



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER IL VENETO

presieduta dal

Presidente della Sezione regionale di controllo per il Veneto

Pilato Salvatore

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE VENETO

ESERCIZIO 2019

Magistrati Relatori

Elena Brandolini

Maria Laura Prislei

Magistrati Istruttori

Elena Brandolini

Maria Laura Prislei

Amedeo Bianchi

Maristella Filomena

Marco Scognamiglio

Fedor Melatti

SINTESI DELLA RELAZIONE

Programmazione finanziaria

Il processo di programmazione deve svolgersi nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente e si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell'ente.

La valutazione del processo programmatorio, oltre alla verifica formale di conformità dell'azione amministrativa rispetto al quadro normativo vigente, deve abbracciare anche la sostanza dell'attività in relazione alla natura della stessa segnalando eventuali aspetti meritevoli di attenzione, sia positivi che negativi. A tal proposito deve ricordarsi che il processo della programmazione si differenzia dal mero adempimento, e con esso non va confuso, proprio per il suo spiccato orientamento al risultato e alle esigenze dell'utilizzatore finale.

In siffatto contesto, l'analisi della programmazione regionale trova coerente collocazione, all'interno dell'attività di parifica annuale del rendiconto, in quanto rappresentativa della prima, fondamentale, fase del ciclo di bilancio che nel rendiconto della gestione trova la verifica del suo stato di realizzazione.

La necessità contestuale di coordinamento dell'attività dell'ente regionale con gli obiettivi europei e nazionali di finanza pubblica determina una stringente connessione sia in termini temporali che programmatici, con i corrispondenti documenti di programmazione nazionali e sovranazionali. In tal senso quindi assume una rilevanza strategica il rispetto formale delle tempistiche espressamente previste dalla legge per la approvazione del D.E.F.R., quale garanzia di una buona amministrazione fondata sul recepimento degli obiettivi nazionali e sovranazionali in coordinamento con quelli propri dell'ente territoriale.

Dalle risultanze dell'analisi effettuata, per i cui dettagli si fa esplicito rinvio al Cap. I della relazione, si può ritenere che le novelle apportate alla previgente legge regionale sulla programmazione abbiano reso il sistema programmatorio regionale conforme al quadro normativo complessivo, dettato dal decreto legislativo sull'armonizzazione contabile. Infatti, l'attuale normativa regionale ribadisce sostanzialmente i contenuti di quella nazionale a cui adegua i propri strumenti della programmazione.

Occorre, altresì, evidenziare che la Regione del Veneto, negli ultimi esercizi, ha affrontato in termini sempre più risolutivi i rilievi e le criticità che la Sezione ha di volta in volta rilevato nelle attività pregresse di controllo sul ciclo di bilancio regionale.

In particolare, in relazione alle osservazioni critiche sollevate nel corso del precedente giudizio di parificazione ed esitate nella deliberazione n. 195/2019/PARI, la Sezione deve rilevare che tutte le osservazioni e raccomandazioni ivi formulate hanno avuto un riscontro positivo nelle azioni correttive poste in essere dalla Regione nel corso del 2019.

Per l'esercizio 2019 i principali documenti contabili del ciclo di programmazione, fatta eccezione per la legge di assestamento al bilancio di previsione 2019-2021 di cui si dirà in seguito, sono stati tempestivamente adottati. Il Rendiconto Generale è stato approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. 11/D.D.L. del 19/05/2020 (successivamente emendato con D.G.R. n. 684 del 26 maggio 2020) in tempi più che tempestivi atteso che l'art. 107 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 (cd. "Cura Italia"), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ha rinviato, tra gli altri, al 30 giugno 2020 e al 30 settembre 2020 i termini per l'approvazione del rendiconto 2019 (ordinariamente fissato al 30 aprile 2020), rispettivamente, da parte della Giunta e del Consiglio.

Solo la legge relativa all'assestamento al Bilancio di previsione 2019-2021, è intervenuta in ritardo, lieve, rispetto alle tempistiche di legge, essendo la Legge Regionale approvativa intervenuta in data 6 agosto 2019 e, quindi, oltre il termine ordinamentale del 31 luglio di cui all'art. 50, D.Lgs. n. 118/2011.

Per i dettagli sulle tempistiche di adozione dei principali strumenti programmatori si rinvia all'analisi specifica sulla programmazione le cui risultanze sono esposte nel Capitolo primo della presente relazione (par. 1.3.1).

Nel 2019 la Regione ha ulteriormente definito e perfezionato il richiesto meccanismo di raccordo tra i vari documenti principali di programmazione e il Piano della Performance nonché il collegamento fra questo e il D.E.F.R., il Programma di mandato del Presidente, il Piano Triennale per la prevenzione della corruzione, sia in termini di interconnessione tra gli stessi che in termini di congruenza. Inoltre maggiore attenzione è stata posta dalla Regione in tutti gli ambiti, anche informatici in cui la Sezione aveva rilevato margini di migliorabilità.

Tuttavia, nel corso dell'esercizio finanziario 2019, la Regione ha emanato un numero considerevole di variazioni alle previsioni del bilancio 2019-2021 (complessivi 158

provvedimenti, sia legislativi che amministrativi a cui si aggiungono n. 112 provvedimenti amministrativi di competenza del Direttore della Direzione bilancio e Ragioneria di modifica del Bilancio Finanziario Gestionale 2019-2021).

Sul punto, nonostante le motivazioni addotte dalla Regione e le difficoltà insite nella complessità del processo di programmazione, deve evidenziarsi come la necessità di provvedere in maniera così elevata a modificare le previsioni del bilancio strida con i principi contabili basilari, sia generali che applicati, sottesi alla costruzione del bilancio di previsione e con le stesse finalità della programmazione di bilancio, atteso che il processo di programmazione deve svolgersi nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell'ente per cui le previsioni e, in generale, tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale devono essere sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse atte a rendere attendibili i documenti predisposti.

In relazione agli adempimenti di legge in materia di trasparenza dei bilanci va evidenziato che la Regione risulta parzialmente adempiente alle prescrizioni di cui all'art. 39, co. 16, del D.Lgs 118/2011 poiché sul sito della Regione, alla Sezione "Amministrazione trasparente - Bilanci", non risultano essere stati pubblicati né il DTA (Documento Tecnico di Accompagnamento) "assestato" né il BFG (Bilancio Finanziario Regionale) "assestato", relativi ai bilanci di previsione 2016-2018, 2017-2019, 2018-2020 e 2019-2021.

La Regione, raccogliendo la sollecitazione espressa dalla Sezione, ha assicurato di aver intrapreso le necessarie procedure al fine di eliminare le criticità segnalate a partire dal prossimo provvedimento di "Assestamento del bilancio di previsione 2020-2022".

In quanto in itinere, dette azioni potranno trovare adeguata valutazione solo nel prosieguo dell'attività di controllo sui prossimi cicli di bilancio della Regione.

Va anche evidenziato che partire dal 2019 il Veneto ha avviato il percorso di definizione della Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile a conclusione del quale ha adottato, prima Regione in Italia, il documento di programmazione "2030: la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile" (D.G.R. n. 49/CR del 12 maggio 2020).

Attesa la mole dei documenti programmatori, l'analisi, al fine di verificare i contenuti del ciclo di programmazione in esame, ha privilegiato l'esame di una delle missioni maggiormente significative, anche in termini di obiettivi perseguiti, rappresentate nel

D.E.F.R., ovvero la Missione 9 *“Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”* nella quale si fa esplicito riferimento al territorio quale *“risorsa”* oggetto di programmazione.

In relazione all’analisi della programmazione settoriale, con riferimento allo sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente, se da un lato è emersa l’acquisita consapevolezza dell’ineludibile necessità di tutelare l’unico ambiente disponibile da parte della Regione, dall’altro sono emerse evidenti discrasie tra le Linee strategiche del D.E.F.R. 2019-2021 per l’orizzonte di medio periodo, in programmi specifici da perseguire all’interno della Missione 9, e quanto invece rappresentato nel rendiconto dell’esercizio in esame.

Tra le priorità di legislatura con orizzonte di lungo periodo, espone nella nota di aggiornamento al D.E.F.R., la Regione dichiara di perseguire l’obiettivo di *“un territorio migliore e più sicuro”* che si traduce, poi, nelle Linee strategiche del D.E.F.R. 2019-2021 per l’orizzonte di medio periodo, in programmi specifici da perseguire all’interno delle varie Missioni. In particolare, nella Missione 9, al Programma 09.02, espone la finalità di *<Rafforzare, nell’ambito della “Questione Venezia”, le azioni di tutela e difesa del territorio del Bacino Scolante, di salvaguardia della Laguna e favorire la individuazione di un modello industriale ambientalmente sostenibile per Porto Marghera, anche attraverso il riequilibrio del Progetto Integrato Fusina>* ed esplicita, quali risultati attesi dall’attuazione di tale Programma 5 punti specifici, di cui i primi tre afferenti la Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna. In particolare la Regione si attende di: *“1 - Migliorare la conoscenza sullo stato ambientale del territorio del Bacino Scolante e della Laguna di Venezia. 2 - Procedere con i progetti di bonifica e di messa in sicurezza delle aree comprese nel SIN di Venezia – Porto Marghera, propedeutici a favorirne la sua riconversione. 3 - Definire i rapporti istituzionali tra gli enti competenti ad una gestione condivisa delle opere di difesa di Venezia e della sua Laguna dalle acque alte alle bocche di porto”*.

Tuttavia, ad una analisi a campione, è emerso dai documenti di bilancio che, proprio in relazione alla Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna vi sono importanti risorse che permangono non movimentate nel corso dell’esercizio e confluiscono, a fine esercizio, nella quota vincolata del risultato di amministrazione, afferenti a finanziamenti molto datati nel tempo.

L’ammontare complessivo delle iscrizioni alla data del 31/12/2019 ammonta a complessivi euro 133.893.050,72 (dato fornito dalla Regione con mail del 21/06/2020).

La Sezione sul punto, nel prendere atto di quanto rappresentato dalla Regione nella dettagliata relazione versata in atti in occasione del contraddittorio finale del 3 luglio u.s., ritiene non dirimenti le motivazioni ivi addotte e ricorda che una corretta ed efficiente

gestione degli interventi di Salvaguardia implica uno stretto coordinamento tra tutti i diversi Soggetti/Autorità a vario titolo incaricati e che, in ambito regionale, al coordinamento deve affiancarsi una stringente attività di controllo sugli enti attuatori, anche attraverso la definizione di tempistiche più rigide di realizzazione degli interventi, accompagnate da un'intensa attività di monitoraggio e da una tempestiva riallocazione delle risorse inutilizzate.

Per le risorse di cui si discute, infatti, l'ultimo provvedimento di riparto risale al 2012 (D.C.R. n. 10/2012, D.G.R. n. 1169/2012 a valere sulle L. n. 244/2007, L. n. 448/1998, n. 388/2000, n. 448/2001) e la stessa D.G.R. n. 592 richiamata dalla Struttura regionale quale risultato finale di uno specifico tavolo di lavoro istituzionale tra la Regione del Veneto e il Comune di Venezia, finalizzato a definire un nuovo quadro di programmazione tecnico-economico, risale al 21 aprile 2015.

Inoltre, in considerazione del fatto che tra i motivi ostativi alla tempestiva realizzazione degli interventi emergono anche le nuove determinazioni degli enti attuatori che, a distanza di anni, chiedono la riallocazione delle risorse ottenute a favore di altri interventi ritenuti *"più urgenti"* - di cui appaiono difficilmente comprensibili le motivazioni posto che i finanziamenti sono concessi sulla base della programmazione regionale e di programmi/progetti di attuazione elaborati dagli enti interessati ed atteso il vincolo di destinazione dei fondi assegnati - appare evidente la necessità di un potenziamento dell'attività di monitoraggio e di controllo sulla effettiva realizzazione delle opere nonché di una tempestiva riallocazione delle risorse impegnate.

Tra l'altro le rappresentate risorse che permangono non movimentate nel corso dell'esercizio e confluiscono, a fine esercizio, nella quota vincolata del risultato di amministrazione (134 milioni di euro circa) non possono trovare completa giustificazione nella tipologia di spesa o nei vincoli burocratici, nello specifico *"di finanza pubblica"*.

Atteso, comunque, quanto rappresentato dalla Regione in relazione alle intraprese recenti azioni finalizzate alla riallocazione delle risorse e alla realizzazione di interventi programmati, la Sezione fermi restando i moniti di cui sopra, prende atto della circostanza e si riserva ogni ulteriore utile approfondimento nel prosieguo delle proprie attività di controllo.

Quanto alla programmazione integrata dei fondi strutturali e di investimento, sotto il profilo squisitamente programmatico, va evidenziato che il quadro rappresentato può

essere ritenuto coerente con gli obiettivi strategici perseguiti. Per l'analisi della gestione dei singoli Fondi si rinvia alla partizione specifica della relazione (vedi *infra* cap. 8).

In ultimo va evidenziato che nel corso del 2019 è stata completata l'attivazione del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) che, quindi, risulta ora pienamente operativo sebbene con una diversa composizione e rappresentatività rispetto a quanto previsto dalla norma istitutiva, di recente modificata dalla Legge Regionale 20 maggio 2020, n. 15.

Analisi della gestione dei flussi comunitari

L'analisi condotta dalla Sezione sulla gestione contabile delle risorse comunitarie è finalizzata a dare conto delle risorse "europee" gestite dalla Regione sia con riferimento alla programmazione 2007-2013, il cui ciclo a livello nazionale, caratterizzato da difficoltà e ritardi, si è concluso a marzo 2017, ma relativamente al quale nel bilancio della Regione del Veneto residuano accantonamenti, sia con riferimento alla nuova programmazione per il periodo 2014-2020, attraverso un'analisi dei diversi documenti regionali di programmazione e di gestione che hanno caratterizzato l'esercizio 2019.

A livello metodologico, sulla base dei dati e delle informazioni contenuti nella Relazione sulla gestione 2019, allegata al Rendiconto Generale per l'esercizio finanziario 2019 di cui alla D.G.R. n. 11/D.D.L. del 19/05/2020 e documenti ad essa allegati, nonché delle ulteriori informazioni e documenti acquisiti in sede istruttoria, nonché in sede di contraddittorio finale, compresi gli ulteriori chiarimenti inoltrati, da ultimo, per le vie brevi in data 6 luglio 2020¹, si è proceduto per il ciclo 2007-2013 ad aggiornare la situazione - quale risultante dall'analisi effettuata in relazione al rendiconto 2016 ed esitata nella deliberazione di questa Sezione n. 422/2017/PARI -, e per il ciclo 2014-2020 ad analizzare le modalità di contabilizzazione delle risorse comunitarie al fine di verificarne la correttezza, sia formale che sostanziale, rispetto al quadro normativo di riferimento (comunitario, statale, regionale) e agli obiettivi della programmazione, soprattutto regionale.

Si premette che, ai fini della presente analisi rilevano i Fondi SIE, cioè i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione e che si caratterizzano per il comune ruolo di spinta significativa alla realizzazione degli obiettivi della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (cd. Fondi strutturali e di investimento).

¹ Nota Area Sviluppo Economico -Direzione Agroambiente, Programmazione e Gestione ittica e faustico-venatoria PO Gestione Attività Organismo Intermedia AdG FEAMP, prot. n. 266780 del 06/07/2020.

Ai Fondi SIE si riconducono sia i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cioè il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione (FC), sia i Fondi per lo sviluppo rurale e per il settore marittimo e della pesca, rispettivamente il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nello specifico, poi, il FESR e il FSE insieme costituiscono i “fondi strutturali” e insieme al Fondo di Coesione costituiscono i cd. “fondi” di cui si occupa la parte III del Regolamento (UE) 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013.

I fondi strutturali sostengono l'obiettivo “Investimenti” in favore della crescita e dell'occupazione di determinate regioni mentre il Fondo di coesione finanzia progetti a favore dell'ambiente e della rete transeuropea negli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro capite è inferiore al 90% della media UE, calcolato secondo regole stabilite in sede europea.

Con riguardo alla gestione delle risorse comunitarie, sia con riferimento alla programmazione 2007-2013 che alla successiva programmazione 2014-2020, va evidenziato che, sebbene la Regione abbia tempestivamente corrisposto alle richieste istruttorie, i chiarimenti forniti e la documentazione prodotta in sede di contraddittorio finale sono stati ben più corposi ed esaustivi di quelli offerti durante la fase istruttoria in cui, tra l'altro, proprio a cagione della non esaustività della prima risposta data dall'interlocutore si è reso necessario procedere ad un supplemento istruttorio che, tuttavia, ha lasciato aperti molti margini di dubbio su cui si è quindi focalizzato il contraddittorio finale (3 luglio 2020).

La mole considerevole di documentazione prodotta in tale occasione, unitamente alle controdeduzioni rassegnate da ogni singola struttura regionale competente per la gestione dei vari fondi esaminati ed alla numerosità dei capitoli di bilancio interessati, hanno reso oggettivamente difficoltoso, per la Sezione, il riscontro puntuale della correttezza delle valutazioni ivi contenute e l'incrocio di ogni singola posta rappresentata con i corrispondenti capitoli di bilancio. Inoltre, sebbene le controdeduzioni della Regione facciano ritenere superate, in relazione all'esercizio in esame, molte delle osservazioni critiche di cui alla relazione posta alla base del contraddittorio finale, detto superamento per assumere carattere di definitività necessita di essere verificato nell'immediato futuro e, in taluni casi, impone approfondimenti mirati.

In conseguenza, per detti aspetti, tutti puntualmente evidenziati nel corpo della relazione, la Sezione, pur prendendo in debita considerazione le controdeduzioni formulate, si è riservata ulteriori verifiche ed approfondimenti nel prosieguo delle proprie attività di controllo sul ciclo di bilancio della Regione.

Nel merito dell'analisi effettuata, sono emersi, poi, aspetti di criticità della gestione finanziaria e contabile, puntualmente sviluppati nel corpo della relazione al cui testo integrale si rimanda, che sebbene non influenti ai fini del giudizio di parificazione, necessitano di interventi correttivi da parte dell'Amministrazione.

Le osservazioni critiche sono ascrivibili essenzialmente a prassi gestionali e procedure seguite dalle competenti Strutture regionali che non appaiono del tutto conformi a quelle ordinariamente disciplinate. Non va, in proposito dimenticato che le procedure contabili sono disciplinate dalla legge e dai principi generali ed applicati e che in materia di gestione delle risorse comunitarie alle ordinarie procedure si aggiungono quelle specificatamente disciplinate dalla normativa europea: le une e le altre devono pertanto trovare piena rispondenza nelle scritture contabili. Inoltre, va ricordato che, in specie, trattasi di risorse a destinazione vincolata, assegnate sulla base di una programmazione precisa, il cui accertamento ed utilizzo segue un *iter* già puntualmente definito dal legislatore nazionale e comunitario.

Si evidenziano, di seguito, alcune delle criticità gestionali riscontrate, senza pretesa di esaustività.

1. Numerosi sono gli errori di cui la Regione si è avveduta solo a seguito delle discrasie rilevate dalla Sezione a seguito dell'esame dei dati forniti dalle Strutture regionali competenti. Detta circostanza è particolarmente evidente nella gestione dei Fondi FSE, Programmazione 2014-2020, ma errori sono emersi anche in relazione al Programma di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) -Programmazione 2007-2013 (errata rubrica del capitolo di entrata n. 101396 che non corrisponde al disposto dall'articolo 6 della L.R. 25 novembre 2019, n. 44 e risulta fuorviante rispetto alla corretta natura e provenienza esclusivamente regionale delle risorse coinvolte).

Sebbene le rilevate incongruenze, riconducibili -a detta della Regione- ad errori "meramente materiali" determinatisi in sede di predisposizione delle tabelle versate in atti, siano venute meno a seguito delle intervenute rettifiche a correzione, non può non

sottolinearsi come detti errori siano numerosi e come di essi la Regione si sia avveduta solo a seguito dell'analisi effettuata da questa Sezione.

Sul punto, la Sezione richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla singolarità dell'anomalia riscontrata, non consona ai documenti di bilancio, di monitoraggio e rendicontazione le cui procedure e risultanze dovrebbero essere costantemente controllate e monitorate ed auspica, per il futuro, l'adozione di adeguate misure correttive.

2. In ordine alle risorse libere che dovrebbero rappresentare il cofinanziamento regionale alla programmazione 2014-2020 dei fondi comunitari, è stato rilevato un capitolo di entrata (cap. n. 100747), qualificato dalla Regione come "virtuale" che funge da collettore di risorse a livello gestionale ma è scollegato dalle fonti che lo finanziano e che, pertanto, non consente la ricostruzione del flusso finanziario che lo alimenta. Trattasi di strumento atipico non previsto da nessuna disposizione normativa o regolamentare che, da un lato, stride con i principi che disciplinano la costruzione dei documenti di bilancio e determinano la corretta appostazione contabile delle voci negli stessi contenuti, e dall'altro permea di opacità la gestione delle risorse ivi allocate, non permettendo, di fatto, la ricostruzione dei flussi finanziari, a discapito dei principi di trasparenza e di comprensività.
3. L'analisi dei dati forniti direttamente dalla Regione ha evidenziato, la mancata valorizzazione delle "Reiscrizioni derivanti da somme non utilizzate annualità precedente", né per quanto riguarda i capitoli di spesa afferenti alla quota comunitaria, né per quella statale. Ciò sebbene tra le somme vincolate al risultato di amministrazione al 1° gennaio 2019 vi siano importi considerevoli derivanti da quote già accertate negli esercizi precedenti ai capitoli di entrata n. 100785 e n. 100786, che non sono state ancora impegnate sui correlati capitoli di spesa. La circostanza è stata confermata in sede di contraddittorio finale, nell'ambito del quale è stato precisato che finora non si è reso necessario richiedere l'avanzo di amministrazione in quanto è stata utilizzata la competenza disponibile sui capitoli. Trattandosi di poste di natura comunitaria e/o statale assegnate sulla base di una programmazione puntuale il cui utilizzo dovrebbe essere conseguente all'accertamento delle corrispondenti quote, non appare chiaro se la prassi seguita dalla Regione consenta o meno il mantenimento del vincolo di destinazione a cui dette risorse sono soggette.

4. Dal confronto dei dati forniti dalla Regione, inseriti nella tabella relativa ai fondi PO FEAMP 2014-2020 -Analisi della gestione finanziaria, voce “reiscrizioni derivanti da somme non utilizzate in annualità precedente”, con quelli contenuti nell’Elenco analitico delle risorse vincolate rappresentate nel risultato di amministrazione (allegato 2 al Disegno di legge del rendiconto generale per l’esercizio 2019) sono emerse discrasie in relazione alle somme vincolate all’inizio e al termine dell’esercizio 2019, di cui tuttavia le strutture regionali competenti sono riuscite a fornire una spiegazione, unitamente alla nuova tabella contenente i dati corretti, solo in data 06/07/2020 (nota prot. n. 266780), successivamente al contraddittorio finale ed a ridosso del presente giudizio di parificazione. Sul punto, in sede di contraddittorio finale, entrambe le Direzioni competenti hanno dichiarato di non disporre di elementi atti a valutare la difformità dei dati eccepiata dalla Sezione. Ed infatti, come risulta in atti, ai fini dell’intervento chiarificatore, le predette Direzioni hanno dovuto confrontarsi con la competente Direzione Bilancio e Ragioneria.

La circostanza evidenzia un *deficit* nella circolarità di informazioni all’interno delle varie strutture le quali dovrebbero, invece, dividerne ogni aspetto, quantomeno a fini di programmazione e controllo.

5. Dall’analisi del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) cofinanziato dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) -Programmazione 2007-2013 è emerso che per il PSR 2007-2013, è stata esercitata la facoltà di portare a termine il progetto con risorse comunitarie del successivo ciclo 2014-2020, secondo quanto disposto dal Regolamento (UE) 1310/2013 all’articolo 1, comma 1. Tuttavia, non emerge dagli atti nessun elemento informativo da cui possa desumersi la sussistenza, in specie, di tutti i requisiti necessari per la suddivisione del progetto in fasi che, si ricorda, richiede la sussistenza di determinati requisiti, differenziati in relazione ai grandi progetti ed ai progetti che non rientrano in detta ultima categoria, e che la domanda di sostegno sia presentata prima dell’adozione del rispettivo programma di sviluppo rurale per il periodo di programmazione 2014-2020.

Quanto allo stato di attuazione della programmazione comunitaria per entrambi i cicli considerati si rinvia, stante la corposità di dati, alla lettura integrale della relazione.

Analisi complessiva della gestione finanziaria ed equilibri di bilancio

Il bilancio di previsione per l'esercizio 2019 è stato approvato, conformemente alle disposizioni del D.Lgs. 118/2011, in perfetto pareggio tra entrate e spese. L'equilibrio complessivo è caratterizzato da un surplus di entrate di parte corrente, pari a 191.906.860,68 euro, che viene utilizzato per finanziare spese di parte capitale. Tale composizione degli equilibri, nelle diverse fasi di gestione del bilancio, rimane fundamentalmente inalterata, con l'equilibrio di parte capitale finanziato dal surplus di parte corrente. In sede di bilancio di previsione iniziale la Regione non ha previsto l'applicazione di alcuna quota del risultato di amministrazione presunto, ad eccezione della partita relativa al Fondo Anticipazioni di Liquidità ex D.L. 35/2013, costituito a suo tempo per il rimborso di un'anticipazione della Cassa Depositi e Prestiti alla Regione Veneto. Dall'esame della documentazione versata in atti, è stato appurato che la relativa modalità di contabilizzazione adottata dalla Regione risulta conforme al dettato normativo.

Per quanto riguarda le risultanze del rendiconto 2019, dal prospetto degli equilibri, aggiornato al Decreto 1° agosto 2019 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, emergono un saldo positivo di parte corrente pari a 448.886.196,69 euro e un saldo negativo di parte capitale pari a -143.888.336,76 euro. Il risultato di competenza è pari a 526.754.105,30 euro, l'equilibrio di bilancio è pari a 304.997.859,93 euro mentre l'equilibrio complessivo risulta pari a 320.315.990,23 euro.

Depurando tale quadro degli equilibri dalle poste che non si traducono in accertamenti e impegni di competenza la **gestione di competenza dell'esercizio 2019** ha prodotto un saldo positivo pari a 301.043.595,54 euro.

Con riferimento alla **gestione di cassa**, si rileva che dall'iniziale fondo di cassa al 1° gennaio 2019 di 1.178.373.672,40 euro si giunge ad un fondo di cassa finale al 31 dicembre 2019 di 1.349.737.153,51 euro. L'aumento di 171.363.481,11 euro è da attribuire alla gestione di competenza, in cui le riscossioni superano i pagamenti (494.911.336,26 euro).

Nel corso dell'esercizio risultano sensibilmente incrementati rispetto alle previsioni iniziali sia il FPV di entrata che il FPV di spesa. Come nel corso dei precedenti esercizi, il FPV ha subito un significativo numero di variazioni in corso d'esercizio. Questo invita ad una riflessione sull'efficienza del circuito informativo tra l'Area Risorse Strumentali e le altre

aree organizzative regionali, cui spetta il compito di informare la prima sulla necessità di rivedere le reimputazioni a FPV a seguito di variazioni dei cronoprogrammi di spesa.

Con il riaccertamento straordinario dei residui, che aveva sancito il passaggio alla contabilità armonizzata a far data dal 1° gennaio 2015, era stato individuato un disavanzo tecnico che interessava gli esercizi 2016, 2017 e 2018, per un totale di euro 104.214.858,55, integralmente recuperato con il precedente esercizio 2018. Nell'esercizio 2019, si forma invece un "avanzo tecnico", che la Regione, in ottica prudenziale, ha "sterilizzato" con appositi stanziamenti di spesa in contropartita.

Nel corso dell'esercizio 2019, la Regione ha autorizzato impieghi di quote del risultato di amministrazione 2018 per un totale di 1.616.553.058,78 euro, di cui 1.453.444.604,92 euro afferiscono al Fondo Anticipazione di Liquidità, mentre i restanti 163.108.453,86 euro riguardano quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione 2018. Si tratta di utilizzi del fondo residui radiati, del fondo rischi legali, del fondo per fronteggiare gli oneri derivanti dalle gestioni liquidatorie delle disciolte ex ULSS, nonché dell'utilizzo di risorse già acquisite, aventi vincolo di destinazione ad interventi ricompresi in diverse missioni di spesa. Le applicazioni, pur avvenendo in una situazione di disavanzo, rispettano il dettato normativo, secondo la logica ribadita anche da Corte costituzionale, secondo cui *"l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla «clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge»"*.

L'iscrizione contabile relativa al Fondo Anticipazione di Liquidità segue le regole stabilite dalla Legge n. 208/2015 e precisate dalla stessa Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 28/2017. Tali regole, che la Sezione ha verificato essere state applicate correttamente dalla Regione Veneto, sono finalizzate a dare puntuale evidenza in bilancio al rimborso rateizzato dell'anticipazione ricevuta dalla Cassa Depositi e Prestiti tra il 2013 e il 2014 per assicurare la liquidità per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, ai sensi del D.L. n. 35/2013.

Si è preso atto pertanto che, a fronte della suddetta iscrizione di "utilizzo" per 1.453.444.604,92 euro, pari al fondo accantonato con il risultato di amministrazione 2018, compaiono sia la quota di ripiano annuale dell'anticipazione predetta per euro 40.987.258,01, sia l'altra a pareggio per euro 1.412.457.346,91, dal lato spesa accanto ai rimborsi di prestiti, destinata a fondo da accantonare nel risultato di amministrazione 2019.

Le somme relative alla rata annuale di rimborso (quota capitale e quota interessi) risultano pagate nel corso dell'esercizio 2019.

Un importante indicatore per valutare l'efficienza dell'amministrazione è quello della **tempestività dei pagamenti**. Per l'esercizio 2019 l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini contrattuali, risulta essere pari a 40.566.009,81 euro, mentre l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti eseguiti per transazioni commerciali, misura un valore di -17,10 giorni. Entrambi i valori suddetti hanno quindi evidenziato un miglioramento rispetto a quanto registrato nell'esercizio 2018. Tale miglioramento dell'indicatore è da attribuirsi al completamento del processo di "dematerializzazione" delle liquidazioni di spesa relativa alle fatture commerciali, iniziato nel biennio precedente, nonché alle nuove modalità tecnologiche ed organizzative di contabilizzazione delle fatture elettroniche.

Le risultanze della gestione dei residui evidenziano residui attivi finali pari a 4.427.240.947,65 euro (4.404.243.504,75 euro al netto delle partite di giro) e residui passivi finali pari a 4.429.747.838,71 euro (2.362.346.180,02 euro al netto delle partite di giro) con un saldo negativo pari a -2.506.891,06 euro. In particolare, fra i residui passivi del titolo VII "Uscite per conto di terzi e partite di giro", incide in modo significativo tutto il budget relativo alla gestione della sanità (circa 2.034,9 mln di euro).

La ricognizione dei residui attivi e passivi del perimetro sanitario è stata effettuata dalle Strutture regionali responsabili dei budget afferenti al perimetro sanitario e gli esiti di tale ricognizione sono stati assunti con deliberazione della Giunta Regionale n. 507 del 28 aprile 2020. Alla luce dei dati di cui alla citata delibera, dei residui attivi finali (4.427.240.947,65 euro) al perimetro sanitario ne afferiscono 2.967.464.423,04 euro, mentre dei residui passivi finali (4.429.747.838,71 euro) ne afferiscono 3.329.174.639,07 euro.

I risultati aggiornati all'esercizio 2019 mostrano un ammontare di residui radiati al 31 dicembre 2019 pari a 29.786.147,17 euro. Di questi, interamente coperti da appositi accantonamenti di quote del risultato di amministrazione, euro 19.723.776,45 sono a finanziamento regionale ed euro 10.062.370,72 riguardano partite di natura vincolata.

Il risultato di amministrazione prodotto dalla gestione dell'esercizio 2019 è di euro 892.325.939,86, facendo registrare un incremento di euro 283.676.402,28 rispetto a quello dell'esercizio precedente (608.649.537,58 euro), in forza di un lieve aumento della cassa

finale, di un migliorato saldo tra i residui attivi e passivi e di una lieve diminuzione del FPV di spesa rispetto ai valori dell'esercizio precedente.

Dal risultato di amministrazione di 892.325.939,86 euro vanno tuttavia detratte le quote da accantonare (pari a 2.138.647.996,70 euro), le quote vincolate (698.189.827,22 euro) e la parte destinata ad investimenti (pari a zero), per cui la parte "disponibile" risulta ancora negativa, come negli esercizi precedenti, per un importo pari a -1.944.511.884,06 euro, confermando il permanere di una situazione di disavanzo, seppur in progressivo miglioramento.

Le quote accantonate al 31/12/2019, correttamente rappresentate nell'apposito allegato al D.D.L. del Rendiconto 2019, risultano sostanzialmente in linea con quelle accantonate nel precedente esercizio 2018. Le quote più importanti riguardano il Fondo anticipazioni liquidità, il Fondo crediti di dubbia esigibilità e l'accantonamento per i residui radiati.

Le quote vincolate risultano computate con riferimento all'*elenco analitico delle risorse vincolate* riportato nel D.D.L. e coerenti con il dettato normativo sull'apposizione dei vincoli. La quota maggiore è riferita a trasferimenti già incassati, aventi specifica destinazione, tra i quali spiccano quelli per lo "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente".

La parte da destinare ad investimenti risulta pari a zero, in quanto, come negli esercizi precedenti, non risultano entrate in conto capitale non utilizzate in bilancio.

Tutte le quote risultano adeguatamente motivate e puntualmente calcolate dalla Regione Veneto.

L'incapienza del risultato di amministrazione per le quote dovute appare riconducibile a due componenti:

- per euro 1.412.457.346,91 al Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013);
- per euro 532.054.537,15 a debito autorizzato e non contratto.

Come già evidenziato in occasione dei precedenti giudizi di parifica, il risultato di amministrazione, tra il 2002 e il 2015, ha subito il forte impatto negativo dell'utilizzo da parte della Regione, allora legittimato dalla normativa vigente, dell'istituto del debito autorizzato e non contratto (DANC) per finanziare spese in conto capitale. Tale modalità, se da un lato, come nelle intenzioni del legislatore di allora, ha permesso di non espandere l'indebitamento, dall'altro ha ridotto la cassa regionale e di conseguenza il risultato di amministrazione degli esercizi interessati. Inoltre, la Regione ha dovuto accantonare le somme per il rimborso della già citata anticipazione di liquidità di 1,5 miliardi di euro ricevuta dalla Cassa Depositi e Prestiti tra il 2013 e il 2014.

Con riferimento al disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto, giova ricordare che, data la sua natura eccezionale, il legislatore lo ha sottratto alle regole per il ripiano previste per le altre fattispecie di disavanzo, svincolandolo quindi da un piano di recupero di durata prestabilita.

La buona disponibilità di cassa e l'andamento crescente del risultato di amministrazione degli ultimi anni, che sembra crescere di 300 milioni circa di esercizio in esercizio, lasciano tuttavia intravedere la possibilità che la Regione possa recuperare il disavanzo da DANC nell'arco di un paio di anni senza ricorrere ad accensione di mutui, nonché riuscire ad aumentare la capienza del proprio risultato di amministrazione al punto da poter accantonare (soprattutto a FAL), destinare e vincolare le dovute quote senza sovvertirne la positività, nell'arco di sei o sette anni. Ovviamente, a tale scopo sarà necessario un sistematico perseguimento e conseguimento di risultati positivi della gestione.

La Sezione ha infine appurato che la Regione si è attenuta all'obbligo di garantire la trasparenza, la tracciabilità e la verificabilità della destinazione ad investimento delle somme che hanno generato l'attuale disavanzo da DANC, accludendo al D.D.L. sia l'obbligatorio elenco degli impegni, distinti per esercizio di formazione, che spiegano l'importo attualmente residuante, sia l'elenco completo di tutti gli impegni per finanziare i quali, nel corso degli anni tra il 2002 e il 2015, ha fatto ricorso al DANC, come richiesto dalla Sezione stessa in occasione del precedente giudizio di parifica.

La Regione del Veneto è riuscita a rispettare l'obiettivo programmatico di finanza pubblica per l'esercizio 2019 come risulta dalla certificazione inviata il 20 marzo 2020.

Nel prospetto in parola viene certificato un saldo di euro 242.378 milioni di euro tra le entrate e le spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica, saldo che supera di 107.592 milioni l'obiettivo 2019, stabilito in 134.786 milioni.

In virtù di quanto previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) e dalla circolare MEF RGS 14.2.2019 n. 3/2019 che ha fornito i relativi chiarimenti in merito alle innovazioni introdotte in materia di equilibrio di bilancio degli enti territoriali, a decorrere dagli anni 2019 cessano gli effetti derivanti dal ricorso, negli anni 2018 e precedenti, ai predetti strumenti di flessibilità del saldo in termini di cessione/acquisizione di spazi finanziari e, conseguentemente, il loro impatto sul nuovo equilibrio di bilancio. Pertanto, gli enti territoriali, ivi incluse le Regioni a statuto ordinario, che hanno acquisito

spazi negli anni 2018 e precedenti, nell'ambito delle intese regionali orizzontali e del patto nazionale orizzontale, non sono più tenuti alla restituzione negli anni 2019 e 2020.

Indebitamento e strumenti finanziari derivati

In merito all'osservanza dei limiti all'indebitamento, risulta dall'istruttoria che la Regione è in regola con gli obblighi imposti dall'ordinamento finanziario.

In particolare, a fronte di un limite massimo ammesso di spesa annuale di indebitamento pari ad euro 309.202.752 (corrispondente al 20% delle entrate tributarie non vincolate al netto della sanità), l'importo totale di spesa in ammortamento ammonta ad euro 76.926.513 e quello dei mutui autorizzati in corso d'anno è risultato pari ad euro 193.000.000, consentendo ulteriori margini di indebitamento per il 2019 di euro 39.276.239, non utilizzati. La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità in ottemperanza al quadro normativo, non rappresentando un indebitamento vero e proprio con conseguente aumento della capacità di spesa, non può e non deve incidere sui saldi di bilancio; la Regione, in tal senso, ha operato correttamente, appostando le correlative voci in bilancio.

Passando all'indebitamento complessivamente contratto, si riscontra un importo totale di 2.720,23 mln di euro di debiti da finanziamento, dei quali 754,05 mln di euro di mutui, 558,78 mln di euro di obbligazioni, 1.370,58 mln di euro di anticipazioni di liquidità, e un importo pari a 36,81 mln di euro, quali oneri derivanti dalla locazione finanziaria del compendio immobiliare denominato "*Ex palazzo compartimentale FF.SS.*".

Lo *stock* di debito a fine esercizio 2019 corrisponde, in buona sostanza, alla quota capitale ancora non estinta di 26 prestiti: 19 mutui bancari (di cui 18 a tasso fisso e 1 a tasso variabile) e 4 prestiti obbligazionari a tasso variabile, oltre alle due posizioni afferenti all'anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013 ed alla posizione relativa alla Locazione finanziaria per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo Compartimentale FF. SS." sito in Venezia - S. Lucia (art. 51, L.R. 03/02/2006, n.2).

In ordine alla corretta contabilizzazione del canone di locazione finanziaria relativa all'immobile Ex Palazzo compartimentale FF.SS., non parificata in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto 2016, criticità che è risultata superata soltanto nell'esercizio 2018, la Sezione ha effettuato uno specifico approfondimento per verificare l'articolazione dei relativi capitoli e la corretta allocazione delle poste di spesa (cap. 103472 "*Interessi passivi sull'operazione di leasing finanziario relativo al compendio immobiliare denominato "ex Palazzo*

Compartimentale FF.SS." sito in Venezia - s. Lucia (art. 51, L.R. 03/02/2006, n.2)", al titolo I della spesa; cap. 103473 *"Quota capitale sull'operazione di leasing finanziario relativo al compendio immobiliare denominato "ex Palazzo Compartimentale FF.SS." sito in Venezia - S. Lucia (art. 51, L.R. 03/02/2006, n. 2)"*, al titolo IV della spesa) confermando anche per il 2019 il superamento della criticità, in ossequio a quanto deliberato con D.D.R. n. 53 del 19/02/2018, con la quale sono state disposte le nuove registrazioni contabili sui capitoli sopraccitati.

Venendo all'indebitamento ordinario contratto nel corso dell'esercizio 2019, in attuazione dell'autorizzazione disposta con l'art. 4 della L.R. 45/2018 di approvazione del Bilancio di Previsione 2019/2021, come modificata dall'art. 4 della L.R. 31/2019 di Assestamento del Bilancio, sono stati stipulati due contratti di mutuo:

- uno con Cassa Depositi e Prestiti Spa, in data 31/10/2019, per la realizzazione della Tangenziale di Vicenza, per l'importo complessivo di 20 milioni di euro, dei quali è stata erogata solo la prima parte, pari a 5 milioni di euro, demandando ai due esercizi successivi l'accertamento delle rispettive tranches, pari a 7,5 milioni di euro;
- uno contratto con BNL Spa, in data 30/12/2019, per l'attuazione di spese d'investimento specifiche relative all'esercizio 2019, per l'importo di 28 milioni di euro, integralmente accertato.

Inoltre, sempre in corso d'anno, sono stati erogati da Cassa Depositi e Prestiti Spa 160 milioni di euro, come seconda ed ultima parte del prestito destinato all'attuazione dell'opera pubblica Superstrada Pedemontana Veneta, dell'importo complessivo di 300 milioni di euro, in attuazione dell'autorizzazione all'indebitamento disposta con l'art. 5 bis della L.R. n. 32/2016, per la realizzazione della quale non sono state necessarie ulteriori risorse nel 2019, come accertato in sede di istruttoria.

La Regione del Veneto ha in essere due contratti in derivati a copertura del rischio di tasso d'interesse su due prestiti obbligazionari (nominati "Regione del Veneto 2003" e "Regione del Veneto 2005") emessi a tasso variabile. Tali contratti, definiti tecnicamente Interest Rate Collar, rientrano tra le operazioni a suo tempo consentite (articolo 3, comma 2, lettera, d) del D.M. 389/03). In data 31 dicembre 2019 i contratti derivati in questione presentano un valore di mercato negativo per la Regione, complessivamente pari ad euro 51.458.662,04.

Invero, entrambi gli strumenti derivati, a partire dal 2009, a causa del ribasso del tasso di interesse di mercato oltre il livello del *floor*, hanno generato flussi differenziali negativi di notevole ammontare, che si sono tradotti in corrispondenti flussi in uscita per il bilancio

regionale nell'esercizio 2019, per un esborso complessivo pari 8.182.924,95 euro (che nel 2019 corrisponde alla somma impegnata sul capitolo di spesa U 101309 "*Flussi differenziali conseguenti alla stipulazione di strumenti finanziari derivati*").

Conclusivamente, la Sezione, pur prendendo atto delle motivazioni che hanno indotto la Regione alla stipula dei suddetti contratti, richiama le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni di accompagnamento alle delibere di parifica relative ai pregressi esercizi e non può esimersi dal rinnovare le proprie raccomandazioni in merito alla necessità di un'ulteriore approfondita analisi sugli strumenti finanziari derivati, quale necessario presupposto per l'implementazione delle strategie proattive o conservative del caso, evidenziando come la scelta di dare copertura al rischio di eventuali innalzamenti dei tassi di interesse, mediante la stipula dei due *collar*, non è risultata neutra per il bilancio regionale, avendo comunque prodotto esborsi a suo carico.

Il Conto del Tesoriere

Per l'esercizio 2019 il Conto del Tesoriere (completo dei relativi allegati) è stato reso entro il termine stabilito dalla normativa regionale.

Il Conto, inoltre, è stato predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 17 al D.Lgs. n. 118/2011, così come previsto dall'art. 10, comma 4-bis, del medesimo decreto.

Le risultanze dall'analisi effettuata hanno posto in luce la concordanza delle risultanze della gestione di cassa del conto del Tesoriere con le scritture contabili della Regione nonché la corrispondenza del conto dei depositi in titoli e valori con quanto esposto nello Stato Patrimoniale alla data del 31 dicembre 2019.

Le verifiche di cassa di competenza del Collegio dei revisori dei conti della Regione, da eseguirsi, ai sensi dell'art. 24 della L.R. n. 47/2012, con cadenza almeno trimestrale, sono state regolarmente effettuate nei termini previsti. Dalla lettura dei verbali del Collegio dei revisori non sono emerse criticità in ordine alla riconciliazione dei dati del periodo in oggetto. Risultano tuttavia formulate talune osservazioni in relazione alla gestione dei conti correnti postali intestati alla Giunta regionale.

Infine, all'esito delle verifiche effettuate dal raffronto delle disponibilità liquide rilevate secondo il sistema SIOPE, è emerso che l'ammontare degli incassi, dei pagamenti e delle disponibilità liquide coincide con i valori indicati nel conto del bilancio regionale.

Pertanto, dall'esame delle risultanze della gestione di cassa dell'esercizio finanziario 2019 e dalla conciliazione fra le risultanze del Conto del Tesoriere e quelle del Rendiconto generale della Regione non sono emerse irregolarità o criticità significative.

Sono stati tuttavia riscontrati residui passivi per complessivi € 902.802,25, riferiti a libretti di risparmio già estinti: alla luce dei chiarimenti forniti in sede di contraddittorio si richiama la Regione ad effettuare con la massima diligenza il riaccertamento ordinario dei residui, adempimento previsto dalla legge e propedeutico rispetto all'approvazione del rendiconto (cfr. art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011).

A livello numerico, nell'esercizio 2019, il fondo di cassa al 31 dicembre 2019 è risultato pari ad euro 1,35 miliardi di euro evidenziando un incremento del 14,54% rispetto al fondo di cassa rilevato alla chiusura del precedente esercizio 2018.

A detto importo devono aggiungersi 22,5 milioni di euro in deposito sul conto corrente n. 22920 (*"Risorse CEE – Cofinanziamento nazionale"*) presso la Tesoreria Centrale dello Stato e 11,3 milioni di euro sui depositi postali. Pertanto il totale delle disponibilità liquide al 31/12/2019, ammonta, quindi, a complessivi euro 1,38 miliardi di euro.

Il valore delle azioni di proprietà della Regione giacenti presso il Tesoriere ammonta, al 31 dicembre 2019, a complessivi 126 milioni mentre la consistenza finale dei depositi cauzionali in titoli è risultata pari a 440 milioni.

Spesa del personale

Alla chiusura dell'esercizio 2019, il personale dipendente della Regione, a fronte di una dotazione organica complessiva pari a 3.218 unità si assestava a n. 2.819 unità, con una diminuzione di 17 unità rispetto al 2018 (-0,6%).

Complessivamente tra pensionamenti, assunzioni e trasferimenti nei ruoli di dipendenti provenienti da altre amministrazioni, si ha la seguente evidenza del personale, in servizio effettivo, per categoria:

- n. 161 dirigenti (- 12 unità rispetto all'anno 2018)
- n. 1305 unità per la categoria D (+ 48 unità rispetto all'anno 2018)
- n. 812 unità per la categoria C (- 14 unità rispetto all'anno 2018)
- n. 538 unità per la categoria B (- 39 unità rispetto all'anno 2018)
- n. 3 unità per la categoria A (unità invariate rispetto all'anno 2018).

Nel 2019 non sono stati stipulati contratti mediante l'istituto della somministrazione lavoro, né tramite l'istituto dei lavori socialmente utili.

In relazione alle evidenze relative alla ricollocazione del personale provinciale, risultano in servizio alla data del 31/12/2019, n. 335 unità di cui 8 dirigenti, e 327 dipendenti non aventi qualifica dirigenziale, come di seguito suddivise: n. 134 unità di categoria D, n. 127 unità di categoria C, n. 64 unità di categoria B, n. 2 unità di categoria A.

La Regione del Veneto ha adottato gli strumenti di programmazione in materia di gestione del personale, alla mancanza di alcuni dei quali l'ordinamento ricollega il divieto di assunzione, come di seguito:

- Piano triennale di Azioni Positive 2017-2019, il quale adottato nell'anno 2017, non aggiornato nell'anno 2019
- Piano Triennale di prevenzione della corruzione
- Programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2019/2021.

Dai dati riferiti al triennio 2017-2019 emerge il seguente rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e il personale del comparto: nell'anno 2017 il rapporto era di un dirigente ogni 13,49 dipendenti, nell'anno 2018 era di un dirigente ogni 14,94 dipendenti e nell'anno 2019 si è rilevato un incremento, attestandosi il rapporto ad un dirigente ogni 16,14 dipendenti. Detto ultimo valore, seppur gli incarichi dirigenziali risultino complessivamente diminuiti rispetto al precedente esercizio, si appalesa lievemente superiore a quello rilevato dalle medie nazionali emergenti in rapporti e relazioni di questa Corte dei conti.

Si è accertata, nell'esercizio 2019, l'osservanza dei vincoli in materia di spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557 e 557-quater della legge n. 296/2006, nonostante si rilevi un lieve incremento di spesa rispetto all'anno 2018, mentre l'incidenza della spesa media per il personale in rapporto alla spesa corrente al netto della spesa sanitaria è risultata, nell'anno 2019 pari al 9,466% (era il 9,861% nell'anno 2017 e il 9,709% nell'anno 2018) confermando il *trend*, già registrato nei precedenti anni, in costante in diminuzione.

Rispetto all'anno 2018, si riduce la spesa del personale in forza alla Giunta regionale che si assesta ad euro 6.286.399,93 (-5,80%), per una spesa complessiva di euro 102.179.277,08, mentre aumenta la spesa del personale in forza al Consiglio euro 258.369,16 euro (+2,48%) per una spesa complessiva di euro 10.697.293,54.

Nell'anno 2019 risulta rispettato, altresì, il limite normativo per la spesa di lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, attestandosi la stessa ad un valore inferiore a quella dell'anno 2009 (euro 6.636.278,99 rispetto al tetto di euro 11.542.096,64), in diminuzione rispetto al 2018 (-10,20%).

In relazione al contenimento delle risorse per la contrattazione integrativa, con D.G.R. n. 1341 del 23 settembre 2019, la Regione ha approvato, in via definitiva, per l'anno 2019, la consistenza del fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto, nonché la consistenza del fondo per il trattamento di posizione e di risultato della dirigenza, entro i limiti e il tetto stabilito per legge.

Si rileva un miglioramento dei tempi di adozione del piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione delle spese 2019-2021 (l'approvazione è avvenuta con un mese di anticipo rispetto all'approvazione del precedente piano, confermando il costante impegno della Regione di anticiparne i termini di approvazione, al fine di approssimarsi al termine ordinatorio del 31 marzo).

Quanto alla gestione del personale dei Centri per l'impiego, dal 1° gennaio 2019, *Veneto Lavoro*, a seguito dell'acquisizione delle nuove funzioni, ha assunto la gestione diretta del personale dedicato ai servizi, dei beni e dei servizi necessari all'assolvimento delle stesse.

Infine, nell'anno 2019, in riferimento all'intervento legislativo concernente le assunzioni di personale nelle regioni a statuto ordinario, avvenuto con D.L. n. 34 del 30 aprile 2019 recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi", convertito con modificazioni con Legge n. 58 del 28 giugno 2019, cd. "Decreto crescita", e al successivo DPCM del 3 settembre 2019, decorrente dal 1° gennaio 2020, la Regione ha dimostrato il rispetto dei limiti previsti dall'art. 33 del D.L. n. 34/2019 ovvero, del valore soglia previsto dalla norma. Conseguentemente avrebbe la possibilità di incrementare la spesa del personale per assunzioni di personale a tempo indeterminato rispetto alla spesa registrata nell'anno 2018, in misura non superiore al 10% nel 2020, al 15% nel 2021, al 18% nel 2022, al 20% nel 2023 e al 25% nel 2024. Tale maggiore spesa non rientrerebbe nei limiti di cui all'art. 1 comma 557 quater della legge n. 296/2006.

Conto consolidato e Società partecipate regionali

La Sezione ha condotto, nell'ambito delle attività propedeutiche al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2019, verifiche ed

approfondimenti riguardanti, in particolare, i bilanci consolidati (esercizi 2019 e 2018), il rendiconto consolidato (esercizio 2019), le Società e gli Enti strumentali della Regione del Veneto. L'analisi ha riguardato sia il processo di razionalizzazione periodica 2019 delle partecipazioni regionali sia l'analisi economico-finanziaria delle stesse, nell'ottica della verifica delle risultanze dei rendiconti e bilanci consolidati regionali (esercizi 2018 e 2019). Premesso un quadro d'insieme e specificati gli interventi di razionalizzazione delle società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione del Veneto, con particolare riguardo ai risultati conseguiti, la Sezione ha analizzato, per l'intero quinquennio 2015-2019, i risultati d'esercizio delle partecipazioni regionali rientranti nel perimetro di consolidamento dell'esercizio 2019.

Per l'esercizio 2019 sono stati verificati, altresì, sia i flussi finanziari in entrata ed in uscita a carico del Bilancio regionale nei confronti dei soggetti partecipati, che i crediti ed i debiti tra la Regione del Veneto e le relative partecipate. Inoltre, sono stati valutati gli interventi per l'adeguamento della *governance* da parte della Regione nei confronti delle proprie partecipate, anche in considerazione delle osservazioni emerse nei giudizi di parifica per gli esercizi precedenti.

In merito alla *governance* si è riscontrato che la Regione del Veneto, a partire dal mese di giugno 2019, ha implementato e messo in atto un percorso di sensibilizzazione, rivolto sia agli operatori interni sia a quelli esterni facenti capo alle Società e agli Enti regionali, al fine di ottimizzare la gestione delle registrazioni contabili verso tali soggetti partecipati, in applicazione delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 118/2011, della normativa regionale e delle specifiche disposizioni contabili di settore. Tuttavia, si osserva che tale processo ha subito dei rallentamenti organizzativi che la Regione attribuisce, prevalentemente, alla pandemia Covid-19.

Con riferimento al Piano di razionalizzazione periodica 2019, adottato con D.G.R. n. 1816 del 6 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, relativo alle società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione del Veneto, è confermata la volontà della Regione di procedere alla dismissione delle società partecipate ritenute non necessarie per il perseguimento delle proprie attività istituzionali, anche se si osserva, come già accaduto nei precedenti esercizi, una generale difficoltà nel completamento dei processi di dismissione entro termini certi e definiti.

A seguito del processo di razionalizzazione ormai avviato da qualche anno, la Regione risulta detenere, alla data del 31 dicembre 2019, n. 13 partecipazioni dirette e n. 12 partecipazioni indirette. Di queste, sono ancora in corso le procedure di dismissione per n. 2 società dirette e per n. 11 società indirette. Nel corso del 2019 si è registrata la dismissione di una società partecipata diretta e la dismissione di n. 2 partecipate indirette, quindi cumulativamente, a partire dal 2017 - anno di avvio del processo di razionalizzazione di cui al Testo Unico delle società a partecipazione pubblica - risultano complessivamente dismesse n. 4 società partecipate dirette e n. 11 società partecipate indirette.

Per quanto riguarda la finanziaria regionale *Veneto Sviluppo S.p.a.*, oggetto di analisi specifica ed osservazioni anche nelle precedenti relazioni di parifica, la Regione, nella relazione sullo stato di attuazione di cui alla D.G.R. n. 1816/2019, ha evidenziato che *“l’art. 26, comma 2, D.Lgs. n. 175/2016 dispone che le disposizioni contenute all’art. 4 del medesimo non sono applicabili al “Gruppo Veneto Sviluppo”.* Questo in quanto *“l’acquisizione delle partecipazioni da parte di Veneto Sviluppo S.p.a. è effettuata, in coerenza con il proprio oggetto sociale e la propria mission, nell’esercizio di attività di gestione di fondi pubblici ovvero nell’esercizio di attività di investimento nel capitale di rischio di imprese sul territorio, finalizzate a consentirne lo sviluppo ma senza finalità di stabile investimento”.* Inoltre, *“l’investimento partecipativo di Veneto Sviluppo è tendenzialmente di carattere minoritario e per sua natura temporaneo, ad eccezione della partecipazione detenuta in F.V.S. S.G.R. S.p.a., la quale è da considerarsi strettamente necessaria per le finalità istituzionali della Veneto Sviluppo S.p.a.”.* Quindi, al di là della qualificazione formale, la Regione conferma che dal punto di vista sostanziale detti investimenti partecipativi sono tutti destinati alla dismissione.

Nonostante l’esclusione degli investimenti partecipativi di *Veneto Sviluppo S.p.a.* dal processo di razionalizzazione periodica annuale fissato dall’art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, si evidenzia che, per ragioni di completezza e di esaustività nonché in accoglimento delle osservazioni espresse dalla Corte dei conti in occasione delle parifiche precedenti, la Regione ha fornito una rappresentazione aggiornata del relativo portafoglio d’investimento includendo nel proprio Piano di razionalizzazione periodica approvato con la D.G.R. n. 1816/2019, l’Allegato C.

Alla data del 31 dicembre 2019 il portafoglio partecipativo di *Veneto Sviluppo S.p.a.* risulta composto da n. 28 partecipazioni di cui n. 3 partecipazioni soggette a procedure di liquidazione e n. 7 partecipazioni oggetto di procedura fallimentare (erano n. 31 partecipazioni al 31 dicembre 2018 e n. 34 partecipazioni al 31 dicembre 2017).

Come evidenziato per le partecipate della Regione, anche nel caso delle società di *Veneto Sviluppo S.p.a.*, si osservano in taluni casi tempi più lunghi del previsto nelle procedure di dismissione nonché la permanenza nel portafoglio partecipativo della società finanziaria regionale di società fallite da numerosi anni (in un caso dal 2011 ed in tre dal 2013). Al riguardo la Regione ha evidenziato che per le società coinvolte in procedure fallimentari o di liquidazione *“la gestione spetta agli organi giudiziari o della procedura stessa, generando di conseguenza una dilazione dei tempi di chiusura dei processi di dismissione, non direttamente gestibili da Veneto Sviluppo S.p.a. e tantomeno dall’Amministrazione regionale. Si tratta comunque di processi comunque irreversibili e daranno luogo, seppur in tempi più lunghi, all’effettiva dismissione delle partecipazioni detenute”*.

La Sezione ha verificato, anche quest’anno, l’applicazione della disciplina sulla trasparenza da parte delle società partecipate direttamente. A tal proposito, si è rilevata la non completa applicazione delle relative disposizioni di cui all’art. 2-bis del D.Lgs. n. 33/2013 e del successivo D.Lgs. n. 97/2016, come peraltro riscontrato anche nell’esercizio precedente, da parte delle due partecipate dirette *Veronafiore S.p.a* e *Veneto Nanotech S.c.p.a.* in liquidazione, entrambe in corso di dismissione.

In particolare, si è riscontrato che la società *Veronafiore S.p.a.*, a partecipazione maggioritaria pubblica, non ha dato corso agli obblighi previsti dalla normativa sulla trasparenza e non ha un sito *“Amministrazione Trasparente”*, mentre la società *Veneto Nanotech S.c.r.l.* non ha un proprio sito web e, in quanto in liquidazione e sottoposta a procedura di concordato, non sono state pubblicate da parte della Regione del Veneto, nel proprio sito *“Amministrazione trasparente”*, le informazioni previste.

In merito alla verifica dei risultati d’esercizio delle partecipate regionali, la Sezione pur nell’incompletezza dei dati trasmessi, anche a causa dei provvedimenti urgenti disposti in merito all’emergenza sanitaria pandemica, ha comunque posto in essere le proprie analisi inerenti a tutte le partecipate regionali rientranti nell’elenco 2 *“perimetro di consolidamento 2019”*, come da D.G.R. n. 1715/2019. Nel dettaglio, si rileva che tutte le società partecipate regionali esaminate - ad eccezione della società *Veneto Innovazione S.p.a.*, di cui non sono ancora disponibili i dati definitivi dell’esercizio 2019, in quanto il bilancio non risulta ancora ufficialmente approvato - hanno fatto registrare al 31 dicembre 2019 un utile d’esercizio, confermando i risultati positivi dello scorso esercizio. In riferimento ai risultati d’esercizio 2019 degli Enti strumentali regionali rientranti nel perimetro di consolidamento 2019, pur rilevando che i dati trasmessi risultano per la maggior parte degli enti non ancora approvati

dall'organo competente, dall'analisi svolta emerge comunque che la quasi totalità degli enti esaminati hanno registrato risultati positivi.

Dall'analisi dei flussi finanziari al 31 dicembre 2019, inerenti le partecipate regionali, risulta confermata, come negli esercizi precedenti, la presenza di una rilevante differenza tra impegni ed accertamenti e conseguentemente tra pagamenti e riscossioni. Nel dettaglio, gli accertamenti (euro 31.180.812,28) risultano pari all'8,49% degli impegni (euro 367.240.940,77), mentre le riscossioni (euro 23.732.622,67) risultano pari al 6,64% dei pagamenti (euro 357.203.951,92).

Relativamente al rendiconto consolidato, la Sezione ha riscontrato che quest'anno, a differenza dello scorso esercizio, la Regione del Veneto trasmettendo i dati aggiornati ha reso possibile l'analisi sul rendiconto consolidato oggetto di parifica (esercizio 2019). Nel dettaglio, dall'analisi delle principali risultanze del rendiconto consolidato 2019 è emerso che il risultato di amministrazione consolidato al 31 dicembre 2019 risulta positivo per euro 911.328.115,38, in miglioramento rispetto all'esercizio precedente dove lo stesso risultava pari a euro 625.925.833,94, anche se permane un rilevante disavanzo al 31 dicembre 2019. Infatti, si rileva che al netto della parte accantonata (euro 2.149.390.445,96) e della parte vincolata (euro 698.614.790,78) il risultato diviene negativo, con un disavanzo al 31 dicembre 2019, pari a euro 1.936.677.121,36, valore tuttavia in leggero miglioramento rispetto all'esercizio precedente quando il disavanzo ammontava a euro 2.203.102.541,50. Per quanto riguarda, inoltre, il saldo degli equilibri di bilancio consolidati relativi al Rendiconto consolidato dell'esercizio 2019, si è riscontrato che lo stesso risulta positivo per euro 337.217.861,03 ed in considerevole miglioramento rispetto all'esercizio precedente, ove, negativo, risultava pari a euro -473.133.495,60.

In merito al bilancio consolidato 2019, considerato che lo stesso sarà approvato entro il 30 settembre 2020, la Sezione ha ritenuto opportuno analizzare, oltre le attinenti attività preliminari necessarie all'approvazione dello stesso per l'esercizio 2019, anche i dati relativi al bilancio consolidato dell'esercizio 2018, approvato dal Consiglio Regionale del Veneto il 24 settembre 2019 con deliberazione n. 83.

A tal proposito, si evidenzia in particolare che il bilancio consolidato della Regione dell'esercizio finanziario 2018, pur chiudendosi con un risultato economico positivo, ovvero un utile consolidato di euro 346.400.268,57, ha tuttavia fatto registrare un decremento rispetto all'utile dell'esercizio precedente, pari a euro 625.275.486,45. Mentre, per quanto

riguarda lo stato patrimoniale consolidato si sottolinea una rilevante crescita rispetto all'esercizio precedente del patrimonio netto consolidato 2018, pari a +54,34%, in quanto si passa da un PN consolidato 2017 di euro 1.963.041.796,77 ad un PN consolidato 2018 di euro 3.029.742.400,35.

In riferimento al bilancio consolidato dell'esercizio 2019, ed in particolare alle relative attività preliminari propedeutiche al consolidamento, la Regione ha trasmesso la D.G.R. n. 1715 del 29 novembre 2019 relativa all'individuazione dei componenti del "*Gruppo Regionale del Veneto*" (elenco 1) e del "*Perimetro di Consolidamento 2019*" (elenco 2) ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e le direttive regionali inviate agli enti strumentali ed alle società a partecipazione diretta ed indiretta al fine di rendere possibile il processo di consolidamento dei dati di bilancio dei componenti del perimetro di consolidamento. La Sezione ha riscontrato che rispetto all'esercizio precedente, in recepimento ai propri rilievi, l'elenco 1 "*Gruppo Amministrazione Pubblica - G.A.P.*" è stato ampliato di ulteriori n. 12 enti, valutati essere strumentali della Regione a seguito di un'istruttoria condotta dalla Direzione Partecipazioni Societarie ed Enti regionali nel corso dell'esercizio 2019.

Per quanto riguarda le verifiche creditorie e debitorie fra la Regione e le proprie partecipate, si rilevano, per l'esercizio 2019, sia dei ritardi istruttori ed organizzativi motivati, prevalentemente, con l'emergenza sanitaria, che alcune discordanze emerse in sede di asseverazione, che sono state adeguatamente giustificate dalla Regione. Si è riscontrato, comunque, in accoglimento dei rilievi avanzati dalla Sezione con la precedente parifica, che la Regione, nell'esercizio 2019, ha promosso attività di sensibilizzazione con i rappresentanti degli enti, delle società e delle rispettive strutture regionali di riferimento, al fine di consentire una più tempestiva e puntuale comunicazione tra ente e Regione nella modalità di contabilizzazione del medesimo "fatto gestionale" al fine di ridurre le discordanze in sede di asseverazione.

Si è rilevato, altresì, che il Collegio dei Revisori dei conti della Regione non ha asseverato le risultanze contabili degli Enti *Fondazione La Biennale di Venezia* ed *ARPAV* ed ha invitato la Regione a monitorare costantemente la società *Veneto Strade S.p.a.* mettendo in atto un'attività di programmazione ed un sistema di controllo di gestione più incisivi ed efficaci, necessari al fine di perseguire l'allineamento delle posizioni creditorie e debitorie entro l'esercizio 2020.

In conclusione, la Sezione, pur accogliendo favorevolmente l'implementazione del Gruppo Amministrazione Pubblica, auspica che lo stesso G.A.P. ed il perimetro di consolidamento comprendano, per i prossimi esercizi, il maggior numero di partecipate regionali al fine di rendere le risultanze del Bilancio consolidato sempre più complete e rappresentative dell'intero "Gruppo Regione". Inoltre, la Sezione raccomanda di proseguire il costante monitoraggio dei processi di razionalizzazione degli enti partecipati, sia direttamente che indirettamente, al fine di accelerare le procedure di dismissione programmate e di vigilare adeguatamente sul pieno rispetto, da parte delle proprie partecipate della normativa in materia di trasparenza.

Analisi dei conti nel settore sanità

Nel complesso delle funzioni attribuite alle Regioni la tutela della salute dei cittadini ha importanza primaria e la sanità rappresenta la voce quantitativamente più rilevante del bilancio regionale; per la Regione del Veneto rappresenta, infatti, anche nel 2019 oltre l'80 per cento del bilancio.

L'art. 32 della Costituzione, secondo cui "la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività" si è imposto, in questo momento di emergenza sanitaria senza precedenti nel nostro Paese, quale fondamentale principio cui vanno soggette tutte le altre situazioni soggettive meritevoli di protezione.

La pandemia "COVID-19" che ha colpito duramente l'Italia e il mondo intero dall'inizio del 2020 e che è tuttora in corso rende ancora più rilevanti le scelte e gli interventi sul piano sanitario e fondamentale la corretta gestione delle risorse allo scopo destinate.

La tutela della salute, infatti, deve necessariamente accompagnarsi alla piena trasparenza e attendibilità della rappresentazione in bilancio delle risorse e degli impieghi della gestione sanitaria, nel rispetto delle regole già dettate dalle norme, in particolare dal D.Lgs. 118/2011. Nel contemperamento delle esigenze della salute dei cittadini con quelle di finanza pubblica, risulta fondamentale assicurare, sull'intero territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, ovvero la tutela di quel nucleo incompressibile del diritto alla salute che non può essere inciso neppure in ragione della scarsità di risorse e che occorre garantire attraverso opportune scelte allocative di quelle disponibili.

La Corte costituzionale, in plurimi interventi in materia, ha supportato la corretta declinazione di tali principi e la giusta definizione degli ambiti e delle responsabilità a livello

statale e regionale. Da ultimo, la suprema Corte, con la recente pronuncia del 10 aprile 2020 n. 62, ha ribadito, tra l'altro, il principio per cui le risorse destinate alla sanità devono essere vincolate a garantire la copertura degli oneri sanitari e non possono quindi essere finalizzate ad altre attività, anche perché la materia in esame afferisce ai livelli essenziali delle prestazioni tutelati dall'articolo 117, c. 2, lettera m), della Costituzione.

In tale percorso costituzionalmente orientato la disciplina contabile (art. 20 del D.Lgs. n. 118 del 2011) definisce le regole di bilancio che devono supportare le Regioni nella perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario, regole volte al raggiungimento della dovuta trasparenza nella regolazione dei trasferimenti al sistema nel suo complesso e che prevedono la scomposizione della spesa obbligatoria ai fini del suo collegamento con l'entrata, nonché una puntuale simmetria tra la spesa sanitaria - obbligatoria (LEA) e non obbligatoria - e le fonti di copertura.

Per quanto riguarda il risultato di gestione, sulla base delle risultanze del "Tavolo di verifica degli adempimenti regionali", la Regione Veneto è risultata adempiente rispetto all'obbligo previsto dall'art. 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013, di trasferire per cassa al proprio Sistema sanitario regionale almeno il 95% delle risorse ricevute dallo Stato per finalità sanitarie ed ha altresì garantito l'equilibrio finanziario del Sistema Sanitario regionale, con un saldo positivo di 10,5 milioni di euro. Tali risultati appaiono in continuità con quelli degli anni precedenti: dal 2011 al 2018 la Regione del Veneto ha sempre conseguito un avanzo di bilancio e con riferimento al 2018 ha conseguito anche il punteggio complessivo più alto per i Livelli essenziali di assistenza.

Nel rendiconto della Regione del Veneto le entrate destinate al finanziamento del servizio sanitario sono pari a 11.564.960.804,53 euro (9.715.796.705,45 euro, al netto delle partite di giro) e rappresentano ben l'80,25% degli accertamenti totali (14.410.655.991,18 euro, 12.186.650.507,31 euro al netto delle partite di giro). Sul fronte delle spese, si rileva che anche nell'esercizio 2019 la componente sanitaria, pari a 11.554.495.196,10 euro (9.705.331.097,02 euro al netto delle partite di giro), costituisce l'81,89% degli impegni complessivi (14.109.612.395,64 euro, 12.078.606.911,78 euro al netto delle partite di giro). Le spese correnti rappresentano la percentuale maggiore del perimetro sanitario (9.576.943.580,80 euro), e nel 2019 raggiungono l'86,79% degli impegni di parte corrente dell'intero bilancio regionale (11.034.320.092,79 euro), mentre risulta inferiore la percentuale relativa alle spese

in conto capitale, pari al 16,74% degli impegni totali (128.387.516,22 euro su 767.079.624,20 euro).

L'analisi sulla parte intestata alla sanità del rendiconto 2019 è stata svolta attraverso verifiche sull'attuazione degli adempimenti in materia di armonizzazione contabile imposti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con particolare riferimento alla corretta perimetrazione delle entrate e delle spese destinate al finanziamento del SSR.

Sono state considerate, quindi, le risorse da destinare al finanziamento del settore sanitario, l'esatta "perimetrazione" del comparto e verificato se le criticità riscontrate in sede di parificazione del bilancio per l'esercizio 2018 siano state superate.

Anche per il 2019 si è dovuta rilevare la non completa attuazione del dettato normativo, sia in sede di bilancio di previsione che, conseguentemente, di gestione.

Da un punto di vista previsionale va registrato uno "strutturale" disallineamento temporale tra il ciclo di bilancio regionale e quello della sanità il quale risponde a differenti processi decisionali, statali o interregionali (Conferenza Stato-Regioni), primo fra tutti l'iter di approvazione del riparto delle risorse destinate al finanziamento dei servizi sanitari regionali. Gli stanziamenti iniziali pertanto rappresentano valori di competenza stimati sulla base dell'esercizio precedente poiché solo con l'approvazione del provvedimento di riparto nazionale per il settore sanitario - che generalmente avviene nel primo semestre dell'anno in gestione - si ha la certezza dei volumi delle risorse annuali a disposizione e si possono, di conseguenza, adattare le relative poste finanziarie in bilancio, mediante variazioni su capitoli perimetrati già esistenti o istituzione di nuovi capitoli.

Sarebbe auspicabile che la Regione inserisse, sia all'interno del bilancio di previsione che del rendiconto, un allegato nel quale esporre i cambiamenti del perimetro rispetto al precedente esercizio, nonché rendere evidenti le relative motivazioni.

Va detto inoltre che il bilancio preventivo consolidato del SSR (Aziende sanitarie e Azienda Zero) è stato approvato con Delibera di giunta n. 246 del 8 marzo 2019 e, pertanto, in ritardo rispetto al termine di legge fissato al 31 dicembre dell'anno precedente. Conseguentemente, anche per il 2019, l'unico documento sul quale poter effettuare un'analisi a preventivo dei capitoli inseriti nel perimetro sanitario è risultato l'allegato B) al Decreto Direttoriale n. 12/2018 denominato: "Bilancio finanziario gestionale 2019-2021 - Capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario". Tale allegato, seppur rappresenti lo strumento essenziale per la programmazione finanziaria del bilancio regionale fornendo una distinta evidenza dei

capitoli del perimetro sanitario rispetto a tutti gli altri capitoli del bilancio regionale, non può, per la sua incompletezza, ritenersi conforme alla classificazione richiesta dall'art. 20, comma 1, del D.Lgs. 118/2011, essendo stata necessaria, anche per il 2019, una riclassificazione da parte della Sezione con l'ausilio delle informazioni fornite dalla Regione. Analoghe difficoltà di ricostruzione del perimetro sanitario vanno rilevate in sede di rendiconto, sebbene la Regione abbia fornito, fuori bilancio e in sede istruttoria, tabelle utili alla ricostruzione della corrispondenza tra capitoli di entrata e di uscita

A livello generale, pertanto, pur prendendosi atto dell'inserimento, all'interno della documentazione che forma parte integrante del rendiconto, di informazioni che contribuiscono a rendere maggiormente comprensibile, e di conseguenza trasparente, la gestione delle risorse attinenti al perimetro sanitario, non si può non sottolineare che tuttora tale perimetro viene declinato in modalità differenti a seconda del tipo di documento che si va ad analizzare (bilancio di previsione, Bilancio Finanziario Gestionale, rendiconto, sistema informativo contabile), rendendo non chiara ed agevole la ricostruzione delle risorse e degli impieghi che attengono alla tutela della salute quale "bene pubblico".

Va registrata positivamente la decisione della Regione di superare tale criticità attraverso la rappresentazione, a decorrere dal bilancio di previsione 2020 e pluriennale 2020-2022, del perimetro sanitario in apposito paragrafo della nota integrativa al bilancio di previsione con una modalità che consenta la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio di previsione regionale.

Con specifico riferimento al rendiconto va premesso come l'importo complessivo delle risorse da destinare a garanzia del generale equilibrio economico-finanziario del SSR in chiusura di esercizio 2019, determinato in 130.369.154,36 euro, a fine esercizio trasferite ad Azienda Zero, non tiene conto del risultato di esercizio dell'aggregato regionale e pertanto delle perdite aziendali consolidate 2019, in quanto l'approvazione del "Bilancio consolidato del Servizio Socio Sanitario regionale per l'esercizio 2019" è in corso di definizione.

Azienda Zero svolge, in attuazione delle disposizioni della L.R. n. 19/2016, le funzioni relative alla Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) previste dal D.Lgs. n. 118/2011, le funzioni di soggetto erogatore di servizi a favore del SSR e di intermediazione del trasferimento delle risorse finanziarie della Regione agli Enti del SSR ed a terzi soggetti nell'ambito dei finanziamenti del perimetro sanità. È evidente come i tempi del descritto processo di finanziamento delle Aziende e la permanenza in capo ad Azienda Zero in chiusura di

esercizio di somme rilevanti, non consentano, al momento, la verifica da parte di questa Corte della completa finalizzazione delle risorse.

Ciò posto si evidenzia, sia con riferimento alle analisi svolte da questa Sezione che alle risultanze del Tavolo Adempimenti nazionale, la permanenza di disallineamenti di perimetro e ritardi nei giroconti, in particolare per le quote vincolate al risultato di amministrazione, che si auspica vengano definiti negli esercizi successivi. È utile che la Regione inserisca un prospetto apposito nel quale elencare i capitoli contenenti le risorse che vengono vincolate al risultato di amministrazione, così da rendere trasparente la lettura del bilancio.

Anche con riferimento a tali tematiche si registra positivamente l'impegno manifestato dalla Regione nel rendere sempre più puntuali ed allineati i documenti di bilancio.

In ordine alla permanenza in bilancio delle risorse per la chiusura delle "gestioni liquidatorie", si prende positivamente atto dell'iscrizione in bilancio di un apposito capitolo al di fuori del perimetro sanitario; permangono tuttavia nel rendiconto 2019 capitoli ancora all'interno del perimetro stesso. Si segnala l'esigenza di una definitiva riconduzione ad unitarietà del fenomeno nonché la necessità di un quadro di sintesi, aggiornato e completo, delle risorse già erogate.

Restano ancora non definitivamente risolte alcune tematiche di utilizzo di risorse del Fondo sanitario regionale, sollevate dal Tavolo Adempimenti nazionale con riferimento alla Legge Regionale 14 dicembre 2018, n. 43 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2019", articoli 19, 23 e 25 e all'erogazione in anticipazione dal FSR degli indennizzi ex Legge 25 febbraio 1992 n. 210.

In particolare, resta sospeso il reintegro, richiesto dal Tavolo nazionale, della quota 2019 delle risorse di cui al suddetto art. 19, quantificate in 8.300.000,00 euro e poste al di fuori del perimetro sanitario solo a decorrere dal 2020, in quanto le somme stanziare sul relativo capitolo di spesa erano già state pagate il 15 marzo 2019.

Resta non definita anche la tematica dell'erogazione in anticipazione degli indennizzi ex Legge 25 febbraio 1992 n. 210 (c.d. emotrasfusi) per i quali nel tempo sono state utilizzate risorse del FSR; il Tavolo Adempimenti ha più volte ribadito la necessità di garantirne la copertura finanziaria attraverso le risorse del bilancio regionale e non di quelle del FSR. Nel periodo 2012-2018, risultano anticipate somme dalla Regione tramite il FSR pari a 98.472.439,05 euro, di cui rimborsate solo 37.580.021,52 euro, per un totale non rimborsato

di 60.892.417,53 euro. In sede di determinazioni per la chiusura dell'esercizio 2019, l'ammontare effettivo delle somme da rimborsare all'Azienda Ulss n. 6 a fronte delle anticipazioni effettuate, è stato disposto in complessivi 13.884.549,18 euro. In tale contesto va sottolineato il ruolo - particolare e non espressamente regolato dal Dlgs 118/2011 - di Azienda Zero, in capo alla quale la Regione pone la gestione di risorse del perimetro sanitario ed extra sanitario.

Con riferimento al superamento delle criticità rilevate in sede dei precedenti giudizi di parifica, si registra come la Regione abbia dato seguito a quanto segnalato da questa Corte ed alcune delle tematiche siano da considerarsi superate. Ci si riferisce in particolare ai capitoli di spesa istituiti come fondi di riequilibrio strutturale ed ai finanziamenti relativi all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, per i quali la Regione ha fornito i chiarimenti richiesti ed ha attuato le opportune modifiche di bilancio dando trasparenza alla relativa gestione.

Va sottolineata la problematica ancora non definita della corretta imputazione tra costi per prestazioni LEA ed extra LEA, con particolare riferimento al contributo ad ARPAV di euro 51.700.000, per il 2019 ancora interamente a carico del FSR. Il Tavolo Adempimenti ha ribadito la necessità che la Regione conferisca per gli extra LEA risorse aggiuntive rispetto al Fondo sanitario, richiamando l'articolo 30 del decreto legislativo n. 118/2011 e sottolineando come le risorse nazionali debbano essere finalizzate all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza piuttosto che ai c.d. "extra LEA", che eventuali avanzi di gestione siano prioritariamente destinati alla copertura delle perdite pregresse (ove esistenti anche a livello regionale) destinando la restante quota agli investimenti. Pertanto, resta ancora non definita la questione della quota di contributo ad ARPAV da imputare agli "extraLEA" in quanto non riconducibili ad assistenza prettamente sanitaria. Preso atto che la Regione in sede di predisposizione del Bilancio di previsione 2020 ha ritenuto comunque di concorrere, seppur in misura limitata, al finanziamento di ARPAV con risorse autonome, si auspica una rapida definizione degli approfondimenti tuttora in corso. Considerata la rilevanza della tematica, se ne rende necessario un attento monitoraggio anche per gli impatti che la stessa potrà avere sui prossimi bilanci e che saranno oggetto di verifica da parte di questa Sezione. Resta in generale ancora in via di definizione il tema della non puntuale evidenziazione in bilancio dell'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale. La Regione ha implementato gli elementi di supporto con la

presentazione di specifici documenti accompagnatori, facendo così un passo ulteriore verso il superamento dei rilievi di questa Corte. Restano tuttavia ferme le criticità, ampiamente dettagliate nella presente relazione, sulla permanenza di partite finanziarie fuori perimetro, della mancata rappresentazione di residui, di capitoli non movimentati e di altre incongruenze che richiedono necessariamente una definitiva soluzione. Va comunque dato atto dell'impegno di una sempre più puntuale e chiara rappresentazione delle poste di bilancio, formalizzato dalla Regione in sede di contraddittorio, che si auspica, possa portare al superamento di quanto rilevato, sin dalla gestione 2020.

Stato patrimoniale e Conto economico

La Regione Veneto chiude l'esercizio 2019 con un risultato economico di segno positivo (euro 256.743.093,08), in aumento rispetto a quello dell'anno precedente (euro 245.442.254,71), registrando un incremento, in percentuale, del 4,60% e, in termini assoluti, di euro 11.300.838,37. L'incremento nel 2017 del risultato d'esercizio, rispetto al precedente, aveva beneficiato anche dell'adeguamento del valore delle partecipazioni societarie, valutate con il metodo del patrimonio netto. L'andamento del risultato d'esercizio rispetto al 2017 registra una diminuzione pari a -56,64%.

Per il 2019, i componenti positivi, come già per l'esercizio precedente, maggiormente incidenti sul risultato d'esercizio sono stati di natura gestoria e, nel triennio 2017-2019, hanno registrato una diminuzione, seppure in percentuale minima -0,23%.

Le c.d. entrate proprie della Regione, con un volume aumentato nel triennio 2017-2019 del 5,24%, costituiscono il 91,61% dei componenti positivi e di esse il peso maggiore è dato dai tributi (87,65% dei componenti positivi), in continuo e costante aumento nel triennio (+5,76%).

Per quel che riguarda i componenti negativi della gestione, risultano aumentati nel complesso, rispetto all'esercizio precedente, dello 0,43%. Di essi, la forte maggioranza (93,01%) è rappresentata dai "Trasferimenti e contributi", in particolare per risorse destinate in prevalenza alle aziende sanitarie locali, di finanziamento del Servizio Sanitario nazionale e di trasferimenti agli enti locali. In aumento risultano i costi connessi a "Prestazioni di servizi" (+2,34%), a causa soprattutto dell'incremento dei costi per prestazioni sanitarie erogate dalle aziende sanitarie di altre regioni (mobilità passiva). In diminuzione, dell'11,79%, risultano i costi per "Utilizzo beni di terzi", mentre, all'opposto, i costi per il

“Personale” vedono un incremento dell’1,89%. I Proventi e oneri finanziari sono in peggioramento rispetto al 2018, con un’incidenza negativa sul risultato d’esercizio del 23,17%. Nel dettaglio, i proventi finanziari sono costituiti sostanzialmente da: interessi attivi per revoche di contributi, interessi su conto corrente di tesoreria del Consiglio regionale, interessi derivanti dalla gestione dei fondi da parte di Veneto Sviluppo s.p.a.. Mentre gli oneri finanziari comprendono gli oneri per le anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 35/2013 e gli interessi passivi derivanti principalmente dall’indebitamento. Questi ultimi sono in aumento, rispetto al 2018, del 4,48% e incidono negativamente sul risultato d’esercizio per il 23,60%.

La gestione straordinaria presenta un saldo negativo con un decremento, rispetto al 2018, pari al 107,77%. La componente di maggiore rilievo dei proventi straordinari è data dalle “Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo”, ricondotte dalla Regione a: economie registrate in sede di riaccertamento ordinario dei residui, movimentazione dei debiti radiati; ricognizione del patrimonio, comprensiva di tutti gli espropri effettuati nella costruzione della Superstrada Pedemontana Veneta. Per quel che riguarda gli Oneri Straordinari, essi sono costituiti per la maggior parte dalle “Sopravvenienze passive e insussistenze dell’attivo”, conseguite a minori entrate in sede di riaccertamento ordinario dei residui.

Il risultato finale positivo dell’esercizio, che rappresenta una delle componenti del patrimonio netto, ha contribuito all’incremento di quest’ultimo, rispetto all’esercizio precedente (+ 20,42%), insieme alle altre componenti attive, che hanno determinato il miglioramento del fondo di dotazione, che è la componente indisponibile a garanzia della struttura patrimoniale dell’Ente. Con riguardo al patrimonio netto della Regione del Veneto per l’esercizio 2019 ed alle sue componenti, l’art. 11 del D.D.L., così come modificato dall’emendamento di cui alla D.G.R. n. 684 del 26 maggio 2020, espone: €2.566.201.834,85.

In relazione alla situazione patrimoniale attiva, il totale delle immobilizzazioni ammonta nel complesso ad euro 4.923.409.514,40, registrando complessivamente un incremento dell’8,53%. Più nel dettaglio, per quel che attiene le immobilizzazioni immateriali, esse presentano un valore di euro 167.200.799,31, e hanno registrato, nel 2019, un aumento del 27,39% rispetto al 2018. Per quanto riguarda, invece, le immobilizzazioni materiali, preso atto delle variazioni intervenute con l’emendamento del 26/5/2020, si è potuto riscontrare che nel 2019 esse, nel loro complesso, hanno registrato un incremento del 15,51%, passando da euro 1.866.066.540,59 nel 2018 ad euro 2.155.502.567,55 nel 2019.

Le principali variazioni percentuali, rispetto all'anno precedente, vanno ricondotte in particolare ai beni appartenenti alle seguenti voci dello Stato Patrimoniale: "Beni demaniali", che vedono nel loro complesso un incremento del 41,40%, a cui contribuiscono maggiormente le variazioni in aumento della voce "Infrastrutture (A B II 1.3)" (+ 49,54%); "Macchine per ufficio ed hardware (A B III 2 2.6)" (+ 32,91%); "Infrastrutture (A B III 2.8)" (+ 43,34%); "Immobilizzazioni in corso ed acconti (A B III 3)" (+ 32,12%), quest'ultima voce, è stato oggetto di uno specifico emendamento. Contribuiscono al valore finale delle immobilizzazioni, anche le immobilizzazioni finanziarie, che ammontano complessivamente ad euro 2.600.706.147,54, in aumento, rispetto al 2018, del 2,42%.

Di esse, i crediti immobilizzati, nel loro complesso, vedono una diminuzione, nel 2019, del 8,03%, passando da euro 644.112.223,97, nel 2018, a euro 592.363.831,76, mentre le partecipazioni vedono un incremento, rispetto al 2018, del 5,97%, passando da euro 1.895.193.832,82 ad euro 2.008.342.315,78.

Le variazioni nelle partecipazioni nell'esercizio 2019 sono da ricondursi all'inserimento, nella valorizzazione, di Associazioni e Fondazioni, per un valore complessivo di euro 22.654.925,88 - che va ad incrementare le Riserve Indisponibili Derivanti da Partecipazioni Senza Valore di Liquidazione, all'aumento della partecipazione nella società Sistemi Territoriali s.p.a. da 99,8321% a 100%, all'acquisizione della società Infrastrutture s.r.l..

Nell'ambito della valorizzazione delle Associazioni e Fondazioni, si è rilevata la valutazione sottostimata della Associazione "ARTEVEN - Associazione Regionale per la Promozione e la Diffusione del Teatro e della Cultura nelle Comunità Venete", che la Regione Veneto partecipa per una quota del 20%, con ricaduta sulla consistenza delle Riserve Indisponibili derivanti da partecipazioni per un importo di euro 7.249,53. Al riguardo, la Regione provvederà alla contabilizzazione della differenza del valore della partecipazione sul saldo d'apertura dell'esercizio 2020 con contropartita Riserva vincolata per partecipazioni senza valore di liquidazione, in applicazione del OIC 29/2017 punto 48.

Il totale dell'Attivo circolante ammonta ad euro 5.174.643.148,22, di cui euro 1.383.525.792,53 per il complesso delle disponibilità liquide ed euro 3.791.029.110,23, per quel che riguarda il totale dei Crediti.

Con riferimento a questi ultimi, il valore complessivo, al 31/12/2019, si riduce del 23,34%, rispetto al corrispondente valore al 31/12/2018. Si registra, in particolare, una riduzione - di circa 1.202 milioni di euro - dei crediti di natura tributaria, la cui principale componente

è determinata dai crediti destinati al finanziamento della sanità. Si incrementano, invece, i crediti da trasferimenti e contributi di circa l'1,73%, attestandosi su un totale di euro 1.590.213.231,88 contro il valore del 2018, pari ad euro 1.563.211.240,02.

Infine, il totale dei Ratei e Risconti attivi corrisponde ad euro 790.931,85. Essi registrano nel 2019 una riduzione, rispetto al 2018, rispettivamente del 3,92% e del 3,38%. I ratei attivi (euro 4.388,10) riguardano il saldo a credito del premio Inail 2019, mentre i risconti attivi fanno riferimento a premi assicurativi e alla locazione di beni per un totale di euro 786.543,75.

In relazione alla situazione patrimoniale passiva, il totale del Fondo per rischi e oneri ha subito un decremento, rispetto al 2018, pari al 2,34%, a causa in parte a minori accantonamenti e in parte all'utilizzo degli accantonamenti dell'esercizio precedente.

Quanto al Trattamento di fine rapporto, esso passa da euro 295.049,01, nel 2018, a euro 299.441,93, nel 2019.

Per quanto riguarda, infine, la esposizione debitoria rappresentata nello Stato Patrimoniale, si è rilevata una riduzione dell'ammontare complessivo, da euro 8.210.582.439,54, nel 2018, ad euro 7.173.991.722,64 nel 2019.

Nel complesso i debiti vedono, nel triennio 2017-2019, una riduzione progressiva (-13,98% nel 2019 rispetto al 2017), che sembra confermarsi maggiormente proprio nel 2019 (-12,63% nel 2019 rispetto al 2018), registrando una riduzione pari al 12,63% e, rispetto al 2017, un decremento pari al 13,98%.

I debiti di finanziamento, che comprendono anche il debito per leasing finanziario per l'acquisizione dell'immobile Grandi Stazioni di Venezia, vedono un consistente decremento nel triennio, riducendosi nel 2019, rispetto al 2017, del 19,84% e confermando il *trend* anche rispetto al 2018, con una diminuzione del 19,11%. In contro tendenza vedono, invece, un incremento i debiti per trasferimenti e contributi, pari, nel 2019 rispetto al 2018, al 3,57%.

Per quel che attiene i ratei passivi, i risconti passivi e i contributi agli investimenti, il valore complessivo contabilizzato nello stato patrimoniale 2019, pari a euro 256.021.583,57, risulta notevolmente incrementato rispetto al corrispettivo valore al 31/12/2018, pari ad euro 98.409.631,47. L'incremento è determinato principalmente dall'inserimento nello Stato Patrimoniale 2019 dei risconti passivi, per un ammontare complessivo di euro 232.620.425,81, mentre nei ratei passivi la Regione, dal 2019, ha rilevato anche il rateo passivo inerente agli interessi passivi sull'anticipazione di liquidità D.L. 35/2013, aventi rate annuali scadenti a maggio e giugno.

I Conti d'ordine ammontano ad euro 994.179.187,68.

Nel corso dell'esercizio 2019, il processo di adeguamento e aggiornamento dei sistemi applicativi, collaudato negli ultimi mesi dell'anno, sembra aver trovato ulteriore affinamento e implementazione, con la finalità, tra l'altro, di favorire le scritture di rettifica e di assestamento, attraverso il dialogo informatico tra i vari moduli di bilancio e la gestione degli inventari e del patrimonio e attraverso il dialogo e l'integrazione funzionale tra le diverse strutture amministrative, come risulta nella Premessa alle Note illustrative ai reports inventariali dello Stato Patrimoniale 2019. La Sezione auspica che la Regione pervenga in tempi rapidi alla definitiva realizzazione di un sistema informatico idoneo a garantire elevate performances informative in termini di rappresentazioni economico-patrimoniali.