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

Visti gli artt. 40 e 72 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n.1214; l'art. 1, comma 5 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012 n. 213; l'art. 190 codice di procedura civile e gli artt. 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n.1038;

Visto il d.lgs. 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i. “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi”;

Visti lo Statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, ed in particolare l'art. 68, ultimo comma, relativo al rendiconto generale; e la legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, concernente l'“Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna”;

Viste la delibera dell'Assemblea legislativa n. 232 del 3/12/2019 di approvazione della Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale 2020; la legge regionale n. 31 del 10 dicembre 2019 di approvazione del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022; la legge regionale 31 luglio 2020 n. 2, di approvazione del Rendiconto Generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2019; la legge regionale n. 4 del 31 luglio 2020 di approvazione dell'Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2020-2022”; il progetto di legge relativo al rendiconto generale per l'esercizio 2020, approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 603 del 26 aprile 2021, pubblicata sul

Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna - supplemento speciale n. 40 del 4 maggio 2021;

Esaminato lo schema di Relazione della Sezione Regionale di Controllo;

### **C H I E D E**

che la Sezione Regionale di Controllo voglia emettere la pronuncia di parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2020, nelle componenti del Conto del Bilancio, dello Stato Patrimoniale e del Conto Economico, come indicato nella presente Requisitoria e nella discussione orale.

**Il Procuratore Regionale**

**Carlo Alberto MANFREDI SELVAGGI**

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

