CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Maria Elisabetta Locci

VENEZIA, 24 febbraio 2023

CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2023

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
Maria Elisabetta Locci

VENEZIA, 24 febbraio 2023

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO
RELAZIONE ATTIVITÀ - INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2023

Premessa

L'intervento del Presidente della Sezione regionale di controllo, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, è espressamente previsto dalle linee guida del nostro organo di autogoverno (da ultimo delibera del Consiglio di Presidenza n. 24, del 25 gennaio 2023) con lo scopo di illustrare, in maniera sintetica, i risultati dell'attività svolta nell'anno trascorso.

Mi sia consentito, però, premettere alcune considerazioni di carattere generale, sulle funzioni assegnate alla Sezione regionale di controllo che, strettamente legate alla situazione socioeconomica e finanziaria del Paese, vengono ad essere per un verso condizionate e, per altro verso ampliate, all'emergere di nuove esigenze o contingenze, sia di natura "domestica" sia derivate dall'appartenenza dell'Italia alla UE sia, infine, originate dal contesto internazionale.

L'attribuzione di nuovi compiti o la rimodulazione di quelli già intestati alla Corte dei conti avviene, ed è avvenuta negli ultimi anni in maniera ancor più evidente (basti pensare alla decretazione d'urgenza che ha contraddistinto l'emergenza COVID e che è proseguita nell'anno trascorso, sull'onda del preoccupante conflitto bellico ad oggi in atto), con una tecnica legislativa priva di organicità, attraverso l'inserimento di specifiche competenze in testi normativi del tutto estranei alla disciplina del controllo, il quale ultimo, ancorché costituzionalmente previsto (cfr. art. 100, comma 2, nell'interpretazione evolutiva, data dalla Corte costituzionale, a seguito anche delle modifiche apportate agli articoli 81, 97, 117 e 119 dalla legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, da cui emerge la visione della finanza pubblica allargata), ancora risente della mancata codificazione delle procedure attraverso le quali deve essere espletato.

Le accennate modifiche/interpolazioni normative conseguono alla funzione tipica che i controlli sono venuti ad assumere, dovendo rispondere al duplice interesse di verificare, per un verso, la correttezza della gestione della cosa pubblica e, per altro verso, gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, comparando i risultati conseguiti dal pubblico amministratore con gli obiettivi programmatici stabiliti.

Tali operazioni rivestono, all'evidenza, una fondamentale importanza in un Paese, come l'Italia, che soffre di endemici ritardi strutturali e di un'economia esposta, in maniera più rilevante di altri Paesi europei, alle crisi internazionali.

Per conseguenza, a fronte della limitatezza delle risorse a disposizione e dell'esigenza del miglior utilizzo possibile delle stesse, è sorta la necessità che ai compiti prettamente gestori (rimessi all'Amministrazione) si affiancasse una verifica, esterna e neutrale, sulla qualità delle scelte operate e sulla loro rispondenza ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità che, al mutare degli scenari di riferimento, muta, adeguandosi ad essi, le proprie modalità di esercizio.

Valga por mente, sul punto, all'avvenuta adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alla contestuale previsione, in capo alla Corte dei conti, di valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR, da esercitarsi nelle forme del controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (cfr. art. 7 del D.L. 31/05/2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante Governance del

Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure).
Come si è avuto modo di dire nella relazione predisposta per la scorsa inaugurazione, il controllo sugli interventi connessi al PNRR è destinato ad incidere sull'attività delle Sezioni regionali fino al 2026, tanto che, a partire dall'anno in corso, ciascuna Sezione regionale è tenuta ad effettuare il monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano nel territorio regionale di competenza, e a predisporre apposito report semestrale, con l'evidenziazione di possibili ritardi e/o altre inadempienze che possano pregiudicarne l'attuazione, da trasmettere alla Sezione delle Autonomie.
Anche nell'anno appena trascorso il Legislatore è intervenuto dettando disposizioni che disciplinano ex novo o impattano, a seconda della natura delle stesse, sulle competenze del controllo.
Vanno annoverate, tra le seconde, quelle destinate alle politiche energetiche nazionali, per fronteggiare gli aumenti delle materie prime (si cita, per tutte, il Decreto-legge del 17/05/2022 n. 50 convertito dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, recante *Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina),* poiché nel dettare *Misure in favore degli Enti locali* (cfr. articoli 40 e seguenti), incidono, inevitabilmente, sul controllo sui bilanci e rendiconti dei medesimi, di spettanza della Corte, introdotto dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successivamente ampliato e ridefinito (cfr. art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).
Merita poi una particolare menzione, tra i compiti introdotti ex novo, la peculiare attività di controllo, sfociante in un parere, all'atto della *costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione* ad opera di una pubblica amministrazione (novella contenuta nella legge del 5 agosto 2022, n. 118, che ha modificato l'art. 5 del D.Lgs. 19/08/2016, n. 175, recante il Testo Unico sulle società partecipate) che, per le Sezioni regionali di controllo, si esplica nei confronti degli *atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.*
Si tratta di verifiche invero peculiari, dovendosi sottoporre *a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*" (così Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/QMIG/2022).
Quanto ai parametri di valutazione, la Sezione è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione, che renda ostensive le ragioni legate: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; c) alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1 D.lgs. 19/08/2016, n. 175); d) alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5 comma 2).
Si tratta di un'analisi alquanto complessa, che necessita del ricorso anche a scienze, altre, rispetto a quelle propriamente giuridiche, specie con riferimento alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria; sempre per espressa disposizione normativa si

ricorda, inoltre, che detta analisi deve essere portata a conclusione entro il termine di sessanta giorni decorrenti dalla ricezione della delibera di costituzione/acquisto di partecipazioni.
Affatto peculiari si presentano anche le conseguenze che la legge ricollega ad una pronuncia negativa della Corte, differenti dal conosciuto effetto interdittivo del controllo preventivo di legalità/legittimità.
Difatti l'art. 5, come novellato, dispone che *qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo* (i sessanta giorni), *l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo* (comma 3) e, ancora, che *in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni* (comma 4).

*****

Come usualmente accade, i nuovi compiti si "aggiungono" a quelli già in essere, complicando oltremodo l'attività della Sezione, cui si riesce a far fronte, e non senza fatica, esclusivamente grazie al notevole impegno profuso dai Colleghi e dal personale di Segreteria.
Sul punto, devo precisare che l'organico della Sezione nel 2022 era composto, in totale, da n. 8 Magistrati (compreso il Presidente), e che dal 1° febbraio di quest'anno ha assunto servizio un altro collega; permane, dunque, una scopertura di posti rispetto all'organico teorico (previsti n. 12 magistrati), il quale ultimo andrebbe, a sua volta, riconsiderato, in ragione della davvero ingente mole di lavoro che grava sulla Sezione; ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riferimento al personale amministrativo, il cui organico, sempre teorico, consta di n. 23 dipendenti di area III e n. 9 di area II.
Fermo restando che anche tale previsione si appalesa del tutto insufficiente, vanno rappresentate le estreme difficoltà (comuni a tutti gli Uffici aventi sede in Venezia, come emerso nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Corte d'Appello di Venezia) a reperire personale, anche tra i vincitori di concorsi, disposto a trasferirsi nella città lagunare.
Per cui, ad oggi, risultano in servizio n. 16 dipendenti di area III e n. 7 di area II; tra questi n. 3 sono in posizione di comando, strumento al quale si ricorre, ormai da anni, per superare le endemiche scoperture dell'organico; peraltro, si tratta di situazioni talora transitorie e che comportano, all'evidenza, un ulteriore impegno dell'Ufficio per la formazione ed inserimento del personale comandato che non sempre opta per la successiva stabilizzazione. Basti pensare che lo scorso anno n. 4 dipendenti, già in posizione di comando, sono risultati vincitori di altri concorsi, o hanno optato per un successivo comando presso altra amministrazione. I comandi, secondo una prassi ormai consolidata, si susseguono di anno in anno, per far fronte all'emergenza e per tamponare pensionamenti e/o trasferimenti, ma tale situazione confligge con la imprescindibile esigenza di assicurare stabili apporti lavorativi, caratterizzati peraltro da specifica professionalità, a tutto vantaggio dell'Istituto.
Si confida, dunque, in forti iniziative, ad opera dei vertici della Corte, che consentano di porre fine alla situazione di incertezza e di cronica carenza di personale amministrativo che, per quanto è noto, appare elemento comune a più di un ufficio "periferico" dell'Istituto, caratterizzato dall'essere "sede disagiata".
Come già accennato, alle reali ed effettive difficoltà derivanti dalla carenza del personale, si sommano le altrettanto effettive difficoltà nella ricerca delle *fonti* dettate

per la regolazione dell'attività di controllo, in ragione di una tecnica legislativa che andrebbe davvero riconsiderata, in un'ottica di reale semplificazione e non dando accesso all'introduzione, nell'ordinamento, di disposizioni, per lo più frammentarie, proposte nel corso dell'iter parlamentare, e nel contesto di provvedimenti complessi. Va da sé che l'innesto di tali disposizioni, avulse dal loro contesto di riferimento, ed originate dalle più varie emergenze/occorrenze, oltre che il difficile reperimento, pone problemi di non semplice raccordo con il corpo della normativa previgente.

*****

L'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto

Il portato lavorativo della Sezione nel trascorso anno, come già evidenziato nelle premesse, mostra la centralità assunta, all'interno dell'ordinamento, dai principi correlati all'equilibrio di bilancio, e alla sana gestione delle pubbliche amministrazioni, che si dipanano in molteplici attività, affatto differenti tra loro, che possono essere riassunte per tipologie, così individuabili: 1. controllo preventivo e successivo di legittimità; 2. controlli sulla Regione; 3. controllo sui gruppi consiliari; 4. controllo sul Servizio sanitario regionale e sugli enti che compongono detto Servizio; 5. controlli sugli enti locali; 6. esame dei piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica; 7. esame di atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP novellato; 8. attività consultiva; 9. controllo sulla gestione.

Oltre a queste va annoverato il referto sulle spese elettorali, per le quali, in ipotesi di elezioni presso i Comuni aventi popolazione superiore ai trentamila abitanti, è istituito apposito Collegio composto da tre Magistrati in servizio presso la Sezione (ai sensi del combinato disposto dell'art. 13, comma 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96 e ss.mm.ii., e dell'art. 12, comma 2, della legge 10 dicembre 1993, n. 515).

A seguire, vengono offerti dati statistici e di sintesi sulle indicate tipologie.

1. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Devo evidenziare, ancora una volta, il forte incremento ricollegabile al controllo preventivo di legittimità, sottolineando come l'ingente numero di atti che normalmente pervengono al controllo preventivo di legittimità della Sezione si caratterizzano, in termini qualitativi, per la complessità e peculiarità che li connota, in specie quelli riferiti alla Salvaguardia di Venezia, che coinvolgono questioni ad elevata complessità interpretativa, e quelli riferiti ai contratti stipulati dalle Amministrazioni Militari (la Sezione è capofila), il cui numero è destinato ad aumentare in considerazione del recente, ulteriore, decentramento della spesa militare in capo agli Ordinatori primari aventi sede nella Regione del Veneto (accordi quadro decentrati con competenze estese a buona parte del territorio nazionale), e dell'accelerazione dei lavori di completamento, avviamento e manutenzione del Sistema elettromeccanico del Mo.S.E. e della ripresa dei lavori per la Salvaguardia di Venezia e della sua Laguna.

Basti por mente al fatto che: sono pervenuti a controllo n. 645 provvedimenti, in aumento rispetto al 2021 (n. 619) e al 2020 (n. 470) che sommati ai n. 14 atti il cui iter non si era ancora concluso alla data del 31/12 elevano il carico totale a n. 659 atti. A questi si aggiungono, poi, anche i Decreti di riaccertamento residui privi di decreto che, in quanto tali, devono essere esaminati fuori Silea (nell'anno pari a n. 58 atti), per un totale complessivo di n. 717 atti.

L'Ufficio del preventivo ha compiuto il proprio esame sulle seguenti tipologie di atti:

- i contratti, attivi e passivi (lett. g) e gli atti relativi all'assegnazione di incarichi (lett.b), sono stati 553 (contro i 463 del 2021 e i 310 del 2020); tra questi vanno annoverati i controlli

su atti del Provveditorato per il completamento ed avvio del MOSE (settimo atto aggiuntivo del 24.1.2022, atto transattivo del 1.2.2022; 50°, 51°, 52° e 53° atto attuativo, del novembre/dicembre 2022, tutti stipulati tra Provveditorato OOPP e Consorzio Venezia Nuova); particolarmente impegnativi sono stati anche i controlli su contratti di appalto stipulati, in particolare, dal Ministero della Difesa;

- i DAR sono stati n. 156 (98 quelli con decreto + 58 quelli senza decreto), mantenendo lo stesso trend del 2021 (nel 2020 erano stati n. 134);
- sono stati emessi n. 57 rilievi (n. 25 in relazione ai decreti di incarico; n. 28 in relazione ai contratti e n. 4 in relazione ai Decreti di riaccertamento residui);
- n. 56 atti sono stati registrati con osservazioni: di questi n. 54 sono relativi a contratti e n. 2 ai Decreti di riaccertamento residui;
- n. 29 atti sono stati ritirati a seguito del rilievo formulato dall'ufficio;
- n. 3 provvedimenti, tra cui anche il Decreto approvativo dell'Atto transattivo e ricognitivo tra l'Amministrazione Concedente, sono stati deferiti alla valutazione collegiale, a seguito della quale 2 di essi sono stati ammessi a visto e conseguente registrazione, e 1 ricusato;
- sono stati restituiti n. 14 atti e la "giacenza" al 31 dicembre 2022 è pari a n. 16 atti ma, trattandosi di preventivo, gli atti sono o in istruttoria, o appena pervenuti (4 già conclusi in data 03.01.2023).

Nel corso del 2022 si è notevolmente incrementato il controllo successivo di legittimità.

In disparte qualsiasi disquisizione in relazione ai controlli sui prospetti di rendicontazione (cd. mod. 27 GC) e sulle contabilità di Tesoreria per le spese effettuate da organi decentrati dello Stato ex D.P.R. n. 367/1994 (nell'anno pari a n. 1.605 atti), quanto al controllo ex art. 10 del D.lgs. n. 123/2011 sono pervenuti, da parte della RTS, n. 92 atti (contro i 30 dell'anno precedente, di cui solo n. 15 pervenuti nel 2021), a cui si aggiungono n. 2 provvedimenti non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2021, per un carico complessivo di n. 94 atti, in corso di esame, stante la necessità di definire alcune complesse questioni di ordine applicativo del menzionato art. 10. Detti atti, tra l'altro, non sono ancora lavorabili all'interno del Sistema SILEA, con conseguenti ulteriori difficoltà di gestione.

In particolare, poi, si segnala che nell'adunanza del 14 dicembre 2022 è stato sottoposto alla valutazione collegiale un atto di "monetizzazione di ferie non godute" per il quale la Sezione, fermo restando il divieto normativo di monetizzazione delle ferie, ha dichiarato il non luogo a provvedere nei confronti dell'atto deferito per riscontrata carenza dei presupposti di legge per l'instaurazione del controllo di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 123 del 2011.

2. I controlli sulla Regione

2.1 Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale

Il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione per l'esercizio finanziario 2021 è esitato nella decisione n. 101/2022/PARI dell'8 luglio 2022. Dalle verifiche compiute e dalla valutazione delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione regionale non sono emerse criticità finanziarie e contabili ostative alla parificazione del rendiconto esaminato.

Nel complesso dell'analisi del ciclo programmatorio condotta sul rendiconto 2021, sono state introdotte, quali elementi di novità, le verifiche specificamente orientate all'implementazione delle riforme per gli investimenti che ricadono all'interno del PNRR, nonché quelle sugli stanziamenti destinati alla realizzazione del Programma del Sistema Veneto per le Olimpiadi invernali Milano Cortina 2026 "Veneto in Action" mentre, in

continuità con i focus già affrontati nei precedenti cicli di controllo, sono stati svolti approfondimenti specifici sugli altri Fondi europei e sullo stato di realizzazione degli obiettivi connessi all'Agenda ONU 2030.
Premesso che la Regione Veneto ha affrontato in termini risolutivi i rilievi e le criticità emersi in sede di giudizio di parificazione per il rendiconto dell'esercizio finanziario 2020 (deliberazione 148/2021/PARI del 10 luglio 2021), non soltanto in relazione alla programmazione/gestione dei Fondi comunitari, ma per tutti gli altri moniti formulati, ivi compresi quelli relativi alle rilevate carenze sul corretto adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza, va sottolineato che, riguardo alla gestione dei Fondi e alla correlata programmazione sono emersi elementi critici e di novità, che possono così riassumersi:
a) la programmazione integrata dei fondi strutturali e di investimento sconta l'assenza (non imputabile alla Regione) di una strategia operativa continuativa coordinata a livello nazionale ed europeo, poiché in sede europea è stata accantonata la visione strategica unitaria delle singole programmazioni per privilegiare la netta separazione tra Fondi Strutturali (FSE+, FESR, FEAMP) e Fondi della Politica Agricola Comune PAC (FEASR e FEAGA). Quest'ultima (la PAC) è stata riorganizzata nel suo complesso tanto che si prevede uno slittamento al 2023 della presentazione dei Programmi di Sviluppo Rurale (con un disallineamento di circa due anni rispetto ai Fondi Strutturali). La mancanza di visione unitaria rappresenta un limite rispetto all'ottimizzazione degli interventi complessivi, incorporando il rischio che i singoli progetti, pur gestiti nei limiti di legge, non siano definiti in un'ottica di sinergia tra i vari livelli istituzionali europei, nazionali e sub nazionali;
b) il 30 giugno 2021 sono stati pubblicati i Regolamenti del pacchetto coesione 2021-2027, ufficialmente in vigore dal 1° luglio 2021, che stabiliscono regole diverse per l'attribuzione delle risorse, mentre altre importanti innovazioni destinate al prossimo futuro, che dovrebbero coinvolgere la PAC 2021-2027, sono rinvenibili nel regolamento (UE) 2020/2220 del 23 dicembre 2020 che ha esteso sino al 31 dicembre 2022 la durata degli strumenti legislativi e programmatori della PAC 2014 - 2020 e previsto l'avvio dei nuovi strumenti dal 1° gennaio 2023; infine, con il Regolamento (UE) 2020/2221 è stato varato il pacchetto REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), ricompreso nell'ambito dell'iniziativa NGEU, ad integrazione dei programmi 2014-2020 e in aggiunta alle dotazioni di coesione 2021-2027 riferite al FESR, al FSE, al FEAD e all'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), e si è stabilito che le relative risorse vengano distribuite negli anni 2021- 2022, mentre il termine ultimo di ammissibilità delle spese conseguenti è stato fissato al 31 dicembre 2023, in linea con il quadro legislativo 2014-2020;
c) in conseguenza delle riportate modifiche al quadro normativo europeo di riferimento, che hanno interessato anche il Fondo sviluppo e coesione (FSC), ora Piano Sviluppo e Coesione (PSC), articolato in una Sezione ordinaria e in due Sezioni speciali, è in itinere un nuovo ciclo di programmazione, 2021-2027, di cui alla Deliberazione del Consiglio Regionale n. 16 del 15 febbraio 2022, per il quale si è riservato ogni ulteriore monitoraggio ed approfondimento, sia per i Programmi da chiudere che per quelli nuovi, nel prosieguo delle attività di controllo;
d) il focus sul PNRR ha consentito di appurare che la Regione ha proceduto (DGR n. 950 del 13 luglio 2021) ad individuare i soggetti deputati all'attività di monitoraggio e coordinamento dell'attuazione del PNRR nel territorio del Veneto; ha, altresì, definito dettagliatamente l'architettura di sistema e le tecniche per la contabilizzazione delle risorse,

nonché istituito appositi capitoli di entrata e di spesa all'interno del bilancio finanziario gestionale, utili per l'individuazione dei flussi del finanziamento specifico: procedure che vengono seguite anche per le risorse del PNRR dedicate a progetti in materia sanitaria, per le quali si istituiscono appositi capitoli relativi alla spesa sanitaria del bilancio regionale al fine di garantire un'esatta imputazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico, in coerenza con l'art. 20 del d.lgs. 118/2011. Ad analoga regolamentazione si è proceduto per le risorse afferenti al PNC (Piano Nazionale Complementare). Peraltro, va evidenziato che lo stato del PNRR nel territorio Veneto, alla data del 31/12/2021, si presentava in uno stadio ancora embrionale, ma che successivamente la Regione, all'esito del Tavolo di partenariato, istituito con DGR n. 1710 del 09 dicembre 2021, ha individuato (DGR n. 296 del 22 marzo 2022) n. 16 progetti innovativi e strategici, coerenti con le linee di finanziamento previste dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), da utilizzare in fase di interlocuzione con il Governo ai fini dell'attuazione del PNRR in Veneto, che sono stati dettagliati in schede progettuali e contengono diversi elementi, tra cui il collegamento con il Programma di Governo regionale, il PNRR e il PRRR (ove esistenti), nonché ai goal dell'Agenda 2030 e alla Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile;
e) il focus dedicato alle Olimpiadi invernali Milano – Cortina 2026 ha restituito un quadro degli interventi previsti per la celebrazione dei giochi olimpici nel 2026 che, da un lato, vede l'impegno di ingenti risorse da parte della Regione e, per altro aspetto, presenta diversi elementi di criticità in ragione della complessa e stratificata architettura di sistema venutasi a creare con l'istituzione delle Fondazioni/società e con l'approvazione di programmi, per così dire, paralleli, nonché preoccupazione per la realizzazione di tutte le opere correlate e/o connesse con la gestione dell'evento, in considerazione dei tempi stretti che rimangono e dei ritardi già rilevati. Vi è, però, da sottolineare che tutti tali aspetti, all'evidenza, non sono ascrivibile alla sola Regione del Veneto, in quanto il quadro di riferimento vede coinvolti in primis lo Stato e diversi altri soggetti istituzionali, chiamati a realizzare l'evento, anche in diversi ambiti territoriali. Le criticità attengono all'architettura di sistema, poiché ai già numerosi organi del sistema delineato dal legislatore statale (si veda la composizione del Consiglio Olimpico, del Consiglio di Amministrazione della Fondazione Milano-Cortina), si aggiungono gli altri soggetti individuati dalla Regione senza tuttavia che vi sia un netto e chiaro riparto di competenze a fronte di una gestione complessa, da realizzarsi in tempi celeri. Del pari, non è stata riscontrata una definizione certa e chiara di procedure, regole, programmi ed opere da realizzare, puntualmente individuate e definite sia in termini finanziari che tecnici/progettuali. Si è ritenuto che il sistema delineato per gli interventi sia contrario all'ottica di semplificazione e di velocizzazione che si intende perseguire, posto che ogni intervento vedrà il vaglio dei vari interlocutori coinvolti, né è apparsa risolutiva la soluzione prospettata dalla Regione di un possibile contratto di associazione in partecipazione ex art. 2549 c.c. poiché la gestione dell'impresa o dell'affare spetta all'associante (art. 2552 c.c.) e non appare verosimile una delega totale per tutto ciò che riguarda il Veneto (data anche la pluralità, si ripete, dei soggetti coinvolti). La Sezione ha, quindi, raccomandato che la Regione attui un costante monitoraggio (nei limiti alla stessa rimessi) al fine di prevenire la duplicazione di interventi e, conseguentemente, dei costi, con aggravi non preventivati per il bilancio regionale;
f) Per ciò che attiene alla gestione dei conti del settore sanità, che costituisce la voce quantitativamente più rilevante del bilancio regionale, come nel precedente giudizio di parifica, la Sezione ha ritenuto opportuno condurre un'istruttoria dedicata alla gestione

economico-finanziaria dell'emergenza da Covid-19, al fine di dar conto delle risorse che sono state stanziate dallo Stato e dall'Unione europea, nonché delle somme che sono state ricevute dalla Regione a titolo di erogazione liberale da parte di privati cittadini.
Si è, inoltre, realizzato un approfondimento istruttorio su alcuni specifici aspetti della gestione di Azienda Zero, ente di governance della sanità regionale ai sensi della l.r. n. 19/2016 (dati economici, personale, contratti, con particolare riferimento all'assicurazione RCT/RCO).
La Sezione ha dunque proceduto alla verifica dell'osservanza, da parte della Regione, della "esatta perimetrazione" delle entrate e delle spese nel bilancio e, correlativamente, a rendiconto, della altrettanto "esatta" ricostruibilità, sul versante sia delle entrate che delle spese, della componente riconducibile ai livelli essenziali di assistenza (LEA). Relativamente al rendiconto, rispetto alla classificazione riportata nel precedente esercizio, la Regione ha inserito due ulteriori voci (a6 ed a7), denominate "Finalizzate Covid" e "PNRR" (quest'ultima fa riferimento alle risorse accertate ed impegnate del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e relative all'assegnazione per le borse di studio aggiuntive in medicina generale).
L'analisi così condotta ha portato alle seguenti osservazioni: 1) per la gestione dell'emergenza sanitaria Azienda Zero ha sostenuto costi per l'acquisto di dispositivi di protezione individuali e altri dispositivi medicali pari a euro 413.979.159,42. Il valore delle rimanenze al 31/12/2021 di beni Covid (DPI, dispositivi, ecc…) destinati a fronteggiare l'emergenza sanitaria, secondo quanto comunicato dalla Regione, è pari ad euro 319.686.818,89 (in forte aumento rispetto al valore delle rimanenze al 31/12/2020, pari a euro 99.534.639). Al riguardo, il Collegio - pur tenendo conto delle difficoltà legate alla gestione dell'emergenza sanitaria, della necessità di disporre costantemente di adeguate scorte e delle rassicurazioni della Regione circa il periodo di 5 anni di validità di utilizzo/scadenza dei beni Covid, ha stigmatizzato, a fronte dell'elevato valore delle rimanenze registrato, la necessità di una programmazione dei futuri acquisti dei suddetti beni maggiormente rispondente ai reali fabbisogni; 2) nel 2021 è stato aggiornato il Piano Operativo Regionale per il recupero delle liste di attesa, in attuazione del quale le Aziende del SSR hanno predisposto i propri piani aziendali per il recupero delle prestazioni non erogate. A tal fine la Regione ha previsto per il recupero nell'esercizio 2021 delle prestazioni sanitarie sospese l'importo massimo di euro 41.058.093,30, ripartendo tra gli Enti del SSR euro 35.303.605,3 e accantonando euro 5.754.488,00 in Azienda Zero. Peraltro, sono stati utilizzati dalle Aziende sanitarie solo euro 19.699.668,80 - e, quindi, poco più della metà delle risorse ripartite - mentre la restante parte è risultata accantonata dalle stesse Aziende. Al riguardo il Collegio, preso atto dei consistenti accantonamenti (complessivamente pari a euro 21.358.424,5), ha ritenuto opportuno che la predisposizione dei Piani operativi per il recupero delle liste di attesa fosse maggiormente calibrata sulle effettive risorse umane disponibili, al fine di allocare efficientemente gli stanziamenti utilizzabili; 3) dall'approfondimento istruttorio su alcuni specifici aspetti della gestione di Azienda Zero, in particolare sull'attività di centrale di committenza regionale svolta attraverso la UOC CRAV e sull'attività di supporto al modello assicurativo del sistema sanitario regionale, è emerso in primo luogo che nel 2021 sono state stipulati da Azienda Zero, in qualità di centrale di committenza, n. 32 contratti di appalto all'esito di procedure di gara, per un valore complessivo di euro 2.759.582.934,17. Per il secondo aspetto, l'attività istruttoria svolta ha evidenziato che il contratto tra Azienda Zero e la società assicuratrice, valido per

gli anni 2019-2021, nel prevedere una franchigia di importo pari a euro 750.000, appariva fortemente sbilanciato a favore della controparte privata, come comprovato dal fatto che, su un totale di n. 421 sinistri aperti e collegati alla polizza nel triennio 2019-2021, i pagamenti effettuati dalla società assicuratrice sono stati pari a euro 306.092,46, per n. 27 sinistri liquidati (evidentemente i soli sinistri con risarcimento superiore alla franchigia). Dall'altro lato, secondo i dati forniti dalla Regione, i pagamenti effettuati dalle Aziende del SSR, compresa Azienda Zero, ammontano a euro 49.690.016,12. In tale quadro, la controprestazione a carico di Azienda Zero, che ha stipulato il contratto in nome proprio e per conto degli Enti del SSR, consistente nel pagamento di un premio annuo pari a euro 14.489.070, è risultata non proporzionata rispetto alla prestazione a carico della società assicurativa. In sede istruttoria si è rilevato che la polizza vigente nel periodo 2019-2021 è stata prorogata fino al 30 aprile 2022 e che dal 30 aprile 2022 risulta in vigore una polizza stipulata con la medesima società assicuratrice che prevede, a fronte della diminuzione del premio annuo pagato da Azienda Zero (da euro 14.489.070,00 a euro 10.997.610,00), una franchigia invariata (euro 750.000,00) rispetto al contratto previgente. La Sezione ha, pertanto, rilevato che continua a permanere il notevole sbilanciamento a favore della controparte privata, considerato che mentre da un lato Azienda Zero risulta comunque onerata dal pagamento di un premio annuo di importo elevato (euro 10.997.610,00), la controprestazione a carico della società assicurativa, tenuto conto dell'importo della franchigia, rimarrà presumibilmente contenuta sulla base dei dati pregressi forniti dalla Regione, riguardando i soli risarcimenti eccedenti il valore di euro 750.000;

g) Venendo all'analisi delle spese per il funzionamento degli Organi del Consiglio regionale va evidenziato che il Consiglio regionale in accoglimento dei rilievi sollevati dalla Sezione di controllo in occasione della precedente Relazione di accompagnamento alla Delibera di Parificazione del rendiconto 2020, ha approvato, con la Deliberazione n. 11 dell'8 febbraio 2022, il Regolamento interno di amministrazione e organizzazione citato all'articolo 5 della l.r. n. 53/2012, relativo alle linee per l'amministrazione dei fondi in dotazione al Consiglio medesimo, così provvedendo a colmare la lacuna rilevata;

h) Di là dai punti di specifica analisi ed attenzione, l'analisi generale del rendiconto es. fin. 2021, ha fatto emergere le seguenti criticità, oggetto di espresse raccomandazioni: 1. permane un considerevole numero di variazioni al FPV in corso d'esercizio (disposte con decreto del Direttore dell'Area Risorse Strumentali), che seppur inferiore al numero rilevato nel precedente esercizio, 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. 2. Risultato finale di amministrazione: permane una situazione di disavanzo, seppur in progressivo miglioramento; 3. è stata osservata, come già accaduto nei precedenti esercizi, una generale difficoltà nel completamento dei processi di dismissione degli organismi ritenuti non necessari per il perseguimento delle attività istituzionali entro termini certi e definiti. Nel corso del 2021, infatti, non è stata registrata la dismissione di alcuna partecipazione diretta mentre sono state concluse le dismissioni di n. 2 società indirette. Pertanto, dal 2017, anno di avvio del processo di razionalizzazione di cui al Testo Unico delle società a partecipazione pubblica, alla data della celebrazione del giudizio di parifica, risultano complessivamente dismesse n. 5 società partecipate direttamente e n. 14 società partecipate indirettamente. Alla data del 31 dicembre 2021, la Regione risulta detenere n. 14 partecipazioni dirette (alle n. 13 partecipate attive al

31/12/2020 si è infatti aggiunta la neo-costituita Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A) e n. 10 partecipazioni indirette; erano ancora in corso le procedure di dismissione per una società partecipata diretta e per n. 7 società partecipate indirettamente; 4. Lo specifico approfondimento sulla finanziaria regionale Veneto Sviluppo S.p.A., ha consentito di appurare che alla data del 31 dicembre 2021, il portafoglio partecipativo della finanziaria risultava composto da n. 26 partecipazioni (di cui n. 5 partecipazioni soggette a procedure di liquidazione e n. 7 partecipazioni fallite). Anche in tal caso sono stati evidenziati, in taluni casi, tempi più lunghi del previsto per la conclusione delle procedure di dismissione, nonché la permanenza nel portafoglio partecipativo della finanziaria regionale di società fallite da diversi anni (dal 2011 e dal 2013). 5. Nel rendiconto 2021 è emersa la tendenza ad una contrazione economico-patrimoniale, in quanto sono diminuiti, rispetto all'esercizio precedente, sia l'attivo patrimoniale della Regione che il risultato economico. Pertanto, la Sezione ha sollecitato la Regione, ad adottare le necessarie misure gestionali per valorizzare il patrimonio, in particolare nella componente delle immobilizzazioni materiali, e a migliorare la capacità reddituale, anche in considerazione degli impegni finanziari che si dovranno sostenere per la realizzazione e il completamento degli investimenti in corso, nell'ambito del PNRR o collegati all'organizzazione dei giochi olimpici.

2.2 Le altre tipologie di controllo sulla Regione

Nell'ambito dei controlli ex art. 1, comma 3, D.L. 174/2012, la Sezione ha analizzato il rendiconto es. 2020 ed il bilancio di previsione 2021-2023 della Regione del Veneto. - **Per il rendiconto 2020 (delibera n. 77/2022/FRG),** sebbene l'analisi effettuata sulla base della relazione predisposta dall'organo di revisione della Regione del Veneto sul rendiconto relativo all'esercizio 2020 abbia prodotto risultanze analoghe a quelle già rilevate in sede di giudizio di parificazione per il medesimo rendiconto, la Sezione ha ritenuto di dover richiamare l'attenzione dell'Ente su taluni aspetti della gestione finanziaria e contabile, invitando la Regione, tra l'altro: a porre in essere ogni utile sforzo per rendere pienamente effettiva la governance con le proprie società partecipate e per azzerare le posizioni di disallineamento nella conciliazione dei crediti/debiti tra Regione e Organismi partecipati; a monitorare con grande attenzione l'andamento dei rischi, con effetti a carico di esercizi futuri, conseguenti alla aleatorietà di operazioni finanziarie strutturate con contratti derivati; a prestare particolare attenzione all'accorta contabilizzazione delle fidejussioni e delle garanzie prestate a favore di terzi e di organismi partecipati, in conformità al principio della continuità del bilancio; a prestare attenzione affinché non vengano inclusi, nei sensi precisati in delibera, capitoli di spesa che non sembrano avere una diretta attinenza con il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza.

- Per il bilancio di previsione (delibera 81/2022/FRG), la Sezione ha rilevato una serie di criticità ascrivibili: a) all'emanazione, in corso di esercizio di un numero considerevole di variazioni alle previsioni del bilancio (nell'esercizio 2021 pari a n. 86, a cui si aggiungono n. 133 provvedimenti amministrativi); b) alla necessità di un costante monitoraggio della massa debitoria al fine di conseguire una progressiva riduzione dei debiti scaduti e non ancora liquidati; c) alla necessità di rivedere il regime degli accantonamenti relativi alle garanzie prestate a terzi, in un'ottica di prudenza e cautela che impone di trovare un giusto equilibrio, ai fini di salvaguardia del Bilancio regionale, tra quanto stabilito dal principio contabile applicato Allegato 4.2 al d.lgs. 118/2011, punto 5.5 ed esempio n. 7 e dall'art. 62, comma 6 del menzionato d.lgs..

- Con la deliberazione n. 146/2022/RQ la Sezione ha approvato la relazione sulla copertura

delle leggi regionali di spesa per l'esercizio 2020, richiamando il contenuto precettivo e prescrittivo dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione recepito nella metodologia di copertura tipizzata dagli articoli 17 e segg. legge n. 196/2009. Sono state rilevate alcune criticità, così riassumibili: a) non tutte le leggi approvate nell'anno 2020, sono risultate corredate della documentazione a supporto di tutte le fasi che prevedono una modifica dell'originario testo normativo; b) è stata ribadita la possibilità di un riscontro, laddove possibile, sul rendiconto, diretto a dar conto dell'effettiva realizzazione delle finalità previste dalla legge, con la correlata esigenza che, laddove i capitoli inizialmente individuati non trovino la necessaria capienza e le iniziative siano state realizzate, sia necessario indicare le disponibilità aliunde reperite; c) il permanere di perplessità in relazione alle leggi regionali n. 24/2020, n. 13/2020, n. 35/2020, nonché in relazione alle leggi di approvazione dei documenti di bilancio 2021-2023, in quanto il Consiglio regionale non ha formulato specifiche deduzioni sulle osservazioni mosse in sede istruttoria**.**

3. Controllo sui gruppi consiliari

La Sezione ha esaminato n. 10 rendiconti, esitati nelle deliberazioni dalla n. 41 alla n. 50/FRG del marzo 2022. Dall'esame dei conti è emersa la necessità di approfondire taluni profili, ma all'esito delle necessarie verifiche ed approfondimenti tutti i rendiconti sono stati dichiarati esenti da vizi di giustificazione documentale e/o da irregolarità.

4. Controllo sul Servizio sanitario regionale

Con deliberazione **n. 13/2022/PRSS** è stato esitato il referto sul bilancio di esercizio 2019 degli Enti che compongono il Servizio sanitario della Regione del Veneto. L'analisi della situazione creditoria/debitoria complessiva delle 12 aziende sanitarie/ospedaliere venete ha evidenziato il miglioramento di alcuni parametri (riduzione dei debiti e dei crediti verso le aziende sanitarie/ospedaliere pubbliche, riduzione dei debiti verso la Regione e verso i fornitori), accompagnato dal peggioramento di altri dati (aumento dei crediti verso Regione per spesa corrente e per versamenti a patrimonio netto). Tra le criticità rilevate si segnalano: a) una quota consistente del fondo sanitario regionale 2019 (circa 320 mln di euro) era ancora giacente, successivamente al ripiano delle perdite avvenuto nel mese di agosto 2020, nel conto Azienda Zero/GSA; b) per le prestazioni sanitarie in regime di intramoenia, si è rilevato che tutte le aziende coprono, con i ricavi dell'attività, i costi correlati, ad eccezione dell'ULSS Polesana, per la quota concernente l'indennità di esclusività; c) tre Aziende non hanno proceduto esclusivamente attraverso Consip o le Centrali regionali di committenza all'acquisizione di beni e servizi appartenenti alle categorie merceologiche individuate dal DPCM 24/12/2015; sul punto è stato ricordato che la facoltà riconosciuta dall'art. 9, comma 3-bis, della legge n. 232/2016, di procedere ad autonome procedure di acquisto, anziché ricorrere a Consip Spa o agli altri soggetti aggregatori, è circoscritta al ricorrere di casi di urgenza, per la durata e la misura strettamente necessaria; d) per alcune Aziende si è inoltre riscontrata l'esistenza di contratti con valori di acquisto di beni e servizi superiori di oltre il 20% ai corrispondenti prezzi di riferimento elaborati dall'ANAC. Al riguardo è stato operato il richiamo all'art. 15, comma 13, del D.L. n. 95/2012, con le conseguenti raccomandazioni; e) a livello complessivo, secondo i dati forniti dalla Regione, risulta rispettato il limite di spesa fissato dall'art. 2, comma 71, della legge n. 191/2009 per il personale. Peraltro, dagli atti amministrativi trasmessi, l'ammontare delle risorse attribuite alle Aziende sanitarie per il personale risulta superiore ai tetti di spesa determinati dal legislatore statale, ancorché negli atti relativi si faccia riferimento all'intervenuto rinnovo

dei contratti per l'anno 2019. Analogamente, con riferimento al rispetto dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, concernente il tetto di spesa relativo al personale assunto con contratti diversi da quelli a tempo indeterminato, da contenersi nella misura del 50% della spesa sostenuta nel 2009, la Regione ha provveduto a fissare, con DGR e decreti del Direttore generale dell'Area Sanità e Sociale, un limite di spesa superiore a quello previsto dal legislatore statale, seppur limitatamente alle consulenze, collaborazioni, interinale ed altre prestazioni sanitarie e socio-sanitarie (70% del costo sostenuto allo stesso titolo nel 2010). Rilevandosi il mancato rispetto dei tetti stabiliti dalla normativa nazionale, la Sezione ha invitato la Regione a fissare limiti di spesa complessivi non superiori a quelli fissati dallo Stato, potendo determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ma nell'osservanza del limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009**.**

4.1 Controlli sugli enti del SSR ex art. 1, comma 3, del D.L. n. 174/2012 (art. 1, comma 170, della legge n. 266/2005)

Nella programmazione per il 2022 si è previsto di sottoporre a controllo ogni singolo Ente sanitario, con l'adozione di apposita delibera e di procedere a compendiare, ultimate le singole analisi, gli esiti delle verifiche in un referto idoneo a dar conto della situazione generale dell'assistenza sanitaria nell'ambito del territorio regionale. L'attività è in corso di svolgimento.

Peraltro, dalle prime due delibere licenziate in corso d'anno (controllo su Azienda Zero e IOV- Istituto Oncologico Veneto; deliberazioni n. 226 e 227/2022/PRSS), è venuto ad evidenza, in entrambi i casi, il superamento del limite fissato dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 2019 e, per lo IOV, anche il superamento dei limiti di spesa per alcune tipologie di personale, in particolare per le assunzioni con contratto a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, posto dall'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010.

5. I controlli sugli enti locali

In relazione al controllo sugli Enti locali, nell'anno 2022 la Sezione ha proseguito l'esame sugli enti campionati in precedenza, procedendo al controllo congiunto di più esercizi finanziari e correlati bilanci di previsione. È stato quasi del tutto ultimato l'esame, nell'ottica di un controllo di sistema, dei rendiconti 2017 e 2018 e dei bilanci di previsione 2017-2019 e 2018-2020, degli enti medesimi (per ogni Comune, in riferimento agli indicati documenti, è stata adottata un'unica deliberazione). È, altresì, a buon punto, l'esame dei rendiconti 2019 e 2020 e dei bilanci di previsione 2019-2021 e 2020-2022. Peraltro, in tal caso, le verifiche sono state condotte disgiuntamente, per esercizio finanziario e correlato bilancio di previsione. Sono state emesse n. 158 deliberazioni; n. 4 deliberazioni hanno riguardato l'analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, n. 2 quelli effettuati dai Comuni e/o Province e n. 2 quelli della Regione. Sono state emesse specifiche pronunce, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 1, del Tuel in quanto le criticità gestionali rilevate, benché non integranti fattispecie di gravi irregolarità sanzionabili nei termini di cui al successivo comma 3, sono comunque potenzialmente suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente. Esse hanno riguardato essenzialmente: 1. Il mancato rispetto dei termini di legge per l'approvazione del rendiconto e/o degli altri documenti fondamentali del ciclo di bilancio; Il reiterato ricorso all'istituto delle anticipazioni di tesoreria; 2. lo sforamento dei parametri di deficitarietà strutturale; 3. la

scarsa capacità di realizzare gli incassi di competenza. La maggior parte dei comuni esaminati presenta, infatti, un tasso di realizzazione delle entrate (rapporto tra le riscossioni in conto competenza e gli accertamenti) critico e/o basso; 4. la presenza di residui passivi vetusti, nonché l'emersione di una sensibile mole di residui di nuova formazione, sia attivi che passivi, nonostante il nuovo principio contabile della competenza cd. "potenziata"; 5. la scarsa capacità di acquisire entrate da recupero dell'evasione tributaria; 6. il mancato rispetto delle disposizioni in materia di tempestività dei pagamenti; 7. discrasie, di vario tipo, tra quanto riportato nei documenti contabili, nella Relazione dell'organo di revisione del Comune, e nella Relazione-Questionario inoltrata alla Sezione di controllo, nonché discrasie tra i dati inseriti in BDAP e quanto asserito dall'organo di revisione; 8. l'inadeguata quantificazione del fondo contenzioso e dei fondi vincolati\accantonati e/o destinati; 9. la carenza e/o il deficit di un adeguato sistema di monitoraggio per la governance dell'ente sugli organismi partecipati e le carenze nella doppia asseverazione dei rapporti debiti/crediti; 10. l'omesso accantonamento al fondo per le perdite degli organismi partecipati.

Tra le maggiori questioni affrontate, si evidenziano in particolare, quelle relative alla determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità – FCDE (tra le altre, Del. 99/2022/PRSE e Delib. 73/2022/PRSE, relativa al caso in cui l'Ente aveva conseguito l'equilibrio complessivo mediante eccedenza di parte capitale); all'esistenza di un equilibrio complessivo di bilancio negativo (ex plurimis, Del. 131/2022/PRSP); allo sforamento di parametri di deficitarietà (tra le altre, Del. 177/2022/PRSP; Del. 157/2022/PRSE), alla corretta adozione del Piano della Performance (n. 73/2022PRSE;); ai rapporti con gli organismi partecipati (Del. 224/2022/PRSP; Del. 169/2022/PRSE, con la quale è stato affermato che l'aggettivo "partecipate" di cui all'art. 21, comma 1, D. Lgs. 175/2016, sia inclusivo anche delle partecipazioni indirette, con conseguente applicazione dei precetti di cui all' art. 21 D. Lgs. 175/2016).

Nell'anno 2002 è stato approvato un **piano di riequilibrio pluriennale** (il primo per la Regione Veneto) prevedendosi una serie di raccomandazioni e richiami nella relativa deliberazione, n. 197/2022/PRSP. Nel medesimo atto la Sezione si è riservata la verifica sull'effettiva esecuzione del piano di riequilibrio, secondo la periodicità semestrale stabilita dall'articolo 243-quater, co. 6, Tuel, disponendo la trasmissione, a cura dell'organo di revisione dell'Ente delle relazioni semestrali.

6. Esame dei piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica

Nel 2022 è stato adottato il referto sullo stato della razionalizzazione delle società partecipate dagli enti territoriali del Veneto (riferito al 31/12/2020), con deliberazione n. 97/2022/GEST, condotto sui piani di revisione/razionalizzazione di n. 34 enti.

La Sezione ha ribadito la necessità di attuare, da parte degli enti considerati, un costante ed incisivo monitoraggio periodico sull'andamento delle società e degli altri organismi partecipati, nonché un più accurato esame degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, al fine di attuare le opportune azioni correttive, anche in relazione a possibili squilibri economico-finanziari, rilevanti per il bilancio dell'ente territoriale, e di accelerare le procedure di dismissione programmate. In particolare, è emerso che: a) in alcuni casi vi è stata una ritardata definizione di programmate alienazioni delle partecipazioni societarie o la presenza di procedure di liquidazione di società partecipate, avviate da tempo e non ancora concluse; b) il numero delle partecipazioni in via diretta ha fatto registrare una

riduzione di 8 unità, passando dalle 181 partecipazioni dirette che risultavano detenute dai medesimi enti selezionati all'esito della seconda revisione periodica, a n. 173; inoltre, nonostante per 55 casi fossero stati previsti interventi di razionalizzazione, 44 di questi risultavano ancora in programma o in corso di realizzazione nei provvedimenti relativi alla terza revisione periodica (concernente l'esercizio 2019); c) 18 società sulle 87 analizzate sono risultate in perdita al 31 dicembre 2020 (11 società su 18 sono passate da un risultato d'esercizio positivo nel 2019, ad uno negativo nell'esercizio 2020); la maggior parte delle società analizzate ha comunque evidenziato rilevanti difficoltà riscontrate nell'esercizio 2020, a causa del prolungarsi dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19; d) le società regionali a partecipazione diretta, per la quasi totalità di esse (7 su 8) hanno registrato un utile nel biennio 2019/2020, ad eccezione della società Veneto Innovazione S.p.a., che ha presentato un risultato negativo nel solo esercizio 2020. All'esito del referto la situazione è stata considerata nel complesso tendenzialmente positiva, pur essendosi riscontrate le criticità più sopra indicate.

7. Esame di atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP

Nel 2022 sono state esaminati n. 8 casi relativi all'art. 5 TUSP novellato. La Sezione ha sollevato questione di massima (Del. 135/2022/QMIG), definita dalle SS.RR. in sede di controllo con deliberazione n. 16/QMIG/2022, con l'affermazione, nel caso sottoposto all'esame, della competenza delle Sezioni Riunite medesime. Conseguentemente la Sezione Veneto, con successiva delibera 183/2022/PASP, ha dichiarato la propria incompetenza, in favore, appunto, delle Sezioni riunite in sede di controllo.

Ad analoghe conclusioni si è pervenuti con riferimento alle acquisizioni disposte dalle Università di Padova e Cà Foscari, alla luce dei principi elaborati dalle Sezioni Riunite (delibere n. 181 e 182/2022/PASP).

Con delibera n. 220/2022/PASP è stata valutata la conformità dell'atto deliberativo esaminato al disposto normativo, previo esame dei singoli requisiti e presupposti richiesti dalla norma medesima. Si sono formulate osservazioni e raccomandazioni, e si è ritenuto di dover esprimere una valutazione positiva nonostante: la motivazione carente in punto di sostenibilità finanziaria, riguardata dal punto di vista della situazione prospettica (economica, patrimoniale e finanziaria) della società in cui l'amministrazione intende acquisire partecipazioni; la non perfetta aderenza al dato normativo, dell'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità, poiché mancava una analisi su dati comparabili. Ciò, tenuto conto del livello di complessità e delle dimensioni finanziarie dell'iniziativa (di basso impatto economico), ritenendosi comunque assolto l'obbligo motivazionale e congrue le ragioni di convenienza addotte.

Gli altri casi esaminati hanno portato a pronunce di non luogo a provvedere, non rientrando gli atti pervenuti nella disciplina dettata dalla novella normativa, in quanto adottati prima della entrata in vigore della norma, sebbene trasmessi alla Sezione nella sua vigenza.

8. L'attività consultiva

La Sezione ha esaminato n. 30 richieste di parere, di cui n. 16 dichiarate ammissibili. Si riportano alcuni precedenti sulle materie attenzionate, suddivise per tipologia.

Società a partecipazione pubblica ed enti strumentali: 1. Del. n. 79/2022 relativa all'esclusione dal limite normativo sul trattamento accessorio del compenso attribuito al

componente del consiglio di amministrazione di una società partecipata, ritenuta possibile alla luce della provenienza totalmente esterna delle risorse trasferite all'Ente, pari al compenso attribuito al componente del consiglio di amministrazione della società, nella ricorrenza delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi; 2. Del. 110/2022/PAR relativa all'applicazione dell'art. 1, comma 718, della legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) nel caso in cui un Consigliere Comunale venga nominato componente dell'organo di amministrazione di una società partecipata indirettamente dal Comune di appartenenza. La Sezione, in conformità ad orientamento consolidato, ha statuito che la norma debba ritenersi applicabile ad ogni ipotesi di partecipazione societaria dell'ente locale, …. diretta o indiretta, maggioritaria o minoritaria", ritenendo altresì la norma di immediata applicazione, non necessitando di modifiche statutarie o di determinazioni di competenza dei soci, da assumersi quindi in sede assembleare.

Applicazione delle regole della contabilità armonizzata: Delib. 116/2022/PAR e Delib. 111/2022/PAR, entrambe relative alla possibilità di attingere all'avanzo libero ex art. 187, comma 2, lett. d), D. Lgs. 267/2000 per spese di assistenza profughi ucraini (la prima) e aumento dei costi dell'energia (la seconda). La Sezione ha ribadito che la quota "libera" dell'avanzo non si sottrae alla volontà del legislatore di conformarne la destinazione tanto alle finalità quanto alle priorità, puntualmente indicate, con l'obiettivo di garantire la necessaria salvaguardia degli equilibri di bilancio; ha escluso che lo stesso potesse essere destinato alle spese rappresentate più sopra, ma sottolineando, nel secondo dei casi esaminati, la possibilità di utilizzo delle risorse previste dal comma 6, dell'art. 13, d.l. n. 4/2022 come modificato dall'art. 37-ter, d.l. n. 21/2022, nei limiti e con le modalità indicate dalla norma.

Spese del personale: Del. 195/2022/PAR, concernente la possibilità per le Province di non conteggiare, per il calcolo finalizzato alla verifica del rispetto del tetto del trattamento accessorio annuale, le somme rimborsate dalla Regione per il personale distaccato presso di esse, sottraendo in tal modo detti importi dal calcolo del limite del trattamento economico di cui all'art. 23, c. 2, del D. lgs n. 75/2017 e all'art. 33, c. 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34. La Sezione ha ritenuto che, anche nell'ipotesi considerata, possa applicarsi quanto affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 23/QMIG/2017, in presenza dei presupposti nella stessa indicati, in considerazione della provenienza totalmente esterna delle risorse trasferite all'Ente, pari al trattamento accessorio del personale provinciale riassorbito nei ruoli regionali e poi distaccato presso l'Ente medesimo.

Entrate degli Enti: 1. Del. 109/2022/PAR, interpretazione della normativa riguardante i canoni a carico dei soggetti che utilizzano beni del patrimonio comunale (nella specie medici convenzionati con il SSR). È stata esclusa la gratuità laddove: 1) i medici utilizzatori/richiedenti il bene operino come professionisti, sia pure in regime di convenzione con il Sistema Sanitario regionale, e percepiscano dall'Ente convenzionato un rimborso forfettario delle spese di locazione e di gestione (utenze) dei locali adibiti a studi medici; 2) i predetti medici svolgano negli ambulatori di proprietà comunale anche visite specialistiche private, a vantaggio di soggetti diversi rispetto ai propri mutuati. 2. Delib. n.

21/2022/PAR, in ordine alla sussistenza del potere impositivo da parte dell'Ente locale in materia di TARI all'interno del perimetro di competenza dell'Autorità di sistema portuale. La Sezione, ricostruito il quadro normativo di riferimento, ha precisato che il D.Lgs. 03/04/2006, n. 152 e ss.mm.ii., recante Norme in materia ambientale, si presenta esaustivo in ordine alle competenze attribuite agli enti territoriali, dal momento che l'art. 177, comma 3, del medesimo decreto legislativo consente deroghe solo in forza di "disposizioni specifiche, particolari o complementari, conformi ai principi di cui alla parte quarta del presente decreto adottate in attuazione di direttive comunitarie che disciplinano la gestione di determinate categorie di rifiuti", "disposizioni specifiche" ravvisabili, per la particolare categoria dei rifiuti prodotti sulle navi, nella disciplina di cui al d.lgs. n. 197/2021, attuativo della direttiva (UE) n. 2019/883. Pertanto, è stata fornita risposta negativa al quesito.

9. Controllo sulla gestione

Va premesso che nel 2020 erano stati approvati: il controllo/referto sullo stato di avanzamento e di esecuzione dei lavori per la realizzazione della "Superstrada Pedemontana Veneta" (deliberazione n.182/2020/GEST) e il controllo-referto sulla salvaguardia della laguna di Venezia e sullo stato di esecuzione delle opere del Mo.S.E. (modello sperimentale elettro-meccanico) e del piano di gestione e di avviamento (deliberazione n. 196/2020/GEST).

Nel corso del 2021, per entrambi i referti, è stata espletata l'istruttoria in relazione alle misure consequenziali adottate, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Nel 2022 sono state adottate le apposite relazioni (cd. follow up), con i seguenti esiti:

Pedemontana (delibera n. 23/2022/GEST): a) sono stati rilevati ulteriori ritardi nell'andamento dei lavori (a fronte del termine ultimo di conclusione dei lavori contrattualmente previsto, ovvero l'11 settembre 2020, l'opera doveva essere terminata il 22 ottobre 2022 e posta in esercizio a fine 2022, o meglio, a inizio 2023, come successivamente comunicato dalla Regione- nota del 12.8.2022). La Sezione ha raccomandato, quindi, all'Amministrazione regionale di proseguire nell'attività di monitoraggio dei tempi di completamento delle opere e di agire ai sensi del TAC per l'applicazione delle sanzioni pecuniarie da ritardo; b) in merito ai profili di instabilità e incertezza relativi all'attendibilità del piano traffico e alla congruità economica del TAC rilevati nel precedente referto, la Sezione ha preso atto che, sulla base delle informazioni fornite, l'interconnessione con la A4 dovrebbe realizzarsi a marzo 2023 (ovvero a novembre 2023, come successivamente comunicato dalla Regione- nota del 12.8.2022, salva la possibilità di anticipare tale interconnessione a luglio 2023, come comunicato dalla società Brescia-Padova spa, gestore del tratto di A4 Brescia - Verona - Vicenza - Padova con nota del 4.8.2022); conseguentemente la Regione ad oggi quantifica in circa tre mesi il periodo di disallineamento dei tempi di realizzazione del raccordo rispetto all'entrata in esercizio della "Pedemontana Veneta". Essendo l'opera ancora in corso di realizzazione, verrà proseguito il controllo sulla gestione, inserendolo nella relativa programmazione, anche per il 2023 con l'adozione di un nuovo follow-up al completamento della stessa.

Salvaguardia: con delibera n. 38/2022GESTè stato approvato il follow up sulle opere della Salvaguardia. Nell'atto deliberativo, pur riconoscendosi che con il Settimo Atto Aggiuntivo è stato messo un primo punto fermo alla complessa situazione pregressa, oggetto di una miriade di Atti, attraverso la ricostruzione/ricognizione vuoi delle risorse assegnate e

contrattualizzate, vuoi del quadro economico dettagliato dei singoli Atti Attuativi, è stato evidenziato che non appaiono ancora risolti una serie di problemi da definire per la piena operatività del Sistema e, in particolare: a) il sistema di automazione delle barriere; b) il completamento degli impianti; c) all'operatività della Control room; d) l'allocazione della linea di manutenzione pesante; e) il completamento 79 degli inserimenti architettonici e paesaggistici; f) la realizzazione del Piano Europa. E' stato, del pari, osservato che la fase di avviamento successiva al completamento delle opere alle bocche di porto, non è compresa nel valore del "Sistema Mo.S.E." e pertanto, deve essere autonomamente disciplinata e finanziata, con specifico atto contrattuale e, ancora che, per dette attività il concedente è tenuto a procedere al rimborso dei soli costi analiticamente individuati nel Piano di Manutenzione e che, non esiste un atto di regolamentazione di tale attività, né si conoscono i relativi costi. E' stato, inoltre rimarcato, per l'aspetto relativo al finanziamento, che l'unico dato certo è contenuto nella disciplina normativa recata dall'art. 95 del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazione dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126 che, dopo aver istituito l'Autorità per la Laguna di Venezia, autorizza la spesa di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 per le attività di gestione e di manutenzione ordinaria e straordinaria del Mo.S.E., da coprirsi tramite indebitamento (art. 95, comma 17). Si, è , infine ricordato, che il complesso e dettagliato progetto di salvaguardia comprende un sistema integrato di opere che contempla tre contesti d'intervento rappresentati, rispettivamente, dalla difesa ambientale, dalla difesa dalle mareggiate (ricostruzione di 45 km di litorali e di 11 km di moli foranei), e dalla difesa dalle acque alte e che i tre ambiti di intervento, collegati strutturalmente tra di loro, richiedono una visione globale delle relazioni sistematiche, reciproche ed inscindibili, tra le attività di salvaguardia della laguna ed il sistema del Mo.S.E. posto che l'attuazione di una linea di intervento in assenza delle altre renderebbe, inevitabilmente parziale, e poco efficace l'azione di Salvaguardia. Tra le opere dirette alla difesa della Città dalle acque alte. È stata evidenziata la mancata esecuzione di una serie di interventi di rialzo delle rive, mediante muro di protezione; la necessità del definitivo completamento della rete fognaria nelle isole di Pellestrina e Sant'Erasmo, con l'installazione di un sistema di pompe adeguato alle dimensioni delle isole stesse; l'esigenza della completa attuazione del "Piano Morfologico della Laguna", che avrebbe dovuto disciplinare la ricalibratura dei canali lagunari, l'impiego dei sedimenti per la ricostruzione di velme e barene, la protezione delle barene in erosione, la rinaturalizzazione di aree lagunari bonificate, come nel caso delle casse di colmata, il sovralzo dei fondali per ridurre il moto ondoso e il loro consolidamento attraverso il trapianto di fanerogame.

Anche i lavori della Salvaguardia, ancora non conclusi, formeranno oggetto del controllo sulla gestione nella programmazione per l'anno 2023.