



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'udienza pubblica del 6 luglio 2018*

*composta dai seguenti magistrati:*

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Giampiero PIZZICONI	Consigliere relatore
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario

\*\*\*\*\*

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2017;

**VISTI** gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

**VISTO** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

**VISTA** la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

**VISTA** la legge 5 giugno 2003, n. 131;

**VISTO** il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

**VISTO** il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42";

**VISTA** la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del



principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”;

**VISTE** le deliberazioni n. 9/SEZAUT/2013/INPR, n. 14/SEZAUT/2014/INPR n. 1/SEZAUT/2018/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

**VISTE** le deliberazioni n. 7/SSRRCO/QMIG/13 e n.12/SSRRCO/INPR/17 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

**VISTO** il programma di lavoro 2018 della Sezione approvato con deliberazione n. 20/2018/INPR del 17 gennaio 2018;

**VISTI** la legge statutaria regionale 17 aprile 2012, n. 1; le leggi della Regione del Veneto: 29 novembre 2001, n. 35, “*Nuove norme sulla programmazione*”; 29 novembre 2001, n. 39, “*Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione*”; 3 dicembre 2016 n. 30, “*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*”; 30 dicembre 2016, n. 31, “*Legge di stabilità regionale 2017*”; 30 dicembre 2016, n. 32, “*Bilancio di previsione 2017-2019*”; 3 ottobre 2017, n. 35, “*Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2017-2019*”; la D.G.R. n. 1 del 10 gennaio 2017 di approvazione del “*Documento Tecnico di Accompagnamento al Bilancio di Previsione 2017-2019*”; la deliberazione del consiglio regionale del Veneto n. 135 del 26 settembre 2017 di approvazione “*Bilancio consolidato 2017. Individuazione dei componenti del Gruppo Regione del Veneto e del perimetro di consolidamento ai sensi del D.Lgs 118/2011*”; la L.R. 3 agosto 2017 n. 20, con la quale è stato approvato all’art. 12 “l’allegato Rendiconto consolidato comprendente i risultati della gestione del Consiglio regionale per l’esercizio finanziario 2016; il decreto del Segretario generale della Programmazione n. 1 del 13 gennaio 2017, con il quale sono stati approvati il Bilancio Finanziario Gestionale 2016-2018 ed il Bilancio Finanziario Gestionale 2017-2019 Capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario di cui all’art. 20, comma 1, del d.lgs. 118/2011;

**VISTA** la deliberazione della Giunta Regionale n. 8/DDL del 30 aprile 2018, recante il “*disegno di legge regionale “Rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2017”*”, con la quale è stata approvata la proposta di legge avente a oggetto il Rendiconto generale (conto del bilancio, stato patrimoniale e conto economico) della Regione del Veneto per l’esercizio finanziario 2017;

**VISTA** la nota n. 172649 del 10/05/2018 (acquisita in pari data al protocollo di questa Corte n. 5040) con la quale, ai fini del giudizio di parificazione previsto dall’art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, l’Amministrazione regionale ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo la proposta di Rendiconto generale (conto del bilancio, stato patrimoniale e conto economico) per l’esercizio finanziario 2017 e la delibera di Giunta regionale di approvazione del relativo disegno di legge;

**VISTE** le richieste istruttorie formulate alla Regione del Veneto, in particolare, con note prot. n. 4523 e n. 4527 del 20/04/2018, n. 4640 del 26/04/2018, n. 4663 del 27/04/2018, n. 4767 del 02/05/2018, n. 4934 e n. 4958 del 08/05/2018, n. 5041 del 10/05/2018, n. 5134 del 14/05/2018, n. 5342 del 18/05/2018 e n. 5473 del 24/05/2018;

**VISTE** le risposte fornite dalla Regione del Veneto, in particolare, con nota prot.



164366 del 04/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 4871 del 04/05/2018); nota prot. n. 166716 del 07/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 4925 del 07/05/2018); nota prot. n. 16962 del 07/05/2018 (acquisita al prot. n. 4927 del 07/05/2018); nota prot. n. 170781 del 09/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5006 del 09/05/2017); nota prot. n. 175636 del 14/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5122 del 14/05/2018); nota prot. n. 176540 del 14/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5133 del 14/05/2018); nota prot. n. 176704 del 14/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5141 del 14/05/2018); mail del 14/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5152 del 15/05/2018); mail del 14/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5186 del 15/05/2018); mail del 15/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5159 del 15/05/2018); nota prot. n. 179061 del 15/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5208 del 16/05/2018); mail del 18/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5347 del 18/05/2018); nota prot. n. 185458 del 21/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5382 del 21/05/2018); mail del 21/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5421 del 21/05/2018); mail del 21/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5448 del 23/05/2018); mail del 24/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5461 del 24/05/2018); mail del 24/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5482 del 25/05/2018); mail del 24/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5483 del 25/05/2018); mail del 24/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5484 del 25/05/2018); mail del 24/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5485 del 25/05/2018); mail del 25/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5549 del 28/05/2018); mail del 25/05/2018 (acquisita al prot. n. 5548 del 28/05/2018); nota prot. n. 197070 del 28/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5547 del 28/05/2018); mail del 28/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5550 del 28/05/2018); mail del 28/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5557 del 29/05/2018); nota prot. n. 198052 del 29/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5556 del 29/05/2018); mail del 29/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5563 del 29/05/2018); mail del 29/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5568 del 29/05/2018); mail del 29/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5573 del 29/05/2018); mail del 30/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5605 del 30/05/2018); mail del 30/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5606 del 30/05/2018); nota prot. n. 201965 del 30/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5615 del 31/05/2018); mail del 30/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5627 del 31/05/2018); mail del 31/05/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5643 del 01/06/2018); mail del 01/06/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5656 del 04/06/2018); mail del 01/06/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5659 del 04/06/2018); nota prot. n. 210273 del 04/06/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5688 del 05/06/2018); mail dell'11/06/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5788 del 12/06/2018); nota prot. n. 222725 del 12/06/2018 acquisita al prot. Cdc n. 5790 del 12/06/2018; mail del 12/06/2018 (acquisita al prot. Cdc n. 5791 del 12/06/2018); nota prot. n. 223367 del 12/06/2018 acquisita al prot. Cdc n. 5795 del 12/06/2018; nota prot. n. 223483 del 12/06/2018 acquisita al prot. Cdc n. 5794 del 12/06/2018; nota prot. n. 223586 del 12/06/2018 acquisita al prot. Cdc n. 5802 del 13/06/2018; nota prot. n. 225813 del 13/06/2018 acquisita al prot. Cdc n. 5819 del 13/06/2018;

**ESAMINATI** i chiarimenti forniti dalla Regione del Veneto in occasione dell'audizione del 25/05/2018 (verbale id n. 73099138 del 25/05/2018);

**RILEVATO** che alla Regione del Veneto e alla Procura regionale della Corte dei conti, a conclusione della fase istruttoria, è stata trasmessa - con note rispettivamente prot. n. 5961 e 5962 del 21 giugno 2018 - la bozza di Relazione contenente le risultanze del controllo;



**VALUTATE** le controdeduzioni della Regione, pervenute con nota protocollo n. 242083 del 26 giugno 2018 (acquisita in pari data al protocollo Cdc n. 6017);

**CONSIDERATI** gli esiti del contraddittorio con l'Amministrazione regionale, cui ha preso parte il Procuratore regionale della Corte dei conti, nell'adunanza tenutasi in data 28 giugno 2018;

**VALUTATE** altresì le controdeduzioni presentate dalla Amministrazione regionale in sede di contraddittorio e acquisite agli atti di questa Corte prot. n. 6044, 6047 e 6048 del 28 giugno 2018, nonché le ulteriori precisazioni pervenute con mail in pari data del pomeriggio, acquisite al prot. n. 6049 e 6050;

**VISTA** l'ordinanza n. 32 del 13 giugno 2018, con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha fissato per il giorno 6 luglio 2018, presso la sede della Prefettura di Venezia, la pubblica udienza per il giudizio di parificazione sul Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2017;

**UDITO** il relatore, Consigliere Giampiero Pizziconi;

**UDITO** il Pubblico ministero, nella persona del Procuratore regionale, Paolo Evangelista, che ha concluso chiedendo di voler parificare il Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2017, ad eccezione del canone di locazione finanziaria ed oneri accessori per l'acquisto dell'immobile denominato "ex Palazzo compartimentale FF.SS.", iscritto come stanziamento finale per euro 3.208.873,87 sul capitolo U100980;

**UDITO** il Presidente della Regione del Veneto, dott. Luca Zaia;

#### FATTO

Il Disegno di legge n. 8 del 30 aprile 2018, avente ad oggetto il Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2017, è stato presentato alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto il 10 maggio 2018, nelle componenti del Conto del bilancio, dello Stato patrimoniale e del Conto economico.

Quanto alla gestione di competenza, le risultanze del conto del bilancio, come nel dettaglio esplicitate dalle seguenti tabelle, hanno evidenziato che:

- 1) **nel bilancio di previsione 2017**, la Regione del Veneto aveva iscritto previsioni finali di entrata per euro 18.323.603.675,24 e stanziamenti finali di spesa per euro 18.413.644.580,10, con un saldo finale degli equilibri pari a euro -90.040.904,86, corrispondente al disavanzo tecnico derivante dal riaccertamento straordinario dei residui di cui alle DGR n. 1853 del 10 dicembre 2015 e n. 967 del 29 giugno 2016; tra le spese, aveva iscritto il dato definitivo del disavanzo di amministrazione pregresso, determinato in sede di rendiconto 2016, pari ad euro 1.335.417.431,16, oltre ad euro 1.532.844.891,84 relativi al fondo anticipazione di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013;
- 2) **nel rendiconto 2017**, risultano accertate complessivamente entrate per euro **14.212.411.602,29** ed impegnate spese per euro **13.738.956.299,07**;
- 3) il quadro degli equilibri di bilancio a rendiconto 2017 evidenzia un saldo negativo per euro **796.328.850,11**;



4) il **fondo cassa** è diminuito di euro 208.676.859,81, passando da euro 1.103.193.053,97 all'1 gennaio 2017 ad euro **894.516.194,16** al 31 dicembre 2017; il conto del Tesoriere risulta allegato al DDL di rendiconto;

5) i **residui attivi** al 31 dicembre 2017 sono pari ad euro **5.669.422.865,16**;

6) i **residui passivi** al 31 dicembre 2017 sono pari ad euro **5.711.293.653,35**;

7) il **fondo pluriennale vincolato** iscritto tra le entrate 2017 risulta pari ad euro **361.779.250,39**, mentre il fondo pluriennale vincolato di spesa, da riportare in entrata nel bilancio di previsione 2018, è pari ad euro **496.729.355,13**;

8) il **risultato di amministrazione** al 31 dicembre 2017 è positivo per euro **355.916.050,84**; tuttavia l'obbligo di costituire quote accantonate e quote vincolate per un importo superiore al risultato medesimo determina la necessità di dare copertura nel bilancio di previsione 2018 ad un **disavanzo** di euro **2.552.790.266,27**;

9) lo Stato patrimoniale, al 31 dicembre 2017, ha esposto le seguenti risultanze:

- totale attività: euro **10.310.150.275,99**;
- totale passività: euro **8.437.096.368,30**;
- patrimonio netto euro **1.873.053.907,69**, di cui fondo di dotazione euro **421.067.548,60**, risultato di esercizio euro **592.084.149,08**, riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali euro **859.809.304,26**, e altre riserve indisponibili euro **92.905,75**;

10) il Conto Economico, al 31 dicembre 2017, ha esposto le seguenti risultanze:

risultato di esercizio: euro **592.084.149,08**, di differenza fra componenti positivi e negativi della gestione euro **559.453.155,33**, totale proventi ed oneri finanziari euro **-55.733.580,06**, rettifiche euro **18.463.251,40**, totale proventi ed oneri straordinari euro **79.484.628,82** ed imposte da detrarre euro **9.583.306,41**;

11) nel 2017, in base ai dati pervenuti dall'Amministrazione, la Regione ha rispettato i vincoli di bilancio e conseguito il rispetto degli obiettivi di saldo ai sensi dell'art. 1, commi 463 e ss. della Legge n. 232/2016;

12) in base ai dati pervenuti dall'Amministrazione, emerge un **indebitamento** pari ad euro **2.563.847.260**, di cui euro 1.074.815.727 per mutui e obbligazioni, euro 1.453.444.605 per anticipazioni di liquidità, e un importo pari ad euro 35.586.928 quali oneri derivanti dalla locazione finanziaria del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo compartimentale FF.SS."

Nel dettaglio:



## CONTO DEL BILANCIO

**Tabella 1**  
**Gestione di competenza**

TITOLI ENTRATA	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI FINALI	ACCERTAMENTI
1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIB. E PEREQ.	9.454.705.300,00	9.680.613.169,87	9.763.898.305,33
2- TRASFERIMENTI CORRENTI	749.011.732,28	1.209.688.370,13	1.177.271.140,18
3 - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	386.121.129,56	448.696.063,88	452.360.035,77
4 - ENTRATE IN CONTO CAPITALE	331.268.180,51	627.843.939,85	420.471.870,22
5 - ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	220.465.047,37	220.551.373,30	80.403.866,73
6 - ACCENSIONE PRESTITI	1.648.157.540,87	1.370.605.431,16	34.053.627,68
9 - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	2.603.570.000,00	2.670.397.802,25	2.283.952.756,38
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>15.393.298.930,59</b>	<b>16.228.396.150,44</b>	<b>14.212.411.602,29</b>

TITOLI SPESA	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI FINALI	IMPEGNI
1 - SPESE CORRENTI	10.324.527.428,78	11.259.840.419,75	10.700.129.044,57
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	654.085.851,76	1.301.241.941,73	586.344.125,15
3 - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	211.268.675,37	207.290.495,44	62.740.400,63
4 - RIMBORSO PRESTITI	1.600.178.492,93	1.600.178.492,93	105.789.972,34
7 - USCITE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	2.603.570.000,00	2670.397.802,25	2.283.952.756,38
<b>Totale SPESA</b>	<b>15.393.630.448,84</b>	<b>17.038.949.151,74</b>	<b>13.738.956.299,07</b>

**Tabella 2**  
**Gestione di cassa**

TITOLI ENTRATA	RISCOSSIONI COMPETENZA	RISCOSSIONI RESIDUI	RISCOSSIONI TOTALI
1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIB. E PEREQ.	8.029.338.443,45	2.620.657.881,89	10.649.996.325,34
2- TRASFERIMENTI CORRENTI	727.292.833,40	164.319.574,68	891.612.408,08
3 - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	434.627.505,29	238.202.470,59	672.829.975,88
4 - ENTRATE IN CONTO CAPITALE	242.861.483,98	227.305.129,27	470.166.613,25
5 - ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	69.694.996,00	23.002.378,46	92.697.374,46
6 - ACCENSIONE PRESTITI	0,00	13.163.536,28	13.163.536,28
9 - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	2.253.919.480,85	75.909.017,48	2.329.828.498,33
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>11.757.734.742,97</b>	<b>3.362.559.988,65</b>	<b>15.120.294.731,62</b>

TITOLI SPESA	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI RESIDUI	PAGAMENTI TOTALI
1 - SPESE CORRENTI	9.882.398.279,27	1.308.695.392,19	11.191.093.671,46
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	349.572.921,80	333.414.559,87	682.987.481,67



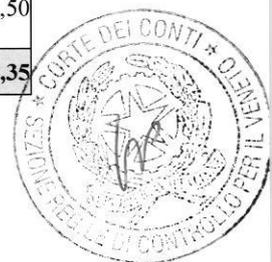
TITOLI SPESA	PAGAMENTI COMPETENZA	PAGAMENTI RESIDUI	PAGAMENTI TOTALI
3 - SPESE PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	61.887.609,69	5.592.047,67	67.479.657,36
4 - RIMBORSO PRESTITI	105.789.972,34	0,00	105.789.972,34
7 - USCITE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	738.786.509,77	2.542.834.298,83	3.281.620.808,60
<b>Totale SPESA</b>	<b>11.138.435.292,87</b>	<b>4.190.536.298,56</b>	<b>15.328.971.591,43</b>

	COMPETENZA	RESIDUI	TOTALE
<b>CASSA INIZIALE</b>			<b>1.103.193.053,97</b>
SALDO RISCOSSIONI - PAGAMENTI	619.299.450,10	-827.976.309,91	<b>-208.676.859,81</b>
<b>CASSA FINALE</b>			<b>894.516.194,16</b>

**Tabella 3**  
**Gestione dei residui**

TITOLI ENTRATA	RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	RIACCERTAM. RESIDUI	RISCOSSIONI SU RESIDUI	RESIDUI DA COMPETENZA	RESIDUI FINALI
1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUT., CONTRIB. E PEREQUATIVE	4.579.228.460,73	-13.433.264,84	2.620.657.881,89	1.734.559.861,88	3.679.697.175,88
2- TRASFERIMENTI CORRENTI	1.002.159.896,84	-2.079.687,46	164.319.574,68	449.978.306,78	1.285.738.941,48
3 - ENTRATE EXTRATRIBUT.	264.370.429,63	-4.594.153,53	238.202.470,59	17.732.530,48	39.306.335,99
4 - ENTRATE IN CONTO CAPITALE	593.177.893,72	-3.399.669,07	227.305.129,27	177.610.386,24	540.083.481,62
5 - ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZ.	48.398.719,77	-5.492.835,22	23.002.378,46	10.708.870,73	30.612.376,82
6 - ACCENSIONE PRESTITI	41.729.107,45	-527.625,94	13.163.536,28	34.053.627,68	62.091.572,91
9 - ENTRATE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	78.331.786,35	-563.063,94	75.909.017,48	30.033.275,53	31.892.980,46
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>6.607.396.294,49</b>	<b>-30.090.300,00</b>	<b>3.362.559.988,65</b>	<b>2.454.676.859,32</b>	<b>5.669.422.865,16</b>

TITOLI SPESA	RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	RIACCERTAM. RESIDUI	PAGAMENTI SU RESIDUI	RESIDUI DA COMPETENZA	RESIDUI FINALI
1 - SPESE CORRENTI	2.095.532.969,29	-14.622.393,56	1.308.695.392,19	817.730.765,30	1.589.945.948,84
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	813.421.283,20	-33.161.941,89	333.414.559,87	236.771.203,35	683.615.984,79
3 - SPESE PER INCREMENTO ATT. FINANZIARIE	46.194.618,81	-15.557.776,86	5.592.047,67	852.790,94	25.897.585,22
4 - RIMBORSO PRESTITI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7 - USCITE PER CONTO TERZI E PARTITE DI GIRO	4.409.509.540,72	-7.354,00	2.542.834.298,83	1.545.166.246,61	3.411.834.134,50
<b>Totale SPESA</b>	<b>7.364.658.412,02</b>	<b>-63.349.466,31</b>	<b>4.190.536.298,56</b>	<b>2.600.521.006,20</b>	<b>5.711.293.653,35</b>



**Tabella 4**  
**Residui reimputati**

TITOLO	RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI AL 2018	RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI AL 2019	RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI AL 2020 E SS.	TOTALE
1 - ENTRATE CORRENTI DI NATURA TRIBUTARIA, CONTRIB. E PEREQUATIVA	0,00	0,00	0,00	0,00
2- TRASFERIMENTI CORRENTI	1.083.600,34	0,00	492,88	1.084.093,22
3 - ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	0,00	0,00	0,00	0,00
4 - ENTRATE IN CONTO CAPITALE	72.999.299,70	11.361.281,95	1.160.080,44	85.520.662,09
5 - ENTRATE DA RIDUZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0,00	0,00	0,00	0,00
6 - ACCENSIONE PRESTITI	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>74.082.900,04</b>	<b>11.361.281,95</b>	<b>1.160.573,32</b>	<b>86.604.755,31</b>

TITOLO	RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI AL 2018	RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI AL 2019	RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI AL 2020 E SS.	TOTALE
1 - SPESE CORRENTI	20.778.604,95	16.207,34	4.492,88	20.799.305,17
2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	212.440.810,07	43.540.260,48	7.913.488,68	263.894.559,23
3 - SPESE PER INCREMENTO ATT. FINANZIARIE	3.886.890,31	0,00	0,00	3.886.890,31
<b>Totale SPESA</b>	<b>237.106.305,33</b>	<b>43.556.467,82</b>	<b>7.917.981,56</b>	<b>288.580.754,71</b>

**Tabella 5**  
**Fondo Pluriennale Vincolato**

FPV al 31/12/2017	parte corrente	parte capitale	FPV totale
Fondo Pluriennale Vincolato iscritto in entrata	110.338.506,11	251.440.744,28	361.779.250,39
Fondo Pluriennale Vincolato iscritto in spesa	110.794.883,87	385.934.471,26	496.729.355,13



**Tabella 6**  
**Risultato di amministrazione**

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE				894.516.194,16
RESIDUI ATTIVI	(+)	3.214.746.005,84	2.454.676.859,32	5.669.422.865,16
RESIDUI PASSIVI	(-)	3.110.772.647,15	2.600.521.006,20	5.711.293.653,35
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO	(-)			496.729.355,13
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2017 (A)</b>	<b>(=)</b>			<b>355.916.050,84</b>
<b>Parte accantonata</b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2017				441.001.607,83
Accantonamento residui radiati a finanziamento regionale al 31/12/2017				40.615.973,66
Accantonamento residui radiati a finanziamento vincolato al 31/12/2017				41.826.002,86
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti				1.493.566.894,64
Fondo perdite società partecipate				0
Fondo contenzioso				9.414.757,36
Fondo garanzie per la concessione di fidejussioni				1.105.000,00
Tassa automobilistica da restituire allo Stato L. 296/2006, art. 1				67.000.000,00
Fondo copertura conguagli effettuati dallo Stato per recupero gettiti manovre fiscali D.L. 112/2008 art.77 quater				12.600.000,00
Altri accantonamenti				0,00
<b>Totale parte accantonata (B)</b>				<b>2.107.130.236,35</b>
<b>Parte vincolata</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				75.657.776,83
Vincoli derivanti da trasferimenti				624.589.393,60
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				101.328.910,33
Altri vincoli				0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>				<b>801.576.080,76</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>				
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>				<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>				<b>-2.552.790.266,27</b>



# CONTO DEL PATRIMONIO

**Tabella 7**  
**Estratto Stato Patrimoniale**

STATO PATRIMONIALE	2017	2016
<b>ATTIVITA'</b>		
A) CREDITI VS. STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE	-	-
<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>	<b>4.211.655.097,00</b>	<b>2.087.525.097,23</b>
B) I Immobilizzazioni immateriali	95.763.433,09	30.351.877,66
B) II e III Immobilizzazioni materiali	1.477.464.641,56	1.174.677.263,56
B) IV Immobilizzazioni finanziarie	2.638.427.022,35	882.495.956,01
<b>C) ATTIVO CIRCOLANTE</b>	<b>6.097.191.552,12</b>	<b>7.361.522.749,98</b>
C) I Rimanenze		-
C) II Crediti	5.182.687.081,64	6.231.545.547,40
C) III Attività Finanziarie che costituiscono immobilizzi	-	-
C) IV Disponibilità liquide	914.504.470,48	1.129.977.202,58
<b>D) RATEI E RISCONTI</b>	<b>1.303.626,87</b>	<b>1.135.185,96</b>
<b>TOTALE ATTIVO</b>	<b>10.310.150.275,99</b>	<b>9.450.183.033,17</b>
<b>PASSIVITA'</b>		
<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>	<b>1.873.053.907,69</b>	<b>-722.089.744,60</b>
A) I Fondo di dotazione	421.067.548,60	-1.457.709.476,72
A) II Riserve	859.902.210,01	202.230.164,43
A) III Risultato d'Esercizio	592.084.149,08	533.389.567,69
<b>B) FONDO RISCHI E ONERI</b>	<b>90.119.757,36</b>	<b>122.740.656,34</b>
<b>C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>D) DEBITI</b>	<b>8.339.726.274,33</b>	<b>10.043.395.967,86</b>
<b>E) RATEI E RISCONTI</b>	<b>7.250.336,61</b>	<b>6.136.153,57</b>
<b>TOTALE PASSIVO</b>	<b>10.310.150.275,99</b>	<b>9.450.183.033,17</b>
<b>CONTI D'ORDINE</b>		
1) Impegni su esercizi futuri	489.675.149,30	355.643.096,82
2) Beni di terzi in uso	473.323.377,26	381.525.813,41
3) Beni dati in uso a terzi		
4) Garanzie prestate a amministrazioni pubbliche		
5) Garanzie prestate a imprese controllate	101.200.000,00	101.200.000,00
6) Garanzie prestate a imprese partecipate		
7) Garanzie prestate a altre imprese	2.009.683,57	2.009.683,57
<b>TOTALE CONTI D'ORDINE</b>	<b>1.066.208.210,13</b>	<b>840.378.593,80</b>



**Tabella 8**  
**Estratto Conto Economico**

<b>CONTO ECONOMICO</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>
Totale componenti positivi della gestione	11.807.865.424,73	11.669.775.698,19
Totale componenti negativi della gestione	11.248.412.269,40	11.042.477.099,56
<b>Differenza tra componenti positivi e negativi della gestione</b>	<b>559.453.155,33</b>	<b>627.298.598,63</b>
Totale proventi finanziari	1.437.320,36	1.853.923,60
ed oneri finanziari	57.170.900,42	58.398.153,16
<b>Totale proventi ed oneri finanziari</b>	<b>-55.733.580,06</b>	<b>-56.544.229,56</b>
<b>Totale rettifiche finanziarie</b>	<b>18.463.251,40</b>	<b>6.231.118,88</b>
Totale proventi straordinari	124.914.431,28	134.712.158,95
Totale oneri straordinari	45.429.802,46	168.593.309,04
<b>Totale Proventi ed oneri straordinari</b>	<b>79.484.628,82</b>	<b>-33.881.150,09</b>
<b>Risultato prima delle imposte</b>	<b>601.667.455,49</b>	<b>543.104.337,86</b>
Imposte	9.583.306,41	9.714.770,17
<b>Risultato dell'Esercizio</b>	<b>592.084.149,08</b>	<b>533.389.567,69</b>

## VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

**Tabella 9**  
**Verifica rispetto degli obiettivi di saldo 2017**

<b>RISULTATI 2017</b>		<b>Dati di competenza finanziaria</b>
A	fondo pluriennale vincolato di entrata	321.514
B+C+ D+E+F	entrate finali	11.991.167
G	totale spazi finanziari acquisiti	51.666
H+I+L	spese finali	11.938.484
M	totale spazi finanziari ceduti	0
N	spazi acquisiti non utilizzati	0
<b>O</b>	<b>saldo tra entrate e spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (O=A+B+C+D+E+F+G-H-I-L-M-N)</b>	<b>425.863</b>
<b>P</b>	<b>obiettivo di saldo</b>	<b>223.901</b>
<b>Q</b>	<b>differenza tra il saldo tra entrate e spese finali netto e obiettivo (Q=O-P)</b>	<b>201.962</b>

(dati in migliaia di euro)

## DIRITTO

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione consiste nella verifica della regolarità amministrativo-contabile di tutte le operazioni sottostanti il Conto del bilancio, lo Stato patrimoniale e il Conto economico, al fine di dare giuridica certezza alle risultanze di bilancio, attraverso un sistema che garantisca l'affidabilità dei conti. Ciò impone un'ampia ed articolata serie di controlli e di riscontri di regolarità contabile e finanziaria finalizzata alla "verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento



e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti” (art. 1, co. 3, d.l. n. 174/2012). L'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione è, di conseguenza, “l'accertamento dell'equilibrio finanziario complessivo dell'ente” (Corte costituzionale sent. n. 181/2015).

A conclusione della complessa ed articolata attività istruttoria, delle verifiche compiute e della valutazione delle controdeduzioni formulate dall'Amministrazione regionale è emerso quanto di seguito indicato.

#### **A) In relazione al Conto del bilancio:**

- in base ai dati di rendiconto 2017 e a quelli pervenuti in sede istruttoria dall'Amministrazione, risultano rispettati i vincoli di bilancio e risulta conseguito il rispetto degli obiettivi di saldo ai sensi dell'art. 1, commi 463 e ss. della Legge n. 232/2016;

- il quadro degli equilibri di bilancio a rendiconto 2017 evidenzia un saldo negativo per euro **796.328.850,11**, conseguente alla mancata assunzione del mutuo a pareggio autorizzato per la copertura del disavanzo pregresso;

- il saldo della gestione di competenza dell'esercizio 2017, pari alla differenza tra il totale degli accertamenti e il totale degli impegni, è positivo per euro **473.455.303,22**;

- in relazione alla gestione di cassa, le risultanze del conto del Tesoriere, allegato al DDL di rendiconto, confermano la coincidenza tra i dati contenuti nel documento del Tesoriere e i dati risultanti dal rendiconto;

- risultano osservati nell'esercizio 2017 i vincoli di spesa per il personale a tempo indeterminato, di cui all'art. 1, commi 557 e 557-quater della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ss.mm.ii., e per il lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28 del decreto legge 21 maggio 2010 n.78, convertito in legge 30 luglio 2010 n. 122 e ss.mm.ii.;

- in base ai dati forniti dall'Amministrazione, risultano formalmente rispettati i limiti legali dell'indebitamento, ferma restando la criticità di seguito evidenziata: trattasi della posta contabile relativa ad un flusso in uscita a carico del bilancio regionale destinato al pagamento di canoni ed oneri riconducibili ad una operazione di indebitamento sostanziale la cui criticità era stata già oggetto di mancata parifica nel corso del giudizio sui rendiconti regionali per il 2015 e il 2016. Si fa riferimento in particolare al corrispettivo del leasing finanziario stipulato dalla Regione con la BIIS SpA per l'acquisto dell'immobile denominato “Palazzo della Regione” ex Compartimentale FF.SS., sito in Venezia. Questa Sezione, come già affermato con le proprie deliberazioni di parifica dei rendiconti regionale 2015 e 2016, rispettivamente n. 360/2016/PARI e n. 422/2017/PARI, conferma che il suddetto leasing costituisce, nella sostanza, un'operazione di finanziamento/indebitamento. Ciò in ossequio ai criteri forniti dalle SS.RR. della Corte dei conti (deliberazione n. 49/2011/CONTR) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 26/SEZAUT/2016/QMIG), secondo cui deve essere attribuita rilevanza decisiva, ai fini della classificazione, in termini di indebitamento, delle operazioni di leasing finanziario poste in essere dalle amministrazioni pubbliche, alle ragioni economico-finanziarie sottese alle medesime ed alla collocazione dei tre rischi individuati dall'Eurostat (decisione dell'11 febbraio 2004), nell'ambito del rapporto tra



contraente privato e contraente pubblico, con la conseguente applicazione, ai fini della corretta contabilizzazione in bilancio, del c.d. metodo finanziario. L'operazione è stata posta in essere direttamente dalla Regione, nell'esclusivo interesse della stessa e con impiego di risorse provenienti dal bilancio regionale. Dette risorse, per quanto attiene al capitolo in oggetto, anche nella gestione 2017, seppur correttamente computate dalla Regione nel calcolo del rispetto del vincolo quantitativo all'indebitamento, risultano erroneamente allocate in partite contabili di spesa corrente come segue: uscita, Titolo I, capitolo 100980, Missione "Servizi generali istituzionali e di gestione" per euro 3.208.873,87;

**B) In relazione allo Stato patrimoniale:**

- è stata rappresentata la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, pari ad euro 1.873.053.907,69, sulla base dei criteri di iscrizione e valutazione di cui al principio applicato della contabilità economico-patrimoniale enunciato all'Allegato n. 4/3, D.lgs. 118/2011.

**C) In relazione al Conto Economico:**

- è stato rappresentato il risultato al termine dell'esercizio, pari ad euro 592.084.149,08, sulla base dei criteri di iscrizione e valutazione di cui al principio applicato della contabilità economico-patrimoniale enunciato all'Allegato n. 4/3, D.lgs. 118/2011.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, sulla base dei dati acquisiti e nei limiti delle verifiche effettuate, sentito il Pubblico Ministero:

PARIFICA il rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017, ad eccezione della posta del conto del bilancio, relativa al canone di locazione finanziaria ed oneri accessori per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "ex Palazzo compartimentale FF.SS.", iscritta come stanziamento finale sul capitolo U100980 per euro 3.208.873,87.

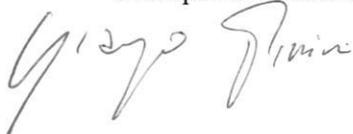
APPROVA l'annessa Relazione, che costituisce parte integrante della presente Delibera, elaborata ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, richiamando le osservazioni ivi formulate, propositive delle necessarie misure correttive;

DISPONE che copia della presente decisione, con l'unita Relazione, sia trasmessa al Presidente della Giunta regionale del Veneto e al Consiglio regionale del Veneto.

Così deciso in Venezia, nella Camera di consiglio del giorno 6 luglio 2018.

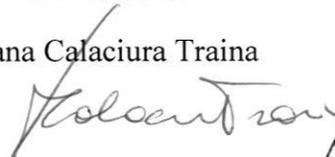
Il Magistrato relatore

Giampiero Pizziconi



Il Presidente

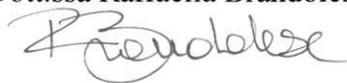
Diana Calaciura Traina



Depositata in Segreteria il 30/07/2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Dott.ssa Raffaella Brandolese





**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO**

**RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA  
DECISIONE DI PARIFICA SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE DEL VENETO  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017**

*(Art. 1, comma 5, Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, in Legge 7 dicembre 2012, n. 213 e art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti)*

**APPROVATA CON DELIBERAZIONE N. 266/2018/PARI**



**CORTE DEI CONTI**



---

**PRESIDENTE:**

Diana CALACIURA TRAINA

**MAGISTRATO RELATORE:**

Consigliere Giampiero PIZZICONI

**MAGISTRATI ISTRUTTORI:**

Consigliere Maria Laura PRISLEI

Consigliere Tiziano TESSARO

Consigliere Amedeo BIANCHI

Primo Referendario Francesca DIMITA

Primo Referendario Elisabetta USAI

**DIREZIONE AMMINISTRATIVA:**

Raffaella BRANDOLESE

**FUNZIONARI REVISORI:**

Mara AGOSTINI

Alessia BOLDRIN

Caterina BORELLA

Clarissa BROLLO

Luca CASTELLARO

Luigi LUONGO

Michela PENZO

Letizia ROSSINI

Anna SAMBO

Alessandra TORRESAN

**EDITING:**

Dino VOLPATO



## INDICE

<b>ELENCO PRINCIPALI ACRONIMI.....</b>	<b>I</b>
<b>PREMESSA E NOTA METODOLOGICA.....</b>	<b>1</b>
<b>SINTESI.....</b>	<b>7</b>
Programmazione finanziaria.....	7
Analisi complessiva della gestione finanziaria ed equilibri di bilancio.....	10
Indebitamento e strumenti derivati.....	18
Spesa di personale.....	23
Conto del Tesoriere.....	28
Stato patrimoniale.....	29
Conto economico.....	33
Analisi dei conti nel settore sanità.....	36
Rendiconto e Bilancio consolidato. Partecipate regionali.....	42
<b>1 PROGRAMMAZIONE.....</b>	<b>49</b>
1.1 La programmazione nel quadro normativo stabilito dal D.Lgs. 118/2011.....	49
1.2 Programmazione e accountability.....	52
1.3 La programmazione regionale e gli strumenti di autonomia programmatoria....	53
1.4 I rilievi contenuti nelle precedenti decisioni di parifica.....	54
1.5 La persistente discrasia tra previsioni contenute nel D.Lgs. n. 118/2011 e l'impianto programmatico regionale.....	55
1.6 La nuova previsione normativa della legge regionale n. 15 del 20 aprile 2018....	58
1.7 I contenuti specifici.....	60
1.8 I tempi di adozione e di trasmissione.....	63
1.9 Controdeduzioni della Regione del Veneto.....	65
1.10 Considerazioni conclusive.....	67
<b>2 ANALISI COMPLESSIVA DELLA GESTIONE FINANZIARIA ED EQUILIBRI DI BILANCIO.....</b>	<b>70</b>
2.1 Il quadro normativo di riferimento.....	70
2.1.1 La modifica dell'art. 97 Cost.: i nuovi principi dell'"equilibrio dei bilanci" e di "sostenibilità del debito pubblico".....	72

2.1.2	L'attuazione dei principi con la normazione ordinaria. Il Decreto Legge n. 174/2012 e la legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio .....	73
2.1.3	Le successive modifiche intervenute .....	77
2.1.4	La latitudine della verifica da parte della Corte dei conti nella normativa sull'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011) e nei rapporti con la disciplina di legge ordinaria sugli equilibri di bilancio .....	80
2.2	Le risultanze del rendiconto 2016 e gli effetti sul bilancio di previsione 2017 - Le osservazioni già formulate dalla Corte dei conti in sede di parifica 2016.....	86
2.3	Gli equilibri nel bilancio di previsione 2017 .....	88
2.3.1	Gli equilibri nel bilancio di previsione iniziale .....	88
2.3.1.1	Il disavanzo ex art. 2 legge regionale dicembre 2016, n. 32.....	92
2.3.1.2	Il Fondo anticipazioni di liquidità .....	94
2.3.1.3	I mutui autorizzati .....	97
2.3.2	Gli equilibri finali del bilancio 2017 .....	98
2.3.2.1	L'evoluzione finale degli equilibri di competenza.....	98
2.3.2.2	Le variazioni del Fondo Pluriennale Vincolato .....	102
2.3.2.3	L'utilizzo di quote vincolate del risultato di amministrazione .	107
2.4	Gli equilibri a rendiconto 2017 .....	113
2.4.1	Gli equilibri e i saldi principali .....	113
2.4.2	La gestione di competenza .....	116
2.4.3	La gestione di cassa .....	118
2.4.3.1	La gestione di cassa in conto competenza .....	118
2.4.3.2	La tempestività dei pagamenti.....	119
2.4.3.3	La gestione di cassa in conto residui .....	121
2.5	La gestione dei residui e il risultato di amministrazione .....	122
2.5.1	Il quadro generale della gestione dei residui.....	122
2.5.2	L'andamento dei residui attivi (al netto delle contabilità speciali o partite di giro).....	123
2.5.3	L'andamento dei residui passivi (al netto delle contabilità speciali o partite di giro) .....	129
2.5.4	L'analisi dei residui al netto del perimetro sanitario.....	133

2.5.5	L'eliminazione dei residui passivi ex art. 51 L.R. n. 39/2001 .....	134
2.5.6	Il risultato di amministrazione e il disavanzo da ripianare.....	140
2.5.7	Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).....	144
2.6	I vincoli di finanza pubblica.....	147
2.7	Considerazioni conclusive .....	151
<b>3</b>	<b>INDEBITAMENTO E STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI.....</b>	<b>153</b>
3.1	L'indebitamento.....	153
3.1.1	Quadro normativo.....	153
3.1.2	Le poste contabili dell'indebitamento: raffronto tra bilancio di previsione e assestato .....	159
3.1.3	Lo stato dell'indebitamento regionale .....	164
3.1.4	L'utilizzo dell'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013 .....	169
3.1.5	Il rispetto dei limiti quantitativi all'indebitamento nell'anno 2017 da parte della Regione del Veneto .....	171
3.1.6	Debito autorizzato e non contratto - I c.d. "mutui a pareggio" .....	177
3.1.6.1	Il quadro normativo.....	178
3.1.6.2	La condizione delle esigenze di cassa per l'effettiva assunzione di mutui.....	180
3.1.6.3	Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto.....	181
3.1.6.4	Le regole dettate dall'armonizzazione contabile.....	182
3.1.6.5	La disciplina dell'art. 40 del dlgs. 118/2011.....	183
3.1.6.6	Il disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto.....	185
3.1.6.7	La specialità e atipicità del disavanzo da debito autorizzato e non contratto.....	188
3.1.6.8	Le altre condizioni.....	192
3.1.6.9	Mutui autorizzati e non contratti: Legge di bilancio, assestato e rendiconto 2017 della Regione Veneto.....	194
3.1.7	Indebitamento contratto nell'esercizio 2017 .....	196
3.2	Gli strumenti finanziari derivati.....	198
3.2.1	Quadro normativo di riferimento .....	198
3.2.2	I contratti derivati in essere.....	201
3.2.3	<i>Fair Value</i> : raffronto tra passività sottostanti e strumenti a copertura.....	210

3.2.3.1	Differenziali scambiati e costo del debito .....	211
3.2.3.2	Tasso costo finale sintetico presunto a carico della Regione .....	213
3.3	Considerazioni conclusive .....	216
<b>4</b>	<b>SPESA DEL PERSONALE.....</b>	<b>218</b>
4.1	Il quadro normativo di riferimento.....	218
4.2	L'oggetto della verifica da parte della Sezione .....	223
4.3	Consistenza del personale della Regione del Veneto nel 2017 .....	224
4.4	La programmazione triennale del fabbisogno di personale nella Regione del Veneto.....	227
4.4.1	La capacità assunzionale nel 2017 .....	228
4.5	Il rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e personale del comparto .....	231
4.6	La dimostrazione del rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa per il personale .....	232
4.6.1	Il quadro normativo di riferimento.....	232
4.6.2	L'analisi dei dati forniti dalla Regione del Veneto .....	238
4.6.3	Il computo delle voci rilevanti ai fini del calcolo .....	238
4.6.4	In particolare: la verifica della riduzione di spesa del personale (art. 1, comma 557, L. 296/2006) .....	241
4.7	Incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente - I dati forniti dalla Regione del Veneto.....	245
4.8	Rispetto dei limiti della spesa relativa alle forme flessibili .....	250
4.9	Contenimento delle risorse per la contrattazione integrativa.....	255
4.9.1	Il quadro normativo di riferimento.....	255
4.9.2	L'esame dei dati forniti .....	263
4.10	Compatibilità dei costi della contrattazione collettiva.....	268
4.11	Piani di razionalizzazione ex art. 16, c. 4 e 5, del D.L. 98/2011 .....	268
4.12	Andamento complessivo della gestione del personale regionale a seguito dell'applicazione della normativa anche regolamentare di riordino delle strutture dirigenziali della Regione del Veneto.....	273
4.13	Lo stato di attuazione del percorso di trasferimento di personale dalla Città Metropolitana di Venezia e dalle altre Province del Veneto precedentemente	

adibito alla cd funzioni non fondamentali in applicazione della legge n. 56/2014 e della Legge regionale n. 19/2015. ....	278
4.13.1 Trasferimento della gestione dei centri per l'impiego e del relativo personale alla regione (Veneto Lavoro).....	285
4.14 Il rispetto dei vincoli negli enti dipendenti.....	296
4.14.1 Richiesta istruttoria e analisi della fattispecie .....	296
4.14.1.1 Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario AVISP - Veneto Agricoltura.....	298
4.14.1.2 Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV).....	301
4.14.1.3 ATER (Aziende Territoriali per L'Edilizia Residenziale).....	302
4.14.1.4 Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura (AVEPA) .....	303
4.14.1.5 Consorzi di bonifica .....	305
4.14.1.6 ESU di Padova, ESU di Venezia, ESU di Verona - Aziende regionali per il diritto allo studio universitario .....	306
4.14.1.7 Ente Parco Naturale del Fiume Sile .....	307
4.14.1.8 Ente Parco Naturale Regionale dei Colli Euganei.....	308
4.14.1.9 Ente Parco Regionale Delta del Po.....	308
4.14.1.10 Istituto Regionale per le Ville Venete (IRVV) .....	309
4.14.1.11 Veneto Lavoro.....	310
4.15 Controdeduzioni della Regione del Veneto .....	311
4.16 Considerazioni conclusive .....	312
<b>5 IL CONTO DEL TESORIERE.....</b>	<b>315</b>
5.1 Obbligo di rendicontazione del Tesoriere ed armonizzazione contabile.....	315
5.2 Il Conto del Tesoriere della Regione del Veneto.....	316
5.3 Verifiche della Sezione regionale di controllo sul Conto del Tesoriere.....	317
5.3.1 Verifica della concordanza con le scritture contabili della Regione e la Tesoreria.....	319
5.3.2 Ulteriori verifiche della Sezione regionale di controllo sui dati consuntivi resi dal Tesoriere.....	321
5.4 Verifiche periodiche del Collegio dei revisori sulla gestione di tesoreria.....	325
5.5 Raffronto disponibilità liquide rilevate secondo il sistema SIOPE .....	326

5.6	Considerazioni conclusive .....	329
<b>6</b>	<b>STATO PATRIMONIALE .....</b>	<b>330</b>
6.1	Premesse .....	330
6.2	La consistenza patrimoniale .....	331
6.3	Beni mobili.....	354
6.3.1	Cespiti cat. 1.....	356
6.3.2	Cespiti cat. 2.....	356
6.3.3	Cespiti cat. 3.....	357
6.3.4	Cespiti cat. 4.....	357
6.3.5	Cespiti cat. 5.....	358
6.3.6	Cespiti cat. 6.....	358
6.4	Composizione dello Stato patrimoniale.....	360
6.5	Considerazioni conclusive .....	389
<b>7</b>	<b>CONTO ECONOMICO.....</b>	<b>390</b>
7.1	Considerazioni conclusive .....	396
<b>8</b>	<b>ANALISI DEI CONTI DEL SETTORE SANITÀ.....</b>	<b>397</b>
8.1	La Sanità regionale tra esigenze di tutela della salute ed obiettivi di finanza pubblica. La giurisprudenza della Corte costituzionale.....	397
8.2	Le verifiche effettuate dalla Sezione .....	403
8.3	Le criticità riscontrate.....	406
8.4	Considerazioni conclusive .....	459
<b>9</b>	<b>IL RENDICONTO E BILANCIO CONSOLIDATO. PARTECIPATE REGIONALI .....</b>	<b>480</b>
9.1	Premessa e nota metodologica.....	480
9.2	Quadro normativo di riferimento .....	481
9.3	Gli interventi di razionalizzazione delle società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione del Veneto .....	485
9.3.1	La Revisione straordinaria delle partecipate: risultati conseguiti nel 2017 .....	492
9.4	Il portafoglio delle partecipazioni della Regione del Veneto: Organismi partecipati, Enti strumentali ed Agenzie. ....	534

9.4.1	Le Partecipazioni “dirette” ed “indirette” della Regione del Veneto .....	534
9.4.2	Le Società partecipate cd. “in house” .....	537
9.4.3	Gli Enti strumentali ed Agenzie della Regione .....	538
9.5	I risultati d’esercizio degli Organismi partecipati e degli Enti strumentali regionali .....	540
9.5.1	Gli Organismi partecipati in perdita.....	546
9.6	I flussi finanziari in entrata ed in uscita a carico del Bilancio regionale nei confronti degli organismi comunque partecipati .....	550
9.7	Il Rendiconto consolidato esercizio 2017 .....	559
9.7.1	Rendiconto consolidato esercizio 2016 (approvato) .....	560
9.7.2	Rendiconto consolidato esercizio 2017 (da approvare).....	563
9.8	Il Bilancio consolidato .....	564
9.8.1	Bilancio consolidato esercizio 2016 (approvato) .....	567
9.8.2	Bilancio consolidato esercizio 2017 - attività preliminari al consolidamento .....	579
9.9	I crediti e i debiti tra la Regione del Veneto e le partecipate.....	585
9.10	Governance e modello organizzativo delle società partecipate regionali: atti di indirizzo, vigilanza e controllo da parte della Regione .....	588
9.11	Considerazioni conclusive .....	590



## Elenco principali acronimi

B.I.Bi.Co.	Business Intelligence Bilancio Contabilità
D.C.R.	Delibera Consiglio Regionale
D.D.L.	Disegno di Legge
D.D.R.	Decreto Dirigente Regionale
D.E.F.R.	Documento di Economia Finanza Regionale
D.G.R.	Delibera Giunta Regionale
D.L.	Decreto Legge
D.Lgs.	Decreto Legislativo
D.M.	Decreto Ministeriale
D.P.E.F.	Documento Programmazione Economica Finanziaria
F.P.V.	Fondo Pluriennale Vincolato
L.	Legge
LEA	Livelli essenziali assistenza
L.R.	Legge Regionale
Nu.S.I.Co.	Nuovo Sistema Informativo Contabile



# PREMESSA E NOTA METODOLOGICA

## PREMESSA

Il Rendiconto regionale è sottoposto - come accade per il rendiconto dello Stato - al “**giudizio di parificazione**”, che culmina in una decisione a cui si accompagna una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale ed al Consiglio regionale.

Il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione è stato previsto dal Decreto Legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni nella Legge n. 213 del 2012, ove all'art. 1, comma 5<sup>1</sup>, si dispone: *“Il rendiconto regionale è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale”*.

La pronuncia di parificazione a cura della Sezione regionale interviene, nel periodo intercorrente tra la proposta del rendiconto regionale predisposta dalla Giunta regionale e la legge di approvazione del rendiconto.

La Giunta regionale del Veneto, nella seduta del 30 aprile 2018, ha approvato con deliberazione n. 8/DDL il disegno di legge (la proposta di progetto di legge regionale) *“Rendiconto Generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017”*.

La funzione precipua del giudizio di parificazione, tenuto conto della continuità dei cicli di bilancio che prescinde dalla separazione in esercizi annuali delle operazioni di contabilizzazione, è quella di fornire alle assemblee legislative gli elementi idonei ad analizzare la gestione finanziaria nel suo complesso, addivenire all'approvazione del rendiconto ed impostare la manovra di bilancio per l'esercizio successivo. Pertanto, l'oggetto del giudizio di parifica è il solo rendiconto generale della Regione come approvato dalla

---

<sup>1</sup> La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 depositata in data 6 marzo 2014, ha affermato la legittimità costituzionale del giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni.

Giunta, cioè una verifica di legittimità/regularità, con riguardo anche alla conservazione dei residui attivi e passivi ed alla istituzione dei fondi previsti per legge quali desumibili dal bilancio preventivo e dalle successive variazioni nonché dalle scritture contabili che dovrebbero essere messe a disposizione della Corte da parte della Regione.

Non forma invece oggetto del giudizio in senso proprio la relazione allegata alla decisione di parifica, nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La relazione si colloca nell'ampio alveo della funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti del Parlamento e dei Consigli regionali quali previste dall'art. 100 Costituzione.

Va sottolineato, comunque, che la peculiare caratteristica del giudizio di parificazione è da rinvenire nel fatto che esso si svolge, a norma dell'art. 40 del citato T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, “nelle formalità della giurisdizione contenziosa”, con la partecipazione, dunque, del Pubblico Ministero, rappresentato nella specie dal Procuratore Regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria orale.

Le “*formalità della giurisdizione contenziosa*” implicano il riconoscimento, da un lato, della natura sostanziale di controllo delle attività di parificazione, dall'altro, del carattere di certezza che le risultanze del rendiconto generale assumono una volta che sia stato emesso la decisione di parificazione.

Dal riconoscimento della formalità giurisdizionale della procedura si fa conseguire la possibilità per le Sezioni regionali di controllo di sollevare, in sede di parificazione, questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali di spesa, per la violazione del principio della copertura finanziaria di cui all'art. 81 della Costituzione e per il contrasto con altri parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri generali di finanza pubblica.

La Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2014 del 15 maggio 2014 ha determinato i criteri di orientamento generale cui si conformano tutte le Sezioni regionali di controllo in tema di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, ai sensi dell'art. 6, comma 4 del D.L. n. 174/2012.

Il principio del contraddittorio trova compiuta attuazione, sia nella fase istruttoria che in quella pubblica di celebrazione del giudizio, nelle modalità procedurali in cui si sostanzia il

giudizio di parifica mediante l'interlocuzione sia con la Procura contabile che con l'Amministrazione controllata.

Nel mutato quadro istituzionale che vede il nostro Paese fortemente impegnato nel concorso al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, europei ed interni, il giudizio di parifica non si esaurisce nell'esame sull'attendibilità ed affidabilità delle risultanze contabili sulla base delle scritture contabili. In effetti, le verifiche di natura finanziaria sono dirette ad accertare, non solo i risultati di esercizio e le modalità di gestione delle entrate e delle spese, ma anche la situazione di equilibrio del bilancio in una visione prospettica.

In tale nuova visione della finanza pubblica, essenziali si dimostrano i riscontri in ordine alle previsioni risultanti dalle leggi di bilancio e dall'assestamento, al fine di accertare i criteri di programmazione delle attività finanziarie e l'osservanza del principio dell'equilibrio del bilancio, avuto riguardo alla copertura finanziaria delle spese imposta dall'art. 81 della Costituzione, risultando forte il richiamo fatto, in questi ultimi tempi, dalla Corte Costituzionale.

Infine, si evidenzia che la parificazione del rendiconto regionale rappresenta il momento di chiusura di tutto quel complesso di verifiche dell'operato del Governo della Regione, che sono demandate alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ed ha il precipuo scopo di consentire al Consiglio regionale di esprimere la propria volontà legislativa sui risultati dell'azione amministrativa, basandosi sull'attendibilità del sindacato del massimo Organo di controllo di rilevanza costituzionale, quale magistratura neutrale preposta a garantire l'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

La parificazione, infatti, conclude un procedimento complesso che implica la verifica della regolarità amministrativo-contabile di tutte le operazioni sottostanti i conti del bilancio, dello Stato patrimoniale e del Conto economico; ciò al fine di dare giuridica certezza alle risultanze del bilancio attraverso un sistema garante dell'affidabilità dei conti.

## **NOTA METODOLOGICA**

Le conclusioni sopra riferite circa la natura stessa del giudizio di parificazione in ambito regionale dopo la sua introduzione ad opera del D.L. 174/2012 influiscono sulla stessa metodologia usata per operare le verifiche anzidette.

Giova evidenziare che la struttura della presente relazione di accompagnamento quest'anno risulta articolata in Capitoli, dedicati:

- alla Programmazione finanziaria;
- all'Analisi complessiva della gestione finanziaria ed equilibri di bilancio (con ampia attenzione agli equilibri di bilancio anche in sede previsionale e assestata; all'analisi finanziaria del risultato di amministrazione; alla verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica);
- all'Indebitamento e strumenti derivati;
- alla Spesa di personale;
- all'analisi del Conto del Tesoriere;
- allo Stato patrimoniale e al Conto economico;
- alla Analisi dei conti nel settore sanità;
- al Rendiconto e Bilancio consolidato. Partecipate regionali.

Anche quest'anno in occasione del giudizio di parificazione, si è ritenuto di non procedere alla c.d. *"dichiarazione di attendibilità"*, conosciuta con l'acronimo DAS<sup>2</sup>, cioè alla stima dell'attendibilità e dell'affidabilità degli aggregati contabili mediante campionamento statistico. Si tratta di un contenuto che è considerato meramente eventuale e che va comunque collocato nell'ambito della verifica dell'attività posta in essere dalla Regione allo scopo di rimuovere le irregolarità riscontrate nella relazione allegata alla parificazione sulle risultanze del precedente esercizio, atteso che *"le relative valutazioni, in linea di massima, sono parte integrante della relazione allegata e non della decisione di parifica in senso stretto"*.

Tra l'altro, le stesse Sezioni riunite centrali, già da qualche anno, hanno introdotto, nell'ambito dell'attività di parifica, verifiche sulla regolarità dei procedimenti di spesa dell'amministrazione statale in aree di specifico interesse, dirette proprio a valutare l'attendibilità e l'affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto generale dello Stato.

Alla luce del descritto quadro operativo, l'istruttoria ha consentito di valutare gli equilibri di bilancio, la situazione dell'indebitamento, il rispetto delle normative nazionali e regionali in materia contabile ed in generale la gestione dell'Amministrazione regionale. A tal fine la Sezione si è avvalsa della collaborazione dei competenti uffici della Regione, i quali hanno fornito i chiarimenti che sono stati sollecitati. Si è, inoltre, tenuto conto delle risultanze istruttorie delle altre forme di controllo previste nei confronti dell'Amministrazione

---

<sup>2</sup> Si tratta di una verifica di regolarità e legittimità condotta su un numero limitato di operazioni contabili, che benché adeguatamente selezionate sulla base di procedure di campionamento in grado di esprimere i rischi tecnici connessi, pur legittimando la formulazione di un giudizio di affidabilità (o non affidabilità) sull'intera gestione di bilancio, non può tuttavia influire sull'esito del giudizio di parificazione, rimanendo accessoria alle valutazioni sui fenomeni gestori contenute nella relazione allegata.

regionale e dell'apporto delle risultanze delle relazioni del Collegio di revisione della regione.

Giova poi evidenziare che, sulla base di quanto indicato dalle Sezioni delle Autonomie nella deliberazione 1/2014/INPR<sup>3</sup> e nelle more della stipulazione di una convenzione unitaria per l'accesso concordato alle scritture contabili regionali, il 24 giugno 2014 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra il Presidente della Sezione regionale di controllo ed il Presidente della Regione volto a regolare l'accesso informatico ai sistemi di contabilità ed informativi regionali ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione.

L'accesso diretto al sistema di contabilità regionale ha senza dubbio permesso di procedere a verifiche puntuali ed immediate, che sono state comunque integrate dal necessario supporto istruttorio, richiesto ai vari settori dell'Amministrazione regionale, di volta in volta coinvolti, a riscontro di quanto emerso.

Per quanto riguarda l'attività istruttoria in generale, la Sezione ha provveduto attraverso specifiche richieste all'acquisizione delle risultanze del rendiconto e della relativa documentazione giustificativa nonché delle successive integrazioni fornite dalla Regione in corso d'opera. Dal punto di vista metodologico, proseguendo la consolidata prassi degli anni scorsi si è provveduto:

- a formulare una prima richiesta istruttoria finalizzata alla trasmissione di una serie di documenti già formati dall'amministrazione regionale o all'elaborazione da parte di quest'ultima di specifici dati di bilancio sui quali si è provveduto ad un'analisi specifica;
- a perfezionare la conoscenza di alcune dinamiche gestionali e ottenere chiarimenti in merito allo scostamento rilevante di alcuni dati mediante apposite audizioni informali di dirigenti e funzionari;

---

<sup>3</sup> Nella citata deliberazione si fa espresso riferimento alla possibilità di rendere possibile l'acquisizione, in tempo reale, di informazioni contabili omogenee da parte dei sistemi informativi regionali. Si invitavano, pertanto, le singole Sezioni regionali di controllo a ricercare soluzioni procedurali sistematiche per la messa a disposizione delle scritture contabili regionali alle competenti Sezioni. Nella prospettiva di un sistema informativo per l'acquisizione dei rendiconti delle Regioni analogo a quello già esistente per gli enti locali (SIRTEL), nella predetta deliberazione si auspicava che l'attuazione di dette intese fosse accompagnata da un più generale progetto di accesso "concordato" alle scritture informatiche delle singole Regioni, in grado di fornire dati gestionali sul modello del sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti. Nel provvedimento, infine, si dava atto dei contatti in corso con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per la stipula, ai sopra menzionati fini, di una convenzione unitaria.

- all'acquisizione di ulteriore documentazione resasi necessaria per approfondimenti istruttori;
- ad un contraddittorio con l'amministrazione regionale sulle risultanze della relazione prima di procedere alla sua approvazione valutando le controdeduzioni della Regione rese in relazione alle eventuali criticità rilevate in sede di istruttoria.

In particolare, si è proceduto ad osservare le seguenti linee di indirizzo:

- finalizzazione del controllo sulla gestione alla promozione di azioni correttive in sede organizzativa e di alta amministrazione;
- adozione di strumenti di indagine ed analisi di "monitoraggio" aventi ad oggetto il seguito dato dalle amministrazioni alle osservazioni e proposte formulate dalla Corte per le opportune informazioni alle assemblee elettive, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 3, comma 64, della legge n. 244 del 2007<sup>4</sup>;
- adozione del metodo del confronto del contraddittorio, in sede istruttoria, sino alle fasi che precedono le deliberazioni collegiali.

In tale ultima sede, infatti, il contraddittorio nella fase istruttoria è stato garantito con l'inoltro della bozza di relazione e con la possibilità per l'Amministrazione di fornire chiarimenti e di presentare specifiche controdeduzioni: di essi si è tenuto conto nella versione definitiva della relazione di accompagnamento alla parifica. Inoltre, nell'ambito del nuovo quadro normativo e al fine di assicurare il raccordo tra la Sezione di controllo e la Procura, quest'ultima è stata informata dei dati istruttori acquisiti. La stessa Procura è stata inoltre presente all'adunanza pubblica tenutasi in data 28 giugno 2018 al fine del contraddittorio finale con l'Amministrazione regionale in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2017.

---

<sup>4</sup> La citata norma dispone "A fini di razionalizzazione della spesa pubblica, di vigilanza sulle entrate e di potenziamento del controllo svolto dalla Corte dei conti, l'amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Corte dei conti".

# SINTESI

## Programmazione finanziaria

L'armonizzazione, così come introdotta dal D.Lgs. 118/2001, in ottica costituzionalmente orientata non può essere più considerata esclusivamente un'attività volta a rendere omogenei dei documenti contabili, secondo regole redazionali tendenzialmente univoche; al contrario, rappresenta una funzione cardine del sistema della contabilità pubblica, finalizzata all'applicazione di principi fondamentali in tema di trasparenza ed equilibrio dei conti, capace di indirizzare lo stesso contenuto degli atti.

Nelle precedenti Relazioni di Parifica si era rilevata la scarsa compatibilità dei meccanismi della programmazione con le dinamiche di spesa sia sul versante temporale sia sul versante degli strumenti a ciò dedicati.

Le criticità rilevate in termini di programmazione appaiono solo parzialmente superate a seguito della approvazione della Legge regionale n. 15 del 20 aprile 2018 recante "*Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018*" che ha modificato i contenuti della Legge regionale n. 35 del 29 novembre 2001 relativa alle "*Nuove norme sulla programmazione*", in quanto, come sopra precisato la citata legge è entrata in vigore nel 2018; pertanto *ratione temporis* non poteva essere applicata nell'anno 2017.

Si ritiene, tuttavia, che con detta legge la Regione abbia posto le basi per rendere attuali e conformi alla normativa nazionale gli strumenti di programmazione regionale, introducendo il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) quale atto di programmazione in luogo del previgente DPEF, che costituiva uno strumento di programmazione totalmente superato dalle previsioni di cui all'articolo 36 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*" e ss. mm. ii.

Sul piano contenutistico, si evidenzia che il DEFR ha la medesima struttura/classificazione in Missioni e Programmi del Documento di Bilancio. Nell'ambito di ogni Missione, i Programmi individuano correttamente le linee strategiche e gli indirizzi operativi che rappresentano le priorità prefissate dall'Amministrazione per il successivo triennio programmatico.

Si osserva, inoltre, che per ogni Programma sono individuati i risultati attesi e che la Nota di aggiornamento al DEFR è declinata in Missioni, Programmi e Obiettivi. Nell'ambito di

ogni Missione sono state individuate delle linee strategiche che rappresentano le priorità prefissate dall'Amministrazione per il triennio programmatico. Ciascuna Missione, a sua volta, è declinata in Programmi, che rappresentano le linee programmatiche e gli indirizzi operativi dell'azione amministrativa, volti a perseguire le finalità delle Missioni. Per ogni Programma sono stati individuati i risultati attesi.

Per dare concretezza alle linee strategiche, il documento si completa con gli Obiettivi, che definiscono le azioni messe in campo dall'Ente per realizzare le proprie politiche. Gli stessi, oltre ad avere un contenuto descrittivo, riportano le principali informazioni utili per contestualizzare gli interventi ed i soggetti che vi concorrono e si completano con l'individuazione di un indicatore e di un target da raggiungere nell'anno 2018 e/o nel triennio considerato.

In relazione alla criticità rilevata nelle precedenti relazioni di parifica da ricondursi al mancato rispetto dei tempi con cui devono essere approvati i documenti di programmazione, si ritiene superata la problematica, in quanto la Regione ha rispettato i termini di legge; infatti:

- il DEFR 2017-2019 e la relativa Nota di aggiornamento sono stati approvati, rispettivamente, con deliberazioni del Consiglio regionale n. 167 e n. 168 del 7 dicembre 2016, prodromiche all'approvazione della Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30 recante "*Collegato alla legge di stabilità regionale 2017*", della Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 31 avente ad oggetto "*Legge di stabilità regionale 2017*" e della Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 32 che approva il "*Bilancio di previsione 2017-2019*";
- l'approvazione del DEFR 2018/2020 è avvenuta con DGR/CR 65 del 27 giugno 2017 entro i termini di legge (30 giugno di ogni anno), successivamente approvato con DCR 170 del 7 dicembre 2017; la relativa Nota di aggiornamento è stata adottata con DGR/CR n. 106 del 17 ottobre 2017, successivamente approvata con DCR n. 183 del 13 dicembre 2017;
- il "*Bilancio di previsione 2018/2020*" è stato approvato con L.R. n. 47 del 29 dicembre 2017;
- la "*Legge di stabilità regionale 2018*" è stata approvata con L.R. 46 del 29 dicembre 2017;
- con L.R. n. 45 del 29 dicembre 2018 è stato infine approvato il "*Collegato alla legge*

di stabilità regionale 2018”.

Si rileva altresì un miglioramento dei tempi di trasmissione alla Sezione regionale del D.D.L. 8/2018 relativo al Rendiconto della Regione del Veneto 2017, pervenuto in data 10 maggio 2018.

La circostanza, già evidenziata dalla Sezione, che il sistema della programmazione debba essere inclusivo degli altri fondamentali strumenti di programmazione (Piano degli acquisti di beni e servizi di cui all’articolo 21 del D.Lgs. n. 50/2016; Piano della Performance ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009; Piano triennale per la prevenzione della corruzione, di cui alla legge n. 190/2012) non può ritenersi completamente superata in relazione al Piano degli acquisti di beni e servizi giacché nel DEFR 2018-2020, Programma 01.03 “Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato” si rinviene il riferimento al solo tema del Green Public Procurement, in quanto quest’ultimo costituisce semplicemente un metodo per contribuire alla tutela ambientale e a stimolare processi di innovazione tecnologica per lo sviluppo di prodotti a basso impatto ambientale e non un piano di razionalizzazione degli acquisti. Le controdeduzioni della Regione del Veneto, tuttavia, hanno chiarito che l’Ente, a seguito dell’entrata in vigore del nuovo codice degli Appalti (D.Lgs. n. 50/2016) adotta comunque un programma biennale degli acquisti di beni e servizi, e relativo aggiornamento annuale, così come previsto dall’art. 21 del citato decreto legislativo.

La Sezione registra, invece, un miglioramento nei contenuti del DEFR 2018-2020, atteso che nelle previsioni relative al Programma 01.11 denominato “Altri servizi generali” viene fatto un riferimento esplicito al Piano triennale per la prevenzione della corruzione ed al Piano della *Performance*, determinandosi, ancorché *per relationem*, un unico e organico strumento programmatico e dunque una maggiore interconnessione tra DEFR, Piano delle *Performance* e Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Si evidenzia, infine, che la necessaria e costante attività di monitoraggio e di controllo sull’attuazione del Documento di Programmazione, deve essere coerente con le prescrizioni contenute nel nuovo Statuto regionale il quale, all’art. 33, lett. O), prescrive che il Consiglio regionale deve procedere ogni anno alla verifica dello “stato di attuazione degli atti della programmazione pluriennale”. Il monitoraggio è lo strumento che consente di valutare concretamente l’effettiva efficienza ed efficacia del complesso di attività realizzate, ovvero, di apportare eventuali necessari correttivi.

A tal proposito, l’articolo 27 della L.R. n. 35/2001 (come modificato dalla L.R. n. 15/2018)

prevede l'obbligo della redazione annuale e relativa trasmissione al Consiglio regionale di un Rapporto di monitoraggio annuale sull'evolversi del DEFR sotto il profilo procedurale, fisico e finanziario, per le conseguenti valutazioni sulla programmazione, la cui valenza sarà verificabile, per i motivi sopra specificati, a partire dall'anno 2018.

## **Analisi complessiva della gestione finanziaria ed equilibri di bilancio**

In virtù del principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che *"esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie"* (Corte costituzionale, n.49 del 2018), la Sezione, in occasione del giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione del Veneto per l'esercizio 2016, aveva evidenziato un disavanzo da recuperare pari a 2.868.262.323,00 euro, derivante per 1.335.417.431,16 euro dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto e per 1.532.844.891,84 euro dalla necessità di rimborsare l'anticipazione di liquidità ricevuta ai sensi del D.L. n. 35/2013. A fine esercizio 2017 l'Ente registra un disavanzo di 2.552.790.266,27 euro.

Tale dato trae origine, analogamente al precedente esercizio, da due componenti. La prima è da ricondurre al rimborso dell'anticipazione di liquidità per la sanità che la Regione del Veneto aveva acquisito dalla Cassa Depositi e Prestiti nel 2013 e nel 2014 ai sensi del D.L. n. 35/2013, in osservanza alle modalità di restituzione previste dalla disciplina in materia. La seconda componente del disavanzo è riconducibile al cosiddetto debito autorizzato e non contratto, modalità di finanziamento che la Regione ha adottato in passato e che non è più permessa ex lege a decorrere dal 2016. Detto disavanzo, come evidenziato nelle due precedenti relazioni di parificazione, in assenza di un formale piano di rientro, sta trovando gradualmente parziale copertura nei saldi positivi della gestione di competenza registrati dalla Regione negli ultimi anni.

Lo scrutinio della Corte dei conti, che opera necessariamente una valutazione dei fenomeni finanziari nella loro evoluzione dinamica e cronologica, ha avuto per oggetto l'intero ciclo di bilancio dell'esercizio 2017.

Ai sensi dell'art. 40, rubricato *"Equilibrio di bilancio"*, del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, la Regione nella redazione del **bilancio di previsione iniziale 2017**, approvato con L.R. 30 dicembre 2016, n. 32, espone un assetto delle previsioni per l'esercizio finanziario 2017 con

entrate di competenza per euro 16.955.837.082,05 e spese di competenza per euro 17.054.922.006,08, di cui euro 2.603.507.000,00 per entrate e spese per conto terzi e partite di giro.

In detta sede l'equilibrio tra il totale delle spese e delle entrate previste per l'esercizio 2017 appare negativo per euro -90.040.904,86. Tale saldo negativo degli equilibri viene qualificato dalla Regione come "**disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario**" (art. 2, legge regionale n. 32/2016) relativo all'esercizio 2017, ed è attribuibile ad un disallineamento temporale tra i residui attivi e i residui passivi reimputati in quella sede all'esercizio 2017. Siffatta costruzione del documento contabile di base, in termini di disavanzo, è consentita dall'art. 3, comma 13, del D.Lgs. 118/2011, ma costituisce di fatto una tassativa eccezione alla regola di equilibrio di bilancio (Corte costituzionale, sentenza n.6 del 2017) e rende necessario, secondo l'insegnamento del giudice delle leggi, che si preveda l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze. La Regione ha dichiarato la propria disponibilità, in occasione del contraddittorio, a fornire l'elenco puntuale relativo ai capitoli interessati.

Il momento del riaccertamento straordinario aveva generato un disavanzo tecnico da iscrivere in bilancio anche per il precedente esercizio 2016, pari ad euro 9.044.019,17, prudenzialmente riscritto anche nel bilancio di previsione 2017, in attesa di palesarsi riassorbito dal saldo positivo di competenza 2016, una volta recepite le risultanze del relativo rendiconto.

Anche nel bilancio di previsione 2017, come nell'esercizio precedente, l'iscrizione della posta contabile relativa al **Fondo per anticipazione di liquidità** per la sanità gioca un ruolo non secondario nell'inquadramento e nel calcolo stesso del disavanzo regionale. Tale fondo si riferisce alle risorse che la Regione Veneto ha acquisito da Cassa Depositi e Prestiti nel 2013 e nel 2014 avvalendosi della facoltà prevista dal D.L. 35/2013. Il fondo in parola, inizialmente pari a 1.587 milioni di euro, è stato contabilizzato prevedendo la restituzione dell'anticipazione ricevuta, con la riscrizione in bilancio della relativa quota accantonata del disavanzo di amministrazione, ridotta di anno in anno delle somme impegnate a titolo di ripiano della stessa, secondo le modalità indicate dalla norma e chiarite ulteriormente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 28 del 18 dicembre 2017.

Come evidenziato, nel quadro degli equilibri iniziali 2017, la copertura del **disavanzo**

**pregresso da debito autorizzato e non contratto**, definito con rendiconto 2016, è prevista con un mutuo di 1.612.969.540,87 euro, al quale si sommano 35.188.000,00 euro per nuovi investimenti, per una previsione di accensioni di prestiti per 1.648.157.540,87 euro.

Con la variazione di assestamento del bilancio 2017, approvata con L.R. 3 ottobre 2017, n. 35, gli equilibri recepiscono le risultanze del rendiconto 2016 (approvato con L.R. 3 agosto 2017, n. 20) e la quota di disavanzo relativa al debito autorizzato e non contratto viene quindi ridotta rispetto alle previsioni iniziali, passando da 1.612 a 1.335 milioni di euro. La previsione del relativo mutuo, autorizzato con finalità di ripianamento del disavanzo, viene pertanto adeguata di conseguenza.

In tale sede il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, pari a -15.848.313,95 euro, non riesce a dare copertura alle quote da vincolare (circa 889 milioni, derivanti per lo più da trasferimenti ricevuti) e da accantonare (circa 430 milioni, più 1.533 per la restituzione della già citata anticipazione di liquidità), determinando un disavanzo 2016 di 2.868.262.323,00 euro, correttamente recepito nel bilancio assestato 2017.

Il **Fondo Pluriennale Vincolato**, che *“serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego”* (Corte costituzionale, n.6/2017), ammonta a 29.693.259,62 euro totali nel bilancio di previsione 2017 iniziale, risultando notevolmente sottostimato rispetto all'ammontare finale del F.P.V. di spesa dell'esercizio 2016, pari a 361.779.250,39 euro, scontando un percorso di *“aggiustamento”* delle reimputazioni di residui concluso a maggio 2017, durante l'attività di predisposizione del medesimo rendiconto 2016.

Il F.P.V. di spesa 2017 ha invece subito n. 23 variazioni disposte con decreto del Direttore dell'Area Risorse Strumentali (in forza della facoltà prevista dall'art. 51 del D.Lgs. 118/2011, recepita dalla legge regionale di contabilità) che ne hanno elevato notevolmente l'importo dai 7.209.983,79 euro stimati nel bilancio di previsione iniziale ai 496.729.355,13 euro, da riscrivere quale F.P.V. di entrata nel bilancio di previsione 2018.

Come nell'esercizio 2016, anche nel 2017 molte variazioni del F.P.V. hanno avuto luogo con decreto del Direttore dell'Area Risorse Strumentali successivamente alla predisposizione del D.D.L. di assestamento di bilancio (poi approvato con L.R. n. 35 del 3 ottobre 2017).

La Sezione non può fare a meno di sottolineare, di conseguenza, le carenze in termini di tempestiva e puntuale azione di coordinamento e di indirizzo al fine di ridurre le anzidette

discrasie temporali, che devono valorizzare adeguatamente il ruolo della programmazione finanziaria.

Dall'esame dei dati assestati e finali, si osserva che, delle quote vincolate **del risultato di amministrazione** (analiticamente elencate nel D.D.L. di rendiconto) sono stati autorizzati **impieghi di quote** per complessivi 200.583.382,57 euro, di cui 70.586.278,84 euro prima della predisposizione del D.D.L. di assestamento, poi approvato con legge regionale n. 35 datata 3 ottobre 2017, e 129.997.103,73 euro successivamente. Come è noto, *“Per quanto concerne il risultato di amministrazione, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (art. 42 del D.Lgs. n. 118 del 2011): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica. Si tratta, in altre parole, di risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere diversamente impiegate; da tanto deriva l'indisponibilità delle corrispondenti fonti di finanziamento”* (Corte costituzionale, pronuncia n. 274/2017). Dalla verifica operata dalla Sezione, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 1 comma 468 bis, legge 232/2016, emerge l'esistenza nel bilancio di specifici fondi di riequilibrio strutturale, non impegnabili (ai capitoli n. 103390, 103506, 103507, 103508, 103509), finanziati da poste di competenza, che pertanto sembrerebbero garantire in modo compensativo l'equilibrio gestionale in presenza di un utilizzo dell'avanzo vincolato per un importo pari a tali fondi (previsione che sarà oggetto di ulteriore verifica in occasione della Parifica 2018).

In sede di rendiconto 2017, il **saldo finale degli equilibri di competenza** ammonta a - 796.328.850,11 euro, palesandosi negativo a causa della decisione di non accendere il mutuo per il ripianamento del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (1.335.417.431,16 euro).

Tuttavia, depurando il quadro degli equilibri dalle voci relative al Fondo Pluriennale Vincolato e al risultato di amministrazione, il saldo tra il totale degli accertamenti e il totale degli impegni risulta positivo per 473.455.303,22 euro, facendo registrare un miglioramento rispetto al 2016, in cui lo stesso ammontava a 234.651.064,90 euro.

Gli importi più significativi afferiscono alla spesa corrente impegnata (77,9% degli impegni) finanziata con entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (68,7% degli accertamenti). Un peso significativo va riconosciuto anche alle “entrate e uscite per conto terzi e partite di giro”, corrispondenti a circa il 16% del volume di accertamenti e impegni.

In relazione alla **gestione di cassa**, si rileva che il fondo finale è positivo per 894.516.194,16 euro, anche se ridotto rispetto all'ammontare finale dell'esercizio precedente, a causa, come

nel 2016, del saldo negativo tra le riscossioni e i pagamenti in conto residui effettuati nell'esercizio, che superano quelli realizzati in conto competenza.

Considerando solo i primi quattro titoli di entrata e i primi due di spesa (ed escludendo quindi partite di giro, attività finanziarie ed indebitamento), la capacità di realizzare in termini di cassa gli accertamenti e gli impegni di competenza si esprime con un 79,9% di entrate rimosse contro un 90,7% di spese pagate, confermando e migliorando quanto già osservato nel 2016 (77% per le entrate, 86% per le spese). Includendo anche gli altri titoli, la capacità di riscossione e pagamento in conto competenza nel suo complesso si attesta a circa l'82%. In quest'ultima prospettiva, giocano un ruolo fondamentale i servizi per conto terzi e le partite di giro. Appare significativo, infatti, l'impatto in termini di cassa dello sfasamento temporale delle "uscite per conto terzi e partite di giro" (pagate per il 32,3% entro l'esercizio) rispetto alle correlate entrate (incassate per il 98,7%). La spiegazione di tale fenomeno è da ricondurre al fatto che in questi titoli di bilancio trovano imputazione le anticipazioni mensili da parte dello Stato per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

Un importante indicatore per valutare l'efficienza della amministrazione è quello della **tempestività dei pagamenti**. La Regione ha inserito, in apposito allegato al D.D.L. del rendiconto, il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini contrattuali (pari ad euro 91.425.500,26), nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti eseguiti per transazioni commerciali (pari a -1,71), affermando che tale risultato positivo è da attribuirsi al processo di digitalizzazione delle liquidazioni relative a fatture commerciali avviato nelle strutture organizzative regionali.

Necessita tuttavia sottolineare che il valore di tale indicatore comprende sì anche gli esiti dei pagamenti riferiti al settore sanitario regionale, ma soltanto quelli residuali in capo direttamente alla Regione ed escludendone pertanto la quota maggiore, ora in carico al soggetto esterno Azienda Zero.

Le risultanze della **gestione dei residui** evidenziano residui attivi finali per 5.669 milioni di euro (5.561 al netto delle partite di giro) e residui passivi finali per euro 5.711 (2.299 al netto delle partite di giro) con un saldo di -42 milioni euro (migliorato rispetto al 31 dicembre 2016 in cui ammontava a -757 milioni). Tale saldo si modifica tuttavia sensibilmente depurando l'analisi dei dati dalle partite di giro, diventando positivo per 3.338 milioni di euro.

Nel corso del 2017, le riscossioni in conto residui, al netto delle contabilità speciali, evidenziano un tasso di smaltimento dei **residui attivi iniziali** del 51% circa, in miglioramento rispetto al precedente esercizio 2016, con un abbattimento della percentuale di residui vetusti (dal 14% al 3%). Le reimputazioni di residui attivi derivanti dalla competenza agli esercizi 2018 e successivi assommano invece a euro 86.604.755,31.

Lo smaltimento dei **residui passivi iniziali** si attesta invece attorno al 57%, con residui passivi derivanti dalla competenza reimputati per euro 288.580.754,71 agli esercizi 2018 e successivi.

Occorre evidenziare che tutti i dati sopra riportati sono stati forniti comprensivi anche degli accertamenti ed impegni riferibili al **perimetro sanitario**: gli stessi, infatti, non sono soggetti al riaccertamento ordinario secondo quanto previsto dall'art. 3 c. 4 del D. Lgs 118/2011, e sono stati ricompresi in una autonoma deliberazione della Giunta Regionale n. 482 del 17 aprile 2018 recante *"Ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 del perimetro sanità, esclusi dal riaccertamento ordinario ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni."*

Alla luce dei dati di cui alla citata delibera, dei residui attivi totali (5.669 milioni di euro) ne afferiscono al perimetro sanitario 4.509 milioni, mentre dei residui passivi totali (5.711 milioni di euro) ne afferiscono 4.679 milioni. Tali dati trovano pieno riscontro nel D.D.L rendiconto 2017, a differenza di quanto era stato riportato nel precedente esercizio.

L'istituto della **perenzione dei residui** di cui all'art. 51, comma 2, della legge regionale di contabilità n. 39/2001, in base al quale le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio non possono essere conservate nel conto dei residui per più di due anni successivi all'anno di impegno, nel caso di spese correnti, e per non più di sette anni, se relativi alle spese di investimento, non risulta più possibile in forza dell'art. 60 del D. Lgs. 118/2011. La Regione si è attenuta alle nuove disposizioni accantonando una quota del risultato di amministrazione, già al 31 dicembre 2014, per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti. I risultati aggiornati all'esercizio 2017 mostrano un ammontare di residui radiati al 31 dicembre 2017 pari a 82.441.976,52 euro. Di questi, interamente coperti da appositi accantonamenti di quote del risultato di amministrazione (a superamento delle criticità evidenziate in precedenza dalla Sezione), euro 40.615.973,66 sono a finanziamento regionale ed euro 41.826.002,86 riguardano partite di natura vincolata. Il **risultato di amministrazione dell'esercizio 2017**, determinato dalla sommatoria tra la

disponibilità di cassa finale e i residui attivi mantenuti, detratti i residui passivi mantenuti e il Fondo Pluriennale vincolato di spesa, ammonta ad euro 355.916.050,84. Tale dato costituisce un netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente, il cui risultato di amministrazione era di - 15.848.313,95 euro, consolidando il trend crescente degli ultimi sette esercizi e palesandosi per la prima volta positivo.

Da tale risultato di amministrazione vanno tuttavia detratte le quote da accantonare (pari a circa 2.107,1 milioni di Euro) e le quote vincolate (pari a circa 801,5 milioni di Euro), per cui, la parte "disponibile" risulta ancora di segno negativo per 2.552.790.266,27 euro, confermando il permanere di una situazione di disavanzo.

Tra le quote accantonate emergono soprattutto quella relativa al Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013) e quella relativa al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si constata inoltre la presenza di accantonamenti per contenzioso e per la concessione di fidejussioni, oltre ai già citati per i residui radiati. Non risulta invece valorizzato il fondo perdite società partecipate.

Dall'esame della documentazione pervenuta, l'accantonamento a "**fondo crediti di dubbia esigibilità**", effettuato in sede di determinazione del risultato di amministrazione 2017 per euro 441.001.607,83 (dopo numerose variazioni a partire dallo stanziamento iniziale di euro 15.128.000,00) appare sostanzialmente conforme ai principi contenuti nella normativa sull'armonizzazione contabile, anche se le variazioni in aumento postulano l'importanza di un monitoraggio costante e proattivo, lungo tutto l'esercizio, della riscossione dei crediti e della relativa necessità di prevenire prontamente ed adeguatamente i rischi a questa connessi. La Sezione rammenta infatti che gli scostamenti dai principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 potrebbero risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 Cost., consistente essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Il disavanzo complessivo di euro 2.552.790.266,27 si può quindi sinteticamente ricondurre a:

- euro 1.493.566.894,64 per Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013);
- euro 1.059.223.371,63 per debito autorizzato e non contratto.

Nell'esercizio precedente, il disavanzo passava da circa 3.184 milioni (al termine del 2015) a circa 2.868 milioni (al termine del 2016), mostrando un miglioramento di circa 316 milioni.

Il trend si consolida quindi nel 2017, in cui il miglioramento del disavanzo, quantificato in circa 315 milioni, eguaglia di fatto quello ottenuto nell'esercizio precedente. Di conseguenza, laddove in occasione dei precedenti giudizi di parifica si effettuava una proiezione su undici esercizi per il recupero del disavanzo, basandosi sulla media del saldo della gestione di competenza conseguito negli ultimi anni, aggiornando la medesima con il saldo di competenza 2017, si può stimare che entro otto anni la Regione potrebbe potenzialmente addivenire ad un ripiano completo.

Per sostenere tale percorso di **ripiano del disavanzo**, con l'art. 8 della L.R. 30 dicembre 2016, n. 32 di approvazione del bilancio di previsione 2017/2019, la Regione ha modificato l'articolo 12 della L.R. 29 novembre 2001, n. 39 recante "*Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione*", aggiungendo, dopo il comma 3, le seguenti disposizioni: "*3 bis. Il saldo positivo annuo determinato in sede di rendiconto generale è destinato in via prioritaria alla riduzione del disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto*", con questo sottolineando la volontà di riassorbire progressivamente quella parte di disavanzo generata dai mutui autorizzati e non contratti. Ovviamente, questa Sezione non può che continuare a ribadire, come in precedenza, che la volontà predetta dovrà necessariamente concretizzarsi in un sistematico perseguimento e conseguimento di risultati positivi della gestione di competenza, affinché tale percorso virtuoso si realizzi.

Il bilancio regionale risulta infine rispettoso del **principio del pareggio di bilancio** (ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 2012 e delle leggi n. 243/2012 e n. 232 del 2016).

Il contenuto della nuova disciplina, rispetto al previgente patto di stabilità, prevede il raggiungimento di un unico saldo "non negativo" in termini esclusivamente di competenza, facendo venir meno il previgente vincolo per cassa ai pagamenti in conto capitale.

Dalle risultanze istruttorie emerge che per il 2017, la Regione, a partire dall'*intesa Stato-Regioni* del 23 febbraio 2017 si è impegnate a conseguire un saldo obiettivo di 223,901 milioni di euro. Alla data della certificazione, compilata con dati di preconsuntivo e trasmessa puntualmente dalla Regione entro il termine del 31 marzo 2018, ai sensi della legge 232/2016 e del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze concernente il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio per il 2017, la Regione Veneto è riuscita a rispettare l'obiettivo programmatico di finanza pubblica per l'esercizio 2017. Nel prospetto viene infatti certificato un saldo di euro 425,863 milioni di euro tra le entrate e le spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica, saldo che supera di 201,962 milioni il predetto obiettivo

2017, stabilito in 223,901 milioni. Lo scrutinio circa l'osservanza dei saldi di finanza pubblica ha preso in considerazione anche l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione ai sensi di quanto prescritto dal comma 468-bis della L. n. 232/2016 (introdotto dall'art. 26 del D.L. n. 50/2017, convertito dalla L. 21 giugno 2017, n. 96). Come già sottolineato, l'equilibrio gestionale in presenza di un utilizzo dell'avanzo vincolato sarebbe garantito in modo compensativo dall'esistenza nel bilancio di specifici fondi di riequilibrio strutturale, non impegnabili, fatta salva la ulteriore verifica in occasione della Parifica 2018.

Si prende atto infine dei risultati prodotti dall'Intesa regionale per la realizzazione di investimenti da parte degli enti territoriali del Veneto, definita per redistribuire spazi finanziari tra gli enti che presentavano disponibilità di bilancio (12 enti) e gli enti che invece necessitavano di spazi finanziari per realizzare investimenti finanziati con avanzo di amministrazione e con ricorso all'indebitamento (11 enti). La Regione ha acquisito 11,934 milioni di euro di spazi ceduti che residuavano, *"ottimizzando quindi a livello regionale l'impiego dei margini di bilancio per la realizzazione di investimenti"* (come si legge nel D.D.L. sul rendiconto 2017), somma che dovrà restituire nella misura di 5,967 milioni di euro all'anno nel 2018 e nel 2019.

## **Indebitamento e strumenti derivati**

La disamina della disciplina dell'indebitamento per gli enti territoriali ha preso le mosse dalla esplicitazione della *golden rule*, secondo la quale gli enti territoriali possono indebitarsi per le sole spese di investimento, ma anche dalla verifica dei limiti quantitativi che impongono un dato limite percentuale rispetto al totale delle entrate tributarie non vincolate, così come previsto dall'art. 62, c. 6 del D Lgs 118/2011, norma recepita nell'art. 25 della L.R. 39/2001 e ss.mm.ii.

In merito all'osservanza dei limiti con riferimento all'esercizio 2017, dall'istruttoria svolta e dagli accertamenti compiuti, risulta che il complesso del debito regionale 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 323.119.385,66 (corrispondente al 20% delle entrate tributarie non vincolate al netto della sanità), l'importo totale di spesa ammonta ad euro 62.942.309.

L'importo è composto dal totale dei mutui, prestiti, locazione finanziaria "Ex Palazzo

Compartimentale FF.SS." e accantonamenti (all'interno dei quali la Regione Veneto ha accantonato anche un importo pari ad euro 1.105.000,00 per spese potenziali) per un totale di euro 162.448.602,06, ai quali è stata sottratta la somma di euro 99.506.293,47, in quanto relativa ad importi di finanziamenti con contributo a carico dello Stato e finanziamenti regionali in materia sanità (L. 67/93 e L. 39/99) e "Fondo anticipazione di liquidità" (art. 3 DL 35/13).

Il limite risulta rispettato anche relativamente agli esercizi 2018 e 2019, come emerge dai controlli effettuati sulle risultanze del bilancio di previsione 2017-2019.

L'esame della documentazione in atti restituisce un quadro complessivo da cui emerge un importo totale di 2.563,85 mln di euro di debiti da finanziamento, dei quali 439,20 mln di euro di mutui, 671,21 mln di euro di obbligazioni, 1.453,44 mln di euro di anticipazioni di liquidità, e un importo pari a 35,59 mln di euro, quali oneri derivanti dalla locazione finanziaria del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo compartimentale FF.SS.". In ordine alla corretta contabilizzazione della suddetta posta di spesa, non parificata in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2016, nonostante le assicurazioni di avvenuto superamento della criticità, (ricevute con la nota prot. 170781 del 9 maggio 2018, protocollo C.d.C. n. 5006 del 9 maggio 2018), secondo cui *"la Regione già dal 2016 considera tale posta tra i debiti di finanziamento e nel calcolo del residuo debito"*, si è resa necessaria da parte della Sezione una specifica verifica che fa emergere come, al di là della citata dichiarazione da parte della Regione, solo a partire dall'esercizio 2018, sono stati istituiti (con L.R. 47 del 29 dicembre 2017 e con successivo decreto della Segreteria Generale della Programmazione n. 1 del 11 gennaio 2018) i capitoli 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)" e 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)".

La criticità non risulta quindi superata per l'esercizio 2017, e sembrerebbe trovare risoluzione solo a partire dall'esercizio 2018, dal momento che, secondo quanto emerge dalla documentazione trasmessa, con D.D.R n. 53 del 19 febbraio 2018 della Direzione acquisti aa.gg. e patrimonio sono state disposte le nuove registrazioni contabili sui capitoli sopraccitati, contestualmente alla eliminazione delle registrazioni sul capitolo 100980.

Dalla documentazione fornita dalla Regione a seguito di apposita richiesta istruttoria, emerge altresì un importo totale pari euro 624.558.407 di mutui a carico dello Stato.

Prendendo in considerazione il debito a carico del bilancio regionale, contratto a copertura di spese di investimento, si è assistito ad una tendenziale riduzione dello *stock* di debito, confermando un *trend* discendente a partire da 1.437,50 mln di euro dell'esercizio 2007, sino all'attuale importo di 1.074,82 mln di euro.

Lo stock di debito a fine esercizio 2017 corrisponde, in buona sostanza, alla quota capitale ancora non estinta di 24 prestiti: 20 mutui bancari (per un totale di 439,20 mln di euro, di cui 15 a tasso fisso e 5 a tasso variabile) e 4 prestiti obbligazionari a tasso variabile (per un totale di 635,61 mln di euro).

La contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, non rappresentando, in ottemperanza al quadro normativo, un indebitamento vero e proprio con conseguente aumento della capacità di spesa, non può e non deve incidere sui saldi di bilancio. L'esame della documentazione in atti dimostra che la Regione ha previsto in bilancio:

- una voce in Entrata che rileva il Fondo anticipazione di liquidità di euro 1.532.844.891,84, pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 (euro 777.231.000,00) e nel 2014 (euro 810.249.000,00), per un totale di euro 1.587.480.000,00 al netto delle quote già rimborsate (euro 54.635.108,16);
- due voci in Spesa, che pareggiano perfettamente la posta in Entrata:
- euro 39.277.997,20 quale quota di ripiano anticipazione pari al rimborso effettuato nell'esercizio 2016;
- euro 1.493.566.894,64 ricompresi nella voce "Rimborso prestiti", che costituisce il Fondo anticipazione liquidità (non impegnabile e non pagabile) che sarà la nuova quota accantonata del Risultato di amministrazione del 2017 da iscrivere nel Bilancio di previsione 2018.

I cd. mutui "a pareggio" sono stati autorizzati con la legge regionale 30 dicembre 2016, n. 32 (Bilancio di previsione 2017-2019) per un importo pari ad euro 1.612.969.540,87. Con legge regionale 13 dicembre 2016, n. 19 (Assestamento del bilancio 2016-2018), come evidenziato, tale importo viene ridotto ad euro 1.335.417.431,16.

Infine, a rendiconto 2017 l'importo del debito autorizzato e non contratto è risultato pari a euro 1.059.223.371,63 con una riduzione complessiva di euro 249.316.837,07, pari al 19,05%.

In sede istruttoria, è stato altresì rilevato che non è stato assunto alcun mutuo a pareggio

nell'esercizio 2017, né a valere sui precedenti stanziamenti, né sullo stanziamento 2017.

L'esame dell'istituto dei mutui a pareggio porta a ritenere la indubbia specificità del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto delle Regioni; la sua peculiare disciplina dimostra l'atipicità di detto disavanzo rispetto al disavanzo c.d. ordinario e quindi, con regole speciali quanto al riassorbimento pluriennale.

L'atipicità e specificità del disavanzo da prestiti non contratti è confermata anche dal fatto che il legislatore ha voluto escludere espressamente per esso l'applicazione delle regole di ripiano del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione ordinaria di cui all'articolo 42 comma 12 del D. Lgs. 118/2011, il quale stabilisce: *"L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione."*

La disciplina speciale sembra confermata anche dalla modalità atipica del suo riassorbimento contenuta nella previsione di legge regionale che consente, ed anzi obbliga, quindi di destinare il risparmio pubblico ex lege 243/2012 alla riduzione del debito pregresso e non all'accensione di nuova spesa.

Dalla documentazione versata in atti, emerge che quanto al nuovo indebitamento, il Veneto ha fatto applicazione dei principi contabili contenuti nell'art. 62 del D. Lgs 118/2011: l'importo di euro 34.053.627,68 dello stesso è funzionale all'accensione di mutui di scopo, finalizzati unicamente ad investimenti in ossequio alla regola aurea dell'art. 119 Cost.

Nel corso dell'esercizio 2017, in attuazione dell'autorizzazione all'indebitamento disposta con l'art. 5 della L.R. 32/2016 di approvazione del Bilancio di Previsione 2017/2019, come sostituito dal comma 1, art. 2, della legge regionale 6 aprile 2017, n. 9, è stato stipulato con Cassa Depositi e Prestiti un "Contratto di Prestito Ordinario di Scopo senza Preammortamento ad Erogazione Multipla" per l'importo di euro 34.168.000,24, destinato a specifiche spese d'investimento, poi rideterminato in euro 34.053.627,68 in sede di riaccertamento ordinario 2017.

L'esame della anzidetta documentazione fa rilevare che, a norma di quanto previsto dal principio contabile 4.2 al punto 3.18, la Regione effettua la registrazione in contabilità degli accertamenti di entrata, all'atto della sottoscrizione dei contratti di mutuo, e successivamente vengono registrati i singoli impegni di spesa unicamente di investimento finanziati con i nuovi mutui, negli esercizi nei quali divengono esigibili.

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. I due contratti derivati, definiti tecnicamente *Interest Rate Collar* (di seguito anche *collar*), rientrano tra le operazioni consentite dalla normativa che disciplinava i contratti derivati degli enti territoriali alla data di negoziazione delle operazioni (articolo 3, lettera del D.M. 389/03).

L'operazione si prefiggeva, all'atto della prima negoziazione, di surrogare il tasso variabile delle due passività sottostanti, con un tasso variabile "controllato" cioè strutturando il debito complessivo in modo tale che, abbinando alle passività sottostanti due strumenti derivati del tipo "IRS collar", in tutti i casi in cui i tassi di interesse si fossero mantenuti all'interno delle due opzioni "cap" e "floor", il tasso di interesse del debito strutturato si mantenesse variabile mentre, nell'ipotesi in cui i tassi di riferimento fossero saliti oltre la soglia del "cap", il tasso di interesse a carico della Regione, si trasformasse in tasso fisso corrispondente al "cap".

Di contro, nell'ipotesi in cui i tassi di mercato fossero scesi sotto l'opzione "floor", l'ente regionale si sarebbe fatto carico, a vantaggio della controparte emittente il derivato, di un onere fisso corrispondente alla soglia individuata dalla predetta opzione "floor".

In entrambi i casi, qualora si attivassero le opzioni "cap" e "floor" sono previsti differenziali pari a maggiorazione di uno spread pari a 0,06125% e a 0,0229% rispettivamente per i derivati collar con Banca intesa e Depfa Bank.

In data 31 dicembre 2017 i contratti derivati in questione presentano un valore di mercato complessivamente pari a euro -54.452.638,63, con un importo negativo quindi per la Regione.

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, per un esborso complessivo, nell'esercizio 2017, pari a 9.939.599,80 euro (a valere sul capitolo di spesa U101309 "Flussi differenziali conseguenti alla stipulazione di strumenti finanziari derivati - art. 26, c. 6, L.R. 29/11/2001, n. 39 - art. 41, L. 28/12/2001, n. 448 - D.M. 01/12/2003, n. 389").

Non risultano flussi in entrata.

Alla luce di quanto sopra rilevato non paiono venir meno gli elementi di criticità nella dinamica dei contratti derivati che erano già stati rilevati nel corso delle analisi relative ai precedenti esercizi finanziari. Risultano, pertanto, attuali le considerazioni già svolte nelle relazioni di accompagnamento alle delibere di parifica relative ai pregressi esercizi, rimanendo immutate anche le considerazioni sulla correttezza, sotto il profilo finanziario, della scelta di stipulare i contratti derivati attualmente in essere. Appare poi utile evidenziare che, anche se con la stipula dei due *collar* la Regione ha dato copertura al rischio di eventuali innalzamenti dei tassi di interesse, tale scelta non è stata neutra ma ha comunque prodotto esborsi a carico del bilancio regionale.

## Spesa di personale

L'analisi relativa alla spesa per il personale ha avuto ad oggetto la dinamica e l'andamento dei flussi finanziari concernenti il personale del Consiglio e della Giunta della Regione del Veneto e la verifica del rispetto delle disposizioni vincolistiche in materia, in vigore nel 2017. La consistenza effettiva del personale dipendente, alla chiusura dell'esercizio 2017, risultava pari a 2.809 unità, con una diminuzione di 75 unità rispetto al 2016 (- 2,6%) e con un aumento di 277 rispetto al 2015 (+10,9%), a fronte di una dotazione organica complessiva pari a 3.232 unità.

Il decremento della consistenza effettiva del personale della Regione del Veneto, rispetto all'anno 2016, ha riguardato tutte le categorie di dipendenti, compresa quella con qualifica dirigenziale.

I Dirigenti, che risultano essere pari a 182 unità effettivamente in servizio al 31 dicembre 2017, sono diminuiti di n. 4 unità; il personale non avente qualifica dirigenziale, è diminuito di n. 71 unità così ripartite:

n. 24 unità per la categoria D

n. 31 unità per la categoria C

n. 15 unità per la categoria B

n. 1 unità per a categoria A.

Dalle risultanze istruttorie, è emerso che nell'annualità 2017 la Giunta regionale non ha stipulato alcun contratto mediante l'istituto della somministrazione lavoro, né ha fatto ricorso all'istituto dei lavori socialmente utili.

Dal 1° gennaio 2016, in attuazione della Legge n. 56/2014 e della L.R. n. 19/2015 - ai sensi di quanto previsto dall'accordo sottoscritto in data 31 ottobre 2015 tra Regione, Province e Città Metropolitana di Venezia - è avvenuto il formale trasferimento del personale ex provinciale adibito alle cd funzioni non fondamentali nei ruoli della Giunta Regionale. Il relativo onere, in base alla normativa vigente, non ha inciso ai fini del rispetto dei vincoli in materia di spesa di personale di cui all'art. 1, comma 557 e segg., della legge n. 296/2006.

In relazione alla ricollocazione del personale provinciale, sono stati trasferiti alla Regione, con inserimento nell'organizzazione della Giunta regionale, e risultano in servizio alla data del 31 dicembre 2017, n. 379 unità di cui 9 dirigenti, e 370 dipendenti non aventi qualifica dirigenziale, come di seguito suddivise: n. 149 unità di categoria D, n. 147 unità di categoria C, n. 72 unità di categoria B, n. 2 unità di categoria A.

In considerazione del fatto che il riassorbimento di cui trattasi è stato concluso a metà dell'anno 2016, il Dipartimento Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva provveduto con nota prot. n. 37870/2016, ad autorizzare, anche per gli enti territoriali della regione Veneto, lo sblocco delle assunzioni ai sensi di quanto previsto dall'art 1, comma 234, della legge 208/2015.

La programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2017/2019 è stata oggetto di una serie di provvedimenti:

- la deliberazione n. 1370 del 29 agosto 2017 - contenente le linee del piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2017/2019, nonché il piano delle assunzioni per l'anno 2017 a valere sulle facoltà assunzionali relative all'anno 2016;
- la DGR n. 1863 del 22 novembre 2017 *"Superamento del precariato. Individuazione del personale stabilizzabile nel triennio 2018/2020, ai sensi dell'articolo 20, comma 1, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75"*;
- la DGR n. 1948 del 6 dicembre 2017 *"Concorsi per vari profili di personale competente in materia di fondi comunitari e statali. Determinazioni delle assunzioni da effettuare e fissazione dei criteri per il riparto di vincitori e idonei tra le strutture"*.

Dai dati riferiti al triennio 2015-2017 emerge il seguente rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e personale del comparto: nel 2015 il rapporto era di un dirigente ogni 14,07 dipendenti; nel 2016 di un dirigente ogni 13,69 dipendenti e nel 2017 è di un dirigente ogni 13,49 dipendenti.

Dall'esame delle risultanze istruttorie, inoltre, viene accertata, nell'esercizio 2017,

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.

In particolare, ai fini del rispetto del principio di contenimento della spesa di cui al citato comma 557-quater (triennio 2011-2013) pari ad euro 134.868.503,51, la spesa del personale della regione del Veneto è stata la seguente: per l'anno 2015 euro 127.681.746,02); per l'anno 2016 euro 124.432.056,48; per l'anno 2017 euro 121.498.435,05.

L'incidenza della spesa media per il personale nel triennio 2011-2013 è risultata pari al 12,63%, nell'anno 2015 pari all'11,514%, nell'anno 2016 pari al 10,129% e nell'anno 2017 pari al 9,861%, confermando il trend in diminuzione.

Dalle risultanze istruttorie emerge, altresì:

- una diminuzione della spesa del personale della Giunta regionale rispetto all'esercizio precedente, pari a 8.647.686,28 euro (-7,81%);
- una diminuzione della spesa del personale del Consiglio regionale rispetto all'esercizio precedente, pari a 1.173.065,71 euro (-11.62%);
- la coerenza delle grandezze esposte rispetto agli importi complessivi indicati nell'ambito della parifica dei rendiconti precedenti, al netto della avvenuta sterilizzazione dall'entità dei compensi per incentivi previsti da specifiche norme di legge.

Dalle risultanze istruttorie dell'anno 2017, si è poi rilevato che, nella Regione del Veneto, il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente totale è pari a 1,268% e quello tra spesa di personale e spesa corrente, al netto della spesa sanitaria, è pari a 9,861%. Entrambe le percentuali riferite ai rapporti spesa del personale e spesa corrente e spesa corrente al netto della spesa sanitaria sono in costante diminuzione, scendendo per l'anno 2017 rispettivamente di 0,061% e di 0,268% punti percentuali rispetto all'anno 2016.

Si accerta, altresì, per il 2017 il rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, risultando la spesa aggregata per il lavoro flessibile del personale della Giunta e del Consiglio Regionale pari ad euro 6.460.671,93 inferiore all'analoga spesa sostenuta nel 2009 che si era assestata ad euro 11.542.096,64. Tuttavia, pur nel rispetto del tetto stabilito dall'impegnato 2009, si registra un incremento complessivo della spesa, nell'anno 2017, di 5,9% punti percentuali rispetto all'anno 2016, dovuto principalmente ai contratti di collaborazione che subiscono un incremento del 69,8% (per un importo differenziale in aumento di euro 243.536,68) e al personale di segreterie (L.R. 1/97) che vede un incremento

di spesa del 3% (con un importo differenziale in aumento di euro 169.004,88).

In relazione al contenimento delle risorse per la contrattazione integrativa, si rammenta che con l'entrata in vigore del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 è stato abrogato l'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, norma di riferimento, sino al 1° gennaio 2017, per la materia in oggetto, ancor prima disciplinata dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010.

Le risultanze istruttorie evidenziano che le voci soggette al limite sulla spesa per la retribuzione accessoria per l'esercizio di riferimento sono state quantificate in complessivi euro 17.148.044,00, rispettando il dettato normativo di cui all'art. 23 del D.Lgs. 75/2017, che rispetto alla precedente disciplina ha stabilito un nuovo limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale: tale limite impone che dal 1 gennaio 2017 non possa eccedere il corrispondente importo che era stato quantificato per l'anno 2016.

La Sezione ha avuto modo di operare, sulla base dell'attestazione del Collegio dei Revisori dei Conti, ulteriori verifiche conclusesi con esito positivo, in ordine alla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva nel 2017, sia con riguardo al comparto, sia con riguardo alla dirigenza, nonché all'utilizzo nel 2017 delle risorse previste dall'art. 16, commi 4 e 5, del D.L. 98/2011.

Si rileva, poi, un miglioramento sui tempi di adozione del piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione delle spese 2017-2019, (l'approvazione è avvenuta con oltre due mesi di anticipo rispetto alle tre annualità precedenti).

In relazione all'andamento complessivo della gestione del personale regionale a seguito del riordino delle strutture dirigenziali della Regione, si osserva una diminuzione degli incarichi dirigenziali di n. 9 posizioni rispetto al previgente contesto organizzativo (30 giugno 2016).

Nel corso dell'anno 2017, la Regione del Veneto non ha registrato alcun incremento delle risorse destinate alla contrattazione dovuto al trasferimento di personale dalla Città Metropolitana di Venezia e dalle altre Province del Veneto, precedentemente adibito alla cd funzioni non fondamentali in applicazione della legge n. 56/2014 e della Legge regionale n. 19/2015. Graveranno sui rispettivi fondi contrattuali regionali, per l'anno 2017, unicamente le quote aggiuntive riconosciute al personale trasferito dalle Province nei ruoli regionali, anche di qualifica dirigenziale, che in corso d'anno, e comunque a decorrere dalla data di effettivo trasferimento nei ruoli regionali, abbia assunto incarichi (di Posizione

Organizzativa, Alta Professionalità, responsabilità di Direzione o di Unità Organizzativa) direttamente legati alle funzioni proprie dell'Amministrazione regionale e non a funzioni comunque delegate agli enti di Area Vasta.

Dalla documentazione istruttoria emerge che la Regione prevede soltanto a definitiva conclusione delle procedure di trasferimento del personale in questione aumenti di spesa direttamente connessi all'applicazione della progressiva armonizzazione dei trattamenti economici del personale ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge n. 205/2017.

Si è riscontrata, infine, la corretta prosecuzione del percorso di trasferimento del personale dei centri per l'impiego alla regione, ovvero, a Veneto Lavoro, così come previsto dalla normativa nazionale e regionale vigente ed in particolare dalla L.R. 19/2015.

Venendo alla politica del personale degli enti strumentali, il quadro di riferimento non sembra essere sostanzialmente cambiato rispetto a quanto rappresentato dalla Regione del Veneto in precedenza, nonostante la costituzione della Direzione "*Partecipazioni Societarie ed Enti Regionali*"<sup>5</sup>, alla quale sono stati affidati, ai sensi della normativa vigente, ma solo a far data dal 2018, i compiti di controllo, vigilanza e governo sugli enti regionali (ruolo da esercitarsi anche mediante il supporto e con i poteri di coordinamento delle strutture regionali competenti per materia di afferenza) ed il successivo conferimento di incarico dirigenziale di responsabile della struttura che ne ha reso effettiva l'operatività.

Tale adempimento rappresenta, comunque, un primo passo verso l'indispensabile riconduzione ad unità della funzione di *governance*, al fine di poter raggiungere l'obiettivo di efficace e razionale controllo sulla spesa pubblica e di efficientamento dell'azione amministrativa.

Permangono, tuttavia, le medesime criticità già evidenziate in precedenza con relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2016. In particolare, si ribadisce anche per l'anno 2017, una generale carenza nell'esercizio della *governance* da parte della Regione sugli enti strumentali, che si concretizza per quanto riguarda la materia del personale nell'assenza di una verifica sulle dinamiche vincolistiche correlate al rispetto degli istituti contrattuali e normativi applicabili.

---

<sup>5</sup> Avvenuta con DGR n. 192 del 20 febbraio 2018. Trattasi di struttura "permanente" nata dalla trasformazione della Struttura di Progetto "temporanea" "*Piano Straordinario Valorizzazione Partecipazioni Societarie*" la predetta Direzione è stata collocata nell'Area Risorse Strumentali in quanto quest'ultima è investita di competenze in materia di bilancio, le quali costituiscono sia il presupposto sia lo strumento di conoscenza fondamentale per l'efficace governo degli enti regionali, non solo sul piano strettamente finanziario ma anche funzionale per le sinergie di scala.

Ne consegue una mancanza di trasparenza e una difficoltosa raffrontabilità dei dati, resa maggiormente gravosa dall'eterogeneità degli enti strumentali considerati.

Le risultanze istruttorie confermano, infatti, la non omogeneità dei soggetti deputati alla vigilanza ed al controllo degli enti strumentali. Le direttive, laddove emanate, inoltre, non sono state seguite da un effettivo monitoraggio e/o verifica della loro attuazione concreta. La Regione si è infatti limitata a prevedere un controllo preventivo incidente sull'efficacia di alcune tipologie di provvedimenti degli enti strumentali, senza tuttavia esercitare un monitoraggio successivo.

Si auspica che la nuova Direzione creata appositamente con ruolo di coordinamento, controllo, vigilanza e governo sugli enti regionali, possa divenire prontamente operativa, in modo da superare le criticità riscontrate (riconosciute, del resto, anche dalla Regione in sede di controdeduzioni) e sopperire alle carenze informative (adempimento che l'attuale struttura regionale interessata in sede istruttoria non è stata in grado di assicurare).

A tal proposito si auspica, infine, che la nuova struttura venga dotata di risorse umane e strumentali idonee, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo qualitativo.

## **Conto del Tesoriere**

L'art. 52 della L.R. n. 39/2011, al comma 2, prevede che il Tesoriere debba rendere il conto della gestione del servizio svolto, entro il 31 marzo dell'esercizio successivo a quello cui si riferisce il bilancio oggetto della gestione. Le verifiche compiute sui documenti emessi dal Tesoriere e prodotti dalla Regione, attestano che tale termine non è stato rispettato.

La Sezione ha verificato la concordanza delle risultanze della gestione di cassa del Conto del Tesoriere con le scritture contabili della Regione. È emerso che, nell'esercizio 2017, le riscossioni ammontano a complessivi euro 15.120.294.731,62 e i pagamenti a euro 15.328.971.591,43. Il fondo di cassa al 31 dicembre 2017 è risultato pari ad euro 894.516.194,16.

Ai fini della determinazione dell'effettiva disponibilità di cassa, sono state considerate le somme in deposito, alla data del 31 dicembre 2017, sul conto corrente n. 22920 (*"Risorse CEE - Cofinanziamento nazionale"*) presso la Tesoreria Centrale dello Stato, ammontanti a complessivi euro 186.357,85.

Per quanto riguarda il conto dei depositi in titoli e valori è emerso che le azioni di proprietà della Regione giacenti presso il Tesoriere ammontano, al 31 dicembre 2017, a complessivi

euro 40.265.200,00 mentre la consistenza finale dei depositi cauzionali in titoli è risultata pari a euro 466.560.486,33.

È stata, infine, verificata la corrispondenza di tali valori con quanto esposto nello Stato Patrimoniale alla data del 31 dicembre 2017.

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.

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 coincidono con i valori indicati nel conto del bilancio regionale.

Dall'esame delle risultanze della gestione di cassa dell'esercizio finanziario 2017 e dalla conciliazione fra le risultanze del Conto del Tesoriere e quelle del Rendiconto generale della Regione, non sono emerse irregolarità o criticità significative, ad eccezione dell'inosservanza, da parte del Tesoriere, del termine di cui all'art. 52, comma 2, della L.R. n. 39/2011 (31 marzo dell'esercizio successivo a quello cui il bilancio si riferisce).

## **Stato patrimoniale**

Lo Stato patrimoniale, ai sensi dell'art. 63, c. 7, D.Lgs. 118/2011, rappresenta la consistenza del patrimonio regionale al termine dell'esercizio quale complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza dell'Ente, valutati sulla base dei criteri di cui al punto 6 dell'All. 4/3, del D.Lgs. 118/2011.

Il patrimonio netto della Regione del Veneto per l'esercizio 2017 e le sue componenti sono accertati dagli artt. 10 e 11 del D.D.L. avente a oggetto il Rendiconto generale come di seguito riportati:

- patrimonio netto: euro 1.873.053.907,69;
- fondo di dotazione: euro 421.067.548,60;
- riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali: euro 859.809.304,26;
- riserve indisponibili derivanti da partecipazioni senza valore di liquidazione: euro 92.905,75;

- immobilizzazioni: euro 4.211.655.097,00;
- attivo circolante: euro 6.097.191.552,12;
- ratei e risconti: euro 1.303.626,87;
- fondi rischi e oneri: euro 90.119.757,36;
- debiti: euro 8.339.726.274,33;
- conti d'ordine: euro 1.066.208.210,13.

Occorre ricordare che, ai sensi del punto 9.2 del principio contabile di cui all'All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, *“L'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio, e la conseguente rideterminazione del valore del patrimonio, deve in ogni caso concludersi entro il secondo esercizio dall'entrata in vigore della contabilità economico-patrimoniale (entro l'esercizio 2017, esclusi gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione)”* e che l'art. 64, D.Lgs. 118/2011 individua negli inventari la principale fonte descrittiva e valutativa dello stato patrimoniale.

La Regione del Veneto, nel corso del 2017, ha proseguito la ricognizione straordinaria della propria consistenza patrimoniale, già avviata nel precedente esercizio, iscrivendo le variazioni all'interno del “fondo di dotazione”.

A seguito del raffronto dei dati contenuti nei *report* inventariali inseriti nell'applicativo informatico B.I.Bi.Co. e nelle successive integrazioni istruttorie fornite dalla Regione sono emerse alcune incongruenze, per il dettaglio delle quali si rinvia al testo integrale della Relazione, con la precisazione che, in sede istruttoria e di contraddittorio con l'Ente, è emersa l'opportunità di una più accurata procedimentalizzazione della produzione documentale a supporto delle verifiche della Sezione sullo stato patrimoniale regionale e di una maggiore accessibilità dei documenti di bilancio quale presupposto per una corretta comunicazione contabile in ossequio ai principi della trasparenza in funzione, soprattutto, di democraticità del rendiconto.

In tal senso, risulta fondamentale anche valorizzare la funzione informativa della Nota integrativa (*rectius*, Relazione sulla gestione), documento illustrativo della gestione deputato, ai sensi dell'art. 11, comma 6, D.Lgs. 118/2011, a contenere *“ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili”* e tutte le *“altre informazioni riguardanti i risultati della gestione, richieste dalla legge o necessarie per l'interpretazione del rendiconto”* (lett. o, art. 11, *cit.*).

Per quanto riguarda la determinazione e la composizione del patrimonio netto al 31 dicembre 2017, si riporta, tratta dalla Nota integrativa, la seguente tabella:

**Tabella 1 - Composizione patrimonio netto (in euro)**

Patrimonio Netto	31/12/2017	31/12/2016	Variazioni
<b>Fondo di dotazione</b>	<b>421.067.548,60</b>	<b>-1.457.709.476,72</b>	<b>1.878.777.025,32</b>
<b>Riserve</b>	<b>859.902.210,01</b>	<b>202.230.164,43</b>	<b>657.672.045,58</b>
da risultato economico di esercizi precedenti	0	0	0
da capitale	0	202.230.164,43	-202.230.164,43
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni	859.809.304,26	0	859.809.304,26
altre riserve indisponibili	92.905,75	0	92.905,75
<b>Risultato economico dell'esercizio</b>	<b>592.084.149,08</b>	<b>533.389.567,69</b>	<b>58.694.581,39</b>
<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO</b>	<b>1.873.053.907,69</b>	<b>-722.089.744,60</b>	<b>2.595.143.652,29</b>

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto 2017 Regione del Veneto (in euro)

Si ricorda che il patrimonio netto è articolato nelle seguenti poste:

- a) fondo di dotazione, che ne rappresenta la parte indisponibile, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente, e che può essere alimentata mediante destinazione degli risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio regionale in sede di approvazione del rendiconto della gestione (punto 6.3, All. 4/3, D.Lgs. 118/2011);
- b) riserve;
- c) risultati economici positivi o (negativi) di esercizio.

Il fondo di dotazione è passato da un valore negativo nel 2016 (- euro 1.457.709.476,22) ad un valore notevolmente positivo al 31 dicembre 2017 (euro 421.067.548,60).

Tale miglioramento è riconducibile principalmente all'iscrizione tra le Immobilizzazioni finanziarie del valore delle partecipazioni in enti ed agenzie regionali secondo il "metodo del patrimonio netto", in base a quanto previsto dal principio contabile applicato di cui al punto 6.1.3, All. n. 4/3 D.Lgs. 118/2011 come modificato dal D.M. 18 maggio 2017 che ha introdotto l'obbligo di valorizzare anche le partecipazioni non azionarie.

A ciò va aggiunto che a seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione in sede di Relazione al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2016, al fondo di dotazione è stato imputato anche il valore della voce "riserve da rivalutazione" contenente la differenza tra il totale del conto del patrimonio al 31 dicembre

2015 e lo stato patrimoniale al 1° gennaio 2016.

Ulteriormente, occorre considerare l'effetto migliorativo dovuto all'incremento del risultato economico d'esercizio che passa nel 2017 da euro 533.389.567,69 del 2016 a euro 592.084.149,08.

**Tabella 2 - Variazione fondo dotazione (in euro)**

Fondo di Dotazione	Variazioni in diminuzione	Variazioni in aumento	Valore Fondo
Valore al 31/12/2016			-1.457.709.476,72
Ricognizione crediti titolo V non rilevati al 01/1/2016	0	169.631.118,31	
Integrazione valore immobile in leasing	2.501.065,65	0	
Ricognizione straordinaria e rettifiche da gestione patrimonio	926.871.692,46	1.113.770.980,80	
Destinazione riserve di rivalutazione a fondo di dotazione a seguito delle osservazioni della corte dei conti in parifica esercizio 2016	0	202.230.164,43	
Iscrizione in SP valore patrimonio enti regionali		1.648.957.256,46	
Costituzione riserva indisponibile fondazione gazzetta amministrativa della rep. italiana	20.000,00	0	
Rilevazione riserve beni indisponibili, demaniali, culturali	859.809.304,26	0	
Destinazione avanzo economico 2016	0	533.389.567,69	
<b>Totali - Valore fondo al 31/12/2017</b>	<b>1.789.202.062,37</b>	<b>3.667.979.087,69</b>	<b>421.067.548,60</b>

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto 2017 Regione del Veneto (in euro)

Per quanto concerne le riserve, si ricorda che il punto 6.3, rubricato al "patrimonio netto", dell'All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, prevede che "Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio, salvo le riserve indisponibili, istituite a decorrere dal 2017, che rappresentano la parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite:

- 1) "riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali" (v. sopra, n.d.r.);

2) *“altre riserve indisponibili”, costituite:*

a. *a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, in quanto il loro statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dalla controllante/partecipante. Tali riserve sono utilizzate in caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato;*

b. *dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, in quanto riserve vincolate all'utilizzo previsto dall'applicazione di tale metodo.”*

Per quanto attiene le riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, la Regione ha dato attuazione al punto 6.3, All. 4/3 D.Lgs. 118/2011 come modificato dal D.M. del 18 maggio 2017, il quale ha previsto che, a decorrere dall'esercizio considerato, siano iscritte le *“riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”, di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni. (...)*.

Tali riserve, a differenza delle altre che costituiscono il patrimonio netto e che, in caso di perdita, sono primariamente utilizzabili per la copertura a garanzia del fondo di dotazione, rappresentano la parte del patrimonio netto corrispondente ai valori dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite. Per quanto riguarda, invece, le altre riserve indisponibili, tale voce comprende il valore derivante da partecipazioni senza valore di liquidazione ovvero le Fondazioni *“Dolomiti - dolomiten - dolomitis Unesco”, “Ca' Vendramin” e “Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana”*.

In conclusione, si è potuto appurare l'avvenuto raggiungimento della positività del valore del fondo di dotazione e del patrimonio netto (quest'ultimo passa da euro -722.089.744,60 a euro 1.873.053.907,69) della Regione del Veneto per effetto delle segnalate modifiche.

## **Conto economico**

L'art. 63, comma 2, del D.Lgs. 118/2011 prevede che il rendiconto generale annuale della Regione sia composto, oltre che dal conto del bilancio, relativo alla gestione finanziaria, anche dal conto economico e dallo stato patrimoniale, al fine di rappresentare la dimensione finanziaria, economica e patrimoniale dei fatti amministrativi che la singola

amministrazione pubblica ha realizzato nell'esercizio (cfr. Principio della competenza economica n. 17, All. 4/1, D.Lgs. 118/2011).

Il conto economico, ai sensi del successivo comma 6, *“evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 di cui all'allegato n. 1 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3”*, rappresentando le *“utilità economiche”* cedute e/o acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio.

I principali saldi del conto economico della Regione del Veneto per l'esercizio 2017 sono accertati nei termini che seguono:

- risultato della gestione operativa per euro 559.453.155,33;
- risultato della gestione finanziaria per euro -55.733.580,06;
- rettifiche di valore attività finanziarie euro 18.463.251,40;
- risultato della gestione straordinaria per euro 79.484.628,82;
- risultato dell'esercizio per euro 592.084.149,08.

Il 2017 registra un risultato economico di segno positivo (euro 592.084.149,08), in miglioramento dell'11%, rispetto al risultato d'esercizio dell'anno precedente (euro 533.389.567,69).

Occorre precisare, tuttavia, che il risultato della gestione operativa (costituito dal risultato di gestione per euro 559.453.155,33 e da proventi da partecipazioni per euro 540.774,96), pari a euro 559.993.930,29, risulta in peggioramento del 10,84% rispetto al 2016 (euro 628.108.393,80).

L'incremento dei componenti economici positivi (82,69%) riguarda i proventi da tributi (euro 9.763.898.305,33), in aumento, rispetto all'esercizio precedente, del 5,08% con una variazione giustificata dalle regolazioni con lo Stato relative alla sanità.

Tra i componenti negativi della gestione, la voce più consistente riguarda i *“Trasferimenti e contributi”* (euro 10.346.177.237,93), aumentati del 2,47% rispetto al 2016 e pari al 91,98% del totale, voce che si riferisce, prevalentemente, alle risorse trasferite alle ASL e agli enti locali. Per quel che riguarda i *“Proventi e gli oneri finanziari”*, il totale delle componenti positive ammonta ad euro 1.437.320,36 a fronte di oneri per euro 57.170.900,42, integralmente costituiti da *“Interessi passivi”* (che, seppure in decremento del 2,10%, incidono sul risultato d'esercizio per il 9,66%) con un risultato della gestione finanziaria pari a euro -55.733.580,06.

Rilevanti sono anche le *“Rettifiche di valore attività finanziarie”*, derivanti dalla gestione dei fondi amministrati da Veneto Sviluppo S.p.A. e, soprattutto, dall’adeguamento del valore delle partecipazioni con il metodo del patrimonio netto, come previsto dal D.M. 18 maggio 2017.

Infine, la gestione straordinaria presenta un saldo positivo di euro 79.484.628,82, con un’incidenza sul risultato d’esercizio del 3,42%, in incremento, rispetto all’esercizio precedente, del 334,60%. Una parte cospicua dei proventi straordinari (euro 124.914.431,28) è riconducibile alle *“Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo”* (euro 94.453.707,02), derivanti, soprattutto, dalle economie registrate in sede di riaccertamento ordinario dei residui e dalla ricognizione del patrimonio. Quanto agli oneri straordinari (euro 45.429.802,46), essi sono costituiti per la maggior parte da *“Sopravvenienze passive e insussistenze dell’attivo”* (euro 29.642.889,11), principalmente per minori entrate registrate in sede di riaccertamento ordinario dei residui.

Alla luce del principio del pareggio economico che deve ispirare l’attività dell’ente territoriale quale parte integrante del principio dell’equilibrio di bilancio, da intendersi, come chiarito dal principio contabile n. 15, All. 4/1, D.Lgs. 118/2011, *“in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata”*, e, soprattutto, quale *“garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un’amministrazione pubblica in un mercato dinamico”*, si osserva che la Regione del Veneto, nell’esercizio considerato, raggiunge la positività del proprio risultato economico di esercizio basandolo, principalmente, sulla propria gestione *“caratteristica”*, con ciò esprimendo una tendenziale capacità durevole di coprire gli oneri del soddisfacimento dei bisogni della collettività con i proventi derivanti dal prelievo fiscale. Tuttavia, risulta essere notevole l’incidenza negativa della gestione finanziaria, da leggere in funzione dell’esposizione debitoria dell’Ente.

Bisogna poi tener conto della circostanza che un significativo apporto positivo sul saldo è dato dalla gestione straordinaria, come tale non destinata a produrre esiti positivi con carattere di stabilità.

## Analisi dei conti nel settore sanità

Nell'attuale sistema della sanità, la problematica più rilevante è certamente quella del rapporto tra le sempre crescenti esigenze di tutela della salute, che danno origine ad un aumento del fabbisogno finanziario, e gli obiettivi di finanza pubblica. In tale dinamica, è fondamentale comunque assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie sull'intero territorio nazionale e quindi la tutela di quel nucleo incompressibile del diritto alla salute che non può essere inciso neppure in ragione della scarsità delle risorse (così, Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016). In quest'ottica, ai fini della corretta configurazione della tutela sanitaria nelle regioni, assume valore pregnante la dialettica finanziaria tra queste ultime e lo Stato (Corte costituzionale sentenze n. 169/2017 e n. 117/2018).

Il giudice delle leggi, in particolare, ha rilevato che il sistema dei costi e fabbisogni standard, destinato a garantire la *“precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie”*, non ha ricevuto puntuale attuazione, utilizzandosi, a tutt'oggi, criteri di riparto frutto di intese tra Stato e regioni. È stato, inoltre, sottolineato che, specularmente alla responsabilità statale in ordine alla individuazione e predisposizione degli strumenti finalizzati all'attuazione della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, le Regioni devono essere in grado di *“separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria”* (Corte costituzionale sentenza n. 169/2017).

La separata evidenziazione contabile dei costi (ossia della spesa) per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria nel bilancio regionale, peraltro, costituisce un obbligo specifico previsto dalla normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili ed, in particolare, dal Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011 (*“Principi contabili generali ed applicati per il settore sanitario”*): difatti l'art. 20 del D.Lgs., nel disciplinare la *“trasparenza”* dei conti sanitari e la *“finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali”*, impone alle regioni la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative a tale finanziamento ed *“un'articolazione in capitoli, tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa la eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza”* di entrate e spese, in base alla specifica destinazione (finanziamento ordinario corrente dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanità, c.d. LEA, finanziamento aggiuntivo corrente, finanziamento del disavanzo sanitario pregresso e finanziamento per investimenti).

Le menzionate disposizioni assicurano la rappresentazione contabile del corretto impiego delle risorse destinate alla sanità regionale ed, in special modo, alla erogazione dei LEA, costituendo, nella prospettiva individuata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, il riferimento cardine di qualsivoglia verifica, ovviamente in ottica finanziario-contabile, sulla gestione delle risorse del Fondo sanitario nazionale e delle spese da esso finanziate.

Giova evidenziare, infatti, che le modalità di espressione contabile, oltre a costituire strumento della rappresentazione, veritiera e corretta, delle risultanze della gestione, nonché delle scelte afferenti alla programmazione e delle politiche di bilancio, svolgono un ruolo centrale rispetto alla comunicazione del contenuto di tali scelte nonché rispetto alla comprensione degli impatti che esse producono, in termini di servizi e prestazioni, sulla collettività amministrata.

Nel quadro appena delineato e nell'ambito del giudizio di parifica sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017, questa Sezione ha compiuto verifiche mirate ad accertare l'avvenuta, "esatta" perimetrazione delle entrate e delle uscite nel bilancio regionale e nel rendiconto nonché l'altrettanto "esatta" ricostruibilità, sul versante delle entrate e, in particolare, su quello delle spese, della componente riconducibile ai LEA.

Le verifiche compiute, pertanto, si sono incentrate sul rispetto, sostanziale e non soltanto formale, da parte della Regione del Veneto, delle prescrizioni contenute nell'art. 20 del D.lgs. 118/2011, oltre che delle altre disposizioni contenute nel Titolo II del suddetto decreto legislativo, ed hanno condotto alla formulazione di una serie di considerazioni e all'individuazione delle criticità che, di seguito, sinteticamente si riportano.

E' stata accertata la mancanza, nel bilancio regionale e, correlativamente, nel rendiconto generale, della "articolazione in capitoli", prevista dall'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, rilevante, come si è detto, sotto il profilo della evidenziazione specifica (separata) delle poste del bilancio afferenti alla erogazione dei LEA, che, a sua volta, costituisce un adempimento fondamentale ai fini della corretta rappresentazione contabile della gestione sanitaria.

Sono poi emerse criticità con riguardo alla "esatta perimetrazione" delle entrate e delle uscite relative al Servizio sanitario regionale. In particolare, è stata accertata la presenza di capitoli di spesa il cui oggetto è estraneo a detto perimetro; inoltre, dal confronto tra gli stanziamenti finali, sia sul fronte dell'entrata che della spesa, e tra accertamenti ed impegni complessivi, sono emersi scostamenti, che, a parte fattispecie particolari, non dovrebbero sussistere. Tali scostamenti sono stati, solo in parte, giustificati dalla Regione. Pur

riconoscendo plausibilità alle ragioni che li avrebbero determinati, in mancanza del dettaglio degli importi che, a ciascuna di esse, sia specificamente connesso, la discrasia rilevata non trova soluzione. La perimetrazione, infatti, esige la corrispondenza tra entrate e spese del servizio sanitario nell'esercizio (*"le regioni garantiscono la esatta perimetrazione"*), risultando con ciò incompatibili eventuali "spostamenti di quote del perimetro sanitario" su capitoli ad esso estranei.

Incongruenze, inoltre, sono state accertate con riguardo alla classificazione dei capitoli ovvero sulla allocazione delle entrate nei capitoli di entrata alimentati con il Fondo sanitario nazionale e sull'allocazione delle spese nei correlati capitoli di spesa.

Soltanto la minor parte dei capitoli di spesa esaminati (23 su 183), riporta, nella descrizione, lo specifico riferimento alla classificazione di cui all'art. 20 già citato; alcuni capitoli poi presentano una descrizione inconferente, che determina una commistione tra le entrate e le spese di natura corrente e quelle per investimenti.

In merito alla riconciliazione dell'ammontare del Fondo Sanitario Regionale, così come quantificato nelle deliberazioni della Giunta regionale, nelle Intese della Conferenza Stato-Regioni e negli atti del MEF, le discrasie di importi emerse nel corso dell'istruttoria, con particolare riguardo alla corrispondenza tra le anticipazioni erogate dal MEF, ancora da recuperare ed i residui attivi presenti su alcuni capitoli di entrata del bilancio regionale interessati dal c.d. "giro contabile" - utilizzato per regolare la restituzione delle anticipazioni sanità ed il recupero delle maggiori entrate derivanti dal gettito Irap ed Irpef - sono risultate insussistenti a seguito della produzione, da parte della Regione, di apposito prospetto di riconciliazione.

Diversamente, per quanto concerne la ricostruzione degli importi destinati alle Aziende Sanitarie, la discrasia rilevata sull'importo complessivamente impegnato nel 2017 non è stata sufficientemente chiarita; infatti, la tabella prodotta dalla Regione in sede di contraddittorio, pur rappresentando una corrispondenza di importi tra competenza iniziale e competenza finale dei capitoli di entrata e di spesa correlati, afferenti al finanziamento indistinto, non contempla tutti i capitoli del perimetro sanità né specifica il totale degli stanziamenti, iniziali e finali, al contrario di quelli, invece, contemplati, lasciando impregiudicata l'impossibilità, lamentata da questa Sezione, di ricostruire le necessarie corrispondenze di importi.

Ancora, con riguardo ai capitoli sui quali transita il finanziamento c.d. indistinto per

L'erogazione dei LEA, è stato rilevato che uno soltanto risulta utilizzato esclusivamente per la emissione di impegni relativi al finanziamento indistinto, mentre sugli altri due confluisce anche il finanziamento della GSA. Ciò impedisce la tracciabilità degli importi trasferiti ad Azienda Zero dopo il passaggio attraverso il bilancio regionale: ciò in contrasto con la necessità di adottare una modalità di rappresentazione contabile idonea a consentire l'immediata ricostruibilità del finanziamento del SSR, secondo le specifiche destinazioni per esso previste.

Verifiche specifiche sono state compiute sulla eliminazione di un residuo attivo di euro 12.551.600,00, sul capitolo di entrata n. 000626/E (*"Compartecipazione regionale all' I.V.A.*), destinato a finanziare la spesa sanitaria corrente dei LEA. Anche alla luce delle deduzioni della Regione, considerati i numerosi interrogativi rimasti senza risposta, l'apparente opacità della vicenda che ha condotto alla cancellazione, a distanza di ben quattro esercizi, di una posta attiva del bilancio regionale di ingente ammontare, tenuto conto, altresì, delle incertezze sulla qualificazione dell'entrata, che emergono dalla stessa documentazione prodotta dalla Regione, e sulla conseguente contabilizzazione in bilancio nel capitolo pertinente, della presenza di un doppio accertamento nonché della mancata cancellazione di una corrispondente quota di residui passivi, questa Sezione ritiene l'operazione, nel suo complesso, irregolare.

Altrettanto dicasi per l'eliminazione di un residuo passivo di euro 2.486.158,72, a valere su uno specifico capitolo di spesa di investimento per il finanziamento dei LEA. In questo caso, è venuta in rilievo la discrasia tra le risultanze del D.D.L. e quelle del programma di contabilità regionale oltre alla mancata, corrispondente eliminazione di residui attivi, che lascia ragionevolmente supporre che le risorse correlate siano andate a finanziare altre spese, non identificate.

Anche l'eliminazione, per effetto di radiazione, di un residuo passivo di euro 540.358,68, afferente alla spesa corrente per il finanziamento dei LEA, è risultata non comprensibile. Trattandosi di spesa non soltanto vincolata, ma anche "costituzionalmente necessaria", in quanto destinata al finanziamento dei LEA, la "radiazione" - ossia l'eliminazione dal conto dei residui delle somme impegnate per effetto del trascorre di un certo tempo - ha generato perplessità, anche avuto riguardo alle argomentazioni difensive svolte dalla Regione, non risultate convincenti.

In ordine alle disponibilità liquide della gestione sanitaria, gli accertamenti effettuati hanno

messo in luce una divergenza tra le riscossioni ed i pagamenti desumibili dal D.D.L. e quelli desumibili dal prospetto riepilogativo ai fini SIOPE. La Regione, con riguardo alle riscossioni, ha ricondotto gli scostamenti ai “girofondi” che vengono richiesti al Tesoriere tra la parte sanità e la parte non sanità del conto di tesoreria, senza dimostrare, tuttavia, mediante un prospetto riepilogativo, la riconciliazione delle poste. Per quanto riguarda i pagamenti, la stessa ha richiamato il “*meccanismo di sostituzione dei mandati non andati a buon fine*”, senza chiarire le ragioni per le quali i pagamenti originariamente emessi sul conto sanità e non andati a buon fine siano stati riemessi su un capitolo di spesa allocato tra le partite di giro e non sul pertinente capitolo perimetrato, dedicato alla gestione sanitaria.

È emerso poi che le risorse destinate al finanziamento dell’Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, sono allocate in due capitoli di spesa non perimetrati. Le deduzioni della Regione, fondate sulla mancata inclusione di tale Istituto nell’area del consolidamento, ai sensi dell’art. 32, comma 3, del D.Lgs. n. 118/2011, non sono risultate dirimenti, considerato che il cennato Istituto compare nell’elenco dei destinatari delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011, ivi comprese quelle contenute nell’art. 20, che impone la perimetrazione delle entrate e delle spese afferenti al finanziamento del FSR. Ad opposta conclusione è giunta questa Sezione con riguardo al finanziamento dell’Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale (ARPAV), la quale, pur svolgendo un’attività estranea all’ambito dell’assistenza sanitaria, viene alimentata con le risorse del FSR ed, in particolare, della mobilità attiva e passiva (LEA).

L’ARPAV, infatti, non rientra nel novero degli “*enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale*” di cui all’art. 19, 2° comma, D.Lgs. n. 118/2011, sicché non può considerarsi corretto l’utilizzo, per tale finanziamento, delle risorse destinate alla sanità.

In ultimo, sono stati assoggettati a verifiche alcuni provvedimenti di variazione al bilancio, annualità 2017, relativi alla sanità.

In generale, è stato rilevato che nella maggior parte di tali provvedimenti, non vengono indicati i capitoli di entrata e di spesa oggetto della variazione. Ciò limita fortemente le verifiche sulla allocazione degli importi oggetto delle variazioni nel bilancio regionale e, con essa, la relativa copertura finanziaria.

Un’analisi particolare, in sede istruttoria, è stata condotta sui provvedimenti, connessi, di cui alle D.G.R. n. 1508/2017 e n. 1599/2017, rilevanti sotto il profilo dello spostamento delle

risorse afferenti alla sanità all'interno (ed all'esterno) del perimetro, ma anche sotto il profilo della complessiva correttezza dell'operazione nella quale si è concretizzato l'utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 (art. 1, comma 468-bis, della L. n. 232/2016).

Dall'esame dei provvedimenti summenzionati, questa Sezione ha rilevato una serie di incongruenze e criticità, tra cui la riduzione della Missione 13 (*"Tutela della salute"*) di complessivi 77,7 Mln di euro, di cui 62,1 Mln prelevati dai programmi dedicati alla spesa per investimenti ed il prelevamento delle risorse nel quale si sarebbe concretizzato l'utilizzo dell'avanzo non dalla Missione 20 (*"Fondi ed accantonamenti"*), come espressamente prescritto dal comma 468-bis, bensì da altre poste del bilancio (Missioni/programmi).

La Regione ha formulato alcune deduzioni trasfuse in una nota scritta soltanto il giorno dell'udienza fissata per il contraddittorio.

Nella nota, dopo aver illustrato i vari passaggi contabili ed amministrativi nei quali si è concretizzato l'utilizzo delle quote vincolate dell'avanzo 2016, la Regione ha dichiarato di aver previamente provveduto alla iscrizione in bilancio di *"appositi capitoli di riequilibrio strutturale con relativo stanziamento classificati alla Missione 20"*, al fine di istituire *"Fondi di riequilibrio strutturale"* e assicurare, così, *"l'equilibrio gestionale anche in presenza (per pari importo) di un utilizzo dell'avanzo vincolato"*.

Nonostante il chiarimento, che comunque ha consentito di escludere l'utilizzo di risorse diverse da quelle delle Missioni 20 ai fini dell'esercizio della facoltà di cui al comma 468-bis, questa Sezione non può non formulare alcune considerazioni critiche. In primo luogo, non si comprende come mai la Regione, a fronte della gravità delle contestazioni chiaramente formulate nella bozza di relazione trasmessa ai fini dell'instaurazione del contraddittorio, non abbia fornito prima, ossia nella memoria depositata in data 26 giugno, i chiarimenti necessari, impedendo quella pur minima verifica degli stessi, anche attraverso i necessari riscontri nella contabilità regionale.

In secondo luogo, appare singolare che la D.G.R. con la quale la Regione, dichiaratamente, avrebbe provveduto a *"l'iscrizione nel bilancio di previsione e nel Documento tecnico di accompagnamento dell'utilizzo degli accantonamenti finanziati dall'avanzo di amministrazione per la reinscrizione delle somme vincolate e accantonate mediante prelievo di poste allocate alla Missione 20 <Fondi e accantonamenti>"* abbia ad oggetto la istituzione dei suddetti Fondi di riequilibrio. In ogni caso, a prescindere dalla iscrizione dei fondi di riequilibrio strutturale,

non prevista dalla norma - ma evincibile, nella sostanza, dalla nota di lettura relativa al comma 468-bis e dall'Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome del 23 febbraio 2017 - ciò che rileva è che le risorse dei Fondi di riequilibrio non siano assoggettate, a loro volta, ad un vincolo di destinazione specifico, dovendo anche questo aspetto emergere con chiarezza dai provvedimenti amministrativi dai quali la fattispecie di cui al comma 468-bis ha avuto origine. Tale necessario presupposto, tuttavia, non è stato esplicitato in alcun modo nelle deliberazioni della Giunta regionale che hanno disposto tanto la creazione dei fondi che l'utilizzo dell'avanzo vincolato. Tra l'altro, dalle verifiche che è stato possibile effettuare nel programma di contabilità regionale, è emerso che due dei quattro capitoli sui quali sono stati iscritti i Fondi di riequilibrio sono stati alimentati da capitoli di entrata, a loro volta, collegati a capitoli di spesa che presentano reiscrizioni vincolate e, dunque, uno stanziamento con vincolo di destinazione. L'aspetto più critico è costituito dallo spostamento fuori dal perimetro sanità, nell'ambito della descritta operazione, di un importo rilevante (67 Mln di euro). Tenuto conto che si tratta di "minori spese" in ambito sanità, di cui 62 Mln in conto capitale, utilizzabili a completamento dell'operazione di prelevamento e riallocazione dell'avanzo vincolato, il definitivo spostamento fuori perimetro, concretizza una criticità.

Le considerazioni che precedono non consentono a questa Sezione regionale di controllo di accertare la rispondenza alle regole contabili dell'operazione così posta in essere dalla Regione, soprattutto con riguardo alle risorse della sanità presumibilmente sottratte al perimetro.

## **Rendiconto e Bilancio consolidato. Partecipate regionali**

La Sezione sulla base della recente normativa ha condotto, nell'ambito delle attività propedeutiche al giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017, verifiche ed approfondimenti riguardanti, in particolare, i Bilanci consolidati, i Rendiconti consolidati, gli Organismi partecipati, gli Enti strumentali e le Agenzie della Regione del Veneto. L'analisi ha riguardato sia il processo di razionalizzazione delle partecipazioni regionali sia l'analisi economico-finanziaria delle stesse, nell'ottica della verifica delle risultanze dei rendiconti e bilanci consolidati regionali (esercizi 2016 e 2017).

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 nell'esercizio 2017, la Sezione ha analizzato, per l'intero quinquennio 2013-2017, i risultati d'esercizio delle partecipazioni regionali, con particolare attenzione agli organismi in perdita, al fine di poter esprimere valutazioni sulla gestione secondo una prospettazione "dinamica". Per l'esercizio 2017 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. In conclusione è stata valutata l'adeguatezza della *governance* da parte della Regione nei confronti degli enti ed organismi alla stessa afferenti e sui modelli organizzativi inerenti le partecipate regionali.

Nella consapevolezza della mancata formalizzazione, al momento dell'analisi, sia del Bilancio consolidato es. 2017 (approvazione prevista entro il 30 settembre 2018) che del Rendiconto consolidato es. 2017 (in corso di approvazione), si è ritenuto di valutare le risultanze delle attività preliminari riguardanti entrambi i documenti, nonché i dati relativi al Bilancio consolidato es. 2016 (approvato dal Consiglio regionale del Veneto con deliberazione n. 135 del 26 settembre 2017) e quelli del Rendiconto consolidato es. 2016 (approvato dal Consiglio Regionale del Veneto con L.R. 3 agosto 2017, n. 20). Infatti, non è stato possibile sottoporre a riscontro detti documenti, in sede di parifica es. 2016 del Rendiconto generale della Regione, in quanto non ancora formalizzati. La Sezione ha ritenuto di esaminare, comunque, sia il Rendiconto che il Bilancio consolidato dell'esercizio 2016, in quanto gli elementi in essi contenuti costituiscono un utile parametro di riferimento per valutare nel tempo le azioni poste in essere a livello regionale.

L'analisi svolta, pur con le limitazioni sopra delineate, ha fatto emergere alcune criticità di seguito sinteticamente riportate e distinte per aree di approfondimento per il cui dettaglio si rinvia al testo integrale della Relazione.

Con riferimento al percorso di razionalizzazione intrapreso dalla Regione del Veneto con il "Piano operativo di razionalizzazione 2015" (DGR n. 447/2015) e con il successivo aggiornamento del Piano medesimo di cui alla "Revisione straordinaria" (DGR n. 324/2017) effettuato ai sensi del D. Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., si dà atto che la Regione ha effettivamente avviato un percorso di razionalizzazione delle proprie partecipate attraverso attività di dismissione, fusione e liquidazione, e tale processo è proseguito anche negli esercizi

successivi.

L'intervenuto D.Lgs. n. 175/2016 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", seguito dal Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100, ha posto a carico delle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di avviare, entro il 30 settembre 2017, una "*ricognizione straordinaria*" delle partecipazioni in società, in modo da adottare eventuali provvedimenti di dismissione delle stesse, qualora non rispondano ai requisiti previsti dalla normativa vigente.

Sebbene sia evidente l'intenzione della Regione nel riorganizzare il perimetro degli organismi alla stessa afferenti in coerenza con le indicazioni di razionalizzazione di cui sopra, gli effetti di tale attività, dopo oltre tre anni dall'avvio dei processi di razionalizzazione, si sono rivelati modesti. Infatti, a chiusura del 2017, solo 2 società con partecipazione diretta sono state effettivamente cessate (di cui n. 1 fusione) e 5 sono ancora in fase di liquidazione/dismissione. Per quanto riguarda le società indirette, si evidenzia che al 31 dicembre 2017 non vi sono società cessate. Nel dettaglio, si è riscontrato che, rispetto all'obiettivo di mantenimento di sole 20 società indirette su 69 inizialmente indicate nel 2015 all'interno del Piano operativo di razionalizzazione, 27 sono ancora da dismettere, 4 sono in liquidazione, 8 ancora in procedura fallimentare e di concordato e 10 non incluse nella revisione straordinaria (ai sensi art. 2 comma 1 lett. g) del T.U.).

Per dette società indirette non viene data evidenza della tempistica entro la quale tali processi dovranno essere completati. Al contrario viene dichiarato, con riferimento alle partecipate indirette, che i processi dismissivi non dipendono soltanto dalle attività proprie della Regione ma anche dalle tempistiche e dalle modalità di esecuzione da parte delle Società regionali partecipate.

Al momento quindi non è possibile avere un quadro temporale chiaro delle suddette dismissioni e, pertanto, la Sezione raccomanda alla Regione del Veneto, anche in considerazione dei risultati delle gestioni e del consolidato emersi dalla presente relazione, di mantenere un attento e necessario monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria complessiva e di attuare ogni utile iniziativa per completare, in tempi brevi, le procedure dismissive e liquidatorie programmate. In ordine alla situazione economico-finanziaria di alcune partecipazioni indirette si evidenzia come i dati trasmessi risultino parziali e comunque riferiti solo ad alcune partecipazioni detenute dalla Regione. Conseguentemente non risulta possibile valutare gli impatti di dette partecipazioni con

riferimento al controllo dell'effettivo contenimento della spesa pubblica e dell'efficienza dell'azione amministrativa nell'ambito del Bilancio consolidato regionale.

Con riguardo a quanto previsto dal parametro lett. e) ex art. 24 del D.Lgs. 175/2016 si rileva che le Società partecipate oggetto di analisi e puntualmente indicate nella Relazione presentano risultati di esercizio che non soddisfano il parametro succitato e che, pertanto, dovrebbero essere alienate o fatte oggetto delle misure di cui all'art. 20, comma 1 e 2, del T.U. (ovvero razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione).

Per quanto attiene gli Enti strumentali regionali si rileva, come anche già evidenziato con la scorsa Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul Rendiconto generale per l'esercizio 2016, che la *governance* da parte della stessa Regione sui propri Enti strumentali appare poco incisiva, sia con riferimento agli obiettivi di contenimento della spesa posti dall'Amministrazione Regionale anche con la DGR n. 447/2015, sia relativamente al controllo ai fini della verifica del rispetto degli istituti normativi-finanziari. Tali aspetti, pertanto, precludono una visione organica di gestione tra la Regione e i propri enti.

Dall'analisi dei risultati d'esercizio per il quinquennio 2013-2017, per ciascuna tipologia di Organismi ed Enti strumentali partecipati dalla Regione del Veneto, è emersa la parziale incompletezza e la provvisorietà dei dati contabili inviati dalla Regione, in particolare per quanto riguarda gli Enti strumentali, i cui bilanci consuntivi es. 2017, come precisato dalla Regione del Veneto, saranno approvati entro il 30 giugno 2018. Infatti, per quest'ultimi la mancanza di dati contabili definitivi al 31 dicembre 2017, non ha permesso alla Sezione di effettuare, al momento della redazione della presente Relazione, la medesima analisi eseguita per gli Organismi partecipati.

In relazione alle partecipazioni, dall'esame svolto sui dati forniti dalla Regione, sia pur incompleti e non definitivi, la Sezione ha evidenziato alcune criticità nei risultati di esercizio (2013-2017). Con riferimento in particolare all'esercizio 2017, dai dati in possesso della Sezione, si rilevano, per alcune società, considerevoli perdite sia per le partecipate dirette che per quelle indirette.

Come già segnalato dalla Sezione in sede di parifica es. 2016, anche per l'esercizio 2017, si rileva che il "*fondo perdite società partecipate*" risulta non valorizzato nel prospetto del risultato di amministrazione al 31/12/2017.

Sul punto la Regione in sede di contraddittorio ha dichiarato che: "... per quanto riguarda i

*bilanci delle società partecipate al 31.12.2016, approvati nel corso del 2017, non si sono verificati i presupposti per procedere ad accantonamenti nel rendiconto 2017...relativamente al bilancio regionale di previsione 2018-2020, si è rappresentato che, per quanto concerne il Fondo perdite societarie per l'anno 2018, l'accantonamento prudenziale proposto per l'esercizio finanziario 2018 è stato stimato in € 1.043.003,20 sulla base delle previsioni di budget per il 2017 formulate dalle società a partecipazione regionale".*

Si segnala, altresì, anche l'incompletezza dei dati delle "partecipate regionali es. 2016" inseriti dalla Regione del Veneto nella banca dati del "MEF - Dipartimento del Tesoro Partecipazioni Societarie", ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014.

In riferimento ai flussi finanziari in entrata ed in uscita del bilancio regionale, al 31 dicembre 2017, nei confronti di tutti gli organismi comunque partecipati, dall'analisi dei macro-dati emerge che i flussi finanziari in uscita sono notevolmente maggiori rispetto ai flussi finanziari in entrata con un rilevante disallineamento tra impegni (487.257.557,64 euro) ed accertamenti (48.460.862,60 euro) e conseguentemente tra pagamenti (389.684.652,69 euro) e riscossioni (21.258.203,49 euro).

La Sezione, in mancanza del Rendiconto consolidato es. 2017 approvato, ha svolto i propri controlli non potendo che riferirsi ai dati del Rendiconto consolidato es. 2016, approvato dal Consiglio Regionale del Veneto con L.R. 3 agosto 2017, n. 20. Nel dettaglio, il risultato di amministrazione consolidato al 31 dicembre 2016 risulta negativo ovvero pari a -657.076,46 euro. Al netto della parte accantonata (1.970.459.317,40 euro) e della parte vincolata (888.969.289,80 euro) il disavanzo effettivo (cd. totale parte disponibile) risulta pari a -2.860.085.683,66 euro. Vista la rilevanza di tale disavanzo regionale da ripianare e tenuto anche conto della mancanza, al momento, delle risultanze 2017 dalle quali si sarebbe più chiaramente desunto l'andamento nel tempo del consolidato, si invita l'Amministrazione regionale a monitorare attentamente le dinamiche di bilancio di tutti gli organismi ed enti partecipati, anche attraverso opportune strategie di *governance*.

Anche gli equilibri di bilancio relativi al Rendiconto consolidato es. 2016 presentano delle criticità, in quanto il saldo relativo all'equilibrio finale risulta negativo per 978.296.706,88 euro. Tale saldo negativo deriva dal saldo di parte corrente pari a 690.971.638,12 euro e dal saldo di parte capitale pari a -1.669.268.345,00 euro: quest'ultimo incide quindi negativamente sull'equilibrio finale.

Per quanto riguarda il Rendiconto consolidato dell'esercizio 2017 (da approvare), ai fini della valutazione, nell'ambito dell'attività di parificazione, anche delle risultanze degli

Organismi strumentali e del Consiglio Regionale nell'esercizio 2017, questa Sezione ne ha richiesto la trasmissione ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 unitamente alla documentazione di supporto.

La Regione del Veneto ha dichiarato che *"il Rendiconto consolidato potrà essere trasmesso solo dopo l'approvazione del Rendiconto del Consiglio regionale del Veneto, in quanto la Regione del Veneto non è dotata di organismi strumentali"* e con successiva nota in data 21 maggio 2018 ha precisato che *"...a tutt'oggi non sussiste documentazione preparatoria da trasmettere"* confermando che *"...solo dopo l'approvazione del Rendiconto del Consiglio regionale si potrà trasmettere il Rendiconto consolidato, composto dal Rendiconto della Giunta e dal Rendiconto del Consiglio"*. La Sezione, comunque, non può non evidenziare l'assenza di qualsiasi documentazione inerente le relative attività preliminari ai fini dell'approvazione del predetto Rendiconto consolidato e rileva, altresì, che non sono stati indicati neppure i termini per l'invio di tale Rendiconto.

Come accennato, la Sezione, non potendo disporre del Bilancio consolidato dell'esercizio 2017, ha ritenuto opportuno esaminare, come già fatto per il Rendiconto consolidato, i dati relativi al Bilancio consolidato esercizio 2016. Nel dettaglio, dalla verifica dello Stato Patrimoniale Consolidato dell'esercizio 2016 si sono riscontrate delle criticità nelle risultanze contabili, in particolare si è rilevato:

- un totale patrimonio netto negativo pari a -701.068.342,00 euro;
- un totale debiti pari a 10.612.088.732,00 euro;
- un fondo dotazione negativo pari a -1.456.594.325,00 euro.

Per quanto riguarda il Bilancio consolidato dell'esercizio 2017, che verrà messo a disposizione appena approvato, ovvero entro il 30 settembre 2018 e quindi oltre il tempo utile per l'esame di parificazione da parte di questa Corte, ci si è dovuti limitare alla verifica della DGR n. 406 del 10 aprile 2018, avente ad oggetto: *"Individuazione dei componenti del Gruppo Regione del Veneto e del perimetro di consolidamento ai sensi del D.Lgs. 118/2011"*, acquisita in sede di istruttoria proprio ai fini della valutazione della correttezza delle attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo. In tale contesto si sono ripresentate, in sede di analisi, le stesse perplessità e criticità segnalate dalla Sezione in sede di parifica esercizio 2016, con particolare riferimento al limitato perimetro di consolidamento ed all'omessa considerazione, ai fini del calcolo della soglia di rilevanza, del patrimonio netto della Regione in quanto negativo. Per approfondimenti si rinvia al testo integrale della

Relazione.

Per quanto riguarda i crediti e i debiti tra la Regione del Veneto e le relative partecipate, sebbene asseverati dai Revisori della Regione si rileva che la maggior parte dei rapporti patrimoniali (crediti/debiti) non sono riconciliati, con rilevanti differenze sia nella verifica dei rapporti creditor, per un totale pari a -5.807.632,36 euro, che di quelli debitori, per un totale pari a - 14.304.281,27 euro.

A tal proposito la Regione in sede di audizione del 28 giugno 2018 ha dichiarato che “...non ci sono in corso giudizi o contestazioni con le partecipate interessate, precisando che le discordanze emerse sono fisiologiche e derivano dalle diverse tempistiche tra le registrazioni effettuate dalle partecipate e quelle della Regione, e che tali differenze, nel corso del 2018, dovrebbero azzerarsi”.

In merito alla “governance” e relativi controlli nei confronti delle partecipate cui la Regione del Veneto è chiamata anche in relazione alla più recente normativa (D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i.), la Sezione rileva che le azioni da mettere in campo dovrebbero essere rafforzate e più incisive, sia con riferimento al perimetro del consolidamento la cui limitatezza non consente di fatto l’effettiva e completa conoscenza degli impatti sui conti della Regione, sia per gli scarsi risultati al momento raggiunti rispetto ai consistenti piani di razionalizzazione 2015 e 2017.

L’analisi svolta dalla Sezione ha fatto emergere in particolare:

- limitati risultati ottenuti attraverso i piani di razionalizzazione (infatti poche risultano le società dismesse/liquidate/cessate);
- limitata capacità della Regione del Veneto di incidere sulla razionalizzazione delle partecipate indirette, anche attraverso la fusione per le società con attività analoghe o similari;
- limitato perimetro del consolidamento esercizio 2017;
- carenza nella trasmissione dei dati contabili definitivi 2017 in sede di istruttoria;
- limitatezza del numero di bilanci 2017 allegati al Rendiconto dell’esercizio 2017: soltanto n. 2 bilanci dell’esercizio 2017 su n. 14 Società partecipate in via diretta (quelli delle società Autovie Venete S.p.A. e Finest S.p.A.), mentre per le altre 12 Società partecipate risultano presenti solo i bilanci dell’esercizio 2016.

Concludendo, pur valutando favorevolmente le attività già svolte e quelle in corso da parte della Regione del Veneto sulle Società a controllo pubblico, comunque permangono perplessità sull’incisività attuale della “governance” e sui relativi sistemi di controllo.

# 1 PROGRAMMAZIONE

## 1.1 La programmazione nel quadro normativo stabilito dal D.Lgs. 118/2011

Il D.lgs. 23 giugno 2011 n. 118, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”* (di seguito D.lgs. 118/2011) all’Allegato n. 4/1, definisce la programmazione quale processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

Il processo di programmazione si svolge nel rispetto delle compatibilità economico-finanziarie e tenendo conto della possibile evoluzione della gestione dell’ente; richiede il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle forme e secondo le modalità definite da ogni ente; si conclude con la formalizzazione delle decisioni politiche e gestionali che danno contenuto a programmi e piani futuri riferibili alle missioni dell’ente.

Attraverso l’attività di programmazione, le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica emanati in attuazione degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità.

Dato per presupposto che i bilanci e la contabilità pubblica rappresentano strumenti di governo e di indirizzo dell’attività delle Regioni - le quali godono, per di più, di una autonomia costituzionalmente protetta - e tenendo conto delle *“indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria”*, secondo il giudice costituzionale devono essere riconosciute le *“peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull’esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi”*<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Corte cost. sent. 184 del 21 giugno 2016.

La Corte Costituzionale conferma, infatti, la funzione politica del bilancio regionale, come strumento principale per attivare un circuito virtuoso tra organo politico e comunità amministrata, per cui il primo adotta le scelte di programmazione economica e finanziaria, e redige un documento contabile che permette alla seconda di valutarne le scelte e decidere, nelle forme proprie della democrazia rappresentativa, se approvarle o meno.

Il principio reca con sé ulteriori conseguenze non solo sotto il profilo contenutistico, ma anche sul piano temporale: infatti, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale *“la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei”*<sup>7</sup>. Infine, come ulteriore conseguenza sotto il profilo soggettivo, le Regioni individuano gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e della pianificazione territoriale e stabiliscono le forme e i modi della partecipazione degli enti locali all'elaborazione dei piani e dei programmi regionali.

I documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione, che si attua nel rispetto dei principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 del D.Lgs. 118/2011, devono infatti essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

- a) conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire,
- b) valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione.

L'attendibilità, la congruità e la coerenza, interna ed esterna, dei documenti di programmazione è prova pertanto della affidabilità e credibilità dell'ente.

Va sottolineato, quindi, che i caratteri qualificanti della programmazione propri dell'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni pubbliche, sono:

- a) la valenza pluriennale del processo;
- b) la lettura non solo contabile dei documenti nei quali le decisioni politiche e gestionali trovano concreta attuazione;
- c) la coerenza ed interdipendenza dei vari strumenti della programmazione.

---

<sup>7</sup> Corte cost. sent. 80 del 7 febbraio 2017

Appare opportuno, al riguardo, evidenziare che il Giudice delle Leggi, nella recente sentenza n. 49/2018, ha precisato che l'arco temporale stabilito dal legislatore non è arbitrario, ma è il frutto del bilanciamento fra le esigenze di tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi.

Tra i principi contabili contenuti nel citato decreto 118/2011 quello della "programmazione", di cui al Titolo III, art. 36, assume quindi specifico rilievo in relazione all'individuazione del ciclo di bilancio. Infatti, nel Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011), vengono delineati gli strumenti e i tempi di programmazione delle Regioni come di seguito:

- entro il 30 giugno di ciascun anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per le conseguenti deliberazioni;
- la Nota di aggiornamento del DEFR, da presentare al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale per le conseguenti deliberazioni e, comunque, non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio;
- il disegno di legge di stabilità regionale, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e, comunque, non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato;
- il disegno di legge di bilancio, da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e, comunque, non oltre 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato;
- il piano degli indicatori di bilancio, approvato dalla giunta entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto e comunicato al Consiglio;
- il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;
- gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;
- gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;
- gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative

regionali in materia di programmazione generale e settoriale;

- il rendiconto della gestione da approvarsi, da parte della Giunta, entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio.

Ciò premesso, per quel che qui rileva, il citato decreto, come visto, individua quali strumenti della programmazione regionale il DEFR e la relativa Nota di Aggiornamento, il disegno di legge di stabilità regionale, il disegno di legge di manovra del bilancio, gli eventuali disegni di legge di variazione del bilancio e quelli collegati alla programmazione generale e settoriale.

Il giudice delle leggi, al riguardo, confermando il concetto di bilancio come "bene pubblico" come già delineato con sentenza cost. n. 184/2016, ha precisato che *"le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione costituiscono all'un tempo norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci"*.

Nell'uso accorto, duttile e partecipato dei propri poteri di pianificazione / programmazione / progettazione, dunque, le istituzioni pubbliche rinvencono alcuni fra gli strumenti più importanti per il raggiungimento delle proprie finalità, concentrando gli stessi sempre più in un ruolo di lettura dei bisogni e di garanzia della risposta ad essi.

## **1.2 Programmazione e accountability**

In questa prospettiva si introducono e sviluppano le proprie potenzialità, i concetti di *accountability* e di *contabilità di mandato*; alla luce delle indicazioni contenute nella giurisprudenza della Corte (sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2017), il ruolo degli enti territoriali, pertanto, deve trovare concretizzazione nella conciliazione tra le disposizioni degli Allegati del D.Lgs. 118/2011 - omogeneizzante e spersonalizzate in quanto dirette a garantire l'armonizzazione di tutti i sistemi contabili - e la "contabilità di mandato", connessa al mandato elettorale, la quale, invece, è inevitabilmente specifica, poiché deve consentire la traduzione in termini chiari e comprensibili delle scelte politiche del singolo ente territoriale, ossia della modalità con cui le risorse pubbliche vengono "prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese".

Dal corretto esercizio della "contabilità di mandato" dipende dunque l'*accountability* dell'ente territoriale nei confronti della collettività amministrata; concetti direttamente

collegati tra loro e al principio di trasparenza, definito come “elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione”<sup>8</sup>.

### 1.3 La programmazione regionale e gli strumenti di autonomia programmatoria

Con l’entrata in vigore del D.Lgs. 118/2011, come integrato e corretto dal D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha attuato l’armonizzazione dei sistemi contabili delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi - espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci, ai sensi dell’art. 177, comma 2, lett. e), Cost. (come modificato dalla legge cost. 20 aprile 2012, n. 1) - è stato superato il sistema fondato sull’autonomia normativa delle regioni in materia di ordinamento contabile.

L’art. 1, comma 1, del D.Lgs. 118/2011, infatti, dispone che “*a decorrere dal 1 gennaio 2015 cessano di avere efficacia le disposizioni legislative regionali incompatibili con il presente decreto*”: da tale data, pertanto, il sistema delineato dal novellato decreto costituisce il nuovo ordinamento contabile delle regioni a statuto ordinario (per gli enti del servizio sanitario la riforma è già entrata in vigore dall’esercizio 2012).

L’ordinamento contabile delle Regioni, stante l’abrogazione del D.Lgs. 76/2000, è disciplinato pertanto dal Titolo III del D.Lgs. 118/2011 introdotto dal D.Lgs. 126/2014, oltre che dai principi contabili di cui al titolo I del medesimo decreto. Le Regioni infatti nell’affiancare la contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria sono tenute a rispettare i principi contabili, generali e applicati, adottando altresì un piano dei conti integrato e schemi di bilancio comuni.

Non è superfluo evidenziare, in questa sede, che l’armonizzazione “*non è affatto una novità della recente riforma della contabilità e della finanza pubblica, inquadrandosi, invece, nella permanente esigenza di “normalizzazione dei conti pubblici” più volte ribadita dal legislatore*”<sup>9</sup>.

L’armonizzazione, invero, è fondamentale al fine di garantire gli equilibri di bilancio, in quanto permette di confrontare l’andamento dei conti pubblici dei diversi livelli territoriali di governo e, conseguentemente, di verificare il rispetto degli obiettivi parametrici; per poter operare, tuttavia, necessita di una base comune ai soggetti che ne sono interessati.

La condivisione dei dati costituisce, infatti, una pre-condizione per l’azione di

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018

<sup>9</sup> Corte dei Conti audizione parlamentare - maggio 2011 contenuta nel documento “Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi

coordinamento e programmazione. L'armonizzazione, richiamando la necessità di rafforzare le procedure di contabilizzazione e trasparenza dei flussi finanziari, garantisce "il controllo degli stessi sia da parte dello Stato che dei cittadini", e rappresenta dunque "uno snodo essenziale per il concreto avvio ed il consolidamento del federalismo fiscale<sup>10</sup>" e non una semplice tecnicità.

#### **1.4 I rilievi contenuti nelle precedenti decisioni di parifica**

Nelle precedenti parifiche era stato posto il problema della scarsa compatibilità dei meccanismi di programmazione con le dinamiche di spesa - sia sul versante temporale, che sul versante degli strumenti a ciò dedicati - ed era stata posta in evidenza, nel concreto, la portata di tali criticità in termini di impatto finanziario, sia dei contenuti e tempi della programmazione, sia del mancato raccordo con gli altri strumenti di dettaglio.

Nella precedente deliberazione di parifica (422/2017/PARI del 13 luglio 2017), la Sezione aveva in particolare affermato che: *"Anche per l'esercizio finanziario 2016, così come avvenuto negli anni precedenti, gli strumenti disciplinati dalla L.R. 35/2001 e relativi alla programmazione regionale, appaiono totalmente superati."*

Nelle osservazioni conclusive si rilevava, inoltre, che *"Le criticità rilevate in termini di programmazione appaiono perlopiù speculari a quelle che avevano formato oggetto di rilievo da parte di questa Sezione in occasione delle precedenti parifiche. La legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 "Nuove norme sulla programmazione" necessita conseguentemente di una revisione organica in considerazione delle modifiche intervenute. Sotto il profilo considerato emerge con evidente chiarezza la necessità di un complessivo ripensamento della disciplina normativa a livello regionale della programmazione, che sia pienamente congruente con le dinamiche di carattere finanziario, in coerenza cioè con gli scopi che si prefigge la normativa in materia di armonizzazione contabile, specialmente in forza della considerazione che nell'attuale contesto appare esservi sempre minore spazio di manovra a causa dei sempre più ristretti vincoli di bilancio e delle sempre più rigide operazioni di finanza pubblica."*

E ancora che *"La problematica permanenza di strumenti di programmazione desueti in un quadro normativo caratterizzato da una profonda incertezza sulle dinamiche e sulla tempistica di approvazione si riflette anche per ciò che concerne il processo di analisi, che costituisce il caposaldo dell'attività di programmazione."*

---

<sup>10</sup>Ibid.

## 1.5 La persistente discrasia tra previsioni contenute nel D.Lgs. n. 118/2011 e l'impianto programmatico regionale

Va premesso, da un lato che in base al D.lgs. 118/2011, il sistema contabile delle Regioni deve garantire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale e che le Regioni devono ispirare la propria gestione al principio della programmazione, e dall'altro lato, che lo Statuto della Regione del Veneto approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 sottolinea la necessità di un accurato impegno nella pianificazione, nella programmazione e nella progettazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche, che deve avvenire nel pieno rispetto del principio di responsabilità nell'uso delle risorse umane, naturali e finanziarie.

Ciò in quanto, come sottolineato dal giudice delle leggi, il rispetto della trasparenza nelle scritture contabili degli enti pubblici - specie con riferimento ai documenti funzionali a comporre la contabilità di mandato - assolve due importanti funzioni: la prima legata all'accountability, perché *"consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale"*; la seconda connessa alla responsabilità degli amministratori, *"essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici"*.

In particolare, in merito al rispetto del principio di programmazione contenuto nel quadro normativo più sopra descritto, questa Sezione - per l'annualità 2017 - conferma la persistente discrasia tra previsioni contenute nel D.lgs. n. 118/2011 e l'impianto programmatico regionale, in quanto la L.R. n. 15/2018 *"Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018"* che ha apportato modifiche della legge regionale 29 novembre 2001, n. 35 *"Nuove norme sulla programmazione"* cercando di aggiornare il sistema della programmazione regionale a quello della contabilità armonizzata, è stata approvata in data 20 aprile 2018 ed è entrata in vigore con la pubblicazione nel BUR della Regione Veneto n. 39 avvenuta in data 24 aprile 2018. Perciò le criticità sollevate in precedenza possono essere ritenute solo parzialmente risolte, atteso che la nuova norma produce effetti solo dal 2018.

A riscontro di specifica istanza istruttoria, con la quale questa Sezione chiedeva di predisporre *"Una relazione esplicativa nella quale si evidenzino le modifiche intervenute nell'ambito della programmazione regionale in attuazione delle disposizioni di cui al D.lgs. n. 118/2011. (...) la Regione del Veneto con nota prot. n. 176704 del 14 maggio 2018 acquisita a prot. Cdc n. 5141 di pari data, ha rappresentato quanto segue: "La prima importante modifica è intervenuta con il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) per l'anno*

2014, approvato con DCR n. 112 del 27/12/2013, le cui linee di indirizzo risultavano strutturate per Missioni superando la precedente impostazione che prevedeva l'articolazione dei contenuti per macroaree tematiche (La persona e la famiglia; Il territorio, l'ambiente e le infrastrutture; L'internazionalizzazione e lo sviluppo dell'economia; L'assetto istituzionale e la governance). La nuova impostazione programmatica, che avveniva ben prima della scadenza temporale prevista per l'adeguamento degli strumenti di programmazione finanziaria, è stata introdotta al fine di facilitare la predisposizione del bilancio regionale nonché per rendere più coordinate e trasparenti le grandi poste di allocazione della spesa.

Dal 2015 la redazione del documento è passata da un riferimento annuale ad un arco temporale triennale. Inoltre è stata introdotta, a livello operativo, anche la variazione terminologica, sostituendo il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF). Infatti, in data 11 dicembre 2015, con DCR n. 95 il Consiglio regionale ha approvato il DEFR 2016-2018, che presentava anche in maniera sistematizzata, in Allegato, gli indirizzi agli Enti strumentali e alle società controllate e partecipate.

È a partire dal 2016 che il DEFR, adottato e trasmesso dalla Giunta regionale al Consiglio regionale entro il 30 giugno, trova poi aggiornamento con specifica Nota nell'autunno dello stesso anno:

- il DEFR 2017-2019 è stato adottato con DGR/CR n. 58 del 29 giugno 2016 e la relativa Nota di aggiornamento è stata adottata con DGR/CR n. 105 del 26 ottobre 2016 (entrambi entro i tempi previsti dalla normativa);
- il DEFR 2018-2020 è stato adottato con DGR/CR n. 65 del 27 giugno 2017 e la relativa Nota di aggiornamento è stata adottata con DGR/CR n. 106 del 17 ottobre 2017 (entrambi entro i tempi previsti dalla normativa)."

Alla luce di quanto affermato dalla regione, non sembrano superate le discrasie già rilevate in relazione all'esercizio finanziario 2016 e, pertanto, rimangono attuali le considerazioni formulate nella precedente Relazione di Parifica (422/2017/PARI del 13 luglio 2017), nelle quali si era sottolineato come "in un sistema che fa perno su un corretto uso degli strumenti di pianificazione strategica il sistema della programmazione così delineato non possa essere considerato in modo atomistico, ma richieda la necessaria interconnessione con altri strumenti di programmazione: ciò deve richiedere, ad esempio, una attenta e coerente valutazione delle risorse destinate al Piano degli acquisti di beni e servizi di cui all'art. 21 del D.lgs. n. 50/2016; parimenti il DEFR dovrà costituire, ad esempio, punto di riferimento per la predisposizione del Piano delle Performance (in base al D.Lgs. n. 150/2009) e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (Legge n. 190/2012).

*In questo quadro, appare indispensabile che la coerenza del Piano con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione e con quelli indicati nel Piano delle performance formi oggetto di valutazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione, secondo quanto previsto dalla normativa vigente".*

Il DEFR definisce, infatti, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione. I procedimenti di formazione dei documenti contabili previsionali dell'ente devono necessariamente partire dal DEFR e fare riferimento agli indirizzi generali definiti all'inizio della legislatura regionale.

Quanto alla richiesta di attenta e coerente valutazione delle risorse destinate al Piano degli acquisti di beni e servizi di cui al D.Lgs. 50/2016, questa Sezione non ritiene che la criticità precedentemente sollevata sia superata dalla circostanza, come evidenziato dalla regione, che nel DEFR 2018-2020, Programma 01.03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", si rinvienga il riferimento al Green Public Procurement - GPP (peraltro già richiamato anche nel DEFR 2017-2019).

Con il termine GPP, infatti, la commissione europea definisce semplicemente l' *"approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita"* ; pertanto non appare superata la criticità di cui trattasi.

Si rileva, invece, un miglioramento nel DEFR 2018-2020 per ciò che riguarda la necessaria interconnessione con il Piano delle Performances (D.lgs. 150/2009) e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (Legge n. 190/2012). Nel Programma 01.11 "Altri servizi generali", infatti si fa riferimento esplicito al Piano triennale per la prevenzione della corruzione stabilendone la coerenza con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione e con quelli indicati nel Piano delle Performance, che dovranno essere anche oggetto di valutazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione, secondo quanto previsto dalla normativa nazionale. In questi termini pertanto, la Regione si impegna a rafforzare l'integrazione tra gli strumenti di prevenzione della corruzione, di programmazione, di controllo e di valutazione dell'Ente stesso.

Dovrà esserne valutata l'efficacia, tuttavia, in occasione del prossimo ciclo di bilancio.

## 1.6 La nuova previsione normativa della legge regionale n. 15 del 20 aprile 2018

In un'ottica di finanza pubblica, il percorso di programmazione e previsione deve essere temporalmente armonizzato con quello dello Stato, come pure le regole gestionali. In questa ottica interpretativa, infatti, l'armonizzazione non può essere considerata esclusivamente un'attività volta a rendere omogenei dei documenti contabili, secondo regole redazionali tendenzialmente univoche, ma deve essere considerata quale funzione cardine del sistema della contabilità pubblica, finalizzata all'applicazione di principi fondamentali in tema di trasparenza ed equilibrio dei conti, capace di indirizzare lo stesso contenuto degli atti in tema di programmazione economica e finanziaria regionale.

In detto ambito, non è superfluo sottolineare che secondo la Corte Costituzionale (sentenza n. 184/2016), nonostante la cogenza del D.lgs. n. 118/2011, residui un autonomo spazio per tutelare l'autonomia regionale, pur nella necessaria cornice istituzionale, dovendosi sottolineare infatti che *“quel che è certo è che non può essere disconosciuta la potestà di esprimere nella contabilità regionale, pur nel rispetto dei vincoli statali, le peculiarità connesse e conseguenti all'autonomia costituzionalmente garantita alla Regione<sup>11</sup>”*.

Il margine di autonomia è, in primo luogo, direttamente ricavabile dalle disposizioni costituzionali che riservano alle Regioni una serie di prerogative, tra le quali l'esercizio dell'autonomia organizzativa e finanziaria, la salvaguardia dei propri equilibri finanziari e della programmazione, le modalità di declinazione delle regole, di volta in volta, emanate a livello statale in tema di coordinamento della finanza pubblica; in secondo luogo, è assicurato dalla autonomia costituzionalmente protetta che godono le regioni; tutelare l'autonomia contabile delle Regioni significa tutelare la loro natura democratica, in quanto enti dotati di legittimazione democratica.

In altri termini, l'armonizzazione non ha effetti così radicali da consentire allo Stato di sostituirsi per intero all'autonomia regionale; semmai, essa *“rappresenta il limite esterno alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità”<sup>12</sup>*, dal momento che *“la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa”* delle Regioni, che deve essere loro salvaguardata.

<sup>11</sup> Corte Cost. Sent. n. 184/2016 cit. punto 2.2. del considerato in diritto

<sup>12</sup> Corte Cost. Sent. n. 184/2016 cit., punto 3 del considerato in diritto.

Tanto premesso, a riscontro della nota istruttoria di questa Sezione relativa alla richiesta di *“Indicazione dei documenti di programmazione (DEFR e note di aggiornamento), con riferimento particolare alle modifiche eventualmente intervenute dopo l’adozione della deliberazione della Giunta regionale 29 giugno 2016, n. 10/DDDL (...)”*, la Regione del Veneto con citata nota prot. n. 176704/2018 ha rappresentato che *“Il DDL n. 10/2016 (da ultimo PDL n. 260) è stato discusso in Consiglio regionale, che ha approvato il testo nella versione definitiva con L.R. n. 15 del 20 aprile 2018 “Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018”, pubblicato nel BUR della Regione del Veneto n. 39 del 24 aprile 2018”*.

L’art. 2 della L.R. n. 15/2018 prevede la sostituzione dell’art. 7 *“Atti e strumenti della programmazione”* della L.R. n. 35/2001 introducendo il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e la relativa Nota di aggiornamento (lettera c).

L’art. 4 della L.R. n. 15/2018 modifica l’articolo 15 *“Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF)”* della L.R. n. 35/2001 sostituendo il precedente documento con il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e dandone opportuna definizione. Analogamente, con gli articoli n. 5 e n. 6 della L.R. n. 15/2018, sono stati adeguati gli articoli n. 16 e 17 della L.R. n. 35/2001 riguardanti contenuti e tempi di approvazione del DPEF/DEFR”.

La nota prosegue sottolineando, inoltre, che *“Si evidenzia che, al fine di rispondere pienamente all’impostazione nazionale, con l’art. 7 della L.R. n. 15/2018, è stato modificato anche l’art. 27 “Monitoraggio” della L.R. n. 35/2001, sostituendo la parola “PAS” con “DEFR” e prevedendo in tal modo la redazione annuale di un rapporto di monitoraggio da parte della Giunta regionale da inviare al Consiglio regionale. Si precisa che, con riferimento all’annualità 2017, la Giunta regionale ha comunque approvato il Rapporto di monitoraggio con DGR/INF n. 6 del 10 aprile 2018, inviato al Consiglio regionale con nota prot. n. 150789 del 22 aprile 2018.*

Si rappresenta, inoltre, che il Piano di Attuazione e Spesa, quale strumento di programmazione, è stato abrogato dalla L.R. n. 35/2001, sia perché non trovava alcun riscontro nella normativa nazionale, sia perché non aveva mai trovato attuazione, mancando sempre il requisito della certezza delle risorse che consentisse la definizione di un quadro pluriennale di risorse certe e vincolate. Con riferimento alla L.R. n. 15/2018 gli articoli di interesse sono:

art. 3 - Modifica all'articolo 13 della L.R. n. 35/2001;

art. 7 - Modifica all'articolo 27 della L.R. n. 35/2001;

art. 8 - Modifica all'articolo 30 della L.R. n. 35/2001;

art. 9 - Modifica all'articolo 31 della L.R. n. 35/2001;

art. 10 - Abrogazioni di disposizioni contenute nella L.R. n. 35/2001;

*art. 11 - Modifiche alla L.R. n. 35/2001."*

Nonostante quanto rappresentato dalla Regione, tuttavia, questa Sezione rileva, anche per l'anno 2017, la perdurante discrasia tra le previsioni contenute nel D.Lgs. n. 118/2011 e l'impianto programmatico regionale, in quanto l'approvazione della Legge regionale n. 15/2018 recante "*Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018*" che ha modificato i contenuti della Legge regionale n. 35 del 29 novembre 2001 "*Nuove norme sulla programmazione*" è avvenuta solamente in data 20 aprile 2018, entrando in vigore in data 24 aprile 2018 con la pubblicazione nel BUR Veneto n. 39/2018.

Pertanto, non può che riconfermarsi, per l'annualità 2017, la problematica della scarsa compatibilità dei meccanismi di programmazione con le dinamiche del ciclo di spesa sia sul versante temporale sia sul versante degli strumenti a ciò dedicati; si conviene, tuttavia, che con l'approvazione della L.R. 15/2018 la Regione ha posto le basi per superare la criticità rilevata per le annualità future.

Si conferma pertanto quanto già espresso nella precedente relazione di Parifica sulla non compatibilità con il sistema armonizzato degli strumenti disciplinati dalla L.R. 35/2001 (e dunque validi sino all'entrata in vigore della nuova legge 15/2018) da considerarsi totalmente superati.

## **1.7 I contenuti specifici**

La Regione, già in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto per l'esercizio 2016, con la memoria del 4 luglio 2017, prot. n. 265627, acquisita al protocollo di questa Corte con numerazione 9745 in pari data, poneva in evidenza la creata interconnessione tra i diversi strumenti programmatici della Regione in particolare DEFR, Piano delle Performance 2017-2019 e Piano triennale per la prevenzione della corruzione <sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Con nota del 4 luglio 2017, prot. n. 265627, la Regione ha rappresentato quanto segue: "*Si evidenzia inoltre che nelle premesse della DGR n. 355 del 22 marzo 2017 di approvazione del Piano della Performance 2017-2019 è previsto che "gli obiettivi strategici di Piano ed annuali si definiscono in conformità con (...) il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2017-2019 di cui all'articolo 36, comma 3, Decreto legislativo n. 118/2011, approvato con deliberazione n. 167 del 7 dicembre 2016".*

*Lo stesso Piano della Performance 2017-2019, che costituisce l'Allegato A alla DGR n. 355/2017, a pagina 3 dichiara di risultare "strettamente connesso ai documenti di programmazione economico-finanziaria (DEFER): gli obiettivi di performance organizzativa ed individuali sono allineati agli obiettivi presenti nel DEFR e agli obiettivi gestionali coordinati dalla Segreteria Generale della Programmazione."*

*La stessa posizione viene ribadita nelle seguenti pagine:*

- a pag. 11 "*L'attività di pianificazione strategica illustrata dal Piano della Performance 2017-2019 prevede la definizione di obiettivi strategici annuali che si desumono da:*

*A. Il programma di mandato del Presidente della Giunta Regionale;*

*B. Il collegamento con i documenti di programmazione economico-finanziaria (DEFER)".*

In relazione ai provvedimenti regionali adottati nel 2018, questa Sezione rileva che con DGR n. 100 del 07 febbraio 2018 è stato approvato, ai sensi e per gli effetti degli articoli 10 e 15 del Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, l'aggiornamento 2018 del Piano della Performance 2017-2019 della Regione del Veneto, allegato alla citata deliberazione.

Il Piano delle Performance - Aggiornamento 2018 appare strettamente collegato sia al DEFR 2018/2020 sia al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC); nello specifico, il citato documento, prevede espressamente che *“Il Piano della Performance risulta strettamente connesso ai documenti di programmazione economico finanziaria (DEFR): gli obiettivi di performance organizzativa ed individuali sono allineati agli obiettivi presenti nel DEFR e agli*

- 
- a pagina 15 riferendosi agli obiettivi per Area *“Gli Obiettivi per Area sono stati condivisi con i Direttori di Area nell’ambito di colloqui dedicati con l’Organismo Indipendente di Valutazione. Su input della Segreteria Generale della Programmazione si è data indicazione ai Direttori di Area di definire obiettivi di performance coerenti con quelli del DEFR o con gli obiettivi gestionali dell’ente”.*
  - a pagina 16 *“Si specifica che per il 2017 tali obiettivi devono essere individuati con particolare coerenza rispetto agli obiettivi DEFR o agli obiettivi gestionali già definiti.”*
  - a pagina 17 per la scheda di valutazione;
  - a pagina 21 nella tabella di sintesi delle fasi del ciclo della performance;
  - a pagina 23 *“4.8 Integrazione con il sistema attuale.*

*La definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori ed il collegamento tra gli obiettivi e l’allocazione delle risorse si realizza attraverso i seguenti strumenti di programmazione:*

- *Le linee guida contenute nel programma di mandato del Presidente della Giunta Regionale con un orizzonte temporale di cinque anni;*
- *Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) che fissa su una base triennale gli indirizzi strategici della programmazione regionale che è di base per la programmazione finanziaria della Regione.”*
- a pagina 27 nel Prospetto obiettivi strategici di Area sono richiamati gli obiettivi DEFR.

*Si ritiene pertanto di poter concludere che il DEFR 2017/2019 costituisce utile punto di riferimento del Piano della Performance 2017-2019.*

*Per quanto riguarda le interrelazioni tra il Piano della Performance e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione si evidenzia che nell’aggiornamento annuale 2016 del Piano della Performance 2014-2016, che costituisce l’Allegato A alla DGR n. 275/2016:*

- *l’Aggiornamento dell’analisi dei rischi secondo il Piano Nazionale Anticorruzione costituisce un obiettivo strategico regionale (pagina 16);*
- *l’intero paragrafo 4.2 è dedicato al “Raccordo del ciclo della performance con le misure di prevenzione della corruzione”. In tale paragrafo viene specificato che “Il Piano della Performance 2014-2016 ha durata triennale, e viene coordinato ed integrato, nella sua attuazione 2016, con il PTPC 2016-2018, prendendo in considerazione gli obiettivi, individuati dal PTPC, legati alla prevenzione del rischio di corruzione, nonché alle azioni (cd. misure trasversali e non) atte a ridurre tale rischio”.*

*Analogamente il Piano della Performance 2017-2019, che costituisce l’Allegato A alla DGR n. 355/2017, a pagina 3 “evidenzia un forte collegamento anche al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), ed in particolare gli obiettivi di performance organizzativa includono elementi valutativi legati alla prevenzione del rischio corruzione.” Si precisa che, in analogia all’esperienza precedente, nel Piano 2017-2019:*

- *l’Aggiornamento dell’analisi dei rischi secondo il Piano Nazionale Anticorruzione costituisce un obiettivo strategico regionale (pagina 16);*
- *l’intero paragrafo 4.2 è dedicato al “Raccordo del ciclo della performance con le misure di prevenzione della corruzione”.*

*Peraltro anche il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2015-2017 adottato con DGR n. 71 del 27 gennaio 2015 dedica l’intero paragrafo 11 al “Raccordo con il ciclo della performance” (pagina 61). Numerosi sono i richiami alla performance nell’intero Piano.*

*Si evidenzia che lo stesso Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2017-2019, adottato con DGR n. 39 del 27 gennaio 2017, dedica l’intero paragrafo 13.2 al “Raccordo con il ciclo della performance” (pagine 105-107).*

*Si ritiene pertanto di poter asserire che le interrelazioni tra il Piano della Performance e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione sono molteplici e forti.*

*Infine, per quanto riguarda la coerenza tra DEFR e Piano triennale per la prevenzione della corruzione, l’Amministrazione regionale si è impegnata ad una maggiore integrazione tra detti strumenti, secondo quanto emerge dal DEFR 2018/2020 adottato con DGR n. 65/CR del 27 giugno 2017 (“In materia di prevenzione della corruzione, in coerenza con quanto previsto dalla Legge n. 190/2012 e s.m.i., la Regione ha definito gli obiettivi strategici e adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione. In tale contesto la Regione è impegnata a migliorare l’integrazione di questi strumenti con quelli di programmazione, di controllo e di valutazione dell’Ente stesso” – Missione 1).*

*In conclusione, si ritiene che le interrelazioni esistenti o in fase di sviluppo tra DEFR, Piano della Performance e Piano triennale per la prevenzione della corruzione rispondano pienamente a quanto auspicato dalla Corte dei Conti”.*

*obiettivi gestionali coordinati dalla Segreteria Generale della Programmazione” e che “Il Piano della Performance evidenzia un forte collegamento anche al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC), ed in particolare gli obiettivi di performance organizzativa includono elementi valutativi legati alla prevenzione del rischio corruzione.”*

Il collegamento al DEFR è, inoltre, espressamente previsto a pag. 12 dell’Aggiornamento 2018 ove *“L’attività di pianificazione strategica illustrata dal Piano della Performance 2017-2019 prevede la definizione di obiettivi strategici annuali che si desumono da:*

*A. Il programma di mandato del Presidente della Giunta Regionale;*

*B. Il collegamento con i documenti di programmazione economico-finanziaria (DEFR);*

A pag. 16 ove prevede che *“Gli Obiettivi per Area sono stati condivisi con i Direttori di Area nell’ambito di colloqui dedicati con l’Organismo Indipendente di Valutazione. Si è data indicazione ai Direttori di Area di definire obiettivi di performance coerenti con quelli del DEFR o con gli obiettivi gestionali dell’ente.”*

Relativamente agli *“Obiettivi di performance individuale 2018 - Regione del Veneto - Giunta Regionale”* a pag. 17 *“Si specifica che per il 2018 tali obiettivi vengono individuati con particolare coerenza rispetto agli obiettivi DEFR o agli obiettivi gestionali già definiti”.*

Si sottolinea, infine, il collegamento con il DEFR anche nella parte dedicata al *“Ciclo di gestione delle performance”* e a quella dedicata all’ *“Integrazione con il sistema attuale”.*

Con DGR 59 del 26/01/2018, inoltre, la Giunta ha approvato il Piano triennale della prevenzione della corruzione 2018-2020 (PTPC), in attuazione della Legge n. 190 /2012, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”.*

Anche nel PTPC sono rinvenibili le interrelazioni e connessioni con i documenti di programmazione; il punto 13, infatti, è totalmente dedicato al raccordo con gli strumenti della programmazione regionale.

Nello specifico viene previsto che *“L’art. 1 comma 8 bis della l. n. 190/2012 come novellato dal D.Lgs. n. 97/2016 ha sottolineato la necessità “che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all’anticorruzione e alla trasparenza”.* La rilevanza strategica dell’attività di prevenzione e contrasto della corruzione comporta che le amministrazioni debbano procedere all’inserimento dell’attività che pongono in essere per l’attuazione della l. n. 190 nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nei Piani della Performance (P.P.) e negli analoghi strumenti di

*programmazione previsti nell'ambito delle amministrazioni regionali e locali".*

Al punto 13.1 viene trattato il *"raccordo con gli strumenti della programmazione strategica"* (nel quale viene fatto diretto riferimento al DEFR 2018/2020) e al punto 13.2 il *"raccordo con il ciclo della performance"*.

In particolare, il punto 13.1 prevede che *"Con Deliberazione n. 106/CR del 17 ottobre 2017 la Giunta Regionale del Veneto ha adottato la "Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) 2018-2020 - articolo 36, comma 3, e Allegato 4/1, punto 6, del decreto legislativo n. 118/2011". La suddetta Nota è stata approvata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 183 del 13 dicembre 2017. La Nota di aggiornamento del DEFR 2018-2020, organizzata per Missioni e Programmi, individua gli obiettivi attuativi delle linee strategiche che la Regione si propone di perseguire nel periodo di programmazione. Il Documento rende coerenti le scelte di programmazione e di bilancio adottate a livello di governo centrale con quelle che le Regioni e gli Enti locali sono chiamati conseguentemente ad approvare. Come previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione, risulta fondamentale che il PTPC sia adeguatamente e concretamente collegato con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale della Regione."*

Questa Sezione, in ogni caso, ribadisce che la rivisitazione complessiva degli strumenti programmatori richiede anche un costante monitoraggio del rispetto dei contenuti e di un periodico feedback circa l'effettiva osservanza di tali atti da parte delle strutture.

A tal proposito, per ciò che concerne specificamente il rispetto del principio della programmazione, monitoraggio e controllo, va rilevato che la L.R. n. 15/2018, di revisione della L.R. n. 35/2001 (approvata tuttavia in data 20 aprile 2018) ne ha modificato l'articolo 27, il quale ora dispone espressamente che *"Il monitoraggio è l'attività di rilevazione continua dell'evolversi del DEFR sotto il profilo procedurale, fisico e finanziario; unitamente alla valutazione, costituisce parte integrante del processo di programmazione. 2. I contenuti e le modalità dell'attività di monitoraggio sono stabiliti dalla Giunta regionale. 3. La Giunta regionale predispose annualmente un rapporto di monitoraggio. Il rapporto è trasmesso al Consiglio regionale per le conseguenti valutazioni sulla programmazione."*

## **1.8 I tempi di adozione e di trasmissione**

Con riferimento al rispetto dei tempi di adozione degli strumenti di programmazione, l'approvazione del DEFR 2017-2019 e della relativa Nota di aggiornamento è avvenuta, rispettivamente, con deliberazioni del Consiglio regionale n. 167 e n. 168 del 7 dicembre 2016; dette approvazioni sono state prodromiche all'approvazione della Legge regionale 30

dicembre 2016, n. 30 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2017", della Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 31 "Legge di stabilità regionale 2017" e della Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 32 "Bilancio di previsione 2017-2019".

A differenza di quanto rilevato nella precedente relazione di parifica, non è stato pertanto necessario procedere ai sensi dell'art. 43 del Dlgs 118/2011 alla gestione provvisoria dell'esercizio.

L'adozione del DEFR 2018/2020 è avvenuta con DGR/CR n. 65/CR del 27 giugno 2017 entro i termini di legge (30 giugno di ogni anno), successivamente approvato con DCR 170 del 7 dicembre 2017 e la relativa Nota di aggiornamento è stata adottata con DGR/CR n. 106 del 17 ottobre 2017 successivamente approvata con DCR n. 183 del 13 dicembre 2017. Il "Bilancio di previsione 2018/2020" è stato approvato con L.R. n. 47 del 29 dicembre 2017. La "Legge di stabilità regionale 2018" è stata approvata con L.R. 46 del 29 dicembre 2017. Con L.R. n. 45 del 29 dicembre 2017 è stato approvato il "Collegato alla legge di stabilità regionale 2018". Con deliberazione della Giunta regionale n. 483 del 17 aprile 2018, inoltre, è stato approvato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. e con successiva deliberazione della Giunta regionale n. 484 del 17 aprile 2018, l'Amministrazione regionale ha provveduto alle conseguenti variazioni di bilancio mediante adeguamento del Fondo Pluriennale Vincolato e degli stanziamenti del Bilancio 2018/2020.

Infine, l'approvazione del Disegno di legge d'iniziativa della Giunta Regionale di approvazione del "*Rendiconto Generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017*" è avvenuta in data 30 aprile 2018 (in termini di legge).

Questa Sezione, rileva inoltre, che, con riferimento alla trasmissione dei documenti del Rendiconto (DDL n. 8/2018) "*Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017*", approvati il 30 aprile 2018, la cui collazione comprende n. 7 volumi, gli stessi sono pervenuti alla Sezione in data 10 maggio 2018.

Si evidenzia, pertanto, che i tempi di adozione degli strumenti programmatici sono avvenuti nel corso dell'esercizio in esame ed in particolare la legge di bilancio è stata approvata entro l'anno solare; si registra, altresì, un miglioramento dei tempi di trasmissione rispetto all'anno precedente.

## 1.9 Controdeduzioni della Regione del Veneto

A seguito di nota prot. n. 5961 del 21 giugno 2018 con la quale questa Sezione procedeva, ai fini del successivo contraddittorio, alla trasmissione della bozza di *“Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul Rendiconto generale della Regione del Veneto per l’esercizio finanziario 2017”*, la Regione Veneto ha inviato – in allegato alla nota della Segreteria Generale della Programmazione prot. n. 242083 del 26 giugno 2018 (acquisita a protocollo di questa Corte n. 6017 del 26 giugno 2018) – la nota prot. n. 241574 del 26 giugno 2018 dell’U.O. Sistema dei controlli e attività ispettive, contenente le proprie controdeduzioni in merito alla *“Programmazione finanziaria”*.

La Regione ha rappresentato quanto di seguito riportato: *“In relazione alle osservazioni richiamate dalla Corte dei Conti, e in particolare l’opportunità di “una attenta e coerente valutazione delle risorse destinate al Piano degli acquisti di beni e servizi di cui all’art. 21 del D.lgs. 50/2016”, si rappresenta, sulla base di quanto trasmesso a questa Struttura dalla Direzione Acquisti e AA.GG. e patrimonio con mail del 25 giugno u.s., quanto segue.*

*La programmazione biennale di forniture e servizi è stata resa obbligatoria con l’introduzione del nuovo Codice dei Contratti (D.Lgs. n. 50/2016).*

*La Regione del Veneto, già da qualche anno prima di questa obbligatorietà, aveva adottato come propria prassi interna l’adozione di un provvedimento di Giunta Regionale che approvava annualmente la programmazione di forniture e servizi, dando contestualmente mandato alla struttura competente per materia di adottare i relativi atti monocratici (determina a contrarre, indizione, aggiudicazione....).*

*La programmazione di regola viene predisposta dalla medesima struttura poi demandata a vigilare sull’esecuzione contrattuale la quale propone alla Giunta di approvare la programmazione strettamente collegata al fabbisogno di forniture misurato sui consumi dell’ultimo anno e sui servizi in scadenza nel periodo relativo alla suddetta programmazione.*

*Dall’entrata in vigore del nuovo codice, quella che era una programmazione annuale, è diventata una programmazione biennale nel rispetto della previsione contenuta nell’art. 21, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, e annualmente l’Amministrazione regionale provvede ad un aggiornamento della previsione su base biennale.*

*La DGR n. 415 del 06/04/2017, che ha approvato il programma biennale 2017-2018 degli acquisti di beni e servizi, è stata pertanto predisposta secondo i seguenti criteri e sono stati redatti a completamento della programmazione due distinti allegati:*

1. *L'allegato A: che contiene la programmazione di beni e servizi di importo pari o superiore ad € 1.000.000,00.*
2. *L'allegato B: che contiene la programmazione di natura economale per i beni e servizi di importo inferiore ai € 1.000.000,00.*

*Gli allegati contengono le seguenti informazioni:*

1. *descrizione del fabbisogno;*
2. *scadenza del contratto;*
3. *Tipo di procedura;*
4. *Durata contrattuale;*
5. *Criterio di aggiudicazione;*
6. *Valore stimato dell'affidamento;*
7. *Articolo di bilancio;*
8. *Indicazione del Direttore referente.*

*Naturalmente tutte le indicazioni previste sono fatte proprie dal dirigente che adotta il provvedimento di indizione della procedura di gara che darà eventuale adeguata motivazione qualora vi siano ragioni che potessero determinare una variazione rispetto alla previsione autorizzata con il provvedimento di Giunta.*

*Dall'analisi dei suddetti allegati emerge con evidenza che la programmazione è effettuata sulla base delle scadenze contrattuali, e della necessità di programmare le procedure di approvvigionamento in tempo utile, onde evitare il ricorso ad atti di proroga.*

*Il rispetto della programmazione è provato poi dal funzionamento della macchina amministrativa, infatti la programmazione prevede affidamenti solo di beni e servizi di funzionamento dell'apparato burocratico.*

*La programmazione è effettuata nel rispetto del "Green Public Procurement (GPP)", avendo la Regione Veneto, 5<sup>a</sup> Regione sul piano nazionale, approvato con DGR n. 1866 del 23/12/2015 un proprio Piano triennale d'Azione sugli Acquisti Verdi valido per il triennio 2016-2018, in cui sono individuati obiettivi, azioni specifiche e tempistica per l'attuazione del GPP nell'ambito regionale. Il Piano Triennale si pone gli obiettivi di inserire dei criteri di ridotto impatto ambientale nelle procedure di appalto per la fornitura di beni e servizi, della promozione dell'uso razionale delle risorse utili al funzionamento dell'Amministrazione regionale e della sensibilizzazione e diffusione della pratica del GPP su tutto il territorio regionale, sul presupposto che gli appalti verdi, oltre che strumenti di politica ambientale, rappresentino anche uno stimolo all'innovazione tecnologica,*

*incoraggiando lo sviluppo di prodotti con impatti ambientali ridotti e privilegiando strategie di sviluppo sostenibile.”*

Lo stesso contenuto veniva riportato, altresì, nella nota dell’Area Risorse Strumentali prot. n. 242041 del 26 giugno 2018, del pari, allegata alla citata nota prot. 242083/2018 della Segreteria Generale della Programmazione.

## **1.10 Considerazioni conclusive**

L’armonizzazione, così come introdotta dal D.lgs. 118/2001, in ottica costituzionalmente orientata non può essere più considerata esclusivamente un’attività volta a rendere omogenei dei documenti contabili, secondo regole redazionali tendenzialmente univoche; al contrario, rappresenta una funzione cardine del sistema della contabilità pubblica, finalizzata all’applicazione di principi fondamentali in tema di trasparenza ed equilibrio dei conti, capace di indirizzare lo stesso contenuto degli atti.

Le criticità rilevate in termini di programmazione in occasione delle precedenti Relazioni di Parifica (scarsa compatibilità dei meccanismi della programmazione con le dinamiche di spesa sia sul versante temporale sia sul versante degli strumenti a ciò dedicati) appaiono solo parzialmente superate a seguito della approvazione della Legge regionale n. 15 del 20 aprile 2018 recante “*Legge di semplificazione e di manutenzione ordinamentale 2018*” che ha modificato i contenuti della Legge regionale n. 35 del 29 novembre 2001 relativa alle “*Nuove norme sulla programmazione*”, in quanto, come sopra precisato la citata legge è entrata in vigore in data 24 aprile 2018; pertanto *ratione temporis* non poteva essere applicata nell’anno 2017.

Si ritiene, tuttavia, che con la L.R. 15/2018 la Regione abbia posto le basi per rendere attuali e conformi alla normativa nazionale gli strumenti di programmazione regionale, introducendo il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) quale atto di programmazione in luogo del previgente DPEF, che costituiva uno strumento di programmazione totalmente superato dall’articolo 36 del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118<sup>14</sup>.

Sul piano contenutistico, si evidenzia che il DEFR ha la medesima struttura/classificazione in Missioni e Programmi del Documento di Bilancio. Nell’ambito di ogni Missione, i

---

<sup>14</sup> Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*” e ss. mm. ii.

Programmi individuano correttamente le linee strategiche e gli indirizzi operativi che rappresentano le priorità prefissate dall'Amministrazione per il successivo triennio programmatico.

Si osserva, inoltre, che per ogni Programma sono individuati i risultati attesi e che la Nota di aggiornamento al DEFR è declinata in Missioni, Programmi e Obiettivi. Nell'ambito di ogni Missione sono state individuate delle linee strategiche che rappresentano le priorità prefissate dall'Amministrazione per il triennio programmatico. Ciascuna Missione, a sua volta, è declinata in Programmi, che rappresentano le linee programmatiche e gli indirizzi operativi dell'azione amministrativa, volti a perseguire le finalità delle Missioni. Per ogni Programma sono stati individuati i risultati attesi.

Per dare concretezza alle linee strategiche, il documento si completa con gli Obiettivi, che definiscono le azioni messe in campo dall'Ente per realizzare le proprie politiche. Gli stessi, oltre ad avere un contenuto descrittivo, riportano le principali informazioni utili per contestualizzare gli interventi ed i soggetti che vi concorrono e si completano con l'individuazione di un indicatore e di un target da raggiungere nell'anno 2018 e/o nel triennio considerato.

In relazione alla criticità rilevata nelle precedenti relazioni di parifica da ricondursi al mancato rispetto dei tempi con cui devono essere approvati i documenti di programmazione, questa Sezione ritiene superata la problematica, in quanto la Regione ha rispettato i termini di legge così come riportato in dettaglio al precedente paragrafo 1.8 dedicato a *"I tempi di adozione e di trasmissione"*, al quale si rinvia.

Si rileva, altresì, un miglioramento dei tempi di trasmissione del DDL 8/2018 avvenuto in data 10 maggio 2018.

La circostanza, già evidenziata dalla Sezione, che il sistema della programmazione debba essere inclusivo degli altri fondamentali strumenti di programmazione (Piano degli acquisti di beni e servizi di cui all'articolo 21 del D.Lgs. n. 50/2016; Piano della Performance ai sensi del D.Lgs. n. 150/2009; Piano triennale per la prevenzione della corruzione, di cui alla legge n. 190/2012) non può ritenersi completamente superata in relazione al Piano degli acquisti di beni e servizi giacché nel DEFR 2018-2020, Programma 01.03 *"Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato"* si rinviene il riferimento al solo tema del *Green Public Procurement*, in quanto il GPP costituisce semplicemente un metodo per contribuire alla tutela ambientale e a stimolare processi di innovazione tecnologica per lo

sviluppo di prodotti a basso impatto ambientale e non un piano di razionalizzazione degli acquisti. A seguito delle acquisite controdeduzione della Regione del Veneto (riportate nel precedente paragrafo 1.9) tuttavia, si prende atto che l'Ente, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice degli Appalti (D.Lgs. n. 50/2016) adotta comunque un programma biennale degli acquisti di beni e servizi, e relativo aggiornamento annuale, così come previsto dall'art. 21 del citato decreto legislativo.

La Sezione registra, invece, un miglioramento nel DEFR 2018-2020, che includendo nel Programma 01.11 "Altri servizi generali" il riferimento esplicito al Piano triennale per la prevenzione della corruzione ed al Piano della Performance, determina, ancorché per relationem, un unico e organico strumento programmatico e dunque una maggiore interconnessione tra DEFR, Piano delle Performance e Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Si evidenzia, infine, che la necessaria e costante attività di monitoraggio<sup>15</sup> e di controllo sull'attuazione del Documento di Programmazione, deve essere coerente con le prescrizioni contenute nel nuovo Statuto regionale il quale, all'art. 33, lett. O), prescrive che il Consiglio regionale deve procedere ogni anno alla verifica dello "stato di attuazione degli atti della programmazione pluriennale".

A tal proposito, l'articolo 27 della L.R. n. 35/2001 (come modificato dalla L.R. n. 15/2018) prevede l'obbligo della redazione annuale e relativa trasmissione al Consiglio regionale di un Rapporto di monitoraggio annuale sull'evolversi del DEFR sotto il profilo procedurale, fisico e finanziario, per le conseguenti valutazioni sulla programmazione, la cui valenza sarà verificabile, per i motivi sopra specificati, a partire dall'anno 2018.

---

<sup>15</sup> Il monitoraggio è lo strumento che consente di valutare concretamente l'effettiva efficienza ed efficacia del complesso di attività realizzate, ovvero, di apportare eventuali necessari correttivi.

## 2 ANALISI COMPLESSIVA DELLA GESTIONE FINANZIARIA ED EQUILIBRI DI BILANCIO

### 2.1 Il quadro normativo di riferimento

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012, il legislatore nazionale ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo nell'ordinamento un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria. Nello specifico la legge costituzionale modifica quattro articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e detta le regole per l'approvazione di quella legge rinforzata, destinata a costituire il quadro di riferimento per le decisioni di bilancio di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, che è poi stata la legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Come è noto, le modifiche apportate dalla Legge costituzionale n. 1 del 2012 all'art. 81 Cost. hanno introdotto il principio dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, recependo le misure previste dagli accordi europei e dal Trattato sul "fiscal compact", equilibrio che viene costruito tenendo conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli del ciclo economico (art. 81, primo comma, Cost.). Alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare, facendo ricorso all'indebitamento, solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, che ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 possono consistere in gravi recessioni economiche, crisi finanziarie o gravi calamità naturali. Per circoscrivere e rendere effettivamente straordinario il ricorso all'indebitamento connesso a eventi eccezionali, il secondo comma dell'articolo 81 prevede che esso sia autorizzato con deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata, che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

È inoltre prevista l'introduzione di specifici meccanismi correttivi in caso di scostamento negativo tra i risultati di bilancio e le relative previsioni.

L'art. 81 Cost., come novellato, là dove prevede che *"lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico"*, è da porre in stretta correlazione con l'art. 3, comma 1, lett. a) e b), del *Fiscal Compact* ove si dispone che *"la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo ... la regola di cui alla lettera a) si considera rispettata se il saldo*

*strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato".* In sostanza, non un pareggio di bilancio in senso contabile quale uguaglianza numerica *tout court* tra entrate e spese, quanto piuttosto il rispetto di un "equilibrio di bilancio" inteso quale conseguimento di obiettivi di saldo articolati lungo un arco temporale di medio termine e calibrato in corrispondenza simmetrica rispetto all'andamento del ciclo economico.

La nuova regola introduce quindi un nuovo concetto inerente all'"equilibrio di bilancio", che supera quello del mero pareggio di bilancio, basato sull'uguaglianza fra le entrate e le spese, ove, unitamente alla definizione di un "obiettivo di medio termine specifico" per ogni Stato membro, si indica che lo stesso, in ogni caso, non deve essere superiore allo 0.5% del PIL. In altri termini, è richiesto non un pareggio numerico, quanto piuttosto la realizzazione di un equilibrio finanziario c.d. "over the cycle", come tale dinamico e in evoluzione speculare rispetto a quella congiunturale, atto ad assicurare ai Paesi una flessibilità fiscale adeguata, simmetrica alla congiuntura economica, che consenta di tradurre in disavanzi consentiti (e contenuti nei ristretti limiti autorizzati dal Fiscal Compact) il fisiologico deterioramento dei saldi di bilancio conseguente alle minori entrate tributarie e alle maggiori spese (segnatamente quelle volte a finalità sociali o di sostegno alla crescita) che caratterizzano le fasi recessive dell'economia ("bad times"), peraltro approfittando delle fasi espansive dell'economia e del fisiologico miglioramento dei saldi che ad esse consegue ("good times") al fine di conseguire obiettivi fiscali di maggior rigore, che si concretino nel conseguimento di avanzi di bilancio, atti a compensare i precedenti disavanzi e ad assicurare una progressiva riduzione dello stock di debito che, sempre in base al Trattato Fiscal Compact deve avvenire, per i Paesi che, come l'Italia, non rispettano il tetto del 60% del rapporto debito/PIL, secondo un ritmo annuale medio pari ad almeno un ventesimo dell'eccedenza.

Come anticipato in precedenza, la legge costituzionale n. 1 del 2012, è attuativa del patto "Euro Plus", approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo in data 24-25 marzo 2011. Con il Patto "Euro Plus" gli Stati membri si sono impegnati ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio

dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando *“la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale”* cui ricorrere, purché avente *“una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)”* e tale da *“garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale”* (Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2014). A sua volta, con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (noto come *Fiscal Compact*), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1 gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114, gli Stati contraenti, all'art. 3, comma 2, si sono impegnati a recepire le regole del "patto di bilancio" *“tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”*.

Infine, la direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (direttiva 2011/85/ UE del Consiglio dell'8 novembre 2011), attuata con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54 (Attuazione della direttiva 2011/85/LIE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), ha stabilito regole minime comuni atte a garantire una disciplina uniforme di bilancio negli Stati membri.

### **2.1.1 La modifica dell'art. 97 Cost.: i nuovi principi dell'“equilibrio dei bilanci” e di “sostenibilità del debito pubblico”**

La riforma introdotta dalla nuova legge costituzionale ha modificato anche l'art. 97 della Costituzione<sup>16</sup>. Esplicitando a livello costituzionale un obbligo già immanente nella nostra *Grundnorm* per tutte le amministrazioni<sup>17</sup>, le disposizioni contenute nella legge

<sup>16</sup> La nuova norma applicabile dal 1° gennaio 2014 è la seguente:

1. *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.*
2. *I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*
3. *Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”.*

<sup>17</sup> Il nuovo testo dell'art. 81 della Costituzione applicabile dal 1° gennaio 2014 è il seguente:

1. *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.*
2. *Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.*
3. *Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.*
4. *Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.*
5. *L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.*
6. *Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”.*

costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introducono, all'art. 97 della Costituzione, una specifica e significativa disposizione di principio secondo cui *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*: accanto ai principi cardine dell'azione amministrativa, quali quelli di legalità, imparzialità e buon andamento, vengono quindi introdotti nella carta costituzionale quelli di *“equilibrio dei bilanci”* e di *“sostenibilità del debito pubblico”*; in tal modo è l'intera pubblica amministrazione nel suo complesso, e non solo l'amministrazione centrale, comprese le autonomie locali territoriali, a dover perseguire i nuovi principi costituzionali. Invero, *“copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale”* (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016): infatti *“la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”* (Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2012).

### **2.1.2 L'attuazione dei principi con la normazione ordinaria. Il Decreto Legge n. 174/2012 e la legge n. 243/2012 di attuazione del principio del pareggio di bilancio**

Il decreto legge n. 174/2012 ha dato una prima attuazione al nuovo precetto costituzionale (posto dalla legge n. 1/2012) dell'equilibrio di bilancio, rafforzando il vincolo di finanza pubblica, costituito dal perseguimento in chiave dinamica e non statica dell'equilibrio di bilancio<sup>18</sup>.

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, il legislatore ha operato la piena attuazione dei principi anzidetti, determinando nel contempo l'introduzione di regole volte a riscrivere profondamente i meccanismi di equilibrio e indebitamento degli enti locali. Essa, più specificamente, disciplina il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e la

---

<sup>18</sup> Secondo la Corte costituzionale, sentenza n. 378/1996, l'obiettivo delle forme di controllo innanzi ricordate è anche il rispetto dei vincoli comunitari, avendo di mira detti controlli il raccordo tra finanza statale, regionale e degli enti locali, nel quadro di un *“più compiuto inserimento del riscontro della gestione degli enti locali in una visione complessiva del contesto di finanza pubblica”*, anche al fine *“di evitare improduttive duplicazioni dell'attività di controllo”*, così da giustificare l'attenuazione del *“significato del riscontro contabile in via giurisdizionale”*.

sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nonché degli altri aspetti trattati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012.

Si tratta, quindi, non solo di disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, ma anche di precetti che intervengono nella materia dell'indebitamento.

Come si è visto, le modifiche agli art. 81, 97 e 119 Cost. riguardano anche le autonomie territoriali, sulle quali gravano gli obblighi stabiliti in ambito comunitario: ciò non per limitarne l'autonomia finanziaria ma per assicurare l'effettivo e unitario rispetto degli obblighi di equilibrio di bilancio per tutto il comparto pubblico; oggi, quindi, sulla base dell'art. 119, comma 1, la responsabilità dell'equilibrio tra entrate ed uscite resta, in linea di principio, in capo a ciascun ente territoriale.

Nello specifico, la legge di attuazione del precetto costituzionale, affianca alla regola dell'equilibrio di bilancio nel senso sopra descritto, ovverosia un *“saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti”*, un'altra regola, ben più rigorosa, prevista dall'art. 9: infatti, *“i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano [...] un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali”*.

L'attuazione dei richiamati principi è avvenuta, come detto, con la legge *“rinforzata”* 24 dicembre 2012, n. 243 nella quale sono disciplinati il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci pubblici e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, nonché degli altri aspetti trattati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. In proposito, è da rimarcare che *“la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, di cui la legge n. 243 è il naturale corollario, recepisce i principi fondamentali della disciplina fiscale europea nell'intento di orientare l'intera gestione della finanza pubblica alla difesa di quei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria minacciati dall'accumulazione di un elevato volume di debito. In questa logica, il legislatore costituente persegue l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea<sup>19</sup>”*.

---

<sup>19</sup> In tal senso si esprimono le Sezioni Riunite della Corte dei conti (Cfr. *“Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del*

Alla legge “rinforzata”, in quanto connotata da una maggioranza qualificata, è stata assegnata la funzione di quadro di riferimento stabile delle nuove regole contabili e di finanza pubblica introdotte in Costituzione. Una sua modifica può dunque trovare giustificazione nella necessità di ancorare il rispetto degli equilibri di bilancio a parametri di riferimento più rispondenti alle finalità insite nel nuovo assetto costituzionale in divenire. La legge dunque, fissa i principi fondamentali di ciascuno degli aspetti “delegati” dalla norma costituzionale ed in particolare, proprio in relazione all’attuazione dei principi costituzionali dell’equilibrio di bilancio e delle sostenibilità dell’indebitamento per le regioni e le amministrazioni locali, l’art. 9 della norma, in relazione all’equilibrio di bilancio, dispone che lo stesso sia conseguito ove in fase di programmazione e di rendiconto si ottenga, in termini di competenza di cassa:

- a) un saldo non negativo tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

La medesima disposizione, nella formulazione anteriore alle modifiche alla stessa successivamente apportate dalla legge 164/2016<sup>20</sup>, stabiliva che, nel caso a consuntivo si fosse registrato uno scostamento dall’obiettivo, ciascun ente avrebbe dovuto assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo.

Va ricordato che, a differenza di quanto previsto per lo Stato, gli enti territoriali, ai sensi dell’art. 9 della legge n. 243 del 2012, sono assoggettati a un vero e proprio vincolo di equilibrio complessivo tra le entrate e le uscite, senza alcuna possibilità di correzione

---

2012”) - (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344 - Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, 25 maggio 2016).

<sup>20</sup> La legge 12 agosto 2016, n. 164 recante “Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali” interviene sulla legge n. 243 del 2012, mediante la quale sono state dettate le disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi del sesto comma dell’articolo 81 della Costituzione, introdotto dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. Tale comma, si rammenta, prevede che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni siano stabiliti da una apposita legge (costituita, per l’appunto, dalla L. n. 243), che dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. Il requisito della maggioranza assoluta risulta altresì necessario anche per l’introduzione di modifiche alla legge n.243/2012. La disposizione di cui alla Legge 164/2016 si struttura secondo cinque linee di intervento, in corrispondenza di ciascuno degli articoli che compongono il Capo IV della legge n.243, ed in particolare: l’articolo 1 modifica le disposizioni sull’equilibrio dei bilanci di regioni ed enti locali, di cui all’articolo 9 della legge n.243; l’articolo 2 interviene sulle norme concernenti il ricorso all’indebitamento degli enti territoriali, disciplinato dall’articolo 10 della legge suddetta; l’articolo 3 concerne le regole sul concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, in riferimento all’articolo 11 della stessa legge; l’articolo 4, modifica le disposizioni (articolo 12 della legge n.243) relative al concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito ed, infine, l’articolo 5 integra l’ultimo comma dell’articolo 18 in tema di accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche da parte dell’Ufficio parlamentare di bilancio.

connessa all'andamento del ciclo economico e senza alcuna disciplina degli eventi eccezionali che giustificano il ricorso all'indebitamento. L'unica modalità per considerare i riflessi del ciclo sul bilancio degli Enti territoriali è quella prevista dall'articolo 11, per cui nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato dovrebbe contribuire al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, tenendo conto della quota di entrate proprie degli enti territoriali influenzata da ciclo economico.

Da un punto di vista generale si deve peraltro rilevare che l'attuazione della riforma sul pareggio di bilancio da parte della legge n. 243 del 2012 ha previsto per gli enti territoriali un meccanismo opposto rispetto a quello indicato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012. Mentre quest'ultima, infatti, ha previsto un bilancio in equilibrio considerando i cicli economici, e dunque è anticiclica, la legge rinforzata sembra porsi come "proattiva", ha cioè imposto agli enti territoriali dei sacrifici (un sostanziale pareggio di cassa) e forti limiti agli investimenti, quando invece avrebbe dovuto garantire la possibilità di spesa.

Peraltro, come già evidenziato in precedenza, l'equilibrio di bilancio ha trovato importante valorizzazione anche nell'ambito dell'armonizzazione dei sistemi contabili realizzata dal D.Lgs. 118/2011, che lo eleva a principio contabile generale. Da tale principio si evince che, alla basilare esigenza che si realizzi l'equilibrio finanziario complessivo, e cioè il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa, si aggiunge anche l'esigenza di applicare correttamente tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali, da verificare anche in sede di previsione e successivamente nei risultati complessivi dell'esercizio.

La Corte costituzionale a questo scopo ha fornito un'importante precisazione sul valore di queste disposizioni nel loro rapporto con il nuovo art. 97, primo comma, della Costituzione, consentendo quindi di identificare la profonda differenza fra il primo periodo e il secondo della prescrizione costituzionale: la prima parte, infatti, riguarda *"gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale"*. Si tratta di una distinzione di sostanza, poiché riconosce che "l'equilibrio dei bilanci" e "la sostenibilità del debito pubblico" sono due concetti ben diversi l'uno dall'altro: il primo comprende grandezze economiche e finanziarie, il secondo è costruito da vari profili, fra cui quello di cassa e quello di competenza e pertanto non possono essere considerati come collidenti, pena una

illegittima compressione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Corte costituzionale, sentenza n. 247/2017).

### 2.1.3 Le successive modifiche intervenute

Nel corso del 2016, il legislatore nazionale, consapevole dell'esigenza di coordinare le disposizioni di cui al richiamato decreto sull'armonizzazione con le disposizioni di cui alla Legge 243/2012, ha provveduto ad approvare la già citata Legge 12 agosto 2016, n. 164 recante appunto "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali<sup>21</sup>", apportando con essa alcune sostanziali modifiche all'art. 9 della Legge 243/2012 in materia di equilibrio di bilancio degli enti territoriali: così, si prevede il superamento dei quattro saldi di riferimento dei bilanci delle regioni e degli enti locali introducendo, invece, un unico saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali (titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) e le spese finali (titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio), sia nella fase di previsione che di rendiconto.

Giova altresì evidenziare che le Commissioni Bilancio delle due Camere, nel documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva condotta congiuntamente sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio (che avrebbe poi condotto all'approvazione della citata legge 164/2016), hanno affermato che l'applicazione

<sup>21</sup> "Le modifiche che il disegno di legge S. 2344 intende apportare in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali ai principi sanciti dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 in attuazione dell'art. 81, comma sesto, della Costituzione, non sono di poco momento. L'ampia tipologia di correttivi introdotti sembra andare nella direzione di un intervento che valica il semplice intento di semplificazione, adeguamento ai principi dell'armonizzazione contabile, efficientamento della gestione e stimolo agli investimenti, per disegnare un modello di governance della finanza pubblica che ricalca, nella sostanza, i meccanismi tipici delle manovre annuali e che sembra non del tutto coerente con il percorso di realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, in termini di equilibrio strutturale tra entrate e spese e sostenibilità del debito, prefigurati dalla novella dell'art. 81 Cost.. Momento centrale del disegno di legge in esame è, infatti, la soppressione di due vincoli essenziali per garantire l'equilibrio strutturale dei bilanci: l'equilibrio corrente e quello di cassa. La circostanza che il primo non incida direttamente sui saldi di finanza pubblica e che il secondo risulti in qualche misura assorbito nel più ampio equilibrio della competenza "potenziata", non sembrano argomenti sufficienti per affidarne la regolazione a livello di legge ordinaria di contabilità, tanto più che la loro verifica non presenta particolari difficoltà operative e il loro raggiungimento si dimostra, sovente, particolarmente impegnativo per gli enti. Ancor più delicati sono i profili di incerta determinazione dell'unico parametro che il progetto di riforma intende conservare (il saldo non negativo in termini di competenza tra entrate e spese finali). In disparte il rischio di dequalificazione della spesa connesso alla previsione di un unico saldo, si osserva che con la tecnica di composizione del saldo affidata, di anno in anno, alla legge ordinaria acquistano natura strutturale determinate misure dettate con esclusivo riferimento all'esercizio 2016 (fondo pluriennale vincolato, sia pure compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica). Sono inoltre da valutare gli effetti derivanti dalle intese concluse in ambito regionale, che potranno modificare la struttura del saldo di ciascun ente con le quote dell'avanzo di amministrazione utilizzate a fini di investimento, che sarebbero riconosciute nei limiti dell'equilibrio complessivo del comparto regionale. Nel complesso, la perdita del carattere di neutralità del saldo obiettivo e l'introduzione di diffusi rinvii alla legge ordinaria dello Stato senza particolari delimitazioni degli ambiti di materia, non sembra disegnare quel quadro di regole certe, di relazioni stabili e di obiettivi condivisi che la disciplina sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità del debito dovrebbe, almeno tendenzialmente, assicurare". Sezioni Riunite della Corte dei conti. "Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge del bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012" - (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344 - Commissioni bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, 25 maggio 2016. Conclusioni).

delle disposizioni in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243, dovrebbe riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Il termine di applicazione andrebbe dunque interpretato nel senso di riferire la nuova normativa alla sessione di bilancio 2017<sup>22</sup>.

Il nuovo quadro definito dal legislatore trova più completa attuazione con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

In particolare, nell'articolo 1, comma 466, viene espressamente previsto che *“A decorrere dall'anno 2017 gli enti di cui al comma 465 del presente articolo devono conseguire il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo 9, le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Per gli anni 2017-2019, nelle entrate e nelle spese finali in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento. A decorrere dall'esercizio 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali. Non rileva la quota del fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancellati definitivamente dopo l'approvazione del rendiconto dell'anno precedente.”*

Tutti gli enti tenuti a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica devono conseguire un saldo non negativo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Il comma 463 stabilisce, infatti, che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni *“concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 dell'art.1 della L. 232/2016, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”*.

Sempre con riguardo alle regole di finanza pubblica, il comma 463, nel disapplicare, a decorrere dal 2017, i commi da 709 a 712 e da 719 a 734, conferma gli adempimenti degli enti territoriali relativi al monitoraggio e alla certificazione del saldo per l'anno 2016, di cui all'art. 1 comma 710 della L. 208/2015, *“accertato ai sensi dei commi da 720 a 727 dell'articolo 1*

<sup>22</sup> Cfr. sul punto Servizio studi del senato Dossier n. 472/2 del 19 luglio 2016, *“Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.”* (A.C. 3976)

della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Sono fatti salvi gli effetti connessi all'applicazione nell'anno 2016 dei patti di solidarietà di cui ai commi da 728 a 732 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.”

In attuazione delle previsioni dell'art. 9, comma 2, della L. 243/2012 in tema di registrazione da parte dell'ente di valori negativi del saldo e adozione delle relative misure di correzione, la legge di bilancio 2017 prevede ai commi 475 e 476 un trattamento differenziato per gli enti a seconda che abbiano rispettato il saldo di finanza pubblica in misura uguale o superiore al 3 per cento delle entrate finali o non lo abbiano fatto. Il comma 479 introduce, poi, un meccanismo volto a premiare gli enti che abbiano rispettato il saldo di cui al comma 466 e che abbiano conseguito un saldo finale di cassa non negativo<sup>23</sup>, fra le entrate e le spese finali.

---

<sup>23</sup> Il comma 479 dispone infatti che: “Ai sensi dell'articolo 9, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, a decorrere dall'anno 2018, con riferimento ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473:

a) alle regioni che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate e le spese finali, sono assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse incassate dal bilancio dello Stato alla data del 30 giugno ai sensi del comma 475, lettera b), per essere destinate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna regione è determinato mediante intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le regioni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469. Ai fini del saldo di cassa rileva l'anticipazione erogata dalla tesoreria statale nel corso dell'esercizio per il finanziamento della sanità registrata nell'apposita voce delle partite di giro, al netto delle relative regolazioni contabili imputate al medesimo esercizio;

b) alle città metropolitane, alle province e ai comuni, che rispettano il saldo di cui al comma 466 e che conseguono un saldo finale di cassa non negativo fra le entrate finali e le spese finali, sono assegnate, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 30 luglio di ciascun anno, le eventuali risorse derivanti dalla riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o del fondo di solidarietà comunale e dai versamenti e recuperi, effettivamente incassati, di cui al comma 475, lettera a), per essere destinate alla realizzazione di investimenti. L'ammontare delle risorse per ciascuna città metropolitana, provincia e comune è determinato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Le città metropolitane, le province e i comuni che conseguono il saldo finale di cassa non negativo trasmettono al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato le informazioni concernenti il monitoraggio al 31 dicembre del saldo di cui al comma 466 e la certificazione dei relativi risultati, in termini di competenza e in termini di cassa, secondo le modalità previste dai decreti di cui al comma 469;

c) per le regioni e le città metropolitane che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, può essere innalzata del 10 per cento della spesa sostenibile ai sensi del predetto comma 28;

d) per i comuni che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la percentuale stabilita al primo periodo del comma 228 dell'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è innalzata al 90 per cento qualora il rapporto dipendenti-popolazione dell'anno precedente sia inferiore al rapporto medio dipendenti-popolazione per classe demografica, come definito triennialmente con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'articolo 263, comma 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

## **2.1.4 La latitudine della verifica da parte della Corte dei conti nella normativa sull'armonizzazione contabile (D.Lgs. 118/2011) e nei rapporti con la disciplina di legge ordinaria sugli equilibri di bilancio**

Come è stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, *“la codificazione di parametri standardizzati (...) è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica”* (Corte costituzionale, Sentenza n. 309/2012).

Attraverso l'armonizzazione contabile lo Stato tende a *“realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci”*: l'armonizzazione, quindi, *“ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il D.Lgs. n. 118 del 2011”* (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016).

Va del resto precisato che *“l'armonizzazione dei bilanci pubblici è una competenza esclusiva dello Stato, che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite”* (Corte costituzionale, sentenza n. 80 del 2017). In questo senso va aggiunto che *“l'inderogabilità del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è ontologicamente collegata alla necessità di leggere, secondo il medesimo linguaggio, le informazioni contenute nei bilanci pubblici”*. La centralità dell'armonizzazione contabile cioè dipende non tanto dal suo trasferimento alla competenza esclusiva statale, quanto piuttosto *“da una serie di inderogabili ragioni tra le quali, è bene ricordare, la stretta relazione funzionale tra “armonizzazione dei bilanci pubblici”, “coordinamento della finanza pubblica”, “unità economica della Repubblica”, osservanza degli obblighi economici e finanziari imposti dalle istituzioni europee”* (Considerato diritto, 3.4). In particolare, la *“clausola generale” dell'equilibrio di bilancio codificata negli artt. 97 e 81, in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 1 della Costituzione, a cui l'armonizzazione è naturaliter “funzionale (per) garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. e garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”* (Corte costituzionale, sentenza n.

39/2014)<sup>24</sup>, postula in sé che il bilancio è un “bene pubblico” (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016<sup>25</sup>) attraverso cui si determinano le politiche fondamentali e la strumentale allocazione delle risorse; l’uniformazione dei bilanci consente quindi una sana programmazione, un corretto coordinamento, il rispetto dei vincoli comunitari, e previene possibili irregolarità.

La valutazione dell’equilibrio di bilancio appare oggi preminente, dopo che, come è stato evidenziato anche dalla Corte dei conti, il peso del Patto di stabilità interno per gli enti territoriali ha richiesto ai medesimi, nelle manovre degli ultimi anni, *“uno sforzo di risanamento non proporzionato all’entità delle loro risorse”*, dovuto a scelte andate *“a vantaggio degli altri comparti che compongono il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche”*, ed ha così auspicato che *“futuri interventi di contenimento della spesa assicurino mezzi di copertura finanziaria in grado di salvaguardare il corretto adempimento dei livelli essenziali delle prestazioni nonché delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali”*<sup>26</sup>.

L’asse di rotazione della contabilità degli enti locali (e ovviamente della stessa verifica della Corte dei conti) si è quindi spostato, e il suo perno non è oggi il patto di stabilità interno, il quale comunque assicurava *“agli enti territoriali ampi spazi di manovra nella gestione del bilancio”*, bensì il pareggio di bilancio, disciplinato come detto in precedenza dalla L. 243/20102, che *“è più stringente, in quanto finalizzato, esclusivamente, a salvaguardare gli*

---

<sup>24</sup> La «finalità informativa» perseguita dall’armonizzazione contabile («l’omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili») è funzionale a raccordare questa materia con almeno altri cinque obiettivi: I) la programmazione economico-finanziaria (art. 97 Cost.); II) il coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.); III) la gestione del federalismo fiscale (art. 119 Cost.); IV) le verifiche del rispetto delle regole europolitane (art. 97, primo comma Cost.); V) la prevenzione di irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci (art. 81 Cost.). In questa prospettiva pertanto «l’armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato [...Analogamente, per quel che riguarda la tutela degli equilibri finanziari, il divieto di utilizzare fondi vincolati prima del loro accertamento risponde alla finalità di evitare che ciò crei pregiudizio alla finanza pubblica individuale ed allargata]» (Corte Costituzionale, sentenza n. 184 del 2016)

<sup>25</sup> Nel 1990 vi era stata un’anticipazione isolata di questo approdo, con la sentenza n. 260, in cui la Corte aveva affermato che sebbene «dall’art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato [... da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale», (Considerato diritto, 3). A consacrare definitivamente il bilancio come legge sostanziale è intervenuta, come detto, la sentenza n. 184 del 2016, in cui la Corte ha considerato che il *“bilancio è un bene pubblico, nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”*.

<sup>26</sup> Corte dei conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali*, 29 dicembre 2014.

*equilibri effettivi di bilancio e la riduzione progressiva del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo*<sup>27</sup>.” Tale circostanza reca con sé alcune conseguenze significative: in primo luogo, come affermato dalla Corte, *“il nesso di interdipendenza che lega l’armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un’espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell’alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione”* (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016), e quindi i legami che essa instaura con il coordinamento e il buon andamento finanziario, gli equilibri di bilancio, il rispetto dell’ordinamento comunitario, ma anche con gli altri principi contenuti nella Carta fondamentale. Di conseguenza, la disciplina ordinaria, regolata sulla base del canone costituzionale, è essenziale per la realizzazione dei principi *“di solidarietà sociale per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la rimozione degli ostacoli alla libertà e all’uguaglianza di ordine economico”* (art. 2 e 3 Cost.), gli stessi che impongono l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito (art. 97, c. 1, Cost.) per assicurare, innanzi tutto, i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2° lett. m, Cost.)” (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016). La Corte ha infatti precisato che la Costituzione *“è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente, di modo che la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate”,* in quanto un’interpretazione *“frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela”* (Sentenza n. 1/2013). L’anzidetta clausola generale va declinata anche in chiave dinamica per la naturale vocazione del bilancio a dispiegare effetti, in continuità, nel tempo: sul punto, va in primo luogo ricordato, in linea generale, che la Corte costituzionale, a seguito della L. cost. n. 1 del 2012, ha dato ricorrentemente forza al precetto dell’equilibrio (già declinato quale *“equilibrio tendenziale”*: cfr. *ex plurimis* sentenza n. 213/2008), non consentendo, ad esempio, proroghe permanenti ai vincoli di carattere temporaneo relativi a determinate poste di spesa (cfr. Corte costituzionale n.154/2017<sup>28</sup>). L’affermazione del principio

<sup>27</sup> Sez. riunite in sede di controllo della Corte dei conti, audizione parlamentare del maggio 2016, contenuta nell’Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge di bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, pag. 27 e ss.

<sup>28</sup> La sentenza n. 154 del 2017 ha infatti rinnovato un deciso monito al legislatore statale che opera tagli al sistema regionale: *“è necessario rinnovare l’invito al legislatore ad evitare iniziative le quali, anziché «ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce*

dell'equilibrio di bilancio dinamico (che si raggiunge mediante *“la continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche”* (Corte costituzionale, n. 250/2013) implica anche che la eventuale riduzione delle spese necessarie per l'attuazione – da parte degli enti territoriali – del piano pluriennale degli interventi, la cui piena copertura è ascrivibile a precedenti esercizi, pregiudica l'autonomia e la sana gestione finanziaria di tali enti, così come la sottrazione ex lege di parte delle risorse attuative di programmi già perfezionati negli esercizi precedenti finisce per ledere anche l'autonomia dell'ente territoriale che vi è sottoposto, ovverosia *“entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni”* (Corte costituzionale, sentenza n. 101/2018). Con riferimento, poi, alla violazione del principio dell'equilibrio dei bilancio, il Giudice delle leggi ha, infatti, osservato che *“neppure la legge rinforzata potrebbe introdurre una statuizione di tal genere: quest'ultima colliderebbe con il principio di previa e costante copertura della spesa dal momento dell'autorizzazione fino a quello dell'erogazione”*: ove infatti il vincolo autorizzatorio contenuto nel fondo pluriennale vincolato potesse essere rimosso dallo Stato ex lege, *“costringendo l'ente territoriale a trovare nuove coperture o a rendersi inadempiente”*, si determinerebbe una violazione diretta dei precetti dell'art. 81 Cost. La Corte ha così aggiunto in via generale che *“se gli schemi armonizzati sono attuazione di quel processo sincretico afferente all'interdipendenza dei parametri costituzionali di natura finanziaria (sentenza n. 184 del 2016), è implausibile che la loro mutevole articolazione possa indurre, ancorché attraverso una legge rinforzata, la novazione di tale complesso quadro costituzionale”* (Corte costituzionale, n. 247/2017).

In secondo luogo, va detto che il precetto dell'equilibrio, funzionale alla solidarietà enunciata dall'art. 2 Cost., concerne non solo quella tra i cittadini in un dato momento della vita della Repubblica, ma anche quella dinamica ed *“intergenerazionale”* che deve sussistere per garantire *“l'ordinato sviluppo della vita democratica dello Stato”* (Corte costituzionale, n. 6/2017) e che *“l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, [...] ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni”*, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione. Ancor prima della modifica costituzionale del 2012,

---

*di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», si limitino ad estendere, di volta in volta, l'ambito temporale di precedenti manovre, sottraendo di fatto al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi di queste ultime”.*

anzi, il Giudice delle leggi, aveva ricondotto l'obbligo di copertura all'equilibrio, prescrivendo che tale obbligo *“deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”* (sentenze n. 384 del 1991 e n. 213 del 2008).

In terzo luogo, il bilancio diviene la sede delle scelte fondamentali di allocazione delle risorse pubbliche: di conseguenza divengono suscettibili di incostituzionalità le leggi statali e regionali che contrastano con il precetto della trasparenza (Corte costituzionale, n. 188/2016), oltre che con le altre finalità costituzionali cui esso è strumentale (sentenze n. 181/2015 e n. 247/2017). La Corte costituzionale, infatti, con la sentenza n. 115 del 2012, ha in proposito avvertito che la sostenibilità della spesa *“va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile [che] consiste nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959)”*; la Corte ha anzi sottolineato che *“non potrebbe ritenersi consentito un abuso della “tecnicità contabile” finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza”* (sentenza n. 247/2017, punto 10 in diritto).

In quarto luogo, il principio dell'equilibrio di bilancio è funzionale all'introduzione di discipline con legge ordinaria che contemplino sistemi di controllo nei confronti delle autonomie speciali (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 40/2014 e n. 228/2017).

In quinto luogo, la *“clausola generale”* consistente nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, *“in grado di operare pure in assenza di norme interposte”* (Corte costituzionale, sentenza n. 192/2012) sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi, assume un suo rilievo anche sul piano qualitativo: *“la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del “principio del buon andamento” [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria”, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso*

*legislatore si deve attenere puntualmente”* (sentenza n. 10 del 2016). Il canone dell’equilibrio di bilancio enuclea quindi il concetto di spesa costituzionalmente necessaria (Corte costituzionale, n. 169/2017), in relazione alla determinazione dei livelli essenziali, che, una volta individuati, divengono un limite costituzionale alle “indifferenziate” riduzioni della spesa pubblica<sup>29</sup>. Invero, la natura fondamentale di alcuni diritti “*impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*”, in quanto non esiste “*un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi*”, dal momento che “*non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità*” (Corte costituzionale, Sentenza n. 275/2016). Del resto, in assenza “*di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate*”. Un bilancio privo delle risorse adeguate viola “*il principio dell’eguaglianza sostanziale a causa dell’evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi*” (Sentenza n. 10/2016).

In sesto luogo, il principio di equilibrio finanziario, in uno con quello della copertura finanziaria, trova una sua declinazione non solo sul versante oggettivo, ma anche su quello soggettivo: va infatti sottolineato che l’art. 81, terzo comma, Cost., esprime il principio di una effettiva copertura non soltanto delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri diretti a proprio carico, ma anche di quelle che li prevedano a carico di altre amministrazioni. Così che l’attribuzione, da parte delle Regioni, agli enti locali di funzioni, deve essere accompagnata da adeguate risorse finanziarie per garantirne l’esercizio e, con esso, per assicurare i servizi al cittadino senza con ciò compromettere l’equilibrio di bilancio degli enti (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2016, e parere Corte dei conti, Sezione Controllo Veneto, n. 426/2017/PAR).

Su queste coordinate si articola il contenuto dello scrutinio affidato alla Corte dei conti (anche) in occasione del giudizio di parifica, dal momento che la “natura particolare” (Corte costituzionale, sentenza n. 1/2014) delle norme applicate, che attengono ai limiti legislativi

---

<sup>29</sup> Così la sentenza n. 275 del 2016: “*Ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l’erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l’effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto.*”

e costituzionali alla determinazione dei contenuti del “bene pubblico bilancio”, postulano la verifica, da parte di un giudice terzo, della legalità nella determinazione di quei contenuti. Nelle pagine che seguono, si opera più specificamente la verifica dei contenuti di carattere finanziario che incidono sulle dinamiche degli equilibri, così come declinate dalle normative di attuazione del precetto costituzionale introdotto dalla riforma del 2012, e di cui si è dato conto in precedenza, in rapporto alla normativa primaria regionale.

In particolare, come è stato sottolineato dalla Consulta, la valutazione della Corte non potrà prescindere dal contenuto necessario della legge di approvazione del rendiconto, afferente cioè *“a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto legislativo 118 del 2011; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri.”*

In questo senso la disamina che verrà operata in questa sede potrà consentire, a tutela della legittimazione democratica, *“indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori”*, la verifica della *“necessaria attuazione dei precetti costituzionali finanziari”*: così che, come autorevolmente affermato, *“il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate.*

*Tali elementi, indipendentemente dalla tecnicità degli allegati al bilancio, costituiscono appunto la necessaria attuazione degli evocati precetti costituzionali di natura finanziaria”* (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018).

## **2.2 Le risultanze del rendiconto 2016 e gli effetti sul bilancio di previsione 2017 – Le osservazioni già formulate dalla Corte dei conti in sede di parifica 2016**

Come si avrà modo di sottolineare nella parte a ciò dedicata, la parte più significativa del disavanzo gravante sul bilancio regionale è costituita da quello residuo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto a copertura di spese di investimento, la cui

compatibilità con il principio della salvaguardia degli equilibri di bilancio presidiato dall'art. 81 Cost. dovrà essere oggetto di specifica disamina alla luce delle regole poste dalla citata legge n. 243/2012, nonché dalle stringenti regole contabili poste dal D.Lgs. n. 118/2011 a relativa tutela, tanto in sede di costruzione quanto di redazione del bilancio di previsione.

Non ci si può esimere in questa sede - in virtù del *“principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., il quale è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi, ed esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie”* (Corte costituzionale, n.49 del 2018) - dalla verifica dell'adempimento delle precedenti indicazioni fornite da questa Sezione per la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi.

Invero, ai fini del richiamato principio di continuità del bilancio, la Sezione, in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto della Regione del Veneto per l'esercizio 2016, aveva evidenziato che l'equilibrio di bilancio si fondava sulla previsione di un ricorso al mutuo per pareggiare l'iscrizione del disavanzo pregresso, mutuo non acceso in forza della capienza della disponibilità di cassa, come dichiarato dalla Regione stessa, e come previsto dalla normativa vigente (art. 40, comma 2, del D.Lgs. 118/2011). La situazione degli equilibri di bilancio a fine 2016 evidenziava, infatti, il persistere di un importante disavanzo finanziario, pari a 2.868.262.323,00 euro, di cui 1.532.844.891,84 euro come quota residua da rimborsare al Fondo anticipazioni di liquidità (ex art. 1, commi 692-700, L. n. 208/2015) e 1.335.417.431,16 euro relativi all'ammontare del debito autorizzato e non contratto.

Tale disequilibrio, già stigmatizzato nelle precedenti parifiche, rimaneva quindi tale anche al termine dell'esercizio 2016, anche se leggermente migliorato grazie al saldo positivo della relativa gestione di competenza.

Nelle due precedenti relazioni di parifica, la Sezione aveva sottolineato che, non programmando formalmente il recupero del disavanzo, ma semplicemente mantenendo il trend dei saldi positivi della gestione di competenza registrati negli ultimi quattro anni, alla Regione del Veneto sarebbero occorsi circa undici esercizi consecutivi per recuperare il disavanzo pregresso di amministrazione.

Le risultanze del rendiconto 2016 hanno inciso ovviamente sul ciclo di bilancio dell'esercizio 2017, dalla previsione iniziale all'assestamento fino al rendiconto dello stesso, come sarà illustrato nei prossimi paragrafi. Come ricordato infatti dalla Corte costituzionale, *“la regolarizzazione della tenuta dei conti non consiste nel mero rispetto della sequenza temporale degli adempimenti legislativi ed amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo. Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste, al contrario, nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria”* (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2017), così che lo scrutinio della Corte dei conti opera sulla valutazione dei fenomeni finanziari nella loro evoluzione dinamica e cronologica, ovverosia nel bilancio di previsione, in sede di assestamento e *naturaliter* in occasione del rendiconto.

## 2.3 Gli equilibri nel bilancio di previsione 2017

### 2.3.1 Gli equilibri nel bilancio di previsione iniziale

Il D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*, ed in particolare l'art. 40, rubricato *“Equilibrio di bilancio”*<sup>30</sup>, definiscono lo schema al quale la Regione si è attenuta nella redazione del bilancio di previsione 2017/2019, approvato con L.R. 30 dicembre 2016, n. 32.

---

<sup>30</sup> La norma così recita: *“1. Per ciascuno degli esercizi in cui è articolato, il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario di competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie, alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità. Nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'art. 62.*

*2. A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.”.*

**Tabella 1 - Equilibri bilancio di previsione iniziale 2017 (in euro)**

		<b>COMPETENZA 2017</b>
Utilizzo risultato di amministrazione presunto per il finanziamento di spese correnti e il rimborso di prestiti	(+)	1.532.844.891,84
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente	(-)	39.277.997,20
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	17.955.358,41
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.589.838.161,84
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	10.200.208,39
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	14.803.200,00
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	4.158.584,40
Spese correnti	(-)	10.324.527.428,78
- di cui fondo pluriennale vincolato		6.032.966,69
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	10.000.000,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	0,00
Rimborso prestiti	(-)	1.600.178.492,93
- di cui Fondo Anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e succ.mod. e finanz.)		1.493.566.894,64
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>195.816.485,97</b>
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	11.737.901,21
Entrate in conto capitale (titolo 4)	(+)	331.268.180,51
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazione di partecipazioni	(+)	0,00
Entrate per accensione prestiti (titolo 6)	(+)	1.648.157.540,87
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	10.200.208,39
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	4.158.584,40
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	14.803.200,00
Spese in conto capitale	(-)	654.085.851,76
- di cui fondo pluriennale vincolato		1.177.017,10
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	10.000.000,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto (presunto)	(-)	1.612.969.540,87
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	9.196.372,00
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-285.857.390,83</b>
Utilizzo risultato presunto di amministrazione vincolato al finanziamento di attività finanziarie	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni di attività finanziarie	(+)	220.465.047,37
Spese titolo 3.00 - Spese per incremento attività finanziarie	(-)	211.268.675,37
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazione di partecipazioni	(-)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>9.196.372,00</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>-90.040.904,86</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto

L'assetto delle previsioni per l'esercizio finanziario 2017 espone entrate di competenza per euro 16.955.837.082,05 e spese di competenza per euro 17.054.922.006,08, di cui euro 2.603.507.000,00 per entrate e spese per conto terzi e partite di giro.

L'equilibrio tra il totale delle spese e delle entrate previste per l'esercizio 2017, come da tabella 1, appare negativo per euro -90.040.904,86.

Accanto a questo prospetto, il bilancio di previsione iniziale 2017 propone una *"tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto (all'inizio dell'esercizio 2017)"*, allegata sub 9) al bilancio stesso. In sede di bilancio di previsione iniziale 2017 la Regione non prevede l'applicazione di quote vincolate del risultato di amministrazione presunto.

**Tabella 2 - Dimostrazione del risultato di amministrazione presunto  
(all'inizio dell'es. 2017) (in euro)**

<b>1) Determinazione del risultato di amministrazione presunto al 31/12/2016</b>		
(+)	<b>Risultato di amministrazione iniziale dell'esercizio 2016</b>	<b>-316.515.343,44</b>
(+)	<b>Fondo pluriennale vincolato iniziale dell'esercizio 2016</b>	<b>499.971.158,46</b>
(+)	Entrate già accertate nell'esercizio 2016	10.459.697.597,15
(-)	Uscite già impegnate nell'esercizio 2016	10.822.126.951,74
+/-	Variazioni dei residui attivi già verificatesi nell'esercizio 2016	-31.653.131,23
-/+	Variazioni dei residui passivi già verificatesi nell'esercizio 2016	-38.991.757,64
=	<b>Risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 alla data di redazione del bilancio di previsione dell'anno 2017</b>	<b>-171.634.913,16</b>
+	Entrate che prevedo di accertare per il restante periodo dell'esercizio 2016	1.373.614.754,83
-	Spese che prevedo di impegnare per il restante periodo dell'esercizio 2016	1.469.036.435,24
+/-	Variazioni dei residui attivi, presunte per il restante periodo dell'esercizio 2016	-3.532.586,12
-/+	Variazioni dei residui passivi, presunte per il restante periodo dell'esercizio 2016	-3.999.325,32
-	<b>Fondo pluriennale vincolato finale presunto dell'esercizio 2016</b>	<b>29.693.259,62</b>
=	<b>A) Risultato di amministrazione presunto al 31/12 2016</b>	<b>-296.283.113,99</b>
<b>2) Composizione del risultato di amministrazione presunto al 31/12 2016:</b>		
<b>Parte accantonata</b>		
	Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	188.975.256,26
	Accantonamento residui radiati al 31/12/2016 (solo per le regioni)	62.435.626,28
	Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	1.532.844.891,84
	Fondo perdite società partecipate	200.304,00
	Fondo contenzioso	12.005.350,26
	Fondo per la concessione di garanzie fidejussorie	1.105.000,00
	Fondo per escussioni garanzie	1.873.313,11
	Tassa automobilistica da restituire allo Stato L.296/2006, art. 1	167.233.535,77
	<b>B) Totale parte accantonata</b>	<b>1.966.673.277,52</b>
<b>Parte vincolata</b>		
	Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	95.970.092,81
	Vincoli derivanti da trasferimenti	768.601.727,53
	Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
	Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	27.330.240,03
	Altri Vincoli	0,00
	<b>C) Totale parte vincolata</b>	<b>891.902.060,37</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>		
	<b>D) Totale destinata agli investimenti</b>	<b>0,00</b>
	<b>E) Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>	<b>-3.154.858.451,88</b>
<i>Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare</i>		
<b>3) Utilizzo quote vincolate del risultato di amministrazione presunto al 31/12/2016</b>		
<b>Utilizzo quota vincolata</b>		
	Utilizzo vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00
	Utilizzo vincoli derivanti da trasferimenti	0,00
	Utilizzo vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
	Utilizzo vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00
	Utilizzo altri vincoli da specificare	0,00
	<b>Totale utilizzo avanzo di amministrazione presunto</b>	<b>0,00</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto

Ai fini di una migliore comprensione delle dinamiche afferenti gli equilibri di bilancio, la disamina di questa Sezione evidenzierà alcune poste di particolare rilievo ai fini della composizione del risultato di amministrazione: ciò in quanto, il rispetto delle regole contabili alla tutela dell'equilibrio del bilancio inteso in senso dinamico deve derivare “*da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge*” (Corte costituzionale n.250/2013) .

### **2.3.1.1 Il disavanzo ex art. 2 legge regionale dicembre 2016, n. 32**

Alla luce di quanto contemplato dall'art. 2 della legge regionale di bilancio, rubricato “Disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario”, il saldo negativo degli equilibri di 90.040.904,86 euro corrisponde al disavanzo “tecnico” da riaccertamento straordinario, ossia ad una disallineamento temporale tra i residui attivi e i residui passivi reimputati in quella sede: come è noto, una siffatta costruzione del documento contabile di base<sup>31</sup>, in termini di disavanzo, è consentita dall'art. 3, comma 13, del D.Lgs. 118/2011.

Desta perplessità preliminarmente la denominazione utilizzata dalla norma in commento, che qualificando espressamente (art. 2) il disavanzo in esame come “tecnico”, può ingenerare non marginali interrogativi circa la corretta qualificazione dello stock qui considerato e la relativa disciplina applicabile.

Infatti, è noto che l'eventuale disavanzo determinato, secondo quanto previsto dal DM dell'Economia del 2 aprile 2015, dal riaccertamento straordinario dei residui, deve essere coperto nei modi e tempi ordinari, dal momento che deriva dall'ordinario e fisiologico sfasamento temporale tra impegni e accertamenti reimputati, mentre invece un diverso tipo di disavanzo può emergere anch'esso dal riaccertamento straordinario dei residui, qualora i residui passivi reimputati a un esercizio siano superiori alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati allo stesso esercizio.

In disparte questo aspetto, giova evidenziare che la configurazione dell'istituto del disavanzo tecnico (che, del resto, si aggiunge ad ulteriori facoltà di disavanzo, con scansioni diverse sul piano temporale e di cui si dirà oltre) deve comunque rappresentare una

---

<sup>31</sup> L'articolo 3, comma 13, del D.Lgs. 118/2011 individua situazioni di disavanzo tecnico nel caso in cui, a seguito del riaccertamento straordinario, i residui passivi reimputati a un esercizio siano di importo superiore alla somma del Fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati allo stesso esercizio, prevedendo che la differenza possa essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un disavanzo tecnico da coprirsi nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi, di tal che gli esercizi per i quali si è determinato il disavanzo tecnico possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico.

tassativa eccezione alla regola di equilibrio di bilancio (Corte costituzionale, sentenza n.6 del 2017) e, in secondo luogo, secondo l'insegnamento del giudice delle leggi, esso deve prevedere l'individuazione specifica ed analitica dei crediti e delle relative scadenze. In sede di contraddittorio, la Sezione ha preso atto del chiarimento fornito dalla Regione circa la possibilità di una ricostruzione *ob relationem* dell'elenco degli impegni reimputati allegato alla DGR n. 1853/2015 di riaccertamento straordinario dei residui e della disponibilità della stessa ad estrapolarlo.

Il predetto art. 2 della legge di bilancio sottolinea di fatto un mancato raggiungimento "sostanziale" dell'equilibrio finale nei primi due esercizi del triennio (mentre il 2019 si chiuderebbe con un avanzo):

- per l'esercizio 2017 per euro - 90.040.904,86;
- per l'esercizio 2018 per euro - 5.129.934,52;
- per l'esercizio 2019 per euro + 15.867.371,27.

L'importo del disavanzo tecnico che emerge in sede di preventivo iniziale 2017, pari a 90.040.904,86, trova specifico riscontro nella deliberazione n. 967 del 29 giugno 2016, con cui la Giunta regionale ha variato le disposizioni della delibera di Giunta regionale n. 1.853 del 10 dicembre 2015 "*Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015 ai sensi dell'articolo 3 comma 7 del D.lgs. 118/2011 e adempimenti conseguenti*", modificando l'importo del disavanzo tecnico per il triennio 2016/2018 come segue: -9.044.019,17 euro nel 2016, -90.040.904,86 euro nel 2017 e -5.129.934,52 euro nel 2018.

Con riferimento al riassorbimento dei disavanzi in parola, la Sezione, in sede istruttoria e in occasione delle audizioni intervenute, ha preso atto che l'approvazione del bilancio preventivo 2017/2019, avvenuta con L.R. 30 dicembre 2016, n. 32, ha preceduto di circa sette mesi quella di approvazione del consuntivo 2016 (L.R. 3 agosto 2017, n. 20), e che la previsione iniziale era *naturaliter* fondata sui dati in quel momento disponibili, inclusa l'impossibilità di prevedere con certezza il successivo recupero del disavanzo tecnico 2016 pari ad euro 9.044.019,17. Al comma 2 dell'art. 2 si precisa infatti che "*il saldo negativo esistente tra il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno e il totale delle entrate che si prevede di accertare nell'esercizio 2017, è incrementato di euro 9.044.019,17 corrispondenti al disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dell'esercizio 2016.*"

Tali importi sono visibili nell'allegato 7 al Bilancio di previsione, denominato "Quadro generale riassuntivo", che chiude con un saldo negativo che somma al disavanzo tecnico di

90.040.904,86 euro del 2017 quello di 9.044.019,17 euro relativo al 2016, per un totale di - 99.084.924,03 euro.

Come si appurerà nei paragrafi successivi, i risultati positivi della gestione di competenza del rendiconto 2016<sup>32</sup> consentono alla Regione di affermare successivamente che *“il margine della gestione di competenza ha permesso di ripianare il disavanzo tecnico relativo all’esercizio 2016 (art. 3, c. 13 del D.Lgs. n. 118/2011) per l’importo di € 9.044.019,17<sup>33</sup>.”*

### 2.3.1.2 Il Fondo anticipazioni di liquidità

Anche nel bilancio di previsione 2017, come nell’esercizio precedente, l’iscrizione della posta contabile relativa al Fondo per anticipazione di liquidità per la sanità gioca un ruolo non secondario nell’inquadramento e nel calcolo stesso del disavanzo regionale. Tale fondo si riferisce alle risorse che la Regione Veneto ha acquisito da Cassa Depositi e Prestiti nel 2013 e nel 2014 avvalendosi della facoltà prevista dal D.L. 35/2013<sup>34</sup>.

Il fondo in parola, inizialmente pari a 1.587 milioni di euro (777 milioni acquisiti nel 2013 e 810 nel 2014), fino al 2016 non risultava indicato nel bilancio regionale per via della sua particolare natura<sup>35</sup>, in merito alla quale è stata fatta chiarezza con il D.L. 179/2015, in cui venivano precisate le modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità erogate dallo Stato alle regioni e alle province autonome.<sup>36</sup> Le modalità di corretta allocazione delle

<sup>32</sup> Vedasi pagina 79 e seguenti della Relazione di Parifica del rendiconto 2016, in cui si evidenzia che il saldo tra accertamenti e impegni a rendiconto 2016 è positivo per 234.651.064,90 euro.

<sup>33</sup> Così alle pagine 62 e 63 del DDL del rendiconto 2016.

<sup>34</sup> L’art. 3, comma 1, del D. L. 8 aprile 2013, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla L. 6 giugno 2013, n. 64 autorizzava la concessione di anticipazioni di liquidità alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano a valere sulle risorse della *“Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale”*, per favorire l’accelerazione dei pagamenti dei debiti degli enti del Servizio sanitario nazionale in relazione: a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all’applicazione del decreto sull’armonizzazione contabile; b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle Regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, ivi compresi i trasferimenti di somme dai conti di tesoreria e dal bilancio statale e le coperture regionali dei disavanzi sanitari, come risultanti nelle voci *“crediti verso regione per spesa corrente”* e *“crediti verso regione per ripiano perdite”* nelle voci di credito degli enti del SSN verso le rispettive Regioni dei modelli SP.

<sup>35</sup> Vedasi sul punto quanto evidenziato da questa Sezione nella Relazione di accompagnamento al Giudizio di parifica sul rendiconto 2015 della Regione del Veneto (pagine da 302 a 307).

<sup>36</sup> L’art. 1 del D. L. 13 novembre 2015 n. 179, al comma 1, lett. a), prevedeva la contabilizzazione dell’anticipazione di liquidità mediante l’iscrizione, nel titolo di spesa inerente il rimborso prestiti, di un fondo di ammontare pari alle predette anticipazioni non impegnabile e pagabile e destinato a confluire nelle quote accantonate del risultato di amministrazione. Il comma 7 prevedeva che le Regioni che, a seguito dell’incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al D. L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti, non avevano stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo, diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non avevano accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell’organo di revisione economico finanziario, dovevano rideterminare, alla data del 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale: a) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2014 definito ai fini del rendiconto 2014, anche se approvato dal Consiglio, riferendolo al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se avevano partecipato alla sperimentazione prevista dall’articolo 78 del D. Lgs. n. 118/2011 e non avevano effettuato il riaccertamento straordinario; b) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015

risorse nel documento contabile della Regione sono state ulteriormente sviluppate dalla recente deliberazione n. 28 del 18 dicembre 2017, avente ad oggetto “Contabilizzazione ed utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità: corretta interpretazione delle norme di cui all’art.1, commi 692-701, della legge 28 dicembre 2015, n. 208” della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

La Regione Veneto, con la deliberazione n. 1.853 del 10 dicembre 2015 recante “*Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015 ai sensi dell'art. 3 comma 7 del D.Lgs. 118/2011 e adempimenti conseguenti*”, adottata in vigore delle disposizioni di cui al citato decreto legge, aveva deciso di accantonare l’intero importo dell’anticipazione non rimborsata nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 dopo il riaccertamento straordinario, a titolo di “Fondo anticipazioni di liquidità”, ma di applicarlo di fatto solamente a partire dal bilancio di previsione dell’esercizio 2016, in forza delle disposizioni di cui all’articolo 3, comma 8 del decreto legge stesso.

Seppur esplicitamente abrogata dall’art. 1, comma 705, della legge 208/2015<sup>37</sup>, la norma in questione veniva interamente riproposta, a far data dal 1° gennaio 2016 e fatti salvi gli effetti che il decreto legge aveva prodotto, dai commi 692 e successivi della medesima disposizione, commi nei quali veniva riconosciuta alle Regioni la possibilità di rinviare al 2016 l’iscrizione del fondo in parola nel bilancio di previsione, disciplinandone le modalità di contabilizzazione (art. 1, commi da 698 a 700).

A decorrere dall’esercizio 2016, la Regione ha quindi iniziato a contabilizzare la restituzione dell’anticipazione ricevuta, con la reinscrizione in bilancio della relativa quota accantonata del disavanzo di amministrazione, ridotta di anno in anno delle somme impegnate a titolo di ripiano della stessa, secondo le modalità indicate dalla norma e chiarite ulteriormente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con la citata deliberazione n. 28 del 18 dicembre 2017<sup>38</sup>.

---

definito nell’ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se non avevano partecipato alla sperimentazione o avevano effettuato il riaccertamento straordinario dei residui.

In caso di eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall’accantonamento al Fondo di l’anticipazione di liquidità, la norma stabiliva che quest’ultimo doveva essere ripianato annualmente, a decorrere dall’anno 2016, per un importo pari all’ammontare dell’anticipazione rimborsata nel corso dell’esercizio precedente.

<sup>37</sup> Legge 28 dicembre 2015, n. 208, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)*”.

<sup>38</sup> “1) il fondo anticipazioni di liquidità deve essere allocato in bilancio nel titolo IV della spesa come specifica voce del Rimborso prestiti, non impegnabile e non pagabile; detto fondo è determinato ogni anno, rispetto all’anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate e al netto della rata pagata nell’esercizio (comma 692) o nell’esercizio precedente (commi 698-700); lo stesso importo è riportato come posta negativa alla specifica voce “Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti” nel prospetto dimostrativo della composizione del risultato d’amministrazione di cui all’allegato A) degli schemi di rendiconto (allegato 10 al D.Lgs. n. 118/2011);

Secondo le predette disposizioni, la quota di ripiano deve essere iscritta annualmente in bilancio tra le spese per assicurare il ripiano progressivo dell'anticipazione in parola, costituendo di fatto una riduzione pro-quota del disavanzo. *“Come è noto, il fondo anticipazione di liquidità ha lo scopo di sterilizzare il risultato di amministrazione a seguito di una erogazione destinata ad incidere solo sulla liquidità dell'ente, diversamente dal FCDE che è a garanzia dei residui attivi incerti.*

*È solo quest'ultimo, e non anche il primo, a ridursi se vengono riscossi i residui attivi incerti e ad intervenire per neutralizzare gli effetti della loro definitiva cancellazione; il fondo anticipazione liquidità, invece, si riduce su base annuale, in ragione della quota rimborsata. La comune esigenza dei due fondi di riflettere la effettiva situazione debitoria e creditoria dell'ente, non incide, dunque, sulla differente funzione, rispettivamente, svolta: per il fondo anticipazione liquidità la sterilizzazione del risultato di amministrazione a seguito della erogazione ricevuta; per il FCDE la garanzia dei residui attivi incerti. L'accantonamento conseguente ha come funzione, non il finanziamento del disavanzo, bensì impedire un incremento della capacità di spesa mediante la sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità rimosse in entrata. In tal guisa, si preclude qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili” (SSRR, sentenza n. 26/2016/EL)*

Nel 2017 la Regione ha disposto il pagamento di euro 40.122.289,72 quale quota di rimborso dell'anticipazione, più euro 33.295.849,90 di relativi interessi passivi, imputando la spesa secondo le indicazioni di cui alle leggi regionali 1 agosto 2013, n. 21 recante “Misure per la copertura del rimborso dell'anticipazione di liquidità per i pagamenti dei debiti degli enti del Servizio Sanitario Regionale” e 2 aprile 2014, n. 11 dal titolo “Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014”.

Le imputazioni sono state effettuate a valere sui seguenti capitoli:

---

2) la prima voce della spesa “Disavanzo di amministrazione” deve essere comprensiva della quota annuale di ripiano del disavanzo da accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità determinata in misura pari alla rata di rimborso annuale dell'anticipazione ricevuta; della specifica voce di disavanzo occorre dare distinta evidenza nella nota integrativa bilancio (paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1 allegato al D.Lgs. n. 118/2011);

3) il fondo anticipazioni liquidità sterilizzato nel risultato di amministrazione – come parte accantonata – è annualmente applicato, ai sensi dell'art. 1, commi 693 e 700 della l. n. 208/2015, in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo come “Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità”;

4) tali modalità operative devono essere seguite fino al termine del periodo contrattualmente previsto per l'integrale rimborso delle anticipazioni allo Stato, con conseguente azzeramento della voce “Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità”;

5) deve trovare adeguata contabilizzazione anche la quota di rimborso annuale dell'anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare ex novo ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa;

6) per gli enti che non abbiano provveduto fin dall'inizio a sterilizzare le somme introitate a titolo di anticipazione di liquidità e che abbiano proceduto all'accantonamento al fondo ai sensi del comma 698 dell'art. 1 della l. n. 208/2015, le eventuali nuove spese in precedenza effettuate a valere sulle anticipazioni di liquidità concorrono a formare disavanzo effettivo da ripianare secondo le ordinarie modalità di recupero del disavanzo.”

- Cap. 101890 rubricato "Rimborso delle anticipazioni di liquidità dallo Stato a valere sul "fondo anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. n. 35 del 2013 (art. 3, D.L. 8 aprile 2013, n.35 - L.R. 1 agosto 2013, n.21 - art. 21, L.R. 2 aprile 2014, n.11)" (rimborso prestiti, macroaggregato U.4.03.00.00.000): euro 40.122.289,72;

- Cap. 101889 rubricato "Interessi passivi per le anticipazioni di liquidità dallo Stato a valere sul "fondo anticipazione di liquidità di cui all' art. 3 del D.L. n. 35 del 2013 (art. 3, D.L. 08/04/2013, n.35 - L.R. 01/08/2013, n.21 - art. 21, L.R. 02/04/2014, n.11)" (spese correnti, macroaggregato U.1.07.00.00.000 "interessi passivi"): euro 33.295.849,90.

La quota complessiva di 40.122.289,72 euro, imputata in tali capitoli, corrisponde alla quota di ripiano del disavanzo derivante dall'anticipazione di liquidità che è stata poi iscritta nel bilancio di previsione 2018 con L.R. 29 dicembre 2017, n. 47 di approvazione del medesimo, ai sensi del citato disposto normativo della L. 208/2015.

Dall'esame della documentazione versata in atti, è stato pertanto appurato che la modalità di contabilizzazione adottata dalla Regione risulta conforme al dettato normativo che ha avuto ulteriore precisazione nella citata deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 28 del 18 dicembre 2017.

### **2.3.1.3 I mutui autorizzati**

Le previsioni di entrata per accensioni di prestiti (tit. 6) ammontano a 1.648.157.540,87 euro e, come illustrato dagli articoli 4 e 5 della predetta legge di bilancio, comprendono:

- in attuazione dell'articolo 40 comma 2 del D.Lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni, l'autorizzazione per l'anno 2017 alla contrazione di *"mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento, per far fronte ad effettive esigenze di cassa, per l'importo di euro 1.612.969.540,87 (Titolo 6 - Tipologia 300), a copertura del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, sulla base del risultato presunto di amministrazione 2016 determinato nello stesso importo, da aggiornarsi con legge di assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 sulla base delle risultanze definitive del rendiconto 2016"*;
- per l'attuazione di spese d'investimento specifiche, l'autorizzazione per il triennio 2017-2019, alla contrazione di *"mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento, per l'importo complessivo di euro 86.048.000,00, di cui euro 35.188.000,00*

*nel 2017, euro 24.516.000,00 nel 2018 ed euro 26.344.000,00 nel 2019 (Titolo 6 - Tipologia 300)."*

Come per gli esercizi precedenti, anche per il 2017, quindi, la Regione prevede l'accensione di un mutuo di 1.648.157.540,87 euro per finanziare, da un lato, il disavanzo pregresso da mutui autorizzati e non contratti, pari a 1.612.969.540,87 euro, e dall'altro spese d'investimento per 35.188.000,00 euro. Come si vedrà nei prossimi paragrafi, in linea con quanto verificato negli esercizi precedenti, il mutuo a copertura del disavanzo pregresso non è stato acceso. Per approfondimenti sul tema dell'indebitamento si rinvia agli appositi paragrafi.

## **2.3.2 Gli equilibri finali del bilancio 2017**

### **2.3.2.1 L'evoluzione finale degli equilibri di competenza**

Con la variazione di assestamento del bilancio 2017, approvata con L.R. 3 ottobre 2017, n. 35, nella costruzione degli equilibri si recepiscono le risultanze del rendiconto 2016 (L.R. 3 agosto 2017, n. 20). Il dato sicuramente più importante è il risultato negativo di amministrazione al 31 dicembre 2016, pari a -15.848.313,95 euro, risultato che non riesce a dare copertura alle quote da vincolare e da accantonare (inclusa la restituzione della già citata anticipazione di liquidità), così determinando un disavanzo di -2.868.262.323,00 euro da iscrivere nel bilancio 2017.

Si osserva pertanto nel bilancio assestato 2017 la conferma dell'iscrizione di euro 1.532.844.891,84 relativi al fondo anticipazioni di liquidità e l'aggiornamento a 1.335.417.431,16 euro della quota di disavanzo attribuita a debito autorizzato e non contratto, contenente quote vincolate per 889 milioni (derivanti per lo più da trasferimenti ricevuti) ed altri accantonamenti per 430 milioni (incluso il Fondo crediti di dubbia esigibilità per 256 milioni).

La quota relativa al debito autorizzato e non contratto risulta ridotta, rispetto alle previsioni iniziali, grazie al risultato positivo della gestione di competenza 2016, passando da 1.612 a 1.335 milioni di euro. La previsione del relativo mutuo, autorizzato con finalità di ripianamento del disavanzo, è stata pertanto adeguata di conseguenza.

Il saldo negativo di euro 90.040.904,86, tra il totale delle previsioni di entrata e il totale delle previsioni di spesa, corrispondente al già citato disavanzo tecnico 2017, è rimasto invariato.

È stato inoltre aggiornato il Fondo Pluriennale Vincolato di entrata, che è passato da 29.693.259,62 euro (di cui 17.955.358,41 in parte corrente e 11.737.901,21 in parte capitale) all'importo definitivo di 361.779.250,39 euro (di cui 110.338.506,11 in parte corrente e 251.440.744,28 in parte capitale). Come nell'esercizio 2016, però, in virtù della facoltà prevista dall'articolo 51 del D.Lgs. 118/2011<sup>39</sup>, secondo cui la Giunta regionale e il Direttore

<sup>39</sup> "Art. 51 *Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale (in vigore dal 21 agosto 2016)* 1. Nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge.

2. Nel corso dell'esercizio la giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti:

- a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;
- b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;
- c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;
- d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;
- e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;
- f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 48, lettera b);
- g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti.

3. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario.

4. Salvo differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti.

5. Sono vietate le variazioni amministrative compensative tra macroaggregati appartenenti a titoli diversi e spostamenti di somme tra residui e competenza.

6. Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva:

- a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);
- b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;
- c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;
- d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;
- e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;
- f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;
- g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);
- h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

7. I provvedimenti amministrativi che dispongono le variazioni al bilancio di previsione e, nei casi previsti dal presente decreto, non possono disporre variazioni del documento tecnico di accompagnamento o del bilancio gestionale.

8. Salvo quanto disposto dal presente articolo e dagli articoli 48 e 49, sono vietate le variazioni compensative degli stanziamenti di competenza da un programma all'altro del bilancio con atto amministrativo.

9. Le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, allegato alla legge o al provvedimento di approvazione della variazione. Sono altresì trasmesse al tesoriere:

- a) le variazioni dei residui a seguito del loro riaccertamento;
- b) le variazioni del fondo pluriennale vincolato effettuate nel corso dell'esercizio finanziario.

dell'Area Risorse Strumentali (in quanto "responsabile finanziario") possono effettuare alcuni tipi di variazioni di bilancio anche dopo l'assestamento, senza dover sottoporre le stesse all'approvazione del Consiglio regionale, il bilancio di competenza alla fine dell'esercizio 2017 (bilancio "finale") risulta ulteriormente modificato rispetto all'assestato. La seguente tabella mostra l'evolversi degli equilibri tra il bilancio di previsione iniziale, l'assestamento e il bilancio "finale". Si osserva che la composizione c.d. macro degli stessi rimane sostanzialmente stabile nel corso dell'esercizio, con un rapporto tra i saldi di parte corrente e di parte capitale che resta sostanzialmente invariato lungo l'intero esercizio.

---

10. Nel corso dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015".

**Tabella 3 - Equilibri bilancio di competenza 2017 (in euro)**

		INIZIALE	ASSESTATO	FINALE
Utilizzo risultato di amministrazione presunto per il finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	1.532.844.891,84	1.534.554.536,71	1.612.484.679,90
Ripiano disavanzo presunto di amministrazione esercizio precedente	(-)	39.277.997,20	39.277.997,20	39.277.997,20
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	17.955.358,41	110.338.506,11	110.338.506,11
Entrate titoli 1-2-3	(+)	10.589.838.161,84	10.887.648.859,88	11.338.997.603,88
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(+)	10.200.208,39	10.200.208,39	10.200.208,39
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	14.803.200,00	22.933.171,64	30.652.780,48
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	4.158.584,40	4.115.884,40	3.723.751,62
Spese correnti	(-)	10.324.527.428,78	10.725.236.549,44	11.259.840.419,75
- di cui fondo pluriennale vincolato		6.032.966,69	29.737.253,45	91.516.810,60
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	10.000.000,00	9.819.868,40	9.903.442,93
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	1.600.178.492,93	1.600.178.492,93	1.600.178.492,93
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		1.493.566.894,64	1.493.566.894,64	1.493.566.894,64
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00	0,00	0,00
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>195.816.485,97</b>	<b>195.278.259,16</b>	<b>197.197.177,57</b>
Utilizzo risultato presunto di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0,00	68.876.633,97	120.943.594,51
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	11.737.901,21	251.440.744,28	251.440.744,28
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	331.268.180,51	545.317.838,11	627.843.939,85
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	86.325,93	86.325,93
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	1.648.157.540,87	1.370.605.431,16	1.370.605.431,16
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	10.200.208,39	10.200.208,39	10.200.208,39
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	4.158.584,40	4.115.884,40	3.723.751,62
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	14.803.200,00	22.933.171,64	30.652.780,48
Spese in conto capitale	(-)	654.085.851,76	1.171.973.862,21	1.301.241.941,37
- di cui fondo pluriennale vincolato		1.177.017,10	60.547.683,19	206.033.159,22
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	10.000.000,00	9.819.868,40	9.903.442,93
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00	0,00	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	1.612.969.540,87	1.335.417.431,16	1.335.417.431,16
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	9.196.372,00	13.174.551,93	13.174.551,93
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-285.857.390,83</b>	<b>-285.319.164,02</b>	<b>-287.238.082,43</b>
Utilizzo risultato presunto di amministrazione al finanziamento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	220.465.047,37	220.551.373,30	220.551.373,30
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	211.268.675,37	207.290.495,44	207.290.495,44
- Di cui fondo pluriennale vincolato		0,00	0,00	0,00
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	86.325,93	86.325,93
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00	0,00	0,00
<b>C) Variazioni attività finanziarie</b>		<b>9.196.372,00</b>	<b>13.174.551,93</b>	<b>13.174.551,93</b>
<b>Equilibrio finale D=A+B</b>		<b>-90.040.904,86</b>	<b>-90.040.904,86</b>	<b>-90.040.904,86</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto

### 2.3.2.2 Le variazioni del Fondo Pluriennale Vincolato

Come è noto, il Fondo Pluriennale Vincolato *“serve a garantire gli equilibri del bilancio nei periodi intercorrenti tra l'acquisizione delle risorse ed il loro impiego”* (Corte costituzionale n. 6/2017). La logica del nuovo sistema, introdotto dal D.Lgs. n. 118/2011, è quella infatti di dare evidenza contabile e rilevanza giuridica ad alcune diacronie intercorrenti tra la realizzazione delle entrate e l'erogazione delle spese. Esso è costituito da risorse accertate, destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ed esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata (allegato 4/1, punto 9.8, del D.Lgs. n. 118 del 2011) (Corte costituzionale, sentenza n. 6/2017).

L'esame delle risultanze istruttorie fa emergere il dato relativo alla costruzione del fondo Pluriennale Vincolato totale iscritto in entrata nel bilancio di previsione 2017 iniziale: esso, pari a 29.693.259,62 euro totali, è notevolmente sottostimato rispetto all'ammontare del FPV finale dell'esercizio 2016, dal momento che il Fondo stesso, a seguito dell'approvazione del rendiconto 2016, come riportato nel bilancio assestato 2017, nella sua veste finale risulta essere di 361.779.250,39 euro. Lo scopo del fondo pluriennale vincolato - come risultante dal D.Lgs. n. 118/2011, da cui emerge una *“definizione identitaria univoca dell'istituto, la cui disciplina è assolutamente astretta dalla finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali”* (Corte costituzionale, sentenza n. 247 del 2017) - è di offrire copertura alle obbligazioni e agli impegni legittimamente assunti dall'ente territoriale e pertanto il vincolo pluriennale è rivolto alla conservazione delle risorse necessarie per onorare le relative scadenze finanziarie (Corte costituzionale, Sentenza n. 247 del 2017, Considerato diritto 9). Il percorso di *“aggiustamento”* delle reimputazioni di residui, propedeutico alla determinazione definitiva del FPV di spesa 2016 (e che diventa FPV di entrata 2017), e quindi di definitivo adeguamento alle disposizioni in tema di armonizzazione contabile, risulta essersi di fatto quindi concluso a maggio 2017 durante l'attività di predisposizione del rendiconto 2016, come evidenziato dalla seguente tabella.

**Tabella 4 - Variazioni al Fondo Pluriennale Vincolato di entrata 2017 (in euro)**

<b>ATTO</b>	<b>FPV-E CORRENTE</b>	<b>FPV-E INVESTIMENTO</b>	<b>FPV-E TOTALE</b>
BILANCIO DI PREVISIONE 2017-2019 (LR n. 32 DEL 30/12/2016)	17.955.358,41	11.737.901,21	29.693.259,62
ddr n. 7 del 11/04/2017 dell'Area Risorse Strumentali	68.092.410,06	26.238.293,11	94.330.703,17
RIACCERTAMENTO ORDINARIO 2016 (DGR 537 del 28/04/2017)	24.290.737,64	181.391.392,36	205.682.130,00
ddr n. 11 del 29/05/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	32.073.157,60	32.073.157,60
<b>Fondo pluriennale ENTRATA al 31-12-2017</b>	<b>110.338.506,11</b>	<b>251.440.744,28</b>	<b>361.779.250,39</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria

Il FPV di spesa 2017 ha invece subito n. 23 variazioni disposte con decreto del Direttore dell'Area Risorse Strumentali (in forza della facoltà prevista dall'art. 51 del D.Lgs. 118/2011, recepita dalla legge regionale di contabilità) che ne hanno elevato notevolmente l'importo dai 7.209.983,79 euro stimati nel bilancio di previsione iniziale ai 496.729.355,13 euro, da reinscrivere quale FPV di entrata nel bilancio di previsione 2018.

**Tabella 5 - Variazioni al Fondo Pluriennale Vincolato di spesa 2017 (in euro)**

ATTO	FPV-S CORRENTE	FPV-S INVESTIMENTO	FPV-S TOTALE
BILANCIO DI PREVISIONE 2017-2019 (LR n. 32 DEL 30/12/2016)	6.032.966,69	1.177.017,10	7.209.983,79
ddr n. 07 del 11/04/2017 dell'Area Risorse Strumentali	20.138.554,00	3.783.366,32	23.921.920,32
RIACCERTAMENTO ORDINARIO 2016 (DGR 537 DEL 28/04/2017)	405.220,32	17.776.917,29	18.182.137,61
ddr n. 11 del 29/05/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	11.359.411,34	11.359.411,34
ddr n. 17 del 11/07/2017 dell'Area Risorse Strumentali	118.795,94	-	118.795,94
ddr n. 20 del 28/07/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	26.450.971,14	26.450.971,14
ddr n. 21 del 01/08/2017 dell'Area Risorse Strumentali	424.000,00	-	424.000,00
ddr n. 23 del 24/08/2017 dell'Area Risorse Strumentali	2.617.716,50	-	2.617.716,50
<b>TOTALE NEL QUADRO EQUILIBRI ASSESTATI</b>	<b>29.737.253,45</b>	<b>60.547.683,19</b>	<b>90.284.936,64</b>
ddr n. 25 del 07/09/2017 dell'Area Risorse Strumentali	326.000,00	-	326.000,00
ddr n. 26 del 29/09/2017 dell'Area Risorse Strumentali	3.418.382,06	-	3.418.382,06
ddr n. 30 del 16/10/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	673.237,21	673.237,21
ddr n. 34 del 27/10/2017 dell'Area Risorse Strumentali	11.349.150,42	8.527.685,45	19.876.835,87
ddr n. 35 del 09/11/2017 dell'Area Risorse Strumentali	240.000,00	2.172.667,49	2.412.667,49
ddr n. 37 del 15/11/2017 dell'Area Risorse Strumentali	9.408.132,74	4.163.631,22	13.571.763,96
ddr n. 38 del 24/11/2017 dell'Area Risorse Strumentali	75.281,94	191.115,27	266.397,21
ddr n. 40 del 28/11/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	565.440,99	565.440,99
ddr n. 41 del 01/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	1.737.752,78	43.800,44	1.781.553,22
ddr n. 43 del 07/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	2.110.619,60	1.139.592,37	3.250.211,97
ddr n. 44 del 13/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	785.816,69	-	785.816,69
ddr n. 45 del 21/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	4.300.897,92	4.300.897,92
ddr n. 46 del 27/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	3.010.472,63	3.010.472,63
ddr n. 48 del 28/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	57.500,00	21.960.318,25	22.017.818,25
ddr n. 49 del 29/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	82.925,00	10.735.851,99	10.818.776,99
ddr n. 50 del 29/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	32.187.995,92	55.781.108,42	87.969.104,34
ddr n. 51 del 29/12/2017 dell'Area Risorse Strumentali	-	32.219.656,38	32.219.656,38
<b>TOTALE NEL QUADRO EQUILIBRI FINALE</b>	<b>91.516.810,60</b>	<b>206.033.159,22</b>	<b>297.549.969,82</b>
RIACCERTAMENTO ORDINARIO 2017 (DGR 484 DEL 17/04/2018)	19.278.073,27	179.901.312,04	199.179.385,31
<b>TOTALE NEL QUADRO EQUILIBRI A RENDICONTO</b>	<b>110.794.883,87</b>	<b>385.934.471,26</b>	<b>496.729.355,13</b>

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria

Come nell'esercizio 2016, anche nel 2017 molte variazioni del FPV hanno avuto luogo con decreto del Direttore dell'Area Risorse Strumentali successivamente alla predisposizione del DDL di assestamento di bilancio (poi approvato con L.R. n. 35 del 3 ottobre 2017).

Il FPV di entrata e di spesa, quale posta che transita tra gli esercizi 2016, 2017 e 2018, è quindi il seguente.

**Tabella 6 - Fondo Pluriennale Vincolato 2017 (in euro)**

	parte corrente	parte capitale	FPV totale
FPV Entrata 2017	110.338.506,11	251.440.744,28	<b>361.779.250,39</b>
FPV Spesa 2017	110.794.883,87	385.934.471,26	<b>496.729.355,13</b>

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

Rispetto alle stime inserite nel bilancio di previsione iniziale, si osservano notevoli differenze.

**Tabella 7 - FPV: differenze tra previsioni iniziali e finali (in euro)**

FPV totale	Dati inseriti nel bilancio di previsione iniziale (a)	Dati inseriti nel bilancio finale (b)	Differenza (b-a)	% (b-a)/a
FPV Entrata 2017	29.693.259,62	361.779.250,39	<b>332.085.990,77</b>	<b>1118%</b>
FPV Spesa 2017	7.209.983,79	496.729.355,13	<b>489.519.371,34</b>	<b>6789%</b>
<b>Saldo FPV E - FPV S</b>	<b>22.483.275,83</b>	<b>-134.950.104,74</b>		

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

I dati riportati in Tabella 7 evidenziano che le proiezioni effettuate in sede di bilancio di previsione iniziale, concorrenti alla costruzione degli equilibri, non solo sottostimavano l'ammontare del fondo in entrata e in spesa, ma soprattutto sottostimavano l'impatto negativo che questo avrebbe poi avuto realmente sugli equilibri. Se infatti in sede di previsione iniziale, la stima positiva (22.483.275,83 euro) del saldo tra il fondo di entrata e il fondo di spesa favoriva la costruzione degli equilibri, in sede di bilancio finale accade l'esatto opposto, con un saldo tra i due FPV di -134.950.104,74 euro che incrementa lo squilibrio a consuntivo 2017, come si vedrà nei prossimi paragrafi.

Il cospicuo numero di variazioni al FPV in corso d'esercizio impone soprattutto 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. Ciò al fine in primo luogo di rendere conforme la gestione contabile al "principio di priorità

dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie" (Corte costituzionale, sentenza n. 274 del 2017, Considerato diritto, 5. Similmente, si vedano Corte costituzionale, sentenze n. 250 e n. 266 del 2013), ma anche, nel dovere di adottare le opportune variazioni di bilancio, al fine di garantire il valore del bene bilancio in termini di programmazione delle risorse e di corretta allocazione delle poste contabili non solo *ab initio*, ma anche in corso di gestione. La non corretta programmazione e la iscrizione di tali poste confligge quindi con "i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81, quarto comma, Cost. che secondo la Consulta si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti" (Corte costituzionale, n. 70 del 2012). In altri termini, le criticità riscontrate attengono alla circostanza che, così facendo, si vanifica la programmazione propria del bilancio (grazie alla sottostima delle poste di entrata originarie) e in definitiva si smentisce nei fatti l'idea della valorizzazione del bilancio come bene pubblico (sede naturale di allocazione delle risorse in chiave di programmazione delle poste di entrata e uscita). Del resto, come sottolineato dalla Corte costituzionale, "la sincronia delle procedure di bilancio è collegata alla programmazione finanziaria statale e alla redazione della manovra di stabilità, operazioni che presuppongono da parte dello Stato la previa conoscenza di tutti i fattori che incidono sugli equilibri complessivi e sul rispetto dei vincoli nazionali ed europei" (sentenza 184/2016, Considerato diritto, 6). Il vero ruolo del Fondo pluriennale vincolato è dunque programmatico e di controllo: rappresentare e gestire, in modo responsabile e controllato, il divario temporale esistente tra il momento del reperimento delle entrate, di norma vincolate, e quello del loro utilizzo per il raggiungimento delle finalità istituzionali, legate all'esercizio delle funzioni fondamentali dell'ente (in questo senso, si veda Corte dei conti, "Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali (d. lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D.Lgs. n. 126/2014)" p. 6). La Sezione non può fare a meno di sottolineare la funzionalità sul piano cronologico delle tempestive iscrizioni delle poste di bilancio, e quindi anche di quelle afferenti il Fondo Pluriennale vincolato, alla contabilità di mandato (Corte costituzionale n. 49/2018). Nella circostanza, quindi, le descritte carenze in termini di tempestiva e puntuale determinazione programmatica, che emergono *per tabulas*, richiedono una energica azione di

coordinamento e un'efficace attività di indirizzo al fine di ridurre le anzidette discrasie temporali, valorizzando il ruolo della programmazione.

### **2.3.2.3 L'utilizzo di quote vincolate del risultato di amministrazione**

Dall'esame dei dati assestati e finali, si osserva che sono stati autorizzati impieghi di quote vincolate del risultato di amministrazione per complessivi 200.583.382,57 euro, visibili nel prospetto degli equilibri alla voce "utilizzo risultato di amministrazione" prima delle entrate correnti (per euro 79.639.788,06, che si sommano ai 1.532.844.891,84 euro del fondo anticipazione di liquidità, per un totale di 1.612.484.679,90 euro) e prima delle entrate in conto capitale (120.943.594,51 euro). Come è noto, infatti, *"Per quanto concerne il risultato di amministrazione, la nuova disciplina prevede una separata evidenza per le quote vincolate e accantonate (art. 42 del D.Lgs. n. 118 del 2011): tali partite, infatti, necessitano di essere garantite da adeguate risorse loro specificamente destinate in conformità ai principi della copertura economica. Si tratta, in altre parole, di risorse che non possono essere assolutamente distratte per essere diversamente impiegate; da tanto deriva l'indisponibilità delle corrispondenti fonti di finanziamento"* (Corte costituzionale, pronuncia n. 274/2017).

La situazione in cui si utilizza la quota vincolata del risultato di amministrazione nella coesistenza di un disavanzo da ripianare determina non marginali perplessità, in quanto si ha un'insufficienza del risultato di amministrazione che impone un ripiano (nei tempi previsti per le varie declinazioni del disavanzo enumerate dalla legislazione della crisi degli enti territoriali) negli esercizi successivi sui quali grava l'onere di reperire risorse sufficienti a detta copertura e alla copertura dei nuovi accantonamenti/vincoli/destinazioni generatisi nel corso dell'esercizio di riferimento.

Nel DDL del rendiconto dell'esercizio 2016 (Volume 1, Allegato 2) la Regione elencava puntualmente le poste che, sommate, determinavano la quota da vincolare nel risultato di amministrazione 2016. Identica modalità procedurale ha riguardato anche l'esercizio in esame.

Proprio nel DDL sul rendiconto 2017, a pagina 25, la Regione ha sottolineato che *"sulla base delle richieste pervenute dalle Strutture regionali di utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione sono stati approvati i seguenti atti per un totale di € 200.583.382,57, nel pieno rispetto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla Legge 11 dicembre 2016, n. 232 all'articolo 1, commi 463 e seguenti"*, allegando l'elenco dei provvedimenti citati.

### 2.3.2.3.1 Il primo problema. La compatibilità con le affermazioni di Corte costituzionale e l'effettività del risultato di amministrazione

La Sezione non ignora al riguardo che la stessa Corte costituzionale, in caso di enti in disavanzo, ha precisato che *“l'ente deve ottemperare a tali vincoli attraverso il reperimento delle risorse necessarie per finanziare gli obiettivi, cui sono dirette le entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione negativo o incapiente”* (sentenza n. 70 del 2012; sentenza n. 89 del 2017).

Nel caso in cui il risultato di amministrazione di un Ente sia negativo già nella rappresentazione di cui alla lettera A) del relativo prospetto, - una volta considerato che nella contabilità pubblica la regola relazionale tra entrate e spese è quella riconducibile al principio di unità del bilancio *“specificativo dell'art. 81 Cost. [secondo cui] tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita”* - la Sezione ribadisce in linea generale che l'utilizzazione dell'avanzo di amministrazione vincolato non può costituire copertura effettiva alle spese correlate che, per essere effettuate, necessitano di una nuova copertura. In sede di contraddittorio, l'Amministrazione regionale ha chiarito sul punto che non si è venuto a determinare alcun disavanzo di gestione, dal momento che, secondo quanto da essa rappresentato, il *“risultato finale di cui alla lettera E) della Regione Veneto non è superiore alla somma determinata dai mutui autorizzati e non contratti e dalla costituzione del Fondo ex DL 35/2013.*

Orbene, al di là della considerazione (come si dà atto in altra parte della Relazione) secondo cui il risultato della gestione ha in effetti consentito di ridurre annualmente una parte del disavanzo derivante dai mutui pregressi, deve essere sottolineato al riguardo che, dall'esame specifico della documentazione pervenuta, le ipotesi di utilizzo di avanzo vincolato portate all'esame della Sezione Veneto sembrano comunque mettere in risalto la sostanziale diversità della fattispecie dell'applicazione di quote vincolate di avanzo di amministrazione in un contesto di disavanzo, rispetto a quella affrontata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 89 del 2017. In particolare, a differenza di quanto ivi statuito, non sembra verificarsi nel caso specifico l'ipotesi in cui una legge regionale attribuisce un nuovo vincolo di destinazione ad economie su spese vincolate finanziate con avanzo vincolato, allo scopo di poterle impegnare nell'esercizio stesso dandovi copertura col medesimo avanzo vincolato, in palese violazione dei principi contabili. Dall'esame della documentazione in atti sembra emergere invece che la Regione Veneto abbia semplicemente onorato i vincoli originari realizzando i programmi deliberati, confermando pertanto che

*“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»” (Corte costituzionale, sentenza n. 89/2017).*

#### 2.3.2.3.2 Il secondo problema: la condizione stabilita dall’art. 1, comma 468-bis della legge 232/2016

Purtuttavia, la disamina della fattispecie, alla luce dell’art. 97 Cost. secondo cui le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, impone che i suaccennati obiettivi di policy di bilancio che lo stesso legislatore si è prefisso di raggiungere con la specifica autorizzazione legislativa di spesa, debbano ritenersi compatibili solo se l’applicazione delle regole contabili e la relativa rappresentazione non rechi con sé una indebita dilatazione della spesa (cfr. Corte costituzionale, n. 279/2016). Orbene, *“il principio di tutela degli equilibri di bilancio contenuto nell’art. 81, quarto [ora terzo] comma, Cost., impedisce di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai fini della loro applicazione al bilancio successivo. Si tratta di una regola posta a presidio della sana gestione finanziaria, dal momento che la sottrazione di componenti attive dall’aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), effettuata senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, può aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Essa viene infatti a ridurre il saldo economico (risultante dall’aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa) in misura pari alla risorsa sottratta per la reiscrizione nell’esercizio successivo”* (Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2012).

Ciò premesso, ai fini della verifica dell’osservanza del fondamentale canone dell’equilibrio di bilancio statuito dall’art. 81 cost., deve essere sottolineato che l’art. 9 della legge 243/2012 impone alle regioni, nell’effettuare le variazioni di bilancio, di garantire sistematicamente il rispetto del pareggio di bilancio e che il principio è stato ulteriormente declinato dall’art. 26 D.L. 50/2017, rubricato " Iscrizione dell'avanzo in bilancio e prospetto di verifica del rispetto del pareggio" che ha introdotto il comma 468-bis dell'art. 1, L. 232/2016 il quale prevede che *“le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono utilizzare le quote del risultato di amministrazione accantonato risultanti dall'ultimo consuntivo approvato o dall'attuazione dell'articolo 42, comma 10, del decreto legislativo n. 118 del 2011, e le quote del risultato di amministrazione vincolato, iscrivendole nella missione 20 in appositi accantonamenti di bilancio che, nel bilancio gestionale sono distinti dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza*

*dell'esercizio. Gli utilizzi degli accantonamenti finanziati dall'avanzo sono disposti con delibere della giunta cui è allegato il prospetto di cui al comma 468."*

Lo scrutinio operato dalla Sezione ha avuto quindi per oggetto le sottoelencate delibere di Giunta Regionale, con cui sono stati disposti tali utilizzi, alla luce del citato articolo 1, comma 468-bis, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, introdotto dall'articolo 26, comma 1, lettera c), del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, con il quale sono dettate disposizioni in materia di iscrizione dell'avanzo in bilancio e del prospetto di verifica del rispetto del pareggio di bilancio: l'esame di esse, riportate nella Tabella 8, evidenzia in primo luogo che risorse per 70.586.278,84 euro sono state approvate prima della predisposizione del DDL di assestamento, poi approvato con legge regionale n. 35 datata 3 ottobre 2017, e risorse per 129.997.103,73 euro successivamente.

Come detto, nel DDL sul rendiconto 2017, a pagina 25, la Regione ha precisato che *"sulla base delle richieste pervenute dalle Strutture regionali di utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione sono stati approvati i seguenti atti per un totale di € 200.583.382,57, nel pieno rispetto dei vincoli di finanza pubblica previsti dalla Legge 11 dicembre 2016, n. 232 all'articolo 1, commi 463 e seguenti"*, allegando l'elenco dei provvedimenti citati. Come evidenziato per l'esercizio 2016 in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto dell'esercizio medesimo, si registra anche per il 2017 la presenza di una variazione (DGR. 1415 del 05/09/2017) attuata in data antecedente a quella della legge regionale di assestamento (3 ottobre 2017), ma non recepita nel bilancio assestato in quanto successiva alla predisposizione del DDL dello stesso.

La verifica circa l'applicazione di quanto previsto dal citato articolo 1, comma 468-bis della legge 232/2016, relativa all'iscrizione nella Missione 20 "Fondi e accantonamenti" - Programma 3 "Altri fondi", in appositi accantonamenti di bilancio, ha quindi riguardato la quota del risultato di amministrazione accantonato e vincolato, risultante dall'ultimo consuntivo approvato e non ancora utilizzato, dell'importo indicato di euro 200.000.000,00. In occasione dell'udienza di contraddittorio, l'amministrazione regionale ha rappresentato che l'Intesa sancita il 23 febbraio 2017 in sede di Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, sul documento concernente il contributo alla finanza pubblica delle Regioni a Statuto ordinario per il 2017, in base all'articolo 1, commi 680 e 682, della legge 208/2015 (Stabilità 2016) consente di applicare *"l'avanzo vincolato al bilancio 2017 in appositi fondi alla missione 20 (missione non impegnabile) e*

*che gli stessi non rilevano in spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio (in analogia con l'avanzo vincolato in entrata); in più ne permette la spendibilità (utilizzo) solo a seguito della costituzione (in contropartita) sul bilancio di specifici fondi di «riequilibrio strutturale» (anch'essi non impegnabili), che essendo finanziati da entrate di competenza e non essendo impegnabili, garantirebbero l'equilibrio gestionale anche in presenza (per pari importo) di un utilizzo dell'avanzo vincolato”.*

Secondo quanto evidenziato dall'amministrazione regionale, in particolare, *“I fondi di riequilibrio strutturale dovranno essere dunque alimentati (in termini di stanziamenti) al realizzarsi di nel corso della gestione da minori spese (rinuncia o venir meno di obiettivi prefissati) e saranno necessarie variazioni di bilancio (adottate dalla Giunta regionale) che iscriveranno a bilancio (in spesa sui fondi di riequilibrio) nuova competenza non impegnabile che permetterà, per lo stesso importo, l'utilizzo dell'avanzo vincolato accantonato e che sarà anch'esso prelevato e riallocato sulla gestione ordinaria del bilancio per poter essere così impegnato nel rispetto del principio della competenza finanziaria”.*

L'amministrazione ha altresì rappresentato che *“in applicazione del comma 468-bis, si è proceduto all'iscrizione nei pertinenti capitoli di spesa dell'esercizio 2017 (soggetti a pareggio) l'avanzo richiesto mediante l'utilizzo degli accantonamenti già allocati alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", sottolineando altresì che “l'introduzione del c.d. "fondo di riequilibrio" nonostante le evidenti complicazioni gestionali e procedurali che il suo funzionamento ha comportato ha permesso l'iscrizione a Bilancio 2017 di quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione contribuendo all'espansione degli investimenti nel territorio”.*

La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti per iscritto dalla Regione, in sede di contraddittorio; in particolare dalla verifica operata dalla Sezione emerge l'esistenza nel bilancio di specifici fondi di riequilibrio strutturale, non impegnabili (ai capitoli n. 103390, 103506, 103507, 103508, 103509), finanziati da poste di competenza, che pertanto sembrerebbero garantire in modo compensativo l'equilibrio gestionale in presenza di un utilizzo dell'avanzo vincolato per un importo pari a tali fondi (e che sarà oggetto di ulteriore verifica in occasione della Parifica 2018).

**Tabella 8 - Provvedimenti di utilizzo del risultato di amministrazione (in euro)**

<b>PROVVEDIMENTO</b>	<b>Oggetto</b>	<b>Importo</b>
DGR. 1149 del 19/07/2017	Variazione al Bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento Tecnico di Accompagnamento al Bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo della quota accantonata e vincolata del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 118/2011 e dell'art. 22, comma 3, L.R. 39/2001. (provvedimento di variazione n. BIL047)	54.032.568,60
DGR. 1287 del 16/08/2017	Variazione al Bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento Tecnico di Accompagnamento al Bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 118/2011 e dell'art. 22, comma 3, L.R. 39/2001. (provvedimento di variazione n. BIL057)	16.553.710,24
<b>TOTALE VARIAZIONI ANTE DDL ASSESTAMENTO (A)</b>		<b>70.586.278,84</b>
DGR. 1415 del 05/09/2017	Variazione al Bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 42, D.Lgs. 118/2011 e dell'art. 22, comma 3, L.R. 39/2001. (provvedimento di variazione n. BIL063)	4.405.154,62
DGR. 1599 del 12/10/2017	Variazione al bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo delle quote del risultato di amministrazione accantonato e vincolato risultanti dall'ultimo consuntivo approvato, ai sensi dell'articolo 1, comma 468-bis della legge n. 232/2016. (provvedimento di variazione n. BIL070)	118.078.342,37
DGR. 1722 del 07/11/2017	Variazione al Bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo della quota vincolata e accantonata del risultato di amministrazione risultante dall'ultimo consuntivo approvato, ai sensi dell'articolo 1, comma 468-bis della legge n. 232/2016. (provvedimento di variazione n. BIL081)	6.039.265,17
DGR. 1808 del 7/11/2017	Variazione al Bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento tecnico di accompagnamento al bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione risultante dall'ultimo consuntivo approvato, ai sensi dell'articolo 1, comma 468-bis della legge n. 232/2016. (provvedimento di variazione n. BIL087)	1.329.643,82
DGR. 1867 del 22/11/2017	Variazione al Bilancio di previsione 2017-2019 e al Documento Tecnico di Accompagnamento al Bilancio di previsione 2017-2019 per l'utilizzo della quota vincolata del risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. 118/2011 e dell'art. 22, comma 3, L.R. 39/2001. (provvedimento di variazione n. BIL092)	144.697,75
<b>TOTALE VARIAZIONI POST DDL ASSESTAMENTO (B)</b>		<b>129.997.103,73</b>
<b>TOTALE VARIAZIONI (A+B)</b>		<b>200.583.382,57</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

## 2.4 Gli equilibri a rendiconto 2017

### 2.4.1 Gli equilibri e i saldi principali

In sede di rendiconto, in cui cioè ai sensi del primo periodo dell'art. 97 Cost., *“il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci (Corte costituzionale n. 247/2017)*, il quadro degli equilibri, già esaminato in sede previsionale, evidenzia un disequilibrio complessivo di -796.328.850,11 euro. Tale disequilibrio risulta ancora una volta dovuto alla decisione di non accendere il mutuo per il ripianamento del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (1.335.417.431,16 euro). Ove tale mutuo fosse stato contratto, il saldo finale del quadro degli equilibri sarebbe stato chiaramente di segno positivo.

**Tabella 1 - Equilibri di bilancio nel rendiconto 2017 (in euro)**

		<b>COMPETENZA 2017</b>
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	1.612.484.679,90
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	39.277.997,20
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	110.338.506,11
Entrate titoli 1-2-3	(+)	11.393.529.481,28
Entrate in conto capitale per contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amm. pubbliche	(+)	10.557.735,97
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	30.258.289,05
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate di parte cap. destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	3.723.751,62
Spese correnti	(-)	10.700.129.044,57
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	(-)	110.794.883,87
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	9.903.442,93
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	0,00
Rimborso prestiti	(-)	1.599.356.866,98
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		1.493.566.894,64
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>701.430.208,38</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	120.943.594,51
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	251.440.744,28
Entrate in conto capitale (titolo 4)	(+)	420.471.870,22
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	286.281,49
Entrate per accensione prestiti (titolo 6)	(+)	34.053.627,68
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche	(-)	10.557.735,97
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	3.723.751,62
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	30.258.289,05
Spese in conto capitale	(-)	586.344.125,15
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	382.047.580,95
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	9.903.442,93
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	1.335.417.431,16
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	13.490.294,30
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-1.497.759.058,49</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	80.403.866,73
Spese titolo 3.00 - Spese per incremento attività finanziarie	(-)	62.740.400,63
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie (di spesa)	(-)	3.886.890,31
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	286.281,49
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>13.490.294,30</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>-796.328.850,11</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

Tuttavia, depurando tale quadro dalle poste che non si traducono in accertamenti e impegni di competenza (ossia dalle voci relative al Fondo Pluriennale Vincolato di entrata e di spesa, nonché dalle voci denominate “utilizzo risultato di amministrazione...”, “disavanzo pregresso da debito autorizzato e non contratto”, “ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente”), il saldo tra il totale degli accertamenti e il totale degli impegni risulta positivo per 473 milioni, facendo registrare un miglioramento rispetto al 2016, in cui ammontava a 235 milioni.

Dall’esame delle risultanze anzidette, emerge anche il miglioramento del saldo tra le riscossioni e i pagamenti, che si assesta su -209 milioni (era -367 milioni nel 2016), e della forbice tra i residui attivi finali e i residui passivi finali, che si riduce, passando da -757 milioni al 31 dicembre 2016 a -42 milioni al 31 dicembre 2017.

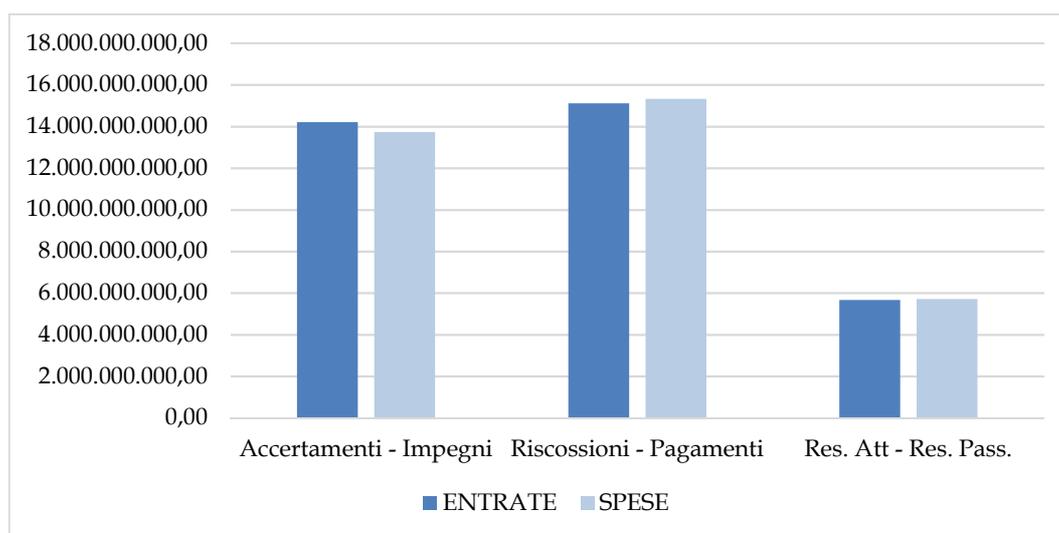
Tali saldi vengono riassunti nella tabella e nei grafici seguenti.

**Tabella 2 - Principali risultati della gestione 2017 (in euro)**

<b>Rendiconto 2017</b>	<b>Accertamenti - Impegni</b>	<b>Riscossioni - Pagamenti</b>	<b>Res. Att - Res. Pass.</b>
ENTRATE	14.212.411.602,29	15.120.294.731,62	5.669.422.856,16
SPESE	13.738.956.299,07	15.328.971.591,43	5.711.293.653,35
<b>SALDO (E-S)</b>	<b>473.455.303,22</b>	<b>-208.676.859,81</b>	<b>-41.870.797,19</b>

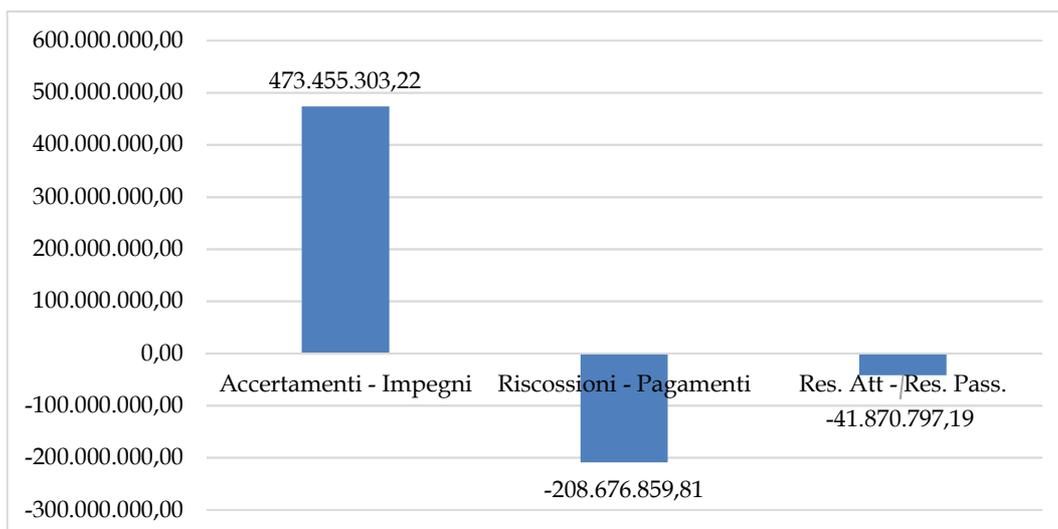
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

**Grafico 1 - Comparazione entrate e spese 2017**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

**Grafico 2 - Principali risultati della gestione 2017**



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

## 2.4.2 La gestione di competenza

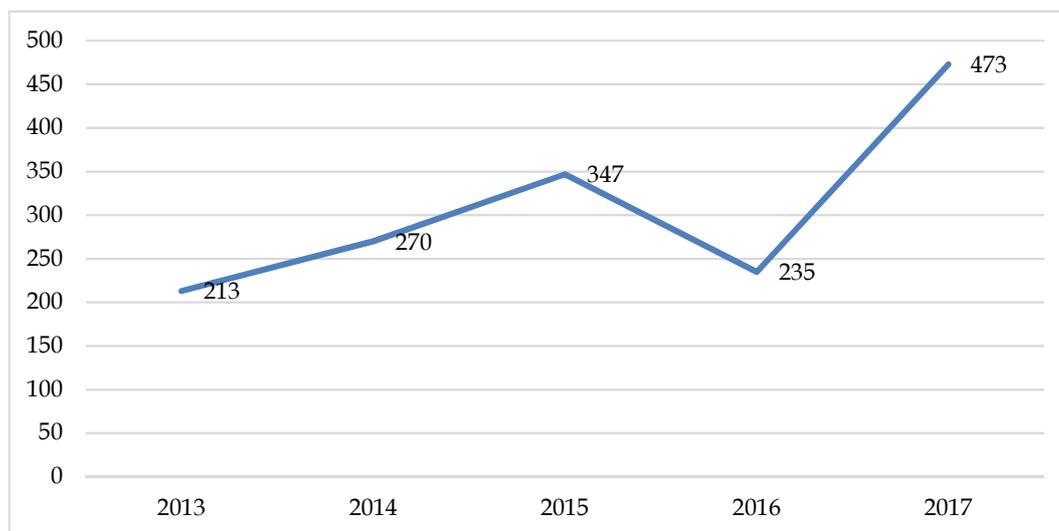
Il saldo della gestione di competenza del 2016 era di euro 234.651.064,90. Nell'esercizio 2017 si conferma il *trend* positivo già in atto, con un significativo miglioramento: il saldo finale di accertamenti e impegni di competenza 2017 è pari a 473.455.303,22 euro, ossia a circa il doppio di quello dell'esercizio precedente.

**Tabella 3 - Saldo della gestione di competenza (in euro)**

Gestione di competenza 2017	euro
Accertamenti	14.212.411.602,29
Impegni	13.738.956.299,07
<b>Saldo (A-I)</b>	<b>473.455.303,22</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

**Grafico 3 - Trend del saldo della gestione di competenza**



(dati in milioni di euro)

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

Gli importi più significativi afferiscono alla spesa corrente impegnata (77,9% degli impegni) finanziata con entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (68,7% degli accertamenti). Un peso significativo va riconosciuto anche alle “entrate per conto terzi e partite di giro”, corrispondenti a circa il 16% del volume di accertamenti e impegni.

**Tabella 4 - Accertamenti e impegni di competenza (in euro)**

TITOLI ENTRATA	ACCERTAMENTI	%
1 - entrate correnti di natura tribut., contrib. e pereq.	9.763.898.305,33	68,7%
2 - trasferimenti correnti	1.177.271.140,18	8,3%
3 - entrate extratributarie	452.360.035,77	3,2%
4 - entrate in conto capitale	420.471.870,22	3,0%
5 - entrate da riduzione di attività finanziarie	80.403.866,73	0,6%
6 - accensione prestiti	34.053.627,68	0,2%
9 - entrate per conto terzi e partite di giro	2.283.952.756,38	16,1%
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>14.212.411.602,29</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

TITOLI SPESA	IMPEGNI	%
1 - spese correnti	10.700.129.044,57	77,9%
2 - spese in conto capitale	586.344.125,15	4,3%
3 - spese per incremento attività finanziarie	62.740.400,63	0,5%
4 - rimborso prestiti	105.789.972,34	0,8%
7 - uscite per conto terzi e partite di giro	2.283.952.756,38	16,6%
<b>Totale SPESA</b>	<b>13.738.956.299,07</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

### 2.4.3 La gestione di cassa

In relazione alla cassa, si rileva che il fondo finale è positivo per 894.516.194,16 euro. Tuttavia, anche nel 2017, come nel 2016, il saldo negativo tra le riscossioni e i pagamenti effettuati nell'esercizio ha ridotto il fondo stesso rispetto all'ammontare finale dell'esercizio precedente.

**Tabella 5 - Variazioni complessive di cassa (in euro)**

Cassa iniziale	Saldo riscossioni - pagamenti	Cassa Finale
1.103.193.053,97	-208.676.859,81	894.516.194,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

La diminuzione di 208.676.859,81 euro è da attribuire, come nel 2016, alla gestione dei residui, in cui i pagamenti superano le riscossioni (-827.976.309,91 euro), neutralizzando il saldo positivo ottenuto in conto competenza (+619.299.450,10 euro).

**Tabella 6 - Riscossioni e pagamenti (in euro)**

	competenza	residui	totale
riscossioni	11.757.734.742,97	3.362.559.988,65	15.120.294.731,62
pagamenti	11.138.435.292,87	4.190.536.298,56	15.328.971.591,43
<b>saldo</b>	<b>619.299.450,10</b>	<b>-827.976.309,91</b>	<b>-208.676.859,81</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

#### 2.4.3.1 La gestione di cassa in conto competenza

Considerando solo i primi quattro titoli di entrata e i primi due di spesa ed escludendo partite di giro, attività finanziarie ed indebitamento, la capacità di realizzare in termini di cassa gli accertamenti e gli impegni di competenza si esprime con un 79,9% di entrate rimosse contro un 90,7% di spese pagate, confermando e migliorando quanto già osservato nel 2016 (77% per le entrate, 86% per le spese).

Includendo anche gli altri tre titoli dell'entrata e gli altri tre della spesa, la capacità di riscossione e pagamento in conto competenza nel suo complesso tende a convergere verso l'82%. In quest'ultima prospettiva, giocano un ruolo fondamentale i servizi per conto terzi e le partite di giro.

**Tabella 7 – Riscossioni e pagamenti in conto competenza (in euro)**

TITOLI ENTRATA	ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI IN COMPETENZA	% risc.	RESIDUI ATTIVI DA RIPORTARE
1 - entrate corr. di natura trib., contr. e pereg.	9.763.898.305,33	8.029.338.443,45	82,2%	1.734.559.861,88
2 - trasferimenti correnti	1.177.271.140,18	727.292.833,40	61,8%	449.978.306,78
3 - entrate extratributarie	452.360.035,77	434.627.505,29	96,1%	17.732.530,48
4 - entrate in conto capitale	420.471.870,22	242.861.483,98	57,8%	177.610.386,24
	<b>11.814.001.351,50</b>	<b>9.434.120.266,12</b>	<b>79,9%</b>	<b>2.379.881.085,38</b>
5 - entrate da riduzione di attività finanziarie	80.403.866,73	69.694.996,00	86,7%	10.708.870,73
6 - accensione prestiti	34.053.627,68	0,00	0%	34.053.627,68
9 - entrate per conto terzi e partite di giro	2.283.952.756,38	2.253.919.480,85	98,7%	30.033.275,53
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>14.212.411.602,29</b>	<b>11.757.734.742,97</b>	<b>82,7%</b>	<b>2.454.676.859,32</b>

TITOLI SPESA	IMPEGNI	PAGAMENTI IN COMPETENZA	% risc.	RESIDUI PASSIVI DA RIPORTARE
1 - spese correnti	10.700.129.044,57	9.882.398.279,27	92,4%	817.730.765,30
2 - spese in conto capitale	586.344.125,15	349.572.921,80	59,6%	236.771.203,35
	<b>11.286.473.169,72</b>	<b>10.231.971.201,07</b>	<b>90,7%</b>	<b>1.054.501.968,65</b>
3 - spese per incremento attività finanziarie	62.740.400,63	61.887.609,69	98,6%	852.790,94
4 - rimborso prestiti	105.789.972,34	105.789.972,34	100,0%	0,00
7 - uscite per conto terzi e partite di giro	2.283.952.756,38	738.786.509,77	32,3%	1.545.166.246,61
<b>Totale SPESA</b>	<b>13.738.956.299,07</b>	<b>11.138.435.292,87</b>	<b>81,1%</b>	<b>2.600.521.006,20</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

Appare significativo, infatti, l'impatto in termini di cassa dello sfasamento temporale delle "uscite per conto terzi e partite di giro" (pagate al 32,3% entro l'esercizio) rispetto alle correlate entrate (incassate al 98,7%). La spiegazione va cercata nel fatto che in questi titoli di bilancio trovano imputazione le anticipazioni mensili da parte dello Stato per il finanziamento del Servizio Sanitario Regionale.

### 2.4.3.2 La tempestività dei pagamenti

Un importante indicatore per valutare l'efficienza della amministrazione in relazione al precetto del buon andamento sancito dal novellato art. 97 Cost. e declinato in chiave di sostenibilità economica è quello della tempestività dei pagamenti, che la legge<sup>40</sup>

<sup>40</sup> L'art. 41 comma 1 del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazione dalla Legge 23 giugno 2014 n. 89, prevede che le Pubbliche Amministrazioni (come definite dall'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165), a decorrere dall'esercizio 2014, alleghino alle Relazioni ai Bilanci Consuntivi o di Esercizio, un prospetto sottoscritto dal legale rappresentante e dal responsabile finanziario, "attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33."

espressamente richiede, non solo quale misura di trasparenza, ma anche quale condizione per il regime transitorio dettato dall'art. 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 (e di cui si dirà a proposito dei c.d. mutui a pareggio). La Regione ha inserito, in apposito allegato al DDL del rendiconto, il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini contrattuali (pari ad euro 91.425.500,26), nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti eseguiti per transazioni commerciali (pari a -1,71), debitamente sottoscritto dal Presidente della Regione e dal Responsabile finanziario. In calce a tale prospetto afferma che l'indicatore *"è stato calcolato come disposto dall'art. 9 del DPCM 22/09/2014, considerando le scadenze indicate nelle fatture registrate nel sistema informativo contabile"* e che *"ciò tiene conto dei termini di pagamento contrattualmente previsti nei casi di pattuizioni precedenti l'entrata in vigore della normativa di recepimento della Direttiva 2011/7/UE"*.

Con nota di risposta prot. n.170781 del 09 maggio 2018 alla richiesta istruttoria effettuata con nota prot. n. 4663 del 27 aprile 2018, la Regione precisa che *"l'indicatore di tempestività dei pagamenti relativo ai debiti commerciali sugli acquisti di beni, servizi e forniture per quanto riguarda l'anno 2017 è pari ad -1,71 (calcolato su 11.848 fatture) come risultante dal "Prospetto per l'attestazione dei tempi di pagamento" di cui all'art. 41, comma 1, D.L. 24.04.2014, n. 66 convertito con L. 23.06.2014, n. 89"* e che:

- *"Per la tipologia fornitori è pari ad -3,60 (calcolato su 11.485 fatture)*
- *Per la tipologia enti locali è pari ad -28,41 (calcolato su 7 fatture)*
- *Per la tipologia organismi partecipati è pari ad -3,01 (calcolato su 138 fatture)*
- *Per la tipologia altri soggetti è pari a 221,39 (calcolato su 218 fatture)."*

Nel medesimo prospetto afferma che il risultato positivo è da attribuirsi al processo di *"dematerializzazione"* (digitalizzazione) delle liquidazioni relative a fatture commerciali avviato nelle strutture organizzative regionali.

Necessita tuttavia sottolineare che il valore di tale indicatore comprende sì anche gli esiti dei pagamenti riferiti al settore sanitario regionale, ma soltanto quelli residuali in capo direttamente alla Regione ed escludendone pertanto la quota maggiore, ora in carico al soggetto esterno Azienda Zero.

### 2.4.3.3 La gestione di cassa in conto residui

Al netto delle operazioni di riaccertamento dei residui e non considerando, per la loro peculiare natura, i residui relativi ai servizi per conto terzi e alle partite di giro, alle attività finanziarie e all'indebitamento, la capacità della Regione Veneto di trasformare crediti e debiti pregressi in flussi di cassa si traduce in un 50,7% di residui attivi riscossi contro un 57,4% di residui passivi pagati, migliorando l'equilibrio in tale senso, rispetto a quanto registrato nel 2016 (33% per le entrate, 62% per le spese), evidenziando fisiologicamente una maggiore velocità di riscossione e pagamento di parte corrente rispetto a quella di parte capitale. Includendo infine gli altri titoli di bilancio (Servizi per conto terzi e partite di giro, attività finanziarie e indebitamento) la situazione rimane sostanzialmente invariata.

**Tabella 8 - Riscossione dei residui attivi (in euro)**

titoli entrata	residui iniziali (a)	riaccertamenti residui (b)	riscossioni su residui (c)	% c/(a+b)	residui finali da gest. residui (a+b-c)
1 - entrate correnti di natura trib., contr. e pereq.	4.579.228.460,73	-13.433.264,84	2.620.657.881,89	57,4%	1.945.137.314,00
2 - trasferimenti correnti	1.002.159.896,84	-2.079.687,46	164.319.574,68	16,4%	835.760.634,70
3 - entrate extratributarie	264.370.429,63	-4.594.153,53	238.202.470,59	91,7%	21.573.805,51
4 - entrate in conto capitale	593.177.893,72	-3.399.669,07	227.305.129,27	38,5%	362.473.095,38
<b>Sub-totale ENTRATA</b>	<b>6.438.936.680,92</b>	<b>-23.506.774,90</b>	<b>3.250.485.056,43</b>	<b>50,7%</b>	<b>3.164.944.849,59</b>
5 - entrate da riduzione di attività finanziarie	48.398.719,77	-5.492.835,22	23.002.378,46	53,6%	19.903.506,09
6 - accensione prestiti	41.729.107,45	-527.625,94	13.163.536,28	31,9%	28.037.945,23
9 - entrate per conto terzi e partite di giro	78.331.786,35	-563.063,94	75.909.017,48	97,6%	1.859.704,93
<b>Totale ENTRATA</b>	<b>6.607.396.294,49</b>	<b>-30.090.300,00</b>	<b>3.362.559.988,65</b>	<b>51,1%</b>	<b>3.214.746.005,84</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

**Tabella 9 - Pagamento dei residui passivi (in euro)**

titoli spesa	residui iniziali (a)	riaccertamenti residui (b)	pagamenti su residui (c)	% c/(a+b)	residui finali da gest. residui (a+b-c)
1 - spese correnti	2.095.532.969,29	-14.622.393,56	1.308.695.392,19	62,9%	772.215.183,54
2 - spese in conto capitale	813.421.283,20	-33.161.941,89	333.414.559,87	42,7%	446.844.781,44
<b>Sub-totale SPESA</b>	<b>2.908.954.252,49</b>	<b>-47.784.335,45</b>	<b>1.642.109.952,06</b>	<b>57,4%</b>	<b>1.219.059.964,98</b>
3 - spese per incremento di attività finanziarie	46.194.618,81	-15.557.776,86	5.592.047,67	18,3%	25.044.794,28
4 - rimborso prestiti	0,00	0,00	0,00	-	0,00
9 - uscite per conto terzi e partite di giro	4.409.509.540,72	-7.354,00	2.542.834.298,83	57,7%	1.866.667.887,89
<b>Totale SPESA</b>	<b>7.364.658.412,02</b>	<b>-63.349.466,31</b>	<b>4.190.536.298,56</b>	<b>57,4%</b>	<b>3.110.772.647,15</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

I residui attivi, alla chiusura dell'esercizio finanziario 2017, ammontano a 5.669.422.865,16 euro e risultano formati da somme rimaste da riscuotere sulle entrate accertate per la competenza propria dell'esercizio 2017 per euro 2.454.676.859,32 e da somme rimaste da riscuotere sui residui degli esercizi 2016 e precedenti per euro 3.214.746.005,84.

I residui passivi ammontano invece a 5.711.293.653,35 euro e risultano formati da somme rimaste da pagare sulle spese impegnate per la competenza propria dell'esercizio 2017 per euro 2.600.521.006,20 e da somme rimaste da pagare sui residui degli esercizi 2016 e precedenti per euro 3.110.772.647,15.

## 2.5 La gestione dei residui e il risultato di amministrazione

### 2.5.1 Il quadro generale della gestione dei residui

Le risultanze della gestione dei residui, risultanti dalla D.G.R. 536 del 28 aprile 2017, avente per oggetto il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 ai sensi dell'art. 3, comma 4 del D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni e inviati dalla Regione del Veneto<sup>41</sup> alla Sezione del controllo, risultano essere le seguenti<sup>42</sup>:

**Tabella 1 - Quadro generale della gestione dei residui**

TIPOLOGIA	RESIDUI ATTIVI	RESIDUI PASSIVI
Residui iniziali (a)	6.607,40	7.364,66
Riscossioni/pagamenti residui (b)	3.362,56	4.190,54
Residui da eliminare in quanto insussistenti (c)	30,09	63,5
Residui da es. precedenti	3.214,75	3.110,77
Residui di competenza (e)	2.454,68	2.600,52
Residui reimputati (d)	86,6	288,58
Residui finali al 31/12/2017 (a-b-c-d+e)	5.669,42	5.711,29
Residui al netto delle partite di giro (Tit. IX entrate, tit. VII uscite)	<b>5.561,06</b>	<b>2.299,46</b>

Note: in milioni di euro

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati desunti dalla DGR 483/2018 fornita della Regione del Veneto

In particolare, dall'analisi del quadro complessivo si osserva:

<sup>41</sup> A seguito nota istruttoria n. 4663 del 27 aprile 2018; risposta pervenuta in data 9 maggio 2018 prot. 5005 (prot. Regione n. 170781 del 9 maggio 2018).

<sup>42</sup> I dati inseriti non sono al netto del perimetro sanitario, seppure la Regione, accogliendo le osservazioni della precedente parifica ha proceduto parallelamente al computo delle risultanze dei residui del perimetro sanitario anche con separata delibera (D.G.R. 482 del 17 aprile 2018).

- 1) dalla mera attività di gestione dei residui svolta nell'esercizio 2017, ossia dalla riscossione dei residui attivi e dal pagamento dei residui passivi e conseguente riaccertamento dei residui provenienti dagli esercizi pregressi, sono risultati residui attivi per 3.362,56 mln di euro e residui passivi per 4.190,54 mln di euro con un saldo negativo di circa -827,98 mln euro;
- 2) dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi per 2.454,68 mln di euro e residui passivi per 2.600,52 mln di euro con un saldo negativo di circa -145,84 mln euro;

I residui mantenuti nel bilancio al 31 dicembre 2017 ammontano, pertanto, a complessivi 5.669,42 mln di euro di residui attivi e a 5.711,29 mln di euro di residui passivi con un saldo negativo di circa -41,87 mln euro. La situazione si modifica sensibilmente nell'analisi dei dati depurati dalle partite di giro, nelle quali pesa in modo significativo tutto il *budget* relativo alla gestione della sanità. Si registra invece un risultato positivo, pari a 3.338,10 mln di euro.

Nei successivi paragrafi si esaminerà l'andamento dei residui attivi e dei residui passivi, al netto delle contabilità speciali.

## **2.5.2 L'andamento dei residui attivi (al netto delle contabilità speciali o partite di giro)**

Al netto delle partite di giro, i residui attivi iniziali, si attestano, nel 2017, intorno a 6.529,07 mln di euro.

Nel corso del 2017, le riscossioni in conto residui al netto delle contabilità speciali, ammontano a complessivi 3.286,65 mln di euro con un notevole aumento del 67,05% rispetto all'esercizio 2016 quando le medesime riscossioni si assestavano a 1.967,51 mln di euro.

Pertanto, il tasso di smaltimento dei residui attivi di parte corrente si attesta intorno al 51,72% (in miglioramento rispetto al precedente esercizio laddove si attestava al 32,34%), mentre quello di parte capitale è pari al 51,72% (in miglioramento rispetto al precedente esercizio dove si attestava al 41,33%).<sup>43</sup> La sottostante Tabella 2 riassume il quadro dei

---

<sup>43</sup> La Regione, nel D.D.L. al rendiconto 2017, analizza ancora più dettagliatamente tale miglioramento. Riferisce infatti: *“La riscossione dei residui attivi fornisce un indicatore di realizzo pari a circa il 50,9 per cento dell'ammontare iniziale ed evidenzia un sensibile incremento della riscossione (+ 17,4%) rispetto a quello risultante nell'esercizio precedente (33,5 %), ...omissis... I residui attivi rimasti da riscuotere al 31.12.2017, provenienti dalla gestione dei residui 2016 e precedenti, pari a circa 3.214,7 Meuro, dimostrano un indice di consistenza finale pari a circa il 48,6% rispetto alla massa iniziale (6.607,4 Meuro), registrando pertanto un sensibile miglioramento (-15,1%) dello stesso indicatore registrato nell'esercizio precedente (63,7%).”* (D.D.L. Rendiconto 2017 pag. 40). Va rilevato che tali dati non sono depurati dai residui da partite di giro (tit. IX)

residui eliminati<sup>44</sup> mentre la successiva Tabella 3 dà dimostrazione della consistenza dei residui attivi al 31 dicembre 2016, suddivisi per anno di accertamento.

**Tabella 2 - Residui attivi eliminati (in euro)**

Titolo	Importo
tit. I	13.433.264,84
tit. II	2.079.687,46
tit. III	4.594.153,53
tit. IV	3.399.669,07
tit. V	5.492.835,22
Tit.VI	527.625,94
TOTALE	29.527.236,06

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati assunti da allegati alla D.G.R. 483/2018 della Regione del Veneto

---

<sup>44</sup> Si rileva in particolare un residuo eliminato risalente all'esercizio 2012 di importo pari a € 12.551.600,00 (cap. 000626); l'argomento sarà trattato più diffusamente nella parte relativa alla sanità.

**Tabella 3 – Consistenza residui attivi divisi per anno di accertamento (in euro)**

ANNO	Tit.I	Tit.II	Tit.III	Tit.IV	Tit.V	Tit.VI	Tit.IX	Totale complessivo	%sul totale	% al netto delle partite di giro
1988		1.278.749,95						1.278.749,95	0,02%	0,02%
1989				200.727,90	423.288,01			624.015,91	0,01%	0,01%
1992				280.759,69				280.759,69	0,00%	0,00%
1993				23.894,11				23.894,11	0,00%	0,00%
1995				108.915,93				108.915,93	0,00%	0,00%
1997		73.957,23		64.832,04				138.789,27	0,00%	0,00%
1998		270.416,83						270.416,83	0,00%	0,00%
1999				3.460.261,09				3.460.261,09	0,06%	0,06%
2002				698.183,89				698.183,89	0,01%	0,01%
2003			27.565,82	13.000.000,00				13.027.565,82	0,23%	0,23%
2004	950,53		52.833,60	19.922.555,41				19.976.339,54	0,35%	0,35%
2005	187.012,57	3.470.401,00	41,72	168.203,98	4.264.843,40			8.090.502,67	0,14%	0,14%
2006	59.433,26		34.011,16	3.479.767,73	1.350.000,00			4.923.212,15	0,09%	0,09%
2007			1.587.641,10	4.091.333,42	445.860,00		1.513,00	6.026.347,52	0,11%	0,11%
2008	63.120,55	680.411,79	312.650,34	2.272.118,95	1.800.000,00			5.128.301,63	0,09%	0,09%
2009	537.764,97	632.053,91	966.162,24	21.904.400,82	1.800.000,00			25.840.381,94	0,46%	0,46%
2010		243.939,31	211.099,26	8.733.434,33				9.188.472,90	0,16%	0,16%
2011	353,58	159.611,14	268.757,15	32.667.819,72			268,00	33.096.809,59	0,58%	0,59%
2012	7.294,51	39.851.671,44	331.654,22	1.299.589,08			550,93	41.490.760,18	0,73%	0,74%
2013	43.902.444,29	57.804.851,83	2.664.965,29	38.480.380,98			155.536,34	143.008.178,73	2,52%	2,53%
2014	9.796,60	128.501.314,28	4.008.387,58	95.584.138,95			90.724,26	228.194.361,67	4,03%	4,05%
2015	1.005.342.763,49	101.989.241,92	8.759.737,28	23.409.614,74	1.491.999,00		153.214,87	1.141.146.571,30	20,13%	20,24%
2016	895.026.379,65	500.804.014,07	2.448.298,75	92.622.162,62	8.327.515,68	28.037.945,23	1.457.897,53	1.528.724.213,53	26,96%	27,09%
<b>Totale</b>	<b>1.945.137.314,00</b>	<b>835.760.634,70</b>	<b>21.573.805,51</b>	<b>362.473.095,38</b>	<b>19.903.506,09</b>	<b>28.037.945,23</b>	<b>1.859.704,93</b>	<b>3.214.746.005,84</b>	<b>56,70%</b>	<b>56,99%</b>
2017	1.734.559.861,88	449.978.306,78	17.732.530,48	177.610.386,24	10.708.870,73	34.053.627,68	30.033.275,53	2.454.676.859,32	43,30%	43,01%
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.679.697.175,88</b>	<b>1.285.738.941,48</b>	<b>39.306.335,99</b>	<b>540.083.481,62</b>	<b>30.612.376,82</b>	<b>62.091.572,91</b>	<b>31.892.980,46</b>	<b>5.669.422.865,16</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazione su dati da D.D.L. Rendiconto 2017

Come si può rilevare dai dati emergenti dalla Tabella, il 43,30% è costituito da residui formati nell'anno in corso. Al netto delle partite di giro i risultati cambiano di poco: risulta, infatti, il 43,01% dei residui formati nell'esercizio di competenza.

Nella Tabella sottostante sono evidenziati i residui vetusti (ossia costituiti nell'esercizio 2012 e precedenti), rispetto ai quali si evidenzia un netto miglioramento rispetto al precedente esercizio; l'importo totale infatti consta del 3,08% (al netto delle partite di giro) mentre al precedente esercizio, l'importo si attestava intorno al 14,06%.

La Regione nel D.D.L. Rendiconto 2017 esplicita le motivazioni del mantenimento in bilancio di tali importi, di seguito riportate: *“Come si evince, la parte più consistente dei residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni è iscritta al Titolo 4 (circa 112,4 Meuro) e rappresenta ben il 64,7% circa del totale complessivo di circa 173,7 Meuro.*

*Nell'ambito del suddetto ammontare si evidenzia che:*

- *circa 39,6 Meuro circa, che rappresentano circa il 22,8% del totale complessivo, riguardano residui attivi relativi al recupero delle anticipazioni finanziarie concesse alle Aziende Sanitarie Locali sul Fondo di rotazione per la realizzazione di progetti di investimento di cui all'art. 9 della legge regionale n. 55/1994;*
- *circa 23,6 Meuro circa, che rappresentano circa il 13,57% del totale complessivo, riguardano residui attivi relativi ad assegnazioni statali per il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria – seconda tranche del programma di investimenti;*
- *circa 9,8 Meuro circa che rappresentano circa il 5,6 % del totale complessivo, riguardano residui attivi relativi al trasferimento da amministrazioni pubbliche per la realizzazione la realizzazione della strada di collegamento tra la s.p. 89 "dei colli";*
- *circa 5,3 Meuro circa che rappresentano circa il 3% del totale complessivo, riguardano residui attivi relativi assegnazione statale per il finanziamento del programma “Contratti di quartiere II”.*

*Nel Titolo 2, nell'ambito dell'importo di residui attivi pari a circa 46,7 Meuro circa, la quota più rilevante, pari a circa 39,3 Meuro (22,6% sul totale complessivo) rappresenta un credito della Regione verso lo Stato derivante dalle somme previste per gli obiettivi di piano per l'anno 2012 del fondo sanitario nazionale. Tale importo trova esatta corrispondenza con il residuo passivo, sempre riferito all'anno 2012, posto al Titolo 1 della Spesa e relativo al trasferimento alle aziende sanitarie.*

*Nel Titolo 5, nell'ambito dell'importo di residui attivi pari a circa 10 Meuro, la quota più rilevante, pari a circa 5,6 Meuro (3,24% sul totale complessivo) riguardano crediti concessi per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nella località di Mestre-Venezia. La suddetta disamina, che riguarda complessivamente circa 123,2 Meuro dei residui attivi risultanti al 31/12/2017 che presentano un grado di vetustà superiore a cinque anni, è rappresentativa di circa il 70,9% dell'ammontare complessivo dei residui attivi riferiti agli anni 2012 e precedenti, pari a circa 173,7 Meuro."*

**Tabella 4 -Residui attivi vetusti (in euro)**

ANNO	Tit.I	Tit.II	Tit.III	Tit.IV	Tit.V	Tit.VI	Tit.IX	Totale	%sul totale	% al netto delle partite di giro
1988		1.278.749,95						1.278.749,95	0,02%	0,02%
1989				200.727,90	423.288,01			624.015,91	0,01%	0,01%
1992				280.759,69				280.759,69	0,00%	0,00%
1993				23.894,11				23.894,11	0,00%	0,00%
1995				108.915,93				108.915,93	0,00%	0,00%
1997		73.957,23		64.832,04				138.789,27	0,00%	0,00%
1998		270.416,83						270.416,83	0,00%	0,00%
1999				3.460.261,09				3.460.261,09	0,06%	0,06%
2002				698.183,89				698.183,89	0,01%	0,01%
2003			27.565,82	13.000.000,00				13.027.565,82	0,23%	0,23%
2004	950,53		52.833,60	19.922.555,41				19.976.339,54	0,35%	0,35%
2005	187.012,57	3.470.401,00	41,72	168.203,98	4.264.843,40			8.090.502,67	0,14%	0,14%
2006	59.433,26		34.011,16	3.479.767,73	1.350.000,00			4.923.212,15	0,09%	0,09%
2007			1.587.641,10	4.091.333,42	445.860,00		1.513,00	6.026.347,52	0,11%	0,11%
2008	63.120,55	680.411,79	312.650,34	2.272.118,95	1.800.000,00			5.128.301,63	0,09%	0,09%
2009	537.764,97	632.053,91	966.162,24	21.904.400,82	1.800.000,00			25.840.381,94	0,46%	0,46%
2010		243.939,31	211.099,26	8.733.434,33				9.188.472,90	0,16%	0,16%
2011	353,58	159.611,14	268.757,15	32.667.819,72			268	33.096.809,59	0,58%	0,59%
2012	7.294,51	39.851.671,44	331.654,22	1.299.589,08			550,93	41.490.760,18	0,73%	0,74%
totale	855.929,97	46.661.212,60	3.792.416,61	112.376.798,09	10.083.991,41	0,00	2.331,93	173.672.680,61	3,04%	3,08%
Totale complessivo	3.679.697.175,88	1.285.738.941,48	39.306.335,99	540.083.481,62	30.612.376,82	62.091.572,91	31.892.980,46	5.669.422.865,16		

Fonte: elaborazione su dati da D.D.L. Rendiconto 2017

Infine, per quanto riguarda i residui attivi derivanti dalla competenza, non esigibili al 31 dicembre 2017, con la medesima deliberazione di Giunta regionale n. 483 del 17 aprile 2018 sono stati reimputati accertamenti per euro 86.604.755,31, di cui euro 74.082.900,04 nel 2018, euro 11.361.281,95 nel 2019 ed euro 1.160.573,32 nel 2020 ed esercizi successivi, come da Tabella sotto riportata:

**Tabella 5 - Residui attivi reimputati (in euro)**

Titolo	Residui attivi reimputati al 2018	Residui attivi reimputati al 2019	Residui attivi reimputati al 2020 e succ.	Totale
I	0,00	0,00	0,00	0,00
II	1.083.600,34	0,00	492,88	1.084.093,22
III	0,00	0,00	0,00	0,00
IV	72.999.299,70	11.361.281,95	1.160.080,44	85.520.662,09
V	0,00	0,00	0,00	0,00
VI	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE</b>	<b>74.082.900,04</b>	<b>11.361.281,95</b>	<b>1.160.573,32</b>	<b>86.604.755,31</b>

Fonte: elaborazione su dati pervenuti dalla Regione del Veneto in risposta a nota istruttoria <sup>45</sup>

### 2.5.3 L'andamento dei residui passivi (al netto delle contabilità speciali o partite di giro)

Al netto delle partite di giro, i residui passivi iniziali, si attestano, nel 2017, intorno a **2.249,46** mln di euro.

Nel corso del 2017, i pagamenti in conto residui al netto delle partite di giro, ammontano a complessivi 1.647,70 mln di euro con una riduzione pari al 30,95% rispetto al precedente esercizio quando le medesime riscossioni si assestavano a 2.157,72 mln di euro.

Lo smaltimento dei residui passivi si attesta intorno al 62,45% per la parte corrente e 49,99% per la parte capitale.

La sottostante Tabella riassume l'ammontare dei residui eliminati:

<sup>45</sup> Nota istruttoria n. 4663 del 27 aprile 2018; risposta pervenuta in data 9 maggio 2018 prot. 5005 (prot, Regione 170781 del 9 maggio 2018)

**Tabella 6 - Residui passivi eliminati (in euro)**

Titolo	Importo
tit. I	14.622.393,56
tit. II	33.161.941,89
tit. III	15.557.776,86
<b>TOTALE</b>	<b>63.342.112,31</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati assunti da allegati alla D.G.R. 483/2018 della Regione del Veneto

La successiva Tabella evidenzia, per ciascun titolo, il totale dei residui passivi al 31 dicembre 2017 suddiviso per anno di provenienza dei relativi impegni di spesa.

**Tabella 7 - Consistenza residui passivi divisi per anno di accertamento (in euro)**

ANNO	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo VII	Totale complessivo	% sul totale	% al netto partite di giro
1995				15.232,90	15.232,90	0,00%	
2000				87.552,51	87.552,51	0,00%	
2001				9.192,57	9.192,57	0,00%	
2002				281.515,12	281.515,12	0,00%	
2003				1.345.611,97	1.345.611,97	0,02%	
2004				4.935,91	4.935,91	0,00%	
2005				6.007,32	6.007,32	0,00%	
2006				14.643,37	14.643,37	0,00%	
2007	15.543,25	4.404.958,43	430.000,00	13.244,54	4.863.746,22	0,09%	0,21%
2008		11.143.042,64	5.048.900,00	19.304,19	16.211.246,83	0,28%	0,70%
2009		25.770.489,56	1.800.000,00	41.321,09	27.611.810,65	0,48%	1,20%
2010	45.740,97	36.242.998,23	5.260.085,70	36.119,76	41.584.944,66	0,73%	1,81%
2011	5.568,49	26.774.506,51	3.137.048,76	39.063,15	29.956.186,91	0,52%	1,30%
2012	44.978.653,50	3.245.089,91		13.758,89	48.237.502,30	0,84%	2,10%
2013	71.341.042,74	36.412.449,89		6.167,56	107.759.660,19	1,89%	4,69%
2014	116.685.728,57	189.062.559,39	2.647.736,71	87.190.320,73	395.586.345,40	6,93%	13,41%
2015	362.840.923,32	40.060.938,41	6.721.023,11	663.501.915,02	1.073.124.799,86	18,79%	17,81%
2016	176.301.982,70	73.727.748,47		1.114.041.981,19	1.364.071.712,36	23,88%	10,87%
<b>Totale</b>	<b>772.215.183,54</b>	<b>446.844.781,44</b>	<b>25.044.794,28</b>	<b>1.866.667.887,89</b>	<b>3.110.772.647,15</b>	<b>54%</b>	<b>54%</b>
2017	817.730.765,30	236.771.203,35	852.790,94	1.545.166.246,61	2.600.521.006,20	46%	46%
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.589.945.948,84</b>	<b>683.615.984,79</b>	<b>25.897.585,22</b>	<b>3.411.834.134,50</b>	<b>5.711.293.653,35</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto, D.D.L. Rendiconto 2017

Dalla su riportata Tabella si riscontra che il 46% dei residui passivi è costituito da impegni formati nell'esercizio in corso, e il rimanente 54% da residui formati nell'esercizio precedente.

Nella Tabella sottostante sono evidenziati i residui vetusti (ossia costituiti nell'esercizio 2012 e precedenti), rispetto ai quali si evidenzia un miglioramento rispetto al precedente esercizio; l'importo totale infatti consta del 2,98% (al 7,32% al netto delle partite di giro) mentre al precedente esercizio, l'importo si attestava intorno al 3,06%.

**Tabella 8 - Residui passivi vetusti (in euro)**

ANNO	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo VII	Totale complessivo	% sul totale	% al netto partite di giro
1995				15.232,90	15.232,90	0,00%	
2000				87.552,51	87.552,51	0,00%	
2001				9.192,57	9.192,57	0,00%	
2002				281.515,12	281.515,12	0,00%	
2003				1.345.611,97	1.345.611,97	0,02%	
2004				4.935,91	4.935,91	0,00%	
2005				6.007,32	6.007,32	0,00%	
2006				14.643,37	14.643,37	0,00%	
2007	15.543,25	4.404.958,43	430.000,00	13.244,54	4.863.746,22	0,09%	0,21%
2008		11.143.042,64	5.048.900,00	19.304,19	16.211.246,83	0,28%	0,70%
2009		25.770.489,56	1.800.000,00	41.321,09	27.611.810,65	0,48%	1,20%
2010	45.740,97	36.242.998,23	5.260.085,70	36.119,76	41.584.944,66	0,73%	1,81%
2011	5.568,49	26.774.506,51	3.137.048,76	39.063,15	29.956.186,91	0,52%	1,30%
2012	44.978.653,50	3.245.089,91		13.758,89	48.237.502,30	0,84%	2,10%
<b>totale residui vetusti</b>	<b>45.045.506,21</b>	<b>107.581.085,28</b>	<b>15.676.034,46</b>	<b>1.927.503,29</b>	<b>170.230.129,24</b>	<b>2,98%</b>	<b>7,32%</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto, D.D.L. Rendiconto 2017

La Regione nel D.D.L. Rendiconto 2017 esplicita le motivazioni del mantenimento in bilancio di tali importi, di seguito riportate: *“Rispetto all'esercizio precedente, si è passati dai 947,1 Meuro circa risultanti al 31.12.2016, provenienti da impegni registrati negli esercizi finanziari 2011 e precedenti, ai 170,2 Meuro circa risultanti alla fine dell'esercizio 2017, provenienti da impegni registrati negli esercizi finanziari 2012 e precedenti, con una riduzione in valore assoluto di circa 776,9 Meuro pari a circa il -82%.*

*Come si evince, la parte più consistente dei residui passivi con anzianità superiore ai cinque anni è iscritta al Titolo 2 (circa 107,6 Meuro circa) e rappresenta ben il 63,2% circa del totale complessivo di circa 170,2 Meuro.*

*Nell'ambito del suddetto ammontare del Titolo 2 "Spese in conto capitale", le quote più rilevanti riguardano:*

- per circa 24,5 Meuro, che rappresentano il 14,38% del totale complessivo, residui passivi relativi ad interventi di edilizia socio sanitaria;*
- per circa 10 Meuro, che rappresentano circa il 5,9% del totale complessivo, residui passivi per trasferimenti alle amministrazioni pubbliche per l'adeguamento e la realizzazione di strutture, impianti e arredi nel settore socio-sanitario;*
- per circa 7,9 Meuro, che rappresentano circa il 4,6% del totale complessivo, residui passivi trasferimenti alle amministrazioni pubbliche per interventi in materia di edilizia pubblica;*
- per circa 7,4 Meuro, che rappresentano circa il 4,3% del totale complessivo, residui passivi relativi a trasferimenti alle province per interventi strutturali a favore degli edifici scolastici di loro competenza;*
- per circa 5 Meuro, che rappresentano circa il 2,9% del totale complessivo, residui passivi relativi ad un intervento regionale per la realizzazione del nuovo palazzo del cinema e dei congressi di Venezia;*
- per circa 4,4 Meuro, che rappresentano circa il 2,6% del totale complessivo, residui passivi relativi ad ulteriori finanziamenti a favore del piano triennale per l'adeguamento della rete viaria.*

*Nel Titolo 1, nell'ambito dell'importo di residui passivi pari a circa 45 Meuro, che rappresenta il 26,5% del totale complessivo, il residuo passivo più consistente riguarda l'importo di circa 39,3 Meuro, corrispondente a circa il 23% del totale complessivo, relativo al trasferimento alle aziende sanitarie di risorse vincolate e che trovano esatta corrispondenza nel residuo attivo relativo a poste del fondo sanitario nazionale 2012.*

*Nel Titolo 3, l'intero importo di residui passivi pari a circa 15,7 Meuro, che rappresentano circa il 9,2% del totale complessivo, riguarda residui passivi relativi al fondo di rotazione a favore delle amministrazioni pubbliche per l'adeguamento di strutture, impianti e arredi nel settore sociale e socio-sanitario ovvero per la costruzione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare destinato a servizi sociali e socio sanitari.*

*La suddetta disamina dei residui passivi risultanti al 31/12/2017, che presentano un grado di vetustà superiore a cinque anni, è rappresentativa di circa il 67% dell'ammontare complessivo dei residui passivi riferiti agli anni 2012 e precedenti, pari a circa 170,2 Meuro."*

Per quanto riguarda, infine, i residui passivi derivanti dalla competenza, non esigibili al 31 dicembre 2017, dalla successiva tab.13 bis, emerge come siano stati reimputati:

**Tabella 9 – Residui passivi reimputati (in euro)**

Titolo	Residui passivi reimputati al 2018	Residui passivi reimputati al 2019	Residui passivi reimputati al 2020 e ss.	Totale
I	20.778.604,95	16.207,34	4.492,88	20.799.305,17
II	212.440.810,07	43.540.260,48	7.913.488,68	263.894.559,23
III	3.886.890,31	0,00	0.00	3.886.890,31
<b>TOTALE</b>	<b>237.106.305,33</b>	<b>43.556.467,82</b>	<b>7.917.981,56</b>	<b>288.580.754,71</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto, in risposta a nota istruttoria<sup>46</sup>

## 2.5.4 L'analisi dei residui al netto del perimetro sanitario

Occorre evidenziare che tutti i dati soprariportati sono comprensivi anche degli accertamenti ed impegni riferibili al perimetro sanitario: gli stessi, infatti, non sono soggetti al riaccertamento ordinario secondo quanto previsto dall'art. 3, c. 4 del D. Lgs 118/2011, e sono stati anche ricompresi in una autonoma deliberazione della Giunta regionale (n. 482 del 17 aprile 2018, recante *"Ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 del perimetro sanità, esclusi dal riaccertamento ordinario ai sensi dell'art. 3, comma 4, del decreto 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni"*).<sup>47</sup>

Alla luce dei dati di cui alla citata delibera, dunque, il quadro complessivo conseguente alla ricognizione dei residui (considerando in modo differenziato quelli afferenti il perimetro sanitario) risulta il seguente:

<sup>46</sup> Vedi nota 4.

<sup>47</sup> Tra le premesse a motivazione del provvedimento di riaccertamento ordinario dei residui DGR 483/2018 si evidenzia infatti: *"Con precedente propria deliberazione, assunta in data odierna, ad oggetto "Ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 del perimetro sanità, esclusi dal riaccertamento ordinario ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni" sono state approvate le risultanze relative al perimetro sanitario. Dagli atti adottati si rilevano pertanto le seguenti risultanze finali, che riassumono gli esiti del riaccertamento ordinario e della ricognizione dei residui del perimetro sanità: ..."*.

**Tabella 10 - Prospetto complessivo ex dgr 482 e 483 del 2018**

TIPOLOGIA	RESIDUI ATTIVI			RESIDUI PASSIVI		
	TOTALI	Da perimetro sanità	residui non afferenti al perimetro sanitario	TOTALI	Da perimetro sanitario	residui non afferenti al perimetro sanitario
Residui iniziali	6.607,40	5.680,53	926,87	7.364,66	6.209,38	1.155,28
Riscossioni/ pagamenti in c/residui	3.362,56	2.941,10	421,46	4.190,54	3.446,62	743,92
Residui eliminati	30,09	12,76	17,33	63,5	7,33	56,17
Residui da esercizi precedenti	3.214,75	2.726,67	488,08	3.110,77	2.755,43	355,34
Residui formatisi nell'esercizio 2016	2.454,68	1.782,78	671,9	2.600,52	1.923,78	676,74
Residui finali	5.669,42	4.509,44	1.159,98	5.711,29	4.679,21	1.032,08

Note: in milioni di euro

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati assunti da allegati alle D.G.R. 482 e 483/2018 della Regione del Veneto e da D.D.L. rendiconto 2017

I dati su riportati trovano pieno riscontro nel D.D.L rendiconto 2017<sup>48</sup>, a differenza di quanto era stato riportato nel precedente esercizio.<sup>49</sup>

## 2.5.5 L'eliminazione dei residui passivi ex art. 51 L.R. n. 39/2001

Secondo quanto stabilita dall'art. 51, comma 2, della legge regionale di contabilità n. 39/2001, le somme impegnate e non pagate entro il termine dell'esercizio possano essere conservate nel conto dei residui per un determinato periodo (non più di due anni successivi

<sup>48</sup> prospetto relativo alla gestione delle entrate e delle spese del perimetro sanitario di cui all'Art. 20 c. 1 D.Lgs. 118/2011 – vol. 2 pag. 309 e ss.

<sup>49</sup> Si riporta di seguito il testo della Relazione allegata alla parifica pagg. 107 e ss. "Dette risultanze, tuttavia, non risultano congruenti con i dati che emergono dal D.D.L. "Rendiconto generale dell'esercizio 2016". ..omissis...Con nota istruttoria prot. 9235 del 1° giugno 2017 è stato richiesto alla Regione di chiarire i motivi di tale discrasia. La Regione, con nota di risposta n. 220801 del 6 giugno 2017 (prot. C.d.c. n. 9330 in pari data) ha comunicato quanto segue: "In relazione a quanto richiesto con nota prot. 9235 del 01/06/2017, si comunica che la DGR n. 535/2017 "Ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016 del perimetro sanità, esclusi dal riaccertamento ordinario ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni" ha approvato gli esiti dell'analisi sui residui del perimetro sanitario maturati fino al 31/12/2015 e solo per questi capitoli, ha tenuto conto anche della gestione in competenza 2016. I capitoli di entrata e spesa, privi di residuo al 31/12/2015, non sono stati oggetto della ricognizione di cui alla succitata DGR ma sono stati trattati nel DDL Rendiconto 2016 che si illustrano nelle tabelle allegate."

Pertanto, i prospetti definitivi risulterebbero essere quelli redatti utilizzando i dati tratti dal DDL Rendiconto esercizio 2016. A tale proposito, inoltre, nella "Memoria relativa alla bozza della relazione di accompagnamento alla decisione di parifica nell'ambito del contraddittorio tra Sezione Regionale di Controllo per il Veneto e la Regione del Veneto" inviata dalla Regione del Veneto con nota prot. 265627 del 4 luglio 2017 (e acquisita alla Corte dei conti con prot. 9745 del 4 luglio 2017) si osserva: "Con riferimento alle osservazioni riguardanti la completezza delle informazioni contenute nell'atto ricognitivo di cui alla DGR 535/2017, la Regione concorda che per rendere più agevole la lettura ed il confronto con le risultanze finali della delibera di Riaccertamento ordinario e del prospetto allegato al DDL Rendiconto, evitando difficoltà interpretative e/o asimmetrie informative, la prossima DGR di ricognizione del perimetro sanità conterrà una separata tabella con i capitoli che non concorrono in senso stretto alla ricognizione dei residui del perimetro ma che concorrono ai saldi del Riaccertamento Ordinario e che sono inclusi nel Prospetto relativo alla gestione del perimetro sanitario allegato al Rendiconto."

all'anno di impegno, nel caso di spese correnti; non più di sette anni se relativi alle spese di investimento).

Questa operazione non risulta più possibile, in quanto l'art. 60 del D. Lgs. 118/2011 dispone che a decorrere dalla sua entrata in vigore, non è consentita la cancellazione per perenzione dei residui passivi dalle scritture contabili.

In base alle nuove disposizioni è altresì obbligatorio accantonare una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti. Dispone, infatti, il secondo comma del richiamato art. 60 che: *“A tal fine, una quota del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è accantonata per garantire la copertura della reiscrizione dei residui perenti, per un importo almeno pari all'incidenza delle richieste di reiscrizione dei residui perenti degli ultimi tre esercizi rispetto all'ammontare dei residui perenti e comunque incrementando annualmente l'entità dell'accantonamento di almeno il 20 per cento, fino al 70 per cento dell'ammontare dei residui perenti”*.

Come già emerso precedentemente nel corso del giudizio di parificazione<sup>50</sup>, già a decorrere dall'esercizio 2014 nessun residuo risultava eliminato per perenzione. Gli importi tuttora esistenti fanno riferimento a obbligazioni giuridicamente perfezionate negli esercizi precedenti, e vanno a ridursi per molteplici cause.

Di seguito si riporta il quadro dei residui radiati a far data dal 31 dicembre 2015, evidenziando il trend di smaltimento:

### Tabella 11 -Stock dei residui radiati

#### *Stock dei residui radiati totali al 31 dicembre 2015 (in euro)*

Stock radiati iniziali (al 31.12.2014)	Radiati eliminati per reimpegno	Radiati eliminati per insussistenza	Stock radiati mantenuti (al 31.12.2015)	Saldo differenziale in Conto del Patrimonio
261.610.349,56	27.176.892,67	87.781.248,66	146.652.208,23	- 114.958.141,33

#### *Stock dei residui radiati totali al 31 dicembre 2016 (in euro)*

radiato al 31/12/2015	reimpegno	eliminazioni	radiato al 31/12/2016	Saldo differenziale in Conto del Patrimonio
146.652.208,23	9.416.000,67	25.081.378,39	112.154.829,17	-34.497.379,06

Fonte: Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2015 pag. 417 ed elaborazione Corte dei conti su dati assunti da allegati alla D.G.R. 536/2017 della Regione del Veneto

<sup>50</sup> Parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2015 approvata con deliberazione n. 360/2016/PARI.

Alle suddette somme vanno sottratti i residui radiati c.d. quiescenti, ossia gli importi che, nel corso dell'esercizio finanziario, sono stati eliminati.

Come già affermato nelle relazioni di accompagnamento delle precedenti parifiche, i motivi di eliminazione dei residui radiati risultano i più svariati, ma si tratta soprattutto di economie o di insussistenze accertate e formalizzate con apposito provvedimento. Ma vi sono anche dei residui solo formalmente eliminati, in quanto sono stati inseriti in altro capitolo e gestiti da altre unità operative.

Si riporta nella seguente Tabella il dettaglio dei capitoli, dei relativi importi nonché le sintetiche motivazioni che sono alla base dell'eliminazione contabile.

**Tabella 12 - Dettaglio residui radiati eliminati (in euro)**

CAPITOLO	ESERCIZIO	IMPEGNO	IMPORTO ELIMINATO	MOTIVAZIONE
005090	2001	45120568	173,53	incentivi non liquidabili
005180	2009	00005127	1.224,00	con c'è stata la prosecuzione della causa dopo la dgr di incarico
005180	2009	00005128	900,00	l'ultimo ricorso relativo a questo impegno radiato si è concluso nel 2017. si è aperta però l'attività inerente all'esecuzione mobiliare per il recupero coattivo del credito regionale. con ex imp. 5025/16 ora imp. 3047/16 si è data copertura a tutta l'attività svolta per il ricorso principale con i criteri previsti dalla dgr 2472/14 (in quanto il professionista non ha ancora inviato il relativo preavviso di parcella) con imp. 6428/17, in fase di reimputazione, si è provveduto a coprire la spesa inerente all'attività successiva ancora in essere
013002	2001	45115803	4.570,66	gli accertamenti delle terre di uso civico da eseguirsi ai sensi della l. 1766/1927 e della l.r. 31/1994 sono procedimenti particolarmente complessi, con articolate verifiche storiche, giuridiche, amministrative e catastali. il residuo di 4.570,65 corrisponde al saldo del contributo regionale concesso con dgr n. 1880 del 13.7.2001 al comune di Valle Di Cadore, ai sensi dell'art. 4 della l.r. 31/94, a parziale copertura delle spese relative all'incarico affidato a perito demaniale esterno per l'accert. terre di uso civico. note regionali n. 242586 del 7.6.2013 e n. 367238 del 29.09.2016 di sollecito chiusura operazioni. il comune di Valle Di Cadore con nota prot. n. 6416 del 26.10.2016 ha manifestato l'intenzione di addivenire alla chiusura del procedimento. con nota region. prot. n. 250675 del 27.06.2017 sollecito chiusura delle procedure amministrative di competenza comunale, pena revoca del contributo. nel 2017 è stato mantenuto il residuo passivo in argomento. a seguito comunicazione del comune di valle di cadore prot. n. 7404 del 27.12.2017 con ddr n. 51 del 12.3.2018 è stata revocata la nomina del perito istruttore incaricato dell'accert. terre uso civico di Valle Di Cadore e revocato il saldo del relativo contributo concesso con dgr 1880/2001. si dispone quindi l'eliminazione di euro 4.570,65, impegnati a favore del comune di Valle Di Cadore, e della quota di euro 0,01 corrisponde a una economia di spesa determinatasi nell'ambito della liquidazione del saldo del contributo concesso al comune di Lugo di Vicenza con dgr 1880/2001 per un totale da eliminare di euro 4.570,66.
013044	2002	00002864	188,00	eliminare per economia su incentivo
021404	2011	00004575	3.990,00	ddr di liquidazione 152-2017
040060	2005	00004351	764.237,97	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
045322	2003	00007953	3.662.999,51	l'intervento di cui trattasi è finanziato con fondi fsc, pertanto la somma correlata all'impegno residuo andato in radiazione non è più necessaria

CAPITOLO	ESERCIZIO	IMPEGNO	IMPORTO ELIMINATO	MOTIVAZIONE
053010	2002	00008523	1.120,58	economie risultanti da contabilità finale
053010	2002	00008524	1.484,19	economia risultante da contabilità finale
053089	2005	00001563	1.480,86	economia di spesa come da decreto n.222 del 3.09.2015
060077	2006	00003853	2.162,01	perimetro sanità - nota prot. n. 68920 del 22/02/2018
100071	2006	00003969	12.240,00	debito prescritto essendo passati oltre 10 anni
100071	2008	00001576	979,20	debito prescritto essendo passati oltre 10 anni
100080	2003	00008984	84.868,56	rendicontazione espropri completata. liquidati tutti gli importi.
100080	2004	00007344	9.167,34	rendicontazione espropri completata. liquidati tutti gli importi.
100108	2004	00010361	750,24	nel corso dell'esercizio 2017 sono stati impegnati e liquidati gli importi necessari al pagamento delle ultime fatture relative alla direzione lavori e coordinamento della sicurezza riferiti all'opera. si ritiene, quindi, di eliminare l'importo residuo di ' 750,24 in quanto non più necessario.
100155	2008	00004251	17.634,00	fra i componenti del gruppo incaricato della redazione dei piani di gestione, i beneficiari martini Barzolari Graziano (euro 8.734,00), Zanetti Marco (euro 4.200,00), Scano Maria vittoria (euro 2.100,00), Franzin Francesca (euro 2.600,00), non sono più dipendenti regionali da almeno tre anni e non hanno mai trasmesso rendicontazione dell'attività eventualmente svolta nè richiesta di liquidazione dell'incentivo alla struttura regionale competente, conseguentemente il diritto all'importo corrispondente a ciascuno va considerato prescritto
100319	2004	00009410	801.858,95	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100319	2004	00009410	300.878,23	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100319	2004	00009410	91.126,67	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100319	2004	00009410	56.864,66	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100320	2004	00009412	1.222.840,04	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100320	2004	00009412	458.841,23	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100320	2004	00009412	138.968,75	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100320	2004	00009412	86.718,97	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100321	2004	00009414	120.623,37	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100321	2004	00009414	1.061.411,82	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100321	2004	00009414	398.269,19	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100321	2004	00009414	75.271,13	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100344	2004	00010114	9.101,14	con ddr n. 141 del 14/12/2017 la u.o infrastrutture strade e concessioni ha rideterminato in via definitiva il contributo per per i lavori relativi all'intervento di completamento collegamento s.s "Transpolesana" con ex sp 88 "Rovigo-Badia Polesine. come specificato nell'atto, il saldo del contributo definitivo è stato determinato in misura proporzionale all'incidenza della spesa effettivamente sostenuta rispetto all'importo considerato ammissibile ai sensi della l.r 27/2013. in questo caso il finanziamento dovuto, pari a euro 6.098.741,39, è stato parametrato sulla percentuale di realizzazione dell'intervento ossia del 91,38%, e dunque il contributo da erogare sull'intera opera a favore dell'amministrazione provinciale di rovigo è pari a euro 5.572.883,91
100388	2004	00009413	431.770,21	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100388	2004	00009413	49.068,21	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005

CAPITOLO	ESERCIZIO	IMPEGNO	IMPORTO ELIMINATO	MOTIVAZIONE
100388	2004	00009413	30.619,43	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100388	2004	00009413	162.011,35	con decreto n. 523/2017 è stato revocato al comune di chiampo il finanziamento assegnato con dgr n. 2771/2005
100482	2011	00004695	4.196,50	appalto chiuso vedi ddr 54/2016
100516	2004	00009753	2.718.785,06	decreto di accertamento economie n. 77/2018
100548	2011	00004574	5.216,78	ddr di liquidazione 152-2017
100609	2009	00006645	45,30	minore spesa. l'importo necessario da liquidare al beneficiario è stato reimpegnato con ddr n. 131/2017 ed iscritto all'impegno n. 7895/2017.
100658	2006	00007196	41.594,44	nel corso dell'esercizio 2017 sono stati effettuati gli ultimi impegni su importo radiato per il pagamento delle ultime pendenze non ancora liquidate. si ritiene, quindi, di eliminare l'importo di ' 41.594,44 in quanto non più necessario.
100682	2005	00001714	19.079,96	vedere atto ddr n. 266 del 2017, direzione ambiente
100791	2006	00004834	239,60	economie derivanti da contabilità finale.
100792	2006	00004841	5.947.584,22	il consorzio di bonifica Bacchiglione con note del d 22 maggio 2015 prot. 4863, del 15 luglio 2015 prot. 6433, dell'8 ottobre 2015 prot. 8635, del 4 novembre 2015 prot. 9491 e del 12 dicembre 2015 prot. 10780 ha trasmesso la documentazione di spesa, prevista dall'art. 54 della l.r. n. 27/2003, relativa alle richieste di liquidazione dei crediti n. 7,8,9,10 e 11 per il credito complessivo di ' 3.680.340,64= così distinto: richiesta di liquidazione crediti n. 7: ' 360.677,17 richiesta di liquidazione crediti n. 8: ' 859.285,81 richiesta di liquidazione crediti n. 9 ' 1.222.503,78 richiesta di liquidazione crediti n. 10 ' 892.273,30 richiesta di liquidazione crediti n. 11 ' 345.600,58 sommano ' 3.680.340,64= con decreto di impegno e liquidazione n. 297/2016 sono state predisposte liquidazioni n. 190/2017 per il 12 sal n. 275/17 - 13 sal e 286/17 per il 14 sal per un tot. di ' 2.267.243,58
100850	2006	00006670	1.197.200,00	ddr n. 79/2018 di rilevazione economia per l'intero importo
100946	2009	00005231	2.461,54	eliminare per mancato finanziamento dei relativi lavori
101057	2011	00004567	2.497,00	con decreto 169/2017 si è provveduto a liquidare al beneficiario il contributo per lo studio della legna. accertata economia di euro 2.497,00 per spesa sostenuta inferiore alla spesa ammessa
101098	2008	00006520	1.531,20	con decreto n. 184 del 15.11.2017 è stato assunto l'impegno di spesa per la copertura finanziaria delle somme radiate, a seguito della rendicontazione di spesa. la somma residua deve essere cancellata.
101279	2011	00002045	11.129,10	attività conclusa. ddr di saldo n. 735 del 15/11/2017
101315	2010	00004462	1.001,50	attività conclusa. ddr di saldo n. 658 del 18/10/2017.
101315	2011	00003080	8.155,07	attività conclusa. impegno riassunto con ddr 671/2017 per 12.785,08
101410	2010	00006359	11.123,11	prescrizione del debito al 31/12/2017
<b>TOTALE</b>				<b>20.038.254,38</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto in risposta a nota istruttoria<sup>51</sup>

Nella sottostante Tabella si riportano i risultati aggiornati all'esercizio 2017.

**Tabella 13 - Stock dei residui radiati totali al 31 dicembre 2017 (in euro)**

radiato al 31/12/2016	reimpegno	eliminazioni	radiato al 31/12/2017
112.154.829,17	9.674.598,27	20.038.254,38	82.441.976,52

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati assunti da allegati alla D.G.R. 483/2018 della Regione del Veneto

<sup>51</sup> Vedi nota 4.

Secondo quanto indicato dalla Regione Veneto i residui radiati al 31/12/2017 sono così composti in base alla fonte di finanziamento:<sup>52</sup>

**Tabella 14 - Fonte finanziamento residui radiati (in euro)**

finanziamento regionale	40.615.973,66
partite di natura vincolata	41.826.002,86
Totale al 31.12.2017	82.441.976,52

Fonte: D.D.L. Rendiconto 2017

I medesimi risultano così imputati sulla base della tipologia di spesa:

**Tabella 15 - tipologia di spesa residui radiati (in euro)**

Spese correnti	21.334.759,30
Spese in c/capitale	61.107.217,22
Totale al 31.12.2017	82.441.976,52

Fonte: D.D.L. Rendiconto 2017

Per quanto attiene alla gestione e alle criticità relative a tali residui ed in particolare alla modalità della loro copertura, si ricorda quanto già ribadito nei precedenti giudizi di parificazione ed in particolare nel giudizio di parificazione del rendiconto 2016<sup>53</sup>.

A differenza dei precedenti esercizi, però, la Regione dichiara che *“Come disposto dall’art. 60 del D.Lgs.118/2011, con il Rendiconto 2017 vengono accantonate due quote del risultato di amministrazione pari ad € 40.615.973,66 per i residui radiati a finanziamento regionale e ad € 41.826.002,86 per i residui a finanziamento vincolato, in modo da garantire la totale copertura finanziaria per far fronte all’eventuale pagamento dei residui passivi non quiescenti.”*<sup>54</sup>

Tale affermazione risulta confermata dal prospetto nel quale viene riportata la composizione del risultato di amministrazione e le relative quote accantonate, delle quali si evidenzia:

- **Fondo residui radiati a finanziamento regionale** per complessivi **euro 40.615.973,66**.

Di tale Fondo euro 15.956.258,10 risultano accantonati per la copertura dei residui passivi radiati

<sup>52</sup> D.D.L. rendiconto 2017 Regione Veneto vol. 1 pag. 62

<sup>53</sup> In particolare si veda la parte dedicata all’argomento nella Relazione di accompagnamento alla delibera n. 422/2017/PARI di parifica del rendiconto 2016 della regione del Veneto (pagg. 108 e ss.).

<sup>54</sup> Vedi nota 11.

attinenti alla parte corrente ed euro 24.659.715,56 attinenti alla parte in conto capitale;

- **Fondo residui radiati a finanziamento vincolato** per complessivi **euro 41.826.002,86**.

Di tale Fondo euro 5.378.501,20 sono stati accantonati per la copertura dei residui passivi radiati

attinenti alla parte corrente ed euro 36.447.501,66 attinenti alla parte in conto capitale.

Pertanto la criticità evidenziata in precedenza parrebbe superata, in quanto la Regione Veneto ha aderito ai rilievi mossi dalla Sezione, determinando l'accantonamento negli importi di cui al risultato di amministrazione.

L'Amministrazione Regionale in occasione del contraddittorio ha trasmesso ulteriore documentazione, comprovante l'elenco analitico dei residui radiati ancora presenti.

La Sezione ribadisce al riguardo le conclusioni già sviluppate in precedenza circa la necessità che sia data integrale copertura così come già evidenziato dalla Regione in sede istruttoria, ai residui radiati, sottolineando peraltro come i due capitoli di cui al bilancio di previsione 2017-2019 (capp. 102221 e 102222) non risultino movimentati, nonostante un importo reimpegnato pari ad euro 9.674.598,27, mentre vengono ad essere movimentati solo i pertinenti capitoli di uscita: tale anomalia non risulta essere stata chiarita dalla Regione Veneto in occasione dell'udienza di contraddittorio.

## **2.5.6 Il risultato di amministrazione e il disavanzo da ripianare**

La sommatoria tra la disponibilità di cassa finale e i residui attivi mantenuti, detratti i residui passivi mantenuti e il Fondo Pluriennale vincolato di spesa, determina il risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 in 355.916.050,84 euro. Ovviamente, tale saldo rappresenta il momento fondamentale di sintesi della gestione finanziaria, in quanto postula il rispetto delle regole contabili alla tutela dell'equilibrio del bilancio inteso in senso dinamico, *“per effetto del quale ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi”* (Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2017).

Tale risultato costituisce un netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente, il cui risultato di amministrazione era di - 15.848.313,95 euro.

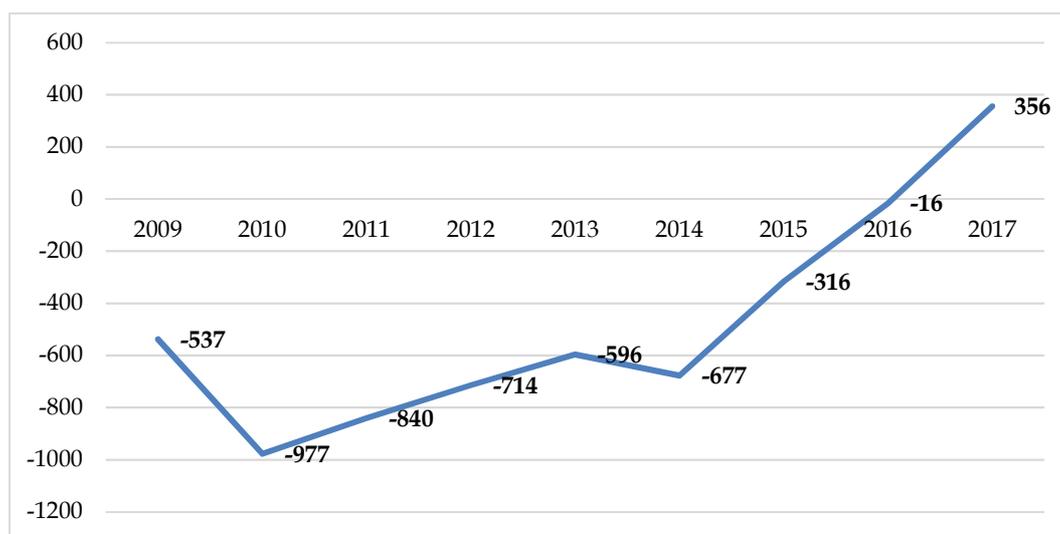
La determinazione del risultato di amministrazione 2017 è riassunta nella successiva Tabella.

**Tabella 16 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione (in euro)**

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				1.103.193.053,97
RISCOSSIONI	(+)	3.362.559.988,65	11.757.734.742,97	15.120.294.731,62
PAGAMENTI	(-)	4.190.536.298,56	11.138.435.292,87	15.328.971.591,43
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			894.516.194,16
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			894.516.194,16
RESIDUI ATTIVI	(+)	3.214.746.005,84	2.454.676.859,32	5.669.422.865,16
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				
RESIDUI PASSIVI	(-)	3.110.772.647,15	2.600.521.006,20	5.711.293.653,35
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			110.794.883,87
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			385.934.471,26
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2016 (A)</b>	<b>(=)</b>			<b>355.916.050,84</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

Tale risultato consolida il trend crescente degli ultimi sette esercizi, approdando per la prima volta in area positiva, come illustrato dal seguente grafico.

**Grafico n. 4 - Andamento del risultato di amministrazione anni 2009-2017**

(dati in milioni di euro)

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

Da tale risultato di amministrazione vanno tuttavia detratte le quote da accantonare (pari a

circa 2.107,1 milioni di Euro) e le quote vincolate (pari a circa 801,5 milioni di Euro), per cui, la parte “disponibile” risulta ancora negativa, per un importo pari a - 2.552.790.266,27 euro, confermando il permanere di una situazione di disavanzo.

**Tabella 17 - Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017 (in euro)**

<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2017	441.001.607,83
Accantonamento residui radiati a finanziamento regionale al 31/12/2017	40.615.973,66
Accantonamento residui radiati a finanziamento vincolato al 31/12/2017	41.826.002,86
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	1.493.566.894,64
Fondo perdite società partecipate	0
Fondo contenzioso	9.414.757,36
Fondo garanzie per la concessione di fidejussioni	1.105.000,00
Tassa automobilistica da restituire allo Stato L. 296/2006, art. 1	67.000.000,00
Fondo copertura conguagli effettuati dallo Stato per recupero gettiti manovre fiscali D.L. 112/2008 art.77 quater	12.600.000,00
Altri accantonamenti	0,00
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>2.107.130.236,35</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	75.657.776,83
Vincoli derivanti da trasferimenti	624.589.393,60
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	101.328.910,33
Altri vincoli	0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>801.576.080,76</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>	
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>	<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>	<b>-2.552.790.266,27</b>

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

Tra le quote accantonate emergono soprattutto quella relativa al Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013) e quella relativa al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Si constata inoltre la presenza di accantonamenti a copertura dei residui radiati (per i quali si rinvia all'apposito paragrafo), per contenzioso e per la concessione di fidejussioni. Non risulta invece valorizzato il fondo perdite società partecipate (si veda a tal proposito il paragrafo “Organismi partecipati in perdita”).

Il disavanzo complessivo di euro - 2.552.790.266,27 si può quindi sinteticamente ricondurre a:

- euro 1.493.566.894,64 per Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013);
- euro 1.059.223.371,63 per debito autorizzato e non contratto.

Rispetto all'esercizio precedente, l'ammontare del disavanzo varia come segue.

**Tabella 18 - Variazione del disavanzo da reinscrivere nel bilancio dell'esercizio successivo**

	<b>Rend. 2016</b>	<b>Rend. 2017</b>	<b>Variazione</b>
Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	1.335	1.059	-276
fondo anticipazione di liquidità	<b>1.533</b>	<b>1.494</b>	-39
<b>Totale disavanzo da iscrivere nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo</b>	<b>2.868</b>	<b>2.553</b>	<b>-315</b>

(dati in milioni di euro)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione del Veneto con DDL di rendiconto 2017

Nell'esercizio precedente, il disavanzo passava da -3.184 milioni (al termine del 2015) a -2.868 (al termine del 2016), mostrando un miglioramento di circa 316 milioni. Il trend si consolida quindi nel 2017, in cui il miglioramento del disavanzo, quantificato in 315 milioni, eguaglia quello ottenuto nell'esercizio precedente. Di conseguenza, laddove in occasione dei precedenti giudizi di parifica si effettuava una proiezione sui tempi di recupero del disavanzo basandosi sulla media del saldo della gestione di competenza conseguito negli ultimi anni, aggiornando la medesima con il saldo di competenza 2017, si può stimare che entro otto anni la Regione potrebbe potenzialmente addivenire ad un ripiano completo.

**Tabella 19 - Proiezione sui tempi di recupero del disavanzo**

<b>Esercizio</b>	<b>Saldo di competenza</b>
2013	213
2014	270
2015	347
2016	235
2017	473
<b>media (m)</b>	<b>308</b>
<b>disavanzo da recuperare (d)</b>	<b>2.553</b>
<b>n. esercizi necessari (d/m)</b>	<b>8</b>

(dati in milioni di euro)

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

Per sostenere tale percorso di ripiano del disavanzo, con l'art. 8 della L.R. 30 dicembre 2016, n. 32 di approvazione del bilancio di previsione 2017/2019, la Regione ha modificato

l'articolo 12 della L.R. 29 novembre 2001, n. 39 recante *“Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione”*, aggiungendo, dopo il comma 3, le seguenti disposizioni: *“3 bis. Il saldo positivo annuo determinato in sede di rendiconto generale è destinato in via prioritaria alla riduzione del disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto”*, con questo sottolineando la volontà di riassorbire progressivamente quella parte di disavanzo generata dai mutui autorizzati e non contratti. Ovviamente, questa Sezione non può che continuare a ribadire, come in precedenza, che la volontà predetta dovrà necessariamente concretizzarsi in un sistematico perseguimento e conseguimento di risultati positivi della gestione di competenza, affinché tale percorso virtuoso si realizzi.

## **2.5.7 Il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)**

L'accantonamento a *“fondo crediti di dubbia esigibilità<sup>55</sup>”*, effettuato in sede di determinazione del risultato di amministrazione 2017, risulta pari ad euro 441.001.607,83.

Come è noto, tale Fondo *“ha la funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione. è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio. Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 “Fondo crediti di dubbia esigibilità”, del D.Lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale.*

*Il punto 9.2 dell'allegato 4/2 prevede che “Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione” (Corte Costituzionale, sentenza n. 279/2016).*

Il principio della competenza finanziaria cd. potenziata prevede che l'ammontare sia determinato in considerazione del volume dei residui attivi sia prodotti dalla competenza

---

<sup>55</sup> L'art. 46 e il punto 3.3 dell'allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011 prescrivono un accantonamento a Fondo crediti di dubbia esigibilità, atto a fronteggiare le eventuali minori entrate da crediti per le quali non vi è certezza della completa riscossione. Tale accantonamento non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.

sia derivanti da esercizi precedenti, ed in particolare prevede che si tenga conto della percentuale media di incasso a residui registrata negli ultimi cinque esercizi. Nell'individuazione, da parte della Regione, dei residui attivi da far rientrare, per loro natura, in questa logica di accantonamento prudenziale, emerge una sostanziale conformità ai principi contenuti nella normativa sull'armonizzazione contabile. L'Amministrazione regionale precisa infatti, a pagina 72 del DDL del rendiconto 2017, che *“il criterio per l'assoggettamento dei singoli capitoli, è stato individuato principalmente con riferimento ai soggetti debitori, distinguendo la loro natura pubblica da quella privata. Pertanto, in conseguenza dell'analisi a livello di capitolo, nei casi di compresenza di debitori sia pubblici che privati si è optato per l'assoggettamento a fondo dell'intero stanziamento del capitolo. Per il medesimo motivo (analisi a livello di capitolo), in via prudenziale, sono stati assoggettati a fondo anche i crediti garantiti da fideiussione, con unica esclusione del capitolo 100580E “introiti derivanti dall'escussione di polizze fideiussorie” in quanto tutti i crediti accertati sono assistiti da fideiussione. In via prudenziale, sono stati inoltre svalutati al 100% i residui vetusti aventi anno di formazione ante 2006, come da indicazione del Collegio dei Revisori, in questo caso comprendenti anche crediti da Pubbliche amministrazioni. Questo pertanto ha comportato un incremento dell'accantonamento al Fondo rispetto all'importo minimo ottenuto secondo quanto previsto dal principio contabile. I residui vetusti sono passati da € 10.024.341,04 del 31/12/2016 ad € 5.046.249,38 del 31/12/2017 con una diminuzione quindi pari ad € 4.978.091,66.”*

L'amministrazione regionale afferma inoltre di non aver proceduto alla svalutazione degli stanziamenti inseriti nei capitoli riferiti ad entrate provenienti da amministrazioni pubbliche e dall'Unione Europea, nonché di quelli le cui entrate sono accertate per cassa (mentre i capitoli contenenti accertamenti per cassa e per competenza sono stati assoggettati a fondo),

L'esame del “prospetto concernente la composizione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo svalutazione crediti” allegato al DDL evidenzia percentuali di copertura che variano in relazione al rischio generato dalla natura delle entrate stesse:

- su una massa di residui attivi mantenuti al 31 dicembre 2017 di 5.669.422.865,16 euro, la Regione ha esaminato capitoli da considerare nella determinazione del Fondo per un totale di 5.575.438.311,79 euro di residui attivi, escludendo a monte i capitoli del titolo 6 “accensione prestiti” e del titolo 9 “entrate per conto terzi e partite di giro”;

- con riferimento al titolo 1 dell'entrata, "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", ha accantonato a FCDE una somma pari al 9,52% dei residui mantenuti;
- con riferimento al titolo 2 dell'entrata, "trasferimenti correnti", ha accantonato a FCDE una somma pari al 3,11% dei residui mantenuti;
- con riferimento al titolo 3 dell'entrata, "entrate extratributarie", ovvero a quelle che per loro natura risultano più a rischio, ha accantonato a FCDE una somma pari al 75,59% dei residui mantenuti;
- con riferimento al titolo 4 dell'entrata, "entrate da riduzione di attività finanziarie", ha accantonato a FCDE una somma pari al 24,68% dei residui mantenuti.

In sede di assestamento di bilancio e alla fine dell'esercizio, propedeuticamente alla redazione del rendiconto, vi è l'obbligo di verificare la congruità del Fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato. Agendo in tal senso, le risultanze istruttorie restituiscono nel corso dell'esercizio 2017 il seguente quadro riepilogativo delle variazioni del Fondo crediti di dubbia esigibilità:

- in sede di bilancio di previsione è stato previsto uno stanziamento pari ad euro 15.128.000,00 (di cui 14.555.000,00 di parte corrente e 573.000,00 di parte capitale) con un accantonamento presunto al Risultato di amministrazione pari ad euro 188.975.256,26 (Allegato 9 del Bilancio di previsione 2017-2019 - Tabella dimostrativa del Risultato di amministrazione presunto (all'inizio dell'esercizio 2017));

- nel corso dell'anno, a seguito delle variazioni approvate (DGR 417 del 6 aprile 2017, DGR 603 del 8 maggio 2017, L.R. 16 del 19 luglio 2017, DGR 1238 del 8 agosto 2017, L.R. 35 del 3 ottobre 2017 - di assestamento, DGR 1686 del 24 ottobre 2017, DGR 2147 del 29 dicembre 2017) lo stanziamento è stato aumentato fino ad euro 221.787.685,21 (di cui euro 213.710.995,64 di parte corrente ed euro 8.076.689,57 di parte capitale).

L'importo finale, determinato in sede di consuntivo, raddoppia quasi di valore, giungendo ad euro 427.674.214,89 di parte corrente più euro 13.327.392,94 di parte capitale, per un totale di euro 441.001.607,83.

Le variazioni in aumento dell'accantonamento effettuate nel corso dell'esercizio 2017, e soprattutto l'incremento effettuato prima del termine dello stesso, postulano l'importanza di un monitoraggio costante e proattivo, lungo tutto l'esercizio, della riscossione dei crediti

e della relativa necessità di prevenire prontamente ed adeguatamente i rischi a questa connessi, preso atto che, stando ai dati emersi dall'analisi della gestione di cassa in conto residui (vedasi apposito paragrafo), la velocità di pagamento dei residui passivi sembra superare quella di incasso dei residui attivi, producendo effetti potenzialmente negativi sulla disponibilità di cassa. La Sezione rammenta infatti che gli scostamenti dai principi del D.Lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione dei conti pubblici non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma potrebbero risultare strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale presidiati dall'art. 81 cost. La manovra elusiva potrebbe consistere essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

## **2.6 I vincoli di finanza pubblica**

Con lo strumento del Patto di stabilità, introdotto nel 1999, il legislatore aveva stabilito gli obiettivi ed i vincoli della gestione finanziaria di regioni ed enti locali, per definire il concorso dei medesimi al rispetto degli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Come già anticipato nel primo paragrafo del presente capitolo, l'introduzione nella Costituzione del principio del pareggio di bilancio, avvenuta con legge costituzionale n. 1 del 2012, ha trovato attuazione con la legge n. 243/2012 che, agli articoli da 9 a 12, ha definito la nuova regola contabile in vigore dal 2016 per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e il concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico.

La nuova disciplina del pareggio di bilancio si è realizzata mediante un percorso avviato con la legge di stabilità 2015, anticipando l'applicazione della normativa sul pareggio alle regioni a statuto ordinario ed alla Sardegna. È proseguita con la legge di stabilità 2016 attraverso il definitivo superamento del patto, consolidandosi poi ad opera della legge n. 164/2016 nel nuovo saldo di equilibrio di cui alla legge 243/2012 (nonché con altre modifiche attinenti ai rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali), per concludersi con la messa a regime da parte della legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016) delle regole sul pareggio introdotte dalla precedente legge di stabilità.

Il contenuto della nuova disciplina si estrinseca in particolare nell'articolo 1, comma 466, della legge n. 232 del 2016 sopra citata, nel quale si stabilisce che gli enti devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali, ossia quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio ex D.Lgs. 118/2011, e le spese finali, ossia quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio, considerando tra queste il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Rispetto al previgente patto di stabilità, che consisteva nel rispetto di uno specifico obiettivo di miglioramento del saldo finanziario espresso in termini di "competenza mista" (ossia considerando le entrate e le spese in termini di competenza per la parte corrente e in termini di cassa per la parte capitale) il vincolo prevede ora il raggiungimento di un unico saldo che deve soltanto essere "non negativo" e soltanto in termini di competenza, facendo venir meno il previgente vincolo per cassa ai pagamenti in conto capitale.

La nuova disciplina è corredata di obblighi relativi al monitoraggio degli adempimenti e comporta sia premialità che sanzioni da applicare in caso di mancato conseguimento del saldo non negativo tra entrate e spese finali. Queste ultime consistono nel versamento nelle casse dello Stato dell'importo corrispondente allo scostamento registrato; nell'impossibilità di impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo dei corrispondenti impegni effettuati nell'anno precedente a quello di riferimento ridotti dell'1%; nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; nell'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; nella rideterminazione in diminuzione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta regionale.

Nel DDL del rendiconto 2017, a pagina 74 della relazione contenuta nel volume 1, si legge che *"con l'intesa sancita nella seduta del 23 febbraio 2017 le Regioni, al fine di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica per l'esercizio 2017, si sono impegnate a conseguire un risultato positivo dei saldi di competenza finanziaria di cui all'articolo 1, commi 680 e 682, della Legge n. 208 del 2015, secondo gli importi indicati nelle Tabelle n. 1 e n. 2 allegate all'intesa stessa. Per la Regione Veneto l'importo viene quantificato in 156,876 milioni di euro."*

Alla determinazione del saldo obiettivo concorrono anche altre voci: in base alle previsioni dell'articolo 9 del D.L. 20 giugno 2017, n. 91, va considerato il saldo tra gli accertamenti e gli impegni 2017 relativi alle risorse riversate alle regioni a seguito della chiusura delle

contabilità speciali in materia di protezione civile (ex art. 7, comma 4, D.Lgs. 90/2016) e, in base all'art. 1, comma 140-bis della L. 232/2016, va considerato l'importo impegnato nel 2017 per "investimenti nuovi e aggiuntivi" di cui al riparto del Fondo definito nel comma medesimo.

Il saldo obiettivo raggiunge quindi complessivamente 223,901 milioni di euro alla data della certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2017 trasmessa puntualmente dalla Regione entro il termine del 31 marzo 2018, ai sensi dell'articolo 1, comma 470 della legge 232/2016 e del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze concernente il monitoraggio e la certificazione del pareggio di bilancio per il 2017 per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 19 luglio 2017.

Con nota di risposta prot. n.170781 del 09 maggio 2018 alla richiesta istruttoria effettuata con nota prot. n. 4663 del 27 aprile 2018, la Regione fornisce copia di tutti i prospetti di monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l'anno 2017, nonché copia della predetta certificazione del rispetto degli obiettivi di saldo 2017. Trattasi ovviamente di dati contabili da preconsuntivo, da aggiornare e ritrasmettere successivamente all'approvazione del rendiconto 2017 entro sessanta giorni dal termine stabilito per la stessa, ma non oltre il 30 settembre 2018, come indicato dalla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 17 del 3 aprile 2017 avente ad oggetto "Circolare concernente le regole di finanza pubblica per il triennio 2017-2019 per gli enti territoriali ai sensi dell'articolo 1, commi da 463 a 508, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017)."

Come si evince dalla suddetta certificazione, datata 29 marzo 2018 e sottoscritta digitalmente dal Presidente della Regione, dal responsabile del servizio finanziario e dall'Organo di revisione economico-finanziario, la Regione Veneto è riuscita a rispettare l'obiettivo programmatico di finanza pubblica per l'esercizio 2017.

Nel prospetto viene certificato un saldo di euro 425,863 milioni di euro tra le entrate e le spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica, saldo che supera di 201,962 milioni l'obiettivo 2017, stabilito in 223,901 milioni, come riportato nella seguente tabella.

**Tabella 1 - Rispetto degli obiettivi di saldo 2017**

RISULTATI 2017		Dati di competenza finanziaria
A	fondo pluriennale vincolato di entrata	321.514
B+C+ D+E+F	entrate finali	11.991.167
G	totale spazi finanziari acquisiti	51.666
H+I+L	spese finali	11.938.484
M	totale spazi finanziari ceduti	0
N	spazi acquisiti non utilizzati	0
O	saldo tra entrate e spese finali valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (O=A+B+C+D+E+F+G-H-I-L-M-N)	425.863
P	obiettivo di saldo	223.901
Q	differenza tra il saldo tra entrate e spese finali netto e obiettivo (Q=O-P)	201.962

(dati in migliaia di euro)

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria

Lo scrutinio circa l'osservanza dei saldi di finanza pubblica non può non concernere anche l'utilizzo dell'avanzo vincolato: al riguardo, per le deliberazioni di Giunta, deputate a disporre gli utilizzi dell'avanzo vincolato, occorre operare la verifica del rispetto di quanto prescritto dal comma 468-bis della L. n. 232/2016 (introdotto dall'art. 26 del D.L. n. 50/2017, convertito dalla L. 21 giugno 2017, n. 96). Dello stesso si è trattato nel pertinente paragrafo. La Regione fornisce anche i provvedimenti approvati per il conseguimento degli obiettivi di bilancio: la DGR n. 108 del 7 febbraio 2017, contenente le Direttive per la Gestione del Bilancio di previsione 2017-2019, e la DGR n. 721 del 29 maggio 2017 che ha approvato per il 2017 l'Intesa regionale finalizzata alla realizzazione di investimenti da parte degli enti territoriali del Veneto, in attuazione delle norme sul pareggio di bilancio (art. 10, commi 3 e 5, della L. 243/2012 e art. 2 del DPCM n. 21/2017).

L'Intesa in parola è stata definita per redistribuire spazi finanziari tra gli enti che presentavano disponibilità di bilancio e gli enti che invece necessitavano di spazi finanziari per realizzare investimenti finanziati con avanzo di amministrazione e con ricorso all'indebitamento.

L'accordo, al quale hanno partecipato n. 24 enti, compresa la Regione stessa, ha visto n. 12 enti (n. 11 Comuni e n. 1 Provincia) cedere spazi finanziari per 15,5 milioni di euro. Tali spazi sono stati acquisiti, solo parzialmente, da n. 11 Comuni, per un importo di circa 3,566 milioni, con l'impegno di restituirli agli enti cedenti nel biennio 2018-2019, con la medesima finalità di finanziamento della spesa per investimenti. La Regione ha acquisito i 11,934 milioni di euro di spazi ceduti che residuavano, *"ottimizzando quindi a livello regionale*

*l'impiego dei margini di bilancio per la realizzazione di investimenti"* (come si legge a pagina 76 del Volume 1 del DDL sul rendiconto 2017), somma che dovrà restituire nella misura di 5,967 milioni di euro in ciascun anno 2018 e 2019.

## **2.7 Considerazioni conclusive**

In sede di contraddittorio la Regione ha contribuito a fare maggior chiarezza su alcuni aspetti: la sostanziale copertura dei residui radiati; la corretta e puntuale compilazione dei prospetti per il monitoraggio del pareggio di bilancio nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. La Sezione ha acquisito la documentazione prodotta in tal sede e preso atto dei chiarimenti offerti e, analogamente, ha preso atto altresì dei chiarimenti forniti circa l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione. In particolare dalla verifica operata dalla Sezione emerge l'esistenza nel bilancio di specifici fondi di riequilibri strutturale, non impegnabili (ai capitoli n. 103390, 103506, 103507, 103508, 103509), finanziati da poste di competenza, che pertanto sembrerebbero garantire in modo compensativo l'equilibrio gestionale in presenza di un utilizzo dell'avanzo vincolato per un importo pari a tali fondi (e che sarà oggetto di ulteriore verifica in occasione della Parifica 2018).

Circa infine i residui determinanti il disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario, la Regione ha dichiarato la propria disponibilità a fornire l'elenco dei creditori afferenti gli impegni insistenti su tali capitoli.

Alla luce della documentazione esaminata in sede istruttoria e delle informazioni acquisite in sede di contraddittorio, la Sezione, in sede di giudizio sulla gestione degli equilibri di bilancio e sulla gestione finanziaria, non può esimersi dal constatare un miglioramento complessivo dei saldi principali conseguito nell'esercizio 2017 rispetto all'esercizio precedente.

Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017, al netto delle quote da vincolare e da accantonare, è per la prima volta positivo dopo molti anni, ammontando a circa 356 milioni euro. Dette quote che incidono su tale risultato trasformandolo ancora in un disavanzo di circa 2.553 milioni di euro, risultano correttamente rappresentate, anche nella loro sostanziale riconducibilità alle due componenti principali dell'accantonamento per il rimborso dell'anticipazione di Liquidità ex D.L. 35/2013 (1.493 milioni) e del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto (1.059 milioni).

La proiezione sui tempi di ripiano del disavanzo si è fatta più ottimistica (8 anni), in forza dell'incremento sempre maggiore, registrato negli ultimi esercizi, del saldo positivo della gestione di competenza (473 milioni di euro nel 2017).

Si osserva una gestione più attenta dei residui (inclusi i "radiati" a cui viene data copertura totale), anche se permangono ampi margini di miglioramento per quanto riguarda l'ambito delle reimputazioni a Fondo Pluriennale Vincolato, che ancora risentono della scarsa fluidità del processo informativo necessario all'interno dell'organizzazione regionale e, in definitiva, della programmazione delle risorse. Si prende atto altresì dei risultati raggiunti nella velocità di pagamento e del quasi completo riassorbimento del disavanzo tecnico derivante dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato nel 2015.

Si constata infine il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica con un margine che supera di 201,962 milioni il saldo obiettivo prefissato.

## 3 INDEBITAMENTO E STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI

### 3.1 L'indebitamento

#### 3.1.1 Quadro normativo

La disamina della disciplina dell'indebitamento per gli enti territoriali prende le mosse dalla esplicitazione della *golden rule*, secondo la quale gli enti territoriali possono indebitarsi per le sole spese di investimento: essa trova manifesto riferimento nell'art. 119, comma 6, della Costituzione (così come modificato dall'art. 4, co. 1, lett. b, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), ove si prevede tra l'altro che il ricorso da parte degli enti territoriali a tale fonte di finanziamento debba essere correlato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La riforma che ha costituzionalizzato il principio del pareggio di bilancio, dunque, ha rafforzato un divieto già affermato dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nella sua versione originaria e sancito a livello di legislazione ordinaria dall'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Anche l'art. 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (legge rinforzata recante le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, comma 6, della Costituzione, destinato a trovare applicazione dal 1° gennaio 2016) ribadisce la finalizzazione dell'indebitamento agli investimenti, specificando al riguardo che *“le operazioni di indebitamento devono essere effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti”*.

Il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nel testo assunto in forza delle modifiche apportate dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, all'art. 44, comma 3, nel definire la classificazione delle poste di bilancio, conferma il principio costituzionale, stabilendo che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento e non possono essere impiegate per la spesa corrente.

L'art. 62<sup>56</sup>, specificamente dedicato alla disciplina dei mutui e delle altre forme di indebitamento regionale, esordisce con il richiamo alle disposizioni della Costituzione e delle leggi statali che regolano la materia, stabilendo che *“il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 40, comma 2, e ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'articolo 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10, della legge 24 dicembre 2012, n. 243”*.

L'art. 75 dello stesso decreto, modifica l'art. 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350<sup>57</sup>, ridefinendo l'elenco delle fattispecie di indebitamento consentite agli effetti del rispetto del divieto costituzionale.

---

<sup>56</sup> Testo art. cit: *Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'articolo 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.*

*Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.*

*L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.*

*Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale.*

*Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.*

*Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” al netto di quelle della tipologia “Tributi destinati al finanziamento della sanità” ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 8, comma 2-bis della legge n. 183/2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente sono comprese le risorse del fondo di cui all'articolo 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.*

*Il limite è determinato anche con riferimento ai finanziamenti imputati contabilmente agli esercizi successivi.*

*In caso di superamento del limite di cui al comma 6 determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando <sup>(1)</sup>il limite non risulta rispettato.*

*La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.*

*Ai mutui e alle anticipazioni contratti dalle Regioni si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.*

<sup>57</sup> A tale proposito la Corte Costituzionale con sentenza n. 425 del 2005 si è pronunciata in senso favorevole, stabilendo che *“Non si tratta di nozioni il cui contenuto possa determinarsi a priori, in modo assolutamente univoco, sulla base della sola disposizione costituzionale, di cui questa Corte sia in grado di offrire una interpretazione esaustiva e vincolante per tutti, una volta per sempre. Si tratta di nozioni che si fondano su principi della scienza economica, ma che non possono non dare spazio a regole di concretizzazione connotate da una qualche discrezionalità politica.*

*Ciò risulta del resto evidente, se si tiene conto che proprio le definizioni che il legislatore statale ha offerto nelle disposizioni qui impugnate (art. 3, commi 17, 18 e 19, della legge n. 350 del 2003) derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli.*

Dell'elenco fanno parte, oltre all'assunzione di mutui, l'emissione di prestiti obbligazionari, le cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie, l'eventuale somma incassata al momento del perfezionamento delle operazioni derivate di swap (cosiddetto *upfront*), le operazioni di leasing finanziario stipulate dal 1° gennaio 2015, il residuo debito garantito dall'ente a seguito della definitiva escussione della garanzia. Inoltre, costituisce indebitamento il residuo debito garantito a seguito dell'escussione della garanzia per tre annualità consecutive, fermo restando il diritto di rivalsa nei confronti del debitore originario.

Sotto il profilo della copertura, il principio contabile generale della competenza finanziaria n. 16<sup>58</sup> contempla tra le spese di investimento, per le quali deve darsi atto della predisposizione di apposita copertura, anche le spese per l'acquisizione di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale, anche se non classificate al titolo terzo della spesa.

In applicazione della *golden rule* ribadita a livello costituzionale le amministrazioni sono obbligate ad effettuare un costante monitoraggio sul mantenimento del legame tra entrate derivanti dalla contrazione del debito e spese di investimento alle quali le stesse sono destinate nonché ad individuare, nei documenti di bilancio, la connessione tra l'indebitamento autorizzato e le spese di investimento previste.

Va sottolineato che, a tutela della legittimazione democratica *«indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»*, le leggi di approvazione del rendiconto devono necessariamente contenere *«a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto [legislativo 118 del 2011]; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri»* (Corte costituzionale, sentenza n. 49 del 2018).

---

La nozione di spese di investimento adottata appare anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, che faccia riferimento solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa: comprende infatti ad esempio i trasferimenti in conto capitale destinati alla realizzazione degli investimenti di altri enti pubblici (comma 18, lettera g), o gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio (comma 18, lettera i).

Parimenti, la nozione di "indebitamento" è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari.

Ciò posto, è chiaro come non si possa ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte." E anche "Le scelte espresse nei commi 17 e 18 dell'impugnato art. 3 non possono dirsi irragionevoli. Non può dirsi tale, in particolare, la scelta di escludere dalla nozione di spese di investimento le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorirne gli investimenti."

<sup>58</sup> All. n. 1 al D.Lgs. n. 118/2011.

In particolare, è l'interconnessione fra questi tre elementi che consente l'accountability, intesa come «strumento servente alla determinazione dei costi-benefici afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate», in cui il quadro pluriennale dell'indebitamento consente la giustiziabilità delle norme non solo rispetto ai vincoli europei, ma anche rispetto al principio dell'equità intergenerazionale.

Oltre ai limiti qualitativi, la normativa impone anche dei limiti quantitativi, anche alla luce del principio costituzionale di cui all'art. 97, c. 1 nel testo introdotto dall'art. 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che stabilisce che *“le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

Tale limite, in passato disciplinato dall'art. 10, c. 2, della legge 16 maggio 1970, n. 281, modificato dall'art. 8 c. 2, della legge 21 novembre 2011, n. 183, a seguito dell'abrogazione intervenuta con l'art. 77, lett. a) del D. Lgs. 118/2011, a decorrere dal 1 gennaio 2015 risulta regolamentato dall'art. 62 c. 6 del D. Lgs. 118/2011, che prevede che le regioni possano autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento, per capitale ed interessi, dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del Titolo *“Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”*, al netto di quelle della tipologia *“Tributi destinati al finanziamento della sanità”* ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa.<sup>59</sup> Ciò, fatto salvo, naturalmente, quanto previsto dal citato art. 10, c. 2 L. 281/70 modificato dall'art. 8, comma 2 bis, della legge n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011. La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve, inoltre, specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, oltre ai necessari mezzi di copertura.

---

<sup>59</sup> Tale principio trova riscontro nella legge regionale 29 novembre 2001, n. 39, art. 25, (rubricato *Ricorso all'indebitamento*): *“...omissis ...4. L'importo complessivo delle annualità di ammortamento a carico della Regione per l'indebitamento in estinzione nell'esercizio di riferimento non può superare il venti per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione, a condizione che i corrispondenti oneri trovino copertura nell'ambito delle previsioni del bilancio annuale e riscontro di copertura nelle previsioni del bilancio pluriennale, in corrispondenza degli esercizi di riferimento.”*

A tale proposito l'art. 11, comma 3, lett. d) del Decreto sull'armonizzazione contabile, tra l'altro, prevede l'allegazione al bilancio preventivo di un prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento.<sup>60</sup>

Secondo quanto stabilito al c. 7 *"In caso di superamento del limite di cui al comma 6, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato."*

Il medesimo articolo, al comma 2, subordina la contrazione di nuovo debito, all'approvazione, da parte del Consiglio regionale, dei rendiconti dei due esercizi precedenti e al comma 3 circoscrive l'effetto dell'autorizzazione all'indebitamento, contenuta nel bilancio e nell'assestamento, espressamente circoscritta al solo esercizio cui si riferiscono.

Il decreto legislativo n. 118/2011 e l'allegato principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria ridefiniscono anche le regole di imputazione e di iscrizione a bilancio delle entrate derivanti da ricorso al debito in coerenza in con il principio della competenza finanziaria potenziata.

Il già citato art. 62, al comma 4 infatti stabilisce che: *"4. Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale."*

Viene in questo modo superata la regola del sistema previgente per cui le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non riscosse, dovevano essere iscritte tra i residui attivi.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (all. 4/2 al D. Lgs 118/2011), al punto 3.18, precisa e ribadisce al riguardo che, nel rispetto del principio della competenza finanziaria, i correlati impegni relativi alle spese di investimento sono imputati all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. L'inerenza tra l'entrata accertata a

---

<sup>60</sup> Sul punto, si evidenzia che anche la legge regionale 29 novembre 2001, n. 39, art. 13 (rubricato Quadro generale riassuntivo e prospetti allegati), prevede un apposito prospetto. La norma in oggetto dispone, infatti: *"1. Il quadro generale riassuntivo del bilancio riporta, distintamente per titoli con riguardo all'entrata e per funzioni obiettivo con riguardo alla spesa, i totali riferiti ai residui presunti, agli stanziamenti di competenza e agli stanziamenti di cassa. 2. Fermo restando quanto previsto dal comma 7 dell'articolo 11 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112", al quadro generale riassuntivo sono allegati:*

*...omissis...*

*b) un quadro dimostrativo del rispetto del vincolo relativo all'indebitamento autorizzato;*

*...omissis...*

Si ritiene che tale adempimento risulti superato dall'adozione del prospetto di cui all'art. 11 del D.lgs 118/2011.

titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata è realizzata attraverso appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato.

In merito, il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, punto 3.11) precisa ulteriormente che l'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o di prestito obbligazionario ovvero, se prevista dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito e l'accertamento va imputato all'esercizio nel quale il relativo credito diventa esigibile. Tale meccanismo va attuato in correlazione al principio della competenza finanziaria potenziata, sicché, tenuto conto che le spese correlate alle entrate da prestiti vanno imputate all'esercizio nel quale scadono le sottostanti obbligazioni passive, il vincolo tra queste ultime e le prime si costituisce e viene mantenuto attraverso accantonamenti al fondo pluriennale vincolato, il cui saldo finanziario costituisce la copertura di tale spesa, come, in generale, di quelle imputate agli esercizi successivi.

Il modificato art. 40 del D. Lgs 118/2011 ha previsto il superamento del meccanismo dei c.d. "mutui a pareggio", collegandolo ad effettive esigenze di cassa. In merito, per una trattazione più approfondita dell'istituto, anche sotto il profilo delle ricadute sulla gestione finanziaria nell'esercizio in esame, si rinvia al paragrafo dedicato.

Occorre altresì evidenziare che dall'esercizio 2017 entrano a pieno titolo in vigore le disposizioni contenute nel capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che costituiscono un completamento della nuova disciplina diretta ad assicurare il principio del pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico degli enti territoriali anche attraverso la ulteriore definizione dei vincoli al ricorso all'indebitamento da parte di detti enti: l'art. 21, comma 3, della medesima legge ne prevede l'entrata in vigore *"a decorrere dal 1° gennaio 2016"*. Sul punto, come già evidenziato nel paragrafo relativo agli equilibri di bilancio, le Commissioni Bilancio delle due Camere, nell'indagine condotta congiuntamente, hanno affermato che l'applicazione delle disposizioni in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243/2012, dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Di conseguenza le norme in oggetto devono applicarsi dalla sessione di bilancio per il 2017.

### **3.1.2 Le poste contabili dell'indebitamento: raffronto tra bilancio di previsione e assestato**

Il comma 8 dell'art. 62, D. Lgs. n. 118/2011 prevede che: *“La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.”*.

Nel rispetto di tale disposizione, la legge regionale di approvazione del bilancio per l'esercizio 2017, nell'autorizzare il ricorso a mutui, all'art. 4, comma 7, per quanto attiene il rinnovo delle autorizzazioni a contrarre mutui e prestiti già autorizzati in anni precedenti, ha stabilito che *“1. In applicazione dell'articolo 40 comma 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni, è autorizzata nell'anno 2017 la contrazione di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento, per far fronte ad effettive esigenze di cassa, per l'importo di euro 1.612.969.540,87 (Titolo 6 - Tipologia 300), a copertura del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, sulla base del risultato presunto di amministrazione 2016 determinato nello stesso importo, da aggiornarsi con legge di assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 sulla base delle risultanze definitive del rendiconto 2016.”*

L'importo, perfettamente corrispondente a quanto già stabilito con la L.R. 13 dicembre 2016, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione 2016-2018), viene stabilito in conformità alle leggi vigenti, stabilendo altresì le condizioni di stipula del contratto (durata non superiore a trenta anni, tasso massimo pari al 5 per cento, nel caso di operazioni di indebitamento a tasso variabile, l'entità del tasso di cui al periodo precedente è riferita al tasso iniziale delle operazioni medesime al momento della stipula) e la modalità di contabilizzazione (il pagamento delle rate di ammortamento e degli eventuali interessi di preammortamento è garantito mediante l'iscrizione nel bilancio di previsione della Regione, per tutta la durata dell'operazione di indebitamento, delle somme occorrenti per l'effettuazione dei pagamenti) e di pagamento (in via sussidiaria la Giunta regionale potrà conferire, con ciascun atto di erogazione, mandato irrevocabile al Tesoriere a versare a favore degli istituti finanziatori le somme di cui al comma 3 alle scadenze stabilite, autorizzando lo stesso ad accantonare le somme necessarie in ogni esercizio finanziario, con precedenza su ogni altro pagamento e sul totale di tutte le entrate riscosse).

A tali risorse vanno sommati gli importi di cui all'art. 5 della medesima legge regionale, quali autorizzazione all'indebitamento per spese d'investimento specifiche, con il quale viene autorizzata la contrazione di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento, per l'importo complessivo di euro 86.048.000,00, di cui euro 35.188.000,00 nel 2017, euro 24.516.000,00 nel 2018 ed euro 26.344.000,00 nel 2019 (Titolo 6 - Tipologia 300). Medesime condizioni contrattuali, di contabilizzazione e di pagamento vengono dettate per questi importi.

Per il primo - e maggiormente consistente - importo, l'onere annuale relativo all'ammortamento ed all'eventuale pre-ammortamento, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali, è previsto in euro 86.620.480,25 e trova riscontro di copertura per gli esercizi 2018 e 2019 nella parte spesa del bilancio di previsione 2017-2019 (Missione 50 - Programmi 01 e 02).

Nel secondo caso, l'onere annuale relativo all'ammortamento ed all'eventuale pre-ammortamento, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali, è previsto in euro 1.889.683,22 per il 2018 e in euro 3.290.007,16 per il 2019, e trova riscontro di copertura per gli esercizi 2018 e 2019 nella parte spesa del bilancio di previsione 2017-2019 (Missione 50 - Programmi 01 e 02).

Nello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2017-2019, la Missione 50 ("debito pubblico") è composta dai capitoli elencati nella sottostante Tabella, ove sono riportati gli stanziamenti di competenza degli esercizi 2017-2018-2019, con il riferimento al relativo programma.

**Tabella 1 - Ammortamento nel bilancio di previsione (in euro)**

capitolo	descrizione capitolo	stanziamenti di competenza 2017	stanziamenti di competenza 2018	stanziamenti di competenza 2019
<b>Programma 5001 - quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari</b>				
086100	Interessi passivi su mutui contratti dalla regione per finanziamento di interventi diversi (artt. 25, 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	4.293.948,61	26.877.140,68	27.633.300,00
100771	Rimborso quota interesse prestiti obbligazionari (art. 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	13.994.000,00	38.554.377,06	40.990.992,05
101309	Flussi differenziali conseguenti alla stipulazione di strumenti finanziari derivati (art. 26, c. 6, l.r. 29/11/2001, n.39 - art. 41, l. 28/12/2001, n.448 - d.m. 01/12/2003, n.389)	9.841.696,07	9.130.138,25	8.267.683,94
<b>Totale programma 5001</b>		<b>28.129.644,68</b>	<b>74.561.655,99</b>	<b>76.891.906,18</b>
<b>Programma 5002 - quota capitale ammortamento mutui e prestiti obbligazionari</b>				
086600	Quote di capitale comprese nelle annualità di ammortamento di mutui per il finanziamento di interventi diversi (artt. 25, 26 L.R. 29/11/2001, n., 39)	6.368.090,67	28.652.480,34	29.166.482,81
100771	Rimborso quota capitale prestiti obbligazionari (art. 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	37.788.000,00	60.270.704,68	61.032.321,67
<b>Totale programma 5002</b>		<b>44.156.090,67</b>	<b>88.923.185,02</b>	<b>90.198.804,48</b>
<b>TOTALE MISSIONE 50</b>		<b>72.285.735,35</b>	<b>163.484.841,01</b>	<b>167.090.710,66</b>

Fonte: Dati del Bilancio di previsione pluriennale 2017-2019

La spesa prevista per il rimborso dei prestiti in sede previsionale ammonta dunque a 72.285.735,35 euro nel 2017, a 163.484.841,01 euro nell'esercizio 2018 ed a 167.090.710,66 euro nel 2019.

Tenuto conto del limite all'indebitamento calcolato sugli stanziamenti di entrata riferiti agli esercizi 2017 e 2018, il limite di cui all'art. 62, comma 6, del D. Lgs. n. 118/2011 risulta rispettato.

**Tabella 2 - Limiti all'indebitamento - bilancio di previsione (in euro)**

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	esercizio finanziario 2017	esercizio finanziario 2018	esercizio finanziario 2019
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	€ 9.869.340.502,78	€ 9.854.775.490,68	€ 9.854.775.490,68
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	€ 8.585.201.000,00	€ 8.585.201.000,00	€ 8.585.201.000,00
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	€ 1.284.139.502,78	€ 1.264.552.367,76	€ 1.264.207.649,79
SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI			
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	€ 256.827.900,56	€ 253.914.898,14	€ 253.914.898,14
E) Ammontare per mutui e prestiti autorizzati sino al 31/12/esercizio precedente	€ 180.148.851,42	177.666.649,05	173.740.789,88
F) ammontare rate per mutui autorizzati nell'esercizio in corso	0	0	0
G) ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	€ 5.198.882,02	€ 5.912.726,58	€ 5.912.726,61
H) ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	0	€ 88.510.163,47	89.910.487,41
I) contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	€ 8.211.529,33	€ 6.713.804,34	€ 2.943.804,33
L) ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento <sup>61</sup>	€ 89.306.639,62	€ 89.306.639,62	€ 89.306.639,62
M) ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento	€ 168.998.336,06	€ 77.845.803,00	€ 76.601.338,19

Fonte: dati del Bilancio di previsione pluriennale 2017-2019 - prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento per Regioni e Province autonome

Per quanto attiene la voce H) "ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame" il prospetto fa riferimento all'eventuale attivazione di indebitamento in forma flessibile, previsto in 5 mln di euro esigibili nel 2017, 15 mln di euro esigibili nel 2018 e 20 mln di euro esigibili nel 2019 per complessivi 40 mln di euro, la cui rata ammonterebbe a regime a euro 2.338.115,12, ampiamente sotto i limiti di indebitamento.

Le forme di finanziamento flessibili fanno riferimento a quanto previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria 4/2 che al punto 3.10 stabilisce: "Per mantenere il controllo dell'indebitamento netto dell'ente e per raggiungere al meglio gli obiettivi di finanza pubblica, è opportuno il ricorso a forme flessibili di indebitamento quali le aperture di credito e altre disponibili per l'ente, per garantire l'inerenza e la corrispondenza tra flussi di risorse

<sup>61</sup> Trattasi in particolare di rimborso prestiti in materia di sanità, ossia di finanziamenti regionali in materia sanità (L. 67/93 e L. 39/99) e "Fondo anticipazione di liquidità" (art. 3 DL 35/13)

*acquisite con il ricorso all'indebitamento e fabbisogni di spesa d'investimento. Ciò favorisce una migliore programmazione pluriennale delle opere pubbliche e della spesa d'investimento finanziata con l'indebitamento e un andamento sostenibile del medesimo, sia in termini di indebitamento netto annuale, sia di ammontare complessivo del debito in ammortamento (stock di debito), sempre nella garanzia della integrale copertura finanziaria degli interventi programmati e realizzati."*

Per quanto attiene i dati dell'assestamento, gli stessi subiscono una variazione, seppure non determinante ai fini del rispetto del vincolo.

Infatti l'art. 5 della L.R. 3 ottobre 2017, n. 35 stabilisce il rinnovo all'autorizzazione a contrarre prestiti nella forma di mutui per un importo pari ad euro 1.335.417.431,16; l'onere annuale relativo all'ammortamento è previsto in euro 71.715.240,93 (a fronte di euro 72.285.735,35 da bilancio di previsione).

**Tabella 3 - Limiti all'indebitamento - bilancio assestato (in euro)**

ENTRATE TRIBUTARIE NON VINCOLATE (esercizio finanziario), art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011	esercizio finanziario 2017	esercizio finanziario 2018	esercizio finanziario 2019
A) Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (Titolo I)	€ 10.029.215.133,34	€ 9.950.025.535,25	€ 9.950.025.535,25
B) Tributi destinati al finanziamento della sanità	€ 8.585.201.000,00	€ 8.585.201.000,00	€ 8.585.201.000,00
C) TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DELLA SANITA' (A - B)	€ 1.444.014.133,03	€ 1.364.824.535,25	€ 1.364.824.535,25
<b>SPESA ANNUALE PER RATE MUTUI/OBBLIGAZIONI</b>			
D) Livello massimo di spesa annuale (pari al 20% di C)	€ 288.802.826,61	€ 272.964.907,05	€ 272.964.907,05
E) Ammontare per mutui e prestiti autorizzati sino al 31/12/esercizio precedente	€ 185.084.519,86	180.416.945,11	175.729.468,94
F) ammontare rate per mutui autorizzati nell'esercizio in corso	0	0	0
G) ammontare rate relative a mutui e prestiti che costituiscono debito potenziale	€ 1.105.000,00	€ 0	€ 0
H) ammontare rate per mutui e prestiti autorizzati con la Legge in esame	0	€ 81.354.924,15	€ 91.505.248,09
I) contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento	€ 10.200.208,39	€ 8.702.483,40	€ 4.932.483,39
L) ammontare rate riguardanti debiti espressamente esclusi dai limiti di indebitamento <sup>62</sup>	€ 89.306.639,62	€ 89.306.639,62	€ 89.306.639,62
M) ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento	€ 202.120.154,75	€ 109.202.160,81	€ 99.969.313,03

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati dell'assestamento del Bilancio di previsione pluriennale 2017-2019- prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento per Regioni e Province autonome

### 3.1.3 Lo stato dell'indebitamento regionale

Al 31 dicembre 2017, l'indebitamento complessivo della Regione del Veneto risultante dal conto generale del patrimonio, evidenzia, su un totale di euro 10.043.395.967,86 di debito, una componente da finanziamento pari a euro 1.145.199.274,82. Si deve altresì tener conto che contribuisce a formare la prima delle cifre indicate l'importo di euro 1.493.566.894,64 relativo al totale delle anticipazioni di liquidità acquisite ai sensi del D.L. 35/2013, cifra depurata della quota di anticipazione rimborsata per il 2017, e pari ad euro 39.277.997,20.

<sup>62</sup> Trattasi in particolare di rimborso prestiti in materia di sanità, ossia di finanziamenti regionali in materia sanità (L. 67/93 e L. 39/99) e "Fondo anticipazione di liquidità" (art. 3 DL 35/13)

**Tabella 4 - Stato indebitamento (in euro)**

A	RESIDUI PASSIVI	€ 5.711.293.653,35
B	Debiti di finanziamento (comprendono mutuo ordinanza 2884/1998)	€ 1.074.815.727
C	Locazione finanziaria per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo Compartimentale FF. SS.	€ 35.586.928
D	Anticipazioni di liquidità D.L. 35/2013 <sup>63</sup>	€ 1.453.444.605
E	Debiti radiati	€ 82.441.976,52
F	Residui passivi c/c sanità (da non considerare <sup>64</sup> )	€ 25.745.899,37
G	TOTALE INDEBITAMENTO DA FINANZIAMENTO (B+C+D)	€ 2.563.847.260
H	acconti per alienazioni beni immobili	€ 60.000,00
I	saldo iva a debito	€ 159,96
L	TOTALE DEBITI (A+B+C+D-E+G+H+I)	€ 8.331.897.150,46

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

Come si evince dalle voci della Tabella 4 il totale dell'indebitamento da finanziamento a fine esercizio 2017, è pari a 2.563,85 mln di euro (riga G), di cui 1.074,82 mln di euro (al quale va aggiunto un importo pari a mln di euro 35,59 di debito residuo relativo ad un'operazione di leasing immobiliare)<sup>65</sup> riguardano i mutui e i prestiti obbligazionari e i restanti 1.453,44 mln di euro si riferiscono all'anticipazione di liquidità che la Regione del Veneto ha attivato ai sensi dell'art. 3 del D.L 35/2013, importo interamente a carico del bilancio regionale.

**Tabella 5 - Tipologie (in euro)**

MUTUI		OBBLIGAZIONI		ALTRO <sup>66</sup>		TOTALE DEBITO A CARICO DELLA REGIONE	
totale (a)	di cui sanità	totale (b)	di cui sanità	totale (c)	di cui sanità	Totale d = a+b+c	di cui sanità
439.200.727	196.715.101	635.615.000	0	1.489.031.533	1.453.444.605	<b>2.563.847.260</b>	1.650.159.706

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria. <sup>67</sup>

Dalla documentazione fornita dalla Regione a seguito di apposita richiesta istruttoria<sup>68</sup>, emerge altresì un importo totale pari euro 624.558.407 di mutui a carico dello Stato.

<sup>63</sup> Articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito con legge 6 giugno 2013, n. 64.

<sup>64</sup> Si tratta dei residui passivi c/ sanità che afferiscono ai capitoli 101718 e 101719: riferiti a partite di giro ininfluenti ai fini dello stato patrimoniale.

<sup>65</sup> Trattasi del leasing relativo a Grandi Stazioni del quali si tratterà più avanti.

<sup>66</sup> Sono comprese le anticipazioni di liquidità concesse ai sensi del D.L. n. 35/2013, erogate interamente per la sanità, e la locazione finanziaria per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo Compartimentale FF. SS." sito in Venezia - S. Lucia (art. 51, L.R. 3 febbraio 2006, n.2).

<sup>67</sup> Nota istruttoria prot. 4663 del 27 aprile 2018; risposta prot. 170781 del 9 maggio 2018 (protocollo C.d.C. n. 5006 del 9 maggio 2018).

<sup>68</sup> Vedi nota sopra

Prendendo in considerazione il debito a carico del bilancio regionale, contratto a copertura di spese di investimento, si era assistito, sin dal 2007, ad una tendenziale riduzione dello *stock* di debito, confermando un *trend* discendente evidenziato nella Tabella sottostante.

**Tabella 6 - Stock del debito a carico della Regione al 31 dicembre (anni 2007/2017)**

Anni	Importo
2007	1.437,50
2008	1.393,50
2009	1.355,80
2010	1.329,30
2011	1.281,70
2012	1.227,81
<b>2013<sup>69</sup></b>	<b>1.173,04</b>
<b>2014</b>	<b>1.194,68</b>
<b>2015</b>	<b>1.125,92</b>
<b>2016</b>	<b>1.145,20</b>
<b>2017</b>	<b>1.074,82</b>

(dati in milioni di euro)

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria.<sup>70</sup>

Nel dettaglio, per gli ultimi tre esercizi, il quadro complessivo della composizione del debito regionale risulta il seguente:

**Tabella 7 - Evoluzione debito a carico della Regione 2014-2016**

Anno	Mutui	Obbligazioni	Anticipazioni D.L. 35/2011	Totale debito a carico Regione
2015	415,16	710,76	1.532,85	2.658,77
2016	433,55	673,40	1.531,81	2.638,76
2017 <sup>71</sup>	439,20	671,21	1.453,44	2.563,85

(dati in milioni di euro)

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dalla Regione del Veneto<sup>72</sup>

<sup>69</sup> I dati dal 2013 non comprendono l'anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013.

<sup>70</sup> Nota istruttoria prot. 4663 del 27 aprile 2018; risposta prot. 170781 del 9 maggio 2018 (protocollo C.d.C. n. 5006 del 9 maggio 2018).

<sup>71</sup> La somma dei mutui e delle obbligazioni comprende per gli anni 2016 e 2017 anche gli oneri del finanziamento con contributi a carico dello Stato per l'ordinanza n. 2884/1998, che nel totale pesa con un importo pari a mln di euro 7,20 e l'importo relativo alla Locazione finanziaria per l'acquisto del compendio immobiliare denominato "Ex palazzo Compartmentale FF. SS." sito in Venezia - S. Lucia (art. 51, L.R. 03/02/2006, n.2), per un importo pari a mln di euro 38,24 per il 2016 e pari ad € 35,59 per il 2017.

<sup>72</sup> Per la fonte vedi nota 12.

Al fine di rendere omogenei i dati e consentire raffronti con i precedenti esercizi, è preso in considerazione il totale dell'indebitamento, tenuto conto anche della componente a carico dello Stato.

**Tabella 8 - Indebitamento complessivo (Regione e Stato) - Anni 2012-2017**

Anno	Totale complessivo	Di cui sanità
2013	2.861,70	1.513,60
2014	3.507,20	2.285,05
2015	3.390,25	2.227,12
2016	3.298,10	2.167,35
2017	3.188,41	2.105,65

(dati in milioni di euro)

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

Dal quadro sopra evidenziato, nel quinquennio considerato, tenendo conto del dato complessivo, emerge un *trend* caratterizzato da due fasi: una di crescita (fino al 2014), conseguenza del ricorso all'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 35/2013; l'altra, successiva, di costante diminuzione (dal 2014), conseguenza della riduzione dello *stock* complessivo di debito quale effetto congiunto di un minimo ricorso annuale all'indebitamento e della, seppur esigua, riduzione dell'ammontare dell'esposizione debitoria verso Cassa Depositi e Prestiti a seguito dell'ammortamento del prestito con la stessa contratto ai sensi del richiamato D.L. 35/2013.

La sottostante Tabella, descrive il quadro complessivo degli adempimenti legati all'indebitamento regionale e la tipologia dell'obbligazione prescelta, limitatamente ai debiti che ricadono sul bilancio regionale.

Lo *stock* di debito a fine esercizio 2017 corrisponde, in buona sostanza, alla quota capitale ancora non estinta di 24 prestiti: 20 mutui bancari (di cui 15 a tasso fisso e 5 a tasso variabile) e 4 prestiti obbligazionari a tasso variabile.

I capitoli di spesa correlati ai prestiti sono stati suddivisi, per una maggiore trasparenza del bilancio, a seconda dell'imputazione delle rate di ammortamento saldate nell'esercizio, per quota capitale e per interessi (vedi Tabella successiva n. 9).

Tabella 9 - Elenco (in euro)

Denominazione dei prestiti	Ragione sociale dell'Intermediario	Anno di stipula	Importo Originario	Termine	Tassi	Debito residuo al 31/12/2016	Quota capitale pagata nel 2017	Capitoli per quota capitale	Quota interessi pagata nel 2017	Capitoli per quota interessi	Rata pagata nel 2017	Debito residuo al 31/12/2017
Anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013												
Anticipazione di liquidità art. 3 DL 35/2013 (I)	Ministero dell'Economia e delle Finanze	2013	777.231.000	2043	3,059%	727.187.092	17.712.114	U101890	22.244.653	U101889	39.956.767	709.474.979
Anticipazione di liquidità art. 3 DL 35/2013 (II)	Ministero dell'Economia e delle Finanze	2014	810.249.000	2044	1,442%	766.379.802	22.410.176	U101890	11.051.197	U101889	33.461.373	743.969.626
<b>TOTALI</b>						1.493.566.895	40.122.290		33.295.850		73.418.140	1.453.444.605
Mutui bancari												
Calamità naturali (Ordinanza 2884/1998)	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (MEF)	1999	25.822.845	2019	4,600%	5.513.770	1.754.999	U086613	233.680	U086213	1.988.679	3.758.772
Ex Disavanzo Sanità 1991	Intesa Sanpaolo	2006*	46.060.877	2035	4,389%	35.826.928	1.240.368	U086605	1.558.982	U086105	2.799.350	34.586.559
Ex Ripiano Bilancio	Intesa Sanpaolo	2006*	40.420.002	2035	4,389%	31.439.360	1.088.466	U086600	1.368.060	U086100	2.456.526	30.350.894
Disavanzo Sanità 1997-98 (II)	Intesa Sanpaolo	2006*	95.265.298	2035	4,389%	74.098.957	2.565.389	U086618	3.224.360	U086108	5.789.749	71.533.568
Disavanzo Sanità 1997-98 (II)	Intesa Sanpaolo	2006*	83.546.268	2035	4,389%	64.983.697	2.249.808	U086618	2.827.716	U086108	5.077.525	62.733.889
Disavanzo ASL 1997/98	Intesa Sanpaolo	2006*	36.695.522	2036	4,425%	28.817.691	956.606	U086618	1.264.716	U086108	2.221.322	27.861.085
Calamità naturali (Ordinanza 3135)	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (MEF)	2002	15.673.911	2017	5,000%	1.443.376	1.443.376	U086620	54.349	U086220	1.497.725	0
Calamità Naturali (Ordinanza 3192) 1	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (MEF)	2003	17.171.782	2018	4,10%	2.936.003	1.438.216	U100258	105.784	U100255	1.544.000	1.497.787
Calamità Naturali (Ordinanza 3192) 2	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (MEF)	2003	20.964.254	2018	4,10%	3.584.434	1.755.853	U100259	129.147	U100256	1.885.000	1.828.581
Calamità Naturali (Ordinanza 3192) 3	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (MEF)	2003	3.792.473	2018	4,10%	648.431	317.637	U100260	23.363	U100257	341.000	330.794
Trasporto Pubblico Locale	Dexia Crediop	2004	12.377.000	2017	Euribor 6m +0,09%	1.050.812	.050.811,86	U101635	0	U101634	1.050.812	0
Bonifica Marghera	Dexia Crediop	2004	38.713.396	2023	4,5347%	17.181.652	2.136.977	U100373	755.182	U100372	2.892.159	15.044.675
Bonifica Mardimago e Ceregnano	Dexia Crediop	2004	691.311	2023	4,5347%	306.815	38.160	U100375	13.485	U100374	51.646	268.655
Trasporto Pubblico Locale - 3a Fase	Dexia Crediop	2004	24.849.014	2017	3,684%	2.357.465	2.357.465	U101635	65.335	U101634	2.422.800	-0
Trasporto Pubblico Locale - 3a Fase	Dexia Crediop	2004	34.934.450	2018	3,751%	6.168.870	3.027.129	U101635	203.271	U101634	3.230.400	3.141.741
Mutuo a pareggio	Intesa Sanpaolo	2006	150.000.000	2036	Euribor 6m + 0,0479%	115.467.040	4.129.333	U086600	0	U086100	4.129.333	111.337.707
Indebitamento 2016	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	2016	28.037.945	2041	TFE + 2%	41.729.107	-	U086600	-	U086100	-	28.037.945
Indebitamento 2016 - 1° erogazione	Cassa Depositi e Prestiti S.p.a	2017	13.163.536	30/06/2037	3,108%		329.088		197.743		526.831	12.834.448
Superstrada Pedemontana Veneta	Cassa Depositi e Prestiti S.p.a	2017	300.000	2049	TFE+2%	300.000.000		U103320		U103319		0
Indebitamento 2017	Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	2017	34.053.628	2040	TFE+1,570%	34.053.628						34.053.628
<b>TOTALI</b>			1.022.233.513			433.554.408	27.879.683		12.025.173		39.904.856	439.200.727
Prestiti obbligazionari												
Prestiti Obbligazionario del Regione Veneto 2003	(Banca Intesa-Caboto) Banca IMI	2006*	129.987.000	2036	Euribor 6m+0,06125% (protetto con collar)	109.965.000	2.772.000	U100770	0	U100771	2.772.000	107.193.000
Prestito Obbligazionario Regione del Veneto 2004	Depfa Bank	2004	250.000.000	2024	Euribor 6m +0,0473	136.000.000	17.000.000	U100770	0	U100771	17.000.000	119.000.000
Prestito Obbligazionario Regione del Veneto 2005	Depfa Bank	2006	200.000.000	2026	Euribor 6m +0,0229 (protetto con collar)	120.338.000	12.666.000	U100770	0	U100771	12.666.000	107.672.000
Emissione Internazionale 2006	(mercato) The Bank of New York	2006	350.000.000	2046	Euribor 6m + 0,12%	307.100.000	5.350.000	U100770	0	U100771	5.350.000	301.750.000
<b>TOTALI</b>			929.987.000			673.403.000	37.788.000				37.788.000	635.615.000
Totale complessivo												
<b>TOTALI</b>						2.600.524.303	105.789.972		45.321.023		151.110.995	2.528.260.332 <sup>73</sup>

(\*) ristrutturato

Fonte: dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito nota istruttoria prot. 4663 del 27 aprile 2018; risposta prot. 170781 del 9 maggio 2018 (protocollo C.d.C. n. 5006 del 9 maggio 2018).

<sup>73</sup> Gli importo non sono comprensivi della posta di cui al leasing immobiliare Grandi Stazioni

### 3.1.4 L'utilizzo dell'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013

Com'è noto, con il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni nella legge 6 giugno 2013 n. 64, il Legislatore ha introdotto misure urgenti e di carattere straordinario, originate dall'esigenza non rinviabile di assicurare un immediato sostegno finanziario al sistema delle imprese e dei soggetti che vantano crediti nei confronti della pubblica amministrazione; in particolare, ricordiamo l'articolo 3 comma 1, lettera a) del medesimo decreto legge ove si prevede la possibilità per le Regioni di accedere ad un'anticipazione di liquidità per il pagamento dei debiti sanitari cumulati al 31 dicembre 2012. Come già evidenziato nella precedente relazione di accompagnamento alla Parifica del rendiconto regionale del 2016<sup>74</sup>, la Regione del Veneto aveva fatto richiesta di anticipazione per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 degli Enti del servizio sanitario, in relazione agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

A tal proposito la Regione, nell'attuale relazione di accompagnamento al DDL di approvazione del rendiconto 2017, specifica quanto segue: “ - la Regione Veneto, seguendo i contenuti indicati nel Decreto Legge n. 35/2013, con la Legge regionale 1 agosto 2013, n. 21, ha dato attuazione, al fine di favorire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti degli Enti del Servizio Sanitario regionale, a quanto disposto dall'art. 3 del Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35, utilizzando la somma complessiva di 1.587 milioni di euro pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 (per 777 milioni di euro) e nel 2014 (per 810 milioni di euro);

- gli atti, sia legislativi che amministrativi, i provvedimenti, le modalità e le procedure messe in atto dalla Regione, sono state tutte preliminarmente verificate e validate dal Tavolo di verifica degli adempimenti istituito presso il Ministero dell'Economia e Finanze, di cui all'art. 12 dell'Intesa Stato - Regioni del 23.03.2005.”<sup>75</sup>.

In linea con il quadro normativo definito dal decreto legge 13 novembre 2015, n. 179<sup>76</sup>, poi confluito nell'art.1, commi 692-700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge di stabilità 2016),<sup>77</sup> la

<sup>74</sup> Vedasi in proposito il paragrafo 3.1.2.1 della Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica Rendiconto 2016 - Regione del Veneto

<sup>75</sup> D.D.L. Rendiconto generale dell'esercizio 2017 vol. I pag. 77.

<sup>76</sup> Sul punto vedasi quanto evidenziato in questa relazione nella parte dedicata agli equilibri di bilancio al paragrafo relativo al Fondo anticipazione di liquidità.

<sup>77</sup> Il quadro normativo risulta ulteriormente specificato da numerose sentenze della Corte costituzionale. Oltre alla fondamentale pronuncia n. 181/2015, in merito alla corretta contabilizzazione, si ricordano le più recenti sentenze n.6/2017 e *in terminis* n. 89/2017, che ribadiscono che l'anticipazione di liquidità non è una forma di indebitamento, non potendo generare una espansione della capacità di spesa dell'ente.

Regione del Veneto, con delibera della Giunta regionale n. 1853 del 10 dicembre 2015, ha in un primo tempo rideterminato il risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015 definito nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al Fondo anticipazioni di liquidità, per un importo di euro 1.571.298.729,65, pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014 (euro 1.587.480.000,00), al netto delle quote già rimborsate nel corso dell'esercizio 2014 (euro 16.181.270,35).<sup>78</sup>

Dal 2016 la Regione ha rappresentato anche contabilmente tali poste: esse però, in ottemperanza al descritto quadro normativo non possono e non devono incidere sui saldi di bilancio, non rappresentando un indebitamento vero e proprio con conseguente aumento della capacità di spesa.

Pertanto la Regione ha operato prevedendo in bilancio:

- una voce in Entrata che rileva il Fondo anticipazione di liquidità di euro 1.532.844.891,84, pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 (euro 777.231.000,00) e nel 2014 (euro 810.249.000,00), per un totale di euro 1.587.480.000,00 al netto delle quote già rimborsate (euro 54.635.108,16);

- due voci in Spesa, che pareggiano perfettamente la posta in Entrata:

- euro 39.277.997,20 quale quota di ripiano anticipazione pari al rimborso effettuato nell'esercizio 2016;

- euro 1.493.566.894,64 ricompresi nella voce "Rimborso prestiti", che costituisce il Fondo anticipazione liquidità (non impegnabile e non pagabile) pari alla quota ancora da rimborsare e che sarà la nuova quota accantonata del Risultato di amministrazione del 2017 da iscrivere nel Bilancio di previsione 2018.<sup>79</sup>

Per gli effetti delle suddette poste sul risultato di amministrazione si rinvia all'apposito paragrafo.

<sup>78</sup> In sede di rendiconto l'ammontare del fondo a seguito della decurtazione della quota annuale di ammortamento pari ad € 39.277.997,20 viene imputato al capitolo U 102603, per 1.493.566.894,64.

<sup>79</sup> A tale proposito, giova ricordare come il legislatore regionale, con l'art. 3 della L.R. 1 agosto 2013, n. 21, al comma 2 aveva stabilito le modalità di imputazione contabile della partita individuando le poste nello stato di previsione della spesa e le U.P.B. sulle quali grava per gli esercizi 2014 e 2015 il rimborso di detta anticipazione. Successivamente, con legge 27 aprile 2015 n. 6 recante "Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015" all'art. 69, veniva data copertura al Fondo anticipazione di liquidità di cui all'articolo 3 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35. Detta norma, è stata oggetto di impugnazione dal Governo innanzi alla Corte costituzionale con ricorso 72/2015. La Corte, con sentenza n. 242/2016 ha dichiarata la cessazione della materia del contendere in quanto il medesimo art. 69 risultava poi abrogato dall'art. 2, comma 1 della L.R. 9 ottobre 2015, n. 17; abrogazione considerata pienamente soddisfattiva delle ragioni del ricorrente atteso che le disposizioni contenute nel richiamato articolo 69 non hanno avuto, medio tempore, effettiva applicazione.

### 3.1.5 Il rispetto dei limiti quantitativi all'indebitamento nell'anno 2017 da parte della Regione del Veneto

Secondo l'art. 62, comma 6, del D.Lgs. n. 118/2011: *“Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*.

Tale disposizione normativa trova riscontro nell'art. 25, comma 4, della L.R. 39/2001, che dispone: *“L'importo complessivo delle annualità di ammortamento a carico della Regione per l'indebitamento in estinzione nell'esercizio di riferimento non può superare il venti per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione, a condizione che i corrispondenti oneri trovino copertura nell'ambito delle previsioni del bilancio annuale e riscontro di copertura nelle previsioni del bilancio pluriennale, in corrispondenza degli esercizi di riferimento”*.

La seguente Tabella, in relazione all'osservanza del limite quantitativo all'indebitamento, riporta il quadro complessivo risultante dal rendiconto 2017 e dai dati forniti dalla Regione a seguito di specifica richiesta istruttoria<sup>80</sup>:

<sup>80</sup> nota istruttoria prot. 4663 del 27 aprile 2018; risposta prot. 170781 del 9 maggio 2018 (protocollo C.d.C. n. 5006 del 9 maggio 2018).

**Tabella 10 – Limiti indebitamento rendiconto (in euro)**

	Quota capitale e quota interesse dei mutui in ammortamento	Entrate
A) Entrata titolo I		9.763.898.305,33
B) Assegnazione statale a valere sul fondo nazionale per il concorso finanziario dello stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario (art. 1, c. 301, l. 24/12/2012, n.228)		395.953.527,80
C) TOTALE		10.159.851.833,13
D) Entrate titolo I vincolate		8.544.254.904,85
E) ammontare del titolo I dell'entrata su cui calcolare l'indebitamento (entrate tributarie nette C-D).		1.615.596.928,28
F) rata massima destinabile ad ammortamento di mutui (20% del titolo I depurato)	323.119.385,66	
G) totale mutui e altre forme di indebitamento in ammortamento (annualità)	62.942.309	
H) totale mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con il bilancio d'esercizio	34.053.627,68 <sup>81</sup>	
I) somma disponibile per ammortamento nuovi mutui	226.123.448,98	

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria.<sup>82</sup>

Le entrate non vincolate sono date dalla differenza tra la totalità delle entrate tributarie accertate di cui al Titolo I e le entrate tributarie accertate vincolate, costituite dalle seguenti voci che, del tutto o in parte, sono vincolate per la copertura delle spese sanitarie:

- tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;
- tasse di abilitazione all'esercizio professionale e per il diritto allo studio universitario;
- tasse di concessione regionale in materia venatoria e di pesca;
- fabbisogno finanziario del servizio sanitario riconosciuto in sede di riparto e relativo alle entrate per IRAP, addizionale regionale IRPEF e compartecipazione al gettito dell'IVA.

Nella successiva Tabella si descrive il quadro dell'importo complessivo della spesa annuale per rate mutui/obbligazioni ai sensi dell'art. 62, c. 6 del D.Lgs. 118/2011, fornito dalla Regione. Si sottolinea che viene ricompreso il corrispettivo per i canoni della locazione finanziaria "Ex Palazzo compartimentale FF.SS." in applicazione delle osservazioni già formulate da questa Corte in occasione dei precedenti giudizi di parifica.

Viene altresì ricompreso l'importo del c.d. "indebitamento occulto", rilevato da questa Sezione con la parifica dell'esercizio 2015 ed inserito nel conteggio sin dall'esercizio 2016.<sup>83</sup>

<sup>81</sup> Cfr più avanti nel paragrafo dedicato ai mutui a pareggio.

<sup>82</sup> Vedi nota 25.

<sup>83</sup> "Deve rilevarsi, altresì, che, come previsto dall'ultimo capoverso del comma 6 dell'art. 62, D. Lgs. n. 118/2011, secondo cui "Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi

**Tabella 11**  
**Spesa annuale per rate mutui/obbligazioni art. 62, c. 6 del D.lgs. 118/2011 compresa**  
**locazione finanziaria "ex Palazzo compartimentale FF.SS." (in euro)**

Parte	Capitolo	Descrizione	Pagamenti totali
U	086100	interessi passivi su mutui contratti dalla regione per finanziamento di interventi diversi (artt. 25, 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	1.565.802,57
U	086105	interessi passivi su mutui contratti dalla regione a parziale ripiano del disavanzo 1991 delle u.l.s. (l. 18/03/1993, n.67)	1.558.981,63
U	086108	interessi passivi su mutui contratti dalla regione a parziale ripiano dei disavanzi delle u.l.s.s. (l.r. 12/02/2004, n.3)	7.316.792,51
U	086213	interessi passivi sui mutui contratti dalla regione per fronteggiare i danni conseguenti ad eventi alluvionali e dissesti idrogeologici verificatisi dal 5 al 9/10/98 (ordinanza ministeriale 30/11/1998, n.2884)	233.680,41
U	086220	interessi passivi sul mutuo contratto dalla regione per il proseguimento degli interventi di superamento dell'emergenza a seguito degli eventi alluvionali e dissesti idrogeologici verificatisi nel mese di ottobre 2000 (ordinanza ministeriale 10/05/2001, n 3135)	54.349,34
U	100255	interessi passivi sul mutuo contratto dalla regione per gli interventi urgenti per il superamento dell'emergenza verificatasi a seguito degli eventi alluvionali dell'anno 2000 - 1° limite (ordinanza ministeriale 28/03/2002, n.3192)	105.783,99
U	100256	interessi passivi sul mutuo contratto dalla regione per gli interventi urgenti per il superamento dell'emergenza verificatasi a seguito degli eventi alluvionali dell'anno 2000 - 2° limite (ordinanza ministeriale 28/03/2002, n.3192)	129.146,91
U	100257	interessi passivi sul mutuo contratto dalla regione per gli interventi urgenti per il superamento dell'emergenza verificatasi a seguito degli eventi alluvionali dell'anno 2000 - 3° limite (ordinanza ministeriale 28/03/2002, n.3192)	23.362,91
U	100372	interessi passivi su mutui per l'attivazione dei finanziamenti previsti dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale relativo al sito di Porto Marghera (d.m. 18/09/2001, n.468)	755.181,54
U	100374	interessi passivi su mutui per il finanziamento previsto dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale relativo ai siti di Mardimago e Ceregnano (d.m. 18/09/2001, n.468)	13.485,37
U	100771	rimborso quota interesse prestiti obbligazionari (art. 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	0
U	100980	canone di locazione finanziaria ed oneri accessori 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)	3.208.873,87
U	101634	integrazione regionale della quota interessi per rimborso mutui contratti dallo stato per finanziare investimenti nel settore del trasporto pubblico locale (art. 2, c. 5, l. 18/06/1998, n.194 - art. 54, c. 1, l. 23/12/1999, n.488 - art. 144, c. 1, l. 23/12/2000, n. 388, art. 13 c. 2, L 1/8/2002, n. 166)	268.606,03
U	101889	interessi passivi per le anticipazioni di liquidità dallo stato a valere sul "fondo anticipazione di liquidità di cui all' art. 3 del d.l. n. 35 del 2013" (art. 3, d.l. 08/04/2013, n.35 - l.r. 01/08/2013, n.21 - art. 21, l.r. 02/04/2014, n.11)	33.295.849,90
U	086600	quote di capitale comprese nelle annualità di ammortamento di mutui per il finanziamento di interventi diversi (artt. 25, 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	5.546.887,57

vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito" ...omissis...Non si è tenuto conto, invece, dei capitoli dai quali provengono flussi finanziari verso due partecipate, valutati da questa Sezione come afferenti alle presunte fattispecie di indebitamento occulto, ossia i capitoli:

- U101121 ("Interventi per l'acquisto di nuovo materiale rotabile ferroviario (art. 86, L.R. 27/02/2008, n. 1)", in relazione al quale è stata indicata una spesa, nel 2015, di euro 5.404.688;

- U100906 ("Agevolazioni regionali a sostegno degli investimenti produttivi e della ricerca delle PMI venete (art. 7, L.R. 19/02/2007, n. 2 - art. 13, L.R. 12/01/2009, n. 1)", in relazione al quale risulta una spesa, sempre nel 2015, di euro 1.042.762." Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2015, pag. 199 e ss.

Parte	Capitolo	Descrizione	Pagamenti totali
U	086605	quota capitale per rimborso mutui contratti dalla regione a parziale ripiano del disavanzo 1991 delle u.l.s.s. (l. 18/03/1993, n.67)	1.240.368,29
U	086613	quota capitale per rimborso mutui contratti dalla regione per fronteggiare i danni conseguenti ad eventi alluvionali e dissesti idrogeologici verificatisi dal 5 al 9/10/1998 (ordinanza ministeriale 30/11/1998, n.2884)	1.754.998,65
U	086618	quota capitale per rimborso mutui contratti dalla regione a parziale ripiano dei disavanzi delle u.l.s.s. (l.r. 12/02/2004, n.3)	5.771.803,05
U	086620	quota capitale per rimborso mutuo contratto dalla regione per il proseguimento degli interventi di superamento dell'emergenza a seguito degli eventi alluvionali e dissesti idrogeologici verificatisi nel mese di ottobre 2000 (ordinanza ministeriale 10/05/2001, n.3135)	1.443.375,66
U	100258	quota capitale per il rimborso mutuo contratto dalla regione per gli interventi urgenti per il superamento dell'emergenza verificatasi a seguito degli eventi alluvionali dell'anno 2000 - i° limite (ordinanza ministeriale 28/03/2002, n.3192)	1.438.216,01
U	100259	quota capitale per il rimborso mutuo contratto dalla regione per gli interventi urgenti per il superamento dell'emergenza verificatasi a seguito degli eventi alluvionali dell'anno 2000 - ii° limite (ordinanza ministeriale 28/03/2002, n.3192)	1.755.853,09
U	100260	quota capitale per il rimborso mutuo contratto dalla regione per gli interventi urgenti per il superamento dell'emergenza verificatasi a seguito degli eventi alluvionali dell'anno 2000 - iii° limite (ordinanza ministeriale 28/03/2002, n.3192)	317.637,09
U	100373	quota capitale su mutui per l'attivazione dei finanziamenti previsti dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale relativo al sito di Porto Marghera (d.m. 18/09/2001, n.468)	2.136.977,08
U	100375	quota capitale su mutui per il finanziamento previsto dal programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale relativo ai siti di Mardimago e Ceregnano (d.m. 18/09/2001, n.468)	38.160,32
U	100770	rimborso quota capitale prestiti obbligazionari (art. 26, l.r. 29/11/2001, n.39)	37.788.000,00
U	101635	integrazione regionale della quota capitale per rimborso mutui contratti dallo stato per finanziare investimenti nel settore del trasporto pubblico locale (art. 2, c. 5, l. 18/06/1998, n.194 - art. 54, c. 1, l. 23/12/1999, n.488 - art. 144, c. 1, l. 23/12/2000, n.388 - art. 13, c. 2, l. 01/08/2002, n.166)	6.435.405,81
U	101890	rimborso delle anticipazioni di liquidità dallo stato a valere sul "fondo anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013" (art. 3, d.l. 08/04/2013, n.35 - l.r. 01/08/2013, n.21 - art. 21, l.r. 02/04/2014, n.11)	40.122.289,72
<b>Totale Mutui, Prestiti e Locazione finanziaria "Ex Palazzo Compartimentale FF.SS."</b>			<b>154.319.869,32</b>
<b>Ex "Indebitamento Occulto"<sup>84</sup></b>			
U	100906	agevolazioni regionali a sostegno degli investimenti produttivi e della ricerca delle pmi venete (art. 7, l.r. 19/02/2007, n.2 - art. 13, l.r. 12/01/2009, n.1)	63.476,87
U	101121	interventi per l'acquisto di nuovo materiale rotabile ferroviario (art. 86, l.r. 27/02/2008, n.1)	6.960.255,87
<b>Totale</b>			<b>7.023.732,74</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Vedi nota 28.

<sup>85</sup> Vedi nota 25.

A detti importi la Regione ha sommato ulteriori accantonamenti denominati "per spese potenziali", che non configurano indebitamento in senso proprio.

**Tabella 12 - Accantonamenti per spese potenziali (in euro)**

Parte	Capitolo	Descrizione	Risorse accantonate al 31/12/2017 (rendiconto 2017)
U	102302	fondo rischi per escussione garanzie (art. 46 c. 3 D.Lgs. 118/2011) <sup>86</sup>	0,00
U	088300	fondo regionale di garanzia per la concessione di fidejussioni su operazioni di credito (art. 25, L.R. 10/09/1982, n. 48) <sup>87</sup>	1.105.000,00

<b>Totale Accantonamenti per spese potenziali</b>	<b>1.105.000,00</b>
<b>Totale Mutui, Prestiti e Locazione finanziaria "Ex Palazzo Compartimentale FF.SS."</b>	<b>154.319.869,32</b>
<b>Totale Ex "Indebitamento Occulto"</b>	<b>7.023.732,74</b>
<b>TOTALE</b>	<b>162.448.602,06</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Testo art. 46 c. 3. È data facoltà alle regioni di stanziare nella missione "Fondi e accantonamenti", all'interno del programma "Altri fondi", ulteriori accantonamenti riguardanti passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare e pagare. A fine esercizio, le relative economie di bilancio confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili ai sensi di quanto previsto dall'art. 42, comma 3. Quando si accerta che la spesa potenziale non può più verificarsi, la corrispondente quota del risultato di amministrazione è liberata dal vincolo.

<sup>87</sup> Testo art. 25 - (Fidejussione regionale su operazioni di credito agrario agevolato).

La Regione è autorizzata a prestare la propria garanzia fidejussoria su operazioni di credito agrario e peschereccio - fruenti o meno del concorso pubblico nel pagamento degli interessi - a favore di imprenditori agricoli singoli e associati, cooperative agricole e della pesca, loro consorzi e associazioni di produttori che non siano in grado di prestare agli Istituti ed Enti di credito adeguate garanzie; la fidejussione può essere prestata anche per operazioni di credito ordinario, di durata non superiore ai dodici mesi, poste in essere dai medesimi soggetti per far fronte alle proprie necessità di gestione.

In ogni caso, la garanzia di cui al presente articolo, non può essere concessa a società di capitali, qualunque sia la natura dei soci azionisti.

La garanzia prestata a norma del presente articolo interviene a copertura della perdita complessiva che l'Istituto o Ente finanziatore dimostri di aver sofferto dopo aver esperito tutte le procedure di riscossione sui beni posti a garanzia della operazione assistita da fidejussione. Sul presupposto dello stato di insolvenza, della messa in liquidazione coatta amministrativa o di altra procedura concorsuale o della grave e reiterata inadempienza del soggetto garantito e qualora ne possa derivare un vantaggio economico alla Regione o all'ente prestatore della fidejussione, la Giunta regionale può procedere alla definizione delle posizioni di debito derivanti dalle garanzie prestate prima dell'avvenuto esperimento delle procedure di riscossione sugli altri beni posti a garanzia delle operazioni oggetto di fidejussione.

Le spese relative e conseguenti alla prestazione della garanzia fidejussoria sono obbligatorie ai sensi e per gli effetti dell'art. 40 del rd 18 novembre 1923, n. 2440, nonché dell'art. 12 della legge 19 maggio 1976, n. 335.

La concessione della garanzia fidejussoria è disposta con atto del Consiglio regionale.

Alla copertura finanziaria degli eventuali oneri derivanti dalla garanzia fidejussoria regionale si fa fronte mediante l'istituzione di apposito capitolo di spesa del bilancio per l'esercizio finanziario 1982, dotato di uno stanziamento annuo di L. 50.000.000 e integrato, se necessario con prelievo dal fondo di riserva per le spese obbligatorie del bilancio medesimo, da attuarsi con atto deliberativo della Giunta regionale.

La funzione di prestazione della garanzia fidejussoria nei termini previsti dai precedenti commi del presente articolo è esercitata per delega della Regione dall'Esav, Ente di sviluppo agricolo del Veneto, secondo le modalità e nei limiti stabiliti annualmente dal Consiglio regionale, con la legge di bilancio contestualmente all'approvazione del bilancio dell'Esav con conseguente non applicazione del quarto comma che precede.

Gli atti amministrativi dell'Esav di concessione della fidejussione di cui al presente articolo impegnano direttamente la Regione, senza ulteriori adempimenti amministrativi da parte di quest'ultima. Gli oneri discendenti dalle fidejussioni concesse dall'Esav a norma del presente articolo fanno carico al fondo di garanzia istituito sul bilancio regionale a norma del quinto comma del presente articolo (cap. 01089).

La garanzia fidejussoria regionale non è cumulabile con quella prevista dal fondo interbancario di garanzia di cui all'art. 36 della legge 2/6/1961, n. 454 successive modifiche e integrazioni.

<sup>88</sup> Vedi nota 25.

Infine i seguenti importi risultano esclusi dal calcolo:

**Tabella 13 - Importo escluso dalla Regione dal calcolo (in euro)**

Importo totale escluso dalla Regione dal calcolo:		99.506.293,47
di cui:		
Descrizione	Motivazione	
• rimborso prestiti in materia di protezione civile, trasporti e tutela ambientale	Finanziamenti con contributo a carico dello Stato	10.200.208,37
• rimborso prestiti in materia di sanità	Finanziamenti regionali in materia sanità (L. 67/93 e L. 39/99) e "Fondo anticipazione di liquidità" (art. 3 DL 35/13)	89.306.085,10

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto a seguito di specifica richiesta istruttoria.<sup>89</sup>

Il quadro finale risulta pertanto il seguente:

**Tabella 14 - Importo complessivo (in euro)**

Totale "Mutui, Prestiti, Locazione finanziaria "Ex Palazzo Compartimentale FF.SS." + Ex "Indebitamento Occulto" + Accantonamenti:	+	162.448.602,06
• importo totale escluso dalla Regione dal calcolo	-	99.506.293,47
• importo effettivo mutui e prestiti per limite di indebitamento	=	62.942.308,59

Fonte: Regione del Veneto<sup>90</sup>

Dal risultato complessivo viene espunto il capitolo U101309, il quale non rientra nel conteggio del "Totale mutui e prestiti" in quanto, ai sensi della Circolare MEF - Dipartimento del Tesoro del 22 giugno 2007, gli strumenti derivati non sono configurabili come operazioni di indebitamento.

Di quest'ultimo argomento si tratterà più avanti, al capitolo successivo.

In ordine alla corretta contabilizzazione della posta di spesa per canone di locazione finanziaria relativa all'immobile Ex Palazzo compartimentale FF.SS., non parificata in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2016, nonostante le assicurazioni di avvenuto superamento della criticità, (ricevute con la nota prot. 170781 del 9 maggio 2018, protocollo C.d.C. n. 5006 del 9 maggio 2018), secondo cui "la Regione già dal 2016 considera

<sup>89</sup> Vedi nota 25.

<sup>90</sup> Vedasi nota 12.

*tale posta tra i debiti di finanziamento e nel calcolo del residuo debito*", si è resa necessaria da parte della Sezione una specifica verifica.

Emerge dalla documentazione in atti, infatti, nonostante tale dichiarazione da parte della Regione, che ,per quanto riguarda l'allocazione in bilancio, solo a partire dall'esercizio 2018, sono stati istituiti (con L.R. 47 del 29 dicembre 2017 e con successivo decreto della Segreteria Generale della Programmazione n. 1 del 11 gennaio 2018) i capitoli 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)" e 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 febbraio 2006, n. 2)".

La criticità non risulta quindi superata anche per l'esercizio 2017, e sembrerebbe trovare soluzione solo a partire dall'esercizio 2018, dal momento che solamente con DDR n. 53 del 19/02/2018 della Direzione acquisti aa.gg. e patrimonio sono state disposte le nuove registrazioni contabili sui capitoli sopraccitati, contestualmente alla eliminazione delle registrazioni sul capitolo 100980. Come ammesso in sede di contraddittorio dall'Amministrazione regionale il mancato adeguamento della contabilizzazione delle poste in esame deriva dal fatto che il rilievo della Sezione è avvenuto in corso di esercizio, a cui la Regione Veneto non ha potuto adeguarsi tempestivamente.

### **3.1.6 Debito autorizzato e non contratto - I c.d. "mutui a pareggio"**

L'istituto dei "mutui a pareggio" merita un'attenta considerazione.

Come ampiamente riferito in sede di analisi del risultato di amministrazione, al netto del disavanzo coincidente con l'onere restitutorio discendente dalla contrazione delle anticipazioni di liquidità ex artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013, la parte più rilevante (e problematica) del disavanzo gravante sul bilancio regionale è costituita dal residuo disavanzo derivante dal ricorso all'istituto del mutuo autorizzato e non contratto a copertura di spese di investimento<sup>91</sup>.

La non piena conformità dell'istituto in oggetto con il principio della salvaguardia degli equilibri di bilancio risulta oggi definitivamente sancita dalla legge n. 243/2012, legge ad

---

<sup>91</sup> Per un'ampia ricostruzione dell'istituto vd. Corte dei conti, sezione delle Autonomie, delib. n.20/SEZAUT/2013/FRG, di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2011 e 2012, pag. 77, e delib. n. 21 di approvazione della relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, pagg.635-640.

efficacia rinforzata che ha attuato nell'ordinamento il principio costituzionale del pareggio di bilancio, nonché dalle stringenti regole contabili poste dal D.Lgs. n. 118/2011 a relativa tutela, tanto in sede di costruzione e redazione del bilancio di previsione, secondo il chiaro dettato normativo dell'articolo 40, 1 e 2 comma, quanto in sede di determinazione delle risultanze finali della gestione, allorché le stesse coincidano con un risultato in disavanzo, che il nuovo articolo 42, comma 12, impone di ripianare. Pare opportuno, per ragioni di chiarezza espositiva, procedere a un rapido *excursus* della materia.

### 3.1.6.1 Il quadro normativo

Già nella fondamentale legge n. 5 agosto 1978, n. 468 - *"Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio"* - il principio della necessaria copertura della spesa introduceva, per le spese di investimento, la previsione del ricorso all'indebitamento quale mezzo di copertura *"eterofinanziata"* rispetto alle risorse proprie dei bilanci pubblici in relazione, appunto, alla natura della spesa, destinata a consentire la realizzazione e l'acquisizione alla persona giuridica pubblica di beni ad efficacia durevole.

Nell'ordinamento regionale, in epoca antecedente l'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, le disposizioni in materia di contrazione di mutui ed altre forme di indebitamento per le Regioni a statuto ordinario erano contenute all'articolo 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281 e all'articolo 23 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, nonché nelle relative discipline di fonte regionale.

L'istituto del mutuo a pareggio è stato introdotto dal legislatore nazionale già con l'art. 4 comma 2 della legge quadro di contabilità n. 335/1976 e poi riconfermato, nella nuova stesura dei principi contabili per le regioni, dall'art. 5 comma 2 del D.Lgs. 76/2000. La regione Veneto ha recepito tale normativa nazionale dapprima con l'art. 22 comma 2 della L.R. 72/1977 e poi con l'art. 25 comma 2 della L.R. 39/2001.

Il citato art. 4 c. 2 della l. 335/1976 recitava: *"Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno (stanziamenti di competenza) può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui la cui stipulazione venga autorizzata con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui al successivo articolo 22."*

In particolare, era previsto per le Regioni, ai sensi dell'ormai abrogato art. 5, comma 2, del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76, che il totale delle spese di cui si autorizzava l'impegno potesse

essere superiore al totale delle entrate che si prevedeva di accertare, purché il relativo disavanzo fosse coperto da mutui autorizzati con legge.

Questa facoltà, estesa sino a tutto il 2015 dallo stesso D.Lgs. n. 118/2011, all'articolo 40, comma 1, consentiva, sul piano contabile, l'assunzione di impegni di spesa in conto capitale anche se il relativo mutuo posto a copertura non fosse stato contratto.

La regione Veneto recepiva la norma dell'art. 5 c. 2 del d.Lgs. 76/2000 all'art. 14 comma 1 della LR 39/2001 disponendo: *"1. Nel bilancio di previsione annuale: a) il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo saldo negativo sia coperto da mutui o da prestiti obbligazionari;"*.

La norma, in sostanza, disciplina la facoltà, per la Regione, di coprire con legge lo sbilanciamento a preventivo della gestione di competenza, mediante l'autorizzazione a contrarre mutui o prestiti obbligazionari finalizzati a coprire la prevista insufficienza delle entrate "ordinarie", con esclusione, dunque, del disavanzo generato dalla gestione dei residui. Naturalmente l'autorizzazione dei prestiti doveva trovare corrispondenza in spesa in un ammontare almeno pari di spese di investimento, in virtù di quanto disposto in origine dall'art. 10 comma 1 della L. 281/1970: *"Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione."* e più recentemente dal 2001 dall'art. 119 comma 5 della Costituzione.

La genesi dell'istituto del mutuo a pareggio con contrazione differibile agli esercizi successivi sembra peraltro risalire a una serie molteplice di fattori, in estrema sintesi, riconducibili: a) alla possibilità di assicurare alle Regioni, come per lo Stato, margini di manovra non ordinari nel comporre l'equilibrio annuale, nell'ottica del sostegno della spesa per l'accrescimento delle dotazioni patrimoniali del territorio; b) alla opportunità di assicurare la corrispondenza tra tempi di materiale realizzazione degli investimenti, caratterizzate da lento grado di realizzo e liquidabilità, e tempi di acquisizione delle corrispondenti risorse finanziarie dagli istituti di credito; c) al conseguente risparmio di oneri per il servizio del debito (in termini di rata per capitale ed interessi) derivanti dal rinvio della decorrenza del piano di ammortamento; d) alla possibilità di definire a consuntivo una esposizione debitoria inferiore a quella potenzialmente attivabile per effetto

delle autorizzazioni di legge, nella misura in cui la gestione del bilancio avesse dimostrato a consuntivo di aver realizzato risparmi (maggiori accertamenti o economie di spesa) a tal fine finalizzabili.

Peraltro, alcune Regioni già in attuazione della Legge nazionale cornice di contabilità n. 335/1976, autorizzavano la copertura del disavanzo registrato a fine esercizio con nuovi mutui e prestiti, unicamente *“nell’esercizio nel quale si applica il saldo medesimo, limitatamente alla quota determinata dalla mancata contrazione di mutui e prestiti, in raffronto al totale degli impegni assunti per spese di investimento afferenti ulteriori programmi di sviluppo, alle quali i mutui e prestiti erano destinati.”*. (art. 81 della L.R. Toscana n. 28/1977).

### **3.1.6.2 La condizione delle esigenze di cassa per l’effettiva assunzione di mutui**

Tutte le regioni, nelle loro leggi regionali di contabilità, hanno poi condizionato la stipula dei mutui all’insorgere di effettive esigenze di cassa. Ciò comportava che gli impegni in conto capitale assunti in disavanzo – in caso di mancata contrazione del mutuo – potevano essere pagati anche con le risorse disponibili nella cassa indistinta man mano che maturavano le obbligazioni, senza necessariamente acquisire la liquidità connessa al mutuo, rinviando l’effettiva contrazione al subentrare di criticità di cassa.

La prassi di non contrarre o contrarre parzialmente i cc.dd. *“mutui a pareggio”*, si fondava sulle disposizioni di contabilità di fonte regionale, che subordinavano *“l’effettivo tiraggio di cassa”* alla riscontrata sussistenza di reali esigenze di cassa, era stata oggetto di attenzione da parte della dottrina che l’aveva ritenuta elemento di buona amministrazione.

È sulla base di questi principi che la Regione Veneto con l’art. 26 comma 5 della L.R. 39/2001 (comma poi abrogato dall’art. 8 comma 10 L.R. 8/2016), ha contemplato espressamente la facoltà di rinviare la materiale contrazione dei prestiti all’insorgere di conclamate carenze di liquidità,

Proprio la tematica della onerosità dell’assunzione immediata dei mutui autorizzati e non contratti e, di converso, l’osservanza del principio di economicità invocabile per il rinvio dello stesso in relazione all’andamento della gestione di cassa, è stata oggetto di particolare approfondimento dalla Sezione delle Autonomie, già con la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2008-2009, approvata con deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG (pag. 25 e ss.) ove si è rilevato che *“la prassi di non contrarre*

*parzialmente i finanziamenti "a pareggio" deriva dall'osservanza stretta delle norme inserite nella maggior parte delle leggi di contabilità regionale che subordinano l'effettiva contrazione dei finanziamenti all'esistenza di reali esigenze di cassa, norme queste che rispondono anche ad elementari, quanto ovvii, principi di sana gestione finanziaria: aumentare, pur se consentito dai diversi vincoli legislativi, l'esposizione debitoria dell'ente in presenza di una sufficiente dotazione di cassa imporrebbe inutili e dannosi oneri per il servizio del debito."*

### **3.1.6.3 Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto**

E' opportuno osservare che il sistema normativo descritto - ed il connesso regime contabile - pur formalmente assicurando l'osservanza del principio della copertura della spesa, attraverso la previsione della relativa entrata, di fatto non prevedeva istituti contabili in grado di garantire la perdurante correlazione tra la posta in entrata e la spesa programmata, il cui procedimento, peraltro, seguiva le consuete fasi dell'impegno e del pagamento, ove - *medio tempore* - la spesa stessa fosse progredita fino all'esigibilità.

In sostanza, il sistema non contemplava la conservazione di residui attivi da mero stanziamento, stabilendo che solo le entrate da operazioni di indebitamento "*perfegionate*", ovvero a seguito di contrazione del mutuo, pur se non materialmente rimosse, dovessero iscriversi in bilancio, al termine dell'esercizio, tra i residui attivi.

Per converso, la mancata contrazione determinava essa stessa la necessità della riduzione delle risorse stanziare in entrata.

Sul versante della spesa, la mancata contrazione del debito nell'esercizio e il contestuale impegno di spesa con essa finanziata portavano, come risultato della gestione di competenza, alla formazione di un disavanzo finanziario, a consuntivo, in attesa della contrazione del debito autorizzato. L'articolo 23 del D. Lgs. 28 marzo 2000, n 76 prevedeva infatti, "(...) 3. *L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce. 4 Le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non rimosse, vengono iscritte tra i residui attivi. 5. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni*".

In altri termini, si creava un disavanzo per spese di investimento pari all'importo dell'impegno e solo quando veniva contratto il mutuo a pareggio si annotava, in contabilità

finanziaria, la riduzione del disavanzo per spese di investimento nella misura pari all'importo del mutuo contratto<sup>92</sup>.

### 3.1.6.4 Le regole dettate dall'armonizzazione contabile

E' agevole rilevare che l'effettività di copertura della spesa con l'entrata risulta oggi pienamente garantita nel sistema introdotto dal D.Lgs. n. 118/2011, il cui articolo 62, ai commi 4 e 5, significativamente dispone che *“Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative operazioni, anche se non rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni”*.

La disciplina soprariportata, in coerenza con il nuovo sistema contabile della competenza finanziaria potenziata, prescrive precisi adempimenti da effettuare in carico al bilancio di previsione in coincidenza con l'assunzione di mutui e prestiti, tanto in entrata quanto in spesa, puntualmente descritti nei primi due periodi del richiamato articolato normativo.

Viene in tal modo realizzata la contestualità tra accertamento e impegno al momento del perfezionamento dell'obbligazione giuridica sottostante, al contempo assicurando, in spesa, la necessaria provvista finanziaria per il rimborso del prestito secondo il piano di ammortamento.

Del resto, la sentenza della Corte Costituzionale n. 274/2017, prevede che attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell'anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata.

---

<sup>92</sup> L'effetto contabile sopra descritto ha costituito, anteriormente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 118/2011, una peculiarità dell'ordinamento delle Regioni a statuto ordinario, non sussistendo norma analoga in alcuno degli altri corpi normativi relativi all'ulteriore platea delle Autonomie territoriali.

### 3.1.6.5 La disciplina dell'art. 40 del dlgs. 118/2011

Purtuttavia, la fattispecie del mutuo a pareggio, anche all'interno del D.lgs. 118/2011, probabilmente in virtù della descritta storica e motivata applicazione, ha trovato - per disciplinarne i residui effetti- apposita previsione nell'art. 40 del D. Lgs. 118/2011, che al comma 1 ultimo periodo, dopo aver sancito le regole per il pareggio di bilancio da assumere a regime dalle regioni, ha previsto che *“nelle more dell'applicazione del capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio ....”*. Inoltre, il comma 2 dell'art. 40, stabilisce che: *“A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spese di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa.”*.

Quanto alle disposizioni contenute nel capo IV della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che costituiscono un completamento della nuova disciplina diretta ad assicurare il principio del pareggio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico degli enti territoriali anche attraverso l'ulteriore definizione dei vincoli al ricorso all'indebitamento da parte di detti enti, l'art. 21, comma 3, della medesima legge ne prevede l'entrata in vigore *“a decorrere dal 1° gennaio 2016”*. Sul punto, come accennato in precedenza, le Commissioni Bilancio delle due Camere, nell'indagine condotta congiuntamente sfociata nel documento conclusivo del 10 febbraio 2016, hanno affermato che l'applicazione delle disposizioni in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243/2012, dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. Di conseguenza le norme in oggetto dovevano applicarsi dalla sessione di bilancio per il 2017.

Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nella *“Circolare concernente le nuove regole di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 per gli Enti territoriali”* del 10 febbraio 2016 ha richiamato e condiviso tale interpretazione.

A questo quadro normativo dettato dal D. Lgs. 118/2011 e dal D.lgs. 243/2012, che ha stabilizzato e confermato le condizioni di accesso graduale alla contrazione dello stock di debito autorizzato e non contratto in relazione alle effettive esigenze di cassa per lo stock rilevato al 31 dicembre 2015, si è aggiunto l'art. 1, comma 688-bis della L. n. 208/2015, (legge

finanziaria 2016) aggiunto dal D.L. n. 113 del 24 giugno 2016, che ha autorizzato le sole Regioni che, nell'anno 2015, avevano rispettato i tempi di pagamento nelle transazioni commerciali (così come previsti dall'art.4, comma 4, decreto legge n. 78 del 2015) ad avvalersi, anche per l'anno 2016, delle disposizioni in materia di contabilizzazione degli investimenti finanziati da debito autorizzato e non contratto di cui al richiamato articolo 40, comma 2, del D. Lgs. n. 118/2011. La richiamata norma dispone «688-bis. *Anche per l'esercizio 2016, per le sole regioni che nell'anno 2015 abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, calcolati e pubblicati secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, tenendo conto di quanto disposto dall'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, con un valore inferiore rispetto ai tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni, sono valide le disposizioni di cui al comma 2, dell'articolo 40, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con riferimento alla copertura degli investimenti autorizzati.*».

Nella Relazione illustrativa (sia in Senato che alla Camera dei Deputati) al DDL AS 2595 e AC 3926 si afferma con riferimento all'art. 10 (Attuazione dell'Intesa in Conferenza Stato - Regioni dell'11 febbraio 2016) che la norma “... consente anche per l'anno 2016 di autorizzare mutui per investimenti senza contrarli se non per effettive esigenze di cassa per le sole regioni che hanno rispettato i termini di pagamento previsti dal decreto legge n. 78 del 2015”. Inoltre la Relazione Tecnica al DDL afferma in relazione all'articolo in parola che “il comma 3, consentendo anche per l'anno 2016 di autorizzare investimenti senza contrarli se non per effettive esigenze di cassa per le sole regioni che hanno rispettato i termini di pagamento, non comporta maggiori oneri per la finanza pubblica”.

L'obiettivo della disposizione, nelle intenzioni chiaramente espresse dal legislatore nelle relazioni di accompagnamento, era di aggiungere un anno, il 2016, alla possibilità di autorizzare un disavanzo di competenza con mutui a pareggio finalizzati a coprire in modo globale spese di investimento. In tal modo lo speciale trattamento previsto dall'art. 40 c. 2 al debito autorizzato e non contratto rilevato al 31 dicembre 2015 poteva, in assenza di contrazione del mutuo autorizzato per l'annualità 2016, estendersi allo stock rilevato al 31 dicembre 2016. Tale possibilità di estensione circoscritta a un anno era concessa solo alle Regioni in regola con l'indicatore di tempestività dei pagamenti nell'anno 2015. Ciò risultava coerente con quanto affermato dalle Commissioni Bilancio delle due Camere, come sopra ricordato, che avevano indicato per i bilanci dell'anno 2017 la decorrenza

dell'attuazione delle nuove norme sul pareggio di bilancio di cui al capo IV della legge 243/2012. Di conseguenza le altre Regioni, che non potevano dimostrare di aver rispettato nel 2015 i tempi di pagamento, potevano "solamente", e per gli esercizi "a decorrere dal 2016", continuare a beneficiare del trattamento contabile previsto dall'art. 40 comma 2 del d.Lgs. 118/2011.

Quanto alla ratio sottesa all'art. 40, comma 2, quale norma "a regime" essa deve essere individuata nella finalità di consentire il riassorbimento dei disavanzi pregressi gravanti sui bilanci regionali.

L'una e l'altra normativa (art. 40, c.2, "a regime" e comma 688 bis) possono consentire la stipula dei vecchi mutui autorizzati in presenza delle condizioni previste dall'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011 in tema di indebitamento regionale, id est, ricorrenza dell'osservanza dei limiti quantitativi di cui al comma 6 del medesimo art. 62 e qualitativi (spese di investimento, nel rispetto dell'art. 119, c.6, Cost.; art. 62, commi 1 e 2, D.Lgs. n. 118/2011; art. 3, comma 17, l. n. 350/2003, come novellato dall'art. 75 del ridetto D.Lgs. n. 118/2011).

In coerenza all'art. 40, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011 le accensioni devono essere supportate da effettive esigenze di cassa, potendosi richiamare sul piano generale anche i principi presenti nella giurisprudenza contabile e di maggior valenza in grado di assicurare un puntuale quadro programmatico<sup>93</sup>.

A completamento del quadro normativo vigente, occorre considerare che la recente Legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017, art. 1, c. 810) ha istituito un tavolo tecnico presso il MEF al fine di valutare gli effetti dello strumento del debito autorizzato e non contratto in termini di rilancio degli investimenti, di minori oneri finanziari e di chiarezza della gestione contabile.

### **3.1.6.6 Il disavanzo da mutuo autorizzato e non contratto**

Per operare una corretta qualificazione del fenomeno, occorre premettere il carattere di generalità della norma che impone il pronto ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione, finalità al cui perseguimento l'ultimo capoverso del medesimo articolo 12 preordina l'utilizzo *"delle economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti*

<sup>93</sup> Cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delib. SEZAUT/31/2016/INPR

*da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale”.*

Si tratta, in buona sostanza, del necessario corollario normativo al principio del pareggio finanziario e della costruzione in equilibrio dei bilanci, nella dimensione dinamica e ciclica che li contraddistingue nel nuovo ordinamento contabile armonizzato, nel cui sistema il ripiano del disavanzo costituisce la prima di tutte le spese cui devono essere finalizzate le risorse derivanti dall’eventuale avanzo libero di amministrazione e, comunque, la totalità delle entrate non coperte da preesistenti vincoli, vuoi per effetto della loro provenienza (tipicamente, nel bilancio regionale, le risorse destinate al finanziamento di sanità e trasporto pubblico locale), vuoi per effetto di vincoli di natura tecnico/contabile (risorse accertate in entrata a copertura di spese programmate ma non effettuate in precedenti esercizi e, perciò stesso, costituenti economie di spesa).

Non pare possa revocarsi in dubbio tuttavia che, come sottolineato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. ad esempio Sezioni Riunite in speciale composizione n. 26/2016), il concetto di disavanzo assume – dopo l’introduzione delle regole dell’armonizzazione contabile - carattere non unitario e risente dell’influsso di una legislazione di natura eccezionale, così come più volte qualificata anche dalla Corte costituzionale (sentenze n. 107/2016, n. 279/2016 e n. 6/2017), poiché prescrive in taluni casi, il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto vasti oltre l’ordinario ciclo di bilancio con ricadute negative in termini di equità intergenerazionali (Deliberazione n. 28/SEZAUT/2017/QMIG).

Non è fuor di luogo quindi ricordare che a seguito della introduzione delle regole dell’armonizzazione contabile, la giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti ha posto in risalto la tendenza dell’attuale sistema giuridico a non concepire unitariamente la nozione di disavanzo: infatti la *summa divisio* sottesa alle categorie contabili di “maggior disavanzo”, “disavanzo tecnico”, disavanzo ordinario, disavanzo da piano di riequilibrio, confermano la diversa qualità e latitudine temporale delle diverse forme di disavanzo.

Così accanto al disavanzo ordinario, di cui la legge prescrive il recupero nell’arco di un triennio e comunque entro la legislatura, vi sono (e coesistono) ulteriori e tipiche *tipologie di disavanzo che hanno differente natura e soggiacciono a distinte modalità di recupero. Il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 4 agosto 2016, di aggiornamento al principio contabile in materia di programmazione di cui all’allegato 4/1 (applicabile anche alle Regioni ai sensi dell’art. 36, comma 5, D.Lgs. n. 118/2011), ha suddiviso, con riferimento alle Regioni, mediante un apposito*

*prospetto, tutte le seguenti quote di disavanzo espressamente previste da disposizioni di legge: disavanzo da debito autorizzato e non contratto, disavanzo al 31 dicembre 2014 da ripianare con piano di rientro, disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, disavanzo tecnico al 31 dicembre, disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35/2013 (solo per le Regioni), disavanzo da ripianare con piano di rientro e disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente. Per ciascuna componente del disavanzo, il paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1, introdotto dal su richiamato D.M. 4 agosto 2016, prevede che la nota integrativa al bilancio debba indicare le relative modalità di ripiano secondo le rispettive discipline, mentre la relazione sulla gestione al rendiconto deve analizzare le quote di disavanzo effettivamente ripianate nel corso dell'esercizio. Tale necessaria distinzione delle forme di disavanzo trova, quindi, evidente fondamento nei principi di trasparenza, veridicità, correttezza e comprensibilità dei bilanci e richiede di conseguenza, a carico degli Enti territoriali, l'obbligo di rispettare differenti modalità di ripiano, così come previste dal legislatore (Deliberazione n. 28/SEZAUT/2017/QMIG).*

Sulla base di dette coordinate normative, la Sezione Autonomie ha ad esempio sottolineato che il percorso agevolato di ripiano del disavanzo generato dall'accantonamento del fondo anticipazioni di liquidità si distingue, inoltre, dal recupero del disavanzo previsto, esclusivamente per gli enti regionali, dall'art. 9, comma 5, del d.l. n. 78/2015 che consente, anch'esso in deroga all'art. 42, comma 12, del D.Lgs. n. 118/2011, di ripianare il disavanzo al 31 dicembre 2014, al netto del debito autorizzato e non contratto, nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori, nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio (Deliberazione n. 28/SEZAUT/2017/QMIG). Nella delibera anzidetta, si è sottolineato che il disavanzo individuato dalla disposizione eccezionale dell'art. 9, comma 5, è il disavanzo alla data del 31 dicembre 2014 ovvero il disavanzo antecedente all'avvio del nuovo sistema di armonizzazione contabile. Il disavanzo risultante nell'esercizio di erogazione dell'anticipazione (commi 694 e 696) o il disavanzo derivante dall'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità (comma 699) costituiscono, invece, una differente tipologia di disavanzo per la quale è espressamente consentito dalla l. n. 208/2015 un ripiano che, in ipotesi, può avere una durata corrispondente a quella del piano di restituzione dell'anticipazione ricevuta (fino a trent'anni).

E' approdo condiviso, quindi, quello secondo cui - negli enti destinatari della disciplina dell'armonizzazione- ad esempio, il ripiano trentennale stabilito per il disavanzo maturato in occasione del riaccertamento straordinario si giustifica, costituzionalmente, proprio (e solo) in ragione del mutamento del paradigma contabile conseguente al D.lgs. n. 118/2011:

la crescita esponenziale dei disavanzi, collegati a tale più trasparente e prudentiale contabilità, ha condotto infatti il Legislatore ad ammettere un eccezionale sistema di ripiano su un largo lasso temporale (30 anni, art. 3, comma 16, del D.lgs. n. 118/2011), per evitare che il nuovo standard di prudenza, corollario del principio dell'equilibrio di bilancio, sia, da un lato eccessivamente rigoroso rispetto allo scopo costituzionale del Legislatore (art. 81 Cost.), per altro verso, sia di ostacolo all'erogazione di prestazioni costituzionalmente necessarie (art. 117, comma secondo, lett. m) a causa del repentino mutamento dello standard contabile. Parimenti diversa è la regola per il ripiano dei disavanzi derivanti dall'adozione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, in cui all'originario termine decennale si è sostituito un termine variabile da 4 a 20 anni: di talchè «le quote del disavanzo originario residuo scaturente dal piano di riequilibrio e le quote del “maggior disavanzo”, previsto dal comma 714 possiedono «differente natura e soggiacciono a distinte modalità di recupero».

Al riguardo, la Corte costituzionale (sentenza n. 107/2016), ha affermato che l'ampliamento dell'orizzonte temporale per il ripiano (di talché «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016), può ammettersi in ragione di eventi contabili che facciano emergere un disavanzo che può essere ritenuto “straordinario” nelle sue cause e nelle sue dimensioni e che deve, quindi, essere fronteggiato normativamente in modo da consentire agli enti di recuperare le coperture in un arco di tempo che sia ragionevole e compatibile con la capacità di reperire le risorse mancanti e necessarie ad erogare le prestazioni costituzionalmente imprescindibili.

### **3.1.6.7 La specialità e atipicità del disavanzo da debito autorizzato e non contratto**

Non si può quindi escludere che tutto ciò possa predicarsi anche per la indubbia specificità del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto delle Regioni: ciò per la presenza di una peculiare disciplina che appare volta a sottolineare l'atipicità di detto disavanzo. In primo luogo, una conclusione siffatta è praticabile in dipendenza del fatto che il legislatore delinea un quadro di regole speciali, di cui si è dato conto in precedenza; inoltre, anche in questo caso è agevole rilevare il mutamento del paradigma sotteso all'entrata in vigore delle nuove regole contabili; infine, si tratta di uno stock di debito (che,

secondo la disciplina sin qui delineata, va ad esaurimento) la cui entità, in presenza del sopravvenuto mutamento di regole contabili, potrebbe essere parimenti di ostacolo all'erogazione di prestazioni costituzionalmente necessarie (art. 117, comma secondo, lett. m). (Corte dei conti, Sez. Campania, 19/2018).

Anche per il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, è possibile quindi ricavare regole peculiari che valgono a caratterizzarlo in termini di specialità rispetto al disavanzo c.d. ordinario e quindi, con regole speciali quanto al riassorbimento pluriennale.

In particolare, il dato normativo evidenzia questa natura di "regolazione riservata" e di coerente graduale distacco dalle regole ante-pareggio della L. 243/2012 con una disciplina a stralcio fino ad esaurimento dello stock di debito autorizzato e non contratto, che è stata accordata dal comma 2 dell'art. 40, il quale stabilisce che: *"A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spese di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa."*

Va premesso che per effetto delle citate norme del D.Lgs. 118/2011 - che mira a realizzare un graduale passaggio dal vecchio ordinamento alle nuove disposizioni, a seguito dell'applicazione del capo IV della legge n. 243/2012 e, quindi, in virtù di quanto rilevato in precedenza in questa sede, a partire dalla sessione di bilancio per il 2017 - non è più possibile inserire nel bilancio di previsione (e, ovviamente, anche nella legge di assestamento) disposizioni che autorizzino il ricorso ai mutui e ad altre forme di indebitamento per coprire il disavanzo di competenza dell'esercizio. La "proiezione" in avanti del meccanismo dei mutui in esame assume una funzione per così dire "stralcio" o "ad esaurimento graduale" per i disavanzi cumulati al 31 dicembre 2015 (da intendersi anche in seguito come 2016, per le ragioni prima riportate e per quanto si dirà dopo), mentre per ogni esercizio a partire dal 2017 non ammette l'autorizzazione di mutui a pareggio ed il formarsi di ulteriori disavanzi di competenza.

Le regioni perciò determinano alla data del 31 dicembre 2015 il disavanzo determinato da mutui autorizzati e non contratti che abbiano rispettato le norme in vigore a tale data; le medesime regioni, in virtù anche della rilevanza quantitativa del fenomeno e delle ragioni storiche che hanno sostenuto tale istituto, possono coprire il disavanzo rilevato al 31 dicembre 2015, al netto dei risparmi derivanti dalla gestione ordinaria maturati e accertati successivamente e a tale data, con nuove autorizzazioni di debito in ogni anno a partire dal

2017 (l'espressione "a decorrere dal 2016" dell'art. 40 comma 2 indica una prospettiva temporale non circoscritta).

Come nell'ordinamento previgente al D.lgs. 118, la concreta contrazione dei debiti è condizionata dall'esistenza di effettive esigenze di cassa.

La natura sostanzialmente atipica e ben circoscritta del disavanzo registrato a consuntivo per i mutui autorizzati e non contratti è spiegabile perché: a) sono apprestate sin dall'inizio le autorizzazioni di legge volte a fornirne copertura finanziaria a preventivo ed a consuntivo; b) le relative operazioni di gestione sono rilevate contabilmente nel bilancio pluriennale sia in termini di acquisizione dei prestiti, sia in termini di oneri di ammortamento; c) l'esposizione debitoria regionale autorizzata è computata nei limiti di legge della capacità quantitativa di accesso all'indebitamento; d) il rispetto della destinazione dei mutui è assicurato dalla tracciabilità e reale sussistenza tempo per tempo degli impegni sulle spese di investimento finanziate dai prestiti.

L'atipicità e specificità del disavanzo da prestiti non contratti è confermata anche dal fatto che il legislatore ha voluto escludere espressamente per esso l'applicazione delle regole di ripiano del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione ordinaria di cui all'articolo 42 comma 12 del D. Lgs. 118/2011, il quale stabilisce: *"L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione."*

La conferma dell'attenzione "riservata" dal legislatore al disavanzo in argomento è stata data inoltre dall'art. 9, comma 5, del D.L. 78/2015, come modificato dalla legge di conversione 208/2015, il quale prevede: *"In deroga all'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti..."*.

L'art. 62, comma 1, a sua volta ribadisce ulteriormente la peculiarità dell'istituto escludendolo (con la ripetuta forma utilizzata nella legge dell'inciso tra le virgole) dalla disciplina a regime applicativa delle norme sul pareggio che impongono dal 2017 (per effetto di quanto prima richiamato) l'accertamento dei mutui a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni: *"Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16,*

della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.”<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Va sottolineato a tale ultimo riguardo che con sentenza n. 274 del 20/12/2017, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcune norme inserite nella legge di assestamento del bilancio 2016 della Regione Liguria e la legge di rendiconto dell'esercizio 2015. Il Giudice delle leggi si è espresso dichiarando la proroga, prevista nell'art. 1, comma 688-bis, della Legge 28.12.2015 n. 208, inerente la possibilità, da parte delle Regioni, di ricorrere all'istituto del cosiddetto debito autorizzato e non contratto, non costituzionalmente orientata rispetto a quanto contenuto nell'art. 81 della Cost, in considerazione dell'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale). Il legislatore statale ha quindi interdetto alle Regioni di alimentare e accrescere con nuove autorizzazioni lo stock di mutui a pareggio. In virtù di questo a regime, anche per le Regioni come prima per gli enti locali, l'indebitamento autorizzato deve essere contratto nell'anno di autorizzazione e tale contrazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l'avvio di qualsiasi procedura di spesa finanziata con il nuovo indebitamento autorizzato.

Il Giudice delle leggi non si è invece espresso in merito ad un'eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 2, del D.lgs. n. 118/2011; nella sentenza della Corte Cost. si legge in riferimento a tale articolo di legge di riforma dell'armonizzazione contabile che "si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali...". La pronuncia della Corte costituzionale sottolinea in ogni caso alcuni punti salienti della disciplina.

In primo luogo, essa evidenzia che l'istituto dei "mutui autorizzati e non contratti" è una peculiarità originata da un'eccentrica prassi della gestione finanziaria delle Regioni, che (...) consisteva nell'autorizzare spese d'investimento determinandone la copertura con prestiti inseriti nella legge di bilancio regionale, senza vincoli di previo perfezionamento degli stessi. Il perfezionamento avveniva solo nel caso di impossibilità di finanziare gli investimenti con la liquidità presente in tesoreria. Tanto veniva giustificato con la finalità di risparmiare in termini di interessi sui prestiti, finalità che peraltro si sarebbe potuta raggiungere in modo più corretto attraverso l'accertamento - ove sussistente - dell'avanzo di amministrazione, unico strumento certo di "copertura giuridica", dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespiti di sicuro affidamento.(...) In sostanza, l'uso distorto di tali prestiti finiva per trasformarli in una sorta di "mutui a pareggio bilancio",

In secondo luogo, la pronuncia mette in risalto che "L'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l'inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica"

In terzo luogo, la normativa ha stabilito un necessario regime transitorio, "consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell'esercizio 2016. La Consulta sottolinea come in definitiva l'eccezionale misura legislativa denota, come in analoghe occasioni, «l'esigenza dello Stato di fronteggiare un problema non circoscritto alla sola Regione [...]. L'indirizzo della subentrata legislazione statale [...] prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento» della reale situazione finanziaria delle Regioni, «i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale» (sentenza n. 107 del 2016).(…) La normativa, infatti, contempla un duplice vincolo: a) quello del previo riscontro delle esigenze effettive di cassa; b) quello secondo il quale deve essere rigorosamente mantenuta la destinazione a programmi di investimento già autorizzati ma non finanziati negli esercizi precedenti."

### 3.1.6.8 Le altre condizioni

Quanto fin qui rilevato postula in ogni caso la necessità di evitare abusi nell'utilizzo di detta facoltà, che richiede quindi di essere circoscritta entro limiti che, già descritti in precedenza, sono comunque ricavabili dal sistema. Funzionale all'accertamento di eventuali abusi non può che essere un'attenta attività di verifica, condotta in concreto dalla Sezione regionale di controllo sui documenti di bilancio e sulle scritture contabili dell'Ente, mentre, al contempo, parrebbe già ex ante doversi escludere l'ammissibilità, quali interventi finanziabili secondo le descritte modalità e procedure, di programmi di spesa assai risalenti nel tempo, per i quali sussisterebbe, in sostanza, solo l'elemento del "tiraggio di cassa" a beneficio della cassa indistinta (prassi seguita dalle Regioni in virtù delle previsioni delle varie leggi regionali, tutte antecedenti il D.Lgs. 118/2011 e segnatamente l'art. 40, c.2.), che gli ultimi indirizzi del Giudice costituzionale paiono chiaramente non consentire più.

#### 3.1.6.8.1 Il monitoraggio quantitativo e il graduale riassorbimento del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti

In primo luogo, lo scrutinio della Corte deve essere necessariamente orientato alla verifica - sul piano quantitativo- del graduale riassorbimento del disavanzo da mutui autorizzati e non contratti, al fine di evitare che vi sia una indebita dilatazione della spesa in contrasto con le anzidette finalità dell'armonizzazione dei conti pubblici, Ove ciò avvenga, infatti, potrebbe concretizzarsi una manovra elusiva consistente essenzialmente nel programmare una spesa superiore a quella consentita dalle risorse disponibili nell'esercizio finanziario (Corte Costituzionale, sentenza n. 279 del 23/11/2016).

Non è fuor di luogo sottolineare al riguardo che le Regioni concorrono ai risultati annuali di finanza pubblica attraverso l'obbligo di conseguire avanzi di gestione rilevanti.

Dall'esame istruttorio emerge che la Regione del Veneto con l'art. 8 comma 3bis della L.R. n. 32/2016 (Legge di Bilancio 2017), in recepimento dei suggerimenti espressi dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti del Veneto, ha approvato una modifica alla propria legge di contabilità, stabilendo che *"Il saldo positivo annuo determinato in sede di rendiconto generale è destinato in via prioritaria alla riduzione del disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto."* In tal modo il risparmio pubblico generato annualmente per effetto degli avanzi imposti dalle norme sul concorso ai risultati di finanza pubblica, e dai *surplus* eccedenti lo stesso, vengono finalizzati alla progressiva riduzione dell'ammontare del debito autorizzato

e non contratto al 31 dicembre 2015. La specifica previsione normativa di rango primario sembra consentire l'allineamento della disciplina dello stock di debito ai principi sopra enunciati, tale da garantire un progressivo rientro, in linea con le discipline speciali più sopra evidenziate, L'esame della documentazione in atti consente di evidenziare che la Regione del Veneto in sede di approvazione dei propri Rendiconti generali 2015 e 2016 aveva ridotto l'ammontare complessivo del debito autorizzato e non contratto rispettivamente da circa 2,039 miliardi di euro a fine 2014 a 1,059 miliardi a fine 2017, quindi con una riduzione complessiva di euro 980 milioni in tre esercizi, pari a circa 327 milioni di euro di riduzione media annua.<sup>95</sup>

La direzione intrapresa, assicurata come detto da una norma di legge, sembra garantire quindi l'effetto non già di una dilatazione del disavanzo, bensì di un risparmio di spesa per il servizio del debito e di una riduzione del disavanzo da debito autorizzato e non contratto.

### **3.1.6.8.2 Il monitoraggio qualitativo della destinazione dei mutui autorizzati e non contratti**

In secondo luogo, occorre monitorare – come rilevato in passato<sup>96</sup>- la destinazione qualitativa dei mutui autorizzati e non contratti a spese di investimento. L'art. 11 comma 3 del D.Lgs. 118/2011 dispone infatti che *“Al bilancio di previsione finanziario di cui al comma 1, lettera a), sono allegati, oltre a quelli previsti dai relativi ordinamenti contabili (...) d) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento;(...)”*.

La “tracciatura” sistematica dell'associazione tra debito autorizzato e non contratto ad interventi d'investimento, appare necessaria anche nei momenti rilevanti della legge di assestamento e del rendiconto, con lo scopo di evitare la “distrazione” dalle finalità legislativamente ammesse; ciò avverrebbe se le spese di investimento non si riferissero ad

<sup>95</sup> La riduzione per il 2015 è stata pari a 426,41 mln di euro, per il 2016 di 277,55 mln di euro, per il 2017 a 276,19 mln di euro.

<sup>96</sup> A partire dall'esercizio 2014, nel quale l'importo totale del mutuo a pareggio risultava pari a 2.039,37 mln di euro, si è avuta una progressiva riduzione; già nel rendiconto 2016 si rilevava: *“L'art. 4 della legge di assestamento 2016 ha modificato l'importo complessivo dell'autorizzazione alla contrazione di prestiti nella forma di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento di cui all'art. 25 della L.R. di contabilità nei seguenti termini:*

*“1. Il rinnovo dell'autorizzazione a contrarre prestiti nella forma di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, di cui all'articolo 4, comma 1 della legge regionale 24 febbraio 2016, n. 8 "Bilancio di previsione 2016-2018" è rideterminato in euro 21.975.661,99. 2. Il rinnovo dell'autorizzazione a contrarre prestiti nella forma di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, di cui all'articolo 4, comma 2 della legge regionale 24 febbraio 2016, n. 8 è rideterminato in euro 1.590.993.878,88. 3. Il rinnovo complessivo dell'autorizzazione alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente è rideterminato quindi in euro 1.612.969.540,87.”*

Tale trend risulta ulteriormente specificato nel paragrafo successivo che evidenzia i passaggi per il bilancio di previsione e l'assestato.

effettivi impegni mantenuti in bilancio a seguito della puntuale verifica dei titoli di spesa o fossero alimentate da altre fonti, diverse dall'indebitamento.

In sintesi, atipicità del disavanzo a consuntivo in relazione al mancato accertamento delle relative entrate, da un lato, e "tenuta" del vincolo qualitativo del debito autorizzato e non contratto, appaiono le necessarie coordinate su cui si deve muovere lo scrutinio della Corte: in tal senso si è già peraltro espressa la Corte dei Conti sez. Autonomie nella Deliberazione n. 17/2017 recante "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizio 2015", sottolineando che *"La copertura del disavanzo con mutuo a pareggio deve reputarsi sottoposta all'osservanza del vincolo qualitativo posto dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione che, nel porre il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, impone che i disavanzi di bilancio ai quali sono destinati i finanziamenti a pareggio corrispondano effettivamente a spese di investimento. Il legislatore esclude, inoltre, il debito autorizzato e non contratto dalle Regioni dalle operazioni di ripiano del disavanzo di amministrazione. In deroga alla normativa del D.Lgs. n. 118/2011159, l'art. 9, co. 5, del d.l. 19 giugno 2015 n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015 n. 125, come modificato dall'art. 1, co. 691, della l. n. 208/2015, aggiunge che il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle Regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo, sottoposto al parere del collegio dei revisori e nel quale sono individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio."*

### **3.1.6.9 Mutui autorizzati e non contratti: Legge di bilancio, assestato e rendiconto 2017 della Regione Veneto**

Tanto premesso, si vanno ad esporre le verifiche effettuate sull'impiego dei mutui a pareggio nell'esercizio 2017 e, per comprendere la prospettiva futura, anche le relative iscrizioni negli esercizi 2018 e 2019 (in sede di previsione).

Le relative disposizioni sono contenute nella legge regionale 30 dicembre 2016, n. 32, recante *"Bilancio di previsione 2017-2019"*, che all'art. 4 autorizza, in applicazione dell'articolo 40 comma 2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni, nell'anno 2017 la contrazione di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento, per far fronte ad effettive esigenze di cassa, per l'importo di euro 1.612.969.540,87 (Titolo 6 - Tipologia 300), a copertura del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento. Ciò sulla base del risultato presunto di amministrazione 2016 determinato nello stesso importo, da aggiornarsi con

legge di assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 in conseguenza delle risultanze definitive del rendiconto 2016.

L'importo risulta perfettamente corrispondente a quanto già stabilito con la L.R. 13 dicembre 2016, n. 29 (Assestamento del bilancio di previsione 2016-2018) e la L.R. 3 agosto 2017 n. 20 (rendiconto 2016).

L'art. 4 della legge di assestamento 2017 (L.R. 3 ottobre 2017, n. 35) ha modificato l'importo complessivo dell'autorizzazione alla contrazione di prestiti nella forma di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento di cui all'art. 25 della L.R. di contabilità nei seguenti termini:

*"1. Il rinnovo dell'autorizzazione a contrarre prestiti nella forma di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, di cui all'articolo 4, comma 1, della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 32 è rideterminato in euro 1.335.417.431,16.*

*2. L'onere annuale relativo all'ammortamento di cui al comma 1, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali e alle medesime condizioni di cui all'articolo 4 della legge regionale 30 dicembre 2016, n. 32, è previsto in euro 71.715.240,93 e trova riscontro di copertura per gli esercizi 2018 e 2019 nella parte spesa del bilancio di previsione 2017-2019 (Missione 50, Programmi 01 e 02)."*

Allo scopo di far fronte al disavanzo determinatosi a seguito dell'applicazione delle definitive risultanze contabili dell'esercizio 2016, la legge di assestamento, dunque, ha rideterminato l'autorizzazione all'indebitamento, per l'anno 2017, in complessivi 1.335.417.431,16 euro, con una riduzione di 277.552.109,71 euro rispetto alle previsioni iniziali.

Infine, per quanto attiene invece al rendiconto 2017, l'importo del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, viene ulteriormente ridotto.

Si riporta quanto dichiarato dalla Regione Veneto D.D.L. rendiconto 2017 vol.1 pag. 64: *"A fronte del suddetto Risultato di amministrazione vanno considerate anche le quote accantonate (pari a circa 2.107,1 milioni di Euro) e le quote vincolate (pari a circa 801,5 milioni di Euro), al fine di determinare l'effettiva disponibilità dello stesso.*

*Per cui, tenuto conto di dette quote accantonate e vincolate al termine dell'esercizio 2017, la parte disponibile risulta pari ad Euro - 2.552.790.266,27.*

*Tale valore corrisponde per:*

*- Euro 1.493.566.894,64 al Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. 35/2013);*

- Euro 1.059.223.371,63 a debito autorizzato e non contratto.” per un importo complessivo pari a euro 249.316.837,07 ed una riduzione pari al 19,05%.

### 3.1.7 Indebitamento contratto nell’esercizio 2017

Nel corso dell’esercizio 2017, in attuazione dell’autorizzazione all’indebitamento disposta con l’art. 5 della L.R. 32/2016 di approvazione del Bilancio di Previsione 2017/2019, come sostituito dal comma 1 art. 2 legge regionale 6 aprile 2017, n. 9, è stato stipulato con Cassa Depositi e Prestiti un “Contratto di Prestito Ordinario di Scopo senza Preammortamento ad Erogazione Multipla” per l’importo di Euro 34.168.000,24 destinato a specifiche spese d’investimento, poi rideterminato in euro 34.053.627,68 in sede di riaccertamento ordinario 2017.

La destinazione di tale Entrata è stata la seguente:

**Tabella 19 – Indebitamento contratto (in euro)**

Capitolo	Descrizione	Somme impegnate
045288	interventi a favore della mobilità e della sicurezza stradale - finanziamento mediante ricorso ad indebitamento (L.R. 30/12/1991, N.39)	10.636.598,24
102330	interventi aggiuntivi a favore del piano triennale per l'adeguamento della rete viaria - contributi agli investimenti - finanziamento mediante ricorso ad indebitamento (ART. 25, L.R. 19/02/2007, N.2)	2.730.000,00
102633	interventi regionali per il finanziamento di iniziative ed opere di particolare interesse o urgenza - contributi agli investimenti - finanziamento mediante ricorso ad indebitamento (ART. 53, C. 7, L.R. 07/11/2003, N.27)	4.989.029,44
103317	misure per la prevenzione e la riduzione del rischio idraulico e idrogeologico - investimenti fissi lordi e acquisto di terreni - finanziamento mediante ricorso ad indebitamento (ART. 29, L.R. 23/02/2016, N.7)	15.188.000,00
103463	contributi in conto capitale a favore di province, comuni, comunità montane ed enti di gestione dei parchi e delle riserve naturali per la realizzazione di piste ciclabili, al fine di consentire la mobilità degli utenti in condizioni di sicurezza - contributi agli investimenti - finanziamento mediante ricorso ad indebitamento (ARTT. 10, 11, ART. 16, C. 2, LETT. B, L.R. 30/12/1991, N.39)	510.000,00
TOTALE		34.053.627,68

Fonte: Regione del Veneto D.D.L. Rendiconto 2017

Dalla documentazione versata in atti, emerge che quanto al nuovo indebitamento, il Veneto ha fatto applicazione dei nuovi principi contabili contenuti nell’art. 62 del D. Lgs. 118/2011: l’importo di euro 34.053.627,68 è funzionale all’accensione di mutui di scopo, finalizzati unicamente ad investimenti in ossequio alla regola aurea dell’art. 119 Cost.

L’esame della anzidetta documentazione fa rilevare che, a norma di quanto previsto dal principio contabile 4.2 al punto 3.18, la Regione effettua la registrazione in contabilità degli

accertamenti di entrata, all'atto della sottoscrizione dei contratti di mutuo, e successivamente vengono registrati i singoli impegni di spesa unicamente di investimento finanziati con i nuovi mutui, negli esercizi nei quali divengono esigibili. In sede istruttoria è stato altresì rilevato che in base alle caratteristiche dei nuovi mutui (per lo più mutui flessibili) e delle relative spese finanziate, in ossequio alle regole contabili dell'armonizzazione, la registrazione concerne:

- 1) o tutto l'accertamento in entrata nell'anno di contrazione, mentre poi le spese vengono registrate con Fondo pluriennale vincolato finanziato con debito.
- 2) oppure relativamente al bilancio pluriennale vengono programmate le singole quote di accertamento di entrata e le correlate e speculari quote di impegno di spesa, in base alle scadenze previste dai contratti di appalto o situazioni analoghe.

In sede istruttoria, è stato altresì rilevato che non è stato assunto alcun mutuo a pareggio nell'esercizio 2017, né a valere sui precedenti stanziamenti, né sullo stanziamento 2017.

Per converso, per quanto attiene il debito autorizzato e non contratto (Danc) fino al 31 dicembre 2015, annualmente con la Legge di Bilancio il Consiglio approva il limite massimo di indebitamento, pari al Danc originario, detratte le eventuali economie registrate sugli impegni di spesa originari, e sottraendo a questo le riduzioni conseguenti all'impiego del risparmio pubblico annuo: l'apposito meccanismo legislativo, costruito con l'articolo di legge inserito nella legge di contabilità regionale con la manovra di bilancio 2017-2019 e di cui si è dato conto in precedenza, prevede quindi una progressiva riduzione del debito (anziché operare una sua potenziale dilatazione che contrasterebbe con i cennati principi costituzionali). Per tale importo massimo sono stati fissati annualmente tasso massimo e periodo di ammortamento massimo.

Come già segnalato, nello specifico, dall'esame del DDL si rileva che l'importo ammonta a euro 1.059 mln di euro, in netta diminuzione quindi dell'importo di 1.612 mln di euro che costituiva l'importo stanziato a bilancio di previsione 2017-19.

È agevole rilevare quindi che la previsione di legge regionale consente, ed anzi obbliga, quindi di destinare il risparmio pubblico ex lege 243/2012 alla riduzione del debito pregresso e non all'accensione di nuova spesa.

Anche qui, peraltro, in alternativa alla previsione normativa anzidetta (che opera quindi, va sottolineato, non in dilatazione della spesa, ma in diminuzione e a riduzione del debito autorizzato e non contratto), la Regione potrebbe, prima della chiusura dell'esercizio,

variare il bilancio con legge di assestamento e sostituire le maggiori entrate a riduzione del nuovo debito.

## 3.2 Gli strumenti finanziari derivati

### 3.2.1 Quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo di riferimento risulta invariato rispetto al precedente esercizio. Riassumendo quanto già evidenziato nelle precedenti relazioni<sup>97</sup> si ricorda la disciplina dettata dall'art. 62 del decreto legge n. 112/2008, convertito con legge n. 133/2008, che aveva vietato alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedevano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale ed interessi, fino all'entrata in vigore di un regolamento del MEF.

La successiva legge di stabilità per il 2014 (Legge 147/2013)<sup>98</sup>, ha definitivamente eliminato la previsione relativa all'entrata in vigore del regolamento del MEF, attribuendo natura permanente al divieto di stipulare i suddetti contratti<sup>99</sup> ed, in particolare, quelli relativi agli strumenti finanziari di cui all'art. 1, comma 3, del T.U. delle disposizioni in materia di

<sup>97</sup> In particolare vedasi la relazione di accompagnamento alla delibera n. di parifica del rendiconto 2016 della Regione del Veneto (pag. 147 e ss.)

<sup>98</sup> Legge 27 dicembre 2013 n. 147.

<sup>99</sup> L'art. 1, comma 572, della legge 147/2013 dispone: "All'articolo 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 2, dopo le parole: «e agli enti locali» sono inserite le seguenti: «di cui all'articolo 2 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267,» e dopo le parole: «rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza» sono inserite le seguenti: «, nonché titoli obbligazionari o altre passività in valuta estera»; b) il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Salvo quanto previsto ai successivi commi, agli enti di cui al comma 2 è fatto divieto di: a) stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati previsti dall'articolo 1, comma 3, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58; b) procedere alla rinegoziazione dei contratti derivati già in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione; c) stipulare contratti di finanziamento che includono componenti derivate»; c) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti «3-bis. Dal divieto di cui al comma 3 sono esclusi: a) le estinzioni anticipate totali dei contratti relativi agli strumenti finanziari derivati; b) le riassegnazioni dei medesimi contratti a controparti diverse dalle originarie, nella forma di novazioni soggettive, senza che vengano modificati i termini e le condizioni finanziarie dei contratti riassegnati; c) la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto è riferito, esclusivamente nella forma di operazioni prive di componenti opzionali e volte alla trasformazione da tasso fisso a variabile o viceversa e con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura; d) il perfezionamento di contratti di finanziamento che includono l'acquisto di cap da parte dell'ente. 3-ter. Dal divieto di cui al comma 3 è esclusa la facoltà per gli enti di cui al comma 2 di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di eventuali clausole di risoluzione anticipata, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo. 3-quater. Dal divieto di cui al comma 3 è esclusa altresì la facoltà per gli enti di cui al comma 2 di procedere alla cancellazione, dai contratti derivati esistenti, di componenti opzionali diverse dalla opzione cap di cui gli enti siano stati acquirenti, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo»; d) il comma 4 è sostituito dal seguente: «4. Nei casi previsti dai commi 3-bis, 3-ter e 3-quater, il soggetto competente per l'ente alla sottoscrizione del contratto attesta per iscritto di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche del medesimo contratto, nonché delle variazioni intervenute nella copertura del sottostante indebitamento»; e) il comma 5 è sostituito dal seguente: «5. Il contratto relativo a strumenti finanziari derivati o il contratto di finanziamento che include l'acquisto di cap da parte dell'ente, stipulato in violazione delle disposizioni previste dal presente articolo o privo dell'attestazione di cui al comma 4, è nullo. La nullità può essere fatta valere solo dall'ente»; f) il comma 6 è abrogato; g) al comma 10, le parole: «del regolamento di cui al comma 3» sono sostituite dalle seguenti: «della legge di stabilità 2014».

intermediazione finanziaria (D.Lgs. n. 58/1998), e ha posto il divieto di rinegoziazione dei contratti già in essere alla data di entrata in vigore della legge di stabilità e di stipulare contratti di finanziamento che includono componenti derivate, ampliando il novero dei soggetti destinatari dei vincoli<sup>100</sup>.

Le norme, tuttavia dispongono talune eccezioni in ordine alla cancellazione, dai contratti in essere, di eventuali clausole di risoluzione anticipata o di componenti opzionali diverse da quelle *cap*, dei quali gli enti siano acquirenti, mediante regolamento per cassa nell'esercizio di riferimento del relativo saldo.

Va poi ricordato che la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014)<sup>101</sup> in materia di derivati, modificando il comma 2 del citato art. 62, ha previsto con esplicito riferimento ai soli EE.LL., che la durata delle operazioni di rinegoziazione non debba superare i trent'anni dalla data del loro perfezionamento<sup>102</sup>.

Al fine di migliorare la trasparenza di tali contratti ed attenuarne i rischi, come già segnalato nella relazione di accompagnamento alle precedenti parifiche, è intervenuto anche un Regolamento dell'Unione Europea (n. 648/2012 EMIR), ove si dispone che tutte le transazioni finanziarie eseguite su prodotti derivati<sup>103</sup> debbano essere segnalate a repertori di dati centrali certificati dall'Autorità di Vigilanza Europea sui Mercati Finanziari (ESMA). Si rammenta in questa sede che in base alle regole statistiche europee, le attività o passività generate da operazioni in derivati (cioè il loro valore di mercato alla data di riferimento) sono registrate nei conti finanziari. Esse non sono invece incluse nella definizione di Maastricht del debito delle Amministrazioni pubbliche, a meno che il derivato non comprenda una componente assimilabile a un finanziamento: in questo caso tale componente è registrata nella voce "prestiti" sia nei conti finanziari, sia nel debito. Peraltro, il trattamento statistico degli strumenti finanziari derivati ai fini delle regole di bilancio dell'Unione europea è stato ridefinito nel 2014, in occasione del cambiamento degli standard statistici (passaggio dal sistema "SEC 1995" al sistema "SEC 2010"). I flussi generati dalle operazioni in derivati (esborsi o proventi netti) sono ora trattati come quelli determinati dalle altre operazioni finanziarie: non hanno quindi impatto sulla spesa per interessi e sull'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche; continuano però a riflettersi sul

---

<sup>100</sup> Vengono inclusi tutti gli enti locali di cui all'art. 2 del TUEL (Comuni, Province, Città Metropolitane, Comunità Montane, Comunità Isolate ed Unioni di Comuni).

<sup>101</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

<sup>102</sup> Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 537.

<sup>103</sup> Sia OTC (*Over the Counter*) che quotate sui mercati regolamentati (*Exchange Trade Derivatives*).

debito pubblico, mentre invece è confermata l'esclusione dal debito pubblico nella definizione di Maastricht del valore di mercato delle passività in derivati. Se però un contratto di swap presenta già alla nascita un valore di mercato negativo per il settore pubblico, tale importo deve essere classificato tra i prestiti e quindi va incluso nel debito<sup>104</sup>. Inoltre il nuovo Manuale dell'Eurostat<sup>105</sup> ha chiarito il trattamento di alcune specifiche fattispecie: operazioni di ristrutturazione di contratti in essere e *swap* risultanti dall'esercizio di *swaption*. Queste precisazioni tendono ad anticipare l'emersione nel debito pubblico degli effetti delle operazioni in derivati.

Circa le modalità di contabilizzazione dei flussi positivi, discendenti dai contratti di finanza derivata, non si può non sottolineare come la giurisprudenza di controllo sia da tempo compatta (C.d.c. Sez. contr. Liguria 22 novembre 2011 n. 128, Sez. contr. Lombardia 26 ottobre 2007 n. 596; 17 aprile 2008 n. 52; e, soprattutto, C.d.c. Sez. riun. contr. 18 febbraio 2009, "Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni") nell'affermare la natura di plusvalenza di tale entrata, con necessaria appostazione al titolo IV (e non al titolo I o al titolo III) e destinazione a spese di investimento (e non correnti, neppure se non ripetitive), ovvero alla compensazione con i futuri flussi negativi, vincolandola a tale finalità nell'avanzo di amministrazione.

Il nuovo Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118 del 2011, in vigore dal 2017, al paragrafo 3.23, precisa che la regolazione annuale dei flussi che hanno natura di soli interessi è rilevata rispettivamente, per l'entrata, nel Titolo III e, per la spesa, nel Titolo I del bilancio. L'eventuale differenza positiva costituisce una quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, destinata, in ordine di priorità, a garantire i rischi futuri del contratto, a ridurre il debito sottostante in caso di estinzione anticipata, a finanziare investimenti. Invece, gli eventuali flussi in entrata *una tantum*, conseguenti alla rimodulazione temporale o alla ridefinizione delle condizioni di ammortamento di un debito sottostante, i cosiddetti "*up front*" derivanti dalle operazioni di cui all'art. 3, lettera f) del d.m. 389 del 2003, in conseguenza della loro assimilazione ad

<sup>104</sup> Nel marzo del 2008 l'Eurostat ha pubblicato una nota metodologica (Eurostat Guidance on accounting rules for EDP - Financial derivatives) in cui chiariva che qualora strumenti derivati fossero scomponibili in una componente di prestito e una assimilabile a un contratto derivato, la prima fosse inclusa fra le passività che rilevano per il debito pubblico.

<sup>105</sup> L'ESA 2010 Manual on Government Deficit and Debt, pubblicato il 29 agosto 2014 dall'Eurostat, traduce in pratica le prescrizioni del Regolamento SEC 2010, disciplinando le modalità di elaborazione delle statistiche di finanza pubblica ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi.

indebitamento disposta dalla nuova formulazione dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 (discendente dal D.Lgs. n. 126 del 2014), vanno contabilizzati nel titolo VI delle entrate (accensioni di prestiti).

### 3.2.2 I contratti derivati in essere.

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 2005" e "Regione del Veneto 2003") emessi a tasso variabile. I due contratti derivati, definiti tecnicamente *Interest Rate Collar* (di seguito anche *collar*), rientrano tra le operazioni consentite dalla normativa che disciplinava i contratti derivati degli enti territoriali alla data di negoziazione delle operazioni (articolo 3, comma 2, lettera d) del d.m. 389/03) e si tratta di due collar di tasso di interesse, rinegoziati/stipulati nel corso del 2006, in relazione ai prestiti obbligazionari a tasso variabile "Regione del Veneto 2003" e "Regione del Veneto 2005", con scadenza rispettivamente al 30 giugno 2036 e al 30 giugno 2026 (con nozionali iniziali, in riferimento al primo periodo di negoziazione del collar, rispettivamente di euro 129.325.500 e di euro 199.000.000), finalizzati alla copertura dal rischio di aumento dei tassi di interesse attraverso la definizione di un livello di tasso di interesse passivo oscillante all'interno di una banda prestabilita ovvero alla definizione di una strategia di copertura del rischio finalizzata al mantenimento del debito (obbligazionario) sottostante entro soglie di costo ragionevoli e in linea con le disposizioni di carattere generale<sup>106</sup>.

L'operazione si prefiggeva, all'atto della prima negoziazione, di surrogare il tasso variabile delle due passività sottostanti, con un tasso variabile "controllato" cioè strutturando il debito complessivo in modo tale che, abbinando alle passività sottostanti due strumenti derivati del tipo "IRS collar", in tutti i casi in cui i tassi di interesse si fossero mantenuti all'interno delle due opzioni "cap" e "floor", il tasso di interesse del debito strutturato si mantenesse variabile mentre, nell'ipotesi in cui i tassi di riferimento fossero saliti oltre la

<sup>106</sup> In merito ai criteri di emissione dei debiti obbligazionari, v. art. 35, comma 6, L. 724/1994, che impone che "il rendimento effettivo al lordo di imposta per i sottoscrittori del prestito non dovrà essere superiore, al momento della emissione, al rendimento lordo dei titoli di stato *di pari durata* emessi nel mese precedente maggiorato di un punto."

La circolare MEF del 27 maggio 2004, esplicativa del decreto ministeriale 1° dicembre 2003, n. 389, relativo al Regolamento concernente l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, al paragrafo 3 specifica, inoltre, che "E' implicito nell'acquisto del collar l'acquisto di un cap e la contestuale vendita di un floor, consentita unicamente al fine di finanziare la protezione dal rialzo dei tassi di interesse fornita dall'acquisto del cap. Il livello del tasso a carico dell'ente allo scattare delle soglie deve essere coerente sia con i tassi vigenti sul mercato sia con il costo della passività antecedente la conclusione dell'operazione derivata"

soglia del “*cap*”, il tasso di interesse a carico della Regione, si trasformasse in tasso fisso corrispondente al “*cap*”.

Di contro, nell’ipotesi in cui i tassi di mercato fossero scesi sotto l’opzione “*floor*”, l’ente regionale si sarebbe fatto carico, a vantaggio della controparte emittente il derivato, di un onere fisso corrispondente alla soglia individuata dalla predetta opzione “*floor*”.

In entrambi i casi si attivino le opzioni “*cap*” e “*floor*” sono previsti differenziali pari ad maggiorazione di uno spread rispettivamente pari a 0,06125% e a 0,0229% rispettivamente per i derivati collar con Banca intesa e Depfa Bank.

Al fine di consentire un raffronto sulla reale economicità dei due contratti attivati, si riportano i dati relativi ai due prestiti obbligazionari coperti come emergenti dal DDL di rendiconto 2017.

Il prestito obbligazionario, denominato “Regione del Veneto 2003”, fa riferimento ad un titolo obbligazionario a tasso variabile con ammortamento periodico del capitale (*amortizing*), le cui caratteristiche generali sono le seguenti:

**Tabella 1 - Prestito obbligazionario denominato "Regione del Veneto 2003" (in euro)**

Caratteristiche generali	
Ammontare iniziale:	150.000.000,00
Data emissione:	23/12/2003
Data di fine:	30/06/2036
Rischio di tasso	Variabile
controparte	
Tipo emissione	A fermo
Collocatore	Banca Intesa
Isin	IT003595359
Ammortamento e durata	
Debito residuo al 31/12/2016:	107.193.000,00
Modo di ammortamento	Quota capitale crescente
Periodicità di ammortamento	Semestrale
Durata iniziale	32 anni
Durata residua	18,50 anni
Vita media residua	11,41 anni
Interessi	
Tipo di tasso	Variabile
Tasso o indice attuale	Euribor 6M
Margine	0,06125%
Periodicità interessi	Semestrale
Base di tasso	Act/360
Fine della fase attuale	30/06/2036
Fixing	G-2 giorno lavorativo
Indice con condizione	No
Riferimento del fixing	In advance

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto

La sottostante Tabella riporta i flussi di cassa (quota capitale, quota interessi e rata complessiva) pagati dalla Regione fino al 31 dicembre 2016.

Tabella 2 - Flussi di cassa (in euro)

Data	Debito Residuo inizio di periodo	Quota capitale	Quota interessi	Tasso di interesse	Rata complessiva
31/12/2006	129.987.000,00	661.500,00	2.393.736,60	3,18725%	3.055.236,60
30/06/2007	129.325.500,00	684.000,00	2.543.819,65	3,91225%	3.227.819,65
31/12/2007	128.641.500,00	708.000,00	2.876.063,74	4,37425%	3.584.063,74
30/06/2008	127.933.500,00	733.500,00	3.123.432,44	4,82925%	3.856.932,44
31/12/2008	127.200.000,00	759.000,00	3.369.146,40	5,18225%	4.128.146,40
30/06/2009	126.441.000,00	786.000,00	1.969.609,39	3,09825%	2.755.609,39
31/12/2009	125.655.000,00	813.000,00	896.070,94	1,39525%	1.709.070,94
30/06/2010	124.842.000,00	841.500,00	661.725,02	1,05425%	1.503.225,02
31/12/2010	124.000.500,00	871.500,00	694.774,80	1,09625%	1.566.274,80
30/06/2011	123.129.000,00	901.500,00	804.315,57	1,29925%	1.705.815,57
31/12/2011	122.227.500,00	933.000,00	1.144.012,73	1,83125%	2.077.012,73
30/06/2012	121.294.500,00	966.000,00	1.034.023,48	1,68625%	2.000.023,48
31/12/2012	120.328.500,00	999.000,00	609.006,60	0,99025%	1.608.006,60
30/06/2013	119.329.500,00	1.035.000,00	228.134,14	0,38025%	1.263.134,14
31/12/2013	118.294.500,00	1.071.000,00	240.788,45	0,39825%	1.311.788,45.
30/06/2014	117.223.500,00	1.108.500,00	267.128,91	0,45325%	1.375.628,91
31/12/2014	116.115.000,00	1.147.500,00	217.355,67	0,36625%	1.364.855,67
30/06/2015	114.967.500,00	1.186.500,00	134.822,39	0,23325%	1.321.322,39
31/12/2015	113.781.000,00	1.228.500,00	64.695,88	0,11125%	1.293.195,88
30/06/2016	112.552.500,00	1.272.000,00	10.951,36	0,01925%	1.282.951,36
31/12/2016	111.280.500,00	1.315.500,00	0,00	0,00000%	1.315.500,00
30/06/2017	109.965.000,00	1.362.000,00	0,00	0,00000%	1.362.000,00
31/12/2017	108.603.000,00	1.410.000,00	0,00	0,00000%	1.410.000,00

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017.

Allo scopo di dare copertura al rischio connesso a questo prestito obbligazionario, in data 6 giugno 2006, è stato sottoscritto un *collar* con la Banca Intesa (definito convenzionalmente "*Collar Intesa*"), le cui caratteristiche finanziarie sono:

- Data iniziale: 31 dicembre 2006; scadenza finale: 30 giugno 2036;
- la Banca paga alla Regione, con cadenza semestrale, il differenziale tra il tasso variabile di riferimento<sup>107</sup> e il tasso *Cap* nel caso in cui il tasso variabile di riferimento risulta superiore al tasso *Cap*;

<sup>107</sup> Per tasso variabile di riferimento si intende l'indice Euribor 6 mesi (Base: giorni effettivi/360), rilevato due giorni lavorativi antecedenti l'inizio di ciascun semestre di riferimento (*fixing in advance*).

- la Regione paga alla Banca, con cadenza semestrale, il differenziale fra il tasso *Floor* e il tasso variabile di riferimento nel caso in cui il tasso variabile di riferimento risulta inferiore al tasso *Floor*;
- non sono previsti differenziali nel caso in cui il tasso variabile di riferimento sia compreso tra il tasso *Cap* e il tasso *Floor*.

Nella sottostante Tabella, vengono indicati i valori dei tassi *Cap* e *Floor* nel periodo 2006/2036, per il *Collar Intesa*.

**Tabella 3 - Valori dei tassi *Cap* e *Floor* nel periodo 2006/2036 per il *Collar Intesa* (in euro)**

Dal	Al	Nozionale (€)	Floor (p.p.a.)	Cap (p.p.a.)
31/12/2006	29/06/2007	129.325.500,00	3,20	5,48
29/06/2007	31/12/2007	128.641.500,00	3,30	5,48
31/12/2007	30/06/2008	127.933.500,00	3,45	5,48
30/06/2008	31/12/2008	127.200.000,00	3,55	5,48
31/12/2008	30/06/2009	126.441.000,00	3,75	5,48
30/06/2009	31/12/2009	125.655.000,00	3,90	5,48
31/12/2009	30/06/2010	124.842.000,00	3,95	5,48
30/06/2010	31/12/2010	124.000.500,00	4,10	5,48
31/12/2010	30/06/2011	123.129.000,00	4,10	5,48
30/06/2011	30/12/2011	122.227.500,00	4,10	5,48
30/12/2011	29/06/2012	121.294.500,00	4,10	5,48
29/06/2012	31/12/2012	120.328.500,00	4,10	5,48
31/12/2012	28/06/2013	119.329.500,00	4,10	5,48
28/06/2013	31/12/2013	118.294.500,00	4,10	5,48
31/12/2013	30/06/2014	117.223.500,00	4,10	5,48
30/06/2014	31/12/2014	116.115.000,00	4,10	5,48
31/12/2014	30/06/2015	114.967.500,00	4,10	5,48
30/06/2015	31/12/2015	113.781.000,00	4,10	5,48
31/12/2015	30/06/2016	112.552.500,00	4,10	5,48
30/06/2016	30/12/2016	111.280.500,00	4,10	5,48
30/12/2016	30/06/2017	109.965.000,00	4,10	5,48
30/06/2017	29/12/2017	108.603.000,00	4,10	5,48
29/12/2017	29/06/2018	107.193.000,00	4,10	5,48
29/06/2018	31/12/2018	105.733.500,00	4,10	5,48
31/12/2018	28/06/2019	104.223.000,00	4,10	5,48
28/06/2019	31/12/2019	102.660.000,00	4,10	5,48
31/12/2019	30/06/2020	101.041.500,00	4,10	5,48
30/06/2020	31/12/2020	99.367.500,00	4,10	5,48
31/12/2020	30/06/2021	97.635.000,00	4,10	5,48

Dal	Al	Nozionale (€)	Floor (p.p.a.)	Cap (p.p.a.)
30/06/2021	31/12/2021	95.841.000,00	4,10	5,48
31/12/2021	30/06/2022	93.984.000,00	4,10	5,48
30/06/2022	30/12/2022	92.062.500,00	4,10	5,48
30/12/2022	30/06/2023	90.073.500,00	4,10	5,48
30/06/2023	29/12/2023	88.015.500,00	4,10	5,48
29/12/2023	28/06/2024	85.885.500,00	4,10	5,48
28/06/2024	31/12/2024	83.680.500,00	4,10	5,48
31/12/2024	30/06/2025	81.399.000,00	4,10	5,48
30/06/2025	31/12/2025	79.036.500,00	4,10	5,48
31/12/2025	30/06/2026	76.591.500,00	4,10	5,48
30/06/2026	31/12/2026	74.061.000,00	4,10	5,48
31/12/2026	30/06/2027	71.442.000,00	4,10	5,48
30/06/2027	31/12/2027	68.731.500,00	4,10	5,48
31/12/2027	30/06/2028	65.926.500,00	4,10	5,48
30/06/2028	29/12/2028	63.022.500,00	4,10	5,48
29/12/2028	29/06/2029	60.018.000,00	4,10	5,48
29/06/2029	31/12/2029	56.907.000,00	4,10	5,48
31/12/2029	28/06/2030	53.688.000,00	4,10	5,48
28/06/2030	31/12/2030	50.356.500,00	4,10	5,48
31/12/2030	30/06/2031	46.908.000,00	4,10	5,48
30/06/2031	31/12/2031	43.338.000,00	4,10	5,48
31/12/2031	30/06/2032	39.643.500,00	4,10	5,48
30/06/2032	31/12/2032	35.820.000,00	4,10	5,48
31/12/2032	30/06/2033	31.863.000,00	4,10	5,48
30/06/2033	30/12/2033	27.766.500,00	4,10	5,48
30/12/2033	30/06/2034	23.527.500,00	4,10	5,48
30/06/2034	29/12/2034	19.140.000,00	4,10	5,48
29/12/2034	29/06/2035	14.599.500,00	4,10	5,48
29/06/2035	31/12/2035	9.900.000,00	4,10	5,48
31/12/2035	30/06/2036	5.035.500,00	4,10	5,48

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

Il prestito obbligazionario, denominato “Regione del Veneto 2005”, fa riferimento ad un titolo obbligazionario a tasso variabile con ammortamento periodico del capitale e costituente il debito sottostante al *contratto collar (definito Collar Depfa)*. Le caratteristiche generali del prestito sono:

**Tabella 4 - Prestito obbligazionario denominato "Regione del Veneto 2005" (in euro)**

CARATTERISTICHE GENERALI	
Ammontare iniziale:	200.000.000,00 €
Data emissione:	13/03/2006
Data di fine:	30/06/2026
Controparte	
Tipo emissione	A fermo
Collocatore	Depfa Bank
Isin	IE00B0SY6831
ammortamento e durata	
Debito residuo al 31/12/2016:	107.672.000,00 €
Modo di ammortamento	irregolare
Periodicità di ammortamento	Semestrale
Durata iniziale	20,25 anni
Durata residua	8,50 anni
Vita media residua	4,51 anni
Interessi	
Tipo di tasso	Variabile
Tasso o indice attuale	Euribor 6M
Margine	0,0229%
Periodicità interessi	Semestrale
Base di tasso	Act/360
Fine della fase attuale	30/06/2026
Fixing	G-2 giorno lavorativo
Indice con condizione	No
Riferimento del fixing	In advance

La Tabella sottostante riporta i flussi di cassa pagati fino al 31 dicembre 2016.

**Tabella 5 - Flussi di cassa (in euro)**

Data	Debito Residuo inizio periodo	Quota capitale	Quota interessi	Tasso di interesse	Rata complessiva
31/12/2006	200.000.000,00	1.000.000,00	4 889 680,00	3,0039%	5.889.680,00
30/06/2007	199.000.000,00	1.000.000,00	3 875 942,90	3,8739%	4.875.942,90
31/12/2007	198.000.000,00	1.000.000,00	4 387 917,60	4,3359%	5.387.917,60
30/06/2008	197.000.000,00	1.000.000,00	4 771 470,24	4,7909%	5.771.470,24
31/12/2008	196.000.000,00	1.000.000,00	5 153 036,00	5,1439%	6.153.036,00
30/06/2009	195.000.000,00	1.000.000,00	2 999 958,00	3,0599%	3.999.958,00
31/12/2009	194.000.000,00	1.000.000,00	1 345 428,80	1,3569%	2.345.428,80
30/06/2010	193.000.000,00	1.000.000,00	985 786,10	1,0159%	1.985.786,10

Data	Debito Residuo inizio periodo	Quota capitale	Quota interessi	Tasso di interesse	Rata complessiva
31/12/2010	192.000.000,00	1.000.000,00	1 038 144,00	1,0579%	2.038.144,00
30/06/2011	191.000.000,00	1.000.000,00	1 210 844,50	1,2609%	2.210.844,50
31/12/2011	190.000.000,00	6.332.000,00	1 741 103,00	1,7929%	8.073.103,00
30/06/2012	183.668.000,00	6.334.000,00	1 530 138,11	1,6479%	7.864.138,11
31/12/2012	177.334.000,00	6.332.000,00	862 765,38	0,9519%	7.194.765,38
30/06/2013	171.002.000,00	6.334.000,00	293 935,34	0,3419%	6.627.935,34
31/12/2013	164.668.000,00	6.332.000,00	302 890,32	0,3599%	6.634.890,32
30/06/2014	158.336.000,00	6.334.000,00	330 288,90	0,4149%	6.664.288,90
31/12/2014	152.002.000,00	6.332.000,00	254 740,15	0,3279%	6.586.740,15
30/06/2015	145.670.000,00	6.334.000,00	142 742,03	0,1949%	6.476.742,03
31/12/2015	139.336.000,00	6.332.000,00	51 916,59	0,0729%	6.383.916,59
30/06/2016	133.004.000,00	6.334.000,00	0,00	0,0000%	6.334.000,00
31/12/2016	126.670.000,00	6.332.000,00	0,00	0,0000%	6.332.000,00
30/06/2017	120.338.000,00	6.334.000,00	0,00	0,0000%	6.334.000,00
31/12/2017	114.004.000,00	6.332.000,00	0,00	0,0000%	6.332.000,00

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

A copertura del rischio connesso a questo prestito obbligazionario, in data 21 aprile 2006, è stato sottoscritto un *collar* con la Depfa Bank (definito convenzionalmente "*Collar Depfa*"), le cui caratteristiche finanziarie sono:

- data iniziale: 31 dicembre 2006; scadenza finale: 30 giugno 2026;
- la Banca paga alla Regione, con cadenza semestrale, il differenziale tra il tasso variabile di riferimento<sup>108</sup> e il tasso *Cap* nel caso in cui il tasso variabile di riferimento risulta superiore al tasso *Cap*;
- la Regione paga alla Banca, con cadenza semestrale, il differenziale fra il tasso *Floor* e il tasso variabile di riferimento nel caso in cui il tasso variabile di riferimento risulta inferiore al tasso *Floor*;
- non sono previsti differenziali nel caso in cui il tasso variabile di riferimento sia compreso tra il tasso *Cap* e il tasso *Floor*;

Nella sottostante Tabella si indicano i valori dei tassi *Cap* e *Floor* nel periodo 2006/2026, per il *Collar Depfa*.

<sup>108</sup> Per tasso variabile di riferimento si intende l'indice Euribor 6 mesi (Base: Act/360), rilevato due giorni lavorativi antecedenti l'inizio di ciascun semestre di riferimento (*fixing in advance*).

**Tabella 6 - Valori dei tassi *Cap e Floor* nel periodo 2006/2026, per il *Collar Depfa* (in euro)**

Dal	Al	Nozionale (C)	Floor (p.p.a.)	Cap (p.p.a.)
31/12/2006	30/06/2007	199.000.000,00	2,90	5,35
30/06/2007	31/12/2007	198.000.000,00	3,20	5,35
31/12/2007	30/06/2008	197.000.000,00	3,30	5,35
30/06/2008	31/12/2008	196.000.000,00	3,45	5,35
31/12/2008	30/06/2009	195.000.000,00	3,55	5,35
30/06/2009	31/12/2009	194.000.000,00	3,75	5,35
31/12/2009	30/06/2010	193.000.000,00	3,90	5,35
30/06/2010	31/12/2010	192.000.000,00	3,95	5,35
31/12/2010	30/06/2011	191.000.000,00	4,08	5,35
30/06/2011	31/12/2011	190.000.000,00	4,08	5,35
31/12/2011	30/06/2012	183.668.000,00	4,08	5,35
30/06/2012	31/12/2012	177.334.000,00	4,08	5,35
31/12/2012	30/06/2013	171.002.000,00	4,08	5,35
30/06/2013	31/12/2013	164.668.000,00	4,08	5,35
31/12/2013	30/06/2014	158.336.000,00	4,08	5,35
30/06/2014	31/12/2014	152.002.000,00	4,08	5,35
31/12/2014	30/06/2015	145.670.000,00	4,08	5,35
30/06/2015	31/12/2015	139.336.000,00	4,08	5,35
31/12/2015	30/06/2016	133.004.000,00	4,08	5,35
30/06/2016	31/12/2016	126.670.000,00	4,08	5,35
31/12/2016	30/06/2017	120.338.000,00	4,08	5,35
30/06/2017	31/12/2017	114.004.000,00	4,08	5,35
31/12/2017	30/06/2018	107.672.000,00	4,08	5,35
30/06/2018	31/12/2018	101.338.000,00	4,08	5,35
31/12/2018	30/06/2019	95.006.000,00	4,08	5,35
30/06/2019	31/12/2019	88.672.000,00	4,08	5,35
31/12/2019	30/06/2020	82.340.000,00	4,08	5,35
30/06/2020	31/12/2020	76.006.000,00	4,08	5,35
31/12/2020	30/06/2021	69.674.000,00	4,08	5,35
30/06/2021	31/12/2021	63.340.000,00	4,08	5,35
31/12/2021	30/06/2022	57.006.000,00	4,08	5,35
30/06/2022	31/12/2022	50.672.000,00	4,08	5,35
31/12/2022	30/06/2023	44.338.000,00	4,08	5,35
30/06/2023	31/12/2023	38.004.000,00	4,08	5,35
31/12/2023	30/06/2024	31.670.000,00	4,08	5,35
30/06/2024	31/12/2024	25.336.000,00	4,08	5,35
31/12/2024	30/06/2025	19.002.000,00	4,08	5,35
30/06/2025	31/12/2025	12.668.000,00	4,08	5,35
31/12/2025	30/06/2026	6.334.000,00	4,08	5,35

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

### 3.2.3 *Fair Value*: raffronto tra passività sottostanti e strumenti a copertura

Come emerge dalle informazioni fornite dalla Regione del Veneto nella bozza di DDL di rendiconto 2017, in data 31 dicembre 2017 i due prestiti obbligazionari sottostanti presentavano un valore di mercato (o *Fair Value*)<sup>109</sup> pari a euro 231.211.461,40 negativi per la Regione.

**Tabella 7 – Fair Value (in euro)**

Riferimento	Data di fine	Debito residuo	Fair Value
Regione del Veneto 2003	30/06/2036	107.193.000,00	- 107.896.826,33
Regione del Veneto 2005	30/06/2026	107.672.000,00	-107.775.811,87
<b>Totale</b>		<b>214.865.000,00</b>	<b>-215.672.638,21</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017.

In data 31 dicembre 2017 i prestiti obbligazionari in questione presentano un valore di mercato complessivamente pari a euro -215.672.638,21, negativo per la Regione.

Peraltro nella suindicata Tabella emerge anche l'ammontare del debito residuo dei due contratti che ammonta ad un totale di 214.865.000,00 euro ("Regione del Veneto 2003" per euro 107.193.000,00, "Regione del Veneto 2005" per euro 107.672.000,00).

Nella Tabella successiva si riporta nel dettaglio, invece, il *Fair Value* dei due contratti *collar*. Il *Fair Value* è determinato secondo le modalità previste dall'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 394 del 30 dicembre 2003 e sulla base della prassi di mercato<sup>110</sup>.

**Tabella 8 – Fair Value (in euro)**

N° Copertura	Nozionale residuo	Durata residua	Fair Value
Collar Intesa	107.193.000,00	18,50	-36.375.517,30
Collar Depfa	107.672.000,00	8,50	-18.077.121,33
<b>Totale</b>			<b>-54.452.638,63</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

In data 31 dicembre 2017 i contratti derivati in questione presentano un valore di mercato complessivamente pari a euro -54.452.638,63, negativo per la Regione.

<sup>109</sup> Il *Fair value* del debito sottostante è stato calcolato applicando la stessa metodologia ed utilizzando le stesse curve di mercato (*risk free*) utilizzate nel calcolo del *Fair value* degli *Swap*.

<sup>110</sup> Secondo quanto dichiarato dalla Regione del Veneto "Trattandosi di prodotti scambiati sul mercato, il *Fair Value* dei derivati è equivalente al valore del *mark to market* degli stessi. Il *mark to market* rappresenta la quantificazione del valore attuale dei flussi differenziali futuri attesi, proiettati fino alla scadenza dei contratti." (DDL Rendiconto 2017)

### 3.2.3.1 Differenziali scambiati e costo del debito

La Regione ha prodotto le seguenti tabelle, che indicano, per ciascun strumento derivato, i differenziali pagati, gli interessi pagati sul debito sottostante ed il costo finale del debito, a partire da giugno 2007 e sino al 31 dicembre 2017.

La sottostante Tabella riguarda il *collar* "Intesa" a copertura del prestito obbligazionario Regione 2003.

**Tabella 9 - Costo finale debito collar "Intesa" (in euro)**

Data pagamento flusso	Euribor 6M (act/360)	Derivato		Bor		Debito complessivo	
		Differenziale tasso (act/360)	Derivato Differenziale (€)	Tasso Bor (Act/360)	Interessi Bor (C)	Tasso complessivo (Act/360)	Debito Complessivo Interessi totali (€)
29/06/2007	3,85%		0	3,91%	2.543.819,65	<b>3,91%</b>	<b>2.543.819,65</b>
31/12/2007	4,31%		0	4,37%	2.876.063,74	<b>4,37%</b>	<b>2.876.063,74</b>
30/06/2008	4,77%		0	4,83%	3.123.432,44	<b>4,83%</b>	<b>3.123.432,44</b>
31/12/2008	5,12%		0	5,18%	3.369.146,40	<b>5,18%</b>	<b>3.369.146,40</b>
30/06/2009	3,04%	0,71%	453.266,40	3,10%	1.969.609,39	<b>3,81%</b>	<b>2.422.875,79</b>
31/12/2009	1,33%	2,57%	1.647.979,29	1,40%	896.070,94	<b>3,96%</b>	<b>2.544.050,23</b>
30/06/2010	0,99%	2,96%	1.856.043,35	1,05%	661.725,02	<b>4,01%</b>	<b>2.517.768,37</b>
31/12/2010	1,04%	3,07%	1.942.536,72	1,10%	694.774,80	<b>4,16%</b>	<b>2.637.311,52</b>
30/06/2011	1,24%	2,86%	1.771.764,75	1,30%	804.315,57	<b>4,16%</b>	<b>2.576.080,32</b>
30/12/2011	1,77%	2,33%	1.447.682,88	1,83%	1.144.012,73	<b>4,16%</b>	<b>2.591.695,61</b>
29/06/2012	1,63%	2,46%	1.508.499,26	1,69%	1.034.023,48	<b>4,15%</b>	<b>2.542.522,74</b>
31/12/2012	0,93%	3,17%	1.962.658,11	0,99%	609.006,60	<b>4,16%</b>	<b>2.571.664,71</b>
28/06/2013	0,32%	3,78%	2.243.391,29	0,38%	228.134,14	<b>4,16%</b>	<b>2.471.525,43</b>
31/12/2013	0,34%	3,76%	2.296.234,26	0,40%	240.788,45	<b>4,16%</b>	<b>2.537.022,71</b>
30/06/2014	0,39%	3,71%	2.185.397,71	0,45%	267.128,91	<b>4,16%</b>	<b>2.452.526,62</b>
31/12/2014	0,31%	3,80%	2.252.243,95	0,37%	217.355,67	<b>4,16%</b>	<b>2.469.599,62</b>
30/06/2015	0,17%	3,93%	2.270.505,93	0,23%	134.822,39	<b>4,16%</b>	<b>2.405.328,32</b>
31/12/2015	0,05%	4,05%	2.355.266,70	0,11%	64.695,88	<b>4,16%</b>	<b>2.419.962,58</b>
30/06/2016	-0,04%	4,14%	2.356.861,86	0,02%	10.951,36	<b>4,16%</b>	<b>2.367.813,22</b>
30/12/2016	-0,18%	4,10%	2.319.271,09	0,00%	0,00	<b>4,10%</b>	<b>2.319.271,09</b>
30/06/2017	-0,22%	4,16%	2.313.381,05	0,00%	0,00	<b>4,16%</b>	<b>2.313.381,05</b>
31/12/2017	-0,27%	4,16%	2.284.728,07	0,00%	0,00	<b>4,16%</b>	<b>2.284.728,07</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

Secondo quanto dichiarato dalla Regione: *"In riferimento al secondo derivato, Collar Intesa, si fa presente che nei primi quattro periodi, dal 29 giugno 2007 al 31 dicembre 2008, i valori dell' Euribor 6 mesi rilevati alla data di riferimento sono stati compresi nel corridoio definito dal tasso floor e dal tasso cap. Negli anni successivi invece il tasso Euribor a 6 mesi è risultato inferiore al tasso floor,*

cosicché lo strumento derivato **ha comportato dei flussi in uscita per la Regione.**<sup>111</sup>

Altrettanto viene affermato per il derivato collar “Depfa”, a copertura del prestito obbligazionario “Regione Veneto 2005”.

*“In riferimento al primo derivato, Collar Depfa, si fa presente che nei primi quattro periodi, dal 29 giugno 2007 al 31 dicembre 2008, i valori dell'Euribor 6 mesi rilevati alla data di riferimento sono stati compresi nel corridoio definito dal tasso floor e dal tasso cap. Negli anni successivi invece il tasso Euribor a 6 mesi è risultato inferiore al tasso floor, cosicché lo strumento derivato ha comportato dei flussi in uscita per la Regione.”*<sup>112</sup>

I flussi vengono riportati dalla seguente Tabella.

**Tabella 10 - Flussi collar “Depfa” (in euro)**

Data pagamento flusso	Euribor 6M (act/360)	Differenziale tasso (act/360)	Differenziale (€)	Tasso Bor (Act/360)	Interessi Bor (C)	Tasso complessivo (Act/360)	Interessi totali (€)
29/06/2007	3,85%		0,00	3,87%	3.875.942,90	<b>3,87%</b>	<b>3.875.942,90</b>
31/12/2007	4,31%		0,00	4,34%	4.387.917,60	<b>4,34%</b>	<b>4.387.917,60</b>
30/06/2008	4,77%		0,00	4,79%	4.771.470,24	<b>4,79%</b>	<b>4.771.470,24</b>
31/12/2008	5,12%		0,00	5,14%	5.153.036,00	<b>5,14%</b>	<b>5.153.036,00</b>
30/06/2009	3,04%	0,51%	502.953,76	3,06%	2.999.958,00	<b>3,57%</b>	<b>3.502.911,76</b>
31/12/2009	1,33%	2,42%	2.395.598,22	1,36%	1.345.428,80	<b>3,77%</b>	<b>3.741.027,02</b>
30/06/2010	0,99%	2,91%	2.820.839,75	1,02%	985.786,10	<b>3,92%</b>	<b>3.806.625,85</b>
31/12/2010	1,04%	2,92%	2.860.586,67	1,06%	1.038.144,00	<b>3,97%</b>	<b>3.898.730,67</b>
30/06/2011	1,24%	2,84%	2.729.188,39	1,26%	1.210.844,50	<b>4,10%</b>	<b>3.940.032,89</b>
30/12/2011	1,77%	2,31%	2.243.266,66	1,79%	1.741.103,00	<b>4,10%</b>	<b>3.984.369,66</b>
29/06/2012	1,63%	2,46%	2.279.574,97	1,65%	1.530.138,11	<b>4,10%</b>	<b>3.809.713,08</b>
31/12/2012	0,93%	3,15%	2.855.983,77	0,95%	862.765,38	<b>4,10%</b>	<b>3.718.749,15</b>
28/06/2013	0,32%	3,76%	3.233.557,57	0,34%	293.935,34	<b>4,10%</b>	<b>3.527.492,91</b>
31/12/2013	0,34%	3,74%	3.150.245,21	0,36%	302.890,32	<b>4,10%</b>	<b>3.453.135,53</b>
30/06/2014	0,39%	3,69%	2.935.936,49	0,41%	330.288,90	<b>4,10%</b>	<b>3.266.225,39</b>
31/12/2014	0,31%	3,78%	2.932.794,14	0,33%	254.740,15	<b>4,10%</b>	<b>3.187.534,29</b>
30/06/2015	0,17%	3,91%	2.862.205,09	0,19%	142.742,03	<b>4,10%</b>	<b>3.004.947,12</b>
31/12/2015	0,05%	4,03%	2.870.011,96	0,07%	51.916,59	<b>4,10%</b>	<b>2.921.928,55</b>
30/06/2016	-0,04%	4,10%	2.758.827,34	0,00%	0,00	<b>4,10%</b>	<b>2.758.827,34</b>
30/12/2016	-0,17%	4,10%	2.656.317,75	0,00%	0,00	<b>4,10%</b>	<b>2.656.317,75</b>
30/06/2017	-0,22%	4,10%	2.482.388,76	0,00%	0,00	<b>4,10%</b>	<b>2.482.388,76</b>
30/12/2017	-0,27%	4,10%	2.390.706,95	0,00%	0,00	<b>4,10%</b>	<b>2.390.706,95</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

<sup>111</sup> DDL Rendiconto esercizio 2017. Il grassetto non testuale.

<sup>112</sup> Vedi sopra.

Come emerge dalle stesse tabelle, 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, per un esborso complessivo, nell'esercizio 2017, pari a 9.939.599,80 euro (somma impegnata sul capitolo di spesa U101309 "Flussi differenziali conseguenti alla stipulazione di strumenti finanziari derivati - art. 26, c. 6, L.R. 29/11/2001, n. 39 - art. 41, L. 28/12/2001, n. 448 - D.M. 01/12/2003, n. 389").<sup>113</sup>

Non ci sono stati flussi in entrata.

### 3.2.3.2 Tasso costo finale sintetico presunto a carico della Regione

La Regione ha fornito la Tabella sottostante, che riporta, per ciascun derivato, il tasso costo finale sintetico (TFSCFS)<sup>114</sup> al 31 dicembre 2017, scomposto fra tasso medio del debito e tasso del differenziale collar.

**Tabella 11 – Tasso costo finale sintetico (TFSCFS) al 31 dicembre 2017**

Strategia	Tasso medio debito (Act/360)	Differenziale tasso Collar (Act/360)	TFSCFS (Act/360)
Collar Intesa + Bor 2003	0,0000%	4,16125%	<b>4,16125%</b>
Collar Depfa + Bor 2005	0,0000%	4,1029%	<b>4,1029%</b>

Fonte: Dati forniti dalla Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

A tale proposito la Regione del Veneto dichiara: "Si specifica che, nel corso dell'esercizio 2017, la sommatoria tra i differenziali dei derivati e gli interessi passivi sul debito sottostante si compensano lasciando così il costo finale sintetico del debito (prestiti obbligazionari e collar) in linea con gli obiettivi prefissati nella strategia di copertura", dichiarando altresì che: "... con nota prot. 281360 del 20 luglio 2016 e con sollecito prot. 69825 del 22 febbraio 2018, ha richiesto chiarimenti all'Avvocatura Generale dello Stato sulla modalità con cui la riduzione in area negativa dei parametri di indicizzazione si riverbera sulle relative operazioni finanziarie, per garantire anche il collegamento funzionale e giuridico di sola copertura del tasso tra finanziamenti sottostanti e relativi strumenti finanziari derivati. In pendenza di tale parere, nella presente relazione la compensazione suindicata è considerata fino a scadenza anche nel successivo punto F) nei termini in cui è stata applicata dagli istituti nel 2017." (D.D.L. Rendiconto 2017 pag. 244).

<sup>113</sup> Il dato è in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio, laddove si registrava un importo pari a complessivi 10.218.955,15 euro.

<sup>114</sup> Il Tasso Costo Finale Sintetico Carico della Regione è dato dal tasso annuale, base Act/360 sul debito sottostante effettivo.

### 3.2.3.2.1 Raggiungimento degli obiettivi e attuale strategia

Facendo seguito a quest'ultima affermazione, la Regione, nel DDL Rendiconto 2017, esplicita il raggiungimento degli obiettivi, raffrontando altresì il trend dei prestiti obbligazionari e dei titoli a copertura.

In primo luogo, conferma che: *“Come detto in precedenza, la Regione ha di fatto deciso di stipulare i contratti di Interest Rate Collar in questione unicamente al fine di tutelare il bilancio dai rischi di mercato in un particolare periodo di turbolenza dei mercati finanziari e di crescita dei tassi d'interesse.*

*Pertanto, attraverso la somma dell'onere relativo alla quota interesse del debito sottostante a tasso variabile e dei flussi pagati relativi ai differenziali dello Swap, l'onere finanziario complessivo delle strategie di finanziamento risulta mediamente pari al **4,13%**<sup>115</sup>, base di calcolo Act/360, valore in linea con le aspettative della Regione.”*

**Tabella 12 – Onere finanziario complessivo**

Anno	BOR 2003	BOR 2005	Collar Intesa	Collar Depfa	Tasso Medio
2017	0,00%	0,00%	4,16%	4,10%	<b>4,13%</b>
2018	0,00%	0,00%	4,16%	4,10%	<b>4,13%</b>
2019	0,06%	0,04%	4,11%	4,07%	<b>4,13%</b>
2020	0,37%	0,33%	3,79%	3,77%	<b>4,14%</b>
2021	0,68%	0,64%	3,48%	3,47%	<b>4,14%</b>
2022	0,92%	0,88%	3,24%	3,22%	<b>4,14%</b>
2023	1,15%	1,10%	3,02%	3,00%	<b>4,14%</b>
2024	1,35%	1,31%	2,81%	2,80%	<b>4,15%</b>
2025	1,54%	1,49%	2,62%	2,61%	<b>4,15%</b>
2026	1,71%	1,63%	2,45%	2,47%	<b>4,16%</b>
2027	1,85%		2,31%		<b>4,16%</b>
2028	1,95%		2,21%		<b>4,16%</b>
2029	2,03%		2,13%		<b>4,16%</b>
2030	2,07%		2,09%		<b>4,16%</b>
2031	2,09%		2,07%		<b>4,16%</b>
2032	2,09%		2,07%		<b>4,16%</b>
2033	2,07%		2,09%		<b>4,16%</b>
2034	2,05%		2,11%		<b>4,16%</b>
2035	2,03%		2,13%		<b>4,16%</b>
2036	2,01%		2,15%		<b>4,16%</b>

Fonte: Regione del Veneto DDL Rendiconto 2017

<sup>115</sup> In lieve peggioramento rispetto al precedente esercizio, dove si attestava al 4,12%.

Dai dati emergenti dalla sovrastante Tabella la Regione trae le seguenti riflessioni: *“Se si osserva lo storico del tasso medio pagato sul debito, appare chiaro che prima della ristrutturazione del debito, avvenuta nella prima parte del 2006, lo stesso era sostanzialmente allineato all’Euribor a 6 mesi, da cui differiva soprattutto in conseguenza dello spread applicato dagli istituti finanziatori, essendo allora il debito della Regione pressoché totalmente contratto a tasso variabile.*

*Tramite la ristrutturazione dell’anno 2006, la composizione del debito in termini di tasso è stata ripartita in modo più prudentiale tra fisso, variabile e variabile con copertura tramite strumenti finanziari derivati, perseguendo una strategia di diversificazione e di diminuzione dell’esposizione ai rischi di tasso di mercato delle uscite di bilancio relative al servizio del debito; contemporaneamente è stata allungata la vita media residua del debito regionale, in precedenza eccessivamente breve.”*

Ad ulteriore conferma della maggiore stabilità relativa al tasso medio pagato nel portafoglio di debito rispetto alle ampie oscillazioni presentate dall'Euribor, la Regione riporta nel testo della bozza di DDL una ulteriore Tabella, con la quale si evidenzia la migliore ripartizione del debito in termini di tipologia di tasso:

**Tabella 13 – Tasso medio di interesse pagato su mutui e prestiti regionali, compresi i flussi differenziali dei derivati<sup>116</sup>**

	Euribor 6m <sup>117</sup>	Tasso medio	Tasso medio annuo
2006 -I semestre-	2,621%	2,672%	3,1%
2006 -II semestre-	3,135%	3,514%	
2007 -I semestre-	3,801%	3,966%	4,2%
2007 -II semestre-	4,291%	4,348%	
2008 -I semestre-	4,795%	4,762%	4,9%
2008 -II semestre-	5,068%	4,956%	
2009 -I semestre-	3,322%	3,730%	3,2%
2009 -II semestre-	1,404%	2,650%	
2010 -I semestre-	0,996%	2,441%	2,5%
2010 -II semestre-	1,016%	2,471%	
2011 -I semestre-	1,247%	2,627%	2,8%
2011 -II semestre-	1,747%	2,905%	
2012 -I semestre-	1,661%	2,875%	2,7%
2012 -II semestre-	0,935%	2,474%	
2013 -I semestre-	0,326%	2,146%	2,1%
2013 -II semestre-	0,321%	2,143%	
2014 -I semestre-	0,368%	2,174%	2,2%
2014 -II semestre-	0,329%	2,171%	

<sup>116</sup> Il tasso medio non è stato calcolato sugli oneri per l'integrazione del pagamento delle rate di ammortamento del debito contratto dalla Regione per il finanziamento degli investimenti nel trasporto pubblico locale, causata dai tagli ai contributi statali pluriennali.

<sup>117</sup> Media dei tassi Euribor a 6 mesi di riferimento per le singole operazioni, ponderata con il loro nozionale tempo per tempo.

	Euribor 6m <sup>117</sup>	Tasso medio	Tasso medio annuo
2015 -I semestre-	0,175%	2,083%	2,0%
2015 -II semestre-	0,049%	2,013%	
2016 -I semestre-	-0,045%	1,962%	1,9%
2016 -II semestre-	-0,165%	1,932%	
2017 - I semestre	-0,219%	1,938%	1,9%
2017 - II semestre	-0,265%	1,265%	

Fonte: Regione del Veneto D.D.L. Rendiconto 2017

A tale proposito, la Regione dichiara: *“Si noti che la prudenziale diversificazione di tasso ha condotto al pagamento di un tasso medio annuo di interesse del 1,9% nel 2017, valore alquanto contenuto, se si pensa che in esso è compreso l’onere dei flussi differenziali di interesse sul debito coperto dai derivati. Al conseguimento di questo importante risultato sta contribuendo in modo significativo anche la quota di debito coperta dai derivati, che ha consentito di coprire da rischi di rialzo, ma a costi inferiori al tasso fisso.”*

### 3.3 Considerazioni conclusive

In relazione alle considerazioni formulate in merito all’indebitamento e agli strumenti finanziari derivati, la Regione del Veneto non ha prodotto osservazioni.

Permangono, quindi, le valutazioni espresse dalla Sezione ed in particolare, in relazione alla partita contabile relativa al canone di locazione finanziaria ed oneri accessori per l’acquisto di un immobile, iscritta anche per l’esercizio 2017 al capitolo U100980 per euro 3.208.873,87, criticità che avevano portato a non parificare detta partita nella decisione sul rendiconto regionale 2016. Il riferimento è in particolare al corrispettivo del leasing finanziario stipulato dalla Regione con la BIIS SpA per l’acquisto dell’immobile denominato “Palazzo della Regione ex Compartimentale FF.SS.”, sito in Venezia. Questa Sezione, come già affermato lo scorso anno nella propria deliberazione di parifica del rendiconto regionale 2016, conferma che il suddetto leasing costituisce, nella sostanza, un’operazione di finanziamento/indebitamento<sup>118</sup>. Dette risorse, per quanto attiene al capitolo in oggetto, anche nella gestione 2017 seppur correttamente computate dalla Regione nel calcolo del

<sup>118</sup> Ciò in ossequio ai criteri forniti dalle SS.RR. della Corte dei conti (deliberazione n. 49/2011/CONTR) e dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 26/SEZ AUT/QMIG), secondo cui deve essere attribuita rilevanza decisiva, ai fini della classificazione, in termini di indebitamento, delle operazioni di leasing finanziario poste in essere dalle amministrazioni pubbliche, alle ragioni economico-finanziarie sottese alle medesime ed alla collocazione dei tre rischi individuati dall’Eurostat (decisione dell’11 febbraio 2004), nell’ambito del rapporto tra contraente privato e contraente pubblico, con la conseguente applicazione, ai fini della corretta contabilizzazione in bilancio, del c.d. metodo finanziario. L’operazione è stata posta in essere direttamente alla Regione, nell’esclusivo interesse della stessa e con impiego di risorse provenienti dal bilancio regionale.

rispetto del vincolo quantitativo all'indebitamento, risultano allocate in partite contabili di spesa corrente come segue: uscita, Titolo I, capitolo 100980, Missione "Servizi generali istituzionali e di gestione". Pur prendendo atto che per l'esercizio 2018 tale criticità sembrerebbe superata con l'istituzione dei capp. 103473 e 103472, essa quindi persiste ancora per l'esercizio 2017.

Inoltre, non paiono venir meno gli elementi di criticità nella dinamica della gestione dei contratti derivati in essere che erano già stati rilevati nel corso delle analisi relative ai dati emergenti dai precedenti esercizi finanziari. Risultano, pertanto, attuali le considerazioni già svolte nelle precedenti relazioni di accompagnamento alle delibere di parifica relative ai pregressi esercizi alle quali, per economia espositiva, si rinvia<sup>119</sup>.

La disamina puntuale, concernente l'istituto del disavanzo autorizzato e non contratto, porta a concludere per la indubbia specificità di tale disavanzo delle Regioni, la cui peculiare disciplina dimostra l'atipicità dello stesso rispetto al disavanzo c.d. ordinario.

L'atipicità e specificità del disavanzo da prestiti non contratti appare confermata dal fatto che il legislatore ha voluto escludere espressamente per esso l'applicazione delle regole di ripiano del disavanzo di amministrazione derivante dalla gestione ordinaria di cui all'articolo 42 comma 12 del D. Lgs. 118/2011, il quale stabilisce: *"L'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione."*

La disciplina speciale sembra confermata altresì dalla disciplina atipica del suo riassorbimento contenuta nella previsione di legge regionale che consente, ed anzi obbliga, quindi di destinare il risparmio pubblico ex lege 243/2012 alla riduzione del debito pregresso e non all'accensione di nuova spesa.

---

<sup>119</sup> Si riporta di seguito la sintesi delle considerazioni formulate nella Relazione di accompagnamento alla delibera di parifica sul rendiconto 2015: "Rimangono immutate anche le considerazioni espresse già in occasione della parifica sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2014, sulla correttezza, sotto il profilo finanziario, della scelta di stipulare i contratti derivati attualmente in essere, non ostacolate dalle valutazioni espresse in sede di referto, nel lontano 2006, e, quindi, ben dieci anni fa, da questa Sezione, richiamate dalla Regione nella memoria difensiva. Si ribadisce che, se pure il tasso del 4,1869% risulti in linea con le aspettative della Regione, lo stesso è molto superiore ai tassi registrati a partire dal 2010 e a quelli attesi sino al 2036, come ampiamente dimostrato nelle tabelle riportate nel paragrafo precedente della presente relazione. Anche se con la stipula dei due *collar* la Regione ha dato copertura al rischio di eventuali innalzamenti dei tassi di interesse, tale scelta ha prodotto un esborso, a carico del bilancio regionale, di 62.866.214,25 euro solo nel periodo 01/01/2009-31/12/2015, che, considerate le prospettive future, è destinato ad aumentare notevolmente fino al 2036." (Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2015 - analisi dettagliata volume 2, pag. 326 - approvata con deliberazione n. 360/2016/PARI)

## 4 SPESA DEL PERSONALE

### 4.1 Il quadro normativo di riferimento

È noto che il settore del personale è stato uno dei principali ambiti della spesa pubblica sui quali il legislatore è intervenuto ai fini di controllo e di razionalizzazione della stessa.

I vincoli di finanza pubblica, invero, derivano direttamente dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e sono stati trasfusi, con le recenti riforme, anche nella Costituzione.

La stessa Corte Costituzionale ha statuito, in maniera granitica, che le misure riguardanti la spesa in questione sono inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare (sotto forma di riduzione della componente corrente della spesa) il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica (tra le altre Corte Cost. sent. 108/2011, 27/2014, 218/2015).

Tra i vincoli di finanza pubblica, rientrano anche i vincoli cd. di spesa relativi agli oneri del personale ed il loro mancato rispetto si riverbera sulla possibilità di reclutare nuovo personale traducendosi in un divieto di assunzione, sia con contratti di lavoro a tempo indeterminato sia con contratti flessibili.

Appare d'obbligo, dunque, ripercorrere le novità normative intervenute a valere sull'esercizio 2017.

Innanzitutto, diverse disposizioni sono state introdotte dalla Legge n. 232 del 11 dicembre 2016 di approvazione del *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, che ha innovato la precedente normativa, avendo riguardo, *in primis*, all'osservanza del principio degli equilibri di bilancio.

L'art. 1 - comma 465 della citata Legge prevede, infatti, che *"Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e ai sensi dell'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 463 a 484 del presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione."*

L'art. 1, comma 475 lettera e) della citata legge n. 232/2016 dispone che in caso di mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 ovvero il saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, *"..nell'anno successivo a quello di inadempienza l'ente non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai*

*processi di stabilizzazione in atto. E' fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Le regioni, le città metropolitane e i comuni possono comunque procedere ad assunzioni di personale a tempo determinato, con contratti di durata massima fino al 31 dicembre del medesimo esercizio, necessari a garantire l'esercizio delle funzioni di protezione civile, di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nel rispetto del limite di spesa di cui al primo periodo del comma 28 dell'articolo 9 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".*

L'art. 1 comma 480 legge n. 232/2016 statuisce inoltre che *"I contratti di servizio e gli altri atti posti in essere dagli enti, che si configurano come elusivi delle regole di cui ai commi da 463 a 484, sono nulli."*

Ulteriori vincoli introdotti dalla Legge n. 232/2016 si rinvencono:

- Al comma 470, il quale statuisce che *"Ai fini della verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo, ciascun ente è tenuto a inviare, utilizzando il sistema web, appositamente previsto nel sito <<http://pareggiobilancio.mef.gov.it>>, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente, ai sensi dell'articolo 24 del codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, ove previsto, secondo un prospetto e con le modalità definiti dai decreti di cui al comma 469 del presente articolo. La trasmissione per via telematica della certificazione ha valore giuridico ai sensi dell'articolo 45, comma 1, del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005. La mancata trasmissione della certificazione entro il termine perentorio del 31 marzo costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio.*

*Nel caso in cui la certificazione, sebbene in ritardo, sia trasmessa entro il successivo 30 aprile (oggi 30 maggio a seguito della modifica introdotta dall'art. 1, comma 786, L. 27 dicembre 2017, n. 205) e attestati il conseguimento dell'obiettivo di saldo di cui al comma 466, si applicano, nei dodici mesi successivi al ritardato invio, le sole disposizioni di cui al comma 475, lettera e), limitatamente alle assunzioni di personale a tempo indeterminato.*

- Al comma 476, il quale introduce un nuovo criterio di proporzionalità nell'applicazione della sanzione di cui al comma precedente, ovvero, in caso di mancato conseguimento del saldo di finanza pubblica di cui al comma 466, qualora lo sforamento risulti inferiore

al 3% degli accertamenti delle entrate finali del medesimo esercizio, i divieti in materia di personale si applicano solo alle assunzioni a tempo indeterminato, prevedendo espressamente che *“Nel caso in cui il mancato conseguimento del saldo di cui al comma 466 risulti inferiore al 3 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio del mancato conseguimento del saldo, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza la sanzione di cui al comma 475, lettera c), è applicata imponendo agli impegni di parte corrente, per le regioni al netto della sanità, un limite pari all'importo dei corrispondenti impegni dell'anno precedente; la sanzione di cui al comma 475, lettera e), è applicata solo per assunzioni di personale a tempo indeterminato; la sanzione di cui al comma 475, lettera f), è applicata dal presidente, dal sindaco e dai componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione versando al bilancio dell'ente il 10 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione. Resta ferma l'applicazione delle restanti sanzioni di cui al comma 475.”*

Infine al comma 479 lett. c) viene introdotto, a decorrere dall'anno 2018, un meccanismo premiale, riferito ai risultati dell'anno precedente e a condizione del rispetto dei termini perentori di certificazione di cui ai commi 470 e 473 *“per le regioni e le città metropolitane che rispettano il saldo di cui al comma 466, lasciando spazi finanziari inutilizzati inferiori all'1 per cento degli accertamenti delle entrate finali dell'esercizio nel quale è rispettato il medesimo saldo, nell'anno successivo la spesa per rapporti di lavoro flessibile di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, può essere innalzata del 10 per cento della spesa sostenibile ai sensi del predetto comma 28”*.

Per quanto riguarda il cd. *turn over* del personale, si farà ancora riferimento a quanto stabilito dall'art. 3, comma 5, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni nella L. 11 agosto 2014 n. 114 (comma invariato per l'anno 2017) secondo cui, tra l'altro, negli anni 2014 e 2015, le Regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno potevano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente. La predetta facoltà di assumere era fissata nella misura dell'80 per cento negli anni 2016 e 2017 e del 100 per cento a decorrere dall'anno 2018. Restano ferme le disposizioni previste dall'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, della L. n. 296/2006. Inoltre, a decorrere dall'anno 2014, consentiva il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella

finanziaria e contabile; consentiva, altresì, l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente.

In relazione al citato articolo 3, comma 5, la Corte costituzionale, con sentenza 22 settembre - 5 novembre 2015, n. 218 (Gazz. Uff. 11 novembre 2015, n. 45, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.; ha dichiarato, inoltre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 5, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., ribadendo, tra l'altro che *"fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed enti locali si sono da tempo ravviate quelle inerenti alle spese per il personale"* e che tali disposizioni *"perseguono l'obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale"* (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007).

Il successivo comma 5 quater del medesimo art. 3, del D.L. n. 90/2014 stabiliva, inoltre, in termini premiali, che *"Fermi restando i vincoli generali sulla spesa di personale, gli enti indicati al comma 5, la cui incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente è pari o inferiore al 25 per cento, possono procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente e nel limite del 100 per cento a decorrere dall'anno 2015"*.

Tuttavia, l'art. 1 comma 228 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di Stabilità per l'anno 2016) ne ha disposto - per gli anni 2017 e 2018 - il superamento.

Nello specifico, l'articolo 1, comma 228 - come successivamente modificato dall'art. 16 comma 1 bis del D.L. 24 giugno 2016, n. 113 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160; dall'art. 1, comma 479, lettera d) della Legge 11 dicembre 2016, n. 232 e con l'art. 22 del D.L. n. 50 del 24 aprile 2017 convertito con modificazioni dalla L. 96 del 21 giugno 2017 e, successivamente, dall'art. 1, comma 863, L. 27 dicembre 2017, n. 205 - a decorrere dal 1° gennaio 2018 relativamente alla popolazione dei comuni tra 1.000 e 5.000, prevede che, per gli anni 2016, 2017 e 2018 le Regioni e gli enti locali possano procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, di qualifica non dirigenziale, nel limite di un contingente di personale corrispondente per ciascuno dei predetti anni ad una spesa pari al 25% di quella relativa al medesimo personale cessato nell'anno precedente, mentre al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del citato Decreto.

Il predetto comma, come modificato dall'art. 22 del richiamato D.L. n. 50/2017 prevede, inoltre, che *“fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti del presente articolo e il parametro di spesa del personale di cui all' articolo 1, comma 557- quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 , per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale stabilita al primo periodo è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75 per cento. In relazione a quanto previsto dal primo periodo del presente comma, al solo fine di definire il processo di mobilità del personale degli enti di area vasta destinato a funzioni non fondamentali, come individuato dall' articolo 1, comma 421, della citata legge n. 190 del 2014, restano ferme le percentuali stabilite dall'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.”*

La Corte costituzionale, con sentenza 3 - 14 luglio 2017, n. 191 (Gazz. Uff. 19 luglio 2017, n. 29, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 228, promosse in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119, della Costituzione.

Si fa presente, inoltre, che l'art. 1 comma 529 della Legge 147/2013, come modificato dall'art. 1, comma 776, L. 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dal 1° gennaio 2016 prevede che *“Le regioni che alla data dell'ultima ricognizione effettuata al 31 dicembre 2012 non si trovino in situazioni di eccedenza di personale in rapporto alla dotazione organica sia complessiva, sia relativa alla categoria/qualifica interessata, e che, ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stiano assolvendo alla carenza della dotazione organica attraverso il ricorso e l'impiego di personale assunto con procedure ad evidenza pubblica, con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato della durata di 36 mesi e i cui contratti di lavoro siano stati oggetto negli ultimi cinque anni di una serie continua e costante di rinnovi e proroghe anche con soluzione di continuità, purché con il medesimo datore di lavoro, e ove le predette deroghe ai limiti contrattuali imposti dalla normativa vigente e dal contratto stesso siano state oggetto di apposita contrattazione decentrata tra le organizzazioni sindacali abilitate e l'ente interessato ai sensi dell'articolo 5, comma 4-bis, del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, possono procedere, con risorse proprie, alla stabilizzazione a domanda del personale interessato già in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge e che comunque abbia maturato il requisito entro il 31 dicembre 2015, ferma restando la necessità di assicurare la compatibilità dell'intervento con il raggiungimento dei propri obiettivi di finanza pubblica.”*

Va evidenziato, tuttavia, che l'art. 20 comma 3 del D.Lgs. 75/2017 (comma non modificato dalla Legge 205 del 27 dicembre 2017) prevede che *“Ferme restando le norme di contenimento della spesa di personale, le pubbliche amministrazioni, nel triennio 2018-2020, ai soli fini di cui ai commi 1 e 2, possono elevare gli ordinari limiti finanziari per le assunzioni a tempo indeterminato previsti dalle norme vigenti, al netto delle risorse destinate alle assunzioni a tempo indeterminato per reclutamento tramite concorso pubblico, utilizzando a tal fine le risorse previste per i contratti di lavoro flessibile, nei limiti di spesa di cui all'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 20 luglio 2010, n. 122, calcolate in misura corrispondente al loro ammontare medio nel triennio 2015-2017 a condizione che le medesime amministrazioni siano in grado di sostenere a regime la relativa spesa di personale previa certificazione della sussistenza delle correlate risorse finanziarie da parte dell'organo di controllo interno di cui all'articolo 40-bis, comma 1, e che prevedano nei propri bilanci la contestuale e definitiva riduzione di tale valore di spesa utilizzato per le assunzioni a tempo indeterminato dal tetto di cui al predetto articolo 9, comma 28.”* A tal fine, si evidenzia che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha già emesso la circolare n. 3/2017 avente ad oggetto gli *“indirizzi operativi in materia di valorizzazione dell'esperienza professionale del personale con contratto di lavoro flessibile e superamento del precariato”*.

Solamente a decorrere dall'anno 2018, nel triennio 2018/2020, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75<sup>120</sup>, la Regione del Veneto, fermo restando il rispetto di tutti gli ulteriori vincoli di finanza pubblica, al fine di superare il precariato nella pubblica amministrazione, potrà procedere secondo quanto previsto all'art. 20.

## 4.2 L'oggetto della verifica da parte della Sezione

L'analisi relativa alla spesa per il personale ha avuto ad oggetto la dinamica e l'andamento dei flussi finanziari concernenti il personale del Consiglio e della Giunta della Regione del Veneto, al fine di verificare il rispetto delle disposizioni vincolistiche in materia di spesa per il personale, in vigore nell'anno 2017.

A seguito di apposita richiesta istruttoria, concernente il rispetto di tali vincoli, che nel prosieguo saranno oggetto di analisi, la Direzione Organizzazione e Personale ha fornito il necessario riscontro con nota prot. 171116 del 09 maggio 2018, allegata alla risposta del

<sup>120</sup> D.Lgs. 25/05/2017, n. 75 *“Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”* pubblicato nella Gazz. Uff. 7 giugno 2017, n. 130.

Segretario Generale della Programmazione, prot. n. 176704 del 14 maggio 2018, acquisita al protocollo di questa Corte con numerazione 5141 del 14 maggio 2018, integrata da idonei schemi analitici atti a dimostrare il rispetto delle disposizioni applicabili alle singole fattispecie e successiva nota integrativa prot. n. 222725 del 12 giugno 2018, acquisita al protocollo di questa Corte con numerazione 5790 del 12 giugno 2018.

In relazione alle politiche di contenimento della spesa di personale nel triennio 2015-2018 ed in esito alla risposta pervenuta con le citate note, si provvederà ad evidenziare, anche tramite prospetti e tabelle riepilogative, l'analisi effettuata da questa Sezione, relativamente all'ottemperanza ai vincoli normativi in materia di spesa per il personale, a valere sull'esercizio 2017.

### **4.3 Consistenza del personale della Regione del Veneto nel 2017**

La consistenza del personale dipendente alla chiusura dell'esercizio 2017 risultava pari a 2809 unità, con una diminuzione di 75 unità rispetto al 2016 (-2,6%) e con un aumento di 277 rispetto al 2015 (+10,9%) a fronte di una dotazione organica complessiva pari a 3232 unità.

La Regione ha precisato che *“Come noto, infatti, dal 01/01/2013, in attuazione della L.R. n. 53/2012, vi è stata la formale separazione tra Giunta e Consiglio regionale, formanti oggi due realtà distinte e del tutto autonome, sia dal punto di vista del personale che della responsabilità della relativa gestione. Inoltre, dal 01/01/2016, in attuazione della Legge n. 56/2014 e della L.R. n. 19/2015, ai sensi di quanto previsto dall'accordo sottoscritto in data 31/10/2015 tra Regione, Province e Città Metropolitana di Venezia, è avvenuto il formale trasferimento del personale ex provinciale adibito alle cd funzioni non fondamentali nei ruoli della Giunta Regionale”*.

*Conseguentemente si è resa necessaria la rideterminazione della dotazione organica del personale regionale, anche di qualifica dirigenziale.”<sup>121</sup>*

La Regione del Veneto, inoltre, ha precisato che la Giunta regionale, nell'annualità 2017, non ha *“provveduto a stipulare alcun contratto mediante l'istituto della somministrazione lavoro né con l'istituto dei lavori socialmente utili”<sup>122</sup>*.

In relazione alla ricollocazione del personale provinciale, sono stati trasferiti alla Regione, con inserimento nell'organizzazione della Giunta regionale e risultano in servizio alla data del 31 dicembre 2017, n. 379 unità di cui n. 9 Dirigenti, e n. 370 unità di personale non avente

<sup>121</sup> Virgolettato estratto da file “Risposta regione” punto 1).

<sup>122</sup> Idem nota 2).

qualifica dirigenziale, come di seguito suddivisi: n. 149 unità di categoria D, n. 147 unità di categoria C, n. 72 unità di categoria B, n. 2 unità di categoria A.

In relazione alla consistenza effettiva del personale della Regione del Veneto alla data del 31/12/2017, si rileva, come già detto, un decremento rispetto all'anno 2016; le riduzioni di personale hanno riguardato tutte le categorie di dipendenti, compreso quello con qualifica dirigenziale: i Dirigenti, sono diminuiti di n. 4 unità, che risultano essere pari a 182 unità effettivamente in servizio al 31 dicembre 2017; il personale non avente qualifica dirigenziale, è diminuito di n. 71 unità così ripartite: n. -24 unità per la categoria D, -31 unità per la categoria C, -15 unità per la categoria B e -1 unità per a categoria A.

A dimostrazione di quanto esposto, la Regione del Veneto ha corredato la propria relazione con apposita Tabella, in cui viene presentata la situazione del personale dell'Ente (Giunta e Consiglio) con l'indicazione della dotazione organica complessiva, dalla quale si evince la consistenza effettiva.

Nella stessa tabella vengono riportati, altresì, il numero dei comandi in entrata per il triennio 2015/2017, i quali risultano aumentati di n. 15 unità passando da n. 42 a n. 57.

**Tabella 1 - Regione del Veneto - Personale serie storica 2017-2014**

CONSIGLIO																
31/12/2017					31/12/2016					31/12/2015			31/12/2014			
di cui:					di cui:											
DOTAZIONE DUPCR 143/2013	CONSISTENZA EFFETTIVA	PERSONALE REGIONALE	PERSONALE PROVINCIALE	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE DUPCR 143/2013	CONSISTENZA EFFETTIVA	PERSONALE REGIONALE	PERSONALE PROVINCIALE	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE DUPCR 143/2013	CONSISTENZA EFFETTIVA	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE DUPCR 143/2013	CONSISTENZA EFFETTIVA	COMANDI ENTRATA	
DIR	14	14	14	0	14	14	14		0	14	14	0	14	17	0	
D	53	46	46	6	53	50	50		4	53	52	3	53	55	3	
C	61	60	60	5	61	62	62		3	61	63	4	61	66	3	
B	45	45	45	0	45	46	46		0	45	48	1	45	52	2	
A	0	0	0	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	
<b>TOTALE</b>	<b>173</b>	<b>165</b>	<b>165</b>	<b>11</b>	<b>173</b>	<b>172</b>	<b>172</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>173</b>	<b>177</b>	<b>8</b>	<b>173</b>	<b>190</b>	<b>8</b>	
GIUNTA																
31/12/2017					31/12/2016					31/12/2015			31/12/2014			
di cui:					di cui:											
DOTAZIONE DGR 703/2016	CONSISTENZA EFFETTIVA	PERSONALE REGIONALE	PERSONALE PROVINCIALE	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE DGR 703/2016	CONSISTENZA EFFETTIVA	PERSONALE REGIONALE	PERSONALE PROVINCIALE	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE DGR 429/2013	CONSISTENZA EFFETTIVA	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE DGR 429/2013	CONSISTENZA EFFETTIVA	COMANDI ENTRATA	
DIR	208	168	159	9	19	208	172	163	9	18	248	173	17	248	180	15
D	1305	1121	972	149	18	1305	1141	988	153	11	1146	999	9	1146	1027	8
C	887	798	651	147	7	887	827	676	151	5	727	674	4	727	688	7
B	657	554	482	72	2	657	568	496	72	1	583	507	3	583	530	5
A	2	3	1	2	0	2	4	2	2	0	0	2	0	0	2	0
<b>TOTALE</b>	<b>3059</b>	<b>2644</b>	<b>2265</b>	<b>379</b>	<b>46</b>	<b>3059</b>	<b>2712</b>	<b>2325</b>	<b>387</b>	<b>35</b>	<b>2704</b>	<b>2355</b>	<b>33</b>	<b>2704</b>	<b>2427</b>	<b>35</b>
REGIONE VENETO																
31/12/2017					31/12/2016					31/12/2015			31/12/2014			
di cui:					di cui:											
DOTAZIONE TOTALE	CONSISTENZA EFFETTIVA	PERSONALE REGIONALE	PERSONALE PROVINCIALE	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE TOTALE	CONSISTENZA EFFETTIVA	PERSONALE REGIONALE	PERSONALE PROVINCIALE	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE TOTALE	CONSISTENZA EFFETTIVA	COMANDI ENTRATA	DOTAZIONE TOTALE	CONSISTENZA EFFETTIVA	COMANDI ENTRATA	
DIR	222	182	173	9	19	222	186	177	9	18	262	187	17	262	197	15
D	1358	1167	1018	149	24	1358	1191	1038	153	15	1199	1051	12	1199	1082	11
C	948	858	711	147	12	948	889	738	151	8	788	737	8	788	754	10
B	702	599	527	72	2	702	614	542	72	1	628	555	4	628	582	7
A	2	3	1	2	0	2	4	2	2	0	0	2	0	0	2	0
<b>TOTALE</b>	<b>3232</b>	<b>2809</b>	<b>2430</b>	<b>379</b>	<b>57</b>	<b>3232</b>	<b>2884</b>	<b>2497</b>	<b>387</b>	<b>42</b>	<b>2877</b>	<b>2532</b>	<b>41</b>	<b>2877</b>	<b>2617</b>	<b>43</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

## 4.4 La programmazione triennale del fabbisogno di personale nella Regione del Veneto

In relazione alla programmazione triennale del fabbisogno di personale nella Regione del Veneto, appare necessario precisare preliminarmente che il Dipartimento Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota prot. n. 37870/2016, aveva già autorizzato lo sblocco delle assunzioni ex art. 1 comma 234 della legge 208/2015<sup>123</sup>, in quanto, a metà dell'anno 2016, era stato completato il riassorbimento del personale ex provinciale adibito alle cd. funzioni non fondamentali.

In sede istruttoria, l'Ente ha, infatti, evidenziato che *“Nell'anno 2016, (...), la Regione del Veneto ha completato il processo di ricollocazione del personale ex provinciale adibito alle cd. funzioni non fondamentali, adempiendo ai dettami posti dall'Amministrazione statale nei modi e nei termini previsti, vedendosi ripristinare le normali capacità assunzionali, ivi compresa la possibilità, ammessa dalla normativa vigente, di utilizzare i cosiddetti residui assunzionali.”*<sup>124</sup>.

Per il triennio 2017/2019, la programmazione del fabbisogno è stata oggetto di una serie di provvedimenti.

Con deliberazione n. 1370 del 29 agosto 2017<sup>125</sup> (contenente le linee del piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2017/2019, nonché il piano delle assunzioni per l'anno 2017 a valere sulle facoltà assunzionali relative all'anno 2016 - richiamato quanto già disposto con delibera n. 704 del 17 maggio 2016, integrata dalla successiva DGR n. 2025 del 06 dicembre 2016, con la quale è stato approvato il Piano assunzioni per l'anno 2016) la Giunta ha approvato, tra l'altro, il Budget assunzionale per il triennio 2017-2019 (allegato B alla DGR) e la *“Modifica della Disciplina di accesso all'impiego regionale, approvata con DGR 2144 dell'11/7/2003: nuovi profili professionali”* .

Successivamente con la DGR n. 1863 del 22 novembre 2017 avente ad oggetto *“superamento del precariato. Individuazione del personale stabilizzabile nel triennio 2018/2020, ai sensi dell'articolo*

<sup>123</sup> L'art. 1 comma 234 della legge 208/2015, il quale prevedeva che *“Per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità. Per le amministrazioni di cui al citato comma 424 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014, il completamento della predetta ricollocazione nel relativo ambito regionale è reso noto mediante comunicazione pubblicata nel portale «Mobilita.gov», a conclusione di ciascuna fase del processo disciplinato dal decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione 14 settembre 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 227 del 30 settembre 2015. Per le amministrazioni di cui al comma 425 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 si procede mediante autorizzazione delle assunzioni secondo quanto previsto dalla normativa vigente.”*

<sup>124</sup> Virgolettato estratto da file “risposta regione”, punto 3).

<sup>125</sup> La deliberazione n. 1370 del 29 agosto 2017 ha ad oggetto il *“Piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2017/2019, ai sensi dell'articolo 6 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Piano assunzioni per l'anno 2017, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, Legge regionale 8 agosto 1997, n. 31 e articolo 2, comma 2, lettera a), Legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 e successive modifiche e integrazioni”*

20, comma 1, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75”, la Regione del Veneto ha dato avvio alle procedure volte al superamento del precariato dei dipendenti regionali, individuando il personale stabilizzabile ai sensi del citato articolo 20 comma 1, disponendo la proroga dei contratti a tempo determinato in essere in conformità al disposto del susseguente comma 8; e, da ultimo, con DGR n. 1948 del 6 dicembre 2017 avente ad oggetto “*concorsi per vari profili di personale competente in materia di fondi comunitari e statali. Determinazioni delle assunzioni da effettuare e fissazione dei criteri per il riparto di vincitori e idonei tra le strutture*”, la Regione del Veneto ha fissato il tetto di personale da assumere nei limiti della capacità assunzionale prevista dalla legge e stabilito i criteri di sua assegnazione alle singole strutture regionali, utilizzando le graduatorie finali dei concorsi per il reclutamento di personale con competenze nella gestione dei progetti finanziati con fondi dell’Unione Europea e dei fondi statali, indetti in esecuzione della delibera di Giunta regionale n. 704/2016.

#### **4.4.1 La capacità assunzionale nel 2017**

In base ai citati atti, e in particolare alle deliberazioni n. 1370 del 29 agosto 2017 e n. 1948 del 06 dicembre 2017, la capacità assunzionale aggiornata della Giunta Regionale è stata determinata per l’anno 2017 in euro 1.641.360,20, di cui euro 870.844,61 qualificato come “*residuo utilizzabile per nuove assunzioni nel corso del 2017*” ed euro 770.515,59, qualificato come “*importo pari al 25% della spesa relativa al personale del comparto cessato nel corso del 2016, pari ad 83 unità<sup>126</sup>*”; per l’anno 2018 in euro 687.255,62, di cui euro 111.454,16 qualificato come “*costo dei vincitori dei 2 concorsi pubblici per i profili professionali in materia di processi di apprendimento e del lavoro, 1 cat. C e 2 cat. D*”; per il 2019 in euro 2.644.115,63 qualificati come “*100% della spesa relativa al personale del comparto di cui si prevede la cessazione nel corso del 2018 ovvero 73 unità, ai sensi del DL 90/2014*”.

<sup>126</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto, ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, precisa che l’importo di € 770.515,59 è stato calcolato “*sul valore teorico annuo lordo di complessivi € 3.082.062,36 delle 83 cessazioni intervenute nel corso dell’anno 2016, avendo sempre come riferimento il valore della posizione iniziale di ciascuna delle Categorie di inquadramento del personale afferente al comparto Regioni ed Autonomie Locali (e quindi non al – più alto – valore effettivo delle cessazioni verificatesi).*”

*Le 83 cessazioni in questione (al netto delle cessazioni di personale con qualifica dirigenziale) sono così riassumibili: n. 1 dipendente inquadrato in Categoria A; n. 6 dipendenti inquadrati in Categoria (giuridica – corrispondente alla qualifica di Collaboratore esecutivo) B1; n. 21 dipendenti inquadrati in Categoria (giuridica – corrispondente alla qualifica di Collaboratore professionale) B3; n. 17 dipendenti inquadrati in Categoria C; n. 29 dipendenti inquadrati in Categoria (giuridica – corrispondente alla qualifica di Specialista) D1; n. 9 dipendenti inquadrati in Categoria (giuridica – corrispondente alla qualifica di Esperto) D3.”*

Con la sopra citata deliberazione n. 1948/2017<sup>127</sup> la Giunta regionale, dopo aver quantificato la capacità assunzionale per l'anno 2017 ha autorizzato l'assunzione di:

- n. 26 unità di personale di Categoria D, specialisti economici;
- n. 11 unità di personale di Categoria C, assistenti economici;
- n. 16 unità di personale di Categoria D, specialisti amministrativi;
- n. 9 unità di personale di Categoria D, specialisti tecnici agroforestali;
- n. 4 unità di personale di Categoria D, specialisti tecnici ingegneristici.

Inoltre, per esigenze non riconducibili alla gestione dei fondi comunitari, si è altresì provveduto allo scorrimento delle vigenti graduatorie per Categoria C, assistenti amministrativi e per Categoria B3, collaboratori professionali amministrativi.<sup>128</sup>

Si evidenzia, altresì, che con Legge n. 232/2016 (legge di bilancio 2017) è stata prevista la proroga della validità delle graduatorie dei concorsi pubblici al 31/12/2017 di cui all'art. 4 del DL 101 del 31 agosto 2013, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125. L'art. 1 comma 1 del D.L. n. 244 del 30 dicembre 2016 convertito con L. n. 19/2017, inoltre, statuisce che "L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, approvate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, è prorogata al 31 dicembre 2017, ferma restando la vigenza delle stesse fino alla completa assunzione dei vincitori e, per gli idonei, l'eventuale termine di maggior durata della graduatoria ai sensi dell'articolo 35, comma 5-ter del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165."

La Regione del Veneto dichiara, inoltre, che "Complessivamente, il contingente massimo di assunzioni effettuabili entro il 31/12/2017 ammonta a complessive 73 unità di personale tenuto conto della capacità assunzionale quantificata con DGR n. 1370 del 29 agosto 2017 e del risparmio di spesa derivante dal fatto che alcune unità da assumere erano già dipendenti di ruolo della Regione e rispetto alle quali il carico finanziario risultava essere limitato al differenziale tra il costo della categoria rivestita e quella superiore da assegnare in esito alle procedure concorsuali.

<sup>127</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto, ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, precisa che "L'apparentemente diversa capacità assunzionale complessiva relativa all'anno 2017 indicata nella DGR 1948/2017 (€ 2.273.209,84) è motivabile con il fatto che le assunzioni legate ai vincitori dei concorsi autorizzati e banditi nel corso dell'anno 2016 (computati, nel relativo piano occupazionale per complessivi € 865.112,88 così come indicato anche nel succitato Allegato B della DGR n. 1370/2017) non sono state materialmente poste in essere entro l'anno in questione, determinandosi, di conseguenza, uno spostamento all'annualità successiva (il 2017) della capacità assunzionale stessa in quanto non utilizzata. Sulla nuova capacità assunzionale così rideterminata (€ 1.641.360,20 + € 865.112,88 = € 2.506.473,08) andavano però sottratte le spese ipotetiche annue lorde relative alle complessive n. 7 unità di personale (n. 6 di Categoria B3 e n. 1 di Categoria C1) assunto dopo l'adozione della DGR n. 1370/2017, ma prima della DGR n. 1948/2017.

L'insieme di detti fattori hanno determinato l'importo di € 2.273.209,84 indicato nella più volte citata DGR n. 1948/2017."

<sup>128</sup> Virgolettato estratto da file "risposta regione", punto 3).

Un numero limitato di tali assunzioni è stato effettivamente posto in essere entro il 31/12/2017 (vedasi tabella), mentre il rimanente contingente è stato posto in essere con decorrenza pari o successiva al 1° gennaio 2018 pur gravando sulla capacità assunzionale 2017”.

Nelle Tabelle sotto riportate sono esposti i dati sulle assunzioni e cessazioni intervenute nel corso dell’anno 2017.

**Tabella 1 - Assunzioni Anno 2017 - Regione del Veneto**

	TIPOLOGIA ASSUNZIONE	Categoria					Totale complessivo
		A	B	C	D	Dirigente	
TEMPO DETERMINATO	Art. 51 L.R. 53/2012 (Gruppi consiliari)		4	3	1	2	10
	Assunzione presso organi politici		4	3	1	2	10
	Art. 8 L.R. 54/2012 - segreterie politiche			1	2	1	4
	Assunzione presso organi politici			1	1	1	3
	Proroga Contratto				1		1
	COMANDATO IN ENTRATA		1	6	14	4	25
	Comando in entrata		1	6	14	3	24
	Proroga Comando in entrata					1	1
	NOVANTISTA		1				1
	Assunzione Tempo Determinato		1				1
	PROGETTO OBIETTIVO CCNL 14/9/2000					1	1
	Proroga Contratto					1	1
TEMPO INDETERMINATO + DIR. ESTERNI	PERS. ESTERNO - L.R.54/2012 ART. 21					6	6
	Assunz. a Termine per Incarico di Responsabilità					6	6
	RUOLO		15	6	14		35
	Assunz. per categorie protette/disabili		6				6
	Assunzione obbligatoria		3				3
	Assunzione per concorso		6	3			9
	Inqu. in Ruolo (Stabilizzazione da un comando)			1	2		3
	Trasferimento da altro Ente			2	12		14
	<b>Totale complessivo</b>		<b>21</b>	<b>16</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>82</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

**Tabella 2 - Cessazioni Anno 2017 - Regione del Veneto**

	TIPOLOGIA ASSUNZIONE	Categoria					Totale complessivo
		A	B	C	D	Dirigente	
TEMPO DETERMINATO	Art. 51 L.R. 53/2012 (Gruppi consiliari)		4	1	1	2	8
	Cessazione contratto a termine				1	1	2
	Cessazione per dimissioni volontarie		3	1		1	5
	Cessazione x mancato superamento periodo		1				1
	Art. 8 L.R. 54/2012 - segreterie politiche			2	1		3
	Cessazione contratto a termine			1			1
	Cessazione per dimissioni volontarie				1		1
	Cessazione per licenziamento			1			1
	COMANDATO IN ENTRATA			2	5	3	10
	Cessazione per revoca comando				1	1	2
	Fine Comando in Entrata			1	3	2	6
	Fine comando per Stabilizzazione			1	1		2

	TIPOLOGIA ASSUNZIONE	Categoria					Totale complessivo
		A	B	C	D	Dirigente	
	<b>P.O. CCNL 14/9/2000</b>			1	14		15
	Cessazione contratto a termine				1		1
	Cessazione per dimissioni volontarie			1	13		14
	<b>TEMPO DETERMINATO (36 MESI)</b>		1				1
	Cessazione contratto a termine		1				1
<b>TEMPO INDETERMINATO</b>	<b>COMANDATO USCITA</b>		1	1	1		3
	Cessazione per trasferimento ad altro Ente		1	1	1		3
	<b>RUOLO</b>	1	29	32	33	10	105
	Cessazione per Decesso				3	1	4
	Cessazione per dimissioni volontarie	1	4	5	4		14
	Cessazione per inabilità a proficuo lavoro		1	1		1	3
	Cessazione per licenziamento		1				1
	Cessazione per pensione anticipata		17	17	16	5	55
	Cessazione per pensione di anzianità		6	5	7	2	20
	Cessazione per pensione di vecchiaia			2	1	1	4
	Cessazione per trasferimento ad altro Ente			2	2		4
	<b>RUOLO (ex Province)</b>			4	4		8
	Cessazione per dimissioni volontarie			1			1
	Cessazione per inabilità a proficuo lavoro				1		1
	Cessazione per pensione anticipata				2		2
	Cessazione per trasferimento ad altro Ente			3	1		4
		<b>Totale complessivo</b>	1	35	43	59	15

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

## 4.5 Il rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e personale del comparto

In relazione ai dati riferiti al triennio 2015-2017, si evidenzia di seguito il rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e personale del comparto.

Nella Tabella sotto riportata, si farà riferimento esclusivamente ai rapporti a tempo indeterminato.

**Tabella 1 - Rapporti di lavoro a tempo indeterminato  
Rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e personale del comparto**

	Categorie di personale a tempo indeterminato (Giunta + Consiglio)	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
A	Dirigenti (Dirigenti + Segretari)	161,75	162,33	162,25
B	Altro personale (cat. A+B+C+D)	2.276,51	2.221,63	2.188,37
	B/A	14,07	13,69	13,49

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

I dati di cui alla Tabella evidenziano il seguente rapporto nel triennio 2015/2017: nel 2015 il rapporto era di un dirigente ogni 14,07 dipendenti; nel 2016 di un dirigente ogni 13,69 dipendenti e nel 2017 è di un dirigente ogni 13,49 dipendenti.

Al fine di approfondire la verifica in merito al rapporto dirigenti/personale non dirigente, si è proceduto, altresì, ad un ricalcolo, comprensivo non solo dei rapporti a tempo indeterminato, ma anche di tutte le altre tipologie di rapporto menzionate nelle tabelle trasmesse dalla Regione.

**Tabella 2 - Tutte le tipologie contrattuali  
Rapporto tra personale avente qualifica dirigenziale e personale del comparto**

	Categorie di personale (Giunta + Consiglio)	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
1	Dirigenti (Dirigenti + Segretari) a tempo indeterminato	161,75	162,33	162,25
2	Dirigenti a tempo determinato	0	0	0
3	Dirigenti (Dirigenti + Segretari) EX LL.RR. 1/1997, 12/1991, 19/2000	31,28	24,68	28,23
4	Dirigenti in comando	17	18	19
A	(1+2+3+4)	210,03	205,01	209,48
5	Personale non dirigenziale a tempo indeterminato (cat. A+B+C+D)	2.276,52	2.221,63	2.188,37
6	Personale non dirigenziale a tempo determinato (cat. A+B+C+D)	2	0	0
7	Personale non dirigenziale EX LL.RR. 1/1997, 12/1991, 19/2000	49,18	37,48	38,73
8	Personale in posizione di comando presso la Regione (cat. A+B+C+D)	24	24	38
9	Personale con contratto di progetto obiettivo	119,30	112,70	97,00
10	Collaborazioni	10	13	29
11	Personale in somministrazione di lavoro	0	0/n.d.	0
B	(5+6+7+8+9+10+11)	2.481	2.408,81	2.391,1
	B/A	11,81	11,75	11,41

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

I valori rappresentati in precedenza non mutano sensibilmente, atteso che risulta un rapporto di un dirigente ogni 11,81 nel 2015 e di un dirigente ogni 11,75 dipendenti nel 2016 e di un dirigente ogni 11,41 nel 2017; rapporto dunque in costante diminuzione.

## 4.6 La dimostrazione del rispetto dell'obbligo di riduzione della spesa per il personale

### 4.6.1 Il quadro normativo di riferimento

Il quadro normativo relativo al contenimento della spesa afferente al personale ha subito innumerevoli interventi da parte del legislatore, il quale ha spesso operato in maniera non coerente in termini di sistematicità delle fonti.

In relazione alla “spesa del personale”, la Corte Costituzionale ha statuito, in maniera costante, che le misure riguardanti la spesa personale sono inderogabili, in quanto il loro rispetto concorre ad assicurare (sotto forma di riduzione della componente corrente della spesa) il conseguimento degli equilibri complessivi di finanza pubblica.

In particolare, si evidenzia che con sentenza n. 108/2011 la Corte Costituzionale ha affermato che *“la spesa per il personale, per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”*.

Con successiva sentenza n. 27/2014, il Giudice delle leggi ha confermato che *“i vincoli imposti dal legislatore statale all’incremento dell’aggregato “spesa di personale” costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ed il raggiungimento dell’obiettivo di contenimento della spesa del personale deve essere perseguito con azioni da modulare nell’ambito dell’autonomia di ciascun ente, che è facoltizzato a comprimere le voci di spesa ritenute più opportune”* e ha ribadito che *“I commi 557 e 557-ter dell’art. 1 della legge n. 296 del 2006 (come risultanti a seguito delle modifiche introdotte dall’art. 14, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010) sono già stati qualificati da questa Corte come principi generali di «coordinamento della finanza pubblica» che le Regioni devono rispettare.”*

Ancora con recente, già citata, sentenza n. 218/2015 ha statuito che *“fra le misure di contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali si sono da tempo ravvisate quelle inerenti alle spese per il personale” tali disposizioni “perseguono l’obiettivo di contenere entro limiti prefissati una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico, costituita dalla spesa complessiva per il personale (sentenze n. 4/2004 e n. 169/2007). Tale obiettivo, pur non riguardando la generalità della spesa corrente, ha tuttavia «rilevanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interno, e concerne non una minuta voce di spesa, bensì un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, nel quale confluisce il complesso degli oneri relativi al personale» (sentenza n. 169 del 2007), cosicché, sempre che siano rispettate le predette condizioni, esso legittima l’intervento limitativo del legislatore statale”*.

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che quando la legislazione statale – che fissa un vincolo di spesa – va a costituire un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), *“l’eventuale impatto di essa sull’autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117,*

*quarto comma, e 118 Cost.) dell'ente territoriale si traduce in una circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale (cfr. sent. n. 40/2010, n. 169/2007 e n. 36/2004).* Lo Stato può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (cfr. sentenza n. 182/2011).

La norma di riferimento è tutt'ora l'art. 1, commi 557 e seguenti, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), così come successivamente modificati, anche se non si può non sottolineare che con Legge 205 del 27 dicembre 2017 (legge di stabilità anno 2018) si sono previste delle deroghe, e nello specifico, all'art. 1 commi 200, 752 e 764, in vigore dal 01 gennaio 2018.

L'art. 1 comma 557, sino all'entrata in vigore della D.L. n. 113/2016, statuiva che *“Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:*

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;*
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico;*
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali”.*

La sopra riportata lettera a) del comma 557, tuttavia, è stata successivamente abrogata, dall'art. 16 comma 1, del D.L. n. 113 del 24 giugno 2016 convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2016 n. 160; residuano, pertanto, all'interno del comma, due soli ambiti prioritari di intervento, quelli enucleati alle lettere b) e c).

Il successivo comma 557 bis precisa che, ai fini dell'applicazione del comma 557, costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per i rapporti di collaborazione

coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del Tuel, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente.

In caso di mancato rispetto del comma 557, l'art. 1, comma 557 ter, della legge n. 296/2006, prevede, inoltre, la sanzione del divieto di assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione continuata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto divieto, altresì, agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della disposizione *de quo*, analogamente a quanto previsto per il mancato rispetto del patto di stabilità interno.

A tal proposito, le Sezioni riunite della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 27/CONTR/11, hanno evidenziato che, con la *“disciplina posta dal comma 557 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007, sono indicate le misure organizzative, da modulare nell'ambito dell'autonomia degli enti, atte ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi di contenimento; esse devono rivolgersi prioritariamente alla riduzione dell'incidenza percentuale rispetto al complesso delle spese correnti, alla parziale reintegrazione del personale cessato, al contenimento della spesa per il lavoro flessibile, alla razionalizzazione delle strutture e al contenimento della dinamica di crescita della contrattazione integrativa. Tali azioni vanno realizzate secondo criteri di trasparenza contabile e gestionale e impedendo comportamenti elusivi”*.

Con la stessa deliberazione, inoltre, la Corte ha precisato che l'accezione *“spesa di personale”*, *“tendenzialmente univoca, è suscettibile di diverse configurazioni (non a caso si parla di aggregato di “spesa di personale”) in ragione delle finalità perseguite dalle norme che di volta in volta vi fanno riferimento. Non si tratta naturalmente di figure ontologicamente diverse, ma di aggregazioni che possono essere suscettibili di diversa composizione”*.

Più recentemente, la Corte dei conti - Sezione delle Autonomie, con pronuncia n. 16/2016/QMIG, ha ribadito il principio affermando *“A conclusione della trattazione dei quesiti sull'applicazione delle norme vincolistiche di cui all'art. 1, comma 557 e ss. l. n. 296/2006, il Collegio rileva che alle disposizioni in esame deve essere riconosciuta una valenza precettiva posto che, diversamente opinando, sarebbero svuotate di concreto significato le disposizioni che a queste si richiamano, come il menzionato art. 9, comma 28, d.l. 78/2010 e le norme sanzionatorie ad esse correlate”*.

In tale quadro vincolistico, si inserisce, altresì, l'art. 3, comma 5 bis, del D.L. n. 90 del 24 giugno 2014 convertito con modificazioni nella L. 114/2014, che ha introdotto, successivamente ai commi 557 bis e 557 ter della legge n. 296/2006, il comma 557 quater, ai sensi del quale: *“Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione”*.

Il principio del contenimento espresso dal predetto comma 557-quater, di fatto, va a sostituire quello di tendenziale riduzione della spesa di personale che, sino ad allora, aveva caratterizzato le politiche del personale degli enti locali che erano soggetti al rispetto del patto di stabilità.

A tal riguardo, con deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG, la Sezione delle Autonomie aveva chiarito che *“A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557 quater, della legge n. 296/2006, il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento”*. (Nello stesso senso anche Corte dei Conti -Sez. Autonomie n. 22/SEZAUT/2016/QMIG e Corte dei Conti Sez. Controllo del Veneto n. 386/2016/PAR).

Ancor più eloquente in ordine al superamento del concetto di riduzione tendenziale della spesa si pone, seppur *incidenter tantum*, una recente pronuncia della Corte di Cassazione in materia di trasformazione del rapporto di lavoro da tempo parziale a tempo pieno.

La Suprema Corte, nella sentenza a SS.UU n. 27440/2017, infatti, al punto A) afferma che *“A) l'ente pubblico datore di lavoro può prendere la decisione di avviare una procedura di assunzione di personale a tempo pieno valida ai fini dell'applicazione di cui all'art. 3, comma 101, cit. soltanto dopo aver individuato nelle proprie dotazioni organiche (determinate nel piano triennale dei fabbisogni di personale) vacanze relative alle categorie e ai profili propri di quei lavoratori part-time la cui eventuale trasformazione in rapporto a tempo pieno è compatibile con il rispetto del patto di stabilità interno (applicabile ratione temporis anche ai Comuni con più di mille abitanti) e, in*

*particolare, con il principio del contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione (vedi: art. 6 del D.Lgs. n. 165 del 2001 e art. 1, comma 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296) nonché con la direttiva di non creare posizioni soprannumerarie”.*

Sul punto, di recente, questa Sezione, nel ricostruire in sede di resa di parere il quadro normativo vigente in materia di vincoli di spesa ed assunzionali ai quali sono tenuti gli enti territoriali, ha ribadito il mutato quadro prospettico sopra delineato che vede il superamento del principio della riduzione tendenziale della spesa e la sua sostituzione con quello del contenimento (Questa Sezione, deliberazione n. 181/2018/PAR relativa ad una richiesta di parere del comune di Mirano).

Si evidenzia, inoltre che, con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 21/SEZAUT/2014/QMIG del 3 ottobre 2014, è stato cristallizzato il principio secondo cui dal computo della spesa di personale, ai fini della verifica del limite fissato dal comma 557, vanno esclusi soltanto gli importi derivanti da contratti di assunzione il cui costo sia totalmente finanziato a valere sui fondi dell’Unione europea o di natura privata.

Con la sopra citata pronuncia n. 16/2016/QMIG, la Sezione Autonomie ha stabilito, altresì, che il parametro temporale 2011/2013 previsto dalla citata norma deve intendersi come fisso e non mobile, e viene pronunciato il principio di diritto secondo cui *“permane, a carico degli enti territoriali, l’obbligo di riduzione di cui all’art. 1, comma 557, l. n. 296/2006, secondo il parametro individuato dal comma 557-quater, da intendere in senso statico, con riferimento al triennio 2011-2013”.*

Tutto ciò premesso, si elencano di seguito le voci incluse ed escluse dal computo della spesa, continuando ad avere a riferimento la circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 9/2006.

Voci di spesa incluse:

Retribuzioni lorde, comprensive di trattamento fisso e accessorio, compresa 13° mensilità;

Indennità di vacanza contrattuale;

Retribuzione individuale di anzianità, maturato di anzianità e assegni individuali a.p.;

Progressioni economiche orizzontali;

Istituti indennitari previsti dai CCNL;

Retribuzione di posizione e risultato di dirigenti e incaricati di posizione organizzativa;

Indennità di comparto;

Compensi relativi al sistema di incentivazione della produttività;

Compensi per lavoro straordinario;  
Equo indennizzo;  
Rimborso spese legali;  
Integrazione regionale TFR e IPS;  
Buoni pasto nella misura massima prevista dalla legge;  
Oneri riflessi a carico ente e IRAP;  
Rimborsi e indennità di trasferta e missione;  
Rimborso spese per personale comandato in entrata.

Voci di spesa escluse:

Personale comandato in uscita con rimborso da altri enti ed amministrazioni;  
Spese per la formazione del personale;  
Spese per tirocini formativi e stage;  
Spese derivanti dai rinnovi contrattuali;  
Spese per personale appartenente alle categorie protette per cui sussiste l'obbligo legale di assunzione della quota minima;  
Compensi per incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge;  
Spese finanziate con fondi derivanti dall'Unione Europea, fondi privati o fondi statali.

#### **4.6.2 L'analisi dei dati forniti dalla Regione del Veneto**

Nei prospetti successivi, trasmessi dalla Regione del Veneto, viene verificata analiticamente l'osservanza dei vincoli di cui all'art. 1, comma 557 e 557 quater della legge n. 296/2006 come modificata, nell'esercizio 2017.

#### **4.6.3 Il computo delle voci rilevanti ai fini del calcolo**

La Regione del Veneto ha confermato preliminarmente, come già avvenuto nell'anno 2016, che *"(...) ai fini della determinazione dei dati riportati nelle tabelle allegare è stato adottato lo stesso metodo di computo utilizzato negli anni precedenti (da ultimo con nota a firma del Segretario Generale della Programmazione prot. n. 290190 del 27 luglio 2016), anche in ordine alle tipologie di voci incluse ed escluse nel calcolo.*

*Tra le voci escluse, è stata aggiunta sin dall'annualità 2016, come evidenziato nel documento trasmesso ai fini delle operazioni di parifica del rendiconto per lo stesso anno 2016, la spese per il personale trasferito nei ruoli della Giunta regionale a seguito del processo di ricollocazione dei*

dependenti addetti alle funzioni non fondamentali delle Province e della Città Metropolitana di Venezia”<sup>129</sup>.

Si riporta le tabelle dalle quali si evince quanto sopra:

**Tabella 1 - Prospetto riepilogativo rispetto riduzione spesa del personale<sup>130</sup>**  
**Voci di spesa - Art. 1 c. 557 L. 296/2006 (in euro)**

<b>Voci di spesa incluse:</b>	<b>MEDIA 2011/2013</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Retribuzioni lorde, comprensive di trattamento fisso e accessorio, compresa 13° mensilità;	79.930.271,42	79.454.570,62	76.431.641,69	75.613.514,70
Indennità di vacanza contrattuale;				
Retribuzione individuale di anzianità, maturato di anzianità e assegni individuali a.p.;				
Progressioni economiche orizzontali;				
Retribuzione di posizione di dirigenti e incaricati di posizione organizzativa;				
Istituti indennitari previsti dai ccnl;	3.942.217,27	3.178.247,51	3.052.249,36	2.896.292,70
Indennità di comparto;				
Equo indennizzo e compensi vari;	210.321,42	47.650,20	60.689,94	120.935,01
Buoni pasto nella misura massima prevista dalla legge;	2.001.673,01	1.711.132,81	1.569.375,93	1.443.328,15
Rimborso spese legali;	1.084.798,00	918.161,51	843.010,69	903.885,28
Integrazione regionale tfr e ips;				
Compensi relativi al sistema di incentivazione della produttività;	10.142.007,08	9.175.975,91	9.778.009,97	2.425.080,88
Compensi per incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge;				
Previsione saldo compensi produttività 2017 da erogare nel mese di maggio 2018				7.314.193,06
Compensi per lavoro straordinario;	860.280,27	583.718,44	529.421,38	468.102,04
Oneri IRAP a carico ente;	8.209.838,40	7.918.066,58	7.660.146,97	6.894.106,03
Altri oneri riflessi a carico ente;	27.024.033,63	25.979.792,18	25.396.792,70	22.870.885,51
<b>TOT.</b>	<b>133.405.440,48</b>	<b>128.967.315,76</b>	<b>125.321.338,63</b>	<b>120.950.323,36</b>
Personale comandato in entrata da altre amministrazioni con rimborso.	3.042.773,45	3.431.254,71	3.536.999,98	3.167.300,72
Personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, esclusi quelli finanziati con fondi esterni;	61.859,50	8.155,44	8.345,17	251.881,85
Personale con contratto di somministrazione lavoro;	199.914,20	-	-	-
<b>TOT.</b>	<b>136.709.987,63</b>	<b>132.406.725,91</b>	<b>128.866.683,78</b>	<b>124.369.505,93</b>

<sup>129</sup> Virgolettato estratto da file “Risposta regione” punto 4).

<sup>130</sup> A rischio della discrasia rilevata da parte di questa Sezione nella colonna “anno 2016”, con i dati comunicati in sede di giudizio di parifica anno 2016, con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto, ad integrazione di quanto esposto con nota prot. n. 171116/2018 precisa che “Relativamente al punto 4 sul contenimento della spesa per il personale ex art. 1, comma 557 e 557 quater della legge n. 296/2006 appare utile precisare che la discrepanza rinvenibile tra i dati comunicati in sede di relazione sulla parifica del rendiconto per l'anno 2016 e quella per l'anno 2017 di cui si parla, è dovuta al fatto che, in fase di predisposizione dei dati riferiti alla scorsa annualità, il saldo produttività di competenza del 2016 indicato nella precedente relazione era solo una stima. Lo stesso è stato rielaborato a consuntivo e pertanto nella tabella 4.2 veniva rappresentato il saldo effettivo, diverso da quello precedentemente trasmesso per le motivazioni appena formulate. Sempre con riferimento alla spesa di effettiva competenza 2016 si è dovuto procedere con la modifica e aggiornamento di ulteriori voci che necessitavano di un adeguamento dell'anno di imputazione. Conseguentemente la spesa 2016 indicata nella citata tabella 4.2 risulta nei fatti più bassa rispetto a quanto indicato lo scorso anno, evidenziando una maggiore virtuosità rispetto ai dati precedentemente comunicati, determinandosi - come conseguenza diretta - un differenziale percentuale relativo all'annualità 2016 sul 2015 di -2,59% anziché il differenziale relativo di +3,58% indicato in sede di relazione per la parifica del rendiconto 2016.”

<i>Stima del rimborso U.E. per personale progetto obiettivo pari al 90% della spesa regionale lorda.</i>	-425.164,03	-4.152.914,69	-3.885.680,50	-2.871.070,88
<b>TOT.</b>	<b>136.284.823,60</b>	<b>128.253.811,22</b>	<b>124.981.003,28</b>	<b>121.498.435,05</b>
<i>Compensi per incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge (progettazione a avvocatura)</i>	-1.416.320,09	-572.065,20	-548.946,79	n.d.
<b>TOT.</b>	<b>134.868.503,51</b>	<b>127.681.746,02</b>	<b>124.432.056,48</b>	<b>121.498.435,05</b>
<b>Voci di spesa escluse:</b>	<b>MEDIA 2011/2013</b>	2015	2016	2017
Personale comandato in uscita con rimborso da altri enti ed amministrazioni;	1.072.555,91	837.606,80	880.980,43	1.115.359,27
Spese per la formazione del personale;	187.225,74	109.905,17	111.000,00	126.642,75
Spese per tirocini formativi e stage;	185.087,52	163.880,00	84.000,00	134.800,00
Spese derivanti dai rinnovi contrattuali;	-	-	-	-
Spese per personale appartenente alle categorie protette per cui sussiste l'obbligo legale di assunzione della quota minima;	4.749.074,50	4.281.649,20	5.136.834,02	5.502.957,23
Spese finanziate <b>esclusivamente</b> con fondi derivanti dall'Unione Europea, fondi privati o fondi statali.	1.097.247,96	120.279,18	173.982,79	609.523,41
Personale transistato a seguito della soppressione delle province	-	-	7.929.165,20	13.024.753,51
<b>Totale voci escluse</b>	<b>7.291.191,63</b>	<b>5.513.320,35</b>	<b>14.315.962,44</b>	<b>20.514.036,17</b>
<b>TOT.</b>	<b>144.001.179,25</b>	<b>137.920.046,26</b>	<b>143.182.646,21</b>	<b>144.883.542,09</b>

<b>Tipologie di contratti di lavoro:</b>	<b>MEDIA 2011/2013</b>	2015	2016	2017
Personale a tempo indeterminato dirigenziale e non dirigenziale;	123.402.462,81	116.229.118,81	114.245.967,66	103.775.013,49
Personale a tempo determinato dirigenziale e non dirigenziale;	7.838.553,74	6.746.201,58	5.338.674,32	5.511.817,41
Personale con contratto di formazione-lavoro;	-	-	-	-
Personale al quale viene applicato il ccnl giornalistico;	1.692.019,45	1.377.645,72	1.419.273,87	1.159.220,64
* Personale con contratto progetto obiettivo;	472.404,48	4.614.349,66	4.317.422,77	3.190.078,76
Personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, esclusi quelli finanziati con fondi esterni;	61.859,50	8.155,44	8.345,17	251.881,85
Personale con contratto di somministrazione lavoro;	199.914,20	-	-	-
Personale comandato in entrata da altre amministrazioni con rimborso.	3.042.773,45	3.431.254,71	3.536.999,98	3.167.300,72
<i>Previsione saldo compensi produttività 2017 da erogare nel mese di maggio 2018</i>				7.314.193,06
<b>TOT.</b>	<b>136.709.987,63</b>	<b>132.406.725,91</b>	<b>128.866.683,78</b>	<b>124.369.505,93</b>
<i>Stima del rimborso U.E. per personale progetto obiettivo pari al 90% della spesa regionale lorda.</i>	-425.164,03	-4.152.914,69	-3.885.680,50	-2.871.070,88
<b>TOT.</b>	<b>136.284.823,60</b>	<b>128.253.811,22</b>	<b>124.981.003,28</b>	<b>121.498.435,05</b>
<i>Compensi per incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge (progettazione a avvocatura)</i>	-1.416.320,09	-572.065,20	-548.946,79	n.d.
<b>TOT.</b>	<b>€ 134.868.503,51</b>	<b>127.681.746,02</b>	<b>124.432.056,48</b>	<b>121.498.435,05</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

**Tabella 2 - Prospetto sintetico di dimostrazione della riduzione di spesa del personale<sup>131</sup>**  
**Tipologie contrattuali (Art. 1, comma 557 e 557 quater, L. 296/2006) (in euro)**

CATEGORIE DI PERSONALE	ANNO 2015	ANNO 2016	ANNO 2017
Tempo indeterminato	117.241.478,90	115.283.138,54	104.556.269,34
Tempo determinato	66.998,67	-	-
Personale segreterie (L.R. 1/97)	7.044.488,54	5.720.777,32	5.889.782,20
Progetto obiettivo	461.434,97	374.379,03	319.007,88
Collaborazioni	8.155,44	8.345,17	251.881,85
Personale comandato in entrata	3.431.254,71	3.536.999,98	3.167.300,72
<b>Totale spesa</b>	<b>128.253.811,22</b>	<b>124.923.640,03</b>	<b>114.184.241,99</b>
<i>Compensi per incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge (progettazione a avvocatura)</i>	-572.065,20	-548.946,79	n.d.
<i>Previsione saldo compensi produttività 2017 da erogare nel mese di maggio 2018</i>	-	-	7.314.193,06
<b>Totale spesa</b>	<b>127.681.746,02</b>	<b>124.374.693,24</b>	<b>121.498.435,05</b>
Differenziale assoluto		-3.307.052,78	-2.876.258,19
Differenziale relativo (percentuale)		-2,59%	-2,31%

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

Dalla Tabella sopra riportata, è possibile rilevare un decremento nei totali generali rispetto agli esercizi precedenti: si nota una diminuzione complessiva del 2,31%, confermando il trend emerso negli esercizi precedenti.

Permane anche per l'anno 2017, come avvenuto nell'anno precedente, la previsione del saldo compensi produttività 2017, da erogare nel mese di maggio 2018, pari a euro 7.314.193,06.

I dati esposti permettono comunque di affermare la coerenza delle grandezze esposte rispetto agli importi complessivi indicati nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti precedenti, al netto della avvenuta sterilizzazione dall'entità dei compensi per incentivi previsti da specifiche norme di legge.

Alla luce di quanto sopra, si ritiene rispettata l'osservanza dei vincoli di cui all'art. 1, comma 557 e 557 quater della legge n. 296/2006, nell'esercizio 2017 da parte della Regione.

#### **4.6.4 In particolare: la verifica della riduzione di spesa del personale (art. 1, comma 557, L. 296/2006)**

In riferimento a tali voci, procedendo ad un'analisi ancor più dettagliata è possibile, inoltre, evidenziare, tenendo tuttavia in debita considerazione quanto evidenziato nel paragrafo

<sup>131</sup> Vedasi nota n. 11

1.6.1 in ordine al superamento del concetto di riduzione tendenziale della spesa di personale, che nell'anno 2017:

- si è registrata una diminuzione della spesa del personale della Giunta regionale rispetto all'esercizio precedente, pari a 8.647.686,28 euro (-7,81%). Va notato che, in relazione alla spesa di personale connessa ai progetti obiettivo, al netto rimborsi U.E., la Regione ha inserito in Tabella una voce "Spesa Progetti Obiettivo al netto rimborsi U.E." inserendo per l'anno 2017 l'importo di euro 319.007,88, precisando tuttavia che la spesa effettiva non è ancora disponibile e che il predetto dato è qualificabile come stima della quota a carico della Regione del Veneto pari a circa il 10% della spesa lorda totale (si veda in proposito il rigo "Spesa Progetti Obiettivo al netto rimborsi U.E." nella Tabella: SPESA DEL PERSONALE - GIUNTA REGIONALE);
- parimenti, si è registrata una riduzione della spesa del personale del Consiglio regionale rispetto all'esercizio precedente, pari a 1.173.065,71 euro (-11.62%).

**Tabella 1 - Spesa del personale - Giunta Regionale<sup>132</sup>**  
**Prospetto analitico di dimostrazione della riduzione di spesa del personale della Giunta Regionale - (Art. 1, comma 557, L. 296/2006) (in euro)**

TIPO CONTRATTO	CATEGORIA	ANNO 2015			ANNO 2016			ANNO 2017		
		NUMERO AL 31/12/2015	SPESA AL 31/12/2015	COSTO MEDIO UNITARIO AL 31/12/2015	NUMERO AL 31/12/2016	SPESA AL 31/12/2016	COSTO MEDIO UNITARIO AL 31/12/2016	NUMERO AL 31/12/2017	SPESA AL 31/12/2017	COSTO MEDIO UNITARIO AL 31/12/2017
Tempo indeterminato	SEGRETARI	2,00	619.945,49	309.972,75	2,50	572.561,55	229.024,62	3,75	675.663,80	180.177,01
	DIRIGENTI	144,67	16.982.590,42	117.391,18	145,83	17.529.456,55	120.201,99	143,75	15.368.710,49	106.912,77
	COMMISSARI	10,83	2.002.553,54	184.851,10	5,50	827.585,73	150.470,13	0,00	0,00	0,00
	GIORNALISTI	5,00	848.125,69	169.625,14	4,17	941.954,69	226.069,13	4,00	780.194,82	195.048,70
	CAT. A	1,10	40.397,95	36.725,41	1,10	39.615,01	36.013,64	0,90	31.413,77	34.904,19
	CAT. B	493,10	14.606.854,83	29.622,67	474,53	14.004.663,19	29.512,67	461,25	12.568.703,21	27.249,39
	CAT. C	647,64	23.796.850,04	36.743,70	637,93	23.639.151,52	37.056,16	630,35	21.821.607,33	34.618,09
	CAT. D	979,20	49.280.996,05	50.327,81	956,48	49.052.735,92	51.284,91	952,16	45.779.671,26	48.079,89
<b>TOTALE TEMPO INDETERM.</b>		<b>2.283,54</b>	<b>108.178.314,02</b>		<b>2.228,03</b>	<b>106.607.724,15</b>		<b>2.196,16</b>	<b>97.025.964,68</b>	
Tempo determinato	DIRIGENTI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	GIORNALISTI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. B	1,00	31.331,19	31.331,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. C	1,00	35.667,48	35.667,48	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. D	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE TEMPO DETERMINATO</b>		<b>2,00</b>	<b>66.998,67</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
LR 1/1997 art.11	SEGRETARI	5,08	1.127.021,91	221.709,23	5,50	1.252.974,66	227.813,57	6,00	1.287.290,37	214.548,40
LR 1/1997 art.22, L.R.19/2000 art.3	DIRIGENTI	18,00	2.432.546,06	135.141,45	13,75	1.975.979,45	143.707,60	16,75	2.236.814,58	133.541,17
LR 1/1997 art.11	COMMISSARI	1,00	169.591,74	169.591,74	0,50	72.229,13	144.458,26	0,00	0,00	0,00
	GIORNALISTI	1,00	234.823,31	234.823,31	1,00	235.740,55	235.740,55	1,00	231.882,89	231.882,89
LR 1/1997 art. 8 e art. 19, L.R. 12 (1991 art.178)	CAT. B	5,33	172.849,29	32.409,24	1,25	41.794,00	33.435,20	3,00	104.624,97	34.874,99
LR 1/1997 art. 8 e art. 19, L.R. 12 (1991 art.178)	CAT. C	10,75	391.346,65	36.404,34	10,83	425.811,67	39.305,69	10,92	408.344,15	37.405,57
LR 1/1997 art. 8 e art. 19, L.R. 12 (1991 art.178)	CAT. D	7,75	333.314,92	43.008,38	7,00	299.447,48	42.778,21	5,83	231.980,86	39.768,15
<b>TOTALE L.R. 1/1997</b>		<b>48,92</b>	<b>4.861.493,88</b>		<b>39,83</b>	<b>4.303.976,94</b>		<b>43,50</b>	<b>4.500.937,81</b>	
<b>SPESA PROGETTI OBIETTIVO AL NETTO RIMBORSI U.E. *</b>		<b>119,30</b>	<b>461.434,97</b>	<b>3.867,85</b>	<b>112,70</b>	<b>374.379,03</b>	<b>3.321,91</b>	<b>97,00</b>	<b>319.007,88</b>	<b>3.288,74</b>
<b>TOTALE COLLABORAZIONI</b>		<b>10,00</b>	<b>8.155,44</b>	<b>815,54</b>	<b>13,00</b>	<b>8.345,17</b>	<b>641,94</b>	<b>29,00</b>	<b>251.881,85</b>	<b>8.685,58</b>
<b>TOTALE SOMMINISTRAZIONE LAVORO</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
<b>TOTALE</b>		<b>2.463,76</b>	<b>113.576.396,97</b>		<b>2.393,57</b>	<b>111.294.425,29</b>		<b>2.365,66</b>	<b>102.097.792,22</b>	
<i>Compensi per incentivi previsti da specifiche disposizioni di legge (progettazione a avvocatura)</i>			-572.065,20			-548.946,79			n.d.	
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>2.463,76</b>	<b>113.004.331,77</b>	<b>0</b>	<b>2.393,57</b>	<b>110.745.478,50</b>		<b>2.365,66</b>	<b>102.097.792,22</b>	
<b>Differenza a.p.</b>					<b>-70,19</b>	<b>-2.258.853,27</b>		<b>-27,91</b>	<b>-8.647.686,28</b>	
<b>Differenza percentuale a.p.</b>						<b>-2,00%</b>			<b>-7,81%</b>	

\* - La spesa effettiva non è ancora disponibile, il dato riportato è una stima della quota a carico della Regione Veneto pari a circa il 10% della spesa lorda totale.  
Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

<sup>132</sup> Vedasi nota n. 11

**Tabella 2 - Spesa del personale - Consiglio Regionale del Veneto<sup>133</sup>**

**Prospetto analitico di dimostrazione della riduzione di spesa del personale assegnato al Consiglio Regionale del Veneto - (Art. 1, comma 557, L. 296/2006) (in euro)**

TIPO CONTRATTO	CATEGORIA	ANNO 2015			ANNO 2016			ANNO 2017		
		NUMERO AL 31/12/2015	SPESA AL 31/12/2015	COSTO MEDIO UNITARIO AL 31/12/2015	NUMERO AL 31/12/2016	SPESA AL 31/12/2016	COSTO MEDIO UNITARIO AL 31/12/2016	NUMERO AL 31/12/2017	SPESA AL 31/12/2017	COSTO MEDIO UNITARIO AL 31/12/2017
Tempo indeterminato	SEGRETARI	0,58	177.306,21	303.953,50	0,83	219.042,79	262.851,35	1,00	237.776,20	237.776,20
	DIRIGENTI	14,50	1.945.546,57	134.175,63	13,17	1.806.894,67	137.232,51	13,75	1.598.839,12	116.279,21
	COMMISSARI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	GIORNALISTI	1,42	164.234,40	115.930,16	0,75	95.216,18	126.954,91	0,00	1.061,03	0,00
	CAT. A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. B	45,39	1.716.106,52	37.806,64	44,33	1.577.658,76	35.586,29	41,68	1.314.615,14	31.544,45
	CAT. C	58,13	2.152.935,95	37.034,45	58,28	2.186.797,84	37.520,12	56,73	1.893.942,47	33.388,14
	CAT. D	51,95	2.907.035,23	55.958,33	48,98	2.789.804,14	56.954,15	45,30	2.484.070,70	54.836,00
<b>TOTALE TEMPO INDETERM.</b>		<b>171,98</b>	<b>9.063.164,88</b>		<b>166,35</b>	<b>8.675.414,38</b>		<b>158,45</b>	<b>7.530.304,66</b>	
Tempo determinato	DIRIGENTI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	GIORNALISTI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. A	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. B	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. C	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	CAT. D	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE TEMPO DETERMINATO</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
LR 1/1997 art.11	SEGRETARI	0,92	215.552,93	235.148,65	0,00	247,97	0,00	0,00	0,00	0,00
LR 1/1997 art.22, L.R.19/2000 art.3	DIRIGENTI	7,28	815.770,69	112.005,13	4,93	588.167,69	119.223,18	5,48	567.815,59	103.552,99
LR 1/1997 art.11	COMMISSARI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	GIORNALISTI	1,00	130.462,32	130.462,32	1,00	146.362,45	146.362,45	1,00	146.081,90	146.081,90
LR 1/1997 art. 8 e art. 19, L.R. 12 (1991 art.178)	CAT. B	3,86	127.427,37	33.026,53	3,90	131.718,82	33.774,06	3,23	94.389,61	29.192,66
LR 1/1997 art. 8 e art. 19, L.R. 12 (1991 art.178)	CAT. C	17,64	720.091,36	40.817,65	12,50	463.573,35	37.085,87	13,42	479.979,92	35.774,90
LR 1/1997 art. 8 e art. 19, L.R. 12 (1991 art.178)	CAT. D	3,85	173.689,99	45.114,28	2,00	86.730,10	43.365,05	2,33	100.577,37	43.104,59
<b>TOTALE L.R. 1/1997</b>		<b>34,55</b>	<b>2.182.994,66</b>		<b>24,33</b>	<b>1.416.800,38</b>		<b>25,47</b>	<b>1.388.844,39</b>	
<b>TOTALE PROGETTO OBIETTIVO</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
<b>TOTALE COLLABORAZIONI</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
<b>TOTALE SOMMINISTRAZIONE LAVORO</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>							
<b>TOTALE GENERALE</b>		<b>206,53</b>	<b>11.246.159,54</b>		<b>190,68</b>	<b>10.092.214,76</b>		<b>183,92</b>	<b>8.919.149,05</b>	
<b>Differenza a.p.</b>					<b>-15,84</b>	<b>-1.153.944,78</b>		<b>-6,77</b>	<b>-1.173.065,72</b>	
<b>Differenza percentuale a.p.</b>						<b>-10,26%</b>			<b>-11,62%</b>	

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

<sup>133</sup> Vedasi nota n. 11

## 4.7 Incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente – I dati forniti dalla Regione del Veneto

Nel corso del 2016, con l'art. 16, comma 1, D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni nella L. 7 agosto 2016, n. 160 è stata disposta l'abrogazione dell'art. 1, comma 557, lettera a) della legge n. 296/2006, secondo cui, ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicuravano la riduzione delle spese di personale (...) con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ad alcuni ambiti prioritari di intervento, tra i quali figurava al punto a) *la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile.*

Già con l'art. 3, comma 5, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella L. 11 agosto 2014, n. 114, era stato abrogato l'articolo 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, che vincolava la capacità assunzionale a tempo indeterminato degli Enti in base all'incidenza assunta dal rapporto tra la spesa corrente e la spesa del personale.

La Regione del Veneto ha comunque provveduto a trasmettere, con la relazione sulla spesa del personale per la Parificazione del rendiconto 2017, una tabella (sotto riportata) che evidenzia il rapporto tra detta spesa e quella corrente suddivisa per capitoli specificando, inoltre, in nota alla stessa, che a seguito della disaggregazione della spesa di personale per le singole missioni e programmi rappresentati a bilancio (comma 3-bis art. 14 D.Lgs. 118/2011 e ss.mm.) i capitoli sono stati aggregati per gruppi omogenei.

Dall'esame della documentazione istruttoria fornita dalla Regione si rileva che il rapporto tra spesa di personale e spesa corrente totale è 1,268% e quello tra spesa di personale e spesa corrente, al netto della spesa sanitaria, è 9,861%. Entrambe le percentuali riferite ai rapporti spesa del personale e spesa corrente e spesa corrente al netto della spesa sanitaria sono in costante diminuzione, scendendo per l'anno 2017 rispettivamente di 0,061% e di 0,268% punti percentuale rispetto all'anno 2016.

Dalle stesse tabelle risulta, altresì, verificata la correttezza della modalità di calcolo dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, in linea con quanto statuito con deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni riunite in sede di controllo n. 27/CONTR/2011.

**Tabella 1 - Spesa di personale e rapporto spesa di personale su spesa corrente per capitolo (impegni) (in euro)**

CAPITOLO	DESCRIZIONE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>spesa complessiva di personale</b>								
VARI	retribuzioni lorde lavoro dipendente (*)							78.938.093,14
VARI	straordinario per il personale (*)							288.653,27
VARI	trattamento economico accessorio del personale (*)							20.682.041,79
VARI	i.r.a.p. (*)							8.397.218,80
5006	compensi incentivanti per la progettazione e la pianificazione (art. 92, D.Lgs. 12/04/2006, n. 163 - art. 61, d.l. 25/06/2008, n. 112)	888.082,57	1.073.337,83	990.981,99	1.555.771,62	468.735,96	3.247.197,13	450.214,63
5010	retribuzioni lorde del personale regionale (l.r. 10/01/1997, n. 1)	73.179.608,00	71.937.076,00	71.537.076,00	71.532.076,00	-	0,00	0,00
5012	fondo per il trattamento economico accessorio e per l'indennita' di risultato (l.r. 10/01/1997, n. 1)	21.579.357,00	21.382.488,00	21.273.980,00	21.023.980,00	-	0,00	0,00
5016	indennita' di missione e rimborso spese di viaggio al personale dipendente (art. 104, l.r. 10/06/1991, n. 12)	967.808,00	963.131,50	916.492,73	927.133,33	524.443,50	496.479,66	0,00
102872	indennita' di missione e rimborso spese di viaggio al personale dipendente - m01p10 - (art. 104, l.r. 10/06/1991, n. 12)							430.498,71
5018	liquidazione del premio di fine servizio al personale dipendente collocato a riposo (art. 111, l.r. 10/06/1991, n. 12)	800.000,00	799.999,99	800.000,00	800.000,00	587.852,35	243.689,40	486.533,00
5022	spese di formazione, aggiornamento e reclutamento del personale regionale (art. 128, l.r. 10/06/1991, n. 12)	26.327,38	212.575,96	136.155,07	186.769,27	70.622,00	94.733,48	156.335,25
5038	interventi regionali per favorire lo svolgimento presso le direzioni regionali di stage e tirocini formativi (l. 24/06/1997, n. 196 - d.m. 25/03/1998, n. 142 - art.59, l.r. 09/02/2001, n. 5)	123.500,00	163.500,00	123.500,00	145.000,00	16.200,00	6.800,00	27.500,00
5040	spese per acquisto "ticket restaurant" per i dipendenti della regione (artt. 160, 161, l.r. 10/06/1991, n. 12)	2.900.000,00	1.529.999,70	1.757.133,87	1.599.700,44	1.159.943,62	1.445.954,39	1.447.287,30
5052	spese per attivita' sociali a favore dei dipendenti (art.25, c.c.n.l. 27/11/2000 - art.50, l.r. 28/01/2000, n. 5)	220.000,00	220.000,00	220.000,00	220.000,00	132.000,00	220.000,00	220.000,00
5188	contributo previdenziale obbligatorio a carico della regione (art.2, c.26,29, l. 08/08/1995, n. 335)	360.000,00	270.000,00	270.000,00	250.000,00	47.544,08	45.536,14	40.620,17
5194	fondo per l'avvocatura regionale (art.6, l.r. 16/08/2001, n. 24)	714.459,23	672.993,70	673.849,50	673.691,90	1.335.655,04	673.539,51	673.524,17
5204	irap su redditi da lavoro dipendente (art. 3 lettera c.1. lettera e art. 16 d. lgs. 446/1997 - art. 1 c.1 lett. a lett. l)	9.574.279,00	9.500.000,00	9.500.000,00	9.500.000,00	8.878.983,33	8.665.670,43	0,00
100002	sovvenzioni e contribuzioni a favore dei dipendenti della regione contro cessione della retribuzione (art.50, l.r. 28/01/2000, n. 5)	750.000,00	750.000,00	750.000,00	750.000,00	-	0,00	0,00
100515	spese per il personale addetto alla realizzazione dei progetti obiettivo (art. 7, c. 1, lett. f, c.c.n.l. 14/09/2000)	-	23.400,00	-	-	-	0,00	0,00
100671	fondo per il trattamento omnicomprensivo economico accessorio della dirigenza (art. 24, d.lgs 30/03/2001, n. 165)	20.131,23	4.279,81	16.604,08	5.375,52	299,71	26.585,70	1.396,94

CAPITOLO	DESCRIZIONE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
100721	contributi effettivi a carico dell'ente per il personale (l.r. 10/01/1997, n. 1)	27.423.716,00	27.198.298,99	27.198.299,00	27.198.299,00	-	0,00	0,00
100722	altre spese per il personale (l.r. 10/01/1997, n. 1)	40.768,33	34.002,40	34.303,80	33.227,40	18.584,79	136.716,67	27.492,43
100723	rimborsi spese per il personale comandato (l.r. 10/01/1997, n. 1)	3.400.000,00	3.399.999,99	3.399.999,99	3.400.000,00	2.881.189,89	3.000.000,00	3.000.000,00
100737	anticipazione regionale per l'acquisizione degli abbonamenti annuali dei mezzi di trasporto collettivo (d.m. ambiente 27/03/1998)	420.000,00	420.000,00	420.000,00	420.000,00	414.926,24	512.007,95	499.999,99
101317	compenso del/la consigliere/a di fiducia e spese correlate allo svolgimento dell'incarico (art. 8, c.c.n.l. del 22/01/2004 - area comparto - art. 8, c.c.n.l. del 22/02/2006 - area dirigenza)	10.000,00	2.150,00	10.000,00	9.000,00	-	9.873,35	9.671,40
101397	fondo per il trattamento economico accessorio dei dirigenti (art. 61, c. 9 l. 06/08/2008, n. 133)	79.246,55	87.356,18	68.415,96	119.257,85	-	0,00	0,00
102277	retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato-arretrati per anni precedenti (l.r. 31/12/2012, n. 54)					-	0,00	0,00
102278	retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato - indennità ed altri compensi (l.r. 31/12/2012, n. 54)					782.120,63	792.781,71	0,00
102279	retribuzioni lorde del personale a tempo determinato - voci stipendiali (l.r. 31/12/2012, n. 54)					3.067.396,28	2.443.991,88	0,00
102280	assegni familiari (l.r. 31/12/2012, n. 54)					290.859,11	272.555,55	0,00
102281	retribuzioni lorde del personale a tempo determinato-arretrati per anni precedenti (l.r. 31/12/2012, n. 54)					-	0,00	0,00
102282	trattamento economico accessorio del personale a tempo determinato - indennità ed altri compensi (l.r. 31/12/2012, n. 54)					228.305,39	186.130,28	142.779,72
102283	straordinario per il personale a tempo indeterminato (l.r. 31/12/2012, n. 54)					324.070,52	363.685,92	0,00
102284	straordinario per il personale a tempo determinato (l.r. 31/12/2012, n. 54)					37.367,62	42.881,41	0,00
102285	contributi previdenza complementare (l.r. 31/12/2012, n. 54)					20.000,00	50.125,60	0,00
102286	contributi per indennità di fine rapporto (l.r. 31/12/2012, n. 54)					2.588.991,69	2.598.059,98	0,00
102287	equo indennizzo/oneri per il personale in quiescenza (l.r. 31/12/2012, n. 54)					168.352,55	52.868,20	0,00
102296	retribuzioni lorde del personale a tempo determinato - indennità ed altri compensi (l.r. 31/12/2012, n. 54)					112.520,81	166.921,00	0,00
102297	trattamento economico accessorio del personale a tempo indeterminato - p.e.o., comparto, posizione dirigenti ed altre voci continuative (l.r. 31/12/2012, n. 54)					7.536.414,69	10.443.821,38	0,00
102298	trattamento economico accessorio del personale a tempo determinato - p.e.o., comparto, posizione dirigenti ed altre voci continuative (l.r. 31/12/2012, n. 54)					177.735,50	386.356,77	0,00
102299	altre spese di lavoro straordinario (l.r. 31/12/2012, n. 54)					83.342,31	91.454,50	88.088,22

CAPITOLO	DESCRIZIONE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
102306	retribuzioni lorde del personale a tempo indeterminato - voci stipendiali (l.r. 31/12/2012, n. 54)					57.686.155,03	55.242.823,94	0,00
102307	trattamento economico accessorio del personale a tempo indeterminato - indennita' ed altri compensi (l.r. 31/12/2012, n. 54)					13.920.513,65	13.646.391,82	5.025.947,89
102308	contributi obbligatori per il personale (l.r. 31/12/2012, n. 54)					20.974.889,91	20.760.207,80	0,00
102457	sovvenzioni e contribuzioni a favore dei dipendenti della regione contro cessione della retribuzione - concessione crediti di breve termine (art. 50, l.r. 28/01/2000, n.5 - d.m. 02/04/2015, n.53)				-	-	0,00	0,00
102458	sovvenzioni e contribuzioni a favore dei dipendenti della regione contro cessione della retribuzione - concessione crediti di medio-lungo termine (art. 50, l.r. 28/01/2000, n.5 - d.m. 02/04/2015, n.53)					396.505,80	428.717,59	592.697,24
102539	compensi incentivanti per la progettazione e la pianificazione - imposte e tasse a carico dell'ente (art. 61, d.l. 25/06/2008, n.112)					32.136,49	212.886,17	30.912,49
102692	liquidazione del trattamento di fine servizio rapporto al personale dipendente giornalistico (l.29/05/1982, n.297)						107.164,39	8.074,95
102720	rimborso spese legali dipendenti regionali - acquisto di beni e servizi (art. 89, l.r. 10/06/1991, n.12)						34.311,07	476.801,60
103262	compensi incentivanti per la progettazione e la pianificazione - gestione commissariali e da altri soggetti - redditi da lavoro dipendente (art. 92, D.Lgs. 12/04/2006, n.163 - art. 113, D.Lgs. 18/04/2016, n.50)						212.145,87	26.621,62
103263	compensi incentivanti per la progettazione e la pianificazione - gestione commissariali e da altri soggetti - imposte e tasse a carico dell'ente (art. 92, D.Lgs. 12/04/2006, n.163 - art. 113, D.Lgs. 18/04/2016, n.50)						14.565,84	1.827,88
VARI	personale con contratto di collaborazione coordinata e continuativa o a progetto, esclusi quelli finanziati con fondi esterni	104.373,24	42.747,20	38.458,05	16.791,58	8.155,44	8.345,17	304.639,77
VARI	personale con contratto di somministrazione lavoro	343.345,97	150.624,52	105.772,10	127.286,40			0,00
VARI	personale progetti obiettivo al netto quota finanziate con fondi esterni	63.362,90	52.125,66	26.232,78	422.926,43	461.434,97	374.379,03	1.745.057,63
60	spese per il personale addetto al consiglio regionale (l.r. 10/01/1997, n. 1)	13.815.600,00	13.202.100,00	12.932.000,00	11.511.500,00			
101661	spese per il personale addetto al comitato regionale per le comunicazioni (co.re.com) (l.r. 10/08/2001, n. 18)	-	600.000,00	597.500,00	595.500,00			
101662	spese per il personale addetto al difensore civico regionale (l.r. 06/06/1988, n. 28)	-	450.000,00	450.500,00	467.500,00			
VARI CR	spese per il personale addetto al consiglio regionale, corecom e difensore civico					13.000.679,79	11.999.761,04	11.452.507,08
<b>totale spesa complessiva di personale</b>		<b>157.803.965,40</b>	<b>155.142.187,43</b>	<b>154.247.254,92</b>	<b>153.490.786,74</b>	<b>138.434.928,69</b>	<b>139.758.117,72</b>	<b>135.673.037,08</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

**Tabella 3 – Verifica del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente (art. 1 comma 557 quater L. 296/2006) (in euro)**

<b>RAPPORTO TRA SPESA COMPLESSIVA DI PERSONALE E SPESA CORRENTE</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Spesa corrente totale	9.770.431.299,14	9.960.482.897,80	10.051.066.624,51	10.203.628.274,33	10.506.726.670,26	10.518.125.447,44	10.700.129.044,57
Spesa corrente al netto spesa sanitaria	1.103.522.630,80	1.213.226.899,15	1.382.272.381,24	1.277.980.211,37	1.202.337.140,85	1.379.738.705,10	1.375.833.154,86
Spesa complessiva di personale / spesa corrente totale	1,615%	1,558%	1,535%	1,504%	1,318%	1,329%	1,268%
Spesa complessiva di personale / spesa corrente al netto spesa sanitaria	14,300%	12,788%	11,159%	12,010%	11,514%	10,129%	9,861%
<b>SPESA DI PERSONALE EX-ART.1 COMMA 557 LETT. A) L.296/2006 (CONSIDERANDO LA SPESA CORRENTE AL NETTO SPESA SANITARIA)</b>		TOTALE TRIENNIO 2011-2013					
SPESA COMPLESSIVA DI PERSONALE		467.193.407,76		153.490.786,74	138.434.928,69	139.758.117,72	135.673.037,08
SPESA CORRENTE AL NETTO SPESA SANITARIA		3.699.021.911,19		1.277.980.211,37	1.202.337.140,85	1.379.738.705,10	1.375.833.154,86
<b>RAPPORTO TRA SPESA COMPLESSIVA DI PERSONALE E SPESA CORRENTE AL NETTO SPESA SANITARIA</b>	<b>MEDIA TRIENNIO 2011-2013</b>	<b>12,630%</b>		<b>12,010%</b>	<b>11,514%</b>	<b>10,129%</b>	<b>9,861%</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

Si riporta, altresì, la Tabella relativa al dettaglio della spesa sostenuta per il personale proveniente dalle ex Province, considerando comunque che i relativi impegni non concorrono alla determinazione dell'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente sopra riportata.

Si osserva anche in questo caso una diminuzione di spesa di euro 1.185.127,71, pari ad una percentuale di -8,2% rispetto all'anno 2016.

**Tabella 4 - Spesa personale ex province per capitoli e impegni (in euro)**

CAPITOLO	DESCRIZIONE	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
VARI	RETRIBUZIONI LORDE LAVORO DIPENDENTE (*)							12.409.990,10
VARI	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSO SPESE DI VIAGGIO (*)							13.049,93
VARI	I.R.A.P. (*)							822.951,75
102734	RETRIBUZIONI LORDE ED ONERI SOCIALI DEL PERSONALE TRASFERITO A SEGUITO DEL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI - REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE (ART. 6, L.R. 09/10/2015, N.17)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6.210.032,46	0,00
102735	INDENNITA' DI MISSIONE E RIMBORSO SPESE DI VIAGGIO AL PERSONALE TRASFERITO A SEGUITO DEL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (ART. 6, L.R. 09/10/2015, N.17)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.519,75	0,00
102736	IRAP PAGATA DALLA REGIONE IN QUALITA' DI SOGGETTO PASSIVO SUI REDDITI DEL PERSONALE TRASFERITO A SEGUITO DEL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI - IMPOSTE E TASSE A CARICO DELL'ENTE (ART. 6, L.R. 09/10/2015, N.17)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	409.038,62	0,00
103252	RIMBORSI SPESE PERSONALE DIPENDENTE DISTACCATO A SEGUITO DEL RIORDINO DELLE FUNZIONI PROVINCIALI - RIMBORSI E POSTE CORRETTIVE DELLE ENTRATE (ART. 6, L.R. 09/10/2015, N.17)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7.807.528,66	0,00
<b>TOTALE SPESA COMPLESSIVA PERSONALE EX PROVINCE</b>		-	-	-	-	-	<b>14.431.119,49</b>	<b>13.245.991,78</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

## 4.8 Rispetto dei limiti della spesa relativa alle forme flessibili

Rientrano tra i vincoli di contenimento della spesa del personale anche le norme relative al lavoro cd. flessibile.

In termini generali, va detto che tale tipologia di rapporto, soprattutto in passato, è stata, a volte, utilizzata dalle Pubbliche Amministrazioni sia per eludere il divieto di effettuare assunzioni di personale di ruolo (e non sempre sulla scorta di un criterio di efficiente gestione del personale) sia, talvolta, per superare gli stringenti vincoli assunzionali vigenti,

come visto, in un non lontano passato, che determinavano obiettive difficoltà a garantire una turnazione del personale in grado di consentire la gestione ottimale dei servizi da rendere alle collettività di riferimento.

Sul punto, giova ricordare che in precedenza, i vincoli assunzionali erano indifferenziati e valevano sia per il tempo indeterminato che per il lavoro flessibile. Solo con le modifiche normative introdotte con l'articolo 4 della legge 12 novembre 2011, n. 183 che ha interessato, modificandolo, l'allora vigente articolo 76, comma 7, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133, si sono estesi agli enti locali i principi contenuti nella disposizione di cui all'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010 n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122, relativa ai vincoli alle assunzioni per lavoro flessibile cui sono soggette le pubbliche amministrazioni.

Si è creato, in altri termini, un doppio binario: da un lato i vincoli riguardanti le assunzioni a tempo indeterminato, che rappresentano la forma ordinaria del rapporto di lavoro con la P.A. in virtù dell'articolo 36, del D.Lgs. 165/2001, secondo il quale *“per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato”*; dall'altro i limiti di spesa introdotti ex novo per le assunzioni relative al lavoro flessibile, che a norma del medesimo articolo 36 possono essere effettuate *“soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*. Per queste tipologie di assunzioni si sono, infatti, individuati vincoli assunzionali specifici legati ad una percentuale della relativa spesa riferita ad un determinato esercizio finanziario (2009) (deliberazione della Sezione delle Autonomie n.12/SEZAUT/2012/INPR).

Il legislatore ha ritenuto prioritario, dunque, intervenire su tale aspetto dell'ampio settore *“spesa del personale”* tramite il citato articolo 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, la cui applicazione è stata estesa agli enti locali con l'art. 4 comma 102 della L. 183/2011 (legge di bilancio 2012) fermo restando che per le Regioni, come si dirà di seguito, le norme in oggetto vanno considerate come attuative del principio di coordinamento della finanza pubblica.

Detto comma 28, ha subito negli anni, numerose modifiche, alcune in via diretta e altre in via indiretta, da ultimo con l'art. 16 comma 1 quater del D.L. 113/2016 convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016 n. 160; con l'art. 1 comma 479 lettera c) della Legge n. 232 del 11 dicembre 2016; con D.L. del 09 febbraio 2017 n. 8 convertito con modificazioni dalla legge n. 45 del 07 aprile 2017; con l'art. 22 comma 1 del D.L. 50 del 24 aprile 2017

convertito con modificazioni dalla L. n. 96/2017 ed infine con l'art. 1 commi 200, 434, 752, 757, 764 della L. 205 del 27 dicembre 2017 (in vigore dal 01/01/2018).<sup>134</sup>

Le disposizioni recate dal comma 28 dell'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2010 costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, così come statuito dalla norma tutt'ora vigente.

A tal proposito, la Corte Costituzionale con sentenza n. 173 del 2012 ha precisato che la disposizione di cui all'art. 9, comma 28, D.L. n. 78/2010 *“pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato”*, precisando tuttavia che *“L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste”*.

<sup>134</sup> L'art. 9 comma 28 prevede espressamente che *“A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie, incluse le Agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni e integrazioni, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura fermo quanto previsto dagli articoli 7, comma 6, e 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. I limiti di cui al primo e al secondo periodo non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea; nell'ipotesi di cofinanziamento, i limiti medesimi non si applicano con riferimento alla sola quota finanziata da altri soggetti. Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. Per gli enti locali in sperimentazione di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (106), per l'anno 2014, il limite di cui ai precedenti periodi è fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Sono in ogni caso escluse dalle limitazioni previste dal presente comma le spese sostenute per le assunzioni a tempo determinato ai sensi dell'articolo 110, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per il comparto scuola e per quello delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale trovano applicazione le specifiche disposizioni di settore. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Per gli enti di ricerca resta fermo, altresì, quanto previsto dal comma 187 dell'articolo 1 della medesima legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni. Al fine di assicurare la continuità dell'attività di vigilanza sui concessionari della rete autostradale, ai sensi dell'art. 11, comma 5, secondo periodo, del decreto-legge n. 216 del 2011, il presente comma non si applica altresì, nei limiti di cinquanta unità di personale, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti esclusivamente per lo svolgimento della predetta attività; alla copertura del relativo onere si provvede mediante l'attivazione della procedura per l'individuazione delle risorse di cui all'articolo 25, comma 2, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98. Alle minori economie pari a 27 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011 derivanti dall'esclusione degli enti di ricerca dall'applicazione delle disposizioni del presente comma, si provvede mediante utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 38, commi 13-bis e seguenti. Il presente comma non si applica alla struttura di missione di cui all'art. 163, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163. Il mancato rispetto dei limiti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009”*.

La Corte dei conti – Sezione Autonomie, con pronuncia n. 23/SEZAUT/2016/QMIG ha delineato l’ambito di applicazione dell’art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010 evidenziando che *“il campo di applicazione dell’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 deve intendersi riferito alle ipotesi di conferimento di incarichi, di vario genere, finalizzati all’instaurazione di nuovi rapporti a tempo determinato che producono un incremento della spesa per il personale.”* La stessa Sezione sottolinea che *“La ratio dell’art. 9, comma 28, appare, inoltre, chiaramente rinvenibile nella volontà di limitare la spesa per le assunzioni di personale con tipologie contrattuali a tempo determinato finalizzate ad eludere i vincoli in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato. Né può trascurarsi la volontà di ricondurre il lavoro flessibile nell’alveo naturale dei requisiti di temporaneità o eccezionalità previsti dagli artt. 7, comma 6, e 36, comma 2, del D.Lgs. n. 165/2001, evitando che il relativo utilizzo si trasformi in un mezzo per colmare le lacune ordinarie dell’Ente (cfr. SS.RR. deliberazione n. 11/Contr/2012).”*

Il comma 28 introduce delle limitazioni per la spesa di personale cd. flessibile, fissandola ad un limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009, mitigando tale vincolo nel caso in cui gli enti locali siano in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell’art. 1 della L. 296/2006 e s.m.i. nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. In quest’ultimo caso *“Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*. Con riferimento all’anno 2017, la Regione del Veneto con relativa tabella analitica, di seguito riportata, documenta di aver rispettato il limite di cui all’art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010, evidenziando, altresì, il meccanismo di *“premieria per gli enti in regola con il rispetto del limite di spesa complessivo (...) tuttora in vigore (ovvero) l’art. 6 comma 20 del DL 78/2010, il quale prevede meccanismi premiali anche in tema di spesa per il lavoro flessibile per le Regioni che conseguono un rapporto tra spesa di personale e spese correnti inferiore alla media nazionale”*.

Il citato art. 6 comma 20 prevede che *“Le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica. A decorrere dal 2011, una quota pari al 10 per cento dei trasferimenti erariali di cui all'art. 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, a favore delle regioni a statuto ordinario è accantonata per essere successivamente svincolata e destinata alle regioni a statuto ordinario che hanno attuato quanto stabilito dall'art. 3 del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42 e che aderiscono volontariamente alle regole previste dal presente articolo. Ai fini ed agli effetti di cui al periodo precedente, si considerano adempienti le Regioni a statuto ordinario che hanno registrato un rapporto*

uguale o inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno e che hanno rispettato il patto di stabilità interno. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato Regioni, sono stabiliti modalità, tempi e criteri per l'attuazione del presente comma. Ai lavori della Conferenza Stato-Regioni partecipano due rappresentanti delle Assemblee legislative regionali designati d'intesa tra loro nell'ambito della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11. Il rispetto del parametro e' considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto."

Nell'anno 2017 il MEF ha emanato l'ultimo Decreto disponibile, n. 198530 del 02 novembre 2017, che include la Regione del Veneto tra le Regioni virtuose che hanno conseguito un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore alla media nazionale; la Regione del Veneto figurava tra le Regioni virtuose anche negli anni precedenti.

Da quanto sopra esposto e dalla tabella sotto riportata, si evince che la spesa aggregata per l'anno 2017 riferita al lavoro flessibile del personale della Giunta e del Consiglio Regionale, è inferiore alla spesa 2009. Questa Corte, tuttavia, non può non evidenziare, un incremento della spesa di 5,9% punti percentuale rispetto all'anno 2016, nonostante siano rispettati i vincoli di legge. Tale incremento è dovuto principalmente ai contratti di collaborazione che subiscono un incremento del +69,8% per un importo differenziale in aumento di € 243.536,68, e al personale di segreterie (L.R. 1/97) che vede un incremento del +3% per un importo differenziale in aumento di euro 169.004,88.

**Tabella 1 - Prospetto di dimostrazione della riduzione di spesa del personale relativamente<sup>135</sup> al lavoro flessibile (Giunta + Consiglio) (in euro)**

Tipologia contratto	Anno 2009	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017
Tempo determinato	879.634,33	66.998,67	-	-
Personale segreterie (L.R. 1/97)	6.758.982,02	7.044.488,54	5.720.777,32	5.889.782,20
Progetto obiettivo	979.741,59	461.434,97	374.379,03	319.007,88
Contratti formazione lavoro	89.669,45	-	-	-
Collaborazioni	2.635.139,05	8.155,44	8.345,17	251.881,85
Somministrazione lavoro	198.930,21	-	-	-
<b>Totale spesa lavoro flessibile</b>	<b>11.542.096,64</b>	<b>7.581.077,61</b>	<b>6.103.501,52</b>	<b>6.460.671,93</b>
Differenziale assoluto a.p.		-3.961.019,03	-1.477.576,10	357.170,41
Differenziale relativo (percentuale)		-34,3%	-19,5%	5,9%

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

<sup>135</sup> Vedasi nota n. 11

Sotto il profilo considerato, in conclusione della presente sezione si richiamano i contenuti del Decreto del MEF, prot. n. 198530 del 02 novembre 2017, che include la Regione del Veneto tra le cinque Regioni virtuose che hanno conseguito, nel 2017, un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore alla media nazionale.

**Tabella 2**  
**Modalità attuative dell'articolo 6, comma 20, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78**

RIPARTO RISORSE (ANNO 2016)				
REGIONI ADEMPIENTI	INDICATORI REGIONI ADEMPIENTI	SCOSTAMENTI DALLA MEDIA	SCOSTAMENTI PERCENTUALI	Ripartizione risorse accantonata in proporzione allo scostamento degli indicatori dalla media
	(1)	(2) Media nazionale - (1)	(3) = (2) / TOTALE (2)	(4) = (3) * TOTALE (4)
EMILIA ROMAGNA	1,36%	0,24%	13,49%	28.862
LIGURIA	1,53%	0,07%	3,94%	8.426
LOMBARDIA	0,71%	0,89%	50,59%	108.273
PIEMONTE	1,52	0,07	4,29	9.172
VENETO	1,11%	0,48%	27,70%	59.267
MEDIA NAZIONALE	1,60%	1,75%	100,00%	214.000

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

## 4.9 Contenimento delle risorse per la contrattazione integrativa

### 4.9.1 Il quadro normativo di riferimento

Nell'ambito del contenimento della spesa pubblica, le risorse per la contrattazione integrativa costituiscono uno dei settori prioritari di intervento del legislatore statale. A questo proposito, pertanto, la Sezione ha richiesto alla Regione specifiche indicazioni tramite la richiesta istruttoria citata in premessa.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75<sup>136</sup> è stato abrogato l'art. 1, comma 236, della L. n. 208/2015, norma di riferimento, sino al 1° gennaio 2017, per la materia in oggetto, ancor prima disciplinata dall'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010.

La novella legislativa attua, sia pure in parte, il richiamato presupposto normativo del comma 236, introducendo all'art. 23 del Capo IX, dedicato alle disposizioni transitorie e finali, nuove disposizioni volte a promuovere la graduale convergenza del trattamento accessorio del personale e a favorire, nel corso di un periodo di sperimentazione triennale

<sup>136</sup>D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 recante "Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l), m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

decorrente dal 1° gennaio 2018, l'incremento della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa, nonché il superamento dei vincoli assunzionali.

Questa Sezione, in occasione della parifica per il rendiconto dell'anno 2016, aveva già avuto modo di sottolineare la sostanziale identità delle precedenti norme vincolistiche sopra citate, contenute nell'art. 236 della L. n. 208/2015 e nell'art. 9 comma 2 bis del D.L. 78/2010, senza trascurare, tuttavia, di evidenziarne gli aspetti distintivi.

L'art. 1 comma 236<sup>137</sup>, applicabile sino al 1° gennaio 2017, stabiliva che *“Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015 n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1 gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”*.

Si sottolinea, infatti, che l'art. 1 comma 236 della Legge n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) riproponeva semplicemente la struttura dell'art. 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, che prevedeva come annualità di riferimento non superabile, l'anno 2010, modificandone il termine temporale (anno 2015).

Con l'introduzione del citato art. 23 del D.Lgs. 75/2017 si è giunti, come detto, al superamento della precedente disciplina, tramite l'esplicita abrogazione prevista al secondo comma, il quale determina, tra l'altro, un nuovo limite all'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, che dal 1° gennaio 2017 non può eccedere il corrispondente importo individuato per l'anno 2016.

Il vigente art. 23 (commi 1, 2 e 3) prevede espressamente che:

*“1. Al fine di perseguire la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione opera, tenuto*

---

<sup>137</sup> La Corte costituzionale, con sentenza 3 - 14 luglio 2017, n. 191 (Gazz. Uff. 19 luglio 2017, n. 29, 1<sup>a</sup> Serie speciale), ha dichiarato, fra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 236, promosse in riferimento agli artt. 8, numero 1), 16 e 79 del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, all'art. 2 del D.Lgs. 16 marzo 1992, n. 266 e all'art. 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», e in riferimento agli artt. 8, numero 1) e 79, quarto comma, del D.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 2 del D.Lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97 e 117, quarto comma, Cost., «in combinazione con l'art. 10 legge cost. n. 3 del 2001».

*conto delle risorse di cui al comma 2, la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione.*

*2. Nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.*

*3. Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile."*

Anche la nuova disposizione si pone, evidentemente, in linea di continuità con la normativa vincolistica precedente, risultando di contenuto pressoché analogo (art. 9, comma 2-bis, del d.l. n.78/2010, art. 1, comma 236, legge n. 208/2015) sia pure nella riconosciuta diversità dei tetti di spesa succedutisi. (Sez. reg. controllo Veneto n. 425/2017/PAR).

La stessa Corte dei Conti - Sezione Autonomie - con pronuncia n. 20/SEZAUT/2017/QMIG, si è espressa affermando "(...) Nel senso della sostanziale continuità tra i due tetti di spesa depono, infatti, sia il permanere del favor verso le politiche di sviluppo della produttività individuale del personale di cui al D.Lgs. n. 150/2009, come confermato dalla finalità di assicurare la valorizzazione del merito e dalla possibilità di incrementare la sola componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa, sia l'assenza di elementi innovativi tali da alterare i

*principi applicativi su cui era stato costruito il parametro di riferimento previsto dal comma 236 e, prima ancora, dall'art. 9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010."*

Secondo i giudici contabili, invero, la struttura di fondo del meccanismo di calcolo è rimasta invariata, nonostante il mancato richiamo alla riduzione del fondo in ragione della diminuzione del personale e di quello assumibile, e il regime speciale previsto per gli enti locali che non hanno rispettato il patto di stabilità interno del 2015 (cfr. Corte dei Conti - Sezione Autonomie n. 20/SEZAUT/2017/QMIG).

Di conseguenza, in ragione della sostanziale continuità esistente tra le norme succedutesi nel tempo, trovano conferma gli approdi giurisprudenziali consolidatisi in relazione alla previgente disciplina e che, pertanto, devono essere richiamati.

A tal proposito, con la deliberazione n. 34/SEZAUT/2016/QMIG, la Corte dei Conti - Sezione Autonomie ha sottolineato che *"in assenza di un sostanziale mutamento del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le due disposizioni normative in esame, deve ritenersi che la ratio legis del rinnovato congelamento delle risorse per la contrattazione integrativa ai livelli raggiunti nel 2015 sia in tutto simile a quella enucleata con la pronuncia del 4 ottobre 2011, n. 51/CONTR/11, delle Sezioni riunite in sede di controllo in riferimento all'art.9, comma 2-bis, del decreto-legge n. 78/2010"*.

In altri termini, viene ribadita la regola generale posta dal legislatore che si concretizza nel porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico; ne deriva che le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo della norma sono quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di personale dipendente individuato o individuabile (cfr. SS.RR. deliberazione n. 51/CONTR/2011).

La sostanziale continuità delle modalità attuative dei provvedimenti vincolistici e l'oggettiva sovrapposibilità delle disposizioni di limitazione alla crescita delle risorse destinate al trattamento accessorio del personale è stata, inoltre, confermata dalla recente deliberazione della Corte dei Conti n. 7/SEZAUT/2017/QMIG.

Si conformano al richiamato orientamento anche altre sezioni regionali; ad esempio la Sezione di controllo Lombardia 312/2017/PAR sul punto afferma che *"(...) pur in presenza di un mutamento - caratterizzato, comunque, dalla sostanziale riproduzione della struttura del limite di spesa, eccezion fatta per il diverso riferimento temporale - del quadro ordinamentale all'interno del quale si collocano le disposizioni vincolistiche in esame (art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, art. 1, comma 236, legge n. 208/2015 e art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017) la regola generale fortemente voluta*

*dal legislatore rimane quella di “porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell’ente pubblico” e che, pertanto, le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell’ambito applicativo della norma sono quelle derivanti da economie connesse “a specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all’Amministrazione da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro” (cfr. Deliberazione n.34/SEZAUT/2016/QMIG). Ne deriva, quindi, che il limite di spesa per la contrattazione decentrata - fissato dall’art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017 che si pone in linea di stretta con l’art. 1, comma 236, legge n. 208/2015, peraltro applicabile nella fattispecie in esame ratione temporis – risulta superabile, secondo l’insegnamento della Sezione Autonomie solo nel caso ora richiamato, alla luce della relativa prevalente ratio di tale disciplina che è quella, come visto, di miglioramento dei saldi di finanza pubblica”.*

La principale novità della disposizione (oltre al mutamento dell’anno base, che slitta al 2016) è costituita dal venir meno del concorrente obbligo di riduzione proporzionale alle cessazioni dal servizio (che potrebbe permettere, a risorse complessive invariate, di incrementare il trattamento accessorio pro capite) (in questo senso Corte dei Conti Liguria 64/2017 PAR). La nuova disposizione, invero, non riproduce la parte finale del comma 236 della legge n. 208/2015, che, per la materiale quantificazione del limite di spesa complessivo annuo, imponeva che il fondo venisse “ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente”.

A tal proposito, la Corte dei Conti Liguria n. 64/2017 PAR conferma che “(...) dal 2017, opera come tetto l’ammontare del fondo costituito per dell’anno 2016, mentre non è più operante l’obbligo della decurtazione in misura proporzionale alle cessazioni del personale dal servizio (parimenti non presente nel 2015 e attenuato, grazie alla considerazione di quello assumibile, nel 2016). In conclusione, l’obbligo di ridurre il fondo per la contrattazione integrativa in misura pari ai risparmi conseguiti nel quadriennio 2011-2014 (di vigenza della prima formulazione del più volte citato art. 9, comma 2-bis) non è più operante dal 2016 (anno in cui, con l’introduzione dell’art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015, la norma di finanza pubblica in materia è mutata), né riprodotto dal 2017 (in cui è stata abrogata anche la norma precedente, sostituita con altra, anche se simile). Tuttavia, i soli effetti della ridetta decurtazione continuano ad operare, costituendo uno degli elementi numerici in base ai quali è stato costituito, concretamente, il fondo per la contrattazione integrativa del 2015, che ha operato come tetto di riferimento per il successivo anno 2016, e, di conseguenza, per il corrente

anno 2017.” (nello stesso senso anche Corte dei Conti Sezione Controllo Lombardia n. 264/2017/PAR)

In questo contesto normativo, si inserisce, altresì, l’art. 40 comma, 3 quinquies del D.Lgs. 165/2001, come di recente modificato dall’art. 11, comma 1, lett. f), D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75, il quale prevede che *“La contrattazione collettiva nazionale dispone, per le amministrazioni di cui al comma 3 dell’articolo 41, le modalità di utilizzo delle risorse indicate all’articolo 45, comma 3-bis, individuando i criteri e i limiti finanziari entro i quali si deve svolgere la contrattazione integrativa. Le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa. Lo stanziamento delle risorse aggiuntive per la contrattazione integrativa è correlato all’effettivo rispetto dei principi in materia di misurazione, valutazione e trasparenza della performance e in materia di merito e premi applicabili alle regioni e agli enti locali secondo quanto previsto dagli articoli 16 e 31 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono in ogni caso sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinano materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportano oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le clausole sono nulle, non possono essere applicate e sono sostituite ai sensi degli articoli 1339 e 1419, secondo comma, del codice civile. In caso di superamento di vincoli finanziari accertato da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, del Dipartimento della funzione pubblica o del Ministero dell’economia e delle finanze è fatto altresì obbligo di recupero nell’ambito della sessione negoziale successiva, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l’ordinata prosecuzione dell’attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all’articolo 40-bis, comma 1, è corrispondentemente incrementato. In alternativa a quanto disposto dal periodo precedente, le regioni e gli enti locali possono prorogare il termine per procedere al recupero delle somme indebitamente erogate, per un*

*periodo non superiore a cinque anni, a condizione che adottino o abbiano adottato le misure di contenimento della spesa di cui all'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 6 marzo 2014, n. 16, dimostrino l'effettivo conseguimento delle riduzioni di spesa previste dalle predette misure, nonché il conseguimento di ulteriori riduzioni di spesa derivanti dall'adozione di misure di razionalizzazione relative ad altri settori anche con riferimento a processi di soppressione e fusione di società, enti o agenzie strumentali. Le regioni e gli enti locali forniscono la dimostrazione di cui al periodo precedente con apposita relazione, corredata del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, allegata al conto consuntivo di ciascun anno in cui è effettuato il recupero. Le disposizioni del presente comma trovano applicazione a decorrere dai contratti sottoscritti successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”.*

Sarà possibile, dunque, procedere ad un incremento della parte variabile del fondo con quelle integrazioni discrezionali eccezionali, individuate nella deliberazione delle Sezioni Riunite n. 51/CONTR/2011 e nelle recenti deliberazioni di questa Sezione nn. 378/2016/PAR, 285/2011/PAR, 325/2012/PAR e 437/2012/PAR solamente dopo aver verificato il rispetto di tutte le altre disposizioni previste dal legislatore in materia di contenimento della spesa pubblica. D’altro canto, con riferimento alla dirigenza, la riduzione da operare sul fondo, in proporzione alla riduzione del personale in servizio, così come disposto dall'art. 9, comma 2 bis del D.L. 78/2010, deve essere effettuata *"al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare"*.<sup>138</sup>

Completano il quadro normativo di riferimento, l'art. 1 commi 48 e 96 lett. a) della legge n. 56 del 7 aprile 2014 recante *“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*, i quali prevedono rispettivamente *“Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al prossimo contratto, il trattamento economico in godimento”* e *“Nei trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino si applicano le seguenti disposizioni: a) il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate*

<sup>138</sup> Circolare n. 12/2011 della Ragioneria Generale dello Stato

*a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge”.*

A tal proposito, la Regione del Veneto ha operato correttamente, mantenendo distinte le singole componenti dei fondi relativi al trattamento accessorio del personale, anche con qualifica dirigenziale, transitato nei propri ruoli dai succitati enti di Area vasta.

E' opportuno rammentare, tuttavia, che con decorrenza dal 1° gennaio 2018, a seguito dell'entrata in vigore della già citata legge n. 205/2017 (legge di bilancio per l'anno 2018) troverà applicazione il disposto di cui all'art. 1 comma 800, finalizzato alla progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale transitato dalla Città Metropolitana di Venezia e dalle altre Province del Veneto alla Regione.

Nello specifico, l'art. 1 comma 800 prevede che *“Al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione, a decorrere dal 1° gennaio 2018 non si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lettera a), della predetta legge n. 56 del 2014, fatto salvo il mantenimento dell'assegno ad personam per le voci fisse e continuative, ove il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione sia inferiore a quello dell'amministrazione di provenienza. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, a decorrere dal 1° gennaio 2018 i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato articolo 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, al personale trasferito, a condizione che siano rispettati i parametri di cui all'articolo 23, comma 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 25*

*maggio 2017, n. 75. Ai conseguenti maggiori oneri le amministrazioni provvedono a valere e nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali. Le regioni possono alternativamente provvedere ai predetti oneri anche a valere su proprie risorse, garantendo, in ogni caso, il rispetto dell'equilibrio di bilancio.”*

#### **4.9.2 L'esame dei dati forniti**

A riscontro della nota istruttoria di questa Sezione, la Regione del Veneto ha evidenziato che *“(…) in ottemperanza alle varie disposizioni di legge emanate sul punto a partire dall'articolo 9, comma 2 bis, del D.L. n. 78/2010, ha già provveduto nell'annualità 2015 a decurtare permanentemente i propri fondi rispettivamente per complessivi € 469.218,58 dal fondo relativo al personale del comparto e per complessivi € 114.333 dal fondo per la dirigenza.*

*Nell'annualità 2016, tali decurtazioni dal fondo relativo al personale del comparto, in applicazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 236, della legge n. 208/2016, sono state incrementate, su base annua, di ulteriori € 43.284,00.<sup>139</sup>*

*Peraltro, in vigore dell'articolo 1, commi 48 e 96 della legge n. 56/2014 si sono mantenute distinte le singole componenti dei fondi relativi al trattamento accessorio del personale, anche con qualifica dirigenziale, transitato nei propri ruoli dai succitati enti di Area vasta. (...) La destinazione delle risorse e il loro successivo utilizzo è stato conseguentemente fatto al netto delle risorse stabilmente decurtate e di quelle implementate a seguito dell'applicazione della normativa regionale sopra citata e degli altri strumenti normativi e/o contrattuali previsti dalla normativa vigente (in primis, la quota di risparmi relativi al piano di razionalizzazione della spesa di cui all'art. 16 del D.L. n. 98/2011).*

*Conseguentemente, le voci soggette al limite indicato nella legge per l'anno 2017 sono state preliminarmente quantificate in complessivi € 17.148.044,00, rispettando, al riguardo il dettato normativo che vieta il superamento del corrispondente importo determinato per il 2016 che era pari ad € 17.152.853,42.<sup>140</sup>*

<sup>139</sup> Con nota prot.n. 222725/2018 la Regione del Veneto ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, al fine di motivare l'incremento di decurtazione sul fondo 2016, rispetto all'importo comunicato in occasione del giudizio di parifica del rendiconto anno 2016, precisa che *“Le decurtazioni sul fondo 2016 possono apparire di entità maggiore rispetto a quanto comunicato in sede di parifica al rendiconto dell'annualità in questione, nello specifico l'importo di € 43.284,00. Sul punto va sottolineato che in un'ottica di particolare attenzione alla correttezza delle procedure, è consuetudine dell'Amministrazione regionale cogliere l'occasione di riverificare, in occasione del Conto Annuale e nelle fasi di riaccertamento ordinario, tutti i conteggi relativi al fondo dell'anno precedente.*

*In tale contesto, che è conciso con la fase di determinazione dell'ammontare provvisorio del Fondo 2017, approvata con D.G.R. n. 909/2017, si è formalizzata l'avvenuta correzione tecnica dell'importo da portare definitivamente a riduzione del Fondo 2016, resasi necessaria a seguito del riscontro e della relativa correzione di alcune registrazioni giuridico/contabili riguardanti 9 dipendenti di nuova assunzione la cui codifica influiva sull'esatto conteggio.”*

<sup>140</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, ha precisato che *“La consistenza della parte stabile del Fondo 2015 era pari a € 17.152.853,42 mentre quella del 2016 è stata ridotta a € 17.148.044,00. Il Fondo del 2017 è comunque stato quantificato considerando quale limite massimo l'importo di € 17.148.044,00.”*

Come detto, su tale importo è stato poi applicato il dettato dell'art. 27, comma 4, della Legge regionale n. 14/2016<sup>141</sup>.

La consistenza complessiva e definitiva del fondo, comprensivo anche di € 3.114.573,35 di risorse variabili non soggette al limite di cui al succitato articolo 23 del D.Lgs. n. 75/2017, è stata definita invece in complessivi € 20.749.569,62.

Relativamente poi al fondo per il personale con qualifica dirigenziale, va rilevato che lo stesso, in applicazione all'art. 28 della Legge Regionale n. 14 del 17 maggio 2016, rubricato "Revisione degli assetti organizzativi della dirigenza della Giunta regionale" e del conseguente processo riorganizzativo posto in essere dal 1° luglio 2016 è stato rideterminato – a decorrere da tale data – in complessivi € 7.951.091,30.

Sulla base di tale premessa, l'applicazione del citato art. 1, comma 236, della legge n. 208/2015 sul fondo così rideterminato ha comportato una decurtazione dello stesso pari a complessivi € 18.791,00.<sup>142</sup>

Il fondo in questione però poteva essere a sua volta implementato dalla componente di Retribuzione Individuale di Anzianità del personale con qualifica dirigenziale cessato in corso d'anno pari a complessivi € 2.223,39.

L'applicazione dell'art 26, comma 1, lettera i) del CCNL 23 dicembre 1999 (quota collaudi) ha determinato una potenziale alimentazione del fondo 2017 per complessivi € 122.036,57 + ulteriori € 26.254,40 (quota omnicomprensività) cui però andava sottratta la medesima voce allocata nel fondo nell'anno 2016 che ammontava a complessivi € 83.625,00.

Tuttavia, essendo in vigore il più volte menzionato precetto di cui all'art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017 in base al quale a decorrere dal 1° gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016, per non "sforare" il relativo tetto massimo di complessivi € 7.951.091,30, nel fondo 2017 hanno potuto trovare allocazione, ai sensi della succitata norma contrattuale, risorse per complessivi € 62.610,14.

<sup>141</sup> La norma citata prevede espressamente che "In conseguenza di processi di riorganizzazione finalizzati all'incremento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi che comportino la riduzione stabile delle risorse, comunque denominate, finalizzate al finanziamento delle posizioni dirigenziali di cui alla presente legge, la Giunta regionale può, nei limiti e nel rispetto dei presupposti previsti dalla normativa vigente, valorizzarne i relativi risparmi nell'ambito delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale regionale."

<sup>142</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, ha precisato che la decurtazione è stata effettuata in base all'art. 1 comma 236 della legge 208/2015 in quanto "Nella parte relativa al fondo per la dirigenza, inizialmente si è proceduto a ricostruire la genesi del fondo stesso, datata 2016. In quella annualità le disposizioni vigenti erano quelle che facevano riferimento all'articolo 1 comma 236 della legge 208/2015."

In base a tali fattori, il fondo definitivo per il trattamento di posizione e di risultato della dirigenza per l'anno 2017 è stato quantificato e confermato in complessivi € 7.951.091,30<sup>143</sup>.

Le tabelle sotto riportate dimostrano la consistenza definitiva dei fondi contrattuali e il quadro analitico delle modalità di utilizzo degli stessi.

**Tabella 1 - Fondo delle risorse decentrate per il trattamento economico accessorio dei dipendenti del comparto dei livelli (in euro)**

ANNO 2017		
RISORSE SOGGETTE AL LIMITE	IMPORTO	NATURA *
UNICO IMPORTO CONSOLIDATO ANNO 2003 - (ART. 31 C.2 CCNL 2002-05)	9.951.241,00	S
INCREMENTI CCNL 2002-05 - (ART. 32 CC. 1,2,7)	863.344,00	S
INCREMENTI CCNL 2004-05 - (ART. 4. CC. 1,4,5 PARTE FISSA)	321.896,00	S
INCREMENTI CCNL 2006-09 - (ART. 8. CC. 2,5,6,7 PARTE FISSA)	467.390,00	S
INCREMENTO PER RIORGANIZZAZIONI CON AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE FISSA)	784.044,72	S
Art. 4, comma 2, CCNL 05/10/2001 (R.I.A. e assegni ad personam cessati)	279.480,01	S
Art. 12 L.R. n. 11 del 16 febbraio 2010	510.000,00	S
Art. 12 L.R. n. 11 del 16 febbraio 2010	2.446.900,00	S
ALTRE DECURTAZIONI DEL FONDO	-1.208.252,00	S
RIDUZIONE EX ART. 1 COMMA 456 L. 147/2013 (IMPORTO CONSOLIDATO)	-469.218,58	S
RIDUZIONE EX ART. 23 COMMA 2 D.LGS. N. 75, 25 MAGGIO 2017	-43.284,00	S
INTEGRAZIONE 1,2% - (ART. 15, C.2, CCNL 1998-2001)	594.679,00	V
NUOVI SERVIZI E RIORGANIZZAZIONI CON AUMENTO DOTAZIONE ORGANICA - (ART.15, C.5, CCNL 1998-2001 PARTE VARIABILE)	1.033.978,05	V
INCREMENTI CCNL BIENNIO ECONOMICO 2008-09 - (Art. 4 C. 4)	1.165.192,00	V
Art. 12 L.R. n. 11 del 16 febbraio 2010	450.654,00	V
	<b>17.148.044,20</b>	17.148.044,02
		<b>(Tetto 2016)</b>
RISORSE NON SOGGETTE AL LIMITE	IMPORTO	NATURA *
ECONOMIE FONDO STRAORDINARIO CONFLUITE - (ART. 14, C.4, CCNL 1998-2001)	640.483,85	V
RISORSE PIANI RAZIONALIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE SPESA - (ART. 15, COMMA 1, lett. K); ART. 16, COMMI 4 E 5, DL 98/2011)	1.000.000,00	V
ECONOMIE FONDO ANNO PRECEDENTE - (ART. 17, C.5, CCNL 1998-2001)	1.474.089,50	V
Art. 27, comma 4 L.R. n. 14 del 17 maggio 2016	486.952,07	S
	<b>3.601.525,42</b>	
FONDO COMPLESSIVO	<b>20.749.569,62</b>	
* S (risorse di natura stabile), V (risorse di natura variabile)		

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

<sup>143</sup> Virgolettato estratto da file "Risposta regione" punto 6).

**Tabella 2 – Fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza (in euro)**

ANNO 2017		
RISORSE STABILI	IMPORTO	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 1, lettera a)	3.320.885	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 1, lettera d)	159.571	
CCNL 22 febbraio 2006, articolo 23, commi 1 e 3	438.701	
CCNL 14 maggio 2007, articolo 4, commi 1 e 4	513.690	
CCNL 22 febbraio 2010, art. 16, commi 1 e 4	509.523	
CCNL 3 agosto 2010, articolo 5, commi 1 e 4	329.802	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 1, lettera g)	165.794	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 3 (L.R. n. 14/2016)	1.619.717	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 5	94.984	
L.R. 9 febbraio 2001 n. 5, articolo 20	1.291.142	
CCNL 12 febbraio 2002, articoli 1 e 4	-594.184	
Riduzione ex art. 1 comma 456 L. 147/2013	-114.333	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 2	153.188	
CCNL 23 dicembre 1999, articolo 26, comma 1, lettera i)	62.610	
	<b>7.951.091,30</b>	7.951.091,30
		<i>(Tetto 2016)</i>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

**Tabella 3 – Ammontare complessivo delle risorse - DGR 1682 del 24 ottobre 2017**

	<b>VOCI</b>	<b>DESTINAZIONE</b>
<b>Comparto</b>	Progressioni orizzontali	4.950.000,00 <sup>(25)</sup>
	Indennità di comparto	1.210.000,00
	Posizioni organizzative	5.850.000,00
	Indennità varie	315.000,00
	Produttività specifica	415.000,00
	Produttività generale e risultato	7.377.617,55 <sup>(144)</sup>
	Accessorio stimato personale comandato in entrata	145.000,00
	Risorse da contrattare	486.952,07 <sup>(145)</sup>
		<b>20.749.569,62</b>
	<b>VOCI</b>	<b>DESTINAZIONE</b>
<b>Dirigenza</b>	Posizione	6.591.836,25
	Risultato	1.359.255,05
		<b>7.951.091,30</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto (in euro)

<sup>144</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, ha chiarito che "(...) con delibera della Giunta Regionale n. 1683 del 24 ottobre 2017, è stata autorizzata la sottoscrizione definitiva dell'accordo decentrato integrativo, firmato in ipotesi il 4 ottobre 2017, con cui si era proceduto a contrattare le destinazioni stesse con le Organizzazioni Sindacali.

In tale sede le parti hanno contrattato l'aumento delle risorse da destinarsi alla voce "Progressioni orizzontali" portandola ad € 4.950.000.

All'interno delle rimanenti risorse complessivamente a disposizione, pari a € 20.749.569,62 (comprensive delle voci non soggette a limitazioni ex art. 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017), si è contestualmente ridotto in modo marginale l'importo destinato alla voce "Produttività generale e risultato" portandolo a € 7.377.617,55."

<sup>145</sup> Con la DGR n. 728 del 27 maggio 2016, relativa alla costituzione del fondo per il trattamento di posizione e di risultato del personale regionale con qualifica dirigenziale, in applicazione dell'art. 28 della stessa L.R. n. 14/2016, si era proceduto a quantificare il valore complessivamente gravante sul bilancio regionale dei trattamenti succitati, determinandosi, di conseguenza, un risparmio strutturale prudenzialmente quantificato in € 486.952,07.

Con il verbale di accordo del 30 gennaio 2017 tra Amministrazione regionale e OO.SS. rappresentative, le parti avevano concordato che si desse seguito a quanto stabilito nel precedente verbale del 31 agosto 2016, integrando le risorse costituenti la parte stabile del fondo 2017 per il trattamento accessorio e la produttività del personale del Comparto, con le risorse previste dal succitato art. 27, comma 4, della L.R. n. 14/2016, quantificate proprio all'interno dell'appena menzionata DGR n. 728/2016.

## 4.10 Compatibilità dei costi della contrattazione collettiva

In merito alla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva nel triennio 2015-2017, ai sensi dell'art. 40 bis del D.Lgs. 165/2001, con i vincoli di bilancio e il rispetto del patto di stabilità, questa Sezione - con nota istruttoria citata in premessa - chiedeva alla Regione del Veneto di fornire un'attestazione della positiva verifica, da parte dell'Organo di revisione. La Regione ha dato riscontro alla richiesta allegando le attestazioni di positiva verifica, da parte del Collegio dei Revisori dei Conti, della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva nelle annualità del triennio 2015/2017; si riportano, nello specifico, i riferimenti alle attestazioni dell'anno 2017, sia con riguardo al comparto, sia con riguardo alla dirigenza.

Con nota del 13 novembre 2017, prot. n. 473918, il Collegio ha certificato la compatibilità della contrattazione integrativa per l'area dirigenziale con i vincoli di bilancio per l'anno 2017 e la coerenza con la disciplina normativa e del CCNL, nonché la veridicità dei contenuti e dei dati delle relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria come indicato nei testi trasmessi al citato organo.

Con analoga nota dell'11 ottobre 2017 prot. n. 425279, il medesimo Collegio ha certificato, relativamente al comparto, la compatibilità della contrattazione integrativa con i vincoli di bilancio per l'anno 2017 e la coerenza con la disciplina normativa e del CCNL, nonché la veridicità dei contenuti e dei dati delle relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria come indicato nei testi trasmessi al citato organo.

## 4.11 Piani di razionalizzazione ex art. 16, c. 4 e 5, del D.L. 98/2011

Questa Sezione, con nota istruttoria prot. n. 4640/2018, chiedeva alla Regione del Veneto di relazionare, altresì, in merito all'utilizzo nell'anno 2017 delle risorse previste dall'art. 16, commi 4 e 5, del D.L. 98 del 06 luglio 2011<sup>146</sup> e sul rispetto del termine indicato per l'adozione del piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione delle spese 2015-2017. Chiedeva, inoltre, fossero forniti i necessari chiarimenti in ordine alla certificazione, da parte del Collegio dei Revisori dei conti, dei risparmi conseguiti nell'anno 2017.

Il citato articolo 16 *“Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico”* al comma 4 prevede che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, le amministrazioni di cui all'articolo*

<sup>146</sup> D.L. 98 del 06 luglio 2011 *“Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”*. Pubblicato nella Gazz. Uff. 6 luglio 2011, n. 155.

*1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche. Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.”*

*Al successivo comma 5, statuisce che “In relazione ai processi di cui al comma 4, le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, dall'articolo 12 e dal presente articolo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica, possono essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. La restante quota è versata annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al precedente periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle provincie autonome di Trento e di Bolzano, del SSN. Le risorse di cui al primo periodo sono utilizzabili solo se a consuntivo è accertato, con riferimento a ciascun esercizio, dalle amministrazioni interessate, il raggiungimento degli obiettivi fissati per ciascuna delle singole voci di spesa previste nei piani di cui al comma 4 e i conseguenti risparmi. I risparmi sono certificati, ai sensi della normativa vigente, dai competenti organi di controllo. Per la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri la verifica viene effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per il tramite, rispettivamente, dell'UBRRAC e degli uffici centrali di bilancio e dalla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della funzione pubblica”.*

La *ratio* della disposizione soprariportata risiede nella volontà del legislatore di conseguire ulteriori risparmi di spesa attraverso la riduzione dei consumi di beni e servizi all'interno delle amministrazioni pubbliche, tramite la realizzazione di piani di razionalizzazione finalizzati a favorire una maggiore efficienza ed economicità del ciclo della spesa pubblica. A tal scopo è prevista, invero, “la facoltà di adozione, entro il 31 marzo di ogni anno, di piani triennali di razionalizzazione della spesa e di riordino e semplificazione amministrativa finalizzati al conseguimento di risparmi aggiuntivi di spesa, l'accertamento annuale a consuntivo dell'effettività di tali risparmi ove emerga inequivocabilmente il conseguimento degli obiettivi programmati e le conseguenti riduzioni della spesa, la certificazione degli stessi risparmi ad opera degli organi di controllo all'uopo deputati dalla normativa vigente ed, in fine, a scopo premiale, la destinazione al

*fondo per la contrattazione integrativa di una quota parte, da utilizzarsi annualmente, dei risparmi ottenuti.” (Corte dei Conti Sezione di controllo Toscana 8/2016/PAR).*

In questo contesto, si inserisce il disposto di cui all’art. 4 del D.L. 16 del 6 marzo 2014 recante *“Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche”*, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, come da ultimo modificato dall’art. 22 comma 7 del D.Lgs. n. 75/2017, il quale introduce una peculiare disciplina in materia di mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione integrativa ed all’ utilizzo dei relativi fondi, obbligando gli enti territoriali che non hanno rispettato tali vincoli al recupero integrale delle somme indebitamente erogate.

Di particolare rilievo appaiono i primi tre commi dell’ art. 4: il comma 1<sup>147</sup> relativo al mancato rispetto dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa e relativo obbligo di recupero; il comma 2<sup>148</sup> – dedicato alle regioni ed enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, al fine del recupero tramite compensazione attraverso l’ utilizzo di risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall’attuazione dell’articolo 16, commi 4 e

---

<sup>147</sup> Il comma 1 dell’ articolo del DL 16/2014 statuisce che *“Le regioni e gli enti locali che non hanno rispettato i vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa sono obbligati a recuperare integralmente, a valere sulle risorse finanziarie a questa destinate, rispettivamente al personale dirigenziale e non dirigenziale, le somme indebitamente erogate mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento di tali vincoli. Al fine di non pregiudicare l’ordinata prosecuzione dell’attività amministrativa delle amministrazioni interessate, la quota del recupero non può eccedere il 25 per cento delle risorse destinate alla contrattazione integrativa ed il numero di annualità di cui al periodo precedente, previa certificazione degli organi di controllo di cui all’ articolo 40-bis, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è corrispondentemente incrementato. Nei predetti casi, le regioni adottano misure di contenimento della spesa per il personale, ulteriori rispetto a quelle già previste dalla vigente normativa, mediante l’attuazione di piani di riorganizzazione finalizzati alla razionalizzazione e allo snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con la contestuale riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale in misura non inferiore al 20 per cento e della spesa complessiva del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10 per cento. Gli enti locali adottano le misure di razionalizzazione organizzativa garantendo in ogni caso la riduzione delle dotazioni organiche entro i parametri definiti dal decreto di cui all’ articolo 263, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Al fine di conseguire l’effettivo contenimento della spesa, alle unità di personale eventualmente risultanti in soprannumero all’ esito dei predetti piani obbligatori di riorganizzazione si applicano le disposizioni previste dall’ articolo 2, commi 11 e 12, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, nei limiti temporali della vigenza della predetta norma. Le cessazioni dal servizio conseguenti alle misure di cui al precedente periodo non possono essere calcolate come risparmio utile per definire l’ammontare delle disponibilità finanziarie da destinare alle assunzioni o il numero delle unità sostituibili in relazione alle limitazioni del turn over. Le Regioni e gli enti locali trasmettono entro il 31 maggio di ciascun anno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e al Ministero dell’interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ai fini del relativo monitoraggio, una relazione illustrativa ed una relazione tecnico-finanziaria che, con riferimento al mancato rispetto dei vincoli finanziari, dia conto dell’adozione dei piani obbligatori di riorganizzazione e delle specifiche misure previste dai medesimi per il contenimento della spesa per il personale ovvero delle misure di cui al terzo periodo.*

<sup>148</sup> Il comma 2 dell’ articolo del DL 16/2014 statuisce che *“Le regioni e gli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno possono compensare le somme da recuperare di cui al primo periodo del comma 1, anche attraverso l’ utilizzo dei risparmi effettivamente derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa di cui al secondo e terzo periodo del comma 1 nonché di quelli derivanti dall’attuazione dell’ articolo 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111”.*

5, del decreto-legge 98/2011; il comma 3<sup>149</sup> - disciplinante i casi di disapplicazione della nullità prevista dal quinto periodo del comma 3-quinquies dell'articolo 40 del D.Lgs. n.165/2001.

In merito all'interpretazione della citata norma, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha fornito - con Circolare del 12 agosto 2014 - le indicazioni applicative in materia di trattamento retributivo accessorio del personale di regioni ed enti locali di cui al citato articolo 4.

La predetta circolare è stata emanata a seguito di una precedente Circolare del 12 maggio 2014 (prot. n. 60/GAB), a firma congiunta del Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Ministro per gli Affari regionali e del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione.

A riscontro dello specifico quesito istruttorio, la Regione del Veneto ha specificato che *“nella parte variabile del fondo del personale del comparto della Giunta Regionale dell'anno 2017 hanno trovato allocazione € 1.000.000,00 rappresentanti una quota non superiore al 50% dei risparmi conseguiti nell'anno 2016 rispetto all'anno 2015, in relazione al relativo piano di razionalizzazione della spesa e certificati dal competente Collegio dei Revisori dei conti”*<sup>150</sup>.

La quota di effettivo utilizzo dei risparmi è, dunque, pari al 37,96%.

La Regione del Veneto - riportando quanto stabilito con DGR n. 1682/2017 - ha precisato inoltre che *“(…) «le risorse derivanti dai risparmi di spesa aggiuntivi rispetto a quelli già previsti dalla normativa vigente possono essere rese disponibili sul fondo delle risorse decentrate se a consuntivo sarà accertato da parte dei Revisori dei Conti il raggiungimento degli obiettivi fissati per le varie voci di spesa previste nel piano. Tale certificazione è formalmente avvenuta l'11 ottobre 2017 ed i risparmi realizzati nell'anno 2016 su cui il competente Collegio si è espresso in termini positivi si attestano su un importo finale pari a complessivi € 2.633.915,71. Al riguardo, la Giunta Regionale, in quell'ottica di spiccata virtuosità in tema di spesa per il personale che ha caratterizzato da sempre la propria azione ed anche per far fronte sin d'ora a possibili mutamenti interpretativi di quelle che ad oggi sono le disposizioni che regolano, non solo a livello normativo, la costruzione e la gestione del*

<sup>149</sup> Il comma 3 dell'articolo del DL 16/2014 statuisce che *“fermo restando l'obbligo di recupero previsto dai commi 1 e 2, non si applicano le disposizioni di cui al quinto periodo del comma 3-quinquies dell'articolo 40 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, agli atti di costituzione e di utilizzo dei fondi, comunque costituiti, per la contrattazione decentrata adottati anteriormente ai termini di adeguamento previsti dall'articolo 65 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, che non abbiano comportato il riconoscimento giudiziale della responsabilità erariale, adottati dalle regioni e dagli enti locali che hanno rispettato il patto di stabilità interno, la vigente disciplina in materia di spese e assunzione di personale, nonché le disposizioni di cui all'articolo 9, commi 1, 2-bis, 21 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni”*

<sup>150</sup>Virgolettato estratto da file “Risposta regione”, punto 9).

*fondo per le risorse da destinare al trattamento accessorio del personale afferente alla Giunta stessa, anche di qualifica dirigenziale, stabilisce di non utilizzare una quota pari ad € 633.915,71 dei succitati risparmi certificati. Conseguentemente, la rimanente quota di € 2.000.000,00 potrà alimentare, entro il limite massimo del suo 50%, la parte variabile del fondo per il trattamento accessorio del personale della Giunta Regionale per l'anno 2017 (quindi per € 1.000.000,00), in modo da garantire una sufficiente copertura delle risorse a ciò destinate, anche a seguito dei processi riorganizzativi interni che hanno interessato il personale del comparto, posti in essere in corso d'anno...».*

*Tali risorse sono state interamente utilizzate – assieme ad altre risorse allocate nella parte stabile del fondo – per la corresponsione ai dipendenti regionali aventi titolo (sulla base del sistema di valutazione delle prestazioni vigente presso la Giunta Regionale) della produttività generale e di risultato riferita al medesimo anno.”<sup>151</sup>.*

Per quanto riguarda il rispetto del termine indicato per l'adozione del piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione delle spese per il triennio 2017-2019 “costituente un'integrazione di quello approvato nel corso dell'anno 2016 per il triennio 2016-2018”, la cui approvazione ha violato il termine indicato dalla norma, la Regione ha richiamato - così come avvenuto in occasione della parifica relativa al rendiconto anno 2016 - il parere espresso dalla Sezione regionale di Controllo per l'Emilia Romagna con deliberazione n. 398/2012/PAR, secondo cui “In relazione alla natura del termine entro il quale gli enti possono adottare i Piani triennali ex art. 16, commi 4 e 5, d.l. 98/2011, si evidenzia che, pur trattandosi di un termine ordinatorio non essendone stata espressamente prevista una natura diversa, l'adozione e/o rimodulazione dei Piani nei primi mesi dell'anno, anche in concomitanza con l'approvazione del bilancio di previsione e del PEG, consentirebbe di individuare gli obiettivi da conseguire sin dal primo anno di applicazione dei Piani”.

Ove si voglia qualificare tale termine come ordinatorio, pertanto, il relativo superamento non incide sulla legittimità e sull'efficacia dell'atto stesso, anche se, come affermato dalla giurisprudenza contabile sopra richiamata, tale qualificazione non autorizzerebbe la dilatazione dei termini di approvazione agli ultimi giorni dell'anno (a conclusione di esercizio) ma renderebbe opportuna l'adozione del piano di cui trattasi nei primi mesi dell'anno, in concomitanza con l'approvazione degli atti programmatici, da adottare nei tempi previsti dalle norme vigenti in materia.

---

151 Virgolettato estratto da file “Risposta regione”, punto 9).

A tal proposito, la Regione del Veneto precisa, comunque, di aver anticipato la tempistica di approvazione del Piano di razionalizzazione di oltre due mesi rispetto alle tre annualità precedenti, indicando espressamente che *“l’impegno per il futuro è quello di anticipare ulteriormente i termini di approvazione del piano”*.<sup>152</sup>

A conferma di quanto sopra esposto, la Regione del Veneto ha trasmesso la certificazione del Collegio dei Revisori dei risparmi conseguiti nell’anno 2016, acquisita a prot. dell’Ente regionale n. 425263 del 11 ottobre 2017 e confluiti nel fondo per il trattamento accessorio del personale relativamente dell’anno 2017.

La certificazione dei risparmi conseguiti nell’anno 2017, al contrario, non è disponibile atteso che la stessa non risulta ancora rilasciata dell’organo di revisione, *“(…) in quanto le relative spese (raffrontate con quelle analoghe dell’anno 2016) saranno oggetto del nuovo piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa per il triennio 2018-2020 che la Giunta Regionale sta già elaborando e andrà ad approvare nei mesi a venire.”*<sup>153</sup>

#### **4.12 Andamento complessivo della gestione del personale regionale a seguito dell’applicazione della normativa anche regolamentare di riordino delle strutture dirigenziali della Regione del Veneto.**

Con L.R. n. 54 del 31 dicembre 2012 veniva approvata la *“Legge Regionale per l’ordinamento e le attribuzioni delle strutture della giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 “Statuto del Veneto”,* la quale ha abrogato espressamente gli artt. da 1 a 7, da 9 a 26, 31, 32, 34 e 35 della Legge Regionale n. 1 del 10 gennaio 1997 e s.m.i. rubricata *“Ordinamento delle funzioni e delle strutture della regione”*.

La finalità della citata legge, come espressamente delineata all’articolo 1, consiste nella disciplina delle funzioni della Giunta regionale, dell’organizzazione e dello svolgimento dell’attività amministrativa delle strutture ad essa afferenti, dell’assetto del personale della dirigenza e del personale del comparto appartenente al ruolo organico della Giunta regionale, secondo i principi fondamentali espressi dalla legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 *“Statuto del Veneto”* e dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 *“Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, allo scopo di garantire la migliore tutela degli interessi pubblici e dei diritti dei cittadini.

<sup>152</sup> Virgolettato estratto da file *“Risposta regione”*, punto 9)

<sup>153</sup> Virgolettato estratto da file *“Risposta regione”*, punto 9) - ultima parte

Individuato l'obiettivo da raggiungere, la Regione del Veneto ha dato avvio ad un processo di riorganizzazione delle strutture di vertice della Giunta regionale cui sono preposti i dirigenti assunti, che, dunque, *“ha subito una radicale opera di restiling dal 1 luglio 2016”*<sup>154</sup>.

Già con DGR n. 1197 del 15 settembre 2015, la Giunta regionale aveva approvato il progetto di *“Ridefinizione dell'assetto organizzativo - “Assessment organizzativo” - Analisi della situazione organizzativa attuale e dei relativi processi - “Analisi della Macrostruttura”*, connessa con la razionalizzazione organizzativa delle strutture della Giunta Regionale ai sensi della L.R. n. 54/2012, in base alle indicazioni di cui al D.L. n. 90/2015, con la quale venivano individuate, tra l'altro, le linee guida del processo di riorganizzazione di seguito evidenziate:

- razionalizzazione dell'attuale struttura organizzativa per garantire il raggiungimento degli obiettivi strategici previsti dal programma politico del Presidente della Giunta per la legislatura 2015-2020, l'utilizzo efficiente ed efficace delle risorse ed il superamento delle attuali criticità operative;
- potenziamento dell'efficienza e qualità dei servizi erogati;
- valorizzazione delle risorse umane della Regione.

Con successive misure di riordino (macro organizzazione) la Giunta regionale nel biennio 2015/2016 aveva continuato il percorso di riorganizzazione<sup>155</sup> e, nel corso del 2017, sono stati approvati i seguenti ulteriori provvedimenti:

- la deliberazione n. 79 del 27 gennaio 2017, con la quale la Giunta regionale ha effettuato una ricognizione dell'assetto organizzativo - aggiornato alla data del 1° gennaio 2017 - delle strutture amministrative della Giunta regionale, nonché delle competenze e delle funzioni delle medesime strutture;
- la deliberazione n. 1014 del 04 luglio 2017 avente ad oggetto l' *“Organizzazione amministrativa della Giunta regionale: assestamento del processo di riorganizzazione.*

<sup>154</sup> Virgolettato estratto da file “Risposta regione”, punto 10)

<sup>155</sup> Con DGR n. 2045/2015, la Giunta Regionale ha autorizzato l'avvio delle ulteriori due fasi di ridefinizione del modello organizzativo ed in particolare: l'analisi della situazione organizzativa attuale - Coerenza competenze - Analisi "As is" della Microstruttura; la definizione della situazione organizzativa futura desiderata e dei processi verso cui tendere - Modello organizzativo di riferimento.

Con DGR n. 435 del 15 aprile 2016, la Giunta Regionale ha individuato, nell'ambito del processo di riorganizzazione del proprio apparato amministrativo, le nuove Aree di Coordinamento, lasciando tuttavia invariata l'Area Sanità e Sociale, in relazione alle competenze attribuite al Direttore Generale della stessa dall'art. 1, comma 4, della L.R. n. 23/2012.

Con DGR n. 802 e n. 803 del 27 maggio 2016, la Giunta Regionale ha approvato l'istituzione delle nuove Direzioni, indicando esclusivamente le "principali competenze" e le nuove Unità Organizzative, fornendo in via provvisoria una descrizione sintetica delle relative competenze.

Con deliberazione n. 1354/2016 sono state individuate le Posizioni Organizzative e le Alte Professionalità, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 20 della legge regionale n. 54/2012 e s.m.i., completando in tal modo il quadro complessivo dell'organizzazione regionale.

*Determinazioni e indirizzi” con la quale sono state adottate le linee organizzative da applicare nell'assestamento della riorganizzazione della struttura della Giunta regionale per le annualità 2017/2020.*

Tramite questa ampia operazione di riorganizzazione la Regione del Veneto ha inteso “*da un lato, (...) ridisegnare in modo più efficiente ed efficace l'intero assetto organizzativo della regione e, dall'altro, [ottenere] un significativo contenimento dei costi della dirigenza rispetto al passato.*” A tal fine, l'Ente ha precisato che in correlazione all'approvazione della nuova organizzazione regionale è stato approvato il nuovo fondo per il trattamento di posizione e di risultato della dirigenza, il quale “*..in base al combinato disposto dell'art. 28 della L.R. n. 14 del 17 maggio 2016 e dell'art. 26, comma 3, del CCNL area dirigenza del 23 dicembre 1999 è stato quantificato con DGR n. 728/2016 in complessivi € 7.951.091,30 determinandosi nei fatti, un risparmio strutturale di spesa per la dirigenza pari ad € 486.952,00 (stima prudenziale)*”<sup>156</sup>.

In particolare, con DGR 1014/2017 veniva rilevato che “*...Elemento di criticità (...) nel percorso di assestamento della riorganizzazione è il permanere di un dato percentuale superiore alla media delle migliori regioni italiane relativamente al rapporto tra dirigenti in servizio e personale dell'ente. L'adeguamento alle migliori esperienze regionali verrà messo in atto in linea tendenziale con un accorpamento delle unità organizzative da disporre in occasione della cessazione degli incarichi per pensionamento e mancata sostituzione delle cessazioni medesime, salva analiticamente motivata necessità del mantenimento delle unità medesime in relazione alla dimensione qualitativa e quantitativa delle competenze risultanti dalla mappatura dei procedimenti e dei processi e dalla valutazione delle relative responsabilità e l'eventuale rilevanza per l'utenza. In ogni caso, la copertura non potrà superare, a livello complessivo di amministrazione regionale, in via tendenziale, il 50% delle unità organizzative scoperte a seguito di cessazione dell'incarico per pensionamento, fermo restando imprescindibilmente il rispetto del vincolo del fondo della dirigenza.*

*Relativamente alle cessazioni per pensionamento anticipato o di vecchiaia dei dirigenti in carica, peraltro, va considerato accuratamente l'ambito in relazione al quale tale fenomeno è destinato a prodursi nei prossimi anni e in particolare fino a fine legislatura. (...) Il prospetto evidenzia che le cessazioni si prospettano particolarmente significative sul piano quantitativo e qualitativo nell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio, raggiungendo il livello del 40% dei dirigenti in servizio nell'Area e toccando ambiti per i quali deve essere assicurato un adeguato presidio organizzativo, senza ampie possibilità di accorpamento di strutture. Le misure di politica assunzionale dovranno pertanto essere orientate a prevenire scoperture in settori connotati da forte specializzazione tecnica e destinati a*

<sup>156</sup> Virgolettato estratto da file “Risposta regione”, punto 10).

*governare attività dell'Ente e della collettività di particolare importanza, quali le attività di intervento sul territorio e l'esercizio dell'attività edilizia, con particolare riguardo al rispetto della normativa antisismica.*

*Urgente misura di razionalizzazione è la concentrazione delle strutture di supporto a livello di Direzione, con soppressione di tali strutture eventualmente individuate con riferimento alle Unità Organizzative. Nell'ambito di tale misura, i direttori delle Aree e strutture corrispondenti dovranno, nell'esercizio delle competenze di cui, in particolare, alle lettere d), e), f) ed u) dell'art. 11 della legge regionale n. 54 del 2012, dovranno adottare, entro 90 giorni dalla presente deliberazione, provvedimenti volti ad accorpate in capo quantomeno alle Direzioni, tutte le attività routinarie di amministrazione dei flussi contabili, del protocollo in arrivo e in partenza e delle presenze/assenze del personale, sopprimendo competenze in tali ambiti che fossero attualmente in carico ad unità organizzative.*

*omissis*

*Più in generale, occorre procedere ad un assestamento dell'organizzazione di Giunta alla luce dell'analisi qualitativa e quantitativa dei procedimenti e dei processi, operata in dettaglio anche considerando parametri quali il numero degli atti posti in essere in un periodo pertinente quale l'ultimo triennio, l'entità della spesa, il personale addetto alle varie funzioni e il relativo costo nonché il livello delle connesse responsabilità e la capacità di reperimento di finanziamento autonomo, al fine di rimediare al non appropriato livello di inquadramento di talune strutture, sia con innalzamento di livello, sia con abbassamento dello stesso..."<sup>157</sup>*

Si riportano in tabella gli incarichi effettivamente ricoperti all'interno dell'Organizzazione della Giunta della Regione (a fronte di una potenziale dotazione organica fissata al 31 dicembre 2017 di complessive n. 208<sup>158</sup> unità con qualifica dirigenziale, precedente al trasferimento di funzioni e personale, anche dirigenziale, all'istituenda Azienda Zero con l'anno 2018).

Dal confronto con l'anno 2016, si evince che, alla data del 31 dicembre 2017, si è concretizzata una diminuzione di n. 9 posizioni dirigenziali rispetto al previgente contesto organizzativo.

<sup>157</sup> DGR n. 1014 del 04 luglio 2017 "Organizzazione amministrativa della Giunta regionale: assestamento del processo di riorganizzazione. Determinazioni e indirizzi"

<sup>158</sup> Dato confermato dalla Regione del Veneto con successiva nota prot. n. 222725/2018.

**Tabella 1 - Giunta Regionale - Incarichi dirigenziali nuova organizzazione**

	31/12/2017	31/12/2016
Area/Segreteria	10	10
Direzione/Str. progetto	37	38
Anticorruzione	1	1
UO A	24	24
UO B	91	91
Funzioni di studio	6	7
Totale	169 (*)	171 (*) <sup>159</sup>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

**Tabella 2 - Giunta Regionale - Incarichi dirigenziali vecchia organizzazione**

	30/06/2016
Area/Segreteria	7
Dipartimenti	12
Sezione A	34
Sezione B	21
Anticorruzione	1
Settore A	23
Settore B	80
Totale	178

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

Infine, tra i vari ulteriori provvedimenti della Regione aventi ad oggetto gli assestamenti di tipo organizzativo legati alle diverse esigenze che si sono, di volta in volta, manifestate nella macro-organizzazione regionale, appare di particolare rilievo (sia per quanto riguarda la dirigenza regionale e il riordino delle relative strutture, sia per il conseguimento degli obiettivi sollecitati da questa Sezione), la DGR n. 192 del 20 febbraio 2018 relativa all'istituzione di un'unica struttura di vertice per il controllo sugli enti strumentali e le società partecipate della regione, il cui incarico di direttore è stato recentemente conferito con decorrenza 1° maggio 2018.

<sup>159</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, ha precisato che "L'apparente difformità dei dati [con la tabella riportata al precedente paragrafo 1.3. Consistenza del personale della Regione del Veneto nel 2017] è motivata dal fatto che gli stessi hanno significati diversi e fotografano due realtà non del tutto coincidenti.

Nello specifico, i dati della tabella inserita in sede di risposta al quesito n. 10 sono relativi agli incarichi dirigenziali delle strutture della Giunta regionale, che comprendono comandi in entrata ma non comprendono i comandi in uscita, il personale in aspettativa per incarico esterno e i dirigenti distaccati in provincia. I dati riportati in tab.1.1 sono relativi invece al personale dirigenziale che incide nella dotazione organica della dirigenza, a prescindere dall'incarico e comprendono i comandi/distacchi presso Province e altre amministrazioni e il personale in aspettativa per incarico esterno.

#### **4.13 Lo stato di attuazione del percorso di trasferimento di personale dalla Città Metropolitana di Venezia e dalle altre Province del Veneto precedentemente adibito alla cd funzioni non fondamentali in applicazione della legge n. 56/2014 e della Legge regionale n. 19/2015.**

A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 56 del 07 aprile 2014 "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*" (cd. Legge Delrio), la Regione del Veneto ha dato avvio ad un percorso di trasferimento, alla Regione, di personale dalla Città Metropolitana di Venezia e dalle altre Province del Veneto precedentemente adibito alle cd funzioni non fondamentali.

Detto trasferimento è stato compiuto in conformità alla normativa nazionale sopra richiamata ed, altresì, alla susseguente normativa regionale (Legge Regionale n. 19 del 29 ottobre 2015 "*Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali*").

In particolare, si riportano i commi 48 e 96 lett. a) dell'art. 1 della Legge n. 56/2014 che prevedono espressamente "48. *Al personale delle città metropolitane si applicano le disposizioni vigenti per il personale delle province; il personale trasferito dalle province mantiene, fino al prossimo contratto, il trattamento economico in godimento*" e "96. *Nei trasferimenti delle funzioni oggetto del riordino si applicano le seguenti disposizioni: a) il personale trasferito mantiene la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata; le corrispondenti risorse sono trasferite all'ente destinatario; in particolare, quelle destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della presente legge*".

Deve evidenziarsi, tuttavia, che ai fini della progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province, l'art. 1 comma 800 della

L. n. 205 del 27 dicembre 2017, ha previsto la disapplicazione del comma 96 lett. a) a decorrere dal 1° gennaio 2018<sup>160</sup> secondo quanto ivi disposto.

In relazione alle risorse finanziarie, appare opportuno riportare, inoltre, quanto statuito all'art. 9 commi da 3) a 5) della citata L.R. n. 19/2015, secondo cui *“3. Per gli anni 2016 e 2017, il finanziamento destinato alla copertura della spesa relativa alle funzioni non fondamentali di cui all'articolo 2, è quantificato in misura non superiore a euro 40.000.000,00 annui.*

*4. Le risorse finanziarie destinate al personale delle province e della Città metropolitana di Venezia riallocato nella dotazione organica regionale e, in particolare, le risorse finanziarie destinate alla incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività (risorse decentrate) confluiscono in specifici fondi separati, destinati esclusivamente a tale personale, per il finanziamento delle voci fisse e delle voci variabili correlate al trattamento accessorio.*

*5. Il personale addetto a tutte le funzioni non fondamentali confermate alla Città metropolitana di Venezia e alle province è trasferito alla Regione e distaccato presso i precitati enti con oneri a carico della Regione”.*

A completare il quadro normativo per l'anno 2017 si devono richiamare ulteriori due disposizioni: l'art. 10 comma 2 del D.M. 14 settembre 2015<sup>161</sup> e l'art. 5 dell'Allegato A del DPGR n. 165 del 30 ottobre 2015.

L'art. 10 comma 2 citato stabilisce che *“I dipendenti in soprannumero trasferiti in esito alle procedure di mobilità disciplinate dal presente decreto, mantengono la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, limitatamente alle voci con carattere di generalità e natura fissa e continuativa, non correlate allo specifico profilo d'impiego nell'ente di provenienza, previste dai vigenti contratti collettivi nazionali di lavoro, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata. Al solo*

---

<sup>160</sup> L'art. 1 comma 800 della legge di bilancio 2018 prevede che *“Al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dell'articolo 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione, a decorrere dal 1° gennaio 2018 non si applica quanto previsto dall'articolo 1, comma 96, lettera a), della predetta legge n. 56 del 2014, fatto salvo il mantenimento dell'assegno ad personam per le voci fisse e continuative, ove il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione sia inferiore a quello dell'amministrazione di provenienza. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, a decorrere dal 1° gennaio 2018 i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato articolo 1, comma 96, lettera a), della legge n. 56 del 2014, al personale trasferito, a condizione che siano rispettati i parametri di cui all'articolo 23, comma 4, lettere a) e b), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Ai conseguenti maggiori oneri le amministrazioni provvedono a valere e nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali. Le regioni possono alternativamente provvedere ai predetti oneri anche a valere su proprie risorse, garantendo, in ogni caso, il rispetto dell'equilibrio di bilancio”.*

<sup>161</sup> D.M. - Presidenza del Consiglio dei Ministri Dip. funz. pubbl. del 14 settembre 2015 recante *“Criteri per la mobilità del personale dipendente a tempo indeterminato degli enti di area vasta dichiarato in soprannumero, della Croce rossa italiana, nonché dei corpi e servizi di polizia provinciale per lo svolgimento delle funzioni di polizia municipale”.*

*fine di determinare l'ammontare delle risorse destinate alla contrattazione integrativa le corrispondenti risorse destinate a finanziare le voci fisse e variabili del trattamento accessorio, nonché la progressione economica orizzontale, secondo quanto previsto dalle disposizioni contrattuali vigenti, vanno a costituire specifici fondi, destinati esclusivamente al personale trasferito, nell'ambito dei più generali fondi delle risorse decentrate del personale delle categorie e dirigenziale, a valere sulle risorse relative alle assunzioni. I compensi di produttività, la retribuzione di risultato e le indennità accessorie del personale trasferito rimangono determinati negli importi goduti antecedentemente al trasferimento e non possono essere incrementati fino all'applicazione del contratto collettivo decentrato integrativo sottoscritto conseguentemente al primo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato dopo la data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014."*

Con il DPGR n. 165 del 30 ottobre 2015, invece, è stato preso atto della sottoscrizione dell'Accordo per la definizione delle procedure di ricollocazione del personale delle Province e della Città Metropolitana di Venezia del 30 ottobre 2015, come previsto dal Decreto Ministeriale del 14 settembre 2015.

Nello specifico, l'art. 5 del citato Accordo prevede che "1. Ogni provincia e la Città metropolitana di Venezia individuano e quantificano puntualmente le quote dei propri fondi per il trattamento accessorio del personale dipendente e per la retribuzione di posizione e di risultato del personale con qualifica dirigenziale che dovranno essere destinati all'autonoma retribuzione accessoria del personale trasferito.

2. Tali risorse, sommate tra loro, costituiranno i nuovi fondi – autonomi e indipendenti da quelli regionali – per l'erogazione al personale trasferito del trattamento accessorio allo stesso spettante con dettaglio delle voci che lo compongono.

3. Per il personale in distacco o aspettativa non retribuita ogni Provincia e la Città Metropolitana individuerà convenzionalmente una quota pari alla media di quanto individuato per il personale di pari categoria.

4. La quantificazione degli importi delle singole quote di fondo andrà comunicata da ciascun ente di cui al comma 1 alla Regione entro il 31 gennaio 2016, specificando l'importo relativo a ciascun dipendente, anche di qualifica dirigenziale. La Regione comunicherà agli eventuali Enti destinatari finali del personale, se diversi, il relativo importo.

5. Resta di competenza delle province e della Città Metropolitana, fino al 30 giugno 2016, l'effettiva erogazione delle retribuzioni relative al personale trasferito, ivi compresi, oltre al trattamento fondamentale e continuativo, i compensi per produttività e risultato e le altre voci variabili (quali, a titolo di esempio, indennità di turno, reperibilità, rischio, disagio, ecc.), nelle more delle operazioni

*tecniche necessarie per l'elaborazione degli stipendi da parte della Regione. Previo accordo con le Province e la Città Metropolitana è consentito, su richiesta della Regione, il distacco di personale addetto a funzioni trasversali per una ottimale gestione della fase di transizione, fino ad un contingente massimo del 10 per cento del contingente soprannumerario complessivo, con oneri a carico dell'ente distaccante."*

*6. Gli eventuali compensi relativi agli incentivi per la progettazione o per l'attività di difesa in giudizio riferiti ad attività svolte dal personale trasferito prima del trasferimento saranno erogati direttamente dagli enti di cui al comma 1 al relativo personale."*

A seguito di apposita richiesta istruttoria, la Regione ha precisato che *"La spesa legata a detto personale, in applicazione delle succitate norme, non ha avuto alcun incremento nel corso dell'anno 2017 ed anzi, ha subito la fisiologica contrazione legata alle cessazioni intercorse in corso d'anno.<sup>162</sup> Tutto il personale interessato dal processo di mobilità verso la Regione è rimasto distaccato negli originari Enti di Area Vasta con la sola eccezione di coloro ai quali, a seguito di specifici avvisi aperti a tutti i dipendenti regionali (e quindi anche ai cd dipendenti ex provinciali, sia del comparto che della dirigenza), siano stati formalmente attribuiti incarichi riconducibili all'organizzazione propria della Giunta Regionale (nello specifico, incarichi di Posizione Organizzativa o di Alta Professionalità per il personale del comparto e incarichi di Unità Organizzativa o di Direzione per il personale con qualifica Dirigenziale)."*<sup>163</sup>

Si riporta una tabella di riepilogo della spesa del personale ex province:

<sup>162</sup> Con nota prot. n. 222725/2018 la Regione del Veneto, ad integrazione di quanto rappresentato con nota prot. n. 171116/2018, ha precisato che *"I dati riportati nella tabella rubricata "Spesa per personale ex province" riporta un valore apparentemente incrementale per l'anno 2017 (€ 13.024.753,51) rispetto a quello 2016 (€ 7.929.165,20), ma al riguardo va necessariamente tenuto conto che quest'ultimo importo è relativo al solo secondo semestre dell'anno in questione, in quanto da gennaio a giugno 2016, in base allo specifico accordo quadro sottoscritto tra il Presidente della Regione e i Presidenti della Città metropolitana di Venezia e dalle altre 6 province del Veneto, il trattamento economico dei dipendenti formalmente transitati dal 1° gennaio 2016 nei ruoli regionali era ancora interamente erogato da parte degli enti d'origine.*

*Pertanto, comunque con un margine di oscillazione legato ad alcune voci accessorie del trattamento economico variabili di mese in mese (si pensi alle ore di lavoro straordinario), o ad altre erogate nella seconda metà dell'anno (ad esempio, in alcuni casi, il valore della componente premiale legata al risultato dei dipendenti) l'importo ivi indicato andrebbe indicativamente raddoppiato per rappresentare il costo sostenuto nell'intera annualità, arrivando conseguentemente ad una cifra nettamente superiore a quella riportata per l'anno 2017."*

<sup>163</sup> Virgolettato estratto da file "Risposta regione", punto 11).

**Tabella 1 - Spesa per personale ex province (in euro)**

Categoria	Numerosità 2016	Spesa 2016	Numerosità 2017	Spesa 2017
A	1,00	26.450,96	2,00	50.721,73
B	34,02	1.096.615,16	67,60	1.978.656,28
C	68,41	2.472.799,42	133,80	4.385.799,90
D	72,48	3.359.954,24	133,94	5.580.275,17
DIR.	8,00	973.345,42	10,32	1.029.300,44
<b>Totale spesa</b>	<b>183,91</b>	<b>7.929.165,20</b>	<b>347,66</b>	<b>13.024.753,51</b>

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

In particolare, per quanto riguarda i fondi contrattuali, con DGR n. 1682 del 24 ottobre 2017 è stato deliberato che, in relazione al personale trasferito dalle Province nei ruoli regionali, anche di qualifica dirigenziale, che in corso d'anno, e comunque a decorrere dalla data di effettivo trasferimento nei ruoli regionali, abbia assunto incarichi (di Posizione Organizzativa, Alta Professionalità, responsabilità di Direzione o di Unità Organizzativa) direttamente legati alle funzioni proprie dell'Amministrazione regionale e non a funzioni comunque delegate agli enti di Area Vasta, graveranno sui rispettivi fondi regionali per l'anno 2017 unicamente le quote aggiuntive riconosciute al personale stesso (ossia quelle legate ad eventuali trattamenti economici accessori più favorevoli rispetto a quelli già in godimento).

La Regione del Veneto ha voluto precisare, inoltre, che nel novembre 2017, le OOSS rappresentative, anche del personale ex provinciale, hanno proclamato uno stato di agitazione legato ai fondi in questione, dei quali veniva contestato il metodo di calcolo basato sull'annualità 2014.

A questo proposito, l'Amministrazione regionale rappresenta di aver più volte richiesto agli enti di Area Vasta la comunicazione formale sulla quota dei fondi da destinare alla retribuzione accessoria del personale trasferito; gli enti in questione, tuttavia, hanno provveduto a trasmettere esclusivamente la quantificazione dei fondi relativi al proprio personale trasferito, considerando come base di computo l'annualità 2015.

La controversia in questione non appare, ad oggi, ancora conclusa, in quanto la Regione del Veneto non è riuscita ad ottenere i dati relativi all'annualità 2014, quale parametro di riferimento per la costituzione dei fondi. A tal proposito, la Regione precisa, comunque, che *“Il 15 dicembre 2017, presso la sede della Prefettura di Venezia, si è svolto un tentativo di raffreddamento e conciliazione, ai sensi della legge n. 146/1990, come modificata dalla legge n.*

83/2000 su richiesta delle OO.SS. che contestavano, appunto, la quantificazione dei fondi per il salario accessorio del personale transitato.

Al riguardo, in data 18 dicembre 2017, il Prefetto di Venezia ha inoltrato apposito quesito al Dipartimento della Funzione Pubblica e all'Aran al fine di acquisire un parere che possa risolvere la problematica in questione chiarendo in via definitiva la corretta modalità di computo dei fondi in argomento. A tutt'oggi non risulta essere pervenuta risposta al riguardo.

In ogni caso, per quanto qui maggiormente interessa, si conferma che l'erogazione del trattamento accessorio del personale ex provinciale è avvenuto nel rispetto ed entro i limiti dei fondi comunicati dai rispettivi enti.<sup>164</sup>

Sul punto, questa Sezione evidenzia che, ai sensi della legge n. 56/2014, l'intero costo del personale transitato nei ruoli della Giunta regionale, risulta escluso dal computo del limite di spesa di cui all'articolo 1, comma 557 e segg. della legge n. 296/2006, ad eccezione di quanto sopra esposto per quanto riguarda eventuali incarichi direttamente legati alle funzioni proprie dell'Amministrazione regionale.

Peraltro, emerge dalla documentazione istruttoria come la Regione preveda aumenti di spesa soltanto a definitiva conclusione delle procedure di trasferimento del personale in questione direttamente connesse all'applicazione della progressiva armonizzazione dei trattamenti economici del personale ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge n. 205/2017 ed "in deroga a quanto disposto dall'art. 23 comma 2 del D.Lgs. 75/2017 che fissa nel limite massimo del fondo 2016 quello del fondo degli anni a venire"<sup>165</sup>.

L'art. 23, del citato d.Lgs. 75/2017 come visto al comma 4 prevede, inoltre, che "A decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le regioni a statuto ordinario e le città Metropolitane che rispettano i requisiti di cui al secondo periodo possono incrementare, oltre il limite di cui al comma 2, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro novanta giorni dalla entrata in vigore del presente provvedimento. Il predetto

<sup>164</sup> Virgolettato estratto da file "Risposta regione", punto 11)

<sup>165</sup> Virgolettato estratto da file "Risposta regione", punto 11)

*decreto individua i requisiti da rispettare ai fini della partecipazione alla sperimentazione di cui al periodo precedente, tenendo conto in particolare dei seguenti parametri:*

- a) fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, comma 557-quater, della legge n. 296 del 2006, il rapporto tra le spese di personale e le entrate correnti considerate al netto di quelle a destinazione vincolata;*
- b) il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243;*
- c) il rispetto del termine di pagamento dei debiti di natura commerciale previsti dall'articolo 41, comma 2, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66;*
- d) la dinamica del rapporto tra salario accessorio e retribuzione complessiva”.*

Anche in relazione all'applicazione di detta disposizione, la Regione prevede di operare l'aumento previsto dal citato articolo 1, comma 800, della legge n. 205/2017 sull'importo della parte stabile del fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto per l'anno 2017, per un importo pari ad euro 17.444.468,28 ed evidenzia che “Applicando in maniera puntuale il dettato normativo si procederà anzitutto a determinare il trattamento economico accessorio corrisposto al personale dell'Amministrazione di destinazione (personale afferente alla Giunta regionale), calcolato con riferimento all'anno 2016, pari ad € 18.540.647,50 (dati confrontabili dal Conto Annuale 2016).

*La consistenza del personale della Giunta regionale, anch'essa desunta dal Conto Annuale 2016, al netto del personale del Consiglio regionale e di quello transitato dalla Città metropolitana di Venezia e dalle altre Province del Veneto, è invece quantificabile in 2.177,50 unità (media annua).*

*Il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale, con riferimento all'anno 2016, è pertanto determinabile in € 8.514,55 pro capite lordi.*

*Sempre con riferimento all'annualità 2016, il personale trasferito dalle Province (con esclusione del personale con qualifica dirigenziale) ammontava a complessive n.387 unità, determinanti, applicando ad ognuno il valore medio di cui sopra, un importo pari ad € 3.295.169,04 di necessaria integrazione dell'attuale fondo regionale.*

*Sul punto va precisato che i fondi ad oggi già comunicati e trasferiti (avendo come base di computo l'annualità 2015) dai 7 enti di area vasta ammontano complessivamente ad € 1.803.666,07 con la conseguenza che l'integrazione disposta dall'articolo 1, comma 800, della legge n. 205/2017 è pari ad € 1.491.502,97<sup>166</sup>.*

<sup>166</sup> Virgolettato estratto da file “Risposta regione”, punto 11)

Nella seguente tabella di sintesi si riporta la previsione di aumento di spesa a valere dall'annualità 2018.

**Tabella 2 – Aumento di spesa a valere dall'annualità 2018 (in euro)**

	Pagato (a)	Organico (b)	Valore trattamento accessorio pro-capite (c)=(a)/(b)
Regione del Veneto	18.540.647,50	2.177,50	8.514,65
	Valore trattamento accessorio pro- capite	Personale comparto trasferito all'01/01/2016 dalle province (d)	Costo ex provinciali (e) = (c) x (d)
Costo ex provinciali riconoscendo il valore medio pro-capite pagato ai regionali	8.514,65	387	3.295.169,04
	Fondi province (f)	Ulteriore integrazione (g)=(e)-(f)	Totale (f)+(g)
<b>INTEGRAZIONE AL FONDO</b>	1.803.666,07	1.491.502,97	3.295.169,04

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

#### **4.13.1 Trasferimento della gestione dei centri per l'impiego e del relativo personale alla regione (Veneto Lavoro)**

La già citata Legge n. 56 del 07 aprile 2014 (cd. Legge Delrio) ha rivisto profondamente il ruolo e l'organizzazione delle Province e delle Città Metropolitane, costituenti enti territoriali di area vasta e, contestualmente, ha introdotto una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni, individuando le cd. funzioni fondamentali e le cd. funzioni non fondamentali che lo Stato e le Regioni avevano il compito di riordinare.

Facendo seguito alla legge Delrio, la Regione del Veneto, con legge Regionale 29 ottobre 2015, n. 19, ha approvato le *“Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative provinciali”*.

In particolare, per quanto di interesse in questa sede, si evidenzia che l'art. 5 della citata legge regionale rubricato *“Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e di servizi per il lavoro”* prevede che *“1. Con riferimento alle funzioni in materia di politiche attive del lavoro e di servizi per il lavoro conferite alle province dagli articoli 3 e 21 della legge regionale 13 marzo 2009, n. 3 “Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro”, in via transitoria, per garantire la continuità operativa dei Centri per l'impiego e la copertura finanziaria dei costi del relativo personale con contratto a tempo indeterminato, la Giunta regionale, in attuazione delle intese*

istituzionali nazionali, stipula con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali una convenzione valida per il biennio 2015 e 2016.

2. Nel biennio 2015 e 2016 la responsabilità organizzativa e amministrativa della gestione dei Centri per l'impiego e del relativo personale resta affidata in via transitoria alle province e alla Città metropolitana di Venezia.

3. La Regione nel biennio 2015 e 2016 garantisce il finanziamento dei costi del personale con contratto a tempo indeterminato nonché a tempo determinato in corso dei Centri per l'impiego, attraverso il trasferimento alle province e alla Città metropolitana di Venezia della quota di risorse nazionali e regionali, secondo quanto previsto dalle intese istituzionali nazionali di cui al comma 1.

4. I rapporti relativi alla gestione dei Centri per l'impiego tra la Regione, le province e la Città metropolitana di Venezia sono regolati nel biennio 2015 e 2016 con apposita convenzione.

5. La Giunta regionale può procedere alla riorganizzazione della rete dei servizi pubblici e privati accreditati anche alla luce dei processi di riforma in corso.”

Allo scopo di garantire i livelli essenziali delle prestazioni in materia di servizi e politiche attive del lavoro, inoltre, l'art. 15 D.L. n. 78 del 19 giugno 2015<sup>167</sup> ha stabilito che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome, definiscono, con accordo in Conferenza unificata, un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego ai fini dell'erogazione delle politiche attive, mediante l'utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo, nel rispetto dei regolamenti dell'Unione europea in materia di fondi strutturali. La norma prosegue prevedendo che “2. Allo scopo di garantire i medesimi livelli essenziali attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipula, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti ed obblighi in relazione alla gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma.

3. Nell'ambito delle convenzioni di cui al comma 2 stipulate con le regioni a statuto ordinario, le parti possono prevedere la possibilità di partecipazione del Ministero agli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016, nei limiti di 90 milioni di euro annui, ed in misura proporzionale al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in

<sup>167</sup> Recante “Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali” convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 125, successivamente integrato dall'art. 33 comma 1 del D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150

compiti di erogazione di servizi per l'impiego. [l'art. 33, comma 1, D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 150 ha previsto un aumento dell'importo di cui al presente comma].

4. *Subordinatamente alla stipula delle convenzioni di cui al comma 2 e nei limiti temporali e di spesa stabiliti dalle medesime, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è autorizzato ad utilizzare una somma non superiore a 90 milioni di euro annui, a carico del fondo di rotazione di cui all'articolo 9 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, per le finalità di cui al comma 3.*

5. *Entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, in deroga a quanto previsto dal comma 4 ed esclusivamente per l'anno 2015, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede, su richiesta di ciascuna regione a statuto ordinario e in via di mera anticipazione rispetto a quanto erogabile a seguito della stipula della convenzione di cui al comma 2, all'assegnazione a ciascuna regione della relativa quota annua, a valere sul Fondo di rotazione di cui al comma 4. Laddove con la medesima regione destinataria dell'anticipazione non si addivenga alla stipula della convenzione entro il 30 settembre 2015, è operata una riduzione di importo corrispondente alla erogazione effettuata a valere sui trasferimenti statali a qualsiasi titolo disposti in favore della regione stessa, nella misura non utilizzata per la copertura di spese di personale dei centri per l'impiego. Le predette risorse sono riassegnate al Fondo di rotazione di cui al primo periodo del presente comma.*

6. *All'articolo 1, comma 429, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, le parole da "Allo scopo di consentire il temporaneo finanziamento dei rapporti di lavoro" fino alla fine del comma sono abrogate. 6-bis. Nelle more dell'attuazione del processo di riordino delle funzioni connesse alle politiche attive del lavoro e al solo fine di consentire la continuità dei servizi erogati dai centri per l'impiego, le province e le città metropolitane possono stipulare, a condizione che venga garantito l'equilibrio di parte corrente nel periodo interessato dai contratti stessi, contratti di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'articolo 4, comma 9, terzo periodo, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125, e successive modificazioni, alle medesime finalità e condizioni, per l'esercizio dei predetti servizi, e con scadenza non successiva al 31 dicembre 2017, anche nel caso di mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno 2016."*

In data 30 luglio 2015, pertanto, ai sensi dell'art. 4 del d.Lgs. n. 281/1997, veniva approvato - per il biennio 2015-2016 - l'Accordo quadro tra Governo e Regioni /Province autonome in materia di politiche attive del lavoro, con il quale veniva convenuto che, nel quadro dell'ampia riforma *in itinere* delle regole del mercato del lavoro, alle Regioni spettasse la gestione operativa delle politiche attive e la responsabilità delle articolazioni territoriali pubbliche (CPI) ad esse preposte. Lo stesso accordo prevedeva, inoltre, la stipula di

specifiche convenzioni tra Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e ciascuna Regione, con l'obiettivo di individuare linee di collaborazione, al fine di valorizzare le buone pratiche realizzate nei contesti regionali.

Successivamente, con il D.Lgs. n. 150 del 14 settembre 2015<sup>168</sup>, come modificato dal D.lgs. 185/2016, venivano enucleati alcuni principi in materia di organizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro a livello regionale e delle Province Autonome. In particolare, l'art. 11 prevedeva che *“Allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali stipula, con ogni regione e con le province autonome di Trento e Bolzano, una convenzione finalizzata a regolare i relativi rapporti e obblighi in relazione alla gestione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive del lavoro nel territorio della regione o provincia autonoma, nel rispetto del presente decreto nonché' dei seguenti principi: a) attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di politiche attive del lavoro alle regioni e alle province autonome, che garantiscono l'esistenza e funzionalità di uffici territoriali aperti al pubblico, denominati centri per l'impiego; b) individuazione, da parte delle strutture regionali, di misure di attivazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali residenti nel territorio della regione o provincia autonoma, ai sensi degli articoli 21 e 22; c) disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza; d) attribuzione alle regioni e province autonome delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 18, nonché' dei seguenti compiti: 1. servizi per il collocamento dei disabili, di cui alla legge n. 68 del 1999; 2. avviamento a selezione nei casi previsti dall'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56;*

*e) possibilità di attribuire all'ANPAL, sulla base della convenzione, una o più funzioni di cui alla lettera d). (...)*

In attuazione alle norme sopracitate sono stati approvati una serie di Accordi tra le regioni e le province autonome<sup>169</sup>.

<sup>168</sup> Recante *“Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”*.

<sup>169</sup> l'Accordo quadro del 22 dicembre 2016 che proroga il regime transitorio per il 2017;

- la Convenzione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e la Regione del Veneto del 9 dicembre 2015, prorogata il 31 ottobre 2017;
- la Convenzione del 26 settembre 2016 tra la Regione e le Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Vicenza, Verona e la Città Metropolitana di Venezia, per la gestione dei Centri per l'impiego nel biennio 2015-2016, prorogata il 27 novembre 2017;
- la Convenzione sottoscritta il 19 febbraio 2018 tra la Regione del Veneto e le Province di Belluno, Treviso, Verona e Vicenza sulla direzione delle funzioni regionali in materia di mercato del lavoro;

A completamento del quadro normativo nazionale, appare necessario evidenziare che con legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (legge di bilancio 2018) sono state previste specifiche disposizioni volte al completamento della transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego e al consolidamento della relativa attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro di cui al decreto legislativo n. 150/2015, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti ai sensi dell'articolo 2 del medesimo decreto.

La tematica è trattata, nello specifico, all'art. 1 commi da 793 a 799<sup>170</sup> della citata legge.

In breve, le norme in parola si riferiscono al trasferimento alla regione (o all'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego) di dipendenti o collaboratori

- la Convenzione sottoscritta il 19 febbraio 2018 tra la Regione del Veneto e la Città Metropolitana e le Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Verona e Vicenza sull'utilizzo delle risorse strumentali, logistiche e applicativi informatici in uso ai Servizi per il Lavoro.

<sup>170</sup> Il comma 793 prevede che "Allo scopo di completare la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i centri per l'impiego e di consolidarne l'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni definiti ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego e già collocato in soprannumero ai sensi dell'articolo 1, comma 421, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, al netto di coloro che sono stati collocati a riposo alla data di entrata in vigore della presente legge, è trasferito alle dipendenze della relativa regione o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente e con corrispondente incremento della dotazione organica. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le regioni, le agenzie o gli enti regionali costituiti per la gestione dei servizi per l'impiego calcolano la propria spesa di personale al netto del finanziamento di cui al comma 794".

Il comma 795 prevede "Allo scopo di consentire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego, le regioni, le agenzie o gli enti regionali costituiti per la gestione dei servizi per l'impiego succedono nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della presente legge per lo svolgimento delle relative funzioni, ferma restando la proroga prevista dall'articolo 1, comma 429, della legge 23 dicembre 2014, n. 190".

Il successivo Comma 796 stabilisce che "Le regioni, le agenzie o gli enti regionali costituiti per la gestione dei servizi per l'impiego e l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), al fine di superare il precariato e valorizzare la professionalità acquisita dal personale a tempo determinato impiegato in funzioni connesse con l'indirizzo, l'erogazione ed il monitoraggio delle politiche attive del lavoro, possono applicare le procedure previste dall'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, in deroga al regime delle assunzioni previsto dalla normativa vigente. Ai fini delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557 e 557-quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, le regioni calcolano la propria spesa di personale al netto del finanziamento di cui al comma 797. I contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data del 31 dicembre 2017 sono prorogati fino al 31 dicembre 2018 ovvero, in caso di avvio entro tale ultima data delle procedure di cui al citato articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, fino alla loro conclusione".

Il comma 798 precisa che "Le regioni provvedono agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del personale e alla successione nei contratti disposti dai commi da 793 a 797 entro la data del 30 giugno 2018. Fino a tale data, le province e le città metropolitane continuano a svolgere le attività di gestione del suddetto personale e anticipano gli oneri connessi all'attuazione del presente comma, rivalendosi successivamente sulle regioni, secondo modalità stabilite con apposite convenzioni".

Infine, il comma 799 prevede che "Le convenzioni tra le regioni, le province e le città metropolitane, per disciplinare le modalità di rimborso degli oneri relativi alla gestione della fase transitoria del trasferimento del personale fino al 30 giugno 2018, sono sottoscritte secondo uno schema approvato in sede di Conferenza unificata. Al personale con rapporto di lavoro subordinato trasferito ai sensi dei commi da 793 a 797 si applica il trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto per il personale delle amministrazioni di destinazione, con conseguente adeguamento dei fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale a valere sulle risorse finanziarie di cui ai commi 794 e 797 e, ove necessario, su quelle regionali, garantendo in ogni caso l'equilibrio di bilancio. Il personale di cui al comma 793 che, alla data di entrata in vigore della presente legge, si trova in posizione di comando o distacco o altri istituti analoghi presso un'amministrazione pubblica diversa da quelle di cui al medesimo comma 793 è trasferito, previo consenso dell'interessato, presso l'amministrazione dove presta servizio, a condizione che vi sia capienza nella dotazione organica e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, e comunque purché risulti garantita la sostenibilità finanziaria a regime della relativa spesa. Le proroghe disposte dal comma 796, terzo periodo, non sono computate, nei limiti delle risorse di cui al comma 797, ai fini di quanto previsto dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122."

già in servizio presso i centri per l'impiego. In particolare, viene specificato che il personale delle città metropolitane e delle province, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, in servizio presso i centri per l'impiego e già collocato in soprannumero, è trasferito alle dipendenze della relativa regione (o dell'agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego), con corrispondente incremento della dotazione organica.

Si precisa che le regioni, le agenzie o gli enti regionali costituiti per la gestione dei servizi per l'impiego succedono nei rapporti di lavoro a tempo determinato e di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data di entrata in vigore della legge per lo svolgimento delle relative funzioni, fatta salva la proroga prevista dall'art. 429 della legge 190/2014<sup>171</sup>. Inoltre, i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa in essere alla data del 31 dicembre 2017 sono prorogati fino al 31 dicembre 2018 ovvero, in caso di avvio entro tale ultima data delle procedure di cui al citato articolo 20 del decreto legislativo n. 75 del 2017, fino alla loro conclusione. Sono disciplinate le modalità di trasferimento del personale e il relativo trattamento giuridico ed economico, prevedendo che al personale trasferito sia applicato il trattamento giuridico ed economico previsto per il personale delle amministrazioni di destinazione, con conseguente adeguamento dei fondi preposti. Inoltre, il richiamato personale che si trova in posizione di comando o distacco (o analoghi istituti) presso un'amministrazione diversa da quelle indicate viene trasferito (previo consenso dell'interessato) presso l'amministrazione dove presta servizio, a condizione che la dotazione organica sia capiente e compresa nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente. Le proroghe dei contratti a tempo determinato e di co.co.co. non sono computate ai fini del limite delle risorse indicate nell'articolo 9, comma 28, del D.L. 78/2010 (limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009).

La norma, nel disciplinare la prima fase di applicazione delle disposizioni nei commi in esame riguardanti il trasferimento alle regioni del personale a tempo indeterminato e determinato in servizio presso città metropolitane e province e addetto ai servizi per

---

<sup>171</sup> La citata disposizione prevede: "429. Allo scopo di consentire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego, nonché la conduzione del Piano per l'attuazione della raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una «Garanzia per i giovani», le città metropolitane e le province che, a seguito o in attesa del riordino delle funzioni di cui all'articolo 1, commi 85 e seguenti, della legge 7 aprile 2014, n. 56, continuano ad esercitare le funzioni ed i compiti in materia di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa complessiva di personale, hanno facoltà di finanziare i rapporti di lavoro a tempo indeterminato nonché di prorogare i contratti di lavoro a tempo determinato e i contratti di collaborazione coordinata e continuativa strettamente indispensabili per la realizzazione di attività di gestione dei fondi strutturali e di interventi da essi finanziati, a valere su piani e programmi nell'ambito dei fondi strutturali."

l'impiego a decorrere dal 1° gennaio 2018, prevede che le regioni provvedano agli adempimenti strumentali conseguenti al trasferimento del richiamato personale entro il 30 giugno 2018. Fino a tale data, le province e le città metropolitane continuano a porre in essere le attività di gestione del richiamato personale, anticipando i relativi oneri per poi rivalersi sulle regioni, con modalità stabilite da apposite convenzioni: queste sono stipulate con gli enti territoriali interessati per disciplinare le modalità di rimborso degli oneri relativi alla fase transitoria del trasferimento (fino al 30 giugno 2018) e vanno sottoscritte secondo uno schema approvato presso la Conferenza Unificata.

A completamento del quadro normativo regionale, si rinvia a quanto disposto dall'art. 54 *"Norme in materia di servizi per il lavoro"* della Legge Regionale 29 dicembre 2017 n. 45<sup>172</sup>.

Il predetto articolo - nelle more della riforma organica della disciplina regionale in materia di mercato del lavoro - regola il trasferimento del personale addetto ai centri per l'impiego e l'esercizio delle funzioni in ambito regionale in materia di servizi per il lavoro, riallocate in capo alla Regione con l'art. 1 comma 1 della Legge Regionale 30 dicembre 2016 n. 30.

In particolare, il comma 2 stabilisce la collocazione nei ruoli dell'ente regionale Veneto Lavoro del personale dipendente dalle province e dalla Città Metropolitana di Venezia addetto ai centri per l'impiego del Veneto, per il quale la legislazione statale di attuazione della riforma del mercato del lavoro (D.Lgs. n. 150/2015) prevede il trasferimento alla regione o agenzia o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego.

Il trasferimento ha effetto dalla data fissata in apposita convenzione da stipularsi tra Regione del Veneto, Veneto Lavoro, le province e la Città Metropolitana di Venezia; fino all'effettivo passaggio nei ruoli di destinazione è prorogata la validità delle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 5 comma 4 della L.R. 19/2015, fatta salva la possibilità della stipula di convenzioni integrative.

L'art. 54 dispone espressamente *"3. A decorrere dalla data del trasferimento del personale a Veneto Lavoro di cui al comma 2, l'ente regionale medesimo subentra nelle funzioni attribuite alle province e alla Città Metropolitana di Venezia nella materia dei servizi per l'impiego. Da tale data sono trasferite a Veneto Lavoro le risorse finanziarie in precedenza attribuite dalla Regione alle province e alla Città Metropolitana di Venezia per la corresponsione del trattamento economico dei rispettivi dipendenti addetti ai centri per l'impiego."*

---

<sup>172</sup> Recante *"Collegato alla legge di stabilità regionale 2018"*, così come integrata con legge regionale 15 maggio 2018 n. 18.

4. La Regione svolge funzioni di indirizzo e vigilanza, anche mediante apposite convenzioni, sull'esercizio delle funzioni attribuite a Veneto Lavoro.

5. Il personale trasferito all'ente regionale Veneto Lavoro conserva il trattamento economico fondamentale e accessorio, ove più favorevole, limitatamente alle voci fisse e continuative, corrisposto dall'amministrazione di provenienza al momento del trasferimento, mediante l'erogazione di un assegno ad personam riassorbibile con i successivi miglioramenti economici a qualsiasi titolo conseguiti.

5 bis. Il personale di cui al comma 2, nonché quello di cui all'articolo 19, comma 1, della legge regionale 13 marzo 2009, n. 3 "Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro" e successive modificazioni, è collocato nei ruoli della Regione, qualora l'ente regionale Veneto Lavoro sia oggetto di processi di privatizzazione, soppressione o trasformazione totale o parziale, in altro ente pubblico per il quale venga applicato un contratto collettivo diverso da quello relativo alle funzioni locali, come individuato dalla contrattazione collettiva.

5 ter. Il personale di cui al comma 5 bis è collocato nei ruoli della Regione a far data dagli interventi specificati al medesimo comma.

6. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ente regionale Veneto Lavoro è autorizzato a subentrare nei rapporti a tempo determinato in essere alla medesima data presso le province e la Città Metropolitana di Venezia, potendo procedere alla proroga dei contratti stessi ai sensi dell'articolo 1, comma 429, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)". Ai fini del subentro, la Regione trasferisce a Veneto Lavoro le relative risorse finanziarie, in precedenza attribuite agli enti con i quali intercorrevano i rapporti a tempo determinato. Il personale a tempo determinato rimarrà assegnato in forza di apposita convenzione tra le province e la Città Metropolitana di Venezia interessate e Veneto Lavoro.

7. Agli oneri derivanti dall'applicazione del presente articolo quantificati in euro 5.500.000,00 per ciascun esercizio 2018, 2019 e 2020 si fa fronte con le risorse allocate alla Missione 15 "Politiche per il lavoro e la formazione professionale", Programma 01 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2018-2020."

A seguito di richiesta istruttoria, la Regione del Veneto ha evidenziato che "La responsabilità organizzativa e amministrativa della gestione dei CPI è affidata in via transitoria alle province, come sancito nelle Convenzioni con le Province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Vicenza, Verona e la Città Metropolitana di Venezia. (...) Le Convenzioni con il Ministero assicurano la continuità operativa dei Centri per l'Impiego e la copertura finanziaria dei costi del relativo personale.

*Nel frattempo viene avviata la programmazione del potenziamento dei servizi per l'impiego nell'ambito del POR FSE 2014 2020, affidando l'incarico a Veneto Lavoro.*"<sup>173</sup>

*La Regione prosegue evidenziando che "Con la Legge di Bilancio statale 2018 è stato tradotto l'accordo generale Governo e Regioni, che prevedeva sia il trasferimento di risorse per il personale dei CPI (tempi indeterminati, determinati e co.co.co.) sia del trasferimento ope legis del personale stesso al "sistema regionale" (Regione stessa o Agenzia regionale o ente regionale costituito per la gestione dei servizi per l'impiego).*

*E' conseguentemente in corso di messa a regime la transizione in capo alle regioni delle competenze gestionali in materia di politiche attive del lavoro esercitate attraverso i Centri per l'impiego e il consolidamento dell'attività a supporto della riforma delle politiche attive del lavoro, come previsto nella legge di bilancio statale 2018 (L. 27 dicembre 2017, n. 205).*

*Nella Regione del Veneto l'ente indicato nella Legge di Bilancio statale è stato individuato, all'art. 54, comma 2 della L.R. 29 dicembre 2017, nell'ente regionale Veneto Lavoro.*

*Contestualmente all'effettivo trasferimento del personale a Veneto Lavoro, le province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Verona e Vicenza e la Città Metropolitana di Venezia perderanno la titolarità delle funzioni connesse al mercato del lavoro. (...) Le risorse necessarie al pagamento degli oneri per il personale sono garantite dalle Leggi di bilancio statale e regionale. Per assicurare il trasferimento delle risorse alle Province/città metropolitana, che fino al 30 giugno 2018 anticiperanno le risorse necessarie a coprire le spese di personale e funzionamento e a svolgere le attività di gestione del personale, dovrà essere sottoscritta una convenzione tra la Regione e tali enti.*

*Per consentire il regolare funzionamento dei servizi per l'impiego, Veneto Lavoro succederà anche nei rapporti di lavoro a tempo indeterminato e a tempo determinato in essere alla data di entrata in vigore della legge di bilancio statale.*

*Questi ultimi sono prorogati in virtù di quanto disposto al comma 796 dell'art. 1 della L. 27 dicembre 2017, n. 205, e come confermato all'art. 54, comma 6 della L.R. 29 dicembre 2017, n. 45.*

*A decorrere dalla data del trasferimento del personale a Veneto Lavoro (che, in coerenza con la scadenza prevista dall'art. 1, comma 798 della Legge di bilancio statale, dovrebbe essere rappresentata dal 1° luglio 2018), l'ente regionale subentrerà nelle funzioni attribuite alle province e alla Città Metropolitana di Venezia nella materia dei servizi per l'impiego (ancorché la decorrenza giuridica del trasferimento sarà comunque individuata nel 1° gennaio 2018).*

*Il passaggio dei dirigenti invece avrà decorrenza giuridica dal 1° aprile 2018.*

---

<sup>173</sup> Virgolettato estratto da file "Risposta regione", punto 11) paragrafo Trasferimento della Gestione dei Centri per l'impiego e del relativo personale alla Regione (Veneto Lavoro).

*Dalla data di trasferimento del personale, inoltre, saranno trasferite a Veneto Lavoro le risorse finanziarie in precedenza attribuite dalla Regione alle province e alla Città Metropolitana di Venezia per la corresponsione del trattamento economico dei rispettivi dipendenti addetti ai centri per l'impiego.*

*Allo scopo di regolare il trasferimento dei dipendenti a tempo indeterminato e a tempo determinato a Veneto Lavoro dovrà essere pertanto sottoscritta una apposita convenzione tra la Regione, Veneto Lavoro e le province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Verona e Vicenza e la Città Metropolitana di Venezia.*

*Il personale che transiterà è quello in servizio al 31 dicembre 2017, quantificabile in circa 400 unità.”<sup>174</sup>*

Di seguito si allega una tabella riassuntiva delle risorse, di natura statale e regionale, assegnate alle Province e alla Città Metropolitana di Venezia per il pagamento degli oneri legati alla gestione dei Centri per l'Impiego.

---

<sup>174</sup> Virgolettato estratto da file “Risposta regione”, punto 11) paragrafo Trasferimento della Gestione dei Centri per l'impiego e del relativo personale alla Regione (Veneto Lavoro).

**Tabella 3 – Risorse assegnate alle province e città metropolitana di Venezia 2015-2016-2017 (in euro)**

Provvedimento di assegnazione risorse	2015			2016							Totale 2015-2016 EROGATO	2017		
	DD 377/2015	DGR 1673/2015		DD 180/2016	DD 368/2016	DD 368/2016		DGR 923/2016	LR 21/2016			DSG 4/7/2017	DGR 716/2017	
	Stato	Regione	Totale	Stato acc.	Stato saldo	Stato risorse agg.	Totale saldo 2016 effettivamente erogato a rendiconto*	Regione 1	Regione 2	Totale		Stato	Regione	Residui
<b>Belluno</b>	759.013,79	371.459,70	1.130.473,49	379.506,90			554.344,98	371.459,70	20.261,43	1.325.573,01	<b>2.456.046,50</b>	913.602,28	371.459,70	112.140,34
<b>Padova</b>	1.518.027,59	742.919,39	2.260.946,98	759.013,79			953.511,53	742.919,39	40.522,88	2.495.967,59	<b>4.756.914,57</b>	1.827.204,57	742.919,39	390.695,57
<b>Rovigo</b>	1.224.215,80	599.128,54	1.823.344,34	612.107,90			576.734,40	599.128,54	32.679,74	1.820.650,58	<b>3.643.994,92</b>	1.473.552,07	599.128,54	514.918,00
<b>Treviso</b>	2.032.198,22	994.553,38	3.026.751,60	1.016.099,11			1.859.829,73	994.553,38	54.248,37	3.924.730,59	<b>6.951.482,19</b>	2.446.096,44	994.553,38	357.112,75
<b>Venezia</b>	1.787.355,06	874.727,67	2.662.082,73	893.677,53			1.108.780,26	874.727,67	47.712,42	2.924.897,88	<b>5.586.980,61</b>	2.151.386,02	874.727,67	667.882,24
<b>Verona</b>	2.252.557,06	1.102.396,51	3.354.953,57	1.126.278,53			1.102.133,55	1.102.396,51	60.130,72	3.390.939,31	<b>6.745.892,88</b>	2.711.335,81	1.102.396,51	781.782,66
<b>Vicenza</b>	1.664.933,48	814.814,81	2.479.748,29	832.466,74			1.005.360,94	814.814,81	44.444,44	2.697.086,93	<b>5.176.835,22</b>	2.004.030,81	814.814,81	477.814,90
	<b>11.238.301,00</b>	<b>5.500.000,00</b>	<b>16.738.301,00</b>	<b>5.619.150,50</b>	<b>5.619.150,43</b>	<b>2.408.207,00</b>	<b>7.160.695,39</b>	<b>5.500.000,00</b>	<b>300.000,00</b>	<b>18.579.845,89</b>	<b>35.318.146,89</b>	<b>13.527.208,00</b>	<b>5.500.000,00</b>	<b>3.302.346,46</b>
<b>DDR di impegno e liquidazione</b>	DDR 181 del 13/10/2016	DDR 751 del 24/11/2015		DDR 213 del 25/10/2016			DDR 163 del 09/05/2017 - * rendiconti 2015-2016	DDR 226 del 03/11/2016	DDR 274 del 16/11/2016			DDR 766 del 28/11/2017	DDR 605 del 2/10/2017	Post verifica rendiconti spese 2017

Fonte: tabella fornita dalla Regione del Veneto

## 4.14 Il rispetto dei vincoli negli enti dipendenti

### 4.14.1 Richiesta istruttoria e analisi della fattispecie

Con nota prot. 4640 del 26 aprile 2018, questa Sezione ha richiesto alla Regione del Veneto di relazionare in merito alle osservazioni formulate nella precedente Relazione di accompagnamento alla Delibera di parifica sul rendiconto anno 2016, ovvero, in riferimento alle criticità evidenziate in ordine alla *governance* della Regione nei confronti degli organismi ed enti dipendenti.

In particolare, è stato richiesto: *“a) se sono state emanate direttive agli enti dipendenti e strumentali circa l'osservanza degli istituti contrattuali agli enti dipendenti e strumentali ed in merito alle progressioni verticali; b) quali sono stati gli strumenti di vigilanza sull'effettiva osservanza degli stessi e quale periodicità abbiano assunto; c) se negli enti dipendenti e strumentali, a seguito della riduzione della dotazione organica relativamente al personale dirigente, sono stati ridotti proporzionalmente i fondi contrattuali; d) se negli enti dipendenti e strumentali, a seguito della riduzione della dotazione organica relativamente al personale del comparto, sono stati ridotti proporzionalmente i fondi contrattuali; e) se negli enti dipendenti e strumentali è stato applicato il principio di onnicomprensività della retribuzione di cui al D.Lgs. n. 165/2001 e, a questo proposito, se siano state corrisposte somme non derivanti da applicazioni contrattuali al personale dirigente e al personale del comparto.”*

Si deve rilevare preliminarmente che la Regione del Veneto si è limitata semplicemente - come avvenuto in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2016 - a trasmettere con propria nota, i dati e i documenti pervenuti dalle diverse Aree/Strutture regionali di competenza, senza apportarvi alcun tipo di rielaborazione, analisi descrittiva e/o di razionalizzazione, circoscrivendo la propria attività nell'evidenziare che *“giusta DDGR n. 2100 del 19 dicembre 2017, n. 192 del 20 febbraio 2018, e n. 474 del 10 aprile 2018, è stata costituita con decorrenza 1 maggio 2018 la Direzione “Partecipazioni Societarie ed Enti Regionali”, un'unica Struttura afferente l'Area Risorse Strumentali, che ricomprende ora anche le funzioni di controllo, vigilanza e governo sugli enti regionali, da esercitarsi anche mediante il supporto e con poteri di coordinamento delle strutture regionali competenti per materia di afferenza degli enti regionali”*.

In effetti, con DGR n. 2100 del 19 dicembre 2017, veniva stabilito, tra l'altro, *“di trasformare, dal 1 marzo 2018, la Struttura di Progetto "Piano Straordinario Valorizzazione Partecipazioni Societarie" in Direzione "Partecipazioni Societarie ed Enti Regionali", con attribuzione alla Direzione stessa, in aggiunta alle competenze già assolute dalla struttura di progetto, anche delle*

*funzioni di controllo, vigilanza e governo sugli enti regionali ai sensi della normativa vigente, da esercitarsi anche mediante il supporto e con poteri di coordinamento delle strutture regionali competenti per materia di afferenza degli enti regionali; e di incaricare la Direzione Organizzazione e Personale all'espletamento della procedura di copertura del ruolo di titolare della istituita Direzione."*

Con successiva DGR n. 192 del 20 febbraio 2018<sup>175</sup> veniva deliberato, tra l'altro di *"Di collocare nell'Area Risorse Strumentali la Struttura di Progetto "Struttura di Progetto Piano Straordinario valorizzazione partecipazione societarie" a decorrere dalla pubblicazione della presente deliberazione, con conseguente collocazione nella medesima Area anche della Direzione "Partecipazioni Societarie e Enti Strumentali" derivante dalla trasformazione della suddetta Struttura di Progetto, a decorrere dalla data di efficacia della trasformazione della Struttura di Progetto stessa, fissata nel successivo punto n. 2); 2. Di disporre, a parziale modifica della deliberazione n. 2100 del 19.12.2017, che la trasformazione della struttura di progetto di cui al punto 1) in Direzione "Partecipazioni Societarie e Enti Strumentali", opererà dalla data di efficacia del conferimento dell'incarico dirigenziale conseguente alla procedura volta al conferimento di incarichi di Direttore di Direzione di cui alla deliberazione n. 60 del 26.1.2018, stabilendo, pure a parziale modifica della citata deliberazione n. 60/18, che la procedura predetta deve concludersi con l'affidamento degli incarichi con decorrenza non successiva al 1.5.2018; 3. Di prorogare fino alla data del 30.4.2018 gli incarichi dirigenziali in essere interessati dalla procedura suddetta nonché il contratto di lavoro di Direttore della Struttura di Progetto "Piano Straordinario valorizzazione partecipazione societarie", assicurando in ogni caso che il conferimento degli incarichi avvenga con effetto non successivo al 1.5.2018."*

Infine, con DGR n. 474 del 10 aprile 2018, veniva conferito ai sensi dell'art. 12 della Legge regionale n. 54/2012 e s.m.i. l'incarico di Direttore della *Direzione Partecipazioni Societarie ed Enti regionali*, rendendo così efficace la trasformazione della citata Direzione.

Si conferma, tuttavia, quanto già rilevato in precedenza in merito alla carenza di trasparenza e raffrontabilità dei dati trasmessi dall'Amministrazione regionale, i quali non sono stati rielaborati, al fine di dimostrare il puntuale rispetto della normativa vincolistica. Permane, dunque, la criticità contestata, la quale rende concreto il rischio di non poter effettuare una puntuale verifica circa la violazione di norme cogenti (tra cui i vincoli di spesa) poste a tutela degli interessi pubblici.

---

<sup>175</sup> DGR n. 192 del 20 febbraio 2018 avente ad oggetto *"Organizzazione regionale. Sistema degli Enti regionali e delle partecipazioni societarie. Struttura regionale di indirizzo e coordinamento. Direzione "Partecipazioni societarie ed Enti Regionali". Misure organizzative"*

Di seguito, sulla base delle esigue informazioni trasmesse, verrà analizzata la situazione dei singoli enti strumentali che, proprio in relazione alla citata carenza informativa non può, peraltro, ritenersi assolutamente esaustiva.

#### **4.14.1.1 Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario AVISP - Veneto Agricoltura**

Con nota prot. n. 176537/2018, l'Area Sviluppo Economico - Regione Veneto ha dato riscontro ai quesiti istruttori generali formulati da questa Sezione in merito all'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel settore primario - AVISP (già Veneto Agricoltura).

Con citata nota è stato evidenziato che *"la Regione del Veneto, a partire dalla DGR n. 1841 del 08/11/2011 e con successivi provvedimenti giuntali, da ultimo la DGR n. 2097 del 19 dicembre 2017 ad oggetto " Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011", art. 10, Razionalizzazione e riordino degli Enti strumentali della Regione del Veneto. DGR n. 1841 dell'8 novembre 2011, DGR n. 769 del 2 maggio 2012, DGR n. 2563 dell'11 dicembre 2012, DGR n. 907 del 18 giugno 2013, DGR n. 2591 del 30 dicembre 2013, DGR n. 2341 del 16 dicembre 2014, DGR n. 233 del 3 marzo 2015 e DGR n. 1862 del 23 dicembre 2015 e DGR n. 1944 del 06 dicembre 2016. DGR n. 1815 del 7 novembre 2017. Determinazioni successive", ha emanato e attivato strumenti di vigilanza nei confronti dei propri enti strumentali circa il contenimento della spesa di personale, in relazione alle disposizioni normative nazionali e regionali.*

*Si fa presente che nel corso del 2017, la deliberazione di riferimento per le autorizzazioni in parola è stata la n. 1944 del 6 dicembre 2016. Tale provvedimento, oltre a deliberare la proroga delle previsioni di cui alla DGR 1841/2011 fino al 31/12/2017 ha modificato le prescrizioni di cui alla lettera a., punto 1, della DGR n. 2563 dell' 11 dicembre 2012 più volte prorogata, introducendo la seguente direttiva: sono ammesse esclusivamente assunzioni, sempre nei limiti previsti dalla normativa vigente, prioritariamente tramite mobilità tra Enti strumentali aventi lo stesso contratto collettivo nazionale ed in subordine tramite mobilità ordinaria con altri comparti pubblici ai sensi dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 165/2001."*

In particolare, la nota proseguiva evidenziando che *"Per l'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario - Veneto Agricoltura, con DGR n. 931/2017, punto C, sono state impartite disposizioni per orientare l'attività a criteri di trasparenza, pubblicità ed economicità."*

Con nota prot. n. 176237/2018, inoltre, la Direzione Agroalimentare-Regione Veneto ha specificato che l'Agenzia *"(...) concorre al contenimento della spesa pubblica osservando le*

*medesime disposizioni di riduzione della spesa applicabili alla Regione (37/2014), come da ultimo disposto con DGR n. 1166 del 19 luglio 2016 in ordine alle seguenti spese:*

- a) compensi, gettoni retribuzioni o altre utilità corrispondenti ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo;*
- b) spese relative a studi ed incarichi di consulenza;*
- c) spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza;*
- d) spese per sponsorizzazioni;*
- e) spese per missioni, anche all'estero;*
- f) spese per attività di formazione;*
- g) spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture e per l'acquisto di buoni taxi;*
- h) spese per mobili e arredi.*

*- applica le dinamiche contrattuali del personale seguendo il contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni-autonomie locali;*

*- (...)*

*- effettua periodiche ricognizioni dei costi sostenuti nell'ottica del contenimento delle spese di funzionamento;*

*- impronta la gestione aziendale a criteri di valorizzazione delle risorse interne limitando le ipotesi di esternalizzazione nei casi di documentate e concrete esigenze operative, non altrimenti realizzabili.*

*- (...)"*

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera b) relativa agli strumenti di vigilanza sull'effettiva osservanza degli istituti contrattuali e loro periodicità, la citata nota proseguiva sottolineando che " (...) la DGR n. 1841 del 08/11/2011 e successive citate al punto precedente hanno stabilito, in un'ottica di contenimento generale della spesa e di una ottimizzazione delle risorse disponibili, che i provvedimenti in materia di risorse umane adottati dagli Enti strumentali, debbano essere preventivamente autorizzate dalla stessa Giunta Regionale (...) <sup>176</sup> sono ammesse esclusivamente assunzioni, sempre nei limiti previsti dalla normativa vigente, solo tramite mobilità tra Enti strumentali aventi lo stesso contratto collettivo nazionale di lavoro di riferimento; per gli

<sup>176</sup> In particolare i provvedimenti in materia di risorse umane preventivamente autorizzati dalla Giunta Regionale sono:

- modifiche in aumento di dotazioni organiche;
- assunzioni a tempo determinato e indeterminato a qualsiasi titolo;
- individuazione ed assegnazione di posizioni organizzative, alte professionalità, incarichi di responsabilità e ogni atto concernente la contrattazione integrativa dei singoli enti;
- assegnazione di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenze motivate da carenze di organico.

*incarichi apicali in scadenza (ad esempio per gli incarichi di direttore) in via transitoria verranno conferiti incarichi apicali temporanei, della durata di sei mesi non rinnovabili tacitamente”.*

*Con Dgr n. 233/2015, al fine di semplificare l'attività di controllo preventivo in capo alla Giunta regionale degli atti degli enti strumentali in materia di personale, è stato previsto che i Direttori di Area/Dipartimento, a cui fanno riferimento le strutture regionali cui compete la vigilanza sugli enti, aziende ed agenzie regionali, provvedono con proprio atto (decreto) ad autorizzare preventivamente i provvedimenti che saranno adottati dagli enti strumentali in materia di personale, ove non sia previsto un aumento di spesa.*

*Infine, la nota evidenziava che la L.R. n. 53/1993 recante “Disciplina dell'attività di vigilanza e di controllo sugli enti amministrativi regionali” assoggetta gli Enti Parco e l'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario-Veneto Agricoltura al controllo di legittimità e di merito, tra i quali - sotto il profilo della legittimità e del merito - i regolamenti di organizzazione, i regolamenti del personale, le piante organiche e - sotto il profilo della legittimità - “i provvedimenti concernenti lo stato giuridico e il trattamento economico del personale, nonché le assunzioni a qualsiasi titolo di personale”.*

*Con citata nota prot. 176237/2018 è stato sottolineato che “nel corso del 2017 sono stati approvati dalla Giunta regionale n. 3 atti (DGR n. 1255 del 8/8/2017, DGR/CA n. 178 del 12/09/2017 e DGR n. 2178 del 29/12/17), inerenti l'autorizzazione all' Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario per assunzioni a tempo determinato”.*

*A riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere c) e d) relative alla riduzione dei fondi contrattuali a seguito della riduzione della dotazione organica, l'Area Sviluppo Economico rinvia alle ipotesi di accordi sindacali approvati dalla Giunta regionale in sede di controllo atti, ai sensi della L.R.V. n. 53/1993. A tal proposito si evidenzia, tuttavia, che dalle brevi estrapolazioni dei citati verbali riportati nella risposta istruttoria ed in assenza di ulteriori dati a riscontro, che, si ribadisce, non sono stati forniti dalla struttura preposta, non è stato possibile verificare se la riduzione effettuata sia stata conforme o meno al dettato normativo. A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera e) relativa all'applicazione del principio di omnicomprensività, viene riferito che “il principio di omnicomprensività della retribuzione afferisce all'ambito normativo di cui al D.Lgs. n. 165/2001 non applicabile all'Agenzia Veneto Agricoltura in ragione delle disposizioni della Legge Istitutiva con riferimento alla natura giuridica dell'Ente. Si ritiene comunque utile per completezza di informazione precisare che l'Agenzia*

*riconosce ai propri dipendenti esclusivamente i trattamenti economici previsti dalle discipline normative e contrattuali secondo gli atti aziendali”<sup>177</sup>.*

A questo proposito, questa Sezione ribadisce e rinvia a quanto già espresso nella relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l’esercizio finanziario 2016, confermando che, per ciò che concerne il settore dell’impiego pubblico, l’onnicomprendività della retribuzione rappresenta un principio generale, vincolante per tutte le amministrazioni, indipendentemente dalla presenza o meno, nei singoli ordinamenti, di espliciti richiami ad esso.

Il principio di onnicomprensività delle retribuzioni erogate a pubblici dipendenti costituisce corollario di quello di esclusività, sancito dell’articolo 98, comma 1, della Costituzione (cfr. Corte dei Conti Sezione Controllo Regione Abruzzo n. 53/2017/PAR).

Questa Corte, invero, ha ribadito la valenza generale al principio di onnicomprensività, anche in occasione nell’udienza pubblica tenutasi in data 13 luglio 2017.

Permangono, pertanto, le criticità sollevate in precedenza da questa Sezione. Si ribadisce, dunque, la necessità di un costante monitoraggio del rispetto delle norme vincolistiche, da un lato, tramite l’emanazione di direttive annuali, e dall’altro lato, tramite un costante e periodico feedback sull’osservanza delle stesse da parte delle strutture periferiche, allo scopo di non annullarne la portata precettiva.

#### **4.14.1.2 Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV)**

Con nota prot. n. 173074/2018, a riscontro di quanto richiesto con nota istruttoria, l’Area Programmazione e Sviluppo Strategico riporta quanto riferito dall’Area Sanità e Sociale in merito all’Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV).

La citata nota si limita a riferire quanto segue *“L’Area con la citata mail comunica che con Deliberazione della Giunta Regionale n. 2174 del 23 dicembre 2016 -Disposizioni in materia sanitaria connesse alla riforma del sistema sanitario regionale approvata con L.R. 25 ottobre 2016, n. 19” sono state emanate anche disposizioni in materia di personale. In relazione a quanto richiesto nella lettera a), comunica che sono contenute disposizioni sull’osservanza di istituti contrattuali nell’Allegato A “Disposizioni per l’anno 2017 in materia di personale del SSR e finanziamento dei contratti di*

---

<sup>177</sup> Nota prot. n. 176537/2018 dell’Area Sviluppo Economico – Regione del Veneto (pagg. 2-3)

*formazione specialistica" della citata DGR 2174/2016. A pagina 1 di tale allegato, viene indicata, tra le amministrazioni destinatarie delle disposizioni ivi contenute, anche l'Agenzia Regionale per la Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (ARPAV) per le parti ad essa applicabili.", allegando la DGR n. 2174/2017 e relativo Allegato A.*

Questa Sezione ritiene non adeguato il riscontro della Regione del Veneto; non è stata data alcuna risposta alle richieste istruttorie di cui alle lettere da b) ad e) e, pertanto, non è stato possibile un esame delle questioni per cui si chiedeva di relazionare, anche al fine di verificare il superamento o meno delle criticità già contestate.

#### **4.14.1.3 ATER (Aziende Territoriali per L'Edilizia Residenziale)**

Con nota prot. n. 173074/2018, l'Area Programmazione e Sviluppo Strategico trasmetteva prot. n. 164405/2018 dell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio, la quale - a riscontro di quanto richiesto con nota istruttoria - riporta quanto riferito dalla Direzione Infrastrutture, Trasporti e Logistica- U.O. Edilizia in merito alle ATER<sup>178</sup>.

Per quanto di interesse in questa sede, la Direzione Infrastrutture Trasporti e Logistica - U.O. Edilizia preliminarmente evidenzia il contenuto dell'articolo 19 della L.R. 39/2017, il quale prevede che *"Al personale delle ATER, compreso il direttore, si applicano, per quanto compatibili con la natura dell'ente, gli istituti attinenti allo stato giuridico ed economico, nonché previdenziale delle aziende municipalizzate di igiene ambientale e il relativo contratto collettivo nazionale di lavoro"*.

Di seguito, a riscontro delle richieste istruttorie di cui alle lettere a) e b) relative, rispettivamente, all'emanazione di direttive circa l'osservanza degli istituti contrattuali, in particolare sulle progressioni verticali, e agli strumenti di vigilanza e loro periodicità, la nota prot. n. 164405/2018 riporta in elenco una serie di Delibere di Giunta con le quali la Regione ha emanato le direttive da osservare<sup>179</sup>.

<sup>178</sup> L'art. 6, comma 1, della L.R. 39/2017 definisce le ATER quali *"(...) enti pubblici economici strumentali della Regione che operano nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile; hanno sede nel comune capoluogo di ogni provincia e nella Città Metropolitana di Venezia ed operano nel territorio della stessa.*

*2. Le ATER possono associarsi per svolgere attività di supporto alla realizzazione dei fini istituzionali aziendali e per la promozione di iniziative in materia di edilizia residenziale pubblica."*

<sup>179</sup> In particolare viene fatto riferimento alle seguenti deliberazioni: D.G.R. n. 3322 del 21 dicembre 2010; D.G.R. n. 1841 del 08 novembre 2011; D.G.R. n. 183 del 07 febbraio 2012; D.G.R. n. 769 del 02 maggio 2012; D.G.R. n. 2563 del 11 dicembre 2012; D.G.R. n. 907 del 18 giugno 2013; D.G.R. n. 2591 del 30 dicembre 2013; D.G.R. n. 2341 del 16 dicembre 2014; D.G.R. n. 233 del 03 marzo 2015; D.G.R. n. 1862 del 23 dicembre 2015; D.G.R. n. 1944 del 6 dicembre 2016; D.G.R. n. 2097 del 19 dicembre 2017; D.G.R. n. 1393 del 29 agosto 2017; D.G.R. n. 1815 del 07 novembre 2017.

Per quanto riguarda gli strumenti di vigilanza, la predetta Direzione rappresenta che il controllo avviene sulle determinazioni che le Aziende inoltrano con cadenza mensile alla U.O. Edilizia, sulla scorta, altresì, delle direttive impartite, in particolare: nota prot. 541111/2013 a firma del Dirigente della Unità di Progetto Edilizia Abitativa; nota prot. 4373/2015 a firma del Direttore Dipartimento LL.PP. Sicurezza Urbana Polizia Locale e R.A.S.A.; nota prot. 64317/2015 a firma del Direttore del Dipartimento LL.PP. Sicurezza Urbana Polizia Locale e R.A.S.A.; note prot. 106024/2016 e 106066/2016 a firma del Direttore del Dipartimento LL.PP. Sicurezza Urbana Polizia Locale e R.A.S.A.; DGR n. 490 del 19/04/2016 "*Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale - A.T.E.R. del Veneto. Assunzione provvedimenti*"; nota prot. 193357/2016 a firma del Dipartimento LL.PP. Sicurezza Urbana Polizia Locale e R.A.S.A..

Infine, a riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere c), d) ed e), la nota prosegue affermando " (...) *si precisa che al personale delle A.T.E.R. si applicano, come evidenziato nelle premesse, ".... per quanto compatibili con la natura dell'ente, gli istituti attinenti allo stato giuridico ed economico, nonché previdenziale delle aziende municipalizzate di igiene ambientale e il relativo contratto collettivo nazionale di lavoro.*"

#### **4.14.1.4 Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura (AVEPA)**

Con nota prot. n. 176537/2018 del 14 maggio 2018, l'Area Sviluppo Economico - Regione del Veneto riscontra sinteticamente la richiesta istruttoria di questa Sezione in merito ad AVEPA.

In relazione alla lettera a) la citata nota rappresenta che con DGR n. 1841/2011, prorogata con DGR n. 1977/2016 per l'anno 2017, la Giunta regionale ha emanato le direttive per l'osservanza degli istituti contrattuali, mentre, non risultano provvedimenti o indicazioni specifiche per quanto riguarda le progressioni verticali<sup>180</sup>.

Ad integrazione della nota prot. n. 176537/2018, con nota di pari data, prot. n. 176237/2018, la Direzione Agroalimentare riferiva quanto segue: *La Regione del Veneto, a partire dalla DGR n. 1841 del 08/11/2011 e con successivi provvedimenti giuntali, da ultimo la DGR n. 2097 del 19 dicembre 2017 ad oggetto "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011", art. 10. Razionalizzazione e riordino degli Enti strumentali della Regione del Veneto. DGR n. 1841 dell'8*

---

<sup>180</sup> Con prot. n. 176237/2018, la Direzione Agroalimentare riferiva che l'Agenzia non ha disposto progressione verticali nel corso del 2017.

novembre 2011, DGR n. 769 del 2 maggio 2012, DGR n. 2563 dell'11 dicembre 2012, DGR n. 907 del 18 giugno 2013, DGR n. 2591 del 30 dicembre 2013, DGR n. 2341 del 16 dicembre 2014, DGR n. 233 del 3 marzo 2015 e DGR n. 1862 del 23 dicembre 2015 e DGR n. 1944 del 06 dicembre 2016. DGR n. 1815 del 7 novembre 2017. *Determinazioni successive"*, ha emanato e attivato strumenti di vigilanza nei confronti dei propri enti strumentali circa il contenimento della spesa di personale, in relazione alle disposizioni normative nazionali e regionali.

Si fa presente che nel corso del 2017, la deliberazione di riferimento per le autorizzazioni in parola è stata la n. 1944 del 6 dicembre 2016. Tale provvedimento, oltre a deliberare la proroga delle previsioni di cui alla DGR 1841/2011 fino al 31/12/2017 ha modificato le prescrizioni di cui alla lettera a, punto 1, della DGR n. 2563 dell'11 dicembre 2012 più volte prorogata, introducendo la seguente direttiva:

- *sono ammesse esclusivamente assunzioni, sempre nei limiti previsti dalla normativa vigente, prioritariamente tramite mobilità tra Enti strumentali aventi lo stesso contratto collettivo nazionale ed in subordine tramite mobilità ordinaria con altri comparti pubblici ai sensi dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 165/2001. (DGR n. 1944/2016) (...)"*.

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui lettera b) relativa agli strumenti di vigilanza, l'Area Sviluppo Economico asseriva che la vigilanza sull'ente è stata effettuata in applicazione della citata DGR n. 1841/2011 prorogata, per l'anno 2017, con DGRV n. 1944/2016.

Con la nota prot. n. 176237/2018, inoltre, venivano elencate le tipologie di provvedimenti che necessitano di autorizzazione preventiva della Giunta Regionale in materia di personale e veniva riportato l'elenco dei DDR e DGR approvati nell'anno 2017.

Veniva, altresì, evidenziato che l'art. 4 della legge istitutiva n. 31 del 9 novembre 2001, determina le competenze della Giunta regionale ed in particolare per quanto in questa sede di interesse: *"a) definisce gli indirizzi in materia di organizzazione e di dotazione organica dell' Agenzia; b) approva gli atti di cui all'articolo 6, comma 1, lettere b) e c), entro il termine di trenta giorni dalla loro ricezione, decorso il quale gli atti si intendono approvati; c) presenta al Consiglio regionale, ai sensi dell'articolo 49 della legge regionale 9 febbraio 2001, n. 5, il bilancio di esercizio dell' Agenzia unitamente a una relazione sul raggiungimento degli obiettivi di cui ai programmi aziendali.*

A riscontro dell'istanza istruttoria [lettere c), d) ed e)] le citate note hanno riportato che, nell'anno 2017, non è avvenuta nessun riduzione di dotazione organica, né relativamente al personale comparto né a quello dirigente, con la conseguenza che non è stata attuata nessuna riduzione proporzionale dei fondi contrattuali; vengono confermati, altresì, l'applicazione e il rispetto del principio di onnicomprensività da parte di AVEPA.

#### 4.14.1.5 Consorzi di bonifica

Con nota prot. n. 173074/2018, l'Area Programmazione e Sviluppo Strategico ha trasmesso prot. n. 164405/2018 dell'Area Tutela e Sviluppo del Territorio, la quale - a riscontro di quanto richiesto con nota istruttoria in merito ai Consorzi di bonifica - riporta quanto riferito dalla Direzione Difesa del Suolo - U.O. Bonifica e Irrigazione, con la precisazione che i Consorzi di Bonifica non rientrano nel perimetro del bilancio consolidato regionale anno 2017.

La Direzione Difesa del Suolo - U.O. Bonifica e Irrigazione evidenzia che *“i contratti collettivi nazionali stipulati dall'organizzazione sindacale di categoria (SNEBI), che disciplinano i rapporti di lavoro dei dipendenti dei Consorzi di bonifica, sono del tutto differenti dal contratto collettivo nazionale per i dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche di cui al D.Lgs. n. 165/2001; in particolare, quelli vigenti sono:*

- CCNL 29 marzo 2006 relativo ai dirigenti dei Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario, come modificato da ACNL 3 febbraio 2011;
- CCNL 24 luglio 2017 relativo ai dipendenti (quadri, impiegati, operai fissi e avventizi) dei Consorzi di bonifica e di miglioramento fondiario; inoltre, in base a quanto previsto dall'art. 147 del medesimo CCNL sono stati stipulati Accordi Integrativi Aziendali.”

*In proposito, si deve osservare che il D.Lgs. n. 150/2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni - precedentemente definite dal D.Lgs. n. 165/2001 - non è riferibile ai rapporti di lavoro dei dipendenti dei Consorzi di bonifica in quanto Enti pubblici economici.”*

A riscontro della richiesta istruttoria di cui al punto b) relativa agli strumenti di vigilanza e loro periodicità, la nota prosegue precisando che *“Sull'argomento si deve evidenziare che, relativamente all'applicazione di alcune disposizioni previste dal D.L. n. 78/2010, la Giunta regionale è intervenuta con la deliberazione 8 novembre 2011, n. 1841, più volte prorogata (ultimamente con la DGR n. 2097/2017), alla quale è stata data applicazione con la nota del Segretario Generale della Programmazione 15 novembre 2011, prot. n. 534540<sup>181</sup>.*

---

<sup>181</sup> La nota prosegue *“In proposito, la competente Segreteria regionale per l'Ambiente, con la nota 29 ottobre 2013, prot. n. 466478, ha chiarito che “con riferimento alle deliberazioni della Giunta regionale n. 1841/2011 e n. 769/2012, la scrivente Segreteria ha già fornito istruzioni operative con nota in data 21 dicembre 2011, prot. n. 593427 e con nota del 18 giugno 2012, prot. n. 281373, chiarendo che:*

- *il regime autorizzatorio per le modifiche in aumento delle dotazioni organiche, per le assunzioni a tempo determinato e indeterminato, l'individuazione e l'assegnazione di posizioni organizzative, alte professionalità, incarichi di responsabilità e ogni atto concernente la contrattazione collettiva dei singoli Enti, l'assegnazione di incarichi dirigenziali e di collaborazione e di consulenza, attengono agli atti aventi carattere di straordinarietà, che derogano da altri provvedimenti consortili regolarmente approvati ai sensi delle normative vigenti o comunque adottati in difformità degli stessi;*

A riscontro delle richieste istruttorie di cui alle lettere c) e d) non viene fornito alcun dato in quanto “ (...) le informazioni sugli organici e sulle spese effettuate saranno disponibili solo una volta approvati i Conti Consuntivi e le Relazioni sull'attività 2017 che in base alla legge regionale n. 53/1993 devono essere inviate alle Strutture competenti della Giunta regionale entro il 30 giugno di ogni anno.”

Per quanto riguarda l'applicazione e l'osservanza del principio di omnicomprensività [lettera e) dell'istanza istruttoria], la citata nota prot. n. 164405/2018 prosegue evidenziando che, “(....) oltre a richiamare quanto sopra illustrato sui contratti collettivi vigenti nei Consorzi di bonifica, si specifica che le retribuzioni omnicomprensive dei contratti collettivi nazionali dei dirigenti e dipendenti dei Consorzi di bonifica sono così composte:

- Stipendio base;
- aumenti periodici di anzianità (8 per i dirigenti e 6 per i dipendenti);
- indennità di funzione per dirigenti e quadri;
- quota legata alla produttività in base alla contrattazione integrativa aziendale”.

#### **4.14.1.6 ESU di Padova, ESU di Venezia, ESU di Verona – Aziende regionali per il diritto allo studio universitario**

Con nota prot. n. 173074/2018, la Direzione Enti Locali e Servizi Elettorali, afferente all'Area Programmazione e Sviluppo Strategico, ha dato riscontro alla richiesta istruttoria di questa Sezione in merito all'ESU di Padova, di Venezia e di Verona, riportando quanto espresso dalla Direzione Formazione e Istruzione, alla quale sono attribuiti i compiti di controllo e di vigilanza.

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera a) relativa all'emanazione di direttive circa l'osservanza degli istituti contrattuali ed in particolare sulle progressioni verticali la citata nota riporta che la Direzione Formazione e Istruzione non ha emanato direttive circa l'osservanza degli istituti contrattuali ed in particolare sulle progressioni verticali.

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera b) relativa agli strumenti di vigilanza e loro periodicità, la nota prosegue affermando che “La Direzione Formazione e Istruzione ha

---

- qualora sussistano le condizioni per richiedere l'autorizzazione della Giunta regionale per far fronte a particolari attività quali, ad esempio, quelle legate a eventi di carattere eccezionale, le richieste possono venir formulate in forma cumulativa, consentendo così tempestività ed economia negli atti amministrativi;

- l'assunzione di personale avventizio per far fronte alle attività ordinarie, a carattere stagionale, dell'Ente di bonifica, a cui viene fatto frequente e preciso riferimento nelle relazioni sull'attività consortile, non ricade nelle fattispecie che necessitano dell'autorizzazione regionale. Pari considerazioni valgono anche per gli incarichi relativi alla progettazione, direzione lavori e collaudi di opere pubbliche affidate in concessione ”.

*dato attuazione alle Deliberazioni di Giunta regionale che si sono succedute nel tempo (n. 1841/2011, n. 769/2012, n. 2563/2012, n. 907/2013, n. 2591/2013, n. 2341/2014, n. 233/2015, n. 1862/2015, n. 1944/2016 e n. 2097/2017) con le quali è stabilito che i provvedimenti in materia di personale, adottati dagli Enti strumentali, debbano essere preventivamente autorizzati. A fronte delle richieste avanzate dagli ESU in tema di personale è rilasciata autorizzazione regionale dalla Direzione Formazione e Istruzione nel rispetto della normativa vigente."*

A riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere c) e d) relative all'avvenuta riduzione proporzionale dei fondi contrattuali conseguente alla riduzione della dotazione organica, l'ESU di Verona, l'ESU di Venezia e l'ESU di Padova hanno dichiarato di non aver ridotto la dotazione organica relativamente al personale dirigente e pertanto di non avere ridotto proporzionalmente i fondi contrattuali; relativamente al personale del comparto, l'ESU di Verona ha dichiarato di non avere ridotto la dotazione organica relativamente al personale di comparto, mentre l'ESU di Venezia e l'ESU di Padova hanno ridotto l'organico, rispettivamente, di n. 3 unità e n. 7 unità nel corso del 2017, ma non hanno provveduto a ridurre proporzionalmente i fondi contrattuali. La mancata riduzione viene motivata facendo riferimento all'art. 23 comma 2, del D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 che ha abrogato l'art. 1, comma 236, della L. 28 dicembre 2015, n. 208.

Nulla viene riferito in proposito dalla struttura preposta all'indirizzo, coordinamento e controllo sugli enti in oggetto in ordine alle comunicazioni effettuate dagli stessi sopra riportate, né in relazione alla rispondenza delle informative fornite rispetto al conseguimento degli obiettivi prefissati.

Infine, l'ESU di Verona, l'ESU di Venezia e l'ESU di Padova hanno dichiarato di avere applicato e osservato il principio di onnicomprensività della retribuzione di cui al D.Lgs. n. 165/2001 e di non avere corrisposto, pertanto, somme non derivanti da applicazioni contrattuali al personale dirigente e al personale del comparto.

#### **4.14.1.7 Ente Parco Naturale del Fiume Sile**

Con nota prot. n. 176537/2018, l'Area Sviluppo Economico – Regione del Veneto, a riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere a) e b) relative rispettivamente all'emanazione di direttive circa l'osservanza degli istituti contrattuali, in particolare sulle progressioni verticali e agli strumenti di vigilanza e loro periodicità, rinvia a quanto esposto per AVISP e riportato da questa Sezione al precedente sottoparagrafo 1.15.1.1.

A riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere c), d) ed e), la citata nota riferisce che, nell'anno 2017, non è avvenuta nessuna riduzione di dotazione organica, né relativamente al personale del comparto né al personale dirigente; di conseguenza non è stata attuata nessuna riduzione proporzionale dei fondi contrattuali. Vengono confermati sia applicazione sia il rispetto del principio di onnicomprensività da parte dell'Ente Parco Naturale del Sile.

#### **4.14.1.8 Ente Parco Naturale Regionale dei Colli Euganei**

Con nota prot. n. 176537/2018, a riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera a) relativa all'emanazione di *“direttive circa l'osservanza degli istituti contrattuali ed in particolare sulle progressioni verticali”*, l'Area Sviluppo Economico - Regione del Veneto evidenzia che la Regione ha emanato direttive sull'osservanza degli istituti contrattuali e sulle progressioni verticali con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1841/2011, prorogata con DGRV 1944/2016 per l'anno 2017.

A riscontro dell'istanza di cui alla lettera b) relativa agli *“strumenti di vigilanza sull'effettiva osservanza degli stessi e quale periodicità hanno assunto”* espressamente riporta *“Ogni eventuale atto in materia di trattamento economico - giuridico del personale degli enti strumentali è soggetto ad autorizzazione preventiva ai sensi della DGRV n. 1841/2011 e successive proroghe; Inoltre sussiste anche certificazione del Collegio dei Revisori e controlli di legittimità e merito ai sensi della LR 53/93”*.

A riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere c), d) ed e), le citate note riportano che, nell'anno 2017, non è avvenuta nessun riduzione di dotazione organica, né relativamente al personale comparto né a quello dirigente, con la conseguenza che non è stata attuata nessuna riduzione proporzionale dei fondi contrattuali; vengono, altresì, confermati l'applicazione e il rispetto del principio di onnicomprensività da parte dell'Ente Parco Naturale Regionale dei Colli Euganei.

#### **4.14.1.9 Ente Parco Regionale Delta del Po**

Con nota prot. n. 176537/2018, l'Area Sviluppo Economico - a riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere a) e b) relative rispettivamente all'emanazione di direttive circa l'osservanza degli istituti contrattuali, in particolare sulle progressioni verticali e agli

strumenti di vigilanza e loro periodicità - rinvia a quanto esposto per AVISP e riportato da questa Sezione al precedente sottoparagrafo 1.15.1.1 .

A riscontro delle istanze istruttorie di cui alle lettere c), d) ed e), la citata nota riferisce che, nell'anno 2017, non è avvenuta nessun riduzione di dotazione organica, né relativamente al personale comparto né al personale dirigente, di conseguenza non è stata attuata nessuna riduzione proporzionale dei fondi contrattuali; vengono confermati, altresì, l'applicazione e il rispetto del principio di onnicomprensività da parte dell'Ente Parco Regionale Delta del Po.

#### **4.14.1.10 Istituto Regionale per le Ville Venete (IRVV)**

Con nota prot. n. 173074/2018, la Direzione Enti Locali e Servizi Elettorali - afferente all'Area Programmazione e Sviluppo Strategico - ha dato riscontro alla richiesta istruttoria di questa Sezione in merito all'Istituto Regionale per le Ville Venete (IRVV), riportando quanto riferito dalla Direzione Beni Attività Culturali e Sport.

In relazione alla lettera a), la nota evidenzia che la Direzione Beni Attività Culturali e Sport non ha emanato alcuna direttiva per l'ente strumentale sull'osservanza degli istituti contrattuali ed in particolare sulle progressioni verticali.

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera b) relativa agli strumenti di vigilanza e loro periodicità, la citata nota prosegue *“la Giunta regionale approva la dotazione organica dell'ente. L'utilizzo dei fondi contrattuali è sottoposto al controllo del Collegio dei Revisori dei conti dell'ente e dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV) istituito dalla Regione e che opera per la Regione e per gli enti strumentali.*

*La Giunta regionale inoltre attua, con l'adozione della DGR 1841 dell'8.11.2011, un controllo preventivo in materia di personale in un'ottica di contenimento della spesa, stabilendo nello specifico che i provvedimenti adottati dagli enti strumentali siano preventivamente autorizzati dalla stessa Giunta regionale qualora riguardino modifiche in aumento di dotazioni organiche, assunzioni a tempo determinato e indeterminato o a qualsiasi titolo, individuazione ed assegnazione di posizioni organizzative, alte professionalità, incarichi di responsabilità e ogni atto concernente la contrattazione integrativa dei singoli enti, assegnazione di incarichi dirigenziali e di collaborazione e consulenze motivate da carenze di organico. Per l'anno 2017 il controllo preventivo è stato esercitato su un provvedimento.*

*Sono inoltre sottoposti a controllo successivo, sotto il profilo della legittimità, i provvedimenti concernenti lo stato giuridico e il trattamento economico del personale nonché le assunzioni a*

*qualsiasi titolo di personale. Per l'anno 2017 l'attività di controllo successivo è stata esercitata su n. 9 provvedimenti."*

In relazione alla decurtazione dei fondi contrattuali per dirigenza e comparto proporzionalmente alla riduzione della dotazione organica, la Direzione regionale dichiara che l'IRVV ha provveduto rispettivamente alla predetta riduzione con provvedimenti del Direttore n. 205/2017 e n. 55/2018 aventi ad oggetto la costituzione definitiva dei fondi.

A riscontro dell'istanza di cui alla lettera e) viene, infine, confermata l'applicazione del principio di omnicomprensività della retribuzione di cui al D.Lgs. n. 165/2001 e, la conseguente mancata corresponsione al personale dirigente e al personale del comparto di somme non derivanti da applicazioni contrattuali.

#### **4.14.1.11 Veneto Lavoro**

Con nota prot. n. 173074/2018, la Direzione Enti Locali e Servizi Elettorali - afferente all'Area Programmazione e Sviluppo Strategico - ha dato riscontro alla richiesta istruttoria di questa Sezione in merito a Veneto Lavoro, riportando quanto riferito dall'Area Capitale Umano, Cultura e Programmazione Comunitaria.

A riscontro della lettera a) la citata nota riporta che *"la Regione Veneto non ha emanato alcuna direttiva a Veneto Lavoro in merito all'osservanza degli istituti contrattuali ed in particolare sulle progressioni verticali"*, puntualizzando, tuttavia, che per la razionalizzazione e il riordino degli enti strumentali sono state emanate la DGR n. 2097 del 19 dicembre 2017 e la DGR n. 1944 del 06 dicembre 2016.

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera b) relativa agli strumenti di vigilanza e loro periodicità, la citata nota rappresenta *"(...) sono l'autorizzazione preventiva della Giunta della Regione del Veneto in materia di personale oltre a un controllo di compatibilità dei costi dell'organo dei revisori dei conti"*.

A riscontro dell'istanza istruttoria di cui alla lettera c), l'Area Capitale Umano Cultura e Programmazione Comunitaria evidenzia che *"nel 2016 Veneto Lavoro è stato autorizzato con la D.G.R. n. 947 del 22/06/2016 ad una modifica del regolamento di organizzazione e della dotazione organica. Il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente per l'anno 2017 è stato costituito e destinato nel rispetto del vigente quadro normativo delineato dall'art. 23, comma 2 del D.Lgs. n. 75 del 25/05/2017 e l'O.I.V. ha espresso parere favorevole rispetto al piano della performance (si allega decreto direttoriale n. 263 del 29/12/2017 di*

*costituzione e destinazione fondo personale dirigente)”; per quanto riguarda il personale comparto “nel 2016 Veneto Lavoro è stato autorizzato con la D.G.R. n. 947 del 22/06/2016 ad una modifica del regolamento di organizzazione e della dotazione organica. Il fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente per l'anno 2017 è stato costituito e destinato nel rispetto del vigente quadro normativo delineato dall' 23, comma 2 del D.Lgs. n. 75 del 25/05/2017 ed il collegio dei revisori ha espresso un parere di compatibilità dei costi (si allega decreto direttoriale n. 149 del 31/07/2017 di costituzione del fondo risorse decentrate del personale non dirigente e decreto direttoriale n. 262 del 21/12/2017 di destinazione del fondo delle risorse decentrate del personale non dirigente”.*

A riscontro dell’istanza di cui alla lettera e) viene, infine, confermata l’applicazione del principio di omnicomprensività della retribuzione di cui al D.Lgs. n. 165/2001 e la conseguente mancata corresponsione al personale dirigente e al personale del comparto di somme non derivanti da applicazioni contrattuali.

#### **4.15 Controdeduzioni della Regione del Veneto**

A seguito di nota prot. n. 5961 del 21 giugno 2018, con la quale questa Sezione procedeva, ai fini del successivo contraddittorio, alla trasmissione della bozza di “*Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul Rendiconto generale della Regione del Veneto per l’esercizio finanziario 2017*”, la Regione Veneto ha inviato – in allegato alla nota della Segreteria Generale della Programmazione prot. n. 242083 del 26 giugno 2018 (acquisita a protocollo di questa Corte n. 6017 del 26 giugno 2018) – la nota prot. n. 240705 del 25 giugno 2018 dell’Area Programmazione e Sviluppo Strategico, contenente le proprie controdeduzioni, tra l’altro, in merito alla “*Spesa del Personale*”.

La Regione ha rappresentato quanto segue: “ (...) *in merito alla spesa del personale (Par. 1.14.1, pag. 77) e alle richieste istruttorie riferite agli Enti regionali, la Corte dei Conti lamenta la mancanza di una rielaborazione, di una analisi descrittiva e/o di una razionalizzazione del dato.*

*A tale proposito si ricorda che i dati inviati sono frutto di una analisi delle strutture vigilanti, afferenti a diverse Aree regionali e rispondenti a discipline specifiche per materie disomogenee.*

*Il nuovo sistema organizzativo, alla luce delle competenze attribuite alla Direzione Partecipazioni Societarie e Enti regionali, mira a porre in essere, per tutti gli enti e le società regionali, una Struttura Regionale unitaria che, unitamente alle singole Strutture deputate alla vigilanza, garantisca una visione organica e complessiva. La finalità della istituzione della nuova struttura è stata proprio*

quella di garantire una "governance unitaria" sui propri enti strumentali, così da migliorare gli aspetti di criticità evidenziati."

## 4.16 Considerazioni conclusive

L'analisi relativa alla spesa per il personale ha avuto ad oggetto la dinamica e l'andamento dei flussi finanziari concernenti il personale del Consiglio e della Giunta della Regione del Veneto e la verifica del rispetto delle disposizioni vincolistiche in materia, in vigore nel 2017. Dalle verifiche effettuate, e preso atto di quanto espresso dalla Regione del Veneto con note istruttorie acquisite agli atti di questa Sezione, è stata accertata l'osservanza dei diversi e molteplici vincoli di finanza pubblica in materia di personale previsti per legge.

Conclusivamente viene riscontrato un miglioramento delle risultanze complessive e specifiche in materia di personale, così come riportato in dettaglio nei paragrafi di trattazione, ai quali si rinvia integralmente.

Tuttavia, al fine di fornire un quadro di sintesi delle risultanze dell'analisi effettuata dalla Sezione, si mette in evidenza, in particolare, quanto segue:

- 1) si riscontra il contenimento della spesa del personale nel rispetto dell'art. 1 comma 557-  
quater della L. 296/2006;
- 2) si rileva un decremento della spesa del personale rispetto agli esercizi precedenti;
- 3) si rileva la diminuzione della spesa del personale della Giunta regionale e del Consiglio  
rispetto all'esercizio precedente;
- 4) si accerta il miglioramento della percentuale relativa al rapporto tra spesa di personale  
e spesa corrente totale e quello tra spesa di personale e spesa corrente, al netto della spesa  
sanitaria;
- 5) si nota un miglioramento sui tempi di adozione del piano triennale di razionalizzazione  
e riqualificazione delle spese 2017-2019).

In relazione alla politica del personale degli enti strumentali, preso atto delle note istruttorie e delle controdeduzioni della Regione del Veneto (riportate al paragrafo che precede), si evidenzia un quadro sostanzialmente invariato rispetto a quanto rappresentato dall'Ente in occasione delle precedenti parifiche, nonostante la costituzione della Direzione "*Partecipazioni Societarie ed Enti Regionali*"<sup>182</sup>, alla quale sono stati affidati, ai sensi della

<sup>182</sup> Avvenuta con DGR n. 192 del 20 febbraio 2018. Trattasi di struttura "permanente" nata dalla trasformazione della Struttura di Progetto "temporanea" "*Piano Straordinario Valorizzazione Partecipazioni Societarie*" la predetta Direzione è stata collocata nell'Area Risorse Strumentali in quanto quest'ultima è investita di competenze in materia di bilancio, le quali

normativa vigente, ma solo a far data dal 2018, i compiti di controllo, vigilanza e governo sugli enti regionali (ruolo da esercitarsi anche mediante il supporto e con i poteri di coordinamento delle strutture regionali competenti per materia di afferenza) ed il successivo conferimento di incarico dirigenziale che ne ha reso effettiva l'operatività.

Detta costituzione rappresenta un primo passo verso l'indispensabile riconduzione ad unità della funzione direttiva e di controllo, al fine di poter raggiungere l'obiettivo di efficace e razionale controllo sulla spesa pubblica e di efficientamento dell'azione amministrativa, la quale, in ultima analisi, impatta con il consolidamento dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione Europea.

Permangono, tuttavia, le medesime criticità già evidenziate in precedenza con relazione di accompagnamento alla decisione di parifica sul rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2016.

In particolare, si ribadisce anche per l'anno 2017, una generale carenza nell'esercizio della *governance* da parte della Regione sugli enti strumentali, che si concretizza per quanto riguarda la materia del personale nell'assenza di una verifica sulle dinamiche vincolistiche correlate al rispetto degli istituti contrattuali e normativi applicabili (indipendentemente da casi specifici di non applicabilità di determinati istituti normativi/contrattuali).

Ne consegue una mancanza di trasparenza e una difficoltosa raffrontabilità dei dati, resa maggiormente gravosa dall'eterogeneità degli enti strumentali considerati.

Le risultanze istruttorie confermano, infatti, la non omogeneità sia degli enti strumentali ma soprattutto dei soggetti deputati alla vigilanza ed al controllo degli stessi. Le direttive, anche laddove emanate, inoltre, non sono state seguite da un effettivo monitoraggio e/o verifica della loro attuazione concreta. La Regione si è limitata a prevedere un controllo preventivo incidente sull'efficacia di alcune tipologie di provvedimenti degli enti strumentali, senza tuttavia esercitare un monitoraggio successivo.

Si auspica che la nuova Direzione creata appositamente con ruolo di coordinamento, controllo, vigilanza e governo sugli enti regionali, possa rendersi operativa nell'immediatezza, in modo da superare le criticità riscontrate (riconosciute, del resto, anche dalla Regione in sede di controdeduzioni) e sopperire alle carenze informative

---

costituiscono sia il presupposto sia lo strumento di conoscenza fondamentale per l'efficace governo degli enti regionali, non solo sul piano strettamente finanziario ma anche funzionale per le sinergie di scala.

(adempimento che l'attuale struttura regionale interessata in sede istruttoria non è stata in grado di assicurare).

A tal proposito si auspica, infine, che la nuova struttura venga dotata di risorse umane e strumentali idonee, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il profilo qualitativo, per poter far fronte alle numerose attività di gestione della governance degli enti regionali.

## 5 IL CONTO DEL TESORIERE

### 5.1 Obbligo di rendicontazione del Tesoriere ed armonizzazione contabile

Nell'ambito della procedura di parifica del Rendiconto regionale disciplinato dal D.L. n. 174/2012, particolare rilevanza assumono la verifica delle risultanze della gestione di cassa dell'esercizio finanziario e la conciliazione tra le risultanze del Conto del Tesoriere e quelle del Rendiconto generale<sup>183</sup>.

La gestione del bilancio da parte del Tesoriere è disciplinata dal D.Lgs. n. 118/2011. In particolare, l'art. 10 comma 4-bis dispone che il rendiconto del Tesoriere debba essere redatto sullo schema di cui all'allegato n. 17 ed il punto 11.11 del principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria, disciplina dettagliatamente il rendiconto del Tesoriere, specificando che esso ha *"lo scopo di rendicontare la gestione di cassa evidenziando quindi, distinti per residuo e competenza, gli incassi e i pagamenti registrati dal tesoriere"*. A tale scopo, il conto deve esporre *"solo i totali dei titoli e delle missioni, e non anche il totale generale delle entrate e delle uscite in quanto il conto del tesoriere non ha l'obiettivo di evidenziare l'equilibrio della gestione di competenza"*.

Pertanto, secondo il menzionato principio, essendo la conciliazione tra le risultanze del Rendiconto generale e quelle del rendiconto del Tesoriere effettuata esclusivamente con riferimento al totale dei titoli e delle missioni e non con riguardo al totale generale delle entrate e delle uscite, non sono compresi gli stanziamenti relativi al fondo pluriennale vincolato e l'utilizzo del risultato di amministrazione o del disavanzo, sui quali non sono imputati ovviamente gli ordinativi di riscossione e/o di pagamento.

Quanto alla normativa applicabile in materia di tesoreria, si evidenzia che l'art. 1, comma 395 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha prorogato sino al 31 dicembre 2017<sup>184</sup> l'utilizzo del regime di Tesoreria Unica, ripristinato dall'art. 35, comma 8, del D.L. n. 1/2012,

<sup>183</sup> Al proposito si evidenzia che la Sezione delle Autonomie, nelle Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle Regioni di cui all'art. 1, comma 5, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213, con delibera n. 9/2013, ha stabilito, tra l'altro, quanto segue: *"le Sezioni regionali possono, anche mediante le intese sopra accennate, verificare la concordanza dei dati risultanti dal rendiconto, sia per l'entrata che per la spesa, con quelli presenti nelle scritture del Servizio di ragioneria di ogni Regione (o struttura equivalente), nonché con le registrazioni dei flussi di cassa effettuate dal Tesoriere regionale, riversate nel sistema SIOPE, ferma restando la possibilità di attivare ulteriori riscontri sulle scritture contabili del medesimo Tesoriere. Al di là della valutazione della coerenza del rendiconto con gli strumenti della programmazione finanziaria, la riconciliazione con le scritture contabili del Tesoriere/Servizio di ragioneria sarà essenziale ai fini della verifica di eventuali scostamenti di cassa, nonché di possibili disallineamenti nelle scritture contabili, così da evidenziare anomalie nel conto del bilancio e in quello del patrimonio"*.

<sup>184</sup> Tale termine è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2018 dall'art. 1, comma 877 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di stabilità 2018).

convertito con modificazioni dalla L. n. 27/2012, che aveva previsto la sospensione (a decorrere dal 24 gennaio 2012 e fino al 31 dicembre 2014), del regime di Tesoreria Unica Mista, di cui all'articolo 7 del D.Lgs. n. 279/1997 ed il ripristino del sistema di Tesoreria Unica.

Ai sensi dell'art. 69, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011, il servizio di tesoreria delle regioni è affidato, per mezzo di apposita convenzione, ad imprese autorizzate all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi del D.Lgs. n. 385/1993, e successive modificazioni. Per la Regione del Veneto, nell'esercizio 2017, il servizio di tesoreria è stato svolto da UNICREDIT S.p.A. (giusto contratto Rep. n. 7124 del 12 dicembre 2013, registrato il 17 dicembre 2013 al n. 1503).

## 5.2 Il Conto del Tesoriere della Regione del Veneto

L'art. 52 della L.R. n. 39/2011, al comma 2, prevede che *“Entro i tre mesi successivi dalla chiusura dell'esercizio il tesoriere regionale deve rendere il conto della gestione del servizio svolto contenente tutti gli elementi necessari per il riscontro sistematico dei movimenti di cassa, nonché dei depositi in titoli e valori sia cauzionali che di proprietà della Regione”*.

Le risultanze contabili del fondo di cassa al 31 dicembre 2017 sintetizzate nel “Quadro riassuntivo della gestione di cassa 2017” reso dal Tesoriere regionale ed allegato al Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017, approvato con DGR n. 8/DDD del 30 aprile 2018, sono riportate nella tabella che segue:

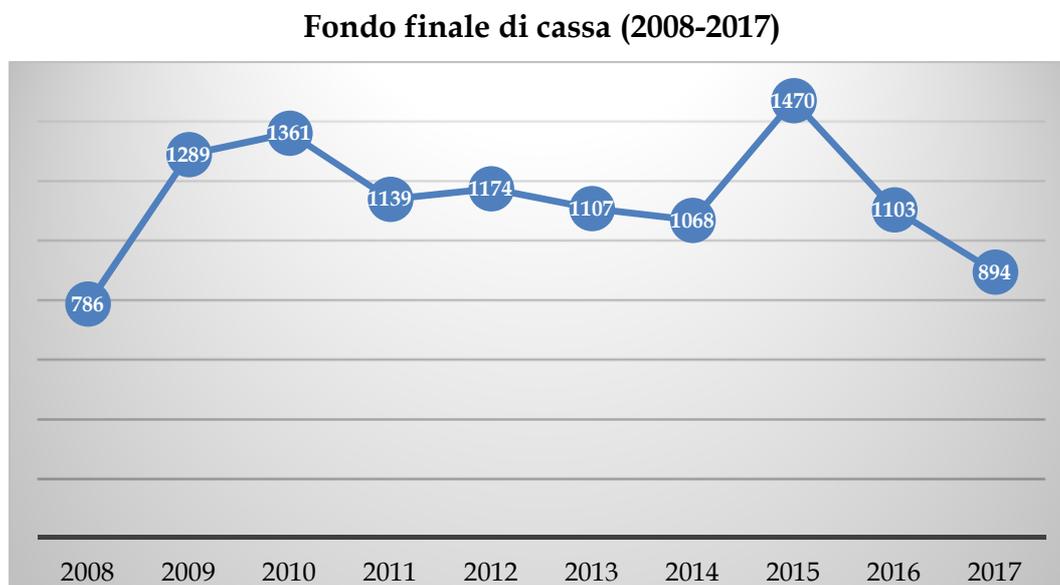
**Tabella 1 - Conto del Tesoriere (in euro)**

	CONTO		TOTALE
	RESIDUI	COMPETENZA	
FONDO DI CASSA AL 1° GENNAIO 2017			<b>1.103.193.053,97</b>
RISCOSSIONI	3.362.559.988,65	11.757.734.742,97	<b>15.120.294.731,62</b>
PAGAMENTI	4.190.536.298,56	11.138.435.292,87	<b>15.328.971.591,43</b>
<b>FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2017</b>			<b>894.516.194,16</b>

Fonte: Conto del Tesoriere al 31 dicembre 2017 su dati desunti dal DDL es. 2017 della Regione del Veneto

Il fondo di cassa al 31 dicembre 2017, pari ad euro 894.516.194,16, evidenzia quindi un decremento di euro 208.676.859,81 (-18,9%) rispetto al fondo di cassa rilevato alla chiusura del precedente esercizio 2016.

Il grafico seguente mostra l'evoluzione del fondo finale di cassa regionale nell'ultimo decennio:



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati della Regione del Veneto (in euro)

### 5.3 Verifiche della Sezione regionale di controllo sul Conto del Tesoriere

A seguito di espressa richiesta da parte della Sezione di Controllo, la Regione del Veneto, con nota prot. n. 179061 del 15 maggio 2018, acquisita al prot. della Cdc n. 5208 del 16 maggio 2018, ha trasmesso i documenti di seguito elencati, riferiti alla gestione dell'esercizio 2017 da parte del Tesoriere regionale:

- Conto del Tesoriere
- Verbale di consegna conto del Tesoriere/Cassiere
- Verbale - Rendiconto di gestione
- Quadro riassuntivo della Gestione di Cassa
- Quadro illustrativo della concordanza tra il conto di tesoreria e la contabilità speciale di T.U.
- Tabelle di svolgimento capitoli
- Bollettario delle riscossioni
- Bollettario di quietanzamento dei mandati pagati
- E/C Titoli azionari al 31/12/2017
- Prospetto relativo ai Depositi cauzionali - esercizio 2017.

Di seguito sono illustrati gli esiti dell'analisi svolta nell'ambito dei controlli effettuati sulla documentazione sopra elencata al fine di accertare l'attendibilità del Rendiconto regionale per l'esercizio 2017.

In primo luogo, è stato verificato che il Conto del Tesoriere sia stato predisposto secondo lo schema di cui all'allegato n. 17 del D.Lgs. n. 118/2011, così come previsto dall'art. 10, comma 4-bis, del medesimo decreto.

In merito all'osservanza del termine da parte del Tesoriere per la presentazione del conto della gestione del servizio svolto, dai documenti forniti dalla Regione, si evince che il termine fissato dall'art. 52 della L.R. n. 39/2001 al 31 marzo dell'anno successivo a quello cui la gestione si riferisce, non è stato rispettato. Infatti, il verbale di consegna del Conto del Tesoriere (completo dei relativi allegati<sup>185</sup>) risulta firmato digitalmente in data 23 aprile 2018, quindi oltre il termine stabilito dalla normativa regionale. Inoltre, si evidenzia che il "Bollettario delle riscossioni" ed il "Bollettario di quietanzamento dei mandati pagati", che costituiscono allegati al Verbale di consegna del Conto del Tesoriere, risultano datati 18 aprile 2018.

La mancata osservanza del termine di cui all'art. 52 è reso evidente anche dalla registrazione, nel "Bollettario delle riscossioni", di dieci reversali di incasso in data 12 aprile 2018 (nn. 15486 - 16150 - 16151 - 16152 - 16153 - 16155 - 16156 - 16157 - 52432 e 42433, per un totale di euro 2.088.365.248,63), a cui corrispondono altrettanti mandati di pagamento registrati, in pari data e di pari importo, nel "Bollettario di quietanzamento dei mandati pagati". Da una verifica effettuata mediante la consultazione del programma di contabilità regionale Nu.S.I.Co. si è potuto accertare che si tratta di operazioni di giroconto finalizzate alla regolarizzazione contabile delle risorse già erogate a titolo di anticipazione per il finanziamento della spesa sanitaria.

Inoltre, sempre in data 12 aprile 2018, risultano registrate nel "Bollettario di quietanzamento dei mandati pagati", operazioni di regolarizzazione "provvisori" riferite ai mandati nn. 36379 - 36380-36381 - 36382 - 36383 - 36416 - 36417 - 36418 - 36419 - 36420 - 36421 - 36422 - 36423 - 36424-36425 - 36426 - 36427 - 36459 - 36460 - 36461 - 36462 - 36463 - 36464 - 36465

---

<sup>185</sup> I documenti allegati al Verbale di consegna del conto del Tesoriere sono i seguenti: Verbale verifica di cassa, Conto del Tesoriere/Conto consuntivo, Tabelle di svolgimento, Bollettario delle riscossioni e Bollettario di quietanzamento dei mandati pagati.

- 36466 - 36467-36501 - 36502 - 36503 - 36504 - 36505 - 36506 - 36507 -36541 - 36542 - 36543  
 - 36544 - 36545-36546 - 36547 - 36548 - 36549 - 36550 - 36551 per un totale di € 168.215,90.

### 5.3.1 Verifica della concordanza con le scritture contabili della Regione e la Tesoreria

In merito alla concordanza delle risultanze della gestione di cassa del conto del Tesoriere con le scritture contabili della Regione, nella Relazione sulla gestione allegata al Rendiconto Generale per l'esercizio finanziario 2017 di cui alla DGR n. 8/DDL del 30 aprile 2018, è data attestazione della verificata corrispondenza del totale degli Ordini di riscossione (reversali di incasso) e degli Ordinativi di pagamento (mandati) emessi dall'Ente con le scritture registrate dal Tesoriere.

La Sezione ha accertato, inoltre, la corrispondenza del saldo finale di cassa dell'esercizio 2016 con il saldo iniziale di cassa dell'esercizio 2017 ed ha verificato che il totale dei pagamenti e delle riscossioni, in conto competenza ed in conto residui, risultanti dal quadro riassuntivo della gestione di cassa del Tesoriere, coincidono con le risultanze contabili riportate nella proposta del Rendiconto Generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2017.

Come evidenziato nella tabella che segue, il fondo di cassa al 31 dicembre 2017, pari ad euro 894.516.194,16, è stato determinato sommando al fondo di cassa al 1° gennaio 2017, pari ad euro 1.103.193.053,97, l'ammontare complessivo delle riscossioni per euro 15.120.294.731,62 e sottraendo l'ammontare complessivo dei pagamenti per euro 15.328.971.591,43:

**Tabella 2 - Fondo di cassa (in euro)**

<b>FONDO DI CASSA INIZIALE</b>	<b>1.103.193.053,97</b>
RISCOSSIONI	15.120.294.731,62
PAGAMENTI	15.328.971.591,43
<b>FONDO DI CASSA FINALE</b>	<b>894.516.194,16</b>

Fonte: Dati da Rendiconto Regione del Veneto es. 2017

I dati riferiti al totale delle riscossioni e dei pagamenti trovano conferma in quanto indicato, rispettivamente, nel "Bollettario delle riscossioni" e nel "Bollettario di quietanzamento dei mandati pagati", da cui si rileva che, nell'esercizio 2017, sono state emesse 17.707 reversali di incasso e n. 37.049 mandati di pagamento.

Dal “Quadro illustrativo della concordanza tra il Conto di Tesoreria e la contabilità speciale di T.U.” (che costituisce parte integrante del Disegno di legge approvato con DGR n. 8/DDL del 30 aprile 2018), si evince una “Disponibilità presso la Tesoreria Provinciale al 31/12/2017” di euro 900.356.980,58.

La differenza rispetto al fondo di cassa finale (pari a complessivi € 894.516.194,16) è riconducibile alle “Riscossioni effettuate dal Tesoriere e non contabilizzate nella contabilità speciale presso la Tesoreria Provinciale”, ammontanti ad euro 22.814.596,62, ai “Pagamenti effettuati dal Tesoriere e non contabilizzati nella contabilità speciale presso la Tesoreria Provinciale”, ammontanti ad € 28.652.351,70, ed ai “Versamenti nella contabilità speciale presso la Tesoreria Provinciale non contabilizzati dal Tesoriere”, per euro 3.031,34, dei quali si trova riscontro anche nei “Prospetti degli incassi, dei pagamenti e delle disponibilità liquide dell’anno 2017 rilevanti secondo il sistema SIOPE” (prospetti che sono analizzati al successivo paragrafo 5).

Come evidenziato nella “Relazione sulla gestione”, allegata al menzionato Disegno di legge, ai fini della determinazione dell’effettiva disponibilità di cassa, è necessario considerare le somme in deposito alla data del 31 dicembre 2017 sul conto corrente n. 22920 (“Risorse CEE – Cofinanziamento nazionale”) presso la Tesoreria Centrale dello Stato – Contabilità speciale, ammontanti a complessivi euro 186.357,85.

Tali somme risultano allocate nella contabilità regionale tra i residui attivi riportati al Titolo V dell’Entrata “Entrate da riduzione di attività finanziarie”, al capitolo di entrata n. 009818 denominato “Prelievo somme dal c/c acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato - Risorse comunità europea (L. 29/10/1984, n. 720)”. Considerato il suddetto importo, pertanto, l’effettiva disponibilità di cassa al 31 dicembre 2017 risulta pari a complessivi euro 894.702.552,01 (euro 894.516.194,16 riconducibili al fondo cassa presso il Tesoriere ed euro 186.357,85 quale importo depositato presso la Tesoreria Centrale dello Stato).

È stata, inoltre, verificata la corrispondenza di tali valori con quanto esposto nello Stato Patrimoniale al 31 dicembre 2017, nella voce “Disponibilità liquide” dell’attivo circolante, ove è inserito anche l’ammontare dei depositi postali alla data del 31 dicembre 2017, corrispondente ad euro 19.801.918,47, come può desumersi dalla tabella di seguito riportata:

**Tabella 3 – Disponibilità liquide al 31 dicembre 2017 (in euro)**

Da Istituto del Tesoriere	894.516.194,16
Da Tesoreria Centrale dello Stato	186.357,85
Da depositi postali	19.801.918,47
<b>Totale disponibilità liquide al 31/12/2017</b>	<b>1.129.977.202,58</b>

Fonte: Stato Patrimoniale contenuto nel Rendiconto Regione del Veneto es. 2017

In relazione ai suddetti depositi postali, non si rinvencono informazioni nella documentazione prodotta dalla Regione né nella relazione sulla gestione allegata alla proposta del Disegno di legge. Nella “Nota integrativa allo stato patrimoniale e al conto economico al 31/12/2017 e relative Appendici tabellari”, tuttavia, si afferma che l’ammontare dei depositi postali è stato sottratto dal totale dei residui attivi risultanti dal Rendiconto generale della Regione, ai fini della conciliazione con i crediti dell’attivo circolante di cui allo stato patrimoniale al 31 dicembre 2017.

Il totale delle disponibilità liquide al 31 dicembre 2017, includendovi anche i depositi postali, ammontano, quindi, a complessivi euro 1.129.977.202,58.

### **5.3.2 Ulteriori verifiche della Sezione regionale di controllo sui dati consuntivi resi dal Tesoriere**

Come già ricordato, l’art. 52 della L.R. n. 39/2001, al comma 2, prevede che entro il 31 marzo il Tesoriere regionale renda, oltre al conto della gestione del servizio svolto per conto della Regione con riferimento ai movimenti di cassa, anche il conto dei depositi in titoli e valori sia cauzionali che di proprietà della Regione stessa.

Nemmeno in questo caso il termine è stato rispettato dal Tesoriere. Infatti, dai documenti forniti dalla Regione, si rileva che l’Estratto conto dei Titoli Azionari al 31 dicembre 2017 riporta la data del 27 aprile 2018 e risulta firmato digitalmente nella stessa data, mentre il Prospetto relativo ai Depositi cauzionali (che non riporta alcuna data) risulta firmato digitalmente in data 30 aprile 2018.

Di seguito si riportano gli esiti delle verifiche effettuate dalla Sezione su tali documenti, allegati al Disegno di legge in esame:

- **Estratto conto Titoli Azionari alla data del 31 dicembre 2017**

Le azioni giacenti presso il Tesoriere Unicredit al 31 dicembre 2017, risultano le seguenti:

- n. 5.100 azioni della Veneto Innovazione S.p.A. del valore nominale di euro 52,00, per un valore complessivo di euro 265.200,00
- n. 400.000 azioni della Veneto Acque S.p.A. del valore nominale di euro 100,00, per un valore complessivo di euro 40.000.000,00

per un totale di euro 40.265.200,00.

Rispetto all'esercizio precedente non risultano più detenute le azioni (n. 818) della College Valmarana Morosini S.p.A., il cui valore complessivo ammontava, al 31 dicembre 2016, ad euro 422.464,28.

Dalle informazioni contenute nella Nota Integrativa al Conto Economico ed allo Stato Patrimoniale al 31 dicembre 2017 si evince che la partecipazione in tale società è stata ceduta dalla Regione in data 26 luglio 2017.

- **Depositi cauzionali in titoli alla data del 31 dicembre 2017**

La consistenza finale dei depositi cauzionali in titoli ammonta a complessivi euro 466.560.486,33, per effetto delle nuove costituzioni (n. 478) intervenute nel corso dell'esercizio finanziario 2017, pari ad euro 145.929.784,78, e degli svincoli effettuati (n. 347), per un ammontare complessivo di euro 53.223.470,19.

Per quanto riguarda la corrispondenza del valore dei depositi cauzionali in titoli (€ 466.560.486,33) con lo Stato Patrimoniale finale, si evidenzia che nella Nota Integrativa al Conto Economico ed allo Stato Patrimoniale al 31 dicembre 2017, tra i "Conti d'ordine", alla voce "Beni di terzi in uso", ammontante a complessivi euro 473.323.377,26, sono ricompresi anche i depositi cauzionali in titoli.

- **Depositi a risparmio nominativi e al portatore**

Per quanto riguarda i depositi a risparmio, che alla data del 1° gennaio 2017 ammontavano a complessivi euro 908.750,74 (€ 901.765,93 riferiti a n. 6 depositi a risparmio nominativi ed euro 6.984,81 a n. 16 depositi a risparmio al portatore), la Regione, nella già citata nota prot. n. 179061 del 15 maggio 2018, ha rilevato che nel corso dell'esercizio 2017 ha "proceduto all'estinzione con contestuale creazione di specifici capitoli di entrata a valere sul bilancio regionale sui quali sono stati introitati i saldi attivi", come dettagliatamente indicato nella tabella che segue, per un totale incassato dalla stessa Regione di euro 902.802,25:

**Tabella 4 - Riepilogo Introito depositi a risparmio (in euro)**

DATA	BOLLETTA	REVERSALE	CAPITOLO	CAUSALE	VERSANTE	IMPORTO	TOTALE ENTRATE			
<b>LIBRETTI A RISPARMIO AL PORTATORE</b>										
13/12/2017	49433	12414	101171	Estinzione libretto n. 100673551	Regione Veneto	640,85				
13/12/2017	49434			Estinzione libretto n. 673571100	Regione Veneto	674,67				
13/12/2017	49435			Estinzione libretto n. 101531482	Regione Veneto	632,69				
13/12/2017	49436			Estinzione libretto n.101531977	Regione Veneto	632,69				
13/12/2017	49438			Estinzione libretto n. 101677392	Regione Veneto	636,98				
13/12/2017	49442			Estinzione libretto n. 101677655	Regione Veneto	632,81				
13/12/2017	49450			Estinzione libretto n. 101677671	Regione Veneto	671,12				
13/12/2017	49453			Estinzione libretto n. 101830998	Regione Veneto	668,6				
13/12/2017	49456			Estinzione libretto n. 101677596	Regione Veneto	632,81				
13/12/2017	49476			Estinzione libretto n. 101831054	Regione Veneto	668,6				
13/12/2017	49491			Estinzione libretto n. 101831070	Regione Veneto	630,4				
13/12/2017	49529			Estinzione libretto n. 101831086	Regione Veneto	630,41				
13/12/2017	49531			Estinzione libretto n. 101831108	Regione Veneto	630,4				
13/12/2017	49532			Estinzione libretto n. 101831118	Regione Veneto	630,41				
13/12/2017	49535			Estinzione libretto n. 101831141	Regione Veneto	630,4				
13/12/2017	49536			Estinzione libretto n. 101831152	Regione Veneto	630,41				
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	3.121,12				
<b>TOTALE DEPOSITI A RISPARMIO AL PORTATORE</b>								<b>13.395,37</b>		
<b>LIBRETTI A RISPARMIO NOMINATIVI</b>										
13/12/2017	49538	12407	101165	Estinzione libretto nominativo n. 100673208	Regione Veneto	214.646,48	<b>214.841,55</b>			
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	195,07				
13/12/2017	49539	12409	101166	Estinzione libretto nominativo 100673350	Regione Veneto	118.778,73	<b>118.973,80</b>			
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	195,07				
13/12/2017	49540	12410	101167	Estinzione libretto nominativo n. 100673393	Regione Veneto	368.641,48	<b>368.836,55</b>			
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	195,07				
13/12/2017	49544	12411	101168	Estinzione libretto nominativo n. 100673440	Regione Veneto	73.087,73	<b>73.282,80</b>			
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	195,07				
13/12/2017	49545	12412	101169	Estinzione libretto nominativo n. 100673469	Regione Veneto	48.491,70	<b>48.686,77</b>			
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	195,07				
13/12/2017	49546	12413	101170	Estinzione libretto nominativo n. 100673492	Regione Veneto	64.590,34	<b>64.785,41</b>			
29/12/2017	52100			BR prot. 1759967975 rimborso bolli vs. segnalazione del 29/12/2017 - Q48 - protocollo: 000008589/1759967975	Regione Veneto	195,07				
<b>TOTALE DEPOSITI A RISPARMIO NOMINATIVI</b>							<b>889.406,88</b>			
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>							<b>902.802,25</b>			

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

Dai dati forniti in proposito dalla Regione del Veneto, si è potuto riscontrare che a seguito dell'estinzione del deposito a risparmio nominativo n. 100673393, la Regione ha registrato un'entrata nel bilancio regionale di euro 368.836,55. Considerato che al 31 dicembre 2016 il saldo del deposito risultava pari ad euro 383.217,95, non risultano introitati euro 14.381,40. Al riguardo, la Regione ha precisato quanto segue: *"... durante l'esercizio 2017, la Direzione Organizzazione e Personale ha provveduto a prelevare la somma di € 8.816,52 con Decreto 77 del 20.03.2017 e la somma di € 5.979,52 con Decreto 222 del 04.10.2017, per complessivi € 14.796,04 (accertati al Titolo 3 "Entrate Extratributarie", cap. 100762 "Altre entrate e rimborsi correnti n.a.c.") al fine di recuperare quanto liquidato a favore di n. 2 dipendenti cessati che avevano prestato servizio presso il Consorzio Provinciale per l'Istruzione (Ente soppresso). Inoltre, sempre nel 2017, il Tesoriere ha provveduto ad accreditare la somma di € 400,65 a titolo di rimborso spese e la somma di € 13,99 a titolo di interessi attivi maturati, confluiti in Partite di giro (accertati in Entrata al cap. 101167)."*

Nel Rendiconto generale dell'esercizio 2017 di cui alla DGR n. 8/DDL del 30 aprile 2018, e relativi allegati, non risultano contenute informazioni relativamente all'estinzione dei depositi a risparmio sopra elencati.

Notizie al riguardo si trovano nel verbale dell'Organo di revisione n. 148 dell'11 gennaio 2018, che di seguito si riportano: *"La Ragioneria conferma l'avvenuta chiusura al 31/12/2017 di tutti i libretti di deposito le cui somme sono state introitate dal tesoriere e imputate a specifici capitoli in partite di giro del bilancio regionale, compresi i libretti al portatore intestati all'ing. L. Z.. Con riferimento a tali libretti il Collegio riceve tutta la corrispondenza recentemente intercorsa tra le varie strutture regionali coinvolte. L'ultima nota è la n. 522289 del 14.12.2017 con cui la Direzione Infrastrutture Trasporti e Logistica prende atto della chiusura dei libretti e chiede per ragioni cautelative che gli importi riscossi siano allocati a bilancio regionale con vincolo di destinazione."*

Sempre per quanto riguarda i libretti al portatore in favore dell'ingegner Z., si evidenzia che in precedenza, come riportato nel verbale n. 146 del 30 novembre 2017, l'Organo di revisione aveva preso atto che *"in data 17 novembre 2017 con nota prot. 482679 dell'Avvocatura Regionale è stato dato riscontro alle richieste della Direzione Bilancio e Ragioneria ad oggetto i libretti al portatore emesse in favore dell'ing. Z.. Il Collegio chiede di essere tenuto informato sul tema"*.

Si evidenzia che dall'esame del Rendiconto generale dell'esercizio 2017 non sono stati rilevati vincoli di destinazione a tal fine, come invece richiesto per ragioni cautelative dall'Organo di revisione.

Al riguardo la Regione ha osservato quanto segue: *“in ossequio all'osservazione del Collegio dei revisori si è provveduto a registrare negli specifici capitoli tra le partite di giro la movimentazione relativa all'ing. Z., che per loro natura non sono altrimenti destinabili, né possono esser distolte e pertanto risultano contabilmente vincolate a tal fine. In particolare la movimentazione è avvenuta mediante l'impegno n. 8802/2017 nel cap. 103641, correlato all'accertamento n. 3721/2017 nel cap. 101171 riscosso con reversale n. 12414/2017”*.

## **5.4 Verifiche periodiche del Collegio dei revisori sulla gestione di tesoreria**

Secondo quanto previsto dall'art. 24 della L.R. n. 47/2012, competono al Collegio dei revisori dei conti della Regione del Veneto, le verifiche di cassa almeno trimestrali e la vigilanza, mediante rilevazioni a campione, sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione amministrativa regionale.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2017, dai verbali trasmessi periodicamente a questa Sezione da parte della Regione, risulta che il Collegio dei revisori ha compiuto le seguenti verifiche di cassa:

- Verifica di cassa al 31 marzo 2017, come da verbale n. 126 del 12 aprile 2017
- Verifica di cassa al 30 giugno 2017, come da verbale n. 135 del 13 luglio 2017
- Verifica di cassa al 30 settembre 2017, come da verbale n. 144 del 16 ottobre 2017
- Verifica di cassa al 31 dicembre 2017, come da verbale n. 148 dell'11 gennaio 2018.

La cadenza *“almeno trimestrale”* prevista dalla normativa regionale, risulta pertanto rispettata.

Dai verbali sopra elencati non emergono criticità in ordine alla riconciliazione dei dati del periodo oggetto della verifica di cassa.

Nella verifica di cassa al 31 dicembre 2017, il Collegio ha preso visione anche dei seguenti prospetti:

- riepilogo dei depositi cauzionali in titoli alla data del 31 dicembre 2017
- elenco dei titoli azionari giacenti presso il Tesoriere Unicredit al 31 dicembre 2017

non rilevando alcuna criticità.

## 5.5 Raffronto disponibilità liquide rilevate secondo il sistema SIOPE

Il SIOPE (Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici) è un sistema di monitoraggio degli incassi e dei pagamenti delle Amministrazioni pubbliche resi omogenei da una codifica uniforme su tutto il territorio nazionale. Alla base del funzionamento del SIOPE vi è l'obbligo, imposto a tutte le amministrazioni pubbliche, di attribuire un codice ad ogni titolo di incasso e di pagamento che individua la natura economica dell'operazione. Le disposizioni di pagamento prive del codice gestionale non possono essere accettate dalle banche incaricate dei servizi di tesoreria.

A decorrere dal 1° gennaio 2017, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 9 giugno 2016 è stato disposto l'adeguamento della codifica SIOPE degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali, al piano dei conti integrato di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 118/2011.

L'art. 77-quater, comma 11, del D.L. n. 112/2008 (conv. con L. n. 133/2008), prevede che i prospetti dei dati SIOPE e delle disponibilità liquide costituiscono un allegato obbligatorio del Rendiconto. Ciò è confermato dall'art. 11, comma 4, lett. l), del D.Lgs. n. 118/2011, che dispone che al rendiconto della gestione venga allegato il prospetto dei dati SIOPE.

L'art. 4, commi 2 e 3, del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 31 agosto 2012 prevede che *“Le Regioni che trasmettono i propri dati al SIOPE distinguendo la gestione sanitaria dalla gestione non sanitaria, allegano al rendiconto i prospetti SIOPE relativi alle singole gestioni, alla gestione aggregata e la situazione delle disponibilità liquide delle singole gestioni. I prospetti dei dati SIOPE e la relativa situazione delle disponibilità liquide sono disponibili accedendo alla banca dati gestita dalla Banca d'Italia, attraverso l'applicazione WEB [www.siope.it](http://www.siope.it).”*

La Sezione ha accertato che la Regione del Veneto ha allegato alla proposta del Rendiconto generale dell'esercizio 2017, i *“Prospetti degli incassi, dei pagamenti e delle disponibilità liquide dell'anno 2017 rilevati secondo il sistema SIOPE relativi alla gestione non sanitaria e alla gestione sanitaria”*, così come disposto dalle sopra richiamate disposizioni normative.

I dati contenuti nei prospetti SIOPE relativi alle disponibilità liquide (iniziali e finali) ed alle movimentazioni di cassa intervenute nel corso dell'esercizio sono stati messi a confronto con i dati contenuti nel Rendiconto generale dell'esercizio 2017 e nel Conto del Tesoriere, come dimostrato dalle tabelle di raffronto che seguono:

**Tabella 5 - Tabella di raffronto Disponibilità liquide (in euro)**

DESCRIZIONE	SIOPE			RENDICONTO	TESORIERE
	Regione Veneto (a)	Gestione sanitaria (b)	TOTALE REGIONE (c = a + b)		
<b>CONTO CORRENTE DI TESORERIA</b>					
Fondo di cassa dell'ente all'inizio dell'anno (1)	578.470.228,49	524.722.825,48	1.103.193.053,97	1.103.193.053,97	1.103.193.053,97
Riscossioni effettuate dall'ente (2)	2.371.230.797,16	12.749.063.934,46	15.120.294.731,62	15.120.294.731,62	15.120.294.731,62
Pagamenti effettuati dall'ente (3)	2.282.677.390,13	13.046.294.201,30	15.328.971.591,43	15.328.971.591,43	15.328.971.591,43
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento (4) (1+2-3)	667.023.635,52	227.492.558,64	894.516.194,16	894.516.194,16	894.516.194,16
Fondo di cassa dell'ente alla fine del periodo di riferimento - quota vincolata	462.421,34	0,00	462.421,34		
<b>FONDI DELL'ENTE PRESSO IL TESORIERE AL DI FUORI DEL CONTO DI TESORERIA</b>					
Disponibilità liquide libere alla fine dell'anno comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00		
Disponibilità liquide vincolate alla fine dell'anno comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00		
<b>FONDI DELL'ENTE PRESSO ALTRI ISTITUTI DI CREDITO</b>					
Disponibilità liquide libere alla fine dell'anno comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00		
Disponibilità liquide vincolate alla fine dell'anno comprese quelle reimpiegate in operazioni finanziarie	0,00	0,00	0,00		
<b>CONCORDANZA TRA IL CONTO DI TESORERIA E LA CONTABILITA' SPECIALE DI T.U.</b>					
Disponibilità liquide presso il conto di tesoreria senza obbligo di riversam. A fine periodo di riferim., comprese quelle reimp. in operazioni fin. (5)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Riscossioni effettuate dal Tesoriere e non contabilizzate nella contab. Spec. (6)	4.435.531,44	18.379.065,18	22.814.596,62	22.814.596,62	22.814.596,62
Pagamenti effettuati dal Tesoriere e non contabilizzati nella contab. Spec. (7)	11.899.508,90	16.752.842,80	28.652.351,70	28.652.351,70	28.652.351,70
Versam. c/o contab. Spec. non contabilizzati dal Tesoriere (8)	3.031,34	0,00	3.031,34	3.031,34	3.031,34
Prelievi dalla contabilità speciale non contabilizzati dal Tesoriere (9)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Saldo c/o contab. Spec. a fine periodo di riferimento (4-5-6+7+8-9)	674.490.644,32	225.866.336,26	900.356.980,58	900.356.980,58	900.356.980,58

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati della Regione del Veneto

**Tabella 6 - Tabella di raffronto Incassi e Pagamenti (in euro)**

DESCRIZIONE	SIOPE			RENDICONTO	TESORIERE
	Regione Veneto	Gestione sanitaria	TOTALE REGIONE		
TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	1.023.894.281,76	9.626.102.043,58	10.649.996.325,34	10.649.996.325,34	10.649.996.325,34
TITOLO II - Trasferimenti correnti	601.630.818,38	289.981.589,70	891.612.408,08	891.612.408,08	891.612.408,08
TITOLO II - Entrate extratributarie	70.237.593,92	602.592.381,96	672.829.975,88	672.829.975,88	672.829.975,88
TITOLO IV - Entrate in conto capitale	437.886.880,32	32.279.732,93	470.166.613,25	470.166.613,25	470.166.613,25
TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	92.697.374,46	0,00	92.697.374,46	92.697.374,46	92.697.374,46
TITOLO VI - Accensione prestiti	13.163.536,28	0,00	13.163.536,28	13.163.536,28	13.163.536,28
TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	131.720.312,04	2.198.108.186,29	2.329.828.498,33	2.329.828.498,33	2.329.828.498,33
<b>TOTALE INCASSI</b>	<b>2.371.230.797,16</b>	<b>12.749.063.934,46</b>	<b>15.120.294.731,62</b>	<b>15.120.294.731,62</b>	<b>15.120.294.731,62</b>
TITOLO I - Spese correnti	1.368.360.322,41	9.822.733.349,05	11.191.093.671,46	11.191.093.671,46	
TITOLO II - Spese in conto capitale	528.606.766,33	154.380.715,34	682.987.481,67	682.987.481,67	
TITOLO III - Spese per incremento attività finanziarie	67.479.657,36	0,00	67.479.657,36	67.479.657,36	
TITOLO IV - Rimborso prestiti	105.789.972,34	0,00	105.789.972,34	105.789.972,34	
TITOLO VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	212.440.671,69	3.069.180.136,91	3.281.620.808,60	3.281.620.808,60	
<b>TOTALE PAGAMENTI</b>	<b>2.282.677.390,13</b>	<b>13.046.294.201,30</b>	<b>15.328.971.591,43</b>	<b>15.328.971.591,43</b>	<b>15.328.971.591,43</b>

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati della Regione del Veneto

Si precisa che, quanto al Conto del Tesoriere, le verifiche effettuate non hanno riguardato i titoli di spesa in quanto caratterizzati da una diversa modalità di aggregazione. Tuttavia, dai controlli eseguiti è emerso che il valore complessivo dei pagamenti distinti per “Missione” coincide con i dati del Rendiconto e del Tesoriere.

All’esito delle verifiche effettuate, l’ammontare degli incassi, dei pagamenti e delle disponibilità liquide rilevati dal SIOPE coincidono con i valori indicati nel conto del bilancio.

Non risulta, invece, indicata nel Rendiconto generale per l’esercizio 2017 di cui alla DGR n. 8/DDL del 28 aprile 2018, né in alcun altro documento dalla Regione trasmesso a questa Sezione, la quota vincolata del fondo di cassa al 31 dicembre 2017 che risulterebbe ammontare ad euro 462.421,34 secondo quanto rilevato nei prospetti SIOPE (cfr. tab. 5).

Al riguardo, la Regione ha precisato che *“l’importo di € 462.421,34 è pari all’importo dei pignoramenti in essere presso il Tesoriere regionale alla data del 31.12.2017”*.

## 5.6 Considerazioni conclusive

Dall'esame delle risultanze della gestione di cassa dell'esercizio finanziario 2017 e la conciliazione fra le risultanze del Conto del Tesoriere e quelle del Rendiconto generale della Regione, non sono emerse irregolarità o criticità significative, ad eccezione dell'inosservanza, da parte del Tesoriere, del termine di cui all'art. 52, comma 2, della L.R. n. 39/2011 (31 marzo dell'esercizio successivo a quello cui il bilancio si riferisce).

## 6 STATO PATRIMONIALE

### 6.1 Premesse

Lo Stato patrimoniale, ai sensi dell'art. 63, c. 7, D.Lgs. 118/2011, *“rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio. Il patrimonio delle regioni è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza della regione, ed attraverso la cui rappresentazione contabile è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale comprensiva del risultato economico dell'esercizio. Le regioni includono nel conto del patrimonio anche: a) i beni del demanio (...) b) i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, sino al compimento dei termini di prescrizione.”*.

I criteri per la valutazione del patrimonio regionale sono fissati dal punto 6 dell'All. 4/3, contenente il principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale, del D.Lgs. 118/2011, come modificato, da ultimo, dal decreto ministeriale del 18 maggio 2017 per ciò che concerne le immobilizzazioni finanziarie e l'articolazione del patrimonio netto. Il patrimonio netto della Regione del Veneto per l'esercizio 2017 e le sue componenti sono accertati dagli artt. 10 e 11 del D.D.L. avente a oggetto il Rendiconto generale, trasmesso dall'Ente con nota n. 174629/2018 (prot. Corte dei conti n. 5040/2018), come di seguito riportati:

*“Articolo 10 - Patrimonio Netto 2017*

- 1. Il Risultato Economico dell'esercizio 2016 pari a Euro 533.389.567,69 è destinato a Fondo di Dotazione.*
- 2. Le Riserve da capitale determinatesi nell'esercizio 2016 pari a Euro 202.230.164,43 sono destinate a Fondo di Dotazione.*
- 3. Il valore delle Riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali al 31/12/2017 è determinato in Euro 859.809.304,26.*
- 4. Il valore delle Riserve indisponibili derivanti da partecipazioni senza valore di liquidazione, da iscriversi alle Altre Riserve Indisponibili al 31/12/2017 è determinato in Euro 92.905,75.*
- 5. Il valore finale del Fondo di Dotazione al 31/12/2017 è stabilito in Euro 421.067.548,60.*
- 6. Il valore del Patrimonio Netto al 31/12/2017 è conseguentemente determinato in Euro 1.873.053.907,69”*.

*“Articolo 11 - Conto Economico e Stato Patrimoniale Finale 2017*

(...) 2. La situazione patrimoniale attiva al 31/12/2017, è stabilita in Euro 10.310.150.275,99 così determinati:

<i>Crediti vs. lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al Fondo di Dotazione</i>	€	0,00
<i>Immobilizzazioni</i>	€	4.211.655.097,00
<i>Attivo circolante</i>	€	6.097.191.552,12
<i>Ratei e risconti</i>	€	1.303.626,87
<b>TOTALE ATTIVO</b>	€	<b>10.310.150.275,99</b>

3. La situazione patrimoniale passiva al 31/12/2017, è stabilita in Euro 10.310.150.275,99, così determinati:

<i>Patrimonio netto</i>		1.873.053.907,69
<i>Fondi Rischi e Oneri</i>	€	90.119.757,36
<i>Trattamento di fine rapporto</i>	€	0,00
<i>Debiti</i>	€	8.339.726.274,33
<i>Ratei e risconti</i>	€	7.250.336,61
<b>TOTALE PASSIVO</b>	€	<b>10.310.150.275,9</b>
<i>Conti d'ordine</i>	€	1.066.208.210,13 "

## 6.2 La consistenza patrimoniale<sup>186</sup>

Occorre ricordare che, ai sensi del punto 9.2 del principio contabile di cui all' All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, *"L'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio, e la conseguente rideterminazione del valore del patrimonio, deve in ogni caso concludersi entro il secondo esercizio dall'entrata in vigore della contabilità economico-patrimoniale (entro l'esercizio 2017, esclusi gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione)"* e che l'art. 64, D.Lgs. 118/2011 individua negli inventari (da rinnovare almeno ogni cinque anni per i beni mobili ed ogni dieci anni per gli immobili) la principale fonte descrittiva e valutativa dello stato patrimoniale.

La Regione del Veneto, nel corso del 2017, ha proseguito la ricognizione straordinaria della propria consistenza patrimoniale, già avviata nel precedente esercizio, iscrivendo le variazioni all'interno del "fondo di dotazione".

A tale proposito, giova premettere che, a seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione in sede di Relazione al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione per

<sup>186</sup> Di seguito per "id" si intende l'identificativo del singolo cespite nell'applicativo B.I.Bi.Co.

l'esercizio 2016, al fondo di dotazione è stato imputato anche il valore della voce "riserve da rivalutazione" contenente la differenza tra il totale del conto del patrimonio al 31 dicembre 2015 e lo stato patrimoniale al 1° gennaio 2016.

Dal punto di vista metodologico, la Sezione ha verificato la congruenza dei valori di sintesi confluiti nei documenti contabili di fine esercizio con le scritture della Regione oltre che la corretta applicazione dei principi contabili nella valutazione della consistenza patrimoniale dell'Ente.

In particolare, per ciò che interessa lo stato patrimoniale, ci si è avvalsi dell'applicativo B.I.Bi.Co., messo a disposizione dalla Regione, per l'accertamento della corrispondenza delle risultanze inventariali con le grandezze trasfuse nel rendiconto.

Si evidenzia, sin d'ora, che è stato necessario avviare un'ulteriore procedura di verifica della documentazione contabile (che costituisce il necessario sostrato probatorio dei valori di fine esercizio) stante la non perfetta intellegibilità, quantomeno in via autonoma da parte della Sezione, degli schemi di B.I.Bi.Co., e preso atto, soprattutto, della non esaustività e definitività dei dati inseriti in tale applicativo rispetto ai tempi del Giudizio di parificazione, tant'è vero che nel corso dell'istruttoria sono state effettuate numerose integrazioni e correzioni delle quali si darà sinteticamente conto nel prosieguo della presente relazione.

Tali problematiche metodologiche sono state riconosciute dalla Regione in occasione della "adunanza preliminare" all'udienza pubblica tenutasi in data 28 giugno 2018, previa trasmissione alla stessa e al PM della bozza di relazione, e, altresì, nella nota n. 242083 del 26 giugno 2018 (prot. Corte dei conti n. 6017 del 26 giugno 2018) con la quale l'Ente, in funzione migliorativa della base contabile regionale, ha precisato che *"I programmi NU.SI.CO. e Patrimonio Web si basano infatti su sistemi di gestione dei dati per i quali è in corso un graduale processo di adeguamento, finalizzato a favorire la semplificazione e la standardizzazione dell'interfaccia informativo. Non a caso costituisce obiettivo strategico dell'amministrazione regionale (contenuto nel DEFR adottato per le annualità 2019-2020) il miglioramento dell'integrazione funzionale tra le diverse strutture, per adeguare le modalità di caricamento ed aggiornamento dei dati afferenti la valorizzazione del patrimonio all'"impianto metodologico" che sarà oggetto delle prossime verifiche, in vista di un sempre più efficiente controllo della gestione."*

In sede di integrazione istruttoria, inoltre, con nota n. 166962/2018 (prot. Corte dei conti n. 4927/2018), la Regione ha trasmesso la Relazione illustrativa dei report inventariali al 01 gennaio 2017, contenente la descrizione delle modifiche apportate alla consistenza dei beni

immobili e mobili accertata con lo stato patrimoniale 2016 e l'analogha Relazione al 31 dicembre 2017 descrittiva delle modifiche intercorse durante l'esercizio 2017.

Con successiva nota n. 176540/2018 (prot. Corte dei conti n. 5133/2018), la Regione ha comunicato la disponibilità delle *"valorizzazioni economiche"* di ciascuna categoria inventariale in B.I.Bi.Co., contenente sia i *report* con il dettaglio dei beni che i prospetti dei totali riepilogativi per ciascuna categoria inventariale. Con la medesima nota, l'Ente ha attestato, altresì, la definitività dei dati trasfusi nel menzionato applicativo con la precisazione *"che, per quanto riguarda il dettaglio dei beni mobili-categoria 1, conti d'ordine ed il registro dei beni ammortizzabili, la pubblicazione in B.I.Bi.Co. sconta un ritardo dovuto a motivo esclusivamente tecnico-informatici"*.

Ulteriormente, la Sezione si è avvalsa delle informazioni contenute nella Nota integrativa allegata al D.D.L. avente a oggetto il Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017 (di seguito, *"Nota integrativa"*).

Preliminarmente all'analisi delle singole poste del patrimonio regionale, si riepilogano i valori della relativa consistenza al 31 dicembre 2017, sulla base dei dati forniti dalla Regione del Veneto:

**Tabella 1 – Riepilogo consistenza patrimoniale per conto SP (in euro)**

conto SP	Valore iniziale beni	Importo Scorporato Terreno	Totale Fondo ammortamento	Valore contabile netto di Stato patrimoniale	TOTALE in Fondo Dotazione	TOTALE in Sopravvenienze	Quota Ammortamento	TOTALE in Plusvalenze	Categoria di appartenenza
1.2.2.03.04.01.001 - GIACIMENTI	234.222.704,11	0,00	233.239.889,76	982.814,35	36.507,07	935.672,39	23.402,05	0,00	BENI MINERARI
1.2.2.02.09.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO	4.217.282,79	835.489,58	2.013.313,78	1.368.479,43	0,00	0,00	71.620,22	352.356,07	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.2.02.09.02.001 - FABBRICATI AD USO COMMERCIALE	5.672.858,79	1.701.857,63	3.006.726,29	964.274,87	0,00	0,00	79.420,03	0,00	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.2.02.09.04.001 - FABBRICATI INDUSTRIALI E COSTRUZIONI LEGGERE	4.505.206,65	1.351.562,00	1.734.504,48	1.419.140,17	0,00	0,00	63.072,89	0,00	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.2.02.09.19.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE	11.065.542,38	2.194.221,87	2.233.345,78	6.637.974,73	0,00	0,00	178.370,74	0,00	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.2.02.09.99.999 - BENI IMMOBILI N.A.C.	20.040.490,92	4.912.633,56	6.987.853,07	8.140.004,29	0,00	2.411.560,62	257.148,65	3.850.773,42	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.2.02.10.09.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	2.501.328,48	500.265,70	0,00	2.001.062,78	0,00	0,00	0,00	0,00	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.2.02.10.99.999 - BENI IMMOBILI DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO N.A.C.	7.686.378,47	2.103.314,78	0,00	5.583.063,69	0,00	0,00	0,00	0,00	FABBRICATI DISPONIBILI
1.2.1.99.01.01.001 - ALTRE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI N.A.C.	1.369.344,58	0,00	600.189,87	769.154,71	794.874,62	0,00	40.918,56	0,00	SERVITU'
1.2.2.01.01.01.001 - INFRASTRUTTURE DEMANIALI	1.109.054,31	0,00	141.383,81	967.670,50	188.853,30	325.149,86	29.507,82	0,00	BENI CULTURALI
1.2.2.02.10.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	1.455.000,00	291.000,00	0,00	1.164.000,00	0,00	1.455.000,00	0,00	0,00	BENI CULTURALI
1.2.2.02.10.02.001 - FABBRICATI AD USO COMMERCIALE E ISTITUZIONALE DI	382.213,17	48.519,00	1.226,51	332.467,66	0,00	242.595,00	1.226,51	0,00	BENI CULTURALI

conto SP	Valore iniziale beni	Importo Scorporato Terreno	Totale Fondo ammortamento	Valore contabile netto di Stato patrimoniale	TOTALE in Fondo Dotazione	TOTALE in Sopravvenienze	Quota Ammortamento	TOTALE in Plusvalenze	Categoria di appartenenza
VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO									
1.2.2.02.10.03.001 - FABBRICATI AD USO SCOLASTICO DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	7.528.742,39	968.820,55	0,00	6.559.921,84	0,00	0,00	0,00	0,00	BENI CULTURALI
1.2.2.02.10.09.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	82.316.522,73	13.367.659,35	32.095,98	68.916.767,40	0,00	15.860.000,00	18.857,12	0,00	BENI CULTURALI
1.2.2.02.10.99.999 - BENI IMMOBILI DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO N.A.C.	37.172.906,16	5.385.938,48	3.880,29	31.783.087,39	0,00	0,00	3.880,29	0,00	BENI CULTURALI
1.2.2.01.02.01.001 - ALTRI BENI IMMOBILI DEMANIALI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	TERRENI DISPONIBILI
1.2.2.02.13.01.001 - TERRENI AGRICOLI	518.850,96	0,00	0,00	518.850,96	0,00	0,00	0,00	350,00	TERRENI DISPONIBILI
1.2.2.02.13.02.001 - TERRENI EDIFICABILI	1.212.495,75	0,00	0,00	1.212.495,75	0,00	0,00	0,00	0,00	TERRENI DISPONIBILI
1.2.2.01.01.01.001 - INFRASTRUTTURE DEMANIALI	44.016.454,15	0,00	4.190.912,93	39.825.541,22	7.759.691,06	11.712.746,73	1.049.258,50	0,00	INFRASTRUTTURE DEMANIALI
1.2.2.02.09.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO	243.028,80	48.605,76	7.302,32	187.120,72	834,64	131.102,16	3.720,66	352.694,06	FABBRICATI INDISPONIBILI
1.2.2.02.09.03.001 - FABBRICATI AD USO SCOLASTICO	17.293.946,67	3.219.824,51	9.194.770,06	4.879.352,10	0,00	0,00	286.453,03	0,00	FABBRICATI INDISPONIBILI
1.2.2.02.09.04.001 - FABBRICATI INDUSTRIALI E COSTRUZIONI LEGGERE	986.005,44	295.801,63	6.902,04	683.301,77	0,00	986.005,44	6.902,04	0,00	FABBRICATI INDISPONIBILI
1.2.2.02.09.19.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE	71.179.944,83	13.538.774,23	19.023.361,91	38.617.808,69	0,00	6.671.643,44	1.308.809,40	0,00	FABBRICATI INDISPONIBILI
1.2.2.02.09.99.999 - BENI IMMOBILI N.A.C.	6.213.983,25	1.689.237,16	583.486,71	3.941.259,38	0,00	0,00	92.148,53	0,00	FABBRICATI INDISPONIBILI

conto SP	Valore iniziale beni	Importo Scorporato Terreno	Totale Fondo ammortamento	Valore contabile netto di Stato patrimoniale	TOTALE in Fondo Dotazione	TOTALE in Sopravvenienze	Quota Ammortamento	TOTALE in Plusvalenze	Categoria di appartenenza
1.2.2.02.10.09.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	4.600.000,00	920.000,00	0,00	3.680.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	FABBRICATI INDISPONIBILI
1.2.2.02.09.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO	1.953.624,01	389.469,95	1.178.614,16	385.539,90	0,00	0,00	31.283,06	0,00	BENI FORESTALI
1.2.2.02.09.05.001 - FABBRICATI RURALI	23.780.640,34	1.830.805,92	4.672.431,93	17.277.402,49	11.840.731,77	312.749,54	126.242,20	0,00	BENI FORESTALI
1.2.2.03.03.01.001 - - FORESTE	14.372.684,04	0,00	0,00	14.372.684,04	0,00	0,00	0,00	0,00	BENI FORESTALI
1.2.2.02.09.10.001 - INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	19.599.734,19	0,00	4.850.463,58	14.749.270,61	336.445,18	0,00	586.192,94	0,00	BENI FORESTALI
1.2.1.07.01.01.999 - MANUTENZIONE STRAORDINARIA SU ALTRI BENI DI TERZI	15.548.893,73	0,00	466.466,81	15.082.426,92	0,00	0,00	466.466,81	0,00	BENI FORESTALI
1.2.2.02.13.01.001 - TERRENI AGRICOLI	24.213.685,42	0,00	13,37	24.213.672,05	0,00	504.168,38	13,37	0,00	TERRENI INDISPONIBILI
1.2.2.02.13.02.001 - TERRENI EDIFICABILI	908.320,00	0,00	0,00	908.320,00	0,00	0,00	0,00	0,00	TERRENI INDISPONIBILI

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto 2017 Regione del Veneto

**Tabella 2 - Riepilogo consistenza patrimoniale per conto SP confluite nella riserva indisponibile (in euro)**

TITOLO	Valore iniziale beni	Importo scorporato terreno	Totale Fondo ammortamento	Valore contabile netto di Stato patrimoniale	TOTALE in Fondo Dotazione	TOTALE in Sopravvenienze	Quota Ammortamento	TOTALE in Riserve indisponibili B.C.
1.2.2.01.01.01.001 - INFRASTRUTTURE DEMANIALI	1.109.054,31	0,00	141.383,81	967.670,50	188.853,30	325.149,86	29.507,82	967.670,50
1.2.2.01.01.01.001 - INFRASTRUTTURE DEMANIALI	44.016.454,15	0,00	4.190.912,93	39.825.541,22	7.759.691,06	11.712.746,73	1.049.258,50	39.825.541,22
1.2.2.02.09.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO	243.028,80	48.605,76	7.302,32	187.120,72	0,00	131.102,16	3.720,66	187.120,72
1.2.2.02.09.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO	1.953.624,01	389.469,95	1.178.614,16	385.539,90	0,00	0,00	31.283,06	385.539,90
1.2.2.02.09.03.001 - FABBRICATI AD USO SCOLASTICO	17.293.946,67	3.219.824,51	9.194.770,06	4.879.352,10	0,00	0,00	286.453,03	4.879.352,10
1.2.2.02.09.04.001 - FABBRICATI INDUSTRIALI E COSTRUZIONI LEGGERE	986.005,44	295.801,63	6.902,04	683.301,77	0,00	986.005,44	6.902,04	683.301,77
1.2.2.02.09.05.001 - FABBRICATI RURALI	23.780.640,34	1.830.805,92	4.672.431,93	17.277.402,49	11.840.731,77	312.749,54	126.242,20	17.277.402,49
1.2.2.02.09.10.001 - INFRASTRUTTURE IDRAULICHE	19.599.734,19	0,00	4.850.463,58	14.749.270,61	336.445,18	0,00	586.192,94	14.749.270,61
1.2.2.02.09.19.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE	71.179.944,83	13.538.774,23	19.023.361,91	38.617.808,69	0,00	6.671.643,44	1.308.809,40	38.617.808,69
1.2.2.02.09.99.999 - BENI IMMOBILI N.A.C.	6.213.983,25	1.689.237,16	583.486,71	3.941.259,38	0,00	0,00	92.148,53	3.941.259,38
1.2.2.02.10.01.001 - FABBRICATI AD USO ABITATIVO DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	1.455.000,00	291.000,00	0,00	1.164.000,00	0,00	1.455.000,00	0,00	1.164.000,00
1.2.2.02.10.02.001 - FABBRICATI AD USO COMMERCIALE E ISTITUZIONALE DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	382.213,17	48.519,00	1.226,51	332.467,66	0,00	242.595,00	1.226,51	332.467,66
1.2.2.02.10.03.001 - FABBRICATI AD USO SCOLASTICO DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	7.528.742,39	968.820,55	0,00	6.559.921,84	0,00	0,00	0,00	6.559.921,84
1.2.2.02.10.09.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE DI VALORE CULTURALE STORICO ARTISTICO	4.600.000,00	920.000,00	0,00	3.680.000,00	0,00	0,00	0,00	3.680.000,00
1.2.2.02.10.09.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	82.316.522,73	13.367.659,35	32.095,98	68.916.767,40	0,00	15.860.000,00	18.857,12	68.916.767,40
1.2.2.02.10.99.999 - BENI IMMOBILI DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO N.A.C.	37.172.906,16	5.385.938,48	3.880,29	31.783.087,39	0,00	0,00	3.880,29	31.783.087,39

TITOLO	Valore iniziale beni	Importo scorporato terreno	Totale Fondo ammortamento	Valore contabile netto di Stato patrimoniale	TOTALE in Fondo Dotazione	TOTALE in Sopravvenienze	Quota Ammortamento	TOTALE in Riserve indisponibili B.C.
1.2.2.02.13.01.001 - TERRENI AGRICOLI	24.213.685,42	0,00	13,37	24.213.672,05	0,00	504.168,38	13,37	24.213.672,05
1.2.2.02.13.02.001 - TERRENI EDIFICABILI	908.320,00	0,00	0,00	908.320,00	0,00	0,00	0,00	908.320,00
1.2.2.03.03.01.001 - - FORESTE	14.372.684,04	0,00	0,00	14.372.684,04	0,00	0,00	0,00	14.372.684,04
1.2.2.03.04.01.001 - GIACIMENTI	234.222.704,11	0,00	233.239.889,76	982.814,35	36.507,07	935.672,39	23.402,05	982.814,35
1.2.2.02.10.99.999 - BENI IMMOBILI DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO N.A.C.	5.660.390,87	1.698.117,26	0,00	3.962.273,61	0,00	0,00	0,00	3.962.273,61
1.2.2.02.09.99.999 - BENI IMMOBILI N.A.C.	890.759,73	178.151,95	0,00	712.607,78	0,00	0,00	0,00	712.607,78
1.2.2.02.10.99.999 - BENI IMMOBILI DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO N.A.C.	398.250,72	79.650,14	0,00	318.600,58	0,00	0,00	0,00	318.600,58
1.2.2.02.10.09.001 - FABBRICATI AD USO STRUMENTALE DI VALORE CULTURALE, STORICO ED ARTISTICO	2.501.328,48	500.265,70	0,00	2.001.062,78	0,00	0,00	0,00	2.001.062,78
1.2.2.02.09.99.999 - BENI IMMOBILI N.A.C.	2.411.560,62	482.312,12	0,00	1.929.248,50	0,00	2.411.560,62	0,00	1.929.248,50
1.2.2.02.12.01.001 - MATERIALE BIBLIOGRAFICO <sup>187</sup>	575.863.738,13	0,00	575.863.738,13	158.460.135,72	0,00	0,00	0,00	575.863.738,13
cat. 1				593.770,77				593.770,77

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto 2017 Regione del Veneto

<sup>187</sup> Per tale rigo si segnala che appare erroneamente valorizzata la colonna del fondo di ammortamento e, conseguentemente, indicato un valore contabile netto di stato patrimoniale differente rispetto a quello confluito nella riserva indisponibile.

A seguito del raffronto dei dati contenuti nei *report* inseriti nell'applicativo B.I.Bi.Co., nelle tabelle trasmesse dalla Regione con nota n. 176540/2018, e nelle menzionate Relazioni illustrative ai *report* inventariali di inizio e fine esercizio, sono emerse le seguenti anomalie.

A) Per quanto riguarda i terreni disponibili:

- 1) nel *report* di valorizzazione al 31 dicembre 2017 non appare l'id 107840 "*Sedime Casa Cantoniera - Lazise (VR) al Km 3+100 su SR 450 di Affi*", presente, per contro, nella Relazione illustrativa dei *report* inventariali (tabella a pag. 38), relativamente alle variazioni effettuate, nonché nel *report* descrittivo della categoria in questione dell'applicativo B.I.Bi.Co.;
- 2) i terreni che al 31 dicembre 2017 sono stati trasferiti a detta categoria, secondo quanto riportato nella citata Relazione, non sono valorizzati nel corrispondente *report* dell'applicativo. A tale proposito, la Regione nella relazione ai *report* inventariali al 31 dicembre 2017 precisa: "*Non essendoci sempre piena corrispondenza tra le particelle catastali inserite nel Piano delle Valorizzazioni e/o Alienazione e le particelle censite all'interno degli ID già presenti nel libro cespiti, si è reso però necessario "stralciare" le particelle catastali "alienabili" dagli ID già esistenti, dando così vita a nuovi ID all'interno della categoria inventariale dei "terreni disponibili"; l'operazione non ha tuttavia comportato rettifiche contabili in quanto sia gli ID precedenti che quelli di nuova costituzione erano (nello Stato Patrimoniale 2016) e sono (nello Stato Patrimoniale 2017) privi di valore economico (trattandosi di acquisizioni gratuite ex lege e non essendo ancora stati determinati d'ufficio, con perizia interna, i valori di iscrizione a bilancio).*". Da quanto dichiarato dall'Ente, pertanto, la carenza di valorizzazione dipende da un ritardo nelle indispensabili operazioni di stima dei valori in esame.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si precisa quanto segue:

"A) Per quanto riguarda i terreni disponibili:

1. L'ID 107840 "*Sedime Casa Cantoniera - Lazise (VR) al km 3+100 su SR 450 di Affi*", presente nei *report* inventariali al 31.12.2017, non compare nei *report* di valorizzazione per difficoltà tecnico/informatiche ad operare la estrazione in B.I.Bi.Co. dei cespiti che nelle tabelle dell'applicativo di gestione patrimoniale "*Patrimonio Web*" hanno subito una variazione di categoria inventariale in corso d'anno: il problema è infatti evidenziato dalla presenza nella maschera.pdf sotto riportata del simbolo (=\*\*), che gli attuali programmi informatici non sono in grado di gestire automaticamente e

*in autonomia. Trattandosi, ad ogni modo, di un cespite privo, al momento dell'acquisizione, intervenuta gratuitamente, di alcun "valore contabile", si è ritenuto, stante l'irrilevanza della "anomalia" sotto il profilo patrimoniale, di evitare la correzione manuale della relativa estrazione nel file excel delle valorizzazioni economiche.*

*2. Quanto esposto al punto precedente fornisce anche la spiegazione della mancata "valorizzazione" dei terreni aventi ID 134067, 134619, 134069, 134611, 134621, 134616, 133871, 134617, 134020, 134017, 134017, 134636, 134623, 134626, 134018, 135719, peraltro di modesta entità, tutti spostati dalla categoria inventariale del "demanio regionale ferrovie e strade" a quella dei "terreni disponibili" per effetto della DGR 711/2017 di approvazione del Piano regionale di valorizzazione e/o alienazione del patrimonio immobiliare. Le operazioni di stima non sono pertanto "tardive", in quanto la previsione, del tutto aleatoria, di pervenire all'alienazione di detti reliquati stradali entro il termine dell'esercizio aveva suggerito prudenzialmente di optare per la scelta di iscrivere direttamente la eventuale plusvalenza solo nel caso si fosse realizzata l'asta e la vendita, così come avvenuto per l'ID 134621 "reliquato in Oderzo, fg 23, map 632, su SR 53" e per l'ID 134018 "reliquato stradale in Lamon lungo S.R. 50". Peraltro per la quasi totalità dei casi tale scelta era anche obbligata dalla necessità di far precedere una eventuale "valorizzazione" da preventivo frazionamento (con conseguente "stralcio" di detti mappali - dalla "partita strade" in cui l'intero cespite è catastalmente allibrato o da mappali di più ampie dimensioni non "sdemanializzabili" - solo nel caso in cui la previsione di pervenire alla cessione si fosse effettivamente concretizzata).".*

Per quanto riguarda il punto 1, si prende atto delle riferite difficoltà tecnico-informatiche quale chiarimento della rilevata incongruenza.

Il rilievo di cui al punto 2, invece, non si intende superato poiché la sdemanializzazione dei cespiti relativi ai menzionati id, approvata con la D.G.R. 711/2017, impone, di per sé, la valorizzazione del *report* inventariale corrispondente allo *status* giuridico del bene considerato, a prescindere dall'evento della cessione che rileverà, per contro, ai fini di un'eliminazione del bene medesimo dalla categoria di appartenenza.

B) Per quanto riguarda i fabbricati disponibili:

- 1) nel *report* di valorizzazione al 31 dicembre 2017 mancano gli id 107836, 107837, 107838, 107839 e 107841, menzionati nella già citata Relazione illustrativa;
- 2) nel *report* di valorizzazione al 31 dicembre 2017 l'id 133574 "Villa Rietti Rota di Motta di Livenza" viene indicato con il valore iniziale di euro 2.411.560,62 e il relativo valore

del terreno scorporato, mentre nel *file* dei totali riepilogativi della categoria in esame presente in B.I.Bi.Co., il valore delle variazioni in aumento è comprensivo del terreno, il cui scorporo (euro 482.312,12) non è stato computato nella sezione di riconciliazione 01 gennaio 2017 - 31 dicembre 2017; si osserva, inoltre, che il fabbricato non è stato comunque ammortizzato;

- 3) gli id 92900, 103628, 92245 e 2014, benché alienati dalla Regione, come risulta dalla Relazione ai *report* inventali al 31 dicembre 2017 (pag. 40), risultano ancora inseriti nel *report* di valorizzazione al 31 dicembre 2017 di B.I.Bi.Co.;
- 4) nel prospetto di B.I.Bi.Co. relativo alla categoria in questione il valore risultante al 31 dicembre 2017 di cui alla "tabella III" (euro 26.591.036,97) non corrisponde al valore di stato patrimoniale di cui alla "tabella V" (euro 26.113.999,96). A tale proposito, con comunicazione del 15 maggio 2018, prot. Corte dei conti n. 5159/2018, l'Ente conferma tale differenza e dichiara che *"in merito alla differenza in valore assoluto rilevata tra i due importi (Euro 26.591.036,97 e Euro 26.113.999,96) riportati nelle tabelle III° e V° del riepilogo riferito ai fabbricati disponibili, si fa presente:*

- i. *tra gli incrementi riportati nella tabella III° non sono stati indicati i lavori sul fabbricato ID 92899 (Calle Buccari 5) per Euro 5.275,11, comunque considerati nella tabella V: tale importo non si ricava infatti dalle tabelle delle valorizzazioni economiche ma dalle scritture contabili trasfuse direttamente dal programma Nusico nel report in formato .pdf. Nella cella della tabella III fra gli incrementi è stato unicamente indicato il valore del cespite di nuova acquisizione ID 133574 pari ad Euro 2.411.560,62.*
- ii. *tra i decrementi non viene indicato (sul presupposto che l'indicazione potesse risultare fuorviante) lo scorporo del terreno afferente l'ID 133574 (villa Rietti Rota) di nuova acquisizione. Tale importo non è stato indicato nella colonna Valori in Diminuzione, ma è stato tenuto in considerazione nella V° tabella."*

Anche il tal caso, la mancata congruenza tra i valori trasfusi nell'applicativo inventariale di supporto alla Sezione ha comportato un'integrazione a livello istruttorio che suggerisce l'opportunità di un nuovo impianto metodologico della verifica in esame.

- 5) per ciò che concerne la verifica delle manutenzioni da capitalizzare, la Regione con nota 176540/2018, ne rinvia il dettaglio ai valori in NUSICO, applicativo regionale dedicato ai movimenti finanziari. A tale proposito, in disparte la mancata produzione

dei dati occorrenti per le consultazioni in NUSICO (numero del capitolo, o dell'impegno o del numero di liquidazione cui la spesa si riferisce), si rileva, soprattutto, il mancato aggiornamento dei relativi *report* nell'apposito applicativo dedicato alla consistenza patrimoniale, B.I.Bi.Co..

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara quanto segue:

*"1. La mancata "valorizzazione" delle case cantoniere site nella Provincia di Verona - denotate con ID 107836, 107837, 107839 e 107841 - è dovuta alla impossibilità tecnica di concludere, entro il 31.12.2017, le operazioni di accatastamento dei fabbricati, che sono pervenuti in proprietà della Regione (già di proprietà Statale e quindi Provinciale) privi di regolarizzazione catastale. La Regione del Veneto ha comunque richiesto, con le note 02.10.2017 prot. 425755 e 01.03.2018 prot. 80269, la collaborazione per detto accatastamento alla società Veneto Strade, che gestisce la rete stradale regionale. Va inoltre fatto presente che la Regione ha tempestivamente avviato, in merito a tali immobili, una "due diligence" riferita alla regolarità edilizia, alla destinazione d'uso ed alla sussistenza dell'interesse culturale, trattandosi di beni riconducibili agli anni '40 e che tali operazioni costituiscono presupposto essenziale per la regolarizzazione catastale e per la successiva "valorizzazione".*

*2. I file riepilogativi dei totali, prodotti in excel per agevolare l'istruttoria di Codesta Sezione, hanno un layout semplificato e riassuntivo, sulla falsariga di quelli prodotti lo scorso anno. Proprio per il loro carattere schematico, non contengono tutte le celle necessarie per visualizzare i dati economico/patrimoniali che, comunque, sono riportati nei files inventariali e nella Relazione Illustrativa che li ha accompagnati. I limiti espositivi del layout della maschera di riconciliazione 01.01.2017 - 31.12.2017, unico per tutti i cespiti senza differenziazione a seconda della categoria inventariale, sono pertanto di natura meramente espositiva.*

*Per quanto concerne nello specifico quanto rilevato in merito all'ID 133575 "Villa Rietti Rota di Motta di Livenza" si osserva che il fabbricato non è soggetto ad ammortamento in quanto lo stesso risulta tutelato con provvedimento dirigenziale del Ministero per i Beni e le Attività Culturali - Direzione regionale per i Beni culturali e paesaggistici del Veneto in data 10.01.2013 (vedasi in proposito l'apposizione della dicitura "SI" nella cella "Bene Culturale" del report.pdf. afferente i fabbricati disponibili, riportata (...) per estratto).*

*3. In merito ai fabbricati alienati nel corso del 2017, aventi gli ID 92900, 103628, 92245 e 2014, le valutazioni sottostanti la strutturazione dei diversi report (di dettaglio e di valorizzazione economica) hanno portato a ritenere utile la visualizzazione della stessa informazione in più modi: nei files di*

dettaglio (sia.pdf che.xls) al 31.12.2017 i cespiti cessati, pur presenti, riportano il simbolo (===), mentre i files.xls delle valorizzazioni economiche per detti cespiti riportano il valore residuo ancora da ammortizzare calcolato alla data di alienazione del cespite, al fine di fornire l'informazione utile alla rilevazione delle "minus/plus valenze".

4. Per quanto attiene la quarta anomalia si richiamano i chiarimenti già forniti con comunicazione in data 15.05.2018, ribadendo che trattasi unicamente di limiti di layout e visualizzazione.

5. Con riferimento alle problematiche connesse alla verifica dei lavori di "manutenzione straordinaria" e agli "interventi impiantistici" capitalizzati nel 2017, si precisa che l'informazione che consente la correlazione con NU.SI.CO. si evince dalle descrizioni del tipo di intervento riportate nei file inventariali di dettaglio (sia quelli in formato.pdf che quelli in formato.xls) in cui risulta indicato il numero e l'anno di liquidazione, indispensabili per l'interrogazione del programma di contabilità finanziaria."

Per quanto riguarda il punto 1, preso atto delle problematiche comunicate dalla Regione, si deve rilevare, ad ogni modo, che la ricognizione straordinaria si sarebbe dovuto concludere "in ogni caso", ai sensi del punto 9.2 del principio contabile di cui all'All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, entro il 2017.

Il merito al punto 2, le rilevate criticità si possono considerare superate, fermo restando i limiti di fruizione di B.I.Bi.Co. quale strumento offerto per le verifiche della Sezione.

Tanto dicasi anche per il successivo punto 3, con l'ulteriore considerazione che il mantenimento degli id in questione all'interno dei relativi file di valorizzazione, pur con la specificazione fornita dall'Ente, non restituisce con chiarezza la consistenza patrimoniale al 31 dicembre 2017 dei beni immobili ai quali si fa riferimento e, pertanto, il limite informatico descritto, al di là della rilevata difficoltà di lettura del dato contabile, impedisce di verificare con certezza il valore confluito nello SP.

Analogamente per il punto 4 e per il punto 5 le segnalate difficoltà di lettura e ricostruzione dei dati, attraverso report incompleti che necessitano di informazioni presenti in altre banche dati, depotenziano e, in alcuni casi, inficiano la capacità probatoria specifica di B.I.Bi.Co. sulle risultanze patrimoniali finali.

C) Per quanto riguarda la categoria dei terreni indisponibili, il fondo ammortamento relativo all'id. 18 "Complesso storico Castello di Monselice - Terreni", risultante dal report di valorizzazione (euro 13,37) di B.I.Bi.Co. e riferito a spese di manutenzione liquidate nel 2017

(a residuo *ante* 2016) e capitalizzate per euro 2.295,02 ed euro 5.772,31, non ha motivo di continuare a sussistere, trattandosi di un terreno; si riscontra, per contro, che anche nel 2017 è stata considerata la quota annuale di ammortamento.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 è stato precisato che *“Per quanto attiene ai terreni indisponibili, le liquidazioni n. 37564/2017 e n. 36996/2017 - dell'importo, rispettivamente, di € 2.295,02 ed € 5.772,31 - riguardano interventi di somma urgenza, necessari per la manutenzione geomorfologica dell'intera area su cui sorge il complesso monumentale della Rocca di Monselice.*

*Dal punto di vista inventariale il complesso in questione risulta invero catalogo nel modo seguente: Considerato che i fabbricati facenti parte del complesso in questione appartengono a categorie inventariali diverse e che gli interventi di somma urgenza realizzati afferiscono all'area di sedime di tutti i cespiti (mobiliari e immobiliari), si è ritenuto opportuno capitalizzare detta spesa sull'ID 18 e provvedere, in ragione delle sue caratteristiche, al relativo ammortamento con un coefficiente pari al 2%.”.*

Il rilievo può considerarsi superato alla luce delle motivazioni fornite dall'Ente.

D) Per quanto riguarda i fabbricati indisponibili, si rileva che il valore degli id inseriti al 31 dicembre 2017, risultante dal *report* di valorizzazione di B.I.Bi.Co. al 31 dicembre 2017, non corrisponde a quello in aumento indicato nella tabella dei totali riepilogativi di questa categoria nel medesimo applicativo, sia per i fabbricati che per lo scorporo dei relativi terreni.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara che *“D) In merito ai fabbricati indisponibili si precisa che l'importo in aumento (rispetto al quale Codesta Sezione rileva una anomalia), pari ad € 7.791.509,12, indicato nella tabella di riepilogo 01.01.2017 - 31.12.2017, è pari alla somma del valore di tutti gli immobili acquisiti nel corso del 2017 (ID 133342, 133344, 133345, 133346, 133347, 133348, 133351, 133689, 133737, 133738, 133741, 133751, 133752, 133754, 133865, 133866, 133874, 133877, 133879, 133880, 133890, 133903, 133906, 133908, 133910, 133912, 133913, 133917, 133918, 133919, 133921, 133922, 133924, 133925, 133926, 133927, 133928, 133932, 133937, 133939, 133940, 133941, 133942, 133980, 133981, 133982, 199983, 133984, 135214, 133342, 133344, 133345, 133346, 133347, 133348, 133351,*

133689) per un totale pari ad € 7.788.751,04. A tale importo va però aggiunto il valore di € 2.758,08 per lavori su ID 101595 (cfr liquidazione n. 2017/37367 visibile sui file.pdf e.xls dei report di dettaglio e anche nel file.xls delle valorizzazioni economiche). Ne consegue che l'incremento complessivo corrisponde a quello indicato nella tabella dei totali riepilogativi.".

Il chiarimento fornito dall'Ente può considerarsi esaustivo.

E) Per quanto riguarda i fabbricati e terreni forestali:

- 1) le modifiche apportate ai valori di tale categoria in accoglimento delle osservazioni effettuate da questa Sezione in occasione del Giudizio di parificazione del Rendiconto 2016, documentate dalla Relazione ai report inventariali al 01/01/2017 (pag. 3), risultano confluite correttamente nel fondo di dotazione, ma il relativo importo complessivo non corrisponde al correlato valore registrato a titolo di ricognizione straordinaria riportato nel prospetto dei totali riepilogativi di B.I.Bi.Co. di questa categoria.

In particolare, l'id 103281 è valorizzato al 31 dicembre 2016 in B.I.Bi.Co. per euro 118,13 (valore confluito nella riserva di rivalutazione) mentre al 1° gennaio 2017 tale cespite è stato iscritto con valore iniziale forfettario di euro 100 (essendo stata corretta la tipologia del bene), comportando la registrazione di euro 41,47 in incremento del fondo di dotazione; si ritiene, tuttavia, che la relativa variazione del fondo di dotazione dovesse essere, invece, negativa (- euro 76,66), al netto della riserva di rivalutazione erroneamente iscritta l'anno precedente;

- 2) per quanto riguarda gli id 780, 132, 748, 857, 103343, per i quali la Regione nella nota informativa ai report inventariali 2016<sup>188</sup> aveva precisato che "sono stati indicati valori catastali pari a euro 0,00 perché devono ancora concludersi le operazioni di accatastamento al Nuovo Catasto Edilizio Urbano (che si presume possano essere perfezionate entro il 2017)", si segnala che gli stessi risultano ancora valutati in B.I.Bi.Co. a euro 0,00 anche al 31 dicembre 2017 senza che sia rinvenibile la motivazione della mancata valorizzazione né nelle Relazioni illustrative ai report inventariali né nella Nota integrativa.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si precisa quanto segue:

---

<sup>188</sup> Vedasi pag. 249 della Relazione di accompagnamento al Giudizio di parificazione del Rendiconto 2016 della Regione del Veneto.

*“1. l'importo di € 12.153.386,81 riportato nella cella “Ricognizione straordinaria o rettifiche 2017” della tabella dei totali 31.12.2016 – 01.01.2017 differisce dal valore di € 11.840.731,77 riportato nella cella “totale fondo di dotazione” al 01.01.2017 quale effetto delle diverse scritture contabili relative ai due ID:*

*- ID 103281: come ricavabile dai riepiloghi delle scritture nelle tabelle di riferimento, la variazione patrimoniale negativa è pari ad € -53,03, in ragione della modifica del valore (nuovo valore patrimoniale di € 100,00 - il valore patrimoniale precedente di € 94,50) e il calcolo dell'ammortamento, cui è stato dedotto il fondo per € 58,53 (= 100 - 94,5 - 58,53); di converso il fondo di dotazione relativo al bene in oggetto assume il saldo sempre negativo di € -41,47 (nel riepiloghi del fondo di dotazione è riportato il saldo, così calcolato, movimentato nel 2017 sul singolo ID, mentre le relative registrazioni contabili ammontano effettivamente a € -76,66 come si può verificare dal prospetto delle scritture eseguite, (di cui si fornisce screenshot, ndr).*

*- ID 103345: la variazione patrimoniale di € 12.172.212,10 viene ascritta al fondo di dotazione per l'importo di € 11.859.462,56 in quanto l'importo di € 312.749,53 pari all'ammortamento dell'anno 2016 è iscritto a sopravvenienza.*

*2. per quanto riguarda gli ID 780, 132, 748, 857, 103343, va rilevato che si tratta di cespiti di modesta entità, di cui sono tuttora in corso verifiche sullo stato di consistenza, anche sotto il profilo strutturale, da cui potrebbe derivare la non sussistenza dell'obbligo di procedere alle operazioni di accatastamento, che sono state al momento sospese. Il permanere del valore a zero del fabbricato (essendo comunque valorizzato tra i terreni forestali”.*

Per quanto riguarda il punto 1, risulta esaustivo il chiarimento relativo all'id. 103345, mentre per l'id 103281 le precisazioni fornite non appaiono sufficienti a superare le descritte perplessità.

Per quanto riguarda il punto 2, permane la problematica legata al termine della conclusione della ricognizione straordinaria previsto dai principi contabili (entro l'esercizio 2017).

F) Per quanto riguarda la categoria demanio culturale:

- 1) l'id 104858 *“Complesso immobiliare Ex Genio Civile di Rovigo (RO)”*, che, secondo quanto riportato nella Relazione ai report inventariali al 31/12/2017 (pag. 45), è stato sdemanializzato ai sensi dell'art. 55 del D.Lgs. 42/2004, risulta comunque ancora presente nel report di B.I.Bi.Co. di valorizzazione di questa categoria al 31 dicembre 2017, pur risultando anche nella categoria di destinazione. E' lecito dubitare,

- pertanto, che il bene in oggetto possa essere stato inserito, erroneamente due volte, anche nelle relative categorie dello stato patrimoniale, con conseguente duplicazione del relativo valore;
- 2) il totale degli id riportati nella Relazione ai *report* inventariali al 31 dicembre 2017, come aventi natura di nuovo inserimento (euro 17.697.213,17), al netto dello scorporo dei terreni (euro 14.185.694,17), non corrisponde al valore degli incrementi di cui al prospetto dei totali riepilogativi di questa categoria (euro 15.630.712,2);
  - 3) nel prospetto dei totali riepilogativi di questa categoria di B.I.Bi.Co., il valore al 31 dicembre 2017 (euro 108.750.494,61) non corrisponde al valore di stato patrimoniale (euro 108.778.443,16).

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara quanto segue:

*"1. L'ID 104858 "Genio Civile di Rovigo" risulta inserito nei file excel delle valorizzazioni economiche per le stesse motivazioni di carattere strettamente informatico già illustrate al punto B)3. Tuttavia la presenza del simbolo (===) nel report di dettaglio.pdf al 31.12.2017 del demanio culturale e anche nel file.xls del medesimo report impedisce che il valore del cespite in questione possa essere stato preso in considerazione a fine esercizio nelle tabelle relative al demanio culturale anziché in quelle corrette, relative ai fabbricati disponibili. Come si evince dal prospetto riepilogativo, tabella di riconciliazione 01.01.17 – 31.12.17, il valore alla data dell'uscita dalla categoria demaniale, pari a € 2.001.062,78, è riportato quale 'Variazione in Diminuzione' nel corso dell'esercizio per riclassificazione ad altra categoria inventariale; nel report delle valorizzazioni è invece presente allo scopo di prendere in considerazione il valore netto alla data dell'uscita, valore altrimenti non disponibile nel computo complessivo dell'attivo patrimoniale. Pertanto la anomalia rilevata è solo formale e non sostanziale.*

*2. Il valore degli incrementi riportato nel prospetto dei totali riepilogativi afferenti il demanio culturale ex art. 53, D.Lgs. 42/2004, pari a € 15.630.712,2 è correttamente dato dalla somma del valore di € 14.185.694,17 relativo ai nuovi inserimenti (al netto dello scorporo dei terreni) e del valore di € 1.445.018,03 a sua volta così composto:"*

€	1.000,00:	liquidazione 2017/37655 su ID 104825
€	33.013,44:	liquidazione 2017/18275 su ID 104840
€	5.749,68:	liquidazione 2017/21593 su ID104868
€	1.078,58:	liquidazione 2017/21227 su ID 104868
€	1.335.982,68:	liquidazione 2017/5945-7204-23272-23613 su ID 104868;

€	1.615,69:	<i>liquidazione 2017/11989 su ID 104875</i>
€	2.863,10:	<i>liquidazione 2017/4201 su ID 104875</i>
€	7.950,06:	<i>liquidazione 2017/12287 su ID 58</i>
€	7.550,40:	<i>liquidazione 2017/24573-24576 su ID 58.</i>

3. *Risulta di difficile comprensione il metodo utilizzato da Codesta Sezione per determinare la sussistenza di una differenza tra l'importo esposto in B.I.BI.CO. e quello dello Stato patrimoniale; pertanto appare problematico fornire una giustificazione in merito alla presunta incongruenza rilevata, che a seguito di un ulteriore conteggio, non risulta tale."*

Per quanto riguarda il punto 1, si prende atto delle precisazioni fornite dall'Ente, fermo restando, anche in questo caso, come per i fabbricati disponibili, che la lettura di B.I.Bi.Co. non consente di evincere con la dovuta chiarezza il valore di verifica e pur dovendosi precisare che il mantenimento dell'id in questione all'interno del *file* di valorizzazione della categoria di provenienza non restituisce, quantomeno in termini immediati, la consistenza patrimoniale al 31 dicembre 2017 dei beni immobili cui si fa riferimento.

Si considerano esaustivi i chiarimenti offerti dalla Regione per quanto concerne il punto 2. Con riferimento al punto 3, la rilevata incongruenza, come per i punti precedenti (v. punto 4 per la categoria "fabbricati disponibili"), si riferiva al raffronto tra le due differenti sezioni all'interno di B.I.Bi.Co. e la riconciliazione tra i due prospetti non può dirsi chiarita.

G) Per quanto riguarda la categoria ferrovie e strade del demanio regionale:

- 1) risultano non iscritti in B.I.Bi.Co., al 31 dicembre 2017, alcuni id indicati nella Relazione illustrativa *report* inventariali come di nuovo inserimento (133996, 133997, 133998, 135585).

Tale mancata valorizzazione non risulta motivata nella Relazione illustrativa ai *report* inventariali, nonostante l'obbligo di concludere la ricognizione e la valorizzazione (anche attraverso stime tecniche interne) entro il 2017;

- 2) nel *report* di valorizzazione di B.I.Bi.Co. al 31 dicembre 2017 si rileva, ancora nel 2017,<sup>189</sup> la presenza di una pluralità di identificativi non valorizzati, come riepilogato nella successiva tabella:

<sup>189</sup> Vedasi pag. 252 della Relazione al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione del Veneto per il 2016: "Per alcuni identificativi (ID 91566, 91670, 91671, 91672, 91673, 92410, 92411, 92412, 92413, 92414, 92415, 92416, 92417, 93783, 93784, 93785, 93786, 93787, 93788, 93790, 93791, 93792, 104939, 104940, 104941, 104942, 107836, 107837, 107838, 107839, 107840, 107841) la Regione dichiara, nella relazione al primo Stato patrimoniale, di non disporre del prezzo di acquisto (in

**Tabella 3 – Identificativi cat. Ferrovie e strade non valorizzati**

ID Imm.	Descrizione Imm.	ID Imm. comp.	Descrizione Imm. comp.	Tipo del Bene	Caso	I.P.	Descr. importo	Valore Iniziale	Annotazioni
91566	Ferrovia ADRIA-MESTRE - Sedime Ferroviario	91566	Ferrovia ADRIA-MESTRE - Sedime Ferroviario	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
91670	S.R. 105 - Cavarzere - Romea	91670	S.R. 105 - Cavarzere - Romea	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
91671	S.R. 104 - Monselice - Mare	91671	S.R. 104 - Monselice - Mare	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
91672	S.R. 308 - Nuova Strada del Santo	91672	S.R. 308 - Nuova Strada del Santo	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
91673	S.R. 47 - Di Altichiero	91673	S.R. 47 - Di Altichiero	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92410	S.R. n. 6 - Eridania Occidentale	92410	S.R. n. 6 - Eridania Occidentale	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92411	S.R. 307 - del Santo	92411	S.R. 307 - del Santo	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92412	S.R. 88 - Rodigina	92412	S.R. 88 - Rodigina	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92413	S.R. 495 - Di Codigoro	92413	S.R. 495 - Di Codigoro	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92414	S.R. 443 - Di Adria	92414	S.R. 443 - Di Adria	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92415	S.R. 54 - Di Castelfranco Veneto	92415	S.R. 54 - Di Castelfranco Veneto	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92416	S.R. 482 - Altopolesana	92416	S.R. 482 - Altopolesana	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
92417	S.R. 514 - di Vigonza	92417	S.R. 514 - di Vigonza	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93783	S.R. 14 - Di Mestre	93783	S.R. 14 - Di Mestre	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93784	S.R. 43 - Del Mare	93784	S.R. 43 - Del Mare	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93785	S.R. 53 - Postumia	93785	S.R. 53 - Postumia	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93786	S.R. 515 - Noalese	93786	S.R. 515 - Noalese	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93787	S.R. 516 - Piovese	93787	S.R. 516 - Piovese	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93788	S.R. 89 - Treviso - Mare	93788	S.R. 89 - Treviso - Mare	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
135158	S.R. 245 - Castellana	93790	S.R. 245 - Castellana - Trasferimento principale	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93791	S.R. 15 - Vetrego - Fiesso d'Artico	93791	S.R. 15 - Vetrego - Fiesso d'Artico	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
93792	S.R. 74 - San Michele al Tagliamento	93792	S.R. 74 - San Michele al Tagliamento	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio
104939	S.R. 10 "Padana Inferiore"	104939	S.R. 10 "Padana Inferiore"	Demanio regionale: ferrovie e strade	A	0	Valore indennità di esproprio	0,00	Valore indennità di esproprio
104940	S.R. 450 "Di Affi"	104940	S.R. 450 "Di Affi"	Demanio regionale: ferrovie e strade	A	0	Valore indennità di esproprio	0,00	Valore indennità di esproprio
104941	SR 62 "Della Cisa"	104941	SR 62 "Della Cisa"	Demanio regionale: ferrovie e strade	A	0	Valore indennità di esproprio	0,00	Valore indennità di esproprio
104942	S.R. 249 Gardesana	104942	S.R. 249 Gardesana	Demanio regionale: ferrovie e strade	A	0	Valore indennità di esproprio	0,00	
135158	S.R. 245 - Castellana	93790	S.R. 245 - Castellana - Trasferimento principale	Demanio regionale: ferrovie e strade	C	0	Valorizzazione d'ufficio	0,00	Valorizzazione d'ufficio

Fonte: elaborazione Corte dei conti da report contenuti in B.I.Bi.Co.

quanto si è trattato di un trasferimento a titolo gratuito dallo Stato alla Regione in virtù di disposizioni legislative nazionali) e di non aver potuto nemmeno determinare il valore catastale per ragioni tecniche di varia natura (sedime ferroviario, strade, etc.).”.

- 3) gli id 107836, 107837, 107838, 107839, 107840 e 107841, come già rilevato nella Relazione di accompagnamento al Giudizio di parificazione del Rendiconto 2016, non risultano iscritti, nemmeno per l'esercizio considerato, nel *report* di valorizzazione di B.I.Bi.Co. della categoria in argomento, nonostante la diversa indicazione contenuta nella Relazione illustrativa ai *report* inventariali all'1/1/2017 (pag. 16).

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara che *“Per quanto concerne la categoria ferrovie e strade del demanio regionale (trattandosi di beni di norma privi di rendita catastale) il loro valore, peraltro in questo caso non riconducibile al prezzo di acquisto, non può essere valorizzato con metodi estimativi tradizionali. Pertanto non è stato possibile per i cespiti in questione definire nel corso del 2017, in sede di ricognizione straordinaria, un importo diverso da zero, atteso che la devoluzione della rete ex Anas alla Regione da parte dello Stato e intervenuta gratuitamente in forza del D.Lgs. 112/1998. Va considerato peraltro che Veneto Strade S.p.A. gestisce le informazioni tecniche, anche su trasparente supporto informatico geo-referenziato. Saranno avviati comunque ulteriori riscontri e verifiche tecniche nell'ambito del processo di riqualificazione del sistema informativo, al fine di allineare le banche dati regionali con quelle delle società partecipate”*.

In attesa delle dovute integrazioni preannunciate dall'Ente, permane la criticità della mancata valorizzazione degli id in argomento nel *report* di B.I.Bi.Co..

H) Per quanto riguarda la categoria dei porti lacuali del demanio regionale, all'1° gennaio 2017 è stata effettuata la ricognizione straordinaria di beni afferenti a tale nuova categoria inventariale. Preso atto, dalla Relazione illustrativa ai *report* inventariali all'1/1/2017, che sarebbe in corso, in accordo con l'Agenzia del Demanio, il puntuale accertamento della proprietà regionale, si è riscontrato il mancato inserimento in B.I.Bi.Co. degli id 135687, 135689, 135690, 135699.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si afferma che *“Per quanto attiene alla categoria del demanio lacuale come si vede nel report inventariale sono presenti e privi di valore, pertanto coerentemente non compaiono nel report di valorizzazione, per le motivazioni già esposte nei punti precedenti.”*.

Il rilievo non può considerarsi superato alla luce delle precisazioni dell'Ente in considerazione della circostanza per cui anche tutti gli altri id inseriti nel *report* di valorizzazione della categoria in questione hanno valore pari a 0, per cui non si comprende la motivazione della mancata ricomprensione degli id 135687, 135689, 135690, 135699 indicati nella Relazione illustrativa.

I) Completando la verifica della citata Relazione illustrativa ai *report* inventariali all'1 gennaio 2017, per quanto riguarda, invece, l'id. "*Sede S. Lucia - Ex Compartimentale*", relativo al contratto di *leasing* per l'acquisizione dell'immobile Grandi Stazioni di Venezia, la Regione in tale Relazione ha precisato che "*dall'esercizio 2016 il contratto di leasing per l'acquisizione dell'immobile Grandi Stazioni di Venezia, in essere dal 2009, è stato rappresentato in bilancio utilizzando il metodo finanziario come previsto dal principio contabile applicato (All. 4/2 al D.Lgs 118/2011). Tale metodo prevede l'iscrizione nello stato patrimoniale del valore del cespite e in contropartita il debito finanziario dovuto alla società di leasing. Il pagamento dei canoni comporta la riduzione, per la sola quota capitale, del debito e la rilevazione degli oneri finanziari nel conto economico. A seguito delle osservazioni della Corte dei Conti rilasciate in sede di parifica del rendiconto 2016 si è proceduto alla revisione dei valori iscritti in bilancio 2016*".

Si segnala che il valore iscritto a stato patrimoniale 2017 risulta conforme a quanto dichiarato. Per quanto riguarda, invece, il valore corrispondente al residuo debito, derivante dal contratto di *leasing*, si rinvia all'apposita sezione della presente Relazione.

Infine, a chiusura dell'analisi della consistenza patrimoniale della Regione, per quanto riguarda la riserva indisponibile (v. Tab. 2 di cui sopra), occorre evidenziare che tale posta è stata disciplinata sulla base modifiche apportate al punto 6.3, All. 4/3 D.Lgs. 118/2011 dal d.m. del 18 maggio 2017, il quale ha previsto che, a decorrere dall'esercizio considerato, siano iscritte le "*riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali*", di importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali iscritto nell'attivo patrimoniale, variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni. I beni demaniali e patrimoniali indisponibili sono definiti dal codice civile, all'art. 822 e ss. Sono indisponibili anche i beni, mobili ed immobili, qualificati come "*beni culturali*" ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 42/2004 - Codice dei beni culturali e del paesaggio che, se di proprietà di enti strumentali degli enti territoriali, non sono classificati tra i beni demaniali e i beni patrimoniali

*indisponibili. Tali riserve sono utilizzate in caso di cessione dei beni, effettuate nel rispetto dei vincoli previsti dall'ordinamento. Per i beni demaniali e patrimoniali soggetti ad ammortamento, nell'ambito delle scritture di assestamento, il fondo di riserva indisponibile è ridotto annualmente per un valore pari all'ammortamento di competenza dell'esercizio, attraverso una scrittura di rettifica del costo generato dall'ammortamento”.*

Tali riserve, a differenza delle altre che costituiscono la parte del patrimonio netto e che, in caso di perdita, sono primariamente utilizzabili per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio, rappresentano la parte del patrimonio netto corrispondente ai valori dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite.

*Tra l'altro, come precisato dall'apposito esempio n. 14, “E' importante sottolineare che, a parità dei valori iscritti nell'attivo e nel passivo, il principio non determina una variazione del valore del patrimonio netto. L'importo da accantonare in tali riserve indisponibili è pari al valore dei beni demaniali, dei beni del patrimonio indisponibile e dei beni culturali iscritto nell'attivo patrimoniale (al netto dell'ammortamento, nei casi in cui è previsto)”.*

In merito, la Regione dichiara, nella Nota integrativa, l'avvenuta istituzione, nell'esercizio considerato, delle riserve in parola, a tale fine utilizzando il fondo di dotazione (non essendoci in bilancio riserve libere utilizzabili).

Ai fini della quantificazione della riserva in esame, ulteriormente alle anomalie sopra esposte rispetto alle categorie in essa confluite (v. precedenti punti D e F), alle quali si rinvia, che ne inficiano la certezza della quantificazione complessiva, si nutrono perplessità circa l'inserimento degli id 65, 92250, 92252, 104858, 133574, appartenenti alla categoria dei fabbricati disponibili e, come tali, non afferenti alle categorie di beni per le quali deve essere movimentata la posta in esame.

In particolare, il bene di riferimento dell'id 104858, come sopra già segnalato, è stato sdemanializzato e iscritto (anche) nella categoria dei beni disponibili. Pertanto, il relativo valore non soltanto non sarebbe dovuto confluire nella riserva in esame, ma, tra l'altro, essendovi già presumibilmente confluito quale bene culturale (categoria di provenienza nel quale l'id continua a comparire), probabilmente ha contribuito al valore della riserva indisponibile due volte.

L'id 133574, invece, è un nuovo allibramento tra i fabbricati disponibili, come precisato nella citata Relazione illustrativa (pag. 40), per cui si presume che non dovesse confluire nella riserva.

Quanto agli altri id, non è stato comunicato dalla Regione se la loro permanenza nella categoria dei fabbricati disponibili sia riconducibile a un mancato aggiornamento degli inventari; in caso contrario, non si comprende la loro ricomprensione all'interno della riserva in esame, non afferente alla categoria di cui trattasi.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara che *“In merito alle restanti anomalie riferite in particolare alla consistenza della riserva, le perplessità avanzate appaiono infondate, poiché è stata data attuazione al disposto del richiamato principio contabile che - sulla base modifiche apportate al punto 6.3, All. 4/3 D.Lgs. 118/2011 dal D.M. 18.05.2017 - ha previsto che, a decorrere dall'esercizio considerato, siano iscritte le “riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”. La norma in altri termini dispone che tutti i “beni culturali”, indipendentemente dalla categoria di appartenenza, debbano essere considerati ai fini della riserva. Cosicché anche i cespiti, che - in forza di un provvedimento di sdemanializzazione, ai sensi dell'art. 55, D.Lgs. 42/2004 - si trovino ad essere inclusi nel patrimonio disponibile, in quanto “beni culturali”, tutelati dalla parte seconda del predetto Decreto Legislativo, devono essere considerati ai fini del calcolo della riserva. L'interpretazione della disposizione non può essere diversa non solo in ragione della letterale disgiunzione operata dal legislatore tra i due paradigmi (beni demaniali “e” beni culturali), ma anche in forza della specifico interesse pubblico a salvaguardare la tutela e la fruizione del bene culturale che, ancorché “disponibile” alla alienazione o alla valorizzazione, mantiene uno specifico regime, proprio della più generale “species” di appartenenza. Giova ribadire che il citato punto 6.3 dell'allegato 4/3 recita letteralmente: “Sono indisponibili anche i beni, mobili ed immobili, qualificati come “beni culturali” ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 42/2004 – Codice dei beni culturali e del paesaggio che, se di proprietà di enti strumentali degli enti territoriali, non sono classificati tra i beni demaniali e i beni patrimoniali indisponibili. Tali riserve sono utilizzate in caso di cessione dei beni, effettuate nel rispetto dei vincoli previsti dall'ordinamento”. Pertanto gli ID 104858 e 133574, già appartenenti al “demanio culturale”, sono stati correttamente considerati (e per una volta soltanto) ai fini della riserva in quanto, pur oggetto di “sdemanializzazione”, permangono a tutti gli effetti censiti e qualificati come “bene culturale” ai sensi di legge. In particolare per l'ID 104858, come sopra già precisato, il relativo valore non è stato contabilizzato due volte perché inserito in diminuzione nella categoria di uscita; l'ID 133574 è stato invece incluso tra le riserve in quanto al punto 6.3 si indica espressamente che la riserva “per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali” è “variabile in conseguenza dell'ammortamento e dell'acquisizione di nuovi beni. “.*

Sulla base delle spiegazioni fornite dalla Regione, le descritte criticità possono considerarsi superate, salvo per quanto riguarda l'id 133574 la cui classificazione all'interno del *report* di valorizzazione dei fabbricati disponibili al 31 dicembre 2017 non sembra evidenziare l'interesse culturale del relativo bene.

Tuttavia, anche in tal caso, si evidenzia l'assenza e/o la non evincibilità delle informazioni occorrenti all'integrale verifica dei dati caricati su B.I.Bi.Co.; nel caso specifico, come per altre categorie, non sussistono, del resto, le ragioni del mantenimento all'interno del *report* di valorizzazione della categoria di provenienza di alcuni id alienati o spostati ad altra categoria inventariale e si sottolinea l'ostacolo che ciò comporta ai fini della determinazione della consistenza patrimoniale al 31 dicembre 2017 dei beni in argomento.

### **6.3 Beni mobili**

Anche per l'esercizio considerato una trattazione a parte deve essere riservata alla categoria dei beni mobili, in considerazione dei molteplici rilievi formulati in argomento nell'esercizio 2016.

Va premesso che la Regione, nella menzionata Relazione ai *report* inventariali al 01/01/2017, ha dichiarato che *"In tema di beni mobili la Regione ha dato piena attuazione al dettato legislativo attraverso una interpretazione delle disposizioni della legge regionale n. 6 del 1980, risalenti nel tempo, alla luce dei principi contabili contenuti nel D.Lgs n. 118/2011. Sono peraltro rimaste inalterate le segmentazioni per categoria previste nello stato patrimoniale 2016. Lo stato patrimoniale 2017 include tutti i beni durevoli, di valore superiore a 100 euro"*.

Si riportano i valori della consistenza patrimoniale mobiliare al 31 dicembre 2017, inseriti nei vari *report* dei totali riepilogativi per categoria di cespiti estratti dall'applicativo B.I.Bi.Co.:

**Tabella 4 - Variazioni beni mobili e consistenza al 31 dicembre 2017 (in euro)**

Conto SP	Valore contabile netto di Stato Patrimoniale al 31/12/2016	Variazioni in diminuzioni	Variazioni in aumento	Quota ammortamento	Valore contabile netto di Stato Patrimoniale al 31/12/2017
1.2.2.02.03.01.001 - MOBILI E ARREDI PER UFFICIO	3.966.353,23		63.410,04	791.207,21	<b>3.238.556,07</b>
1.2.2.02.05.99.999 - ALTRI MOBILI E ARREDI N.A.C.	0,00	0,00	43.234,21	4.651,34	<b>38.582,87</b>
1.2.2.02.07.02.001 - POSTAZIONI DI LAVORO	0,00	0,00	427.080,33	76.729,59	<b>350.350,74</b>
1.2.2.02.12.01.001 - MATERIALE BIBLIOGRAFICO	417.403.602,41	924.382.299,82	1.082.842.435,54	0,00	<b>575.863.738,13</b>
1.2.2.02.05.99.999 - ATTREZZATURE N.A.C.	10.831.127,46	124.784,31	512.067,19	754.580,20	<b>10.463.830,14</b>
1.2.2.02.01.01.001 - MEZZI DI TRASPORTO STRADALI	497.306,91	63.667,65	228.902,91	167.283,47	<b>495.258,70</b>
1.2.2.02.01.03.001 - MEZZI DI TRASPORTO PER VIE D'ACQUA	2.026.326,10	1.716,00	5.688,86	126.414,84	<b>1.903.884,12</b>
1.2.2.02.01.99.999 - MEZZI DI TRASPORTO AD USO CIVILE, DI SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO N.A.C.	1.622.986,72	26.132,00	68.130,00	278.506,29	<b>1.386.478,43</b>
1.2.2.02.07.99.999 - HARDWARE N.A.C.	0,00	0,00	1.407,63	351,89	<b>1.055,74</b>
1.2.2.02.05.99.999 - ATTREZZATURE N.A.C.	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>0,00</b>
1.2.1.03.01.01.001 - BREVETTI	22.111,44	0,00	60.000,00	0,00	<b>82.111,44</b>
1.2.1.03.05.01.001 - SVILUPPO SOFTWARE E MANUTENZIONE EVOLUTIVA	10.945.714,43	0,00	7.562.415,13	5.988.604,34	<b>12.519.525,22</b>
1.02.1.03.07.01.001 - ACQUISTO SOFTWARE	0,00	0,00	1.157.147,73	214.846,79	<b>942.300,94</b>
<b>TOTALE</b>	<b>447.315.528,70</b>	<b>924.598.599,78</b>	<b>1.092.971.919,57</b>	<b>8.403.175,96</b>	<b>607.285.672,54</b>

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del D.D.L. di Rendiconto generale 2017 della Regione del Veneto

A seguito del raffronto dei dati contenuti nei *report* relativi ai cespiti delle varie categorie e nei totali riepilogativi per cespiti di B.I.Bi.Co., sono emerse delle anomalie, come di seguito specificato:

### 6.3.1 Cespiti cat. 1

Dall'analisi del *report* inserito nell'applicativo B.I.Bi.Co. per la categoria in questione, si era rilevato, in sede istruttoria, la presenza dei soli beni appartenenti al conto SP 1.2.2.02.03.01.001 *"Mobili ed arredi per ufficio"* e non anche quelli appartenenti ai conti SP 1.2.2.02.05.99.999 *"Altri mobili e arredi n.a.c."* e 1.2.2.02.07.02.001 *"Postazioni di lavoro"*, che invece appaiono nei totali riepilogativi; tuttavia, con comunicazione prot. Corte dei conti n. 5659/2018, la Regione ha trasmesso un *file* contenente i dati completi della categoria 1, che, va pertanto, a sostituire il relativo incompleto *report* di B.I.Bi.Co., superando, perciò, detta criticità.

Va precisato che all'interno di questa categoria vi sono, per euro 593.770,77, *"beni culturali"* che, come tali, sono rientrati all'interno della sopra descritta riserva indisponibile.

Occorre rilevare, inoltre, che con comunicazione del 21 maggio 2018, l'Ente ha dichiarato che *"potrebbe risultare fuorviante quanto riportato in relazione nel paragrafo dedicato alla categoria 1 dei beni mobili in cui viene indicata una attività di ricognizione straordinaria inerente gli ID 135547 e 1335549; (...) detti cespiti sono in realtà stati inventariati nella categoria 2 (importo complessivo di Euro 1.054.628,23) anziché nella categoria 1: l'importo corrispondente figura pertanto nei report di dettaglio e in quello dei totali afferenti la cat 2. Compare pure nella corretta quantificazione anche nel file excel delle riserve di beni indisponibili, demaniali e culturali."*

### 6.3.2 Cespiti cat. 2

Si rileva che il valore netto patrimoniale di tale categoria al 31 dicembre 2016<sup>190</sup> era pari ad euro 417.403.602,41 mentre dai *report* analitici presenti in B.I.Bi.Co. risulta un valore al 1° gennaio 2017 pari a euro 550.126.816,50 e un valore al 31 dicembre 2017 pari a euro 575.863.738,13.

In merito alla rilevata discrasia nei valori iniziali, l'Ente ha trasmesso, con comunicazione prot. Corte dei conti n. 5347/2018, i dati di riconciliazione 31 dicembre 2016-1 gennaio 2017

<sup>190</sup> Cfr. pag. 274 della Relazione al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2016.

e 1 gennaio 2017-31 dicembre 2017 riportati nella precedente Tabella n. 4. Tali dati, tuttavia, non risultano verificabili, poiché non si rinviene in alcun *report* o documentazione il dettaglio delle voci che sono confluite nelle variazioni in diminuzione e in aumento, né appare chiarificatrice, in merito, la Relazione illustrativa ai *report* inventariali nella quale, relativamente alla “Categoria 2- Pubblicazioni”, si dichiara: “Si è provveduto a diminuire la consistenza per l’importo di 408.342,46 Euro afferente libri e riviste di frequente utilizzo per l’attività dell’Ente così come previsto dal D.Lgs. n. 118/2011, allegato A3- allegato n. 4/3, punto 6.1.2, lettera a) “casi particolari”. Nell’ambito della ricognizione straordinaria si è provveduto ad inventariare e valorizzare contabilmente in appositi *report* di dettaglio (cfr. decreto Direzione Acquisti, AA.GG. e Patrimonio n. 618 del 21/12/2017 ed elenco beni acquisiti per deposito legale) i beni librari di proprietà regionale per un importo pari ad Euro 1.054.628,23 (...) La variazione della consistenza intervenuta nel 2017 è relativa principalmente a due fattori:

- a) la rivalutazione a norma di legge del valore dei beni posseduti;
- b) il trasferimento all’archivio di Stato del fondo archivistico storico del Genio Civile di Este.

Nessuna di tali variazioni ha, tuttavia, originato movimenti finanziari.”.

### 6.3.3 Cespiti cat. 3

Si segnala che il valore iniziale dei *report* di dettaglio (euro 17.649.881,20) non corrisponde esattamente al valore iniziale del totale riepilogativo (euro 17.477.561,63), così come anche il fondo di ammortamento (euro 7.061.266,75 anziché euro 7.013.731,49).

Si conferma, comunque, che il valore contabile netto di stato patrimoniale, pari a euro 10.463.830,14, coincide con il residuo da ammortizzare risultante dal *report* di questa categoria detratte le minusvalenze di euro 124.784,31, corrispondenti alle dismissioni effettuate nel 2017.

La discrasia, pertanto, sembra esaurirsi nell’ambito dell’applicativo B.I.Bi.Co., che, anche sul punto, non appare presumibilmente correttamente aggiornato.

### 6.3.4 Cespiti cat. 4

Anche per questa categoria, il valore iniziale dei *report* di dettaglio (euro 11.779.277,35) non corrisponde con precisione al valore iniziale dei totali riepilogativi (euro 11.492.238,49), così come anche il fondo di ammortamento (euro 7.901.084,71 anziché euro 7.705.561,50).

In ogni caso, il valore contabile netto di stato patrimoniale, pari a euro 3.786.676,99, corrisponde al residuo da ammortizzare risultante dal *report* di questa categoria detratte le minusvalenze di euro 91.515,65, corrispondenti alle dismissioni effettuate nel 2017.

Anche in tal caso, pertanto, la rilevata incongruenza sembra esaurirsi nell'ambito dell'applicativo B.I.Bi.Co., che presumibilmente, sul punto, non appare correttamente aggiornato.

### **6.3.5 Cespiti cat. 5**

Con riferimento ai beni mobili di questa categoria, si deve rilevare che nel relativo *report* di dettaglio presente in B.I.Bi.Co. il valore di ciascun cespite non risulta ammortizzato.

### **6.3.6 Cespiti cat. 6**

Premessa la corrispondenza tra quanto risulta dal prospetto dei totali riepilogativi e quanto risulta nel *report* dedicato a questa categoria, si osservano le seguenti incongruenze rispetto al valore contabile netto indicato nello stato patrimoniale: la tipologia 1.2.1.03.05.01.001 "Sviluppo software e manutenzione evolutiva" presenta una differenza positiva di euro 68.869,00 mentre la tipologia 1.2.1.03.07.01.0001 "Acquisto software" porta una differenza negativa di euro 68.869,00. Tali differenze, tuttavia, sembrano compensarsi nel totale della categoria in questione.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si precisa che *"Per quanto attiene le categorie di beni mobili, si rimanda quanto già dedotto in sede di istruttoria. Le 'incongruenze' rilevate si esauriscono cioè nell'ambito dell'applicativo B.I.BI.CO. che, sul punto, richiederà uno specifico quadro normativo in materia di beni durevoli di modico valore (cfr. L.R. 15/2018).*

*Più precisamente, per quanto riguarda la cat. 1, ogni anomalia dovrebbe essere stata chiarita dalle precedenti comunicazioni intervenute in corso di istruttoria.*

*In merito alla discrasia rilevata nei valori iniziali della cat. 2, ad integrazione di quanto già dedotto, si precisa che i file pubblicati in B.I.BI.CO. non consentono invero, per problematiche intrinseche al sistema, un'immediata individuazione e visualizzazione dei cespiti da considerare ai fini della verifica. Si sono rese necessarie a riguardo ulteriori specifiche estrazioni in formato excel, effettuate d'ufficio, che possono essere, se ritenuto opportuno, messe a disposizione di Codesta Sezione.*

*Per la cat. 3 il valore di € 17.477.561,63 riportato nel prospetto di riepilogo corrisponde al totale dei valori iniziali dei cespiti categoria 3 non cessati nel corso del 2017, ottenibile nel report di dettaglio con opportuno filtro sulla colonna "Data Dismissione". I beni cessati per un importo pari a € 172.319,57 (valore iniziale) non sono compresi nel valore di riepilogo e portano il totale dei beni nel report di dettaglio ad € 17.649.881,20. Analogamente per il fondo ammortamento, il cui valore è riportato nel report B.I.BI.CO., al solo fine di favorire la trasparenza del dato.*

*Per la cat. 4 il valore di € 11.492.238,49 riportato nel prospetto di riepilogo corrisponde al totale dei valori iniziali dei cespiti non cessati nel corso del 2017, verificabile nel report di dettaglio con opportuno filtro sulla colonna "Data Dismissione". I beni cessati per un importo del valore iniziale pari a € 287.038,86 non sono compresi nel valore di riepilogo e portano il totale dei beni nel report di dettaglio ad € 11.779.277,35. Analogamente per il fondo ammortamento, il cui valore è riportato nel report B.I.BI.CO.*

*I beni della cat. 5 non sono stati ammortizzati considerata la loro durata di utilizzo nel tempo, analogamente al precedente esercizio 2016, anche per garantire coerenza alla struttura del rendiconto rispetto alle annualità pregresse.*

*Nella cat. 6, infine, non vi sono beni cessati in corso di esercizio. Quindi gli importi contenuti nel report di dettaglio - senza filtri - e in tabella di riepilogo coincidono. La differenza di € 68.869,00 tra le due voci di stato patrimoniale è relativa ad una diversa classificazione (che emerge solo nei file di riepilogo) degli ID 135759 e ID 13576, il primo per € 39,650,00 e il secondo per € 29,129,00.*

Per quanto riguarda la categoria 1, la segnalata criticità, come precisato nella nota in argomento, è stata superata con la comunicazione della Regione in data 21 maggio 2018.

Con riferimento alla categoria 2, come confermato dall'Ente, i file di B.I.Bi.Co. non consentono l'immediata individuazione dei cespiti in argomento e, pertanto, la verificabilità dei dati di cui trattasi.

Per quanto concerne la categoria 3, le precisazioni fornite dall'Ente si considerano esaustive, pur evidenziando, ancora una volta, i limiti informatici di B.I.Bi.Co. posto che parrebbe che i valori iniziali dell'esercizio siano già decurtati dei valori delle dismissioni intervenute nel corso del 2017, vanificando, pertanto, la funzione dell'indicazione del valore iniziale.

Tanto dicasi anche per la categoria 4.

Per quanto riguarda la categoria 5, premesso che in sede di Rendiconto 2016 non era stato formalizzato analogo rilievo per incompletezza dei report di riferimento con conseguente

limitazione del rilievo stesso alle modalità della ricognizione straordinaria, non si considera superata la criticità legata al mancato ammortamento dei cespiti in questione.

Per quanto riguarda la categoria 6, tenuto conto della coincidenza dei totali complessivi della categoria stessa, si supera, per l'irrisorietà dei valori in questione, l'osservazione formulata.

## 6.4 Composizione dello Stato patrimoniale

L'Attivo della Regione del Veneto è così composto:

### STATO PATRIMONIALE - ATTIVO (in euro)

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)			2017	2016	Riferimento art.2424 CC	Riferimento DM 26/4/95
		<b>A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE</b>	0,00	0,00	A	A
		<b>TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		
		<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>				
		<i>Immobilizzazioni immateriali</i>			BI	BI
I	1	Costi di impianto e di ampliamento	0,00	0,00	BI1	BI1
	2	Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	0,00	0,00	BI2	BI2
	3	Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	13.543.937,60	10.967.825,87	BI3	BI3
	4	Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	0,00	0,00	BI4	BI4
	5	Avviamento	0,00	0,00	BI5	BI5
	6	Immobilizzazioni in corso ed acconti	48.924.397,75	0,00	BI6	BI6
	9	Altre	33.295.097,74	19.384.051,79	BI7	BI7
		<b>Totale immobilizzazioni immateriali</b>	<b>95.763.433,09</b>	<b>30.351.877,66</b>		
		<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>				
II	1	Beni demaniali	<b>289.388.599,87</b>	<b>21.154.451,84</b>		
	1.1	Terreni	0,00	0,00		
	1.2	Fabbricati	0,00	0,00		
	1.3	Infrastrutture	40.793.211,72	21.154.451,84		
	1.9	Altri beni demaniali	248.595.388,15	0,00		
III	2	Altre immobilizzazioni materiali (3)	<b>741.173.470,71</b>	<b>788.838.227,29</b>		
	2.1	Terreni	82.443.897,63	76.869.283,35	BIII1	BIII1
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00		
	2.2	Fabbricati	246.000.428,49	204.999.325,63		
	a	di cui in leasing finanziario	78.850.191,21	72.938.141,92		
	2.3	Impianti e macchinari	0,00	0,00	BII2	BII2
	a	di cui in leasing finanziario	0,00	0,00		
	2.4	Attrezzature industriali e commerciali	10.463.830,14	10.831.127,46	BII3	BII3
	2.5	Mezzi di trasporto	3.785.621,25	4.146.619,73		
	2.6	Macchine per ufficio e hardware	351.406,59	0,00		
	2.7	Mobili e arredi	3.277.138,82	3.966.353,23		
	2.8	Infrastrutture	14.749.270,61	14.999.018,37		
	2.99	Altri beni materiali	380.101.877,18	473.026.499,52		
	3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	446.902.570,98	364.684.584,43	BII5	BII5
		<b>Totale immobilizzazioni materiali</b>	<b>1.477.464.641,56</b>	<b>1.174.677.263,56</b>		
		<i>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</i>				
IV	1	Partecipazioni in	<b>1.959.856.500,03</b>	<b>311.882.140,67</b>	BIII1	BIII1
	a	imprese controllate	1.706.004.492,85	217.818.293,48	BIII1a	BIII1a
	b	imprese partecipate	203.334.761,22	43.317.139,00	BIII1b	BIII1b
	c	altri soggetti	50.517.245,96	50.746.708,19		
	2	Crediti verso	<b>678.570.522,32</b>	<b>570.613.815,34</b>	BIII2	BIII2
	a	altre amministrazioni pubbliche	117.683.852,25	0,00		
	b	imprese controllate	554.886.898,94	568.797.636,21	BIII2a	BIII2a
	c	imprese partecipate	643.266,05	0,00	BIII2b	BIII2b
	d	altri soggetti	5.356.505,08	1.816.179,13	BIII2c BIII2d	BIII2d
	3	Altri titoli	0,00	0,00	BIII3	
		<b>Totale immobilizzazioni finanziarie</b>	<b>2.638.427.022,35</b>	<b>882.495.956,01</b>		
		<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>	<b>4.211.655.097,00</b>	<b>2.087.525.097,23</b>		

I		C) ATTIVO CIRCOLANTE		0,00	0,00	CI	CI
		Rimanenze		0,00	0,00		
		<b>Totale Rimanenze</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		
II		<i>Crediti (2)</i>					
1		Crediti di natura tributaria		<b>3.310.932.024,93</b>	<b>4.397.151.307,50</b>		
	a	Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità		3.243.383.848,57	4.337.782.587,89		
	b	Altri crediti da tributi		67.548.176,36	59.368.719,61		
	c	Crediti da Fondi perequativi		0,00	0,00		
2		Crediti per trasferimenti e contributi		<b>1.766.312.663,77</b>	<b>1.513.003.475,33</b>		
	a	verso amministrazioni pubbliche		1.624.095.026,33	1.427.058.113,36		
	b	imprese controllate		18.185.178,60	9.393.743,41	CII2	CII2
	c	imprese partecipate		0,00	0,00	CII3	CII3
	d	verso altri soggetti		124.032.458,84	76.551.618,56		
3		Verso clienti ed utenti		1.284.942,34	235.445.848,92	CII1	CII1
4		Altri Crediti		<b>104.157.450,60</b>	<b>85.944.915,65</b>	CII5	CII5
	a	verso l'erario		0,00	1.297,32		
	b	per attività svolta per c/terzi		0,00	0,00		
	c	altri		104.157.450,60	85.943.618,33		
		<b>Totale crediti</b>		<b>5.182.687.081,64</b>	<b>6.231.545.547,40</b>		
III		<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>					
1		Partecipazioni		0,00	0,00	CIII1,2,3,4,5	CIII1,2,3
2		Altri titoli		0,00	0,00	CIII6	CIII5
		<b>Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		
IV		<i>Disponibilità liquide</i>					
1		Conto di tesoreria		<b>894.702.552,01</b>	<b>1.125.860.264,59</b>		
	a	Istituto tesoriere		894.516.194,16	1.103.193.053,97		CIV1a
	b	presso Banca d'Italia		186.357,85	22.667.210,62		
2		Altri depositi bancari e postali		19.801.918,47	4.116.937,99	CIV1	CIV1b e CIV1c
3		Denaro e valori in cassa		0,00	0,00	CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
4		Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente		0,00	0,00		
		<b>Totale disponibilità liquide</b>		<b>914.504.470,48</b>	<b>1.129.977.202,58</b>		
		<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>		<b>6.097.191.552,12</b>	<b>7.361.522.749,98</b>		
		<b>D) RATEI E RISCONTI</b>					
1		Ratei attivi		204.525,92	0,00	D	D
2		Risconti attivi		1.099.100,95	1.135.185,96	D	D
		<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (D)</b>		<b>1.303.626,87</b>	<b>1.135.185,96</b>		
		<b>TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)</b>		<b>10.310.150.275,99</b>	<b>9.450.183.033,17</b>		

(1) Con separata indicazione degli importi esigibili entro l'esercizio successivo.

(2) Con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo.

(3) Con separata indicazione degli importi relativi a beni indisponibili.

Il Passivo della Regione del Veneto è così composto:

### STATO PATRIMONIALE - PASSIVO (in euro)

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)			2017	2016	Riferimento art.2424 CC	Riferimento DM 26/4/95
<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>						
I		Fondo di dotazione	421.067.548,60	-1.457.709.476,72	AI	AI
II		Riserve	<b>859.902.210,01</b>	<b>202.230.164,43</b>		
	a	da risultato economico di esercizi precedenti	0,00	0,00	AIV, AV, AVI, AVII, AVII	AIV, AV, AVI, AVII, AVII
	b	da capitale	0,00	202.230.164,43	AII, AIII	AII, AIII
	c	da permessi di costruire	0,00	0,00		
	d	riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	859.809.304,26	0,00		
	e	altre riserve indisponibili	92.905,75	0,00		
III		Risultato economico dell'esercizio	592.084.149,08	533.389.567,69	AIX	AIX
<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>			<b>1.873.053.907,69</b>	<b>-722.089.744,60</b>		
<b>B) FONDI PER RISCHI ED ONERI</b>						
1		Per trattamento di quiescenza	0,00	0,00	B1	B1
2		Per imposte	0,00	0,00	B2	B2
3		Altri	90.119.757,36	122.740.656,34	B3	B3
<b>TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)</b>			<b>90.119.757,36</b>	<b>122.740.656,34</b>		
<b>C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO</b>			0,00	0,00	C	C
<b>TOTALE T.F.R. (C)</b>			<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		

		<b>D) DEBITI (1)</b>				
	1	Debiti da finanziamento	<b>5.932.918.734,33</b>	<b>6.944.136.881,44</b>		
	a	prestiti obbligazionari	635.615.000,00	673.403.000,00	D1 e D2	D1
	b	v/ altre amministrazioni pubbliche	4.814.684.429,82	5.798.937.606,62		
	c	verso banche e tesoriere	0,00	0,00	D4	D3 e D4
	d	verso altri finanziatori	482.619.304,51	471.796.274,82	D5	
	2	Debiti verso fornitori	210.965.854,95	487.231.111,21	D7	D6
	3	Acconti	513.001,13	453.001,13	D6	D5
	4	Debiti per trasferimenti e contributi	<b>1.683.226.409,62</b>	<b>2.032.453.557,19</b>		
	a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	0,00	0,00		
	b	altre amministrazioni pubbliche	1.446.275.447,34	1.783.766.933,14		
	c	imprese controllate	5.960.400,28	16.993.136,89	D9	D8
	d	imprese partecipate	19.618.936,53	38.007.551,33	D10	D9
	e	altri soggetti	211.371.625,47	193.685.935,83		
	5	Altri debiti	<b>512.102.274,30</b>	<b>579.121.416,89</b>	D12, D13, D14	D11, D12, D13
	a	tributari	8.509.611,90	17.664.985,07		
	b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	1.525.130,79	1.645.879,77		
	c	per attività svolta per c/terzi <sup>(2)</sup>	0,00	0,00		
	d	altri	502.067.531,61	559.810.552,05		
		<b>TOTALE DEBITI (D)</b>	<b>8.339.726.274,33</b>	<b>10.043.395.967,86</b>		
		<b>E) RATEI E RISCOINTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI</b>				
I		Ratei passivi	7.250.336,61	6.136.153,57	E	E
II		Risconti passivi	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	E	E
	1	Contributi agli investimenti	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		
	a	da altre amministrazioni pubbliche	0,00	0,00		
	b	da altri soggetti	0,00	0,00		
	2	Concessioni pluriennali	0,00	0,00		
	3	Altri risconti passivi	0,00	0,00		
		<b>TOTALE RATEI E RISCOINTI (E)</b>	<b>7.250.336,61</b>	<b>6.136.153,57</b>		
		<b>TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)</b>	<b>10.310.150.275,99</b>	<b>9.450.183.033,17</b>		
		<b>CONTI D'ORDINE</b>				
		1) Impegni su esercizi futuri	489.675.149,30	355.643.096,82		
		2) Beni di terzi in uso	473.323.377,26	381.525.813,41		
		3) Beni dati in uso a terzi	0,00	0,00		
		4) Garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	0,00	0,00		
		5) Garanzie prestate a imprese controllate	101.200.000,00	101.200.000,00		
		6) Garanzie prestate a imprese partecipate	0,00	0,00		
		7) Garanzie prestate a altre imprese	2.009.683,57	2.009.683,57		
		<b>TOTALE CONTI D'ORDINE</b>	<b>1.066.208.210,13</b>	<b>840.378.593,80</b>		

(1) Con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo.

(2) Non comprende i debiti derivanti dall'attività di sostituto di imposta. I debiti derivanti da tale attività sono considerati nelle voci 5 a) e b).

Nella Nota integrativa<sup>191</sup> vengono formulate alcune precisazioni in merito ai criteri adottati per la valutazione delle componenti attive e passive e ai principali scostamenti nei valori di fine esercizio 2017 rispetto alle risultanze dello stato patrimoniale 2016.

Va premesso che, con comunicazioni prot. Corte dei conti n. 5461/2018, n. 5485/2018, n. 5550/2018, n. 5557/2018 e n. 5573/2018, la Regione, a fronte di esplicita richiesta istruttoria della Sezione, ha trasmesso alcune tabelle di raccordo tra i valori netti della consistenza patrimoniale e quelli iscritti nei prospetti relativi allo stato patrimoniale attivo.

Dall'analisi della documentazione descritta emergono alcune perplessità.

<sup>191</sup> Cfr. pag. 271 e ss. del D.D.L. 30 aprile 2018, n. 8, relativo al Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017.

**ATTIVO**

A) Per quanto attiene i valori delle immobilizzazioni immateriali:

1) si è riscontrato, nel raffronto con le tabelle di raccordo, che alla voce B I.3, dedicata ai *“diritti di brevetto ed utilizzazione opere di ingegno”*, la somma di euro 13.543.937,60 è rilevabile dai *report* dei cespiti 5 e 6 contenuti nell'applicativo B.I.Bi.Co. per i quali valgono le osservazioni formulate con riferimento alla categoria 5 e 6 dei beni mobili e alle compensazioni sopra descritte;

2) per la voce B.I.6, rubricata alle *“Immobilizzazioni in corso e acconti”*, pari a euro 48.924.397,75, si è verificato, sulla base della relativa tabella di raccordo, che tale importo corrisponde alla somma delle manutenzioni straordinarie su beni di terzi (conto SP 1.2.1.07.01.01.999) e alle immobilizzazioni in corso (individuare in separato foglio di calcolo attraverso il numero della liquidazione). Si rileva, tuttavia, che, per quanto riguarda le manutenzioni straordinarie di beni di terzi, il valore iscritto risulta essere quello iniziale (euro 15.548.893,73) e non quello al netto del fondo di ammortamento (euro 15.082.426,92);

3) per la voce B.I.9 *“altre”*, il valore iscritto a stato patrimoniale (euro 33.295.097,74) non è verificabile in quanto non vi sono i relativi *report* esplicativi nel sistema applicativo B.I.Bi.Co..

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si precisa quanto segue:

*“A) Con riferimento alle immobilizzazioni immateriali si osserva:*

1) *Relativamente alla somma di € 13.543.937,60 di cui alla voce B I.3 riferita ai “diritti di brevetto ed utilizzazione opere di ingegno”, si rinvia a quanto controdedotto in merito ai cespiti di categoria 5 e di categoria 6.*

2) *Per la voce B.I.6 si precisa che è stato considerato il valore lordo di € 15.548.893,73 in quando il relativo fondo di ammortamento ammontante ad € 466.466,81 è stato ascritto al Piano dei Conti 2.2.3.02.99.99.999 che confluisce nella tabella di raccordo alla voce A B I), (come da mastrino prodotto in screenshot dall'Ente, ndr).*

3) *Per il dettaglio della voce B.I.9 si rinvia ai file excel già trasmessi in data 24.05.2018 ed in particolare al foglio denominato “immobiliz in corso” in cui sono esposte sostanzialmente quattro tipi di scritture:*

- scritture individuate con il numero di liquidazione;*
- scritture individuate con il numero di ID del l'immobile a cui afferiscono;*
- scritture dovute ad eliminazione di residui passivi a seguito di riaccertamento;”.*

Per quanto riguarda il punto 1, si rinvia a quanto esposto per le categorie 5 e 6 dei beni mobili.

Con riferimento al punto 2, si considerano esaustivi i chiarimenti forniti dall'Ente.

Per quanto concerne il punto 3, si rileva che il valore del saldo tra dare e avere del mastro contenuto nel foglio denominato "immobiliz. in corso" (euro 33.375.504,02) non corrisponde al valore iscritto a SP (euro 33.295.097,74).

B) Per quanto attiene i valori delle immobilizzazioni materiali:

- 1) per la voce B.III.2.2.1 "Terreni", si riscontra che il valore iscritto a stato patrimoniale è pari, correttamente, alla sommatoria dei valori dei conti 1.2.2.2.02.13.01.0001, relativo ai terreni agricoli, e 1.2.2.02.13.02.001, relativo ai terreni edificabili, nonché ai valori dei terreni scorporati dalle varie categorie inventariali. Dalla somma, però, risultano detratti euro 3.256,16, che, in base alla relativa tabella di raccordo, ineriscono al conto di SP 1.2.1.06.01.01.001, dedicato agli acconti per la realizzazione di beni materiali allocati al punto B.I.6 dell'attivo (immobilizzazioni immateriali), senza ulteriori precisazioni;
- 2) per la voce B.III.3 "Immobilizzazioni in corso ed acconti", nella Nota integrativa si specifica che trattasi di "liquidazioni per stato avanzamento lavori di opere in corso di esecuzione", senza darne ulteriore dettaglio o approfondimento.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara che "Per quanto attiene i valori delle immobilizzazioni materiali valgono le considerazioni già esposte in merito alla trasposizione su prospetti esplicativi e su B.I.Bi.Co. di scritture contabili che non rilevano a fini strettamente patrimoniali."

La precisazione offerta dall'Ente non consente di superare le rilevate incongruenze.

C) Per quanto riguarda le immobilizzazioni finanziarie, occorre ricordare che il d.m. 18 maggio 2017 ha modificato in modo sostanziale, a decorrere dal 2017, i principi contabili applicati di cui all'All. n. 4/3 D.legs 118/2011, introducendo, quale criterio obbligatorio per la valutazione delle partecipazioni in società controllate e partecipate, il "metodo del patrimonio netto" e prevedendo la valutazione e l'iscrizione nello stato patrimoniale, con il medesimo metodo, anche delle partecipazioni non azionarie, ivi comprese quelle in enti che non hanno valore di liquidazione.

In particolare, il punto 6.1.3 del principio contabile in argomento, recita:

*“a) Azioni. Per le partecipazioni azionarie immobilizzate, il criterio di valutazione è quello del costo, ridotto delle perdite durevoli di valore (art. 2426 n. 1 e n. 3 codice civile). Le partecipazioni in imprese società controllate e partecipate sono valutate in base al “metodo del patrimonio netto” di cui all’art. 2426 n. 4 codice civile. A tal fine, l’utile o la perdita d’esercizio della partecipata, debitamente rettificato, per la quota di pertinenza, è portato al conto economico, ed ha come contropartita, nello stato patrimoniale, l’incremento o la riduzione della partecipazione azionaria. Nell’esercizio successivo, a seguito dell’approvazione del rendiconto della gestione, gli eventuali utili derivanti dall’applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l’iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all’utilizzo del metodo del patrimonio. Le eventuali perdite sono portate a conto economico. Nel caso in cui il valore della partecipazione diventi negativo per effetto di perdite, la partecipazione si azzerava. Se la partecipante è legalmente o altrimenti impegnata al sostenimento della partecipata, le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l’azzeramento della partecipazione sono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri. (...)*

*b) Partecipazioni non azionarie. I criteri di iscrizione e valutazione sono analoghi a quelli valevoli per le azioni. Pertanto, anche le partecipazioni in enti, pubblici e privati, controllati e partecipati, sono valutate in base al “metodo del patrimonio netto”. L’eventuale utile o perdita d’esercizio della partecipata, derivante dall’applicazione del metodo del patrimonio netto, è imputato nel conto economico, per la quota di pertinenza, secondo il principio di competenza economica, ed ha come contropartita, nello stato patrimoniale, l’incremento o la riduzione della partecipazione non azionaria. Nell’esercizio successivo, a seguito dell’approvazione del rendiconto della gestione, gli eventuali utili derivanti dall’applicazione del metodo del patrimonio netto sono iscritti in una specifica riserva del patrimonio netto vincolata all’utilizzo del metodo del patrimonio. Nel caso in cui il valore della partecipazione diventi negativo per effetto di perdite, la partecipazione si azzerava. Se la partecipante è legalmente o altrimenti impegnata al sostenimento della partecipata, le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l’azzeramento della partecipazione sono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri. Sono iscritte nello stato patrimoniale anche le partecipazioni al fondo di dotazione di enti istituiti senza conferire risorse, in quanto la gestione determina necessariamente la formazione di un patrimonio netto attivo o passivo. Nel caso in cui il valore della partecipazione diventi negativo per effetto di perdite, la partecipazione si azzerava. Se la partecipante è legalmente o altrimenti impegnata al sostenimento della partecipata, le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l’azzeramento della partecipazione sono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri.*

*In deroga ai documenti OIC n. 17 e n. 21 le partecipazioni e i conferimenti al fondo di dotazione di enti che non hanno valore di liquidazione, in quanto il loro statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dalla controllante/partecipante, sono rappresentate tra le immobilizzazioni finanziarie dell'attivo patrimoniale e, come contropartita, per evitare sopravvalutazioni del patrimonio, una quota del patrimonio netto è vincolata come riserva non disponibile. In caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato, per lo stesso importo si riducono le partecipazioni tra le immobilizzazioni patrimoniale e la quota non disponibile del patrimonio netto dell'ente".*

Si aggiunga che il principio contabile in argomento dispone, per le partecipazioni azionarie, che *"Ai fini della redazione del proprio rendiconto, gli enti devono esercitare tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fine di acquisire lo schema di bilancio di esercizio o di rendiconto predisposto ai fini dell'approvazione, necessario per l'adozione del metodo del patrimonio netto"*.

La Regione dichiara di aver recepito la descritta modifica del principio contabile e, a tale fine, di aver provveduto all'individuazione dei valori di patrimonio netto sulla base delle informazioni raccolte per la verifica dei criteri di appartenenza al Gruppo Amministrazione Pubblica della Regione del Veneto di cui alla D.G.R. n. 406 del 10 aprile 2018<sup>192</sup>.

1. Tanto premesso, con riguardo alle partecipazioni azionarie, sono state prospettate alla Regione, in sede istruttoria, alcune incongruenze nella loro valorizzazione a stato patrimoniale rispetto ai dati di bilancio delle rispettive società partecipate allegati al D.D.L. (Vol. II) avente a oggetto il Rendiconto generale dell'esercizio 2017, dati tutti relativi all'esercizio 2016 (tranne che per la FINEST S.p.A. e per la S.A.A.V. S.p.A., società per le quali sono stati allegati i bilanci per il 2017), come di seguito meglio precisato:

- Veneto Sviluppo S.p.A.: euro 67.477.529,31 anziché euro 67.405.293,93;
- Veneto Strade S.p.A.: euro 2.084.227,50 anziché euro 2.065.412,10;
- Veneto Promozione s.c.p.a.: euro 0 anziché euro 249.999,50, posto che la società risulta ancora attiva e con patrimonio netto positivo;
- S.V.E.C. S.p.A. in liquidazione: euro 4.477.531 anziché euro 26.875.929;
- Sistemi Territoriali S.p.A.: euro 16.047.860 anziché euro 13.968.957,67;

<sup>192</sup> Cfr. pag. 273 del Volume I del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017.

- Immobiliare Marco Polo s.r.l.: euro 8.868.637 anziché euro 9.103.697;
- Concessioni autostradali venete – CAV S.p.A.: euro 58.748.682 anziché euro 50.108.694,50;
- Verona Fiere S.p.A.: euro 118.943,90 anziché euro 119.979,33.

A chiarimento, l'Ente, con nota n. 197070/2018, ha precisato che la valutazione è avvenuta *"in adempimento al disposto del par. 6.1.3 dell'allegato 4/3 al D.lgs. 118/2011, (...) sulla base del patrimonio netto comunicato dalle suddette società così come risultante dai relativi schemi di Bilancio d'esercizio 2017"*, schemi, tuttavia, non allegati al D.D.L., come detto, ma prodotti alla Sezione con successiva nota n. 198052/2018.

Sulla base dei dati riferiti al 2017 prodotti dalla Regione in sede istruttoria si è potuto appurare, pertanto, il superamento delle sopra rilevate discrasie.

Si segnala, tuttavia, che in due casi (Veneto Innovazione S.p.A. e Veneto Acque S.p.A.) si è fatto riferimento ai bilanci relativi all'esercizio 2016, gli ultimi che risultano approvati dalle rispettive società, per assenza, si presume, dei relativi schemi di bilancio, nonostante il descritto diritto/dovere della Regione (punto 1.6.3, All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, terzo cpv.) di pretendere tali documenti al fine di pervenire alla redazione del proprio stato patrimoniale, con conseguente disomogeneità dei dati di riferimento che si riverbera in un'incoerenza del valore di sintesi riferiti a differenti esercizi.

Occorre precisare, inoltre, l'avvenuto azzeramento della partecipazione in Veneto Nanotech s.c.p.a in liquidazione e in concordato preventivo e nella Veneto promozione s.c.p.a. per avvenuta erosione del valore della partecipazione sociale in conseguenza delle perdite di esercizio.

Nella tabella successiva vengono riportate le partecipazioni in società controllate e partecipate e altre imprese, con le rispettive valorizzazioni e l'anno di riferimento dei bilanci adottati per la stima sulla base delle precisazioni fornite dall'Ente.

**Tabella 5**  
**Immobilizzazioni finanziarie - Partecipazioni azionarie (in euro)**

Codice fiscale società partecipata	Denominazione	Quote partecipazione	Patrimonio netto rendiconto 2016	Patrimonio netto rendiconto 2017	Valore partecipazione 2017	Anno di riferimento
00854750270	VENETO SVILUPPO S.P.A.	51%		132.308.881,00	67.477.529,31	2017
03345230274	VENETO STRADE S.P.A.	30%		6.947.425,00	2.084.227,50	2017
04064180278	VENETO PROMOZIONE - SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI IN BREVE VENETO PROMOZIONE - SCPA	50%		- 131.537,00	0,00	2017
03845260284	VENETO NANOTECH SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI IN LIQUIDAZIONE E CONCORDATO PREVENTIVO	76,67%	-1.041.977,00		0,00	2016
02568090274	VENETO INNOVAZIONE S.P.A.	100%	3.035.222,00		3.035.222,00	2016
03875491007	VENETO ACQUE S.P.A.	100%	101.845.480,00		101.845.480,00	2016
80006370276	SOCIETA' VENEZIANA EDILIZIA CANALGRANDE - S.P.A. (IN SIGLA S.V.E.C. S.P.A.) - IN LIQUIDAZIONE	100%		4.477.531,00	4.477.531,00	2017
06070650582	SISTEMI TERRITORIALI SPA	99,8321%		16.047.860,00	16.047.860,00	2017
02482640287	ROCCA DI MONSELICE S.R.L. (fusione per incorporazione a Immobiliare Marco Polo srl dal 16/11/2017)	50%			0,00	2017
03298360268	IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L.	100%		8.868.637,00	8.868.637,00	2017
01234190930	"SOCIETA' FINANZIARIA DI PROMOZIONE DELLA COOPERAZIONE ECONOMICA CON I PAESI DELL'EST EUROPEO - FINEST S.P.A.", IN BREVE "FINEST S.P.A."	14,8683%		151.153.211,00	22.473.912,87	2017
03829590276	CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.P.A.	50%		117.497.364,00	58.748.682,00	2017
01231920248	COLLEGE VALMARANA MOROSINI S.R.L. - IN LIQUIDAZIONE (partecipazione ceduta in data 26/7/2017)	18,1778%			0,00	2017
00098290323	SOCIETA' PER AZIONI AUTOVIE VENETE (S.A.A.V.)	4,8336%		532.672.458,00	25.747.255,93	2017
00233750231	VERONA FIERE S.P.A. (costituita in data 1/2/2017)	0,162%		74.339.939,00	118.943,90	2017
<b>Totale</b>					<b>310.925.281,51</b>	

Fonte: elaborazione Cdc su dati del D.D.L. di Rendiconto generale 2017 della Regione del Veneto e su dati estratti dai bilanci delle società elencate trasmessi dalla Regione del Veneto

Rimane la criticità della mancata allegazione, al D.D.L. sul Rendiconto regionale, della documentazione di cui trattasi, e l'assenza, nella Nota integrativa, delle precisazioni offerte in sede istruttoria dalla Regione, con una carenza documentale alla quale si è sopperito per ciò che concerne la verifica della correttezza dei dati trasfusi nel bilancio, ma comunque indicative di scarsa trasparenza di tale fondamentale documento contabile, resa ancor più rilevante dall'avvenuta descritta modifica delle regole di valutazione contabile delle poste in esame.

Infine, in sede istruttoria si chiedevano chiarimenti circa il mancato accantonamento a fondo rischi e oneri a garanzia di eventuali ulteriori perdite per quel che riguarda la Veneto Nanotech s.c.p.a. in liquidazione e concordato preventivo, partecipata dalla Regione per una quota del 76,67%, con patrimonio netto di segno negativo, pari, nell'esercizio 2016, a euro - 1.041.977, con un utile d'esercizio di euro 5.918.085, ma una perdita portata a nuovo dal 2015 di euro 6.387.052.

La Regione, con la menzionata nota n. 197070/2018, riteneva non necessario tale accantonamento, trattandosi di un ente in liquidazione, ai sensi dell'art. 21, comma 1, del D.lgs. 175/2016, il quale dispone che *“L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione”*.

Occorre precisare, tuttavia, che tale disposizione si riferisce precipuamente all'apposito fondo vincolato per fronteggiare le perdite delle società, partecipate dall'ente territoriale, a coprire il rischio (storico) di esborsi per successivi ripiani al capitale sociale.

La fattispecie in esame, per contro, rientra nell'ambito del menzionato principio contabile 6.1.3 nella parte in cui dispone che *“Se la partecipante è legalmente o altrimenti impegnata al sostenimento della partecipata, le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l'azzeramento della partecipazione sono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri.”*.

Tanto dicasi anche per la Veneto Promozione s.c.p.a. in liquidazione, partecipata dalla Regione per il 50%, e titolare, nell'esercizio 2017, di un patrimonio netto negativo di euro - 131.537, con una perdita di esercizio pari a euro - 501.536.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara: *“nella “relazione allo Stato Patrimoniale” a pag. 26 si chiedono chiarimenti circa il mancato accantonamento al fondo “rischi e oneri” a garanzia di eventuali ulteriori perdite per quel che riguarda Veneto Nanotech s.c.p.a (ora s.c.r.l.) in liquidazione e concordato preventivo e Veneto Promozione s.c.p.a. in liquidazione sostenendo che le fattispecie suddette rientrano nell'ambito del principio contabile 6.1.3 nella parte in cui dispone che “Se la partecipante è legalmente o altrimenti impegnata al sostenimento della partecipata, le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l'azzeramento della partecipazione sono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri” e non nell'art. 21, D.Lgs. 175/2016. Si segnala come la responsabilità del socio Regione Veneto sia limitata al capitale conferito, nella fattispecie di società di capitali, non configurandosi così ulteriore “impegno legale” a sostegno*

*della partecipata, allo stato attuale, in assenza di alcun prevedibile onere futuro. Ad ogni modo si rinvia alla Direzione Bilancio e Ragioneria ogni ulteriore aspetto di interpretazione della norma contabile di competenza.”.*

Nella sussistenza dell'autonomia patrimoniale perfetta che governa il regime della responsabilità dei soci di una società di capitali, e tenuto conto dell'assenza di obblighi di ripiano convenzionali, si accolgono le osservazioni formulate dall'Ente.

2. Per quanto riguarda, invece, le partecipazioni non azionarie, come chiarito nella Nota integrativa,<sup>193</sup> l'avvenuta iscrizione a stato patrimoniale, per la prima volta nel 2017 sulla base dei rinnovati principi contabili, per un valore di euro 1.648.931.217,83, è risultata determinante al miglioramento del patrimonio netto, con la precisazione che nella misura in cui i soggetti partecipanti di riferimento siano stati individuati come privi di un valore di liquidazione, l'importo della relativa partecipazione, nel rispetto del più volte citato principio 6.1.3, ha trovato contropartita nell'incremento delle poste a riserva, contribuendo a definire le quote indisponibili del patrimonio netto.

In particolare, nell'esercizio considerato confluiscono nella riserva indisponibile i valori delle partecipazioni della Regione nella Fondazione Dolomiti-Dolomiten-Dolomitis Unesco, nella Fondazione Ca' Vendramin e nella Fondazione Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana, per un totale di euro 92.905,75 riportato, correttamente, nello stato patrimoniale, come si illustrerà nel proseguo.

Occorre precisare che la Regione con la nota n. 198052/2018, ha dichiarato che per la *“Fondazione Gazzetta Amministrativa si segnala che l'importo della partecipazione iscritta in bilancio di € 20.000 corrisponde al valore della quota sottoscritta dalla Regione nel 2017”* mentre per la *“Fondazione Ca' Vendramin, l'importo di € 160.000, su cui è stato calcolato il valore della partecipazione corrisponde al valore versato dai soci fondatori. La Fondazione non redige il bilancio economico/patrimoniale pertanto il valore del patrimonio netto non è rilevato”*. A tale proposito, si deve ricordare che il comma 2, all'art. 2, rubricato *“Adozione di sistemi contabili omogenei”*, D.Lgs. 118/2011 prevede che gli enti strumentali degli enti territoriali *“che adottano la contabilità finanziaria affiancano alla stessa, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-*

<sup>193</sup> Cfr. pag. 279 del Volume I del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017.

*patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale”.*

Inoltre, per la categoria considerata, tenuto conto della rilevanza dell’impatto della sua valorizzazione, che, come detto, consente di raggiungere la positività del patrimonio netto nell’esercizio considerato, si ritiene che la Regione avrebbe dovuto esplicitare il presupposto della titolarità degli enti qualificati come strumentali ai sensi dell’art. 11-ter, D.Lgs. 118/2011, in base al quale *“Si definisce ente strumentale controllato di una regione o di un ente locale (...) l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:*

- a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;*
- b) il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;*
- c) la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;*
- d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;*
- e) un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, comportano l'esercizio di influenza dominante” (comma 1) e “Si definisce ente strumentale partecipato da una regione o da un ente locale di cui all'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1” (comma 2).*

Analogamente, si rileva che nessuna informazione è fornita in merito alla determinazione della misura della partecipazione della Regione negli enti in esame che non può semplicemente essere fatta coincidere con l’apporto iniziale dell’ente, posto che le vicende gestorie ne possono incrementare o deteriorare il valore, con conseguente mancata soddisfazione del prescritto metodo del patrimonio netto.

Tanto premesso, nella tabella successiva vengono riportati i valori delle partecipazioni in argomento, con le rispettive valorizzazioni e l'anno di riferimento dei bilanci utilizzati ai fini della quantificazione della quota di pertinenza della Regione (bilanci approvati del 2016 o schemi di bilancio per il 2017).

Occorre precisare che, in carenza della relativa documentazione in allegato al D.D.L. avente a oggetto il Rendiconto 2017, la Sezione ha reperito svariati bilanci dai rispettivi siti istituzionali degli organismi partecipati; sono stati prodotti dalla Regione, invece, con la menzionata nota n. 198052/2018, i documenti contabili (solo) dei seguenti organismi:

- Ente parco regionale del Delta Pò (esercizio 2016);
- Ente parco naturale regionale del fiume Sile (esercizio 2017);
- ESU Verona (esercizio 2017).

Si deve ribadire, pertanto, anche per le partecipazioni non azionarie, l'incompletezza della documentazione a corredo del disegno di legge e la conseguente scarsa trasparenza che ostacola una immediata cognizione e verifica dei dati di fine esercizio, particolarmente rilevante, per quel che interessa in tal sede, in considerazione del passaggio, rispetto al precedente esercizio, a un valore positivo del patrimonio netto della Regione (pesantemente negativo nel 2016) per effetto della valorizzazione della categoria in argomento.

**Tabella 6**  
**Immobilizzazioni finanziarie - Partecipazioni non azionarie (in euro)**

Denominazione	Quote partecipazione	Patrimonio netto rendiconto 2016	Patrimonio netto rendiconto 2017	Valore partecipazione 2017	Anno riferimento
ATER BL	100%	71.305.389,00		71.305.389,00	2016
ATER PD	100%	240.449.818,00		240.449.818,00	2016
ATER RO	100%	119.740.429,00		119.740.429,00	2016
ATER TV	100%	171.900.386,00		171.900.386,00	2016
ATER VE	100%	285.192.301,00		285.192.301,00	2016
ATER VI	100%	175.164.427,52		175.164.427,52	2016
ATER VR	100%	214.306.983,00		214.306.983,00	2016
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE DEL SETTORE PRIMARIO - VENETO AGRICOLTURA (bilancio consolidato)	100%	35.411.520,00		35.411.520,00	2016
AVEPA	100%		23.447.622,78	23.447.622,78	2017
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE FIUME SILE	100%		3.907.667,00	3.907.667,00	2017
ENTE PARCO REGIONALE DEI COLLI EUGANEI	100%	1.673.263,19		1.673.263,19	2016
ENTE PARCO REGIONALE DEL DELTA DEL PO	100%	3.207.940,62		3.207.940,62	2016
ENTE REGIONALE VENETO LAVORO	100%	5.857.632,52		5.857.632,52	2016

Denominazione	Quote partecipazione	Patrimonio netto rendiconto 2016	Patrimonio netto rendiconto 2017	Valore partecipazione 2017	Anno riferimento
ESU PD	100%	21.597.759,07		21.597.759,07	2016
ESU VE	100%		2.551.016,76	2.551.016,76	2017
ESU VR	100%		13.506.165,12	13.506.165,12	2017
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE	100%		40.865.042,28	40.865.042,28	2017
ARPAV	100%		74.166.870,00	74.166.870,00	2017
AIPO - AGENZIA INTERREGIONALE PER IL FIUME PO	25%	578.344.316,89		144.586.079,22	2016
FONDAZIONE DOLOMITI - DOLOMITEN - DOLOMITIS UNESCO	12,50%	263.246,00		32.905,75	2016
FONDAZIONE CA' VENDRAMIN	25%	160.000,00		40.000,00	2016
FONDAZIONE GAZZETTA AMMINISTRATIVA DELLA REP. ITALIANA				20.000,00	2016
<b>TOTALE</b>		<b>1.924.575.411,81</b>	<b>158.444.383,94</b>	<b>1.648.931.217,83</b>	

Fonte: elaborazione Cdc su dati del D.D.L. di Rendiconto generale 2017 della Regione del Veneto e sui dati estratti dai bilanci degli enti elencati

Con riferimento all'Agencia Veneta per l'Innovazione del settore Primario - Veneto Agricoltura, della quale in sede istruttoria si rilevava l'appostazione di un valore (euro 35.411.520) superiore al patrimonio netto indicato nel bilancio dell'esercizio di riferimento (euro 32.481.545,87) dell'Ente, la Regione, con la menzionata nota n. 198052/2018, precisava che il valore considerato ai fini della valorizzazione è quello derivante dal patrimonio netto determinato con il bilancio consolidato del 2016 di tale Società, capogruppo intermedio, sulla base del punto 179 dell'OIC 17, il quale prevede che *"Nel caso in cui la partecipante possieda una partecipazione in una società controllata che a sua volta possiede partecipazioni di controllo o collegamento, il metodo del patrimonio netto si applica dopo che nel bilancio di quest'ultima società le partecipazioni siano state valutate impiegando i medesimi principi contabili utilizzati dalla capogruppo. Nell'ipotesi che la partecipante possieda una partecipazione in una società collegata che, quale capogruppo (di altre società), rediga il bilancio consolidato, si assume il valore risultante da tale bilancio"*.

Al riguardo, non è dato verificare la corretta applicazione della prima o della seconda parte del principio contabile in argomento in quanto non è precisata la natura del rapporto (di controllo o di collegamento) che intercorre tra la Regione e l'Agencia di cui trattasi (titolare, a sua volta, sulla base di dati aggiornati al 30 maggio 2017 tratti dal sito istituzionale dell'Ente, di una quota del 98,66% della Bioagro s.r.l., nonché della quota del 95% della Intermizoo S.p.A. e della quota del 90,332% della CSQA Certificazioni s.r.l.).

In conclusione, il totale del valore delle partecipazioni azionarie e di quelle non azionarie così determinato nei termini descritti, risulta pari a euro 1.959.856.499,34, valore leggermente superiore a quello appostato nello stato patrimoniale (euro 1.959.856.500,03) ragionevolmente per via di arrotondamenti.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara quanto segue: *“Lettera C) Punto 1. In riferimento alle osservazioni espresse a pag. 24, si evidenzia che l'utilizzo del valore di Patrimonio Netto derivante da uno schema di bilancio non ancora approvato ha lo scopo di calcolare la partecipazione su un dato più attuale possibile, al fine della correttezza e veridicità del bilancio stesso. Si è ritenuto non opportuna l'allegazione al rendiconto (atto amministrativo oggetto di approvazione, in date antecedenti alle approvazioni dei bilanci da parte degli organi delle singole società) degli schemi utilizzati per la valutazione delle partecipazioni in quanto verrebbero resi pubblici (e pertanto oggetto di valutazione esterna) bilanci non ancora approvati dalle singole assemblee e conseguentemente resi pubblici dei dati che potrebbero essere oggetto di variazione successiva da parte delle stesse assemblee e influenzare i mercati di riferimento. Tale adempimento, peraltro, al momento non è previsto dalla normativa civilistica e/o dagli OIC e dalla disciplina in materia di trasparenza.*

*Punto 2. Per quanto riguarda la considerazione espressa a pag. 27 riferita alla “titolarità degli enti strumentali”, si ritiene che le informazioni richieste risultino contenute nei 2 elenchi previsti ed approvati dalla DGR 406/2018, contenenti gli elenchi delle società ed enti appartenenti al GAP Regione Veneto (elenco 1) ed al gruppo di consolidamento (elenco 2) ai sensi dell'art. 11-ter, D.Lgs. 118/2011.*

*Circa le considerazioni espresse dalla Corte a pag. 29 sull'incompletezza della documentazione a corredo del disegno di legge con gli schemi di bilancio, si richiama quanto già indicato in merito al rilievo di cui al punto 1. a pag 24 per le partecipazioni societarie.*

*Riguardo alle osservazioni contenute a pag. 30 relative “alla valorizzazione della partecipazione dell'Agenzia Veneta per l'innovazione del settore Primario – Veneto Agricoltura”, si precisa che l'Agenzia è ente strumentale della Regione al 100% in contabilità finanziaria e facente parte del perimetro di consolidamento 2017 (DGR 406/2018). Essendo essa stessa ente consolidante (gruppo intermedio per la Regione), è stato utilizzato il valore di patrimonio netto del consolidato dell'Agenzia in quanto, in quel momento, risulta essere il più attuale possibile.”.*

Per quanto riguarda il punto 1, tenuto conto che oggetto del presente controllo è il disegno di legge avente a oggetto il Rendiconto generale dell'esercizio (e non un mero atto amministrativo) in funzione di verifica della corrispondenza dei valori di fine esercizio che saranno trasfusi in legge regionale con le risultanze contabili dell'Ente, pur non sussistendo un obbligo, in base ai principi contabili, di allegazione della integrale documentazione di bilancio dei soggetti partecipati, si ravvisa, comunque, la sussistenza di un generale obbligo di trasparenza e attendibilità delle grandezze compendiate in detto Rendiconto.

In tal senso, non presenta alcuna utilità, né in funzione di verifica da parte della Sezione né di controllo democratico su tale documento di bilancio, l'allegazione al disegno di legge, come avvenuto nel caso di specie, di bilanci delle società partecipate afferenti a un esercizio differente da quello utilizzato quale base di riferimento dei valori recepiti nello SP.

Per quanto concerne il punto 2, si ritiene inconferente il riferimento agli esiti del consolidamento, ispirati alla logica precipua dell'emersione del valore economico-patrimoniale e finanziario, depurato delle partite reciproche, dei componenti il "Gruppo Regione", costituito, tra l'altro, non necessariamente da tutti i soggetti la cui partecipazione è patrimonializzata nello SP della Regione (basti pensare, per l'esercizio considerato, all'elevato valore della soglia di irrilevanza del PN per la negatività del PN della Regione sussistente alla data del consolidamento di cui alla D.G.R. 406/2018 che ha determinato una mancata ricomprensione nella perimetrazione di una molteplicità di soggetti partecipati).

Si ribadisce, pertanto, l'opportunità di una valorizzazione della funzione informativa della Nota integrativa (*rectius*, Relazione sulla gestione), conformemente al dettato di cui all'art. 11, comma 6, D.Lgs. 118/2011, per una "*migliore comprensione dei dati contabili*" e per la rappresentazione di tutte le "*altre informazioni riguardanti i risultati della gestione, richieste dalla legge o necessarie per l'interpretazione del rendiconto*".

Per quanto riguarda la valorizzazione della partecipazione dell'Agenzia Veneta per l'Innovazione del settore Primario - Veneto Agricoltura, permangono le perplessità circa l'applicazione del principio contenuto nell'OIC n.17.

3. Per quanto riguarda, inoltre, le altre immobilizzazioni finanziarie rappresentate dai crediti immobilizzati, la Nota integrativa riporta l'elenco dei fondi gestiti da Veneto Sviluppo S.p.A. e Veneto Innovazione S.p.A., precisandone il residuo al 31 dicembre 2016 e al 31 dicembre 2017, il cui totale corrisponde a quanto indicato nello stato patrimoniale al

punto IV.2.b "Crediti verso imprese controllate" e al punto IV.2.c "Crediti verso imprese partecipate".

Non si è potuto verificare, per contro, l'importo dei crediti appostati ai punti IV.2.a "Crediti verso altre amministrazioni pubbliche" e IV.2.d "Crediti verso altri soggetti", rispettivamente di euro 117.683.852,25 e euro 5.356.505,08, dei quali non viene fornito dettaglio nella Nota integrativa.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si fornisce il dettaglio dei crediti in argomento, come da tabella che segue:

<b>IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE - CREDITI (in euro)</b>			
<b>Da Bilancio</b>			
<b>Immobilizzazioni Finanziarie</b>	<b>31/12/2017</b>		
<b>Crediti verso:</b>	<b>678.570.522,32</b>		
<b>altre amministrazioni pubbliche</b>	117.683.852,25		
<b>imprese controllate</b>	554.886.898,94		
<b>imprese partecipate</b>	643.266,05		
<b>altri soggetti</b>	5.356.505,08		
<b>dettaglio crediti verso altre amministrazioni pubbliche</b>			
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.01.10.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Province	9.563.359,32
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.01.10.003	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Comuni	57.728.803,17
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.01.10.011	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Aziende sanitarie locali	110.000,00
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.01.10.018	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Consorzi di enti locali	1.000.118,00
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.01.10.999	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Amministrazioni Locali n.a.c.	80.961.069,36
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione	1.2.3.02.01.10.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Province	-1.612.984,40
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione	1.2.3.02.01.10.003	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Comuni	-9.441.843,91
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione	1.2.3.02.01.10.011	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Aziende sanitarie locali	-22.000,00
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione	1.2.3.02.01.10.018	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Consorzi di enti locali	-142.874,00
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione	1.2.3.02.01.10.999	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Amministrazioni Locali n.a.c.	-20.459.795,29
<b>Totale</b>			<b>117.683.852,25</b>

IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE - CREDITI (in euro)		
dettaglio crediti verso imprese controllate		
Fondi amministrati da Veneto Sviluppo	valore al 31/12/2017	
Fondo amministrato L.R. Misura 1.2 Artigianato 2000-2006	2.516.931,60	
Fondo amministrato L.R. Misura 1.2 Artigianato sostegno Zone Transitorie 2000-2005	1.385.686,02	
Fondo amministrato L.R. 1/00 Imprenditoria Femminile	925.697,43	
Fondo amministrato L.R. 1/99 Commercio	82.297.349,69	
Fondo amministrato L.R. 2/99 Edilizia	-	
Fondo amministrato L.R. 2/02 Artigianato	74.300.468,30	
Fondo amministrato L.R. Misura 5.2 Polesine	5.280.561,82	
Fondo amministrato L.R. 5/01 PMI	107.084.595,61	
Fondo amministrato L.R. 6/96 Impianti a fune	15.277.348,26	
Fondo amministrato L.R. 17/05 Imprese Cooperative	5.713.810,15	
Fondo amministrato L.R. 17/05 Ingegneria finanziaria imprese cooperative	555.745,14	
Fondo amministrato L.R. 18/94 - Aree di Confine	31.624.844,89	
Fondo amministrato L.R. 19/04 Ingegneria Finanziaria	454.570,69	
Fondo amministrato L.R. 19/04 Garanzia e Controgaranzia - Operatività di garanzia diretta	8.321.428,42	
Operatività di garanzia su portafogli ("Tranched Cover")	8.820.999,65	
Fondo amministrato L.R. 19/04 Garanzia e Controgaranzia	18.952.439,01	
Operatività di garanzia su portafogli (Riassicurazione garanzie consortili)		
Fondo amministrato L.R. 19/04 Garanzia e Controgaranzia	6.000.132,89	
Fondo di Garanzia Interventi S.I.I.		
Fondo amministrato L.R. 33/02 Turismo	23.280.839,71	
Fondo amministrato L.R. 40/03 Settore Primario	25.062.657,48	
Fondo amministrato L.R. 52/78 Foreste	7.379.949,09	
Fondo amministrato L.R. 57/99 Imprenditoria Giovanile	3.199.039,84	
Fondo Contributi L. 215/92 "Azioni Positive per l'Imprenditoria Femminile" V Bando	4.867.901,46	
Fondo amministrato L. 598/94 Innovazione Tecnologica V Bando	23.840.743,91	
Fondo di Garanzia Anticipazioni CIGS/CID	983.073,24	
Fondo POR - Linea di intervento 1.2 Ingegneria Finanziaria, Azione 1.2.3	67.031.889,51	
Fondo POR - Produzione energia da fonti rinnovabili ed efficienza energetica, Az. 2.1.3	21.383.533,72	
Fondo di Controgaranzia per le Regioni Adriatiche A.R.CO. - PO Interreg IIIA (quota Regione)	186.586,81	
POR-FESR 2007-13 - Linea d'intervento 1.2.2 Ingegneria Finanziaria - Fondo Capitale di Rischio (quota Regione)	8.158.074,60	
<b>Totale</b>	<b>554.886.898,94</b>	

IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE - CREDITI (in euro)			
<b>dettaglio crediti verso imprese partecipate</b>			
<b>Fondo Amministrato da Veneto Innovazione</b>	<b>Valore al 31/12/2017</b>		
Fondo Promozione e Sviluppo parchi scientifici	643.266,05		
<b>Totale</b>	<b>643.266,05</b>		
<b>dettaglio crediti verso altri soggetti</b>			
apertura - fondi medio credito	1.2.3.02.04.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Imprese	1.625.506,30
apertura - altri fondi gestiti Reg Veneto	1.2.3.02.04.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Imprese	190.672,83
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.05.03.001	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Famiglie	2.330.224,96
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.05.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Istituzioni Sociali Private	10.937.543,50
Ricognizione straordinaria: CREDITI NON RILEVATI AL 01/1/2016 (Entrate pluriennali titolo V)	1.2.3.02.04.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Imprese	5.000.000,00
RILEVAZIONE VARIAZIONE FONDI MEDICREDITO	1.2.3.02.04.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Imprese	15.060,28
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione	1.2.3.02.04.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a altre Imprese	-3.991.685,47
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione sovvenzione contributi ai dipendenti e altri	1.2.3.02.05.03.001	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Famiglie	-139.492,82
Rilevazioni automatiche da contab finanziaria- gestione Fondi Rotazione e altri prestiti	1.2.3.02.05.03.002	Crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato a Istituzioni Sociali Private	-10.611.324,50
<b>totale</b>			<b>5.356.505,08</b>

di cui dettaglio Fondi - Mediocredito	valore al 31/12/2017	valore al 31/12/2016	variazione
Legge 1329/1965 (Legge Sabatini)	58.225,80	39.551,43	18.674,37
Legge n. 598/1994	1.582.340,78	1.585.954,87	-3.614,09
<b>TOTALE</b>	<b>1.640.566,58</b>	<b>1.625.506,30</b>	<b>15.060,28</b>

Si prende atto della corrispondenza dei totali forniti con le poste iscritte nell'attivo dello SP.

D) Proseguendo nell'analisi delle varie poste finanziarie, per quanto riguarda i "Crediti" dell'Attivo circolante, si è verificato il rispetto, nella quantificazione di euro 5.182.687.081,64, al netto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) accantonato al risultato di amministrazione 2017 e di alcune poste riportate nella Nota integrativa (saldo c/c Tesoreria centrale, depositi postali, residui attivi c/sanità), del principio di cui alla lett. g), punto 9.3, All. 4/3, in base al quale tali crediti devono essere valutati al netto del fondo svalutazione crediti e corrispondere all'importo dei residui attivi e a quello degli eventuali crediti stralciati dalle scritture finanziarie e registrati solo nelle scritture patrimoniali.

E) Quanto alle disponibilità liquide, si rinvia alle analisi relative al conto del Tesoriere.

F) Per quanto attiene i ratei attivi (euro 204.525,92) e i risconti attivi (euro 1.099.100,95), la Regione nella Nota integrativa precisa che *“I ratei e risconti sono iscritti e valutati in conformità a quanto precisato dall'art. 2424-bis, comma 6, codice civile”*, senza tuttavia, fornirne il dettaglio del loro computo, ma solo della loro natura (i ratei attivi si riferiscono a indicizzazione del contratto di *leasing* immobiliare mentre i risconti attivi si riferiscono a canoni di locazione e premi di assicurazione).

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 *“si specificano gli importi:*

- *rateo attivo su interessi attivi da indicizzazione contratto leasing immobiliare € 204.525,92;*
- *risconti attivi su canoni di locazione € 126.747,54;*
- *risconti attivi su premi di assicurazione € 972.353,41.”*

Si prende atto del dettaglio fornito e della corrispondenza degli importi con le poste iscritte nell'attivo dello SP.

## **PASSIVO**

A) Con riferimento allo stato patrimoniale passivo, si è verificato che alla voce B), rubricata ai *“Fondi per rischi ed oneri”* è stato iscritto il valore di euro 90.119.757,36, corrispondente al fondo rischi legali di euro 9.414.757,56, al fondo per garanzie fideiussorie concesse dalla Regione di euro 1.105.000,00 e al fondo per tassa automobilistica da restituire allo Stato e copertura conguagli dello Stato per manovre fiscali di euro 79.600.000,00, accantonati nel risultato di amministrazione 2017.

B) Per quel che riguarda i debiti, se ne è verificata la corrispondenza all'importo dei residui passivi, per un totale di euro 5.711.293.653,35, cui sono state apportate le modifiche rappresentate nella Nota integrativa.

In tale categoria, per quanto riguarda il residuo debito (euro 43.416.052,01) dell'operazione di *leasing* denominata *“Grandi Stazioni”*, a seguito delle osservazioni formulate dalla Sezione in occasione del Giudizio di parificazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2016,<sup>194</sup> la

---

<sup>194</sup> Vedasi pag. 280 della Relazione di accompagnamento al Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione per il 2016.

Regione, come già accennato, ha provveduto alle opportune rettifiche. Nella Relazione illustrativa ai report inventariali l'Ente precisa che *“Come previsto dal principio contabile applicato (All. 4/2 del D.Lgs. 118/2011), l'iva è stata imputata alla spesa cui si riferisce trattandosi nella fattispecie di iva indetraibile. Per i canoni antecedenti al 2017, la quantificazione è avvenuta considerando l'Iva effettivamente pagata, tenuto conto quindi degli aumenti di aliquota avvenuti per effetto del cambiamento delle norme in materia.”* e, con comunicazione prot. Corte dei conti n. 5448/2018, che *“I dati dettagliati della contabilizzazione del leasing finanziario Grandi Stazioni e motivazione della mancata congruenza dei dati relativi al debito residuo al 31/12/2017 di tale posta così come risultanti al prospetto 5 allegato alla nota vs. prot. 170604 del 9/5/2018 e la corrispondente voce risultante nello stato patrimoniale. La differenza tra l'importo di euro 35.586.928,00 indicato al prospetto 5 allegato alla nostra nota 170604 del 9/5/2018 e quanto risultante nello stato patrimoniale, corrisponde all'iva calcolata sul residuo debito. Trattandosi nella fattispecie di iva indetraibile, come anche specificato in Nota integrativa del rendiconto, si è ritenuto di imputare l'iva dei canoni leasing alla spesa cui si riferisce (suddividendola quindi tra debito residuo e interessi impliciti) in applicazione di quanto previsto dal principio contabile in merito alla contabilizzazione dell'iva.*

Stato Patrimoniale - Movimenti Leasing Finanziario (in euro)		
01/01/2017	Residuo debito al 31/12/2016	38.241.431,52
01/01/2017	integrazione Iva su residuo debito	8.413.114,94
31/12/2017	G/C PER MODIFICA SCRITTURE AUTOMATICHE - STORNO LEASING PER CONTABILIZZAZIONE CON IL METODO FINANZIARIO - PAGAMENTO CANONI 2017 QUOTA CAPITALE COMPRENSIVA DI IVA	-3.238.494,45
31/12/2017	Residuo debito al 31/12/2017	43.416.052,01

*Pertanto si ritrasmette in allegato la tabella fornita per l'Indebitamento, incrementando l'importo del debito residuo con l'importo dell'IVA non detraibile.”.*

C) Per quanto riguarda i ratei passivi, iscritti per euro 7.250.336,61, essi corrispondono, secondo quanto riportato nella Nota integrativa, *“al salario accessorio e premiante del personale regionale per euro 7.054.205,83; agli interessi impliciti contratto di locazione finanziaria immobiliare per euro 186.310,22; a interessi su finanziamento a medio lungo per euro 9.820,56.”.*

D) Per quanto attiene al fondo per il trattamento di quiescenza, che, secondo quanto previsto dai principi contabili concernenti la contabilità economico-patrimoniale, *“riguarda l'ammontare del trattamento di fine rapporto maturato nei confronti del personale per il quale l'ente*

*è tenuto a provvedere direttamente al pagamento del trattamento di fine rapporto, alla data di riferimento dello stato patrimoniale di apertura*”, esso è iscritto per un importo pari a zero, senza che la Regione ne dia motivazione; si evidenzia che solo per il primo anno di avvio della contabilità economico-patrimoniale, nel caso in cui non fosse possibile ricostruire tale importo, l’onere riguardante il TFR erogato nel corso dell'esercizio sarebbe potuto essere interamente considerato di competenza economica dell’esercizio.

In argomento, non è specificato se l’Ente provveda autonomamente al versamento del TRF o vi provveda tramite l’INPS (nel qual caso si giustificerebbe la mancata iscrizione della voce in esame ferma restando la necessità di individuare la quota di pertinenza dell’Esercizio da versare all’Istituto).

Desta perplessità, pertanto, la mancata valorizzazione di tale fondamentale voce di debito.

In argomento, in occasione della “adunanza preliminare” all’udienza pubblica, la Regione, con la nota prot. Corte dei conti n. 6049 del 28 giugno 2018, ha dichiarato che *“per il personale dipendente in regime di TFR, il trattamento viene erogato direttamente dall’INPS. L’anticipazione da parte della Regione (...) riguarda invece i soggetti in regime di TFS”*.

Preso atto di quanto dichiarato, si ritiene opportuna, per il futuro, un’esplicazione nella Relazione sulla gestione delle modalità di corresponsione del TFR/TFS da parte della Regione e delle relative voci contabili interessate.

E) Per quanto concerne i conti d’ordine, la Nota integrativa precisa che essi *“Risultano composti da impegni su esercizi futuri determinati dal FPV finale al netto di quello dovuto al personale. I beni di terzi in uso sono relativi a: locazioni passive ed altre situazioni contrattuali, come descritte nella Nota Illustrativa – Report Inventariali, depositi cauzionali in titoli. Le garanzie ad imprese controllate ed altre imprese trovano elenco di dettaglio nell’Allegato 9 della Relazione sulla Gestione.”*.

A integrazione dei valori in argomento, con comunicazione prot. Corte dei conti n. 5563/2018, l’Ente ha trasmesso la seguente tabella:

**Tabella 7 - Conti d'ordine al 31 dicembre 2017 (in euro)**

<b>IMPEGNI SU ESERCIZI FUTURI</b>				
	<b>VALORE AL 31/12/2016</b>	<b>VALORE AL 31/12/2017</b>	<b>VARIAZIONE</b>	<b>NOTE</b>
FPV al netto della quota per salario accessorio già indicato tra i ratei pass	355.643.096,82	489.675.149,30	134.032.052,48	Importo FPV 2017 euro 496.729.355,13, rateo salario access 7.054.205,83
<b>BENI DI TERZI IN USO</b>				
	<b>VALORE AL 31/12/2016</b>	<b>VALORE AL 31/12/2017</b>	<b>VARIAZIONE</b>	<b>NOTE</b>
libretti bancari	908.750,74	0	- 908.750,74	ESTINZIONE LIBRETTI
altri beni di terzi in uso	6.762.890,93	6.762.890,93	0	
depositi cauzionali in titoli	373.854.171,74	466.560.486,33	92.706.314,59	saldo al 31/12 come attestato dal Tesoriere e allegato al Rendiconto
<b>TOTALI</b>	<b>381.525.813,41</b>	<b>473.323.377,26</b>		
<b>GARANZIE PRESTATE AD IMPRESE CONTROLLATE</b>				
	<b>VALORE AL 31/12/2016</b>	<b>VALORE AL 31/12/2017</b>	<b>VARIAZIONE</b>	<b>NOTE</b>
garanzia a Veneto Acque per prestito con BEI	101.200.000,00	101.200.000,00	-	come da prospetto allegato alla relazione sul rendiconto
<b>GARANZIE PRESTATE AD ALTRE IMPRESE</b>				
	<b>VALORE AL 31/12/2016</b>	<b>VALORE AL 31/12/2017</b>	<b>VARIAZIONE</b>	<b>NOTE</b>
garanzie settore Agricoltura	2.009.683,57	2.009.683,57	-	come da prospetto allegato alla relazione sul rendiconto

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto generale 2017 della Regione del Veneto

Si segnala che il valore relativo alla voce "altri beni di terzi in uso" (euro 6.762.890,93) non è rilevabile dai report di B.I.Bi.Co., nel quale risultano valorizzate solo le cd. "locazioni passive" per complessivi euro 5.297.270,78.

F) Per quanto riguarda, infine, la determinazione e la composizione del patrimonio netto al 31 dicembre 2017, si riporta, dalla Nota integrativa, la seguente tabella:

**Tabella 8 - Composizione patrimonio netto (in euro)**

Patrimonio Netto	31/12/2017	31/12/2016	Variazioni
<b>Fondo di dotazione</b>	<b>421.067.548,60</b>	<b>-1.457.709.476,72</b>	<b>1.878.777.025,32</b>
<b>Riserve</b>	<b>859.902.210,01</b>	<b>202.230.164,43</b>	<b>657.672.045,58</b>
da risultato economico di esercizi precedenti	0	0	0
da capitale	0	202.230.164,43	-202.230.164,43
riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni	859.809.304,26	0	859.809.304,26
altre riserve indisponibili	92.905,75	0	92.905,75
<b>Risultato economico dell'esercizio</b>	<b>592.084.149,08</b>	<b>533.389.567,69</b>	<b>58.694.581,39</b>
<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO</b>	<b>1.873.053.907,69</b>	<b>-722.089.744,60</b>	<b>2.595.143.652,29</b>

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto 2017 Regione del Veneto

Si ricorda che il patrimonio netto è articolato nelle seguenti poste:

- a) fondo di dotazione, che ne rappresenta la parte indisponibile, a garanzia della struttura patrimoniale dell'ente, e che può essere alimentata mediante destinazione degli risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio regionale in sede di approvazione del rendiconto della gestione (punto 6.3, All. 4/3, D.Lgs. 118/2011);
- b) riserve;
- c) risultati economici positivi o (negativi) di esercizio.

È bene evidenziare che il fondo di dotazione è passato da un valore negativo nel 2016 (- euro 1.457.709.476,22) ad un valore notevolmente positivo al 31 dicembre 2017 (euro 421.067.548,60).

Come accennato in premessa, tale miglioramento è riconducibile, come confermato dalla Regione nella Nota integrativa, principalmente "all'iscrizione tra le Immobilizzazioni Finanziarie del valore delle partecipazioni in enti ed agenzie regionali, così come previsto dal principio contabile applicato" modificato dal d.m. 18 maggio 2017 che ha introdotto l'obbligo di valorizzare, tra le immobilizzazioni finanziarie, anche le partecipazioni non azionarie, consentendo alle Regioni l'iscrizione a stato patrimoniale delle proprie partecipazioni in enti ed aziende.

A ciò va aggiunto anche il fatto che "a seguito delle osservazioni della Corte dei Conti in parifica 2016, il valore della voce Riserve da rivalutazione contenente la differenza tra il totale del conto del patrimonio al 31/12/2015 e lo stato patrimoniale al 1/1/2016, è stata imputata a Fondo di Dotazione".

Ulteriormente, occorre considerare l'effetto migliorativo dovuto all'incremento del risultato economico d'esercizio che passa da euro 533.389.567,69 del 2016 a euro 592.084.149,08 nel 2017.

La successiva tabella rappresenta i valori che hanno determinato il fondo di dotazione:

**Tabella 9 - Variazione fondo dotazione (in euro)**

Fondo di Dotazione	Variazioni in diminuzione	Variazioni in aumento	Valore Fondo
Valore al 31/12/2016			-1.457.709.476,72
Ricognizione crediti titolo V non rilevati al 01/1/2016	0	169.631.118,31	
Integrazione valore immobile in leasing	2.501.065,65	0	
Ricognizione straordinaria e rettifiche da gestione patrimonio	926.871.692,46	1.113.770.980,80	
Destinazione riserve di rivalutazione a fondo di dotazione a seguito delle osservazioni della corte dei conti in parifica esercizio 2016	0	202.230.164,43	
Iscrizione in SP valore patrimonio enti regionali		1.648.957.256,46	
Costituzione riserva indisponibile fondazione gazzetta amministrativa della rep. italiana	20.000,00	0	
Rilevazione riserve beni indisponibili, demaniali, culturali	859.809.304,26	0	
Destinazione avanzo economico 2016	0	533.389.567,69	
<b>totali - valore fondo al 31/12/2017</b>	<b>1.789.202.062,37</b>	<b>3.667.979.087,69</b>	<b>421.067.548,60</b>

Fonte: D.D.L. sul Rendiconto 2017 Regione del Veneto

Va precisato, innanzitutto, che per quanto riguarda il valore della voce "Ricognizione crediti titolo V non rilevati al 01/01/2016", a seguito di richiesta di chiarimenti in sede istruttoria, l'Ente, con comunicazione prot. Corte dei conti n. 5549/2018, precisa che "Trattasi di crediti del titolo V riferiti a riscossioni di crediti di medio lungo. Per questa tipologia di credito è la concessione del credito stesso (la spesa) che rileva la scrittura del credito (cfr matrice di correlazione) e l'accertamento (le riscossioni) lo riduce. Pertanto per tale tipo di spesa eseguita prima del 2016 (primo anno di adozione della contabilità economica) è stato necessario procedere alla ricognizione del residuo credito. L'estrazione è stata eseguita sommando, per piano dei conti, gli accertamenti pluriennali su tale titolo aventi accertamento "giuridico" ante 2016. Tale importo corrisponde al credito residuo all'1/1/2016 registrato quindi con scrittura all'1/1/2017, avvalendosi della ricognizione straordinaria. Il credito è stato rilevato al 1/1/2016 in quanto le registrazioni continuative del 2016 e 2017, tramite matrice di correlazione, hanno rilevato correttamente le varie

*movimentazioni. La necessità di inserire anche tali poste di bilancio, è emersa nel corso del 2017 in sede di analisi delle scritture continuative, a seguito di un approfondimento del funzionamento della matrice di correlazione. Segnaliamo che nel foglio excel SINTESI sono evidenziate le registrazioni manuali di rettifica eseguite rispetto all'estrazione originaria al fine di raccordare il credito al giusto mastrino dove, in riaccertamento ordinario, sono state rilevate delle eliminazioni di residui passivi riferite a concessione di crediti."*

La comunicazione e il file allegato non appaiono esaustivi né delle operazioni contabili effettuate né dei motivi della mancata registrazione dei crediti in esame nello stato patrimoniale iniziale e finale del 2016.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si osserva quanto segue: "Lettera F) pag. 36. Per quanto attiene alla osservazione relativa alla ricognizione dei Crediti non rilevati al 01.01.2016, con la comunicazione del 25.05.2018 si riteneva di aver compiutamente adempiuto a quanto richiesto poiché in allegato alla stessa veniva inviati i seguenti tre fogli di lavoro:

- "Estrazione", contenente tutti gli accertamenti pluriennali estratti dalla contabilità al fine della ricostruzione dei crediti in argomento;
- "Subtotali", contenente i raggruppati per singola voce del piano dei conti finanziario di tali accertamenti;
- "Sintesi" contenente il valore per ogni singola voce del piano dei conti finanziario e la corrispondente voce del piano dei conti economico patrimoniale oltre che l'evidenziazione delle rettifiche effettuate in alcune delle registrazioni originarie.

*Per ciò che riguarda la motivazione per cui non si è proceduto alla loro registrazione nello stato patrimoniale iniziale e finale 2016, si conferma che tale necessità è emersa nel corso del 2017 in sede di analisi delle scritture continuative, a seguito di un approfondimento del funzionamento della matrice di correlazione."*

Tanto considerato, si confermano le perplessità già formulate circa la rilevazione di tali crediti solo nel corso del 2017.

Con riferimento alla voce "Integrazione valore immobile in leasing", si rimanda a quanto sopra specificato nelle apposite sezioni.

Per quanto riguarda la voce "Ricognizione straordinaria e rettifiche da gestione patrimonio", l'Ente con comunicazione prot. Corte dei conti n. 5484/2018, ha trasmesso alla Sezione un

prospetto riepilogativo di tutte le operazioni che le hanno determinate. Si ricorda, in merito, che entro il 2017 la Regione aveva l'obbligo di completare la ricognizione straordinaria della propria consistenza patrimoniale e definitivamente adeguare le risultanze patrimoniali ai valori effettivi rilevati sulla base dei nuovi principi contabili. In particolare, in base al principio 9.2, All. 4/3, D.lgs. 118/2011, *“Eventuali componenti del patrimonio non rilevate nel primo stato patrimoniale di apertura, in quanto in corso di ricognizione o in attesa di perizia, possono essere registrate nel corso della gestione tramite scritture esclusive della contabilità economico-patrimoniale del tipo immobilizzazioni @ Fondo di dotazione. L'attività di ricognizione straordinaria del patrimonio, e la conseguente rideterminazione del valore del patrimonio, deve in ogni caso concludersi entro il secondo esercizio dall'entrata in vigore della contabilità economico-patrimoniale (entro l'esercizio 2017, esclusi gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione)”*.

Per quanto concerne le riserve, si ricorda che il punto 6.3, rubricato al *“patrimonio netto”*, dell'All. 4/3, D.Lgs. 118/2011, prevede che *“Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio, salvo le riserve indisponibili, istituite a decorrere dal 2017, che rappresentano la parte del patrimonio netto posta a garanzia dei beni demaniali e culturali o delle altre voci dell'attivo patrimoniale non destinabili alla copertura di perdite:*

- 3) *“riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali”* (v. sopra, n.d.r.);
- 4) *“altre riserve indisponibili”, costituite:*
  - a. *a seguito dei conferimenti al fondo di dotazione di enti le cui partecipazioni non hanno valore di liquidazione, in quanto il loro statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dalla controllante/partecipante. Tali riserve sono utilizzate in caso di liquidazione dell'ente controllato o partecipato;*
  - b. *dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, in quanto riserve vincolate all'utilizzo previsto dall'applicazione di tale metodo.”*

Per quanto attiene le riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, si rimanda a quanto riportato in precedenza.

Per quanto riguarda, invece, le altre riserve indisponibili, nella Nota integrativa la Regione precisa che *“tale voce comprende il valore delle Riserve indisponibili derivanti da partecipazioni senza valore di liquidazione in cui è stato iscritto il valore delle partecipazioni alle Fondazioni:*

Fondazione Dolomiti - dolomiten - dolomitis Unesco	32.905,75	Istituita riserva indisponibile
Fondazione Ca' Vendramin	40.000,00	Istituita riserva indisponibile
Fondazione Gazzetta Amministrativa della Rep Italiana	20.000,00	Iscritta a riserva indisponibile con utilizzo del Fondo di dotazione in quanto già presente in bilancio

(...)"

Infine, la Regione dichiara nella nota integrativa precisa che per quanto riguarda le *“Riserve da capitale: a seguito delle osservazioni della Corte dei Conti in parifica 2016, il valore della voce Riserve da rivalutazione contenente la differenza tra il totale del conto del patrimonio al 31/12/2015 e lo stato patrimoniale al 1/1/2016, è stata imputata a Fondo di Dotazione. Riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali: come previsto dal principio contabile che ne prevede l'istituzione a partire dall'esercizio 2017, è stata istituita tale riserva utilizzando il fondo di dotazione non essendoci in bilancio riserve libere utilizzabili”*.

Per effetto delle segnalate modifiche, il patrimonio netto migliora, nell'esercizio considerato, di euro 2.595.143.652,29, passando da euro -722.089.744,60 a euro 1.873.053.907,69.

Si deve segnalare che tale variazione appare notevolmente superiore al risultato d'esercizio, pari a euro 592.084.149,08, con uno scostamento di euro 2.003.059.503,21.

In merito, si deve ricordare il principio di cui al punto 4.36, All. 4/3, D.Lgs. 118/2011 per il quale *“in generale la variazione del patrimonio netto deve corrispondere al risultato economico, salvo il caso di errori dello stato patrimoniale iniziale. Nel caso di errori dello stato patrimoniale iniziale la rettifica della posta patrimoniale deve essere rilevata in apposito prospetto, contenuto nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto, il cui saldo costituisce una rettifica del patrimonio netto. In tale ipotesi il patrimonio netto finale risulterà pari a: patrimonio netto iniziale +/- risultato economico dell'esercizio +/- saldo delle rettifiche”*.

Nella Nota integrativa non si offrono le motivazioni di tale scostamento certamente riconducibile alle molteplici vicende che hanno interessato il patrimonio regionale come sopra descritte.

In primo luogo, occorre ricordare gli effetti della ricognizione straordinaria proseguita dalla Regione nel 2017, che ha determinato le seguenti iscrizioni:

- euro 169.631.118,31 quale ricognizione straordinaria dei crediti provenienti dal titolo V dell'entrata e non rilevati al 1° gennaio 2016;

- euro 1.113.770.980,80 quale sommatoria delle variazioni positive derivanti dalla ricognizione straordinaria del patrimonio a fronte di euro 926.871.692,46 quale sommatoria delle variazioni negative derivanti dalla ricognizione straordinaria del patrimonio;
- euro 118.943,90 quale ricognizione straordinaria derivante dalla valutazione della Verona Fiere S.p.A..

Si deve aggiungere, inoltre, l'esito della riferita iscrizione del valore delle partecipazioni non azionarie:

- euro 1.648.931.217,83 quale ricognizione straordinaria relativa alla valutazione degli enti regionali;
- euro 20.000,00 quale riserva indisponibile relativa alla Fondazione Gazzetta amministrativa della Repubblica Italiana.

Ancora, si considera la menzionata iscrizione di euro 2.501.065,65 quale integrazione del valore degli immobili in riferimento al *leasing* immobiliare.

Infine, per precisione, euro 0,48 sono dovuti presumibilmente ad arrotondamenti.

Nella memoria depositata dalla Regione con nota n. 242083/2018 si dichiara che *“in merito alla mancanza di motivazioni dello scostamento del valore del Patrimonio Netto (PN) rispetto al risultato d'esercizio, si richiamano le tabelle di dettaglio inserite in nota integrativa che illustrano le variazioni del Patrimonio Netto e del Fondo di Dotazione. Esse rappresentano “integralmente” lo scostamento del valore dal 31.12.2016 al 31.12.2017. La variazione da un esercizio all'altro non corrisponde al mero risultato di esercizio, data l'attività di ricognizione del patrimonio che, come consentito dalla normativa, si è sviluppata anche nel corso del 2017. Oltretutto, la principale variazione, derivante dall'iscrizione a bilancio del valore di patrimonio delle “partecipazioni non azionarie” deriva dall'applicazione delle novità normative introdotte con D.M. 18.05.2017; ed anche la distinzione, all'interno delle voci di Patrimonio Netto, delle Riserve Indisponibili, risponde ad una esigenza normativa introdotta nel corso del 2017.”*

Preso atto di quanto dedotto, invero afferente alle motivazioni della variazione del PN e non alla ricostruzione delle ragioni della mancata coincidenza della stessa rispetto al risultato di esercizio, già riepilogate dalla Sezione, si ribadisce l'opportunità di una informazione aggiuntiva in argomento nella Relazione sulla gestione, in funzione di chiarezza e comprensibilità del Rendiconto.

## 6.5 Considerazioni conclusive

In conclusione, si ribadisce quanto anticipato in premessa e rappresentato nel corpo della presente relazione per ciascuna categoria inventariale e posta patrimoniale circa le carenze di compilazione e di aggiornamento di B.I.Bi.Co., nato come strumento di semplificazione degli accertamenti istruttori propedeutici al Giudizio di parificazione e, nell'operatività pratica, spesso fonte di una complicazione procedurale, sia per la Sezione sia per la Regione, non consona alle esigenze di celerità e di precisione imposte dal controllo esercitato in tal sede.

Tanto è confermato dall'occorso approfondimento istruttorio che ha fatto emergere molteplici esigenze di rettifiche e integrazioni della documentazione progressivamente trasmessa dalla Regione e tanto è stato riconosciuto anche dall'Ente in occasione della "adunanza preliminare" all'udienza pubblica.

Inoltre, molteplici sono le carenze informative riscontrate nella Nota integrativa (*rectius*, Relazione sulla gestione), documento illustrativo della gestione dell'ente deputato, ai sensi dell'art. 11, comma 6, D.Lgs. 118/2011, a contenere "ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili" e tutte le "altre informazioni riguardanti i risultati della gestione, richieste dalla legge o necessarie per l'interpretazione del rendiconto" (lett. o, art. 11, *cit.*). Emerge l'opportunità, pertanto, di una più accurata procedimentalizzazione della produzione documentale a supporto delle verifiche della Sezione sullo stato patrimoniale regionale e di una maggiore accessibilità dei documenti di bilancio quale presupposto per una corretta comunicazione contabile in ossequio ai principi della trasparenza, in funzione, soprattutto, di democraticità del rendiconto.

Pur con tali dovute precisazioni, si è potuto appurare l'avvenuto raggiungimento della positività del fondo di dotazione (da euro -1.457.709.476,22 a euro 421.067.548,60) e del patrimonio netto (da euro -722.089.744,60 a euro 1.873.053.907,69) della Regione.

## 7 CONTO ECONOMICO

L'art. 2 del D.Lgs. n. 118/2011 impone l'adozione di un sistema contabile integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale, al fine, come chiarito dal punto 1 del principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale di cui all'All. 4/3 del D.Lgs. 118/2011, di:

*“- predisporre il conto economico per rappresentare le "utilità economiche" (...) e per alimentare il processo di programmazione;*

*- consentire la predisposizione dello Stato Patrimoniale (e rilevare, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un indicatore dei risultati della gestione);*

*- permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende e società;*

*- predisporre la base informativa necessaria per la determinazione analitica dei costi;*

*- consentire la verifica nel corso dell'esercizio della situazione patrimoniale ed economica dell'ente e del processo di provvista e di impiego delle risorse;*

*- conseguire le altre finalità previste dalla legge e, in particolare, consentire ai vari portatori d'interesse di acquisire ulteriori informazioni concernenti la gestione delle singole amministrazioni pubbliche”.*

L'art. 63, comma 2, del D.Lgs. 118/2011 prevede che il rendiconto generale annuale della Regione sia composto, oltre che dal conto del bilancio, relativo alla gestione finanziaria (con i relativi riepiloghi e i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri), anche dal conto economico e dallo stato patrimoniale.

Il rendiconto, infatti, deve rappresentare la dimensione finanziaria, economica e patrimoniale dei fatti amministrativi che la singola amministrazione pubblica ha realizzato nell'esercizio (cfr. Principio della competenza economica n. 17, All. 4/1, D.Lgs. 118/2011).

Il conto economico, a tal fine, ai sensi del successivo comma 6, *“evidenzia i componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevati dalla contabilità economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 di cui all'allegato n. 1 e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3”*, come modificato e integrato, quest'ultimo, dal d.m. 18 maggio 2017, rappresentando le *“utilità economiche”* cedute e/o acquisite ed impiegate nel corso dell'esercizio.

Le componenti del conto economico e il relativo risultato per l'esercizio 2017 della Regione del Veneto sono accertati dall'art. 11 del D.D.L., trasmesso con nota prot. 174629 del 10 maggio 2018, prot. Cdc n. 5040 del 10 maggio 2018, come di seguito riportato:

*"Il risultato economico dell'esercizio 2017 è accertato nella somma di Euro 592.084.149,08 così determinato:*

*A) Componenti positivi della Gestione euro 11.807.865.424,73*

*B) Componenti negativi della Gestione euro 11.248.412.269,40*

*Differenza (A-B) euro 559.453.155,33*

*C) Proventi e Oneri finanziari euro -55.733.580,06*

*D) Rettifiche di valore attività finanziarie euro 18.463.251,40*

*E) Proventi e oneri straordinari euro 79.484.628,82*

*Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E) euro 601.667.455,49*

*Imposte (Irap) euro 9.583.306,41*

*RISULTATO DELL'ESERCIZIO euro 592.084.149,08".*

L'ulteriore dettaglio delle componenti del conto economico viene rappresentato nel seguente prospetto (in euro), contenuto nell'All. 1 del citato D.D.L.:

CONTO ECONOMICO		2017	2016	Riferimento art.2425 CC	Riferimento DM 26/4/95
<b>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</b>					
1	Proventi da tributi	9.763.898.305,33	9.291.631.937,08		
2	Proventi da fondi perequativi	0,00	0,00		
3	Proventi da trasferimenti e contributi	1.553.100.377,75	1.818.895.416,16		
a	Proventi da trasferimenti correnti	1.177.271.140,18	1.359.422.552,44		A5c
b	Quota annuale di contributi agli investimenti	0,00	0,00		E20c
c	Contributi agli investimenti	375.829.237,57	459.472.863,72		
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	404.363.245,79	342.725.478,44	A1	A1a
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	39.402.594,65	20.932.372,41		
b	Ricavi della vendita di beni	0,00	88.050,21		
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	364.960.651,14	321.705.055,82		
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	0,00	0,00	A2	A2
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione	0,00	0,00	A3	A3
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0,00	0,00	A4	A4
8	Altri ricavi e proventi diversi	86.503.495,86	216.522.866,51	A5	A5 a e b
<b>TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)</b>		<b>11.807.865.424,73</b>	<b>11.669.775.698,19</b>		
<b>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</b>					
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	1.216.712,93	1.081.149,68	B6	B6
10	Prestazioni di servizi	480.573.968,99	509.029.124,25	B7	B7
11	Utilizzo beni di terzi	4.418.558,77	5.086.548,86	B8	B8
12	Trasferimenti e contributi	10.346.177.237,93	10.097.211.101,10		
a	Trasferimenti correnti	9.932.359.750,60	9.696.740.645,81		
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.	240.045.911,78	260.722.858,47		
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	173.771.575,55	139.747.596,82		
13	Personale	125.963.122,14	122.626.340,09	B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni	201.983.173,81	11.596.065,31	B10	B10
a	Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali	6.847.369,26	5.530.426,29	B10a	B10a
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	6.270.630,06	6.065.639,02	B10b	B10b
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni	0,00	0,00	B10c	B10c
d	Svalutazione dei crediti	188.865.174,49	0,00	B10d	B10d

15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	0,00	0,00	B11	B11
16	Accantonamenti per rischi	0,00	3.000.010,00	B12	B12
17	Altri accantonamenti	0,00	185.598.754,01	B13	B13
18	Oneri diversi di gestione	88.079.494,83	107.248.006,26	B14	B14
	<b>TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)</b>	<b>11.248.412.269,40</b>	<b>11.042.477.099,56</b>		
	<b>DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)</b>	<b>559.453.155,33</b>	<b>627.298.598,63</b>		
	<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>				
	<i>Proventi finanziari</i>				
19	Proventi da partecipazioni	0,00	809.795,17	C15	C15
a	da società controllate	0,00	505.067,48		
b	da società partecipate	0,00	304.727,69		
c	da altri soggetti	0,00	0,00		
20	Altri proventi finanziari	1.437.320,36	1.044.128,43	C16	C16
	<b>Totale proventi finanziari</b>	<b>1.437.320,36</b>	<b>1.853.923,60</b>		
	<i>Oneri finanziari</i>				
21	Interessi ed altri oneri finanziari	57.170.900,42	58.398.153,16	C17	C17
a	Interessi passivi	57.170.900,42	58.398.153,16		
b	Altri oneri finanziari	0,00	0,00		
	<b>Totale oneri finanziari</b>	<b>57.170.900,42</b>	<b>58.398.153,16</b>		
	<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)</b>	<b>-55.733.580,06</b>	<b>-56.544.229,56</b>		
	<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>				
22	Rivalutazioni	22.807.567,74	6.231.118,88	D18	D18
23	Svalutazioni	4.344.316,34	0,00	D19	D19
	<b>TOTALE RETTIFICHE (D)</b>	<b>18.463.251,40</b>	<b>6.231.118,88</b>		
	<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>				
24	Proventi straordinari	124.914.431,28	134.712.158,95	E20	E20
a	Proventi da permessi di costruire	0,00	0,00		
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	25.520.616,01	6.664.498,81		
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	94.453.707,02	128.047.660,14		E20b
d	Plusvalenze patrimoniali	4.940.108,25	0,00		E20c
e	Altri proventi straordinari	0,00	0,00		
	<b>Totale proventi straordinari</b>	<b>124.914.431,28</b>	<b>134.712.158,95</b>		
25	Oneri straordinari	45.429.802,46	168.593.309,04	E21	E21
a	Trasferimenti in conto capitale	9.903.442,93	0,00		
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	29.642.889,11	168.593.309,04		E21b
c	Minusvalenze patrimoniali	963.884,65	0,00		E21a
d	Altri oneri straordinari	4.919.585,77	0,00		E21d
	<b>Totale oneri straordinari</b>	<b>45.429.802,46</b>	<b>168.593.309,04</b>		
	<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)</b>	<b>79.484.628,82</b>	<b>-33.881.150,09</b>		
	<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>	<b>601.667.455,49</b>	<b>543.104.337,86</b>		
26	Imposte	9.583.306,41	9.714.770,17	E22	E22
	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>592.084.149,08</b>	<b>533.389.567,69</b>	E23	E23

In base al Principio della competenza economica, l'imputazione contabile delle componenti economiche deve avvenire nell'esercizio nel quale si è prodotta la manifestazione economica delle singole operazioni ed eventi, che ricomprendono tanto i processi di scambio sul mercato (misurati da costi e ricavi) quanto i fatti gestionali più strettamente connessi con l'attività istituzionale ed erogativa (che generano oneri e proventi).

Corollario fondamentale del menzionato principio contabile è che i componenti economici positivi devono essere correlati ai componenti economici negativi dell'esercizio.

L'art. 3 del citato principio contabile applicato stabilisce, difatti, che "per consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali nei loro profili finanziario ed economico-patrimoniale, le rilevazioni della contabilità finanziaria misurano il valore monetario dei costi/oneri sostenuti e dei

*ricavi/proventi conseguiti durante l'esercizio", con la precisazione che "Pur non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa ed il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi ed i costi/oneri nel corso dell'esercizio, i ricavi/proventi conseguiti sono rilevati in corrispondenza con la fase dell'accertamento delle entrate, ed i costi/oneri sostenuti sono rilevati in corrispondenza con la fase della liquidazione delle spese" (a parte alcune eccezioni, come per i costi derivanti dai trasferimenti e contributi che vengono rilevati in corrispondenza all'impegno).*

Alle scritture d'esercizio seguono quelle di fine esercizio e di assestamento che, per quel che interessa in tale sede, nel rispetto del principio della competenza economica, comportano la rettifica e l'integrazione di alcune componenti al fine di computare ratei e risconti ai sensi dell'art. 2524-bis, comma 6, c.c. (*"Nella voce ratei e risconti attivi devono essere iscritti i proventi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi, e i costi sostenuti entro la chiusura dell'esercizio ma di competenza di esercizi successivi. Nella voce ratei e risconti passivi devono essere iscritti i costi di competenza dell'esercizio esigibili in esercizi successivi e i proventi percepiti entro la chiusura dell'esercizio ma di competenza di esercizi successivi"*).

Premesso ciò, il 2017 registra un risultato economico di segno positivo (euro 592.084.149,08), in miglioramento dell'11%, rispetto al risultato d'esercizio dell'anno precedente (euro 533.389.567,69).

Occorre precisare, tuttavia, che il risultato della gestione operativa (costituito dal risultato di gestione per euro 559.453.155,33 e da proventi da partecipazioni per euro 540.774,96), pari a euro 559.993.930,29, risulta in peggioramento del 10,84% rispetto all'esercizio precedente (euro 628.108.393,80). Si precisa che le prestazioni di servizi connessi alla gestione operativa si riferiscono, principalmente, alle prestazioni sanitarie erogate a cittadini veneti da aziende sanitarie di altre regioni (mobilità passiva), mentre le voci principali di prestazioni non sanitarie riguardano la manutenzione dei beni e i servizi tecnico-amministrativi afferenti il funzionamento dell'Ente.<sup>195</sup>

Tanto si rileva in considerazione della circostanza per cui i componenti, positivi (euro 11.807.865.424,73) e negativi (euro 11.248.412.269,40), che maggiormente hanno influito sul risultato d'esercizio, ineriscono alla gestione, il cui risultato, pari a euro 559.453.155,33, incide su quello complessivo per il 94,49%.

<sup>195</sup> Cfr. pag. 285 del volume 1 del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017.

In particolare, il volume maggiore dei componenti economici positivi (82,69%) riguarda i proventi da tributi (euro 9.763.898.305,33), in aumento, rispetto all'esercizio precedente, del 5,08% con una variazione che *“non deriva da incrementi della tassazione, ma dalle regolazioni con lo stato relative alla sanità”*.<sup>196</sup>

Meno rilevanti (13,15%) risultano essere i proventi da trasferimenti e contributi (euro 1.553.100.377,75), comprensivi di tutti i proventi provenienti dallo Stato e da organismi comunitari ed internazionali, in diminuzione, rispetto all'anno precedente, del 14,61%.

Ancora meno decisivi (3,09%), seppure in incremento del 17,98%, si presentano i *“Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici”* (euro 404.363.245,79), derivanti *“in buona parte dalle entrate relative alla mobilità attiva sanità”*.<sup>197</sup>

Tra i componenti negativi della gestione, la voce più consistente riguarda i *“Trasferimenti e contributi”* (euro 10.346.177.237,93), aumentati del 2,47% rispetto al 2016 e pari al 91,98% del totale dei medesimi componenti negativi della gestione. L'importo di tale voce è determinato, prevalentemente, dalle risorse trasferite alle aziende sanitarie locali e trasferimenti agli enti locali<sup>198</sup> come risulta anche dal *“Prospetto dei costi missione”*, allegato al D.D.L., dal quale si evince che la maggior parte delle erogazioni (euro 9.089.624.388,42) è stato destinato alla Missione 13 dedicata alla *“Tutela della salute”*.

Si segnala che, nell'ambito di tali trasferimenti, i *“Contributi agli investimenti alle pubbliche amministrazioni e ad altri soggetti”* rappresentano il 4% delle risorse in argomento.

Per quel che riguarda i *“Proventi e gli oneri finanziari”*, fatti pari a zero i proventi da partecipazioni,<sup>199</sup> il totale delle componenti positive ammonta ad euro 1.437.320,36 a fronte di oneri per euro 57.170.900,42, con un risultato della gestione dei proventi ed oneri finanziari pari a euro -55.733.580,06 (pari al - 9,41% del risultato d'esercizio).

Nell'ambito di tale gestione, si osserva che gli oneri finanziari sono integralmente costituiti da *“Interessi passivi”*, che, seppure in decremento del 2,10% rispetto al 2016, incidono sul risultato d'esercizio per il 9,66%.

Rilevanti sono anche le *“Rettifiche di valore attività finanziarie”*, derivanti dalla gestione dei fondi amministrati da Veneto Sviluppo S.p.A. e, soprattutto, dall'adeguamento del valore

<sup>196</sup> Cfr. pag. 284 del volume 1 del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017.

<sup>197</sup> Idem.

<sup>198</sup> Cfr. pag. 285 del volume 1 del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017.

<sup>199</sup> *“I proventi da partecipazioni incassati nel 2017 pari ad euro 540.774,96, sono stati imputati in diminuzione del valore delle rispettive partecipazioni in quanto valutate con il metodo del patrimonio netto, così come previsto dai principi contabili”*, come precisato a pag. 287 del volume 1 del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2017.

delle partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto, come previsto dal citato d.m. 18 maggio 2017.<sup>200</sup> Più precisamente, l'ammontare delle rivalutazioni è pari a euro 22.807.567,74, a fronte di un volume di svalutazioni per euro 4.334.316,34, con un netto di euro 18.463.251,40, avente un'incidenza sul risultato d'esercizio del 3,12%.

Sul punto, la Regione, in riscontro alla nota istruttoria della Sezione n. 5473/2018, ha fornito il dettaglio delle quantificazioni con nota. n. 198052/2018 consentendo di verificare la correttezza del dato di sintesi.

Infine, la gestione straordinaria presenta un saldo positivo di euro 79.484.628,82, con un'incidenza sul risultato d'esercizio del 3,42%, in incremento, rispetto all'esercizio precedente, del 334,60%.

Una parte cospicua dei proventi straordinari (complessivamente euro 124.914.431,28) è riconducibile alla voce "*Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo*" (euro 94.453.707,02), derivanti, soprattutto, dalle economie registrate in sede di riaccertamento ordinario dei residui e dalla ricognizione del patrimonio.<sup>201</sup>

Quanto agli oneri straordinari, il cui totale ammonta ad euro 45.429.802,46, essi sono costituiti per la maggior parte da "*Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo*" (euro 29.642.889,11), che derivano, secondo quanto indicato nella nota integrativa al D.D.L.,<sup>202</sup> "principalmente" da minori entrate registrate in sede di riaccertamento ordinario dei residui. Occorre precisare, sul punto, che l'importo esatto derivante dal riaccertamento ordinario dei residui di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 483 del 17 aprile 2018 è leggermente superiore (euro 30.090.300,00).<sup>203</sup>

Tale discrasia è stata giustificata dalla Regione, con nota n. 242083/2018, "*in quanto le registrazioni in contabilità economico patrimoniale derivanti dal riaccertamento ordinario dei residui (DGR 483/2018) non risultano tutte di natura economica e quindi registrate nel conto economico, ma anche di natura patrimoniale registrate nello stato patrimoniale attivo (es. la minore entrata per la voce contenuta nel Piano dei conti finanziario E.5.03.01.02.999 riscossione crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato da altre Amministrazioni Locali n.a.c. rileva una diminuzione del credito alla voce patrimoniale 1.2.3.02.01.10.999 crediti di medio-lungo termine a tasso agevolato ad altre amministrazioni locali n.a.c.)*".

<sup>200</sup> *Idem*.

<sup>201</sup> *Idem*. Le plusvalenze patrimoniali ammontano, invece, ad euro 4.940.108,25 e derivano da alienazioni di beni immobili.

<sup>202</sup> *Idem*.

<sup>203</sup> Cfr. pag. 29 del volume 1 del D.D.L. relativo al Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017.

Il chiarimento fornito dall'Ente non è idoneo a dare esplicitazione alla rilevata incongruenza posto che non sono comunicate le causali specifiche della mancata contabilizzazione delle componenti economiche negative a fronte delle minori entrate accertate in occasione del riaccertamento ordinario (che, tra l'altro, dovrebbe rappresentare, secondo quanto indicato nella Nota integrativa, la ragione "principale", ma non esclusiva, quindi, delle cancellazioni in argomento) o, comunque, della compensazione tra poste di natura finanziaria accennate dalla Regione.

## 7.1 Considerazioni conclusive

Alla luce del principio del pareggio economico che deve ispirare la corretta gestione dell'ente territoriale al fine di concorrere all'osservanza del principio dell'equilibrio di bilancio, da intendersi, come chiarito dal principio contabile n. 15, All. 4/1, D.Lgs. 118/2011, *"in una versione complessiva ed analitica del pareggio economico, finanziario e patrimoniale che ogni amministrazione pubblica pone strategicamente da dover realizzare nel suo continuo operare nella comunità amministrata"*, e, soprattutto, quale *"garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali ed innovative di un'amministrazione pubblica in un mercato dinamico"*, si osserva quanto segue.

La Regione del Veneto, nell'esercizio considerato, raggiunge la positività del proprio risultato economico di esercizio basandolo, principalmente, sulla propria gestione "caratteristica", con ciò esprimendo una tendenziale capacità durevole di coprire gli oneri del soddisfacimento dei bisogni della collettività con i proventi derivanti dal prelievo fiscale. Tuttavia, risulta essere notevole l'incidenza negativa della gestione finanziaria, da leggere in funzione dell'esposizione debitoria dell'Ente.

Inoltre, nell'esercizio considerato, un significativo apporto positivo sui saldi è dato dalla gestione straordinaria, come tale non destinata a produrre esiti positivi con carattere di stabilità.

## 8 ANALISI DEI CONTI DEL SETTORE SANITÀ

### 8.1 La Sanità regionale tra esigenze di tutela della salute ed obiettivi di finanza pubblica. La giurisprudenza della Corte costituzionale

Com'è noto, la sanità, attraverso un procedimento graduale e, soprattutto, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, è stata acquisita tra le competenze fondamentali delle regioni, pur rimanendo allo Stato la determinazione del finanziamento del Fondo sanitario nazionale, dal quale vengono attinte le risorse necessarie per il funzionamento del servizio sanitario regionale.

Nell'attuale sistema, caratterizzato anche dall'applicazione delle nuove regole contabili introdotte dal D.Lgs. n. 118/2011 (c.d. armonizzazione), la problematica più rilevante è certamente quella del rapporto tra le sempre crescenti esigenze di tutela della salute, che danno origine ad un aumento del fabbisogno finanziario, e gli obiettivi di finanza pubblica, che generano, a loro volta, esigenze di segno opposto, ossia di ridimensionamento della spesa pubblica (e, dunque, anche di quella sanitaria). Nella dinamica di tali esigenze, risulta fondamentale assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie sull'intero territorio nazionale, la tutela, cioè, 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 presenza di un limite di tutela non comprimibile, anche nel quadro di finanza pubblica attuale, è stata ribadita in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale: la sentenza n. 275 del 2016, nella quale si afferma che i diritti fondamentali, per la loro realizzazione, necessitano della intermediazione e dell'intervento del legislatore, supportati dallo stanziamento di idonee risorse finanziarie, affinché non si risolvano in una mera affermazione di principio ed assumano, invece, un *"contenuto concreto e reale"*; la sentenza n. 169/2017, nella quale si formulano considerazioni di essenziale importanza ai fini della corretta configurazione della tutela sanitaria nelle regioni e della dialettica finanziaria tra queste ultime e lo Stato.

La pronuncia del 2016, in particolare, nega che i diritti fondamentali, in quanto *"incompressibili"*, possano essere subordinati, nel loro soddisfacimento, agli obiettivi finanziari, in quanto è la garanzia di essi *"ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"*, rilevando che gli interventi da realizzare a tutela ed i conseguenti oneri finanziari devono essere *"istruiti"* (ossia individuati e quantificati

secondo le esigenze presenti sul territorio di riferimento) in tempo utile, in modo da poter essere correttamente iscritti nel bilancio di previsione. La chiave del sistema, dunque, è la programmazione, costituendo, di contro, un *vulnus* all'effettività dei servizi funzionali al soddisfacimento di tali diritti la indeterminatezza del finanziamento (*rectius* copertura) delle spese nonché lo stanziamento "promiscuo" di risorse in bilancio (che rende possibile la destinazione delle risorse disponibili a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione dei diritti in questione). In sostanza, l'equilibrio di bilancio, che pure costituisce un obiettivo primario per gli enti che erogano i servizi, sarebbe assicurato proprio dalla previa definizione del fabbisogno ossia dei mezzi necessari a garantire quel "*nucleo incompressibile di garanzie minime*", in funzione del quale tale equilibrio va costruito, sacrificando, nel caso di insufficienza delle risorse, le spese c.d. facoltative. La Corte, dunque, riconosce, con riferimento ai diritti sociali di prestazione, un livello minimo ed essenziale, non finanziariamente condizionato, che le pubbliche amministrazioni devono assicurare<sup>204</sup>.

La pronuncia del 2017 parte dalla premessa della necessità, prevista dalla Costituzione (art. 117, comma 2°, lett. m), di garantire su tutto il territorio nazionale i c.d. LEA, appartenenti alla più ampia categoria dei LEP, che, in virtù della previsione normativa di cui all'art. 8, comma 1, della L. n. 49/2009 ("*Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento*")<sup>205</sup>, si concretizza nella quantificazione delle spese ad essi (LEA) riconducibili, attraverso l'"associazione" tra i costi standard ed i livelli stabiliti dal legislatore statale, con la determinazione, a livello nazionale e regionale, dei "*fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.*"<sup>206</sup>. Tali fabbisogni standard - prosegue la Consulta - devono essere individuati dallo Stato "*in piena collaborazione*" con gli enti territoriali e la erogazione delle prestazioni ad essi connesse "*deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale*".

<sup>204</sup> Si rammenta che lo Stato, in base al disposto dell'art. 5, comma 1, lett. g), della L. cost. 30 aprile 2012, n. 1, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre al finanziamento del "livelli essenziali delle prestazioni e dei diritti fondamentali inerenti i diritti civili e sociali" da parte degli enti territoriali.

<sup>205</sup> La norma prevede che: al "*fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'art. 2 sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materia di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e con gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale [...]*".

<sup>206</sup> Così nella sentenza n. 169/2017 (paragrafo 9.3.1.).

Il sistema dei costi e fabbisogni standard appena delineato, destinato appunto ad assicurare la *“precisa delimitazione finanziaria dei LEA rispetto alle altre spese sanitarie”*<sup>207</sup> invece comprimibili, tuttavia, non riceve puntuale attuazione, in quanto, a tutt’oggi, si utilizzano criteri di riparto convenzionali, frutto di intese tra Stato e regioni, in una fase di transizione che avrà fine soltanto con l’acquisizione di dati analitici idonei a determinare costi e fabbisogni. In questa situazione - che la Corte costituzionale non ha esitato a definire di *“perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009”*<sup>208</sup>, determinata anche dalla mancata previsione, sempre nell’art. 8 cit., della *“doverosa separazione del fabbisogno LEA dagli oneri degli altri servizi sanitari”*<sup>209</sup> - il rischio è quello di creare le condizioni per la violazione degli artt. 32 e 117, secondo comma, lett. m), laddove *“eventuali disposizioni di legge trasferiscano <a cascata>, attraverso i diversi livelli di governo territoriale, gli effetti delle riduzioni finanziarie sulle prestazioni sanitarie costituzionalmente necessarie”*.

Detto ciò, nella stessa sentenza, nel dichiarare l’infondatezza delle questioni sollevate da alcune regioni italiane<sup>210</sup>, la Corte formula alcune considerazioni in merito all’assenza, nelle difese regionali, di quella che viene definita la *“coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale”*, necessaria ai fini della dimostrazione del prospettato pregiudizio, costituito dalla riduzione sproporzionata delle risorse destinate all’erogazioni di prestazioni di carattere primario. A fronte della responsabilità statale nella individuazione e predisposizione degli strumenti idonei a consentire l’attuazione della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, in ossequio all’esigenza di assicurare l’effettività della tutela del diritto alla salute, pur in una condizione di crisi finanziaria e di ristrettezza dei mezzi disponibili, le regioni, dal canto loro, devono essere in grado di *“separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria”*, a livello centrale.

<sup>207</sup> Sentenza cit.

<sup>208</sup> Le disposizioni destinate a dare attuazione alla L. n. 42/2009 sono gli articoli 13, 14 e 15 del D.Lgs. n. 68/2011, che riguardano, rispettivamente, i livelli essenziali delle prestazioni e gli obiettivi di servizio, la classificazione delle spese regionali e le spese a regime ed il Fondo perequativo.

<sup>209</sup> Secondo la Corte tale D.P.C.M. non è, di per sé, in grado di supplire alla dedotta carenza dell’art. 8 della L. n. 42/2009 (paragrafo 9.3.1.).

<sup>210</sup> Nella specie, Regione Liguria e Regione Veneto. E’ interessante rilevare che le regioni ricorrenti hanno prodotto molteplici dati finanziari a sostegno della declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni del Decreto Legge 19 giugno 2015, n. 78 (artt. 9-bis, 9-ter, 9-quater e 9-septies) incidenti sul finanziamento del Servizio Sanitario regionale (art. 9-septies), tutti *“sprovvisti di una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale, che consenta di dimostrare la ricaduta lesiva della norma impugnata sulla spesa costituzionalmente necessaria”*, essendosi limitate *“ad enumerare tali elementi senza illustrare la loro interazione sulle risultanze complessive dei rispettivi bilanci e senza enucleare – come previsto dal richiamato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009 – nel monte complessivo della spesa regionale sanitaria, il fabbisogno LEA di cui viene lamentata la compressione da parte della disposizione impugnata”*.

Quand'anche la determinazione dei LEA spetti alla competenza del legislatore statale, infatti, l'individuazione del fabbisogno regionale non può che competere alle regioni, dovendo i diversi livelli di governo cooperare, ciascuno per la propria parte, al fine di assicurare l'erogazione delle spese "costituzionalmente necessarie".

L'onere di definire, sotto il profilo contabile ed agli effetti finanziari, il fabbisogno generato da una determinata regione, anche sulla base della fiscalità territoriale, si traduce, come rilevato dal Giudice delle leggi, nella "separazione" e nella "evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza" nel bilancio dello Stato, nei bilanci regionali e nei bilanci degli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria, in ossequio alla direttiva fornita dall'art. 8 della L. n. 42/2009. Tale adempimento deve ritenersi imprescindibile rispetto alla programmazione ed alla copertura della spesa relativa appunto ai LEA, a loro volta, funzionali alla concreta realizzazione del canone del buon andamento dell'amministrazione, cui, tanto il legislatore nazionale che regionale, devono puntualmente attenersi<sup>211</sup>.

Sulla corretta configurazione della spesa sanitaria nel bilancio regionale, deve rilevarsi che la separata evidenziazione contabile dei costi (ossia della spesa) per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria costituisce un obbligo specifico previsto dalla normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili.

Infatti, il Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011 (recante "Principi contabili generali ed applicati per il settore sanitario") contiene una serie di disposizioni che costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, e che, al fine di garantire il concorso degli enti, coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi di armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio, dettano una disciplina specifica in merito alle modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci.

L'art. 19, al comma 2°, individua gli enti destinatari di tali disposizioni ossia le regioni, gli enti sanitari e gli istituti zooprofilattici. Il successivo art. 20, che si occupa espressamente

---

<sup>211</sup> Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 10/2016, par. 6.1) "Il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente".

della *“trasparenza”* dei conti sanitari e della *“finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali”*, al comma 1, prevede la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al summenzionato finanziamento, imponendo alle regioni l’adozione, nel proprio bilancio, di *“un’articolazione in capitoli, tale da garantire, sia nella sezione dell’entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa la eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza”* a:

A) per le entrate, al finanziamento sanitario ordinario corrente, così come definito nell’atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard (lett. a), al finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, derivante da eventuali atti regionali di incremento di aliquote fiscali per il finanziamento della sanità, dagli automatismi fiscali intervenuti, da altri atti di finanziamento regionale aggiuntivo, da pay back, ecc. (lett. b), al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso (lett. c) ed al finanziamento per investimenti in ambito sanitario (lett. d);

B) per le spese, a quelle sanitarie correnti per il finanziamento dei LEA (ivi compresa la mobilità passiva programmata per l’esercizio ed il pay back) (lett. a), a quelle sanitarie aggiuntive (lett. b), a quelle per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso (lett. c) ed a quelle per investimenti (lett. d).

Sempre l’art. 20, al fine di garantire l’effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, impone alle regioni di accertare ed impegnare, nel corso dell’esercizio, l’intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente (comma 2, lett. a) e di iscrivere i gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali, destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale, nel bilancio dell’esercizio di competenza dei tributi (comma 3).

Le menzionate disposizioni, singolarmente e nel loro complesso, assicurano la rappresentazione contabile del corretto impiego delle risorse destinate alla sanità regionale ed, in special modo, alla erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario nella prospettiva individuata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, e costituiscono senza dubbio, unitamente ai principi in precedenza richiamati sulla tutela dei diritti incompressibili (e del diritto alla salute), il riferimento cardine di qualsivoglia verifica, in ottica finanziario-contabile, sulla gestione delle risorse del Fondo sanitario nazionale e delle spese da esso finanziate.

Proprio la *“trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale, secondo i canoni previsti dall’art. 29 del D.Lgs. n. 118/2011”* è stata oggetto di

un'altra recente pronuncia della Corte costituzionale<sup>212</sup>, che ha ribadito come la determinazione dei LEA sia di competenza esclusiva dello Stato, mentre la *“proiezione di tali livelli in termini di fabbisogno regionale”* spetti alle regioni.

Non può, infine, trascurarsi un profilo di grande rilevanza, in generale, e di peculiare importanza nell'analisi dei dati contabili e finanziari oggetto della presente relazione: vale a dire quello della valenza, quale *“bene pubblico”*, del bilancio - e delle rappresentazioni in esso contenute, sia in sede di previsione che a consuntivo - espressione del principio democratico.

In merito, la Corte costituzionale ha chiarito che il bilancio è *“funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività e a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato (...)”*; aggiungendo che *“Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*<sup>213</sup>.

Proprio la chiarezza e la specificazione (separata evidenziazione) in bilancio, preventivo e consuntivo, degli impieghi delle risorse destinati al soddisfacimento dei diritti fondamentali rappresentano elementi essenziali ai fini dello svolgimento, da parte del bilancio medesimo, della funzione di *“bene pubblico”*; prospettiva, questa nella quale assumono indubbia rilevanza l'adozione di *“modalità di espressione contabile”* conformi alle regole di finanza pubblica e idonee a veicolare informazioni intellegibili in ordine all'impiego delle risorse disponibili.

Le modalità di espressione contabile, in altri termini, oltre a costituire strumento della rappresentazione, veritiera e corretta, delle risultanze della gestione, delle scelte afferenti alla programmazione e delle politiche di bilancio - consentendo la confrontabilità dei bilanci ed il coordinamento della finanza pubblica - svolgono, nel contempo, un ruolo centrale ai fini della comunicazione della natura di tali scelte nonché degli impatti che sono suscettibili di produrre (o hanno già prodotto), in termini di servizi e prestazioni, sulla collettività amministrata.

<sup>212</sup> Sentenza n. 117 del 17 aprile 2018.

<sup>213</sup> Sentenza Corte costituzionale n. 184/2016 (par. 3).

Certo è che l'elevato tecnicismo delle scritture contabili - inevitabile ma mitigabile attraverso l'adozione di ulteriori documenti di accompagnamento ai bilanci, contenenti "esposizioni divulgative", esplicative della gestione delle risorse<sup>214</sup> - rende quanto mai necessario effettuare verifiche mirate a far emergere l'effettività, in termini non solo quantitativi ma anche qualitativi, dell'impiego delle risorse tra le varie finalità previste. Entrambi questi aspetti - quello della "trasparenza" e della "comprensibilità" delle decisioni che producono effetti economici e quello dell'attuazione di controlli "esterni", demandati ad una Istituzione che, per la posizione occupata nell'ordinamento, offre garanzie di indipendenza, quale la Corte dei conti - dunque, risultano essenziali per tutti i soggetti che, a vari livelli, "fruiscono" del bene pubblico bilancio.

## 8.2 Le verifiche effettuate dalla Sezione

E' evidente che la sentenza del Giudice delle leggi n. 169 del 2017 riveste particolare importanza ai fini delle verifiche demandate alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e, segnatamente, delle verifiche condotte nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali. Proprio sulla scorta delle considerazioni in essa contenute, infatti, è possibile delineare specifiche aree di indagine nell'esame, sotto il profilo finanziario - contabile, *ex parte regionis* e senza nulla togliere alle responsabilità ed ai compiti che incombono sullo Stato, della gestione del Servizio sanitario regionale.

Senza dubbio l'individuazione, nel complesso della spesa regionale, del fabbisogno riconducibile ai livelli essenziali di assistenza (LEA) costituisce un passaggio fondamentale, da valutare nell'ambito della dialettica finanziaria con lo Stato, cui spetta la determinazione di tali livelli. A tal fine, come si è detto, tanto lo Stato che le regioni devono offrire nei loro bilanci separata (e correlata) evidenza delle entrate e delle spese afferenti al Servizio sanitario, anche "al fine di consentire la confrontabilità immediata tra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento" (art. 19, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011).

---

<sup>214</sup> Sentenza n. 184/2016, cit., nella quale si legge: "Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli di finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità" (par. 3).

La prima verifica da compiere, dunque, è certamente quella della osservanza dell'obbligo suddetto da parte della Regione del Veneto, e, dunque, della "esatta perimetrazione" delle entrate e delle uscite, nel bilancio e, correlativamente a consuntivo, e della dell'altrettanto "esatta" ricostruibilità, sul versante delle entrate e, in particolare, su quello delle spese, della componente riconducibile ai LEA (art. 19, comma 1, lett. B, sub a).

In quest'ottica, l'individuazione dei capitoli sui quali viene gestita la spesa (e l'entrata) sanitaria, differenziati in base alla natura della finalità della stessa, in modo tale da rendere intellegibile l'entità dei vari impieghi (e dei LEA, in particolare), è essenziale e consente di comprendere l'efficacia della programmazione - e, quindi, la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate - e lo stato di attuazione del canone del buon andamento dell'amministrazione, nell'ambito della gestione sanitaria.

Le verifiche compiute sui conti della sanità, ossia su quella parte del bilancio dedicata a tale settore, si sono incentrate sul rispetto, sostanziale e non soltanto formale, da parte della Regione, delle prescrizioni contenute nel citato art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, oltre che delle altre disposizioni contenute nel Titolo II del decreto, alle quali si è fatto cenno nel paragrafo precedente, finalizzate a garantire la chiara esposizione in bilancio delle risorse, degli interventi, degli oneri e delle entrate fiscali inerenti al servizio sanitario regionale.

L'istruttoria compiuta da questa Sezione, in considerazione di quanto sinora evidenziato, ha riguardato soprattutto la configurazione delle spese e delle entrate afferenti al suddetto servizio nelle scritture contabili regionali, nei bilanci, preventivo e consuntivo, dell'esercizio 2017 e la destinazione delle risorse del Fondo sanitario nazionale agli impieghi previsti dalla legge, limitatamente alla contabilità regionale<sup>215</sup>.

A tal fine, con nota del 20 aprile 2018 (prot. Cdc 4527/2018), sono stati richiesti ed acquisiti una serie di documenti: i provvedimenti aventi ad oggetto la perimetrazione dei capitoli coinvolti nella gestione sanitaria, adottati nel corso dell'esercizio 2017; i provvedimenti di assegnazione delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario regionale; le variazioni al bilancio aventi ad oggetto gli stanziamenti di competenza e di cassa dei capitoli di entrata e di spesa relativi ai LEA; un prospetto dei capitoli di entrata e di spesa in ambito sanitario; un prospetto dei flussi finanziari provenienti dal bilancio regionale verso Azienda Zero.

---

<sup>215</sup> Le verifiche sull'impiego effettivo delle risorse per le finalità pubbliche previste in ambito sanitario, infatti, si estende anche alla gestione delle Aziende sanitarie e di tutti gli altri enti sanitari, la quale è oggetto di altra specifica attività di controllo demandata alla Corte dei conti e, per essa, alle Sezioni regionali di controllo dal comma 170 dell'art. 1 della l. N. 266/2005.

Sulla scorta degli elementi acquisiti, delle risultanze dello schema di rendiconto generale e degli allegati, trasmessi dalla Regione del Veneto, delle risultanze del bilancio di previsione relativo all'annualità 2017, con l'ausilio del sistema di gestione della contabilità regionale (Nu.S.I.Co.), al quale questa Sezione ha accesso, sono stati compiuti accertamenti che hanno condotto alla rilevazione di una serie di criticità, di gravità differenziata.

Su alcune di esse sono stati richiesti chiarimenti agli uffici regionali competenti ed, in particolare, è stata disposta una audizione, tenutasi presso la sede della Sezione in data 25 maggio 2018, alla quale hanno preso parte, oltre al Magistrato istruttore ed al personale di revisione incaricato dell'istruttoria, due Dirigenti della Regione: dell'audizione è stato redatto apposito processo verbale.

Gli argomenti oggetto di approfondimento, nell'audizione, sono stati:

- la presenza di scostamenti tra le entrate complessive e le spese complessive del perimetro sanitario, con riguardo alla classificazione di cui all'art. 20, 1° comma, D.Lgs. n. 118/2011 ed alla fonte di finanziamento;
- l'esistenza o meno di un prospetto che consenta la confrontabilità diretta ed immediata tra le entrate e le spese sanitarie e di un provvedimento finale di ricognizione dei capitoli perimetrati;
- la eliminazione di residui attivi e passivi;
- la corrispondenza tra le risultanze della D.G.R. n. 8/DDL del 30 aprile 2018 ("Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017"), del file in excel trasmesso dalla Regione e del prospetto riepilogativo a fini SIOPE, per quanto concerne le riscossioni ed i pagamenti in ambito sanità;
- l'allocazione non facilmente comprensibile di alcuni capitoli in bilancio e la contabilizzazione di alcuni importi sia all'interno che all'esterno del perimetro sanitario;
- il finanziamento dell'ARPAV.

In merito, come si vedrà più oltre, la Regione ha fornito chiarimenti già in sede di audizione ed ha poi prodotto note e documenti esplicativi.

L'esame di tali documenti nonché delle risultanze del programma di gestione contabile regionale e degli atti amministrativi e legislativi incidenti sulla gestione della sanità, ha condotto alla formulazione di una serie di considerazioni e alla individuazione di criticità, analiticamente esaminate del successivo paragrafo.

### 8.3 Le criticità riscontrate

A seguito dell'esame dei dati contabili e finanziari acquisiti all'esito dell'istruttoria, sono emerse incongruenze suscettibili di inficiare la trasparente rappresentazione della gestione, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa, in ambito sanità.

**3.1.** Sono state compiute verifiche sull'osservanza delle prescrizioni contenute nell'art. 20, 1°, comma, del D.Lgs. n. 118/2011.

**3.1.a.** E' emerso che la Regione non ha adottato, come previsto dal secondo periodo del citato 1° comma dell'art. 20, nell'ambito del proprio bilancio e correlativamente in sede di rendiconto, *“un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza”* a: per le entrate, al finanziamento sanitario ordinario corrente così come quantificato nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard, al finanziamento sanitario aggiuntivo corrente di fonte regionale, al finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso e al finanziamento per investimenti in ambito sanitario; per le spese, a quella sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back, a quella sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiore ai LEA, a quella sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso e a quella per investimenti in ambito sanitario.

**3.1.b.** In merito alla *“esatta perimetrazione”* delle entrate e delle uscite che, sempre nell'ambito del proprio bilancio, la Regione deve garantire<sup>216</sup>, in modo da differenziare la relativa programmazione e gestione da quella generale, è emerso quanto segue.

I capitoli di spesa oggetto di perimetrazione sono allocati in bilancio nelle Missioni di seguito elencate:

- 01 - Servizi istituzionali, generali e di gestione
- 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia
- 13 - Tutela della salute
- 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

---

<sup>216</sup> In merito, si richiama quanto dedotto nella relazione di accompagnamento alla deliberazione di parifica del rendiconto 2016 della Regione, nella parte dedicata alla Sanità (deliberazione n. 422/2017/PARI).

- 99 - Servizi per conto terzi

Si precisa che, con riguardo alla Missione 16, sono risultati soltanto stanziamenti finali, sia di competenza che di cassa.

Di seguito, si riportano le tabelle (nn. 1 e 2), nelle quali viene indicato il dettaglio dei programmi di spesa relativi a ciascuna Missione e con i rispettivi totali, elaborate sulla base dei dati forniti dalla Regione<sup>217</sup>. La somma degli importi delle suddette tabelle corrisponde ai totali, per Missione e programma, rinvenibili nel *“Prospetto relativo alla gestione delle entrate e delle spese del perimetro sanitario di cui all’Art. 20 c.1 D.Lgs. 118/2011 (art. 63 c. 4 D.Lgs. 118/2011)”*, allegato al DDL di rendiconto.

---

<sup>217</sup> Con nota prot. n. 164366 del 04.05.2018, (acquisita al prot. Cdc n. 4871 di pari data), la Regione ha trasmesso, come richiesto dal Magistrato istruttore, un file excel contenente l’elenco dei capitoli, di entrata e di spesa, afferenti alla gestione della sanità, con indicazione della codifica in bilancio, del numero e della descrizione (oggetto), della competenza iniziale e finale, della cassa iniziale e finale, degli accertamenti e degli impegni, delle riscossioni e dei pagamenti (con distinzione tra competenza e residui), delle riscossioni e dei pagamenti totali, dei residui al 1.1.2017 ed al 31.12.2017, del totale dei residui relativi agli esercizi precedenti e di quelli, invece, di competenza, degli incrementi e delle riduzioni derivanti dalla gestione dell’esercizio. Nel file è stato inserito, su espressa richiesta, anche un flag per la perimetrazione, con indicazione distinta della finalizzazione delle risorse secondo la classificazione di cui all’art. 20, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011.

**Tabella 1 - Spesa perimetro sanità suddivisa per missioni (in euro)**

CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	COMPETENZA INIZIALE	COMPETENZA FINALE	CASSA INIZIALE	CASSA FINALE	IMPEGNI	MANDATI COMPETENZA	MANDATI RESIDUI	RESIDUI INIZIALI	RESIDUI FINALI	RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	RESIDUI DA ULTIMO ESERCIZIO
01	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	-	1.918.143,89	235.600,00	1.919.065,14	97.654,75	83.716,75	921,25	921,25	13.938,00	-	13.938,00
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	7.130.000,00	50.002.204,50	7.627.500,00	52.047.156,11	50.002.204,50	7.610.000,00	1.547.506,40	2.044.951,61	42.889.649,71	497.445,21	42.392.204,50
13	TUTELA DELLA SALUTE	9.008.614.447,86	9.372.415.989,45	11.315.838.847,86	11.271.880.980,35	9.349.957.793,71	8.974.794.587,06	992.727.332,93	1.899.464.990,90	1.274.567.064,57	899.403.857,92	375.163.206,65
16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	-	35.732,65	-	35.732,65	-	-	-	-	-	-	-
99	SERVIZI PER CONTO TERZI	2.355.000.000,00	2.355.325.000,00	6.570.376.969,29	6.556.992.243,72	2.095.796.189,57	589.584.327,02	2.452.346.522,26	4.307.872.966,87	3.361.738.307,16	1.855.526.444,61	1.506.211.862,55
<b>TOTALI</b>		<b>11.370.744.447,86</b>	<b>11.779.697.070,49</b>	<b>17.894.078.917,15</b>	<b>17.882.875.177,97</b>	<b>11.495.853.842,53</b>	<b>9.572.072.630,83</b>	<b>3.446.622.282,84</b>	<b>6.209.383.830,63</b>	<b>4.679.208.959,44</b>	<b>2.755.427.747,74</b>	<b>1.923.781.211,70</b>

Fonte: rielaborazione dati forniti dalla Regione del Veneto

**Tabella 2 - Spesa perimetro sanità suddivisa per missioni e programmi (in euro)**

CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	CODICE PROGRAMMA	DESCRIZIONE PROGRAMMA	COMPETENZA INIZIALE	COMPETENZA FINALE	CASSA INIZIALE	CASSA FINALE	IMPEGNI	MANDATI COMPETENZA	MANDATI RESIDUI	RESIDUI INIZIALI	RESIDUI FINALI	RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	RESIDUI DA ULTIMO ESERCIZIO
01	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	0104	GESTIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E SERVIZI FISCALI	-	1.918.143,89	235.600,00	1.919.065,14	97.654,75	83.716,75	921,25	921,25	13.938,00	-	13.938,00
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	1201	INTERVENTI PER L'INFANZIA E I MINORI E PER ASILI NIDO	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	100.000,00	-	-	-	-	-
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	1202	INTERVENTI PER LA DISABILITÀ	2.500.000,00	2.500.000,00	2.550.000,00	2.550.000,00	2.500.000,00	2.500.000,00	-	50.000,00	50.000,00	50.000,00	-
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	1203	INTERVENTI PER GLI ANZIANI	1.700.000,00	36.339.960,00	2.147.500,00	38.334.911,61	36.339.960,00	1.700.000,00	1.547.506,40	1.994.951,61	35.087.405,21	447.445,21	34.639.960,00
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	1204	INTERVENTI PER SOGGETTI A RISCHIO DI ESCLUSIONE SOCIALE	1.230.000,00	1.758.362,97	1.230.000,00	1.758.362,97	1.758.362,97	1.710.000,00	-	-	48.362,97	-	48.362,97
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	1207	PROGRAMMAZIONE E GOVERNO DELLA RETE DEI SERVIZI SOCIOSANITARI E SOCIALI	1.600.000,00	9.303.881,53	1.600.000,00	9.303.881,53	9.303.881,53	1.600.000,00	-	-	7.703.881,53	-	7.703.881,53

CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	CODICE PROGRAMMA	DESCRIZIONE PROGRAMMA	COMPETENZA INIZIALE	COMPETENZA FINALE	CASSA INIZIALE	CASSA FINALE	IMPEGNI	MANDATI COMPETENZA	MANDATI RESIDUI	RESIDUI INIZIALI	RESIDUI FINALI	RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	RESIDUI DA ULTIMO ESERCIZIO
13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA	8.914.773.173,05	9.313.698.008,18	10.531.411.473,05	10.566.538.935,77	9.306.899.759,14	8.970.450.180,03	932.439.373,73	1.252.840.927,59	651.059.766,48	314.610.187,37	336.449.579,11
13	TUTELA DELLA SALUTE	1302	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO AGGIUNTIVO CORRENTE PER LIVELLI DI ASSISTENZA SUPERIORI AI LEA	50.000,00	258.664,85	75.000,00	258.664,85	205.935,35	-	-	-	205.935,35	-	205.935,35
13	TUTELA DELLA SALUTE	1303	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO AGGIUNTIVO CORRENTE PER LA COPERTURA DELLO SQUILIBRIO DI BILANCIO CORRENTE	-	-	93.195.700,00	76.773.123,10	-	-	13.758.620,89	76.773.123,10	63.014.502,21	63.014.502,21	-
13	TUTELA DELLA SALUTE	1305	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - INVESTIMENTI SANITARI	82.211.846,81	19.847.029,84	351.377.446,81	228.596.052,38	15.920.265,85	3.037.875,16	34.814.112,14	208.749.022,54	185.584.951,18	172.702.560,49	12.882.390,69
13	TUTELA DELLA SALUTE	1306	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - RESTITUZIONE MAGGIORI GETTITI SSN	-	-	303.857.300,00	327.227.387,86	-	-	-	327.227.387,86	327.227.387,86	327.227.387,86	-
13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA	11.579.428,00	38.612.286,58	35.921.928,00	72.486.816,39	26.931.833,37	1.306.531,87	11.715.226,17	33.874.529,81	47.474.521,49	21.849.219,99	25.625.301,50
16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	1601	SVILUPPO DEL SETTORE AGRICOLO E DEL SISTEMA AGROALIMENTARE	-	35.732,65	-	35.732,65	-	-	-	-	-	-	-
99	SERVIZI PER CONTO TERZI	9901	SERVIZI PER CONTO TERZI - PARTITE DI GIRO	5.000.000,00	5.325.000,00	5.952.700,00	7.827.254,89	2.214.050,22	1.737.833,96	2.479.988,89	2.502.254,89	498.482,26	22.266,00	476.216,26
99	SERVIZI PER CONTO TERZI	9902	ANTICIPAZIONI PER IL FINANZIAMENTO DEL SISTEMA SANITARIO NAZIONALE	2.350.000.000,00	2.350.000.000,00	6.564.424.269,29	6.549.164.988,83	2.093.582.139,35	587.846.493,06	2.449.866.533,37	4.305.370.711,98	3.361.239.824,90	1.855.504.178,61	1.505.735.646,29
			<b>TOTALI</b>	<b>11.370.744.447,86</b>	<b>11.779.697.070,49</b>	<b>17.894.078.917,15</b>	<b>17.882.875.177,97</b>	<b>11.495.853.842,53</b>	<b>9.572.072.630,83</b>	<b>3.446.622.282,84</b>	<b>6.209.383.830,63</b>	<b>4.679.208.959,44</b>	<b>2.755.427.747,74</b>	<b>1.923.781.211,70</b>

Fonte: rielaborazione dati forniti dalla Regione del Veneto

In particolare, la Missione 13 - Programma 01 (*“Servizio sanitario regionale - Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”*), che dovrebbe contenere esclusivamente capitoli compresi nel perimetro sanitario, include anche capitoli estranei a tale perimetro. Dal confronto degli importi complessivi di detta Missione, riportati nel suddetto prospetto, con gli importi complessivi, sempre della stessa Missione, ricavabili dallo schema del rendiconto generale della Regione, emerge che i seguenti capitoli di spesa risultano estranei al perimetro:

- nn. 102842-102913-102984-103055-103126-103191/U. Trattasi di capitoli relativi alla spesa del personale regionale (retribuzioni lorde lavoro dipendente, indennità di missione e rimborso spese di viaggio al personale dipendente, I.r.a.p. pagata dalla Regione in qualità di soggetto passivo sui redditi da lavoro dipendente, trattamento economico accessorio del personale, straordinario per il personale, rimborsi spese per il personale comandato);

Perplessità desta l’allocazione del capitolo di spesa n. 103305/U (*“Azioni regionali a tutela del patrimonio bovino regionale - trasferimenti correnti (art. 89, l.r. 30/12/2016, n.30)”*), oggetto di uno specifico quesito posto nel corso dell’audizione del 25 maggio 2017. In merito a tale capitolo, la Regione ha prodotto dei chiarimenti, deducendo che: *“L’allocazione nel bilancio di previsione del capitolo di spesa 103305/U, è stabilita dalla norma regionale. Più specificamente, la legge regionale 30 dicembre 2016, n. 30 “Collegato alla legge di stabilità regionale 2017” ha introdotto specifiche disposizioni in materia di tutela del patrimonio bovino regionale, stabilendo all’art. 89 che alla copertura degli oneri derivanti dall’applicazione delle suddette disposizioni, si fa fronte con uno stanziamento di euro 50.000,00 per l’esercizio 2017 a carico delle risorse allocate nella Missione 13 “Tutela della salute”, Programma 01 “Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2017-2019. Conseguentemente, è stato istituito, nell’esercizio 2017, il capitolo di spesa 103305 “Azioni regionali a tutela del patrimonio bovino regionale - trasferimenti correnti (art. 89, l.r. 30/12/2016, n.30)” che non ha un capitolo di entrata correlato e non rientra nel perimetro sanitario in quanto finanziato con risorse regionali”*<sup>218</sup>.

In proposito, si rileva che l’art. 89 della L.R. n. 30/2016, richiamato dalla Regione a sostegno della allocazione del capitolo di spesa summenzionato nella Missione/programma dedicata ai LEA e della inclusione dello stesso nel perimetro sanitario, è stato oggetto di esame

<sup>218</sup> Con nota inviata a mezzo mail del 31.05.2018, acquisita al prot. Cdc n. 5643 del 01.06.2018. La questione è stata trattata al punto 13 del verbale della citata audizione del 25 maggio, in atti.

nell'ambito del referto sulle leggi di spesa regionali adottate nel 2016, all'esito della quale la stessa, al pari di altre norme introdotte in via di emendamento consiliare, è risultata priva di riscontro in merito alla "fattibilità finanziaria" degli interventi ivi previsti. L'articolo, recante "Disposizioni in materia di tutela del patrimonio bovino regionale", sia per l'oggetto che per la collocazione nel Capo XIII del Collegato alla legge di stabilità per il 2017, contenente "Disposizioni in materia di agricoltura", appare estraneo all'ambito dei LEA.

Per quanto riguarda le economie di competenza, il confronto delle stesse sul versante delle entrate e su quello delle spese non ha rivelato incongruenze.

Più significativo è risultato il confronto tra stanziamenti finali, di entrata e di spesa, e tra accertamenti ed impegni complessivi, in ordine al quale sono stati posti specifici quesiti nel corso della menzionata audizione del 25 maggio, in quanto sono emersi scostamenti tra le entrate e le spese complessive del perimetro sanitario ed, in particolare, tra gli stanziamenti di competenza finale dei capitoli di entrata (euro 11.825.133.389,65) e gli stanziamenti di competenza finale dei capitoli di spesa (euro 11.779.697.070,49) e tra gli accertamenti (euro 11.488.630.778,99) e gli impegni (euro 11.495.853.842,53) in sede di consuntivo. Essi hanno determinato una maggior somma stanziata in entrata rispetto alla spesa (pari ad euro 45.436.319,16) ed una minor somma complessivamente accertata rispetto a quella impegnata (pari ad euro 7.223.063,54).

La differenza, una volta circoscritta la valutazione alle entrate e spese di cui alle lett. a) e b)<sup>219</sup> di cui al 1° comma, dell'art. 20, del D.Lgs. n. 118/2011, è risultata essere la seguente:

Stanziamento di competenza finale <b>entrata</b> euro	9.387.821.542,84
Stanziamento di competenza finale <b>spesa</b> euro	9.404.513.904,13
<b>Differenza euro</b>	<b>-16.692.361,29</b>
<b>Accertamenti</b> euro	9.381.372.181,59
<b>Impegni</b> euro	9.384.340.758,11
<b>Differenza euro</b>	<b>-2.968.576,52</b>

---

<sup>219</sup> Le entrate di cui alla lett. a) sono quelle da finanziamento sanitario ordinario corrente derivante dalle fonti definite nell'atto di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard, mentre quelle di cui alla lett. b) derivano dal finanziamento sanitario aggiuntivo corrente; le spese di cui alla lett. a) sono quelle sanitarie correnti per il finanziamento dei LEA, mentre le spese di cui alla lett. b) sono quelle sanitarie aggiuntive per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA.

Una differenza tra entrate e spese (con riferimento agli stanziamenti finali di competenza e agli accertamenti/impegni), è stata riscontrata anche considerando - nell'ambito delle lett. a) e b) di cui sopra - soltanto i capitoli dei LEA (al netto di quelli relativi alla mobilità attiva e passiva e al payback):

Stanziamento di competenza finale <b>entrata</b> euro	€	8.976.368.318,75
Stanziamento di competenza finale <b>spesa</b> euro	€	9.124.907.080,59
<b>Differenza</b>	€	<b>-148.538.761,84</b>
<b>Accertamenti</b>	€	8.964.246.907,38
<b>Impegni</b>	€	9.104.783.934,57
<b>Differenza</b>	€	<b>-140.537.027,19</b>

Ancora, sono emersi scostamenti con riguardo alle entrate (lett. A) ed alle spese (lett. B) di cui all'art. 20, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011, relativamente alla lett. d)<sup>220</sup>:

Stanziamento di competenza finale <b>entrata</b>	€	82.211.846,81
Stanziamento di competenza finale <b>spesa</b>	€	20.080.436,86
<b>Differenza</b>	€	<b>62.131.409,95</b>
<b>Accertamenti</b>	€	11.687.407,83
<b>Impegni</b>	€	15.941.894,85
<b>Differenza</b>	€	<b>-4.254.487,02</b>

<sup>220</sup> Le entrate di cui alla lett. d) sono quelle da finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/1988 (Finanziaria 1988, recante disposizioni sul programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico); le spese di cui alla lett. d) sono quelle per interventi in ambito sanitario, con separata evidenza di quelli previsti appunto dall'art. 20 della L. n. 67/1988, cit.

Considerando la fonte di finanziamento dei capitoli perimetrati, è risultato quanto segue:

**Entrate dallo Stato**

Stanziamiento di competenza finale <b>entrata</b>	€	421.399.334,99
Stanziamiento di competenza finale <b>spesa</b>	€	344.444.705,59
<b>Differenza</b>	€	<b>76.954.629,40</b>

<b>Accertamenti</b>	€	426.590.577,84
<b>Impegni</b>	€	326.333.585,13
<b>Differenza</b>	€	<b>100.256.992,71</b>

**Risorse proprie**

Stanziamiento di competenza finale <b>entrata</b>	€	9.000.940.468,70
Stanziamiento di competenza finale <b>spesa</b>	€	9.029.627.865,07
<b>Differenza</b>	€	<b>-28.687.397,07</b>

<b>Accertamenti</b>	€	8.912.405.727,02
<b>Impegni</b>	€	9.025.527.786,64
<b>Differenza</b>	€	<b>-113.122.059,62</b>

Su tali scostamenti, la Regione, sentita in sede di audizione, attraverso i suoi rappresentanti appositamente convocati<sup>221</sup>, ha dedotto che, *“a differenza di quanto accade per la gestione annuale di bilancio, non esiste un obbligo di pareggio all’interno del perimetro sanitario”*, sicché *“vengono computati capitoli che finanziano la spesa sanitaria ma che non sono inseriti nel perimetro e viene anche utilizzato l’avanzo di amministrazione accertato”*, intendendosi per tale *“quello che risulta dalla gestione dei capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario che poi confluirà nei calcoli del risultato di amministrazione effettuato a rendiconto a livello del bilancio regionale”*; la stessa, inoltre, ha riferito che possono essere disposte delle variazioni al bilancio a fine esercizio (com’è avvenuto nel 2017), le quali si concretizzano nello *“spostamento”* di quote dal perimetro sanità a capitoli fuori perimetro.

<sup>221</sup> Direttore dell’Unità Organizzativa Procedure contabili, Bilancio consolidato, tavolo adempimenti, dott. Maurizio Santone, e Commissario dell’Azienda Zero (ex Dirigente dell’Area Sanità e Sociale della Regione, dott. Mauro Bonin.

Sul punto specifico delle differenze riscontrate con riferimento ai capitoli dei LEA, sempre nel corso dell'audizione suddetta, la Regione si è limitata ad affermare che *“lo scostamento può essere ricondotto alle poste che compongono la classificazione in entrata e spese dell'art. 20 del D.lgs. 118/2011 nonché alle ragioni indicate al punto precedente”*<sup>222</sup>.

Successivamente, con apposita nota<sup>223</sup>, la Regione ha aggiunto ulteriori considerazioni, producendo una tabella (denominata allegato 1.1), con distinzione tra competenza iniziale e finale, dichiarando che, *“a livello di competenza iniziale lo scostamento complessivo di euro 210.000 è generato: - dall'importo di euro 260.000,00 stanziato nella competenza iniziale e finale sul capitolo di entrata n. 7518 “proventi da imprese derivanti da ispezioni e controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) N. 882/2004 (D.LGS. 19/11/2008, N. 194)” ma non stanziato sul correlato capitolo di spesa n. 60014 “Spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari - utilizzo dei proventi derivanti da ispezioni e controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) N. 882/2004”; - dall'importo di euro 50.000 stanziato sul capitolo di spesa n. 101803 “spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari - azioni regionali relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche”, il quale non è correlato ad un apposito capitolo di entrata perimetrato sanità in quanto finanziato a carico delle risorse proprie del bilancio regionale”. A livello di competenza finale, lo scostamento di euro 45.436.319 “include anche gli importi relativi alle reiscrizioni effettuate nell'esercizio 2017 in conto avanzo e da questo finanziate”; esso, dunque, ammonterebbe ad euro 67.210.0000 quale risultato generato “dall'importo di euro 210.000 già considerato sopra” e dall'importo di euro 67.000.000 “riconducibile ad una variazione negativa effettuata con DGR n. 1599/2017, sul capitolo di spesa del perimetro sanitario n. 60077 <interventi di edilizia socio sanitaria (art. 20, L. 11/03/1988, n. 67 - L. 27/12/1997, N. 450 - art. 1, C. 310, 311, 312, L. 23/12/2005, N. 266 - Accordo 02/10/2007)” e corrispondente variazione positiva a valere sul capitolo di spesa non perimetrato sanità n. 103509 “fondo riequilibrio - interventi di edilizia socio sanitaria (art. 20, L. 11/03/1988, N. 67 - L. 27/12/1997, N. 450 - art. 1, C. 310311, 312, L. 23/12/2005, N. 266 - accordo 02/10/2007 - art. 1, C. 468-BIS, L. 11/12/2016, N. 232)”*.

Con riguardo alle entrate accertate ed alle spese impegnate nell'ambito del perimetro sanitario, nella nota dianzi richiamata, lo scostamento viene imputato *“alla dinamica della gestione finanziaria”* e si afferma che *“fatto salvo l'accertamento e l'impegno dell'intero importo corrispondente al finanziamento del fondo sanitario corrente sui relativi capitoli di entrata e spesa, in*

<sup>222</sup> Così nel verbale dell'audizione, in atti.

<sup>223</sup> Nota dell'Area Sanità e Sociale della Regione prot. n. 210273 del 4.6.2018, acquisita al prot. C.dC. n. 5688 di pari data.

*base a quanto previsto dall'art. 20 comma 2, del D.lgs. 118/2011 (...) e fatto salvo l'accertamento e l'impegno correlato delle quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate, con particolare riferimento a quelle del fondo sanitario (...) la gestione finanziaria delle entrate e delle spese del perimetro sanitario, non necessariamente si traduce in accertamenti e impegni correlati di pari importo. In tale caso, le risorse non impegnate confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato, per essere oggetto di reiscrizione ed impegno negli esercizi successivi".*

Infine, per quanto concerne lo scostamento rilevato considerando la fonte di finanziamento dei capitoli perimetrati, la Regione, in occasione dell'audizione del 25 maggio, si è riservata di fornire risposta dettagliata in separata nota, nella quale si è limitata a richiamare quanto in precedenza evidenziato a proposito dell'impiego, nell'esercizio 2017, di somme non utilizzate in precedenza e, dunque, reiscritte in conto avanzo<sup>224</sup>.

Le risposte fornite, tuttavia, non consentono di superare le perplessità in merito.

Quanto alla affermazione che la gestione delle entrate e delle spese del perimetro sanitario "non necessariamente si traduce in accertamenti ed impegni correlati di pari importo" e che, quando esse non corrispondono "le risorse non impegnate confluiscono nell'avanzo di amministrazione vincolato per essere oggetto di reiscrizione ed impegno negli esercizi successivi", si osserva che la Regione, allo scopo di rendere possibile l'accertamento della corrispondenza delle quote accantonate/vincolate ed, in definitiva, l'accertamento dell'effettivo utilizzo delle risorse che affluiscono nei capitoli del perimetro sanitario all'interno del perimetro medesimo, avrebbe dovuto produrre un dettaglio delle somme reiscritte, con indicazione dei relativi capitoli.

Sulla base delle informazioni emergenti dalla tabella, lo scostamento degli stanziamenti finali (al netto delle reiscrizioni da avanzo) risulta pari ad euro 67.210.000,00.

Confrontando i dati della tabella con quelli emergenti dall'istruttoria, rimandando, per quanto concerne l'importo di euro 67.210.000,00 al successivo paragrafo dedicato alle variazioni al bilancio in ambito sanità (paragrafo 3.7), si rileva che:

- per quanto concerne l'importo di euro 260.000,00 (maggior stanziamento di entrata) indicato nella nota, la Regione ha dichiarato che è stato costituito lo stanziamento in entrata sul capitolo di entrata n. 007518/E ("Proventi da imprese derivanti da ispezioni e controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (CE) N. 882/2004 (D.LGS. 19/11/2008, N.194)", ma non anche lo stanziamento sul correlato capitolo di spesa n.

<sup>224</sup> Nota del 5.6.2018 dell'Area Sanità e Sociale dianzi citata.

- 060014/U (*“Spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari - utilizzo dei proventi derivanti da ispezioni e controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento (ce) n. 882/2004 (D.Lgs. 19/11/2008, n.194 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)”*), senza fornire alcuna spiegazione in merito. Il capitolo di entrata presenta stanziamento iniziale e finale di euro 260.000,00 e accertamenti per euro 328.097,98, interamente riscossi nell’esercizio 2017, mentre il capitolo di spesa presenta solo stanziamento di cassa iniziale (euro 117.500,00) e finale (euro 84.495,00), a fronte di residui interamente pagati per euro 84.495,00;
- l’importo di euro 50.000,00 (maggior stanziamento di spesa rispetto all’entrata), indicato nella nota, si riferisce al capitolo n. 101803/U (*“Spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari - azioni regionali relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche”*), che risulta finanziato da risorse regionali, con stanziamento finale di competenza e di cassa pari ad euro 50.000,00; capitolo che risulta privo di residui nonché di impegni e mandati<sup>225</sup>.

La tabella prodotta dalla Regione in allegato alla nota<sup>226</sup>, non è stata di ausilio nella verifica delle ragioni addotte a spiegare gli scostamenti, mancando, nella stessa, la correlazione degli importi corrispondenti a ciascuna tipologia di entrata e di spesa dei capitoli collegati (di entrata e di spesa appunto). L’unica informazione in più – rispetto a quelle già ricavabili dai documenti e dai dati contabili prodotti prima dell’audizione del 25 maggio, risultati, comunque, insufficienti a ricostruire le cause delle differenze rilevate e sopra esposte – fornita dalla Regione, è quella relativa all’avanzo di amministrazione, seppur priva della indicazione dei capitoli finanziati (con tale avanzo), necessaria ai fini delle conseguenti verifiche<sup>227</sup>.

Trattandosi di somme con vincolo di destinazione (e ciò, in particolar modo per il LEA), in ogni caso, è necessario che si verifichi la corrispondenza tra entrate e spese. L’eventuale “spostamento di quote del perimetro sanitario” su capitoli ad esso estranei, infatti, non è conforme al disposto dell’art. 20, 1° comma, cit., laddove impone che le regioni “garantiscono” l’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite, in termini sostanziali e

<sup>225</sup> Tale capitolo è stato già esaminato in precedenza, con riferimento alla classificazione della spesa ai sensi della lett. b), comma 1, punto B), dell’art. 20 del D.Lgs. 118/2011.).

<sup>226</sup> Tabella 1.1., contenente la distinzione delle entrate e delle spese per le tipologie (Finanziamento indistinto, compresa mobilità attiva e passiva, finanziamento vincolato statale, entrate proprie e di altri soggetti, Payback, finanziamento aggiuntivo corrente per livelli superiori ai LEA, investimenti per l’edilizia sanitaria, altri investimenti e partite di giro).

<sup>227</sup> Colonne g e h della tabella summenzionata.

non soltanto di rappresentazione in bilancio, al fine di rendere in qualsiasi momento ricostruibile l'intero quadro del fabbisogno sanitario, nel confronto tra scritture contabili regionali ed atti statali di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in rapporto alle correlate fonti di finanziamento<sup>228</sup>.

**3.1.c.** Pur in assenza di un documento di bilancio (e di rendiconto) contenente la classificazione prevista dall'art. 20, 1° comma, secondo capoverso, del D.Lgs. n. 118/2011, sono state compiute verifiche sulla allocazione delle entrate e delle spese nei capitoli pertinenti, condotte sulla base della descrizione dei capitoli riportati nel file di excel fornito dalla Regione, su apposita richiesta del Magistrato istruttore. L'esame ha riguardato, in particolare, i 183 capitoli<sup>229</sup> ricondotti alle lett. a) e b), punto B) Spesa, (*"spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back"*).

Con riguardo alle spese classificate nella lett. a), è emerso che:

- soltanto 24 capitoli riportano, nella descrizione, lo specifico riferimento all'*"art. 20, c. 1 p.to B, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118"*. Tra questi, 13 capitoli riportano nella descrizione la dicitura *"spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA"*, 7 si riferiscono alla *"spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari"*, e 2 si riferiscono a spesa in conto capitale<sup>230</sup>. Risulta presente il capitolo afferente alla mobilità passiva<sup>231</sup> e quello relativo alla quota premiale<sup>232</sup>. Per il dettaglio, si riporta, di seguito, la tabella n. 3, elaborata sulla base dei dati contabili forniti dalla Regione.

<sup>228</sup> In merito, si rinvia alla parte contenente le risultanze dell'esame delle variazioni al bilancio incidenti sui capitoli perimetrati e, in particolare, su quelli afferenti ai LEA.

<sup>229</sup> Tale file, come si è già precisato, è stato trasmesso dalla Regione nel corso dell'istruttoria con nota prot. n. 164366 del 04.05.2018 (acquisita al prot. Cdc n. 4871 di pari data).

<sup>230</sup> Capitoli nn. 101425/U - 102319/U, per i quali si rinvia al punto successivo, dedicato ai capitoli classificati nella lett. b), punto B), del 1° comma dell'art. 20 cit.

<sup>231</sup> Capitolo n. 102325/U.

<sup>232</sup> Capitolo n. 103603/U.

Tabella 3 - Spesa perimetro sanità - Capitoli con esplicita indicazione nella descrizione dell'art. 20, c. 1 p.to B, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n. 118 (in euro)

PERIMETRO SANITÀ	Art. 20 D.Lgs. 118/2011, c.1, punto B	Art. 20 D.Lgs. 118/2011, c.1, punto B	PARTE	CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	CODICE TITOLO	DESCRIZIONE TITOLO	CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	CODICE PROGRAMMA	DESCRIZIONE PROGRAMMA
SI	Lett. a)		U	060002	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - SPESE PER L'ISTITUZIONE E IL FUNZIONAMENTO DELL'AGENZIA REGIONALE SOCIO SANITARIA (L.R. 14/09/1994, N.55 - L.R. 29/11/2001, N.32 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	060014	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI - UTILIZZO DEI PROVENTI DERIVANTI DA ISPEZIONI E CONTROLLI SANITARI UFFICIALI IN ATTUAZIONE DEL REGOLAMENTO (CE) N. 882/2004 (D.LGS. 19/11/2008, N.194 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	060016	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI - UTILIZZO DEI PROVENTI DERIVANTI DA PRESTAZIONI RESE A RICHIESTA E AD UTILITÀ DEI SOGGETTI INTERESSATI IN MATERIA DI PRODUZIONE ALIMENTI PER IL MONITORAGGIO IGIENICO-SANITARIO DELLE PRODUZIONI ALIMENTARI (D.P.C.M. 26/05/2000 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	060033	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - FINANZIAMENTO DELL'AGENZIA REGIONALE PER LA PREVENZIONE E PROTEZIONE AMBIENTALE (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 27, C. 1, LETT. A, L.R. 18/10/1996, N.32 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	060107	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - RAPPORTI CON L'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ, PROGRAMMI COMUNITÀ EUROPEA E COOPERAZIONE SANITARIA INTERNAZIONALE - TRASFERIMENTI CORRENTI (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 24, L.R. 09/02/2001, N.5 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	060920	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI - SVILUPPO E MIGLIORAMENTO DELL' ATTIVITÀ DEGLI SPISAL (ART. 8, C. 1, L.R. 16/08/2007, N.23 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	100194	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - ATTIVITÀ FORMATIVE RELATIVE ALLA FIGURA DELL'OPERATORE SOCIO-SANITARIO (L.R. 16/08/2001, N.20 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	100277	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - CONTRIBUTI PER FAVORIRE LA SPECIALIZZAZIONE DI LAUREATI NON MEDICI PER L'ACCESSO AD UN PROFILO PROFESSIONALE DEL RUOLO SANITARIO (L.R. 09/08/2002, N.16 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA

PERIMETRO SANITÀ	Art. 20 D.Lgs. 118/2011, c.1, punto B	Art. 20 D.Lgs. 118/2011, c.1, punto B	PARTE	CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	CODICE TITOLO	DESCRIZIONE TITOLO	CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	CODICE PROGRAMMA	DESCRIZIONE PROGRAMMA
SI	Lett. a)		U	100415	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - CONCORSO REGIONALE ALLA SPESA PER L'ASSISTENZA RESIDENZIALE E SEMIRESIDENZIALE A SOGGETTI DIPENDENTI DA SOSTANZE D'ABUSO (L. 23/12/1978, N.833 - L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	100610	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - AZIONI REGIONALI PER LA SORVEGLIANZA SUI LAVORATORI ESPOSTI ED EX ESPOSTI ALL'AMIANTO (ART. 21, L.R. 25/02/2005, N.9 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	100985	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - PARTECIPAZIONE ALL'ACCADEMIA INTERNAZIONALE PER LA FORMAZIONE DEI PROFESSIONISTI DELLA SALUTE GEIE - EWIV (L.R. 12/07/2007, N.14 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	101105	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI - PIANI DI PREVENZIONE, SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO E SANITA' PUBBLICA (ART. 8, C. 1 BIS, L.R. 16/08/2007, N.23 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	101176	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - FONDO REGIONALE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA - TRASFERIMENTI CORRENTI (L.R. 18/12/2009, N.30 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	101425	SPESA SANITARIA DI INVESTIMENTO PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - SPESE VARIE GESTIONE FSR PER CONTO ULSS E PER AZIONI DI COMPETENZA E DI COORDINAMENTO DELLA REGIONE DEL VENETO - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (L. 23/12/1978, N.833 - L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.2.00.00.00.000	SPESE IN CONTO CAPITALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	101702	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA, IVI COMPRESA LA MOBILITA' PASSIVA PROGRAMMATA PER L'ESERCIZIO (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	101753	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	101818	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI - UTILIZZO DEI PROVENTI DERIVANTI DA INFRAZIONI ALLE NORME IN MATERIA DI SICUREZZA E IGIENE DEL LAVORO - TRASFERIMENTI CORRENTI (ART. 8, C. 1, L.R. 16/08/2007, N.23 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	102105	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - INTERVENTI IN AMBITO TERRITORIALE (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA

PERIMETRO SANITÀ	Art. 20 D.Lgs. 118/2011, c.1, punto B	Art. 20 D.Lgs. 118/2011, c.1, punto B	PARTE	CAPITOLO	DESCRIZIONE CAPITOLO	CODICE TITOLO	DESCRIZIONE TITOLO	CODICE MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	CODICE PROGRAMMA	DESCRIZIONE PROGRAMMA
SI	Lett. a)		U	102319	SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI - UTILIZZO DEI PROVENTI DERIVANTI DA INFRAZIONI ALLE NORME IN MATERIA DI SICUREZZA E IGIENE DEL LAVORO - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI (ART. 8, C. 1, L.R. 16/08/2007, N.23 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.2.00.00.00.000	SPESE IN CONTO CAPITALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	102321	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - GESTIONE SANITARIA ACCENTRATA PRESSO LA REGIONE - RAPPORTI CON L'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITA', PROGRAMMI COMUNITA' EUROPEA E COOPERAZIONE SANITARIA INTERNAZIONALE - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (L.R. 14/09/1994, N.55 - ART. 24, L.R. 09/02/2001, N.5 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	102322	SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - FONDO REGIONALE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA - ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (L.R. 14/09/1994, N.55 - L.R. 18/12/2009, N.30 - ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)	Mobilità passiva	U	102325	MOBILITA' PASSIVA DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE (ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA
SI	Lett. a)		U	103293	TRASFERIMENTI AGLI ENTI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE DEGLI INTROITI DERIVANTI DAL FINANZIAMENTO DEL MINISTERO DELLA SALUTE PER IL PROGETTO INFORMAHTA - TRASFERIMENTI CORRENTI (ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1307	ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
SI	Lett. a)		U	103603	TRASFERIMENTI AD AZIENDE ED ENTI DEL SSR PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA - QUOTA PREMIALE - TRASFERIMENTI CORRENTI (ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	U.1.00.00.00.000	SPESE CORRENTI	13	TUTELA DELLA SALUTE	1301	SERVIZIO SANITARIO REGIONALE - FINANZIAMENTO ORDINARIO CORRENTE PER LA GARANZIA DEI LEA

LEGENDA:

SPESA SANITARIA CORRENTE PER IL FINANZIAMENTO DEI LEA
SPESA SANITARIA AGGIUNTIVA PER PROGETTUALITÀ E INTERVENTI REGIONALI VARI
SPESA IN CONTO C/CAPITALE
MISSIONE/PROGRAMMA 13.07 - ULTERIORI SPESE IN MATERIA SANITARIA
CAPITOLO DI NUOVA ISTITUZIONE

Fonte: rielaborazione dati forniti dalla Regione del Veneto

- 8 capitoli afferiscono a titoli della spesa in conto capitale, alcuni dei quali associati ai capitoli di entrata nn. 000621 (Irap), 0000622 (add.le regionale Irpef), 000626 (compartecipazione IVA) e 100771 (mobilità attiva). Altri capitoli, invece, risultano associati a capitoli di entrata con oggetto specifico, rientranti nel perimetro sanitario, come di seguito si espone:

- capitolo n. 101425/U (*“Spesa sanitaria di investimento per il finanziamento dei LEA - Gestione sanitaria accentrata presso la regione - Spese varie gestione Fsr per conto Ulss e per azioni di competenza e di coordinamento della Regione del Veneto - contributi agli investimenti (l. 23/12/1978, n.833 - l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)”*), di spesa in conto capitale a finanziamento regionale (correlato ai capitoli di entrata nn. 000621-000622-000626-100771, senza dettaglio importi), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 01 (*“Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”*);
- capitolo n. 101951/U (*“Contributi per il miglioramento dell'attività dei servizi di igiene e sanità pubblica, dei servizi di igiene degli alimenti e della nutrizione e dei servizi veterinari (art. 8, c. 2, 3, l.r. 16/08/2007, n.23)”*), di spesa in conto capitale, finanziato da altre Amministrazioni Pubbliche (correlato al capitolo di entrata n. 100405/E *“Trasferimenti dalle amministrazioni comunali delle sanzioni amministrative in materia di igiene e sanità pubblica, igiene alimentare e sanità animale (art. 8, c. 2, 3, l.r. 16/08/2007, n.23)”*), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 07 (*“Ulteriori spese in materia sanitaria”*);
- capitolo n. 102117/U (*“Contributo straordinario per l'avvio dei lavori per la realizzazione del “Nuovo polo della salute di Padova” (art. 24, l.r. 02/04/2014, n.11)”* di spesa in conto capitale a finanziamento regionale, rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 01 (*“Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”*)<sup>233</sup>. Desta perplessità che il capitolo di spesa destinata alla realizzazione del nuovo Polo della Salute di Padova (vedi scheda Nu.S.I.Co.), venga classificato dalla Regione nella lett. a) (*“Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA”*), di cui all’art. 20, comma 1, lett. B) del D.Lgs. n. 118/2011, relativa alla spesa

<sup>233</sup> In merito a tale capitolo, si rinvia alle considerazioni espresse su Azienda Zero.

corrente. La descrizione del capitolo e la causale del pagamento (*"Quota FSR marzo 2017"*), effettuato a valere sul capitolo medesimo<sup>234</sup>, sono evidentemente incongruenti. Al 1° gennaio 2017, i residui passivi iniziali del capitolo, afferenti ad impegni originariamente assunti in favore dell'Azienda Ospedaliera di Padova<sup>235</sup> e mai erogati alla stessa, ammontavano a 87 Mln di euro. Nel corso del 2017, oltre al pagamento anzi citato<sup>236</sup>, è stato effettuato anche un ulteriore pagamento<sup>237</sup>, a valere sull'impegno assunto nel 2016; entrambi in favore di altro soggetto (Azienda Zero).

- capitolo n. 102194/U (*"Spesa sanitaria di investimento per il finanziamento dei LEA - gestione sanitaria accentrata presso la regione - investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (l. 23/12/1978, n.833 - l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. d, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)"*), di spesa in conto capitale a finanziamento regionale (correlato ai capitoli di entrata nn. 000621-000622-000626, senza dettaglio importi), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 01 (*"Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA"*). Il capitolo, anche se classificato nella lett. a), riporta esplicitamente nella descrizione il riferimento alla lett. d) del punto B) dell'art. 20, relativa alle "spese per investimenti di ambito sanitario";
- capitolo n. 102319/U (*"Spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari - utilizzo dei proventi derivanti da infrazioni alle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro - contributi agli investimenti (art. 8, c. 1, l.r. 16/08/2007, n.23 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)"*) di spesa in conto capitale a finanziamento regionale (correlato al capitolo di entrata n. 007944/E *"Proventi derivanti da infrazioni alle norme in materia di sicurezza e igiene del lavoro (art. 21, c. 2, D.Lgs. 19/12/1994, n.758 - art. 14, c. 8, D.Lgs. 09/04/2008, n.81)"* - entrate proprie a libera destinazione), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 07 (*"Ulteriori spese in materia sanitaria"*);
- capitolo n. 102391/U (*"Contributo straordinario per la ristrutturazione del reparto di neonatologia della pediatria dell'Azienda Ospedaliera di Padova - contributi agli*

<sup>234</sup> Causale emergente dal mandato di pagamento n. 2017/5903, emesso sull'impegno n. 2017/6859, dell'importo di 50 Mln di euro, come si evince dal programma di contabilità regionale.

<sup>235</sup> Impegno n. 2014/4452 di 22 mln) nel 2014, impegno n. 2015/5308 di 15 mln nel 2015, impegno n. 2016/9900 di 50 mln di euro nel 2016.

<sup>236</sup> A valere sull'impegno n. 2017/5903 di 50 mln di euro, di cui sopra.

<sup>237</sup> Mandato n. 2017/3407 (per 50 mln di euro).

*investimenti (art. 28, l.r. 27/04/2015, n.6)*”, di spesa in conto capitale a finanziamento regionale (correlato ai capitoli di entrata nn. 000621-000622-000626, senza dettaglio importi), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 05 (*“Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari”*);

- capitoli n. 103286/U (*“Spesa sanitaria in conto capitale per il finanziamento dei LEA (l. 23/12/1978, n.833 - l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. d, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - l.r. 25/10/2016, n.19)”*), di spesa in conto capitale a finanziamento regionale, rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 01 (*“Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”*)<sup>238</sup>. Anche questo capitolo, sebbene classificato nella lett. a), riporta esplicitamente nella descrizione il riferimento alla lett. d), punto B), dell’art. 20, relativa alle *“spese per investimenti di ambito sanitario”*;
- capitolo n. 103313/U (*“Spesa sanitaria in conto capitale per il finanziamento dei LEA (l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - l.r. 25/10/2016, n.19)”* di spesa in conto capitale e a finanziamento regionale, rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 - Programma 01 (*“Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA”*)<sup>239</sup>.

Con riguardo alle spese classificate nella lett. b), ossia alla *“spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA”*, risultano soltanto due capitoli di spesa:

- capitolo n. 101803/U (*“Spesa sanitaria aggiuntiva per progettualità e interventi regionali vari - azioni regionali relative alla erogazione dei medicinali e dei preparati galenici magistrali a base di cannabinoidi per finalità terapeutiche (l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)”* di spesa corrente a finanziamento regionale (non associato a nessun capitolo di entrata), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 Programma 02 (*“Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA”*). Esso riporta esplicitamente nella descrizione la lett. a);

<sup>238</sup> Tale capitolo è stato oggetto di variazione, che verrà esaminata nella parte dedicata appunto alle variazioni.

<sup>239</sup> Si rinvia alla parte dedicata alle variazioni di bilancio.

- capitolo n. 103600/U (*“Azioni per la gestione del sistema ECM - trasferimenti correnti (accordo Stato-Regioni 19/04/2012, n.101)”*) di spesa corrente finanziato da Amministrazioni pubbliche (associato al capitolo di entrata n. 101154/E *“Rimborso di contributi da Agenas per la gestione del sistema ECM (Accordo Stato-Regioni 19/04/2012, n.101)* entrata a destinazione vincolata), rientrante nella perimetrazione ed allocato alla Missione 13 Programma 02 (*“Servizio sanitario regionale - finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA”*). Sia il capitolo di entrata che il capitolo di spesa risultano istituiti nel 2017, rispettivamente, con D.D.R. n. 191 del 15.12.2017 e D.D.R. n. 196 del 21.12.2017. Risulta uno stanziamento finale di competenza e di cassa pari ad euro 205.935,35, impegnato sempre nel 2017<sup>240</sup> in favore di Azienda Zero e liquidato nel 2018<sup>241</sup>.

In ragione dell'assenza di registrazioni contabili di cassa sui due capitoli appena esaminati, appare del tutto coerente anche l'assenza di movimentazioni sul conto corrente di tesoreria Unicredit destinato alla sanità, del quale è stato acquisito, in sede istruttoria, l'estratto conto. Restano, tuttavia, incomprensibili le motivazioni per le quali la Regione ha classificato nella lett. a) capitoli che chiaramente sono riconducibili alla lett. b) e viceversa.

In merito alla classificazione dei capitoli, successivamente alla audizione del 25 maggio 2018, la Regione ha dedotto che: *“Nel corso dell'esercizio 2017, pertanto, con appositi provvedimenti di variazione sono state effettuate modifiche al perimetro sanitario che trovano riscontro nelle registrazioni sull'applicativo regionale di contabilità. Nella documentazione allegata al DDL “Rendiconto Generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017” la ricognizione finale dei valori del Perimetro sanitario è esposta nell'apposito “Prospetto relativo alla gestione delle entrate e delle spese del perimetro sanitario di cui all'art. 20 c. 1 D.lgs. 118/2011 (art. 63 c. 4 D.lgs. 118/2011)”.* Tale prospetto, a differenza di quanto previsto per il Bilancio Finanziario gestionale dall'art. 39 comma 13 del D.lgs. 118/2011, non prevede la rappresentazione al livello di dettaglio del capitolo, rappresentazione che comunque è possibile ottenere sulla base delle informazioni desumibili dal sistema informativo contabile. Ciò posto si allegano due tabelle in formato excel in cui sono rappresentati – distintamente per entrata (file allegato 4.1) e spesa (file allegato 4.2) - i valori esposti nel prospetto allegato al DDL *“Rendiconto Generale della Regione per l'esercizio finanziario 2017” a livello di capitolo*” 242. Ancora, in ulteriore nota<sup>243</sup>, la Regione ha aggiunto e precisato che

<sup>240</sup> Atto di impegno n. 2018/00008759.

<sup>241</sup> Mandato di pagamento n. 2018/006976.

<sup>242</sup> A mezzo mail del 31.05.2018, acquisita al prot. Cdc n. 5643 del 01.06.2018.

<sup>243</sup> Trasmessa con mail del 1° giugno 2018, acquisita al prot. Cdc n. 5656 del 04.04.2018.

*“la pubblicazione del rendiconto della gestione del perimetro sanitario con tale dettaglio avviene in un secondo momento sulla scorta di quanto stabilito dall’art. 66 del D.lgs. 118/2011 (...)”, il quale, al comma 1, stabilisce che “il rendiconto generale della regione è approvato con legge regionale entro il 31 luglio dell’anno successivo all’esercizio cui questo si riferisce” ed al comma 2 che “Nel sito internet della Regione dedicato ai bilanci è pubblicata la versione integrale del rendiconto della gestione, comprensivo anche della gestione in capitoli, con il relativo allegato concernente la gestione del perimetro sanitario”.*

Le suddette dichiarazioni destano non poche perplessità.

La confrontabilità tra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale, infatti, deve essere immediata, deve emergere direttamente dal bilancio, e non essere “ricavabile” attraverso complesse operazioni di estrazione dei dati contabili dal programma di contabilità regionale e di elaborazione degli stessi; tale programma costituisce senz’altro una fonte preziosa di informazioni per la Sezione, ma soltanto per verifiche ed approfondimenti ulteriori, la cui fattibilità non esclude la sussistenza di un preciso obbligo, in capo alla Regione, di utilizzare le “modalità di espressione contabile ” richieste dal legislatore a fini informativi, oltre che di coordinamento della finanza pubblica.

In ogni caso, privo di attinenza alla problematica sin qui sollevata, relativa alla trasparenza dei conti, funzionale, in questo specifico contesto (giudizio di parifica) alla effettuazione dei doverosi controlli di legittimità-regolarità finanziario-contabile da parte della Sezione, appare il richiamo all’art. 66 del D.Lgs. n. 118/2011. L’obbligo di pubblicare sul sito internet della Regione il rendiconto nella sua interezza, ivi compresa la gestione in capitoli, infatti, non esclude affatto – semmai rafforza – l’adempimento di altro obbligo, pure previsto dal D.Lgs. n. 118/2011 e, segnatamente, dal più volte richiamato art. 20, 1° comma, di predisporre l’articolazione in capitoli della gestione sanitaria, destinata a dare separata evidenza alle componenti, in entrata e spesa, della stessa, già con riferimento al momento della programmazione (bilancio di previsione) e, quindi, conseguentemente con riferimento alla rappresentazione della gestione (rendiconto).

Le due norme, peraltro, devono interpretarsi in modo tale che l’una non escluda l’applicabilità dell’altra, facendo venir meno la cogenza del precetto normativo inequivocabilmente recato dall’art. 20.

Né, d’altro canto, può ritenersi che lo schema di rendiconto che prende in esame la Corte dei conti – attraverso la sua articolazione territoriale, ovvero la Sezione – possa essere fornito

in forma "ridotta" o parziale, non contenente, cioè, tutte quelle parti, allegati o documenti che la legge prevede ed impone, pena la inammissibile soggezione della potestà di controllo alla Corte medesima intestata - e soggetta nella sua estensione e nei suoi limiti esclusivamente alla legge - alle scelte del soggetto controllato. Aggiungasi, infine, che l'effetto della previsione contenuta nell'art. 66 cit. non è certo quella di escludere dall'ambito del giudizio di parifica documenti o prospetti facenti parte del rendiconto generale regionale, quanto piuttosto quello di consentire a tutti - ossia alla collettività amministrata, destinataria della pubblicazione - una comprensione dettagliata della gestione, in conformità alla natura di bene pubblico del bilancio (di previsione e consuntivo).

**3.2.** È stata esaminata la questione dei c.d. "giri contabili", ai quali la Regione ha fatto cenno in occasione dell'audizione del 25 maggio.

Tale esame è stato occasionato dall'analisi delle movimentazioni sul capitolo di entrata n. 100873/E (*"Gettito irap registrato in eccedenza a consuntivo rispetto alle previsioni del riparto sanità" (art. 13, c. 4, D.Lgs. 18/02/2000, n.56 - art. 3, c. 2, D.Lgs. 06/05/2011, n.68)"*, sul quale confluiscono entrate correnti destinate al finanziamento della sanità, perimetrato - e senza vincolo di destinazione<sup>244</sup>. Nel 2017, esso risultava dotato esclusivamente di uno stanziamento di cassa iniziale, pari ad euro 303.657.500,00 e, nel 2016, risultava destinatario di un incasso per "giro contabile" (appunto) dal capitolo di spesa n. 089013/U (*"Restituzione delle anticipazioni mensili da parte dello Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale"*), allocato alle partite di giro.

In merito, la Regione ha precisato che il capitolo viene movimentato a seguito dell'accertamento, a fine esercizio, sulla base delle riscossioni registrate a valere sui gettiti delle entrate tributarie regionali destinate al finanziamento della sanità, di maggiori entrate rispetto a quelle previste in sede di Intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni<sup>245</sup>. Tale accertamento dà luogo all'applicazione dell'art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 56/2000 ossia alla *"fattispecie di recupero delle maggiori entrate"* prevista dalla norma. Tale recupero viene realizzato attraverso la *"separata registrazione contabile di un accertamento di entrata per l'importo eccedente sul capitolo 100873 <Gettito IRAP registrato in eccedenza a consuntivo rispetto alle previsioni del riparto sanità (art. 13, c. 4, D.Lgs. 18/02/2000, n.56 - art. 3, c. 2, D.Lgs.*

<sup>244</sup> Ciò è stato accertato a seguito di interrogazione del sistema di contabilità regionale.

<sup>245</sup> Intesa n. 184/2017, tabella B, che ha determinato il fabbisogno sanitario regionale standard da soddisfare e le relative fonti di finanziamento.

06/05/2011, n.68)>. *Alla restituzione dell'eccedenza si provvedere con impegno di spesa a carico del capitolo 100083/U <Restituzione delle anticipazioni mensili da parte dello stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale">*<sup>246</sup>. La Regione, con riferimento alla fattispecie concreta oggetto della richiesta di chiarimenti, inoltre, ha dedotto che, in sede di chiusura dell'esercizio 2017, non sono state registrate somme in eccedenza<sup>247</sup> e che sul capitolo di spesa n. 100083/U sono presenti residui passivi per restituzioni da effettuare *"in corrispondenza di eccedenze di gettiti rilevate in precedenti esercizi finanziari"* e, segnatamente, di eccedenze risalenti all'Intesa rep. Atti n. 237/CSR del 23.12.2015, determinatasi nell'esercizio 2015 ed ancora da restituire. L'incasso *"per giro contabile"* dal capitolo di spesa n. 089013/U, avvenuto nel 2016, riguarderebbe, invece, *"la regolazione di una quota di prelevamenti destinati a ripiano delle anticipazioni di tesoreria concesse nell'anno 2015 per il finanziamento della spesa sanitaria, comunicata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota prot. n. 15863 del 25.5.2016"*, secondo le modalità di recupero stabilite dal comma 796 della L. n. 296/2006, attraverso, cioè, compensazioni degli importi a credito e a debito di ciascuna regione, connessi alla mobilità sanitaria. I recuperi, sotto il profilo contabile, si realizzerrebbero mediante emissione di *"mandato sull'impegno assunto sul capitolo di spesa 89013 vincolato a reversale sull'accertamento assunto sul capitolo dell'entrata a carico della quale il MEF ha effettuato la compensazione"*<sup>248</sup>.

I suesposti chiarimenti si ritengono parzialmente soddisfacenti, in quanto non sono state fornite spiegazioni in merito ai tempi della restituzione (pagamento) allo Stato dei residui passivi (risalenti al 2015).

**3.3.** Sono state compiute verifiche tendenti all'accertamento della riconciliazione del Fondo Sanitario Regionale - così come accertato dalle D.G.R. n. 1810 del 07.11.2017 (*"Assegnazione alle Aziende Sanitarie del Veneto delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2017 e 2018 - Art. 41 L.R. 5/2001. DGR 07/02/2017 n. 7/CR."*) e n. 2231 del 29.12.2017 (*"Modifica della DGR n. 1810/2017 di riparto del fondo sanitario regionale 2017 -2018. Art. 41 L.R. 5/2001. DGR 19/12/2017 n. 127/CR."*), in complessivi euro 8.898.957.534,00 - con i valori

<sup>246</sup> Così nella Relazione di riscontro alle richieste formulate nell'incontro del 25 maggio 2018, trasmessa con nota prot. n. 210273 del 4 giugno 2018, dal Direttore Generale dell'Area Sanità e Sociale, dott. Domenico Mantoan.

<sup>247</sup> Infatti, come risulta dagli accertamenti compiuti sul capitolo "corrispondente" n. 100028/E (*"Compensazione delle minori entrate in materia di Irap e addizionale Irpef derivanti dall'applicazione del fondo di garanzia - art. 13, comma 3, D.lgs. n. 56/2000"*), su tale capitolo è stato contabilizzato l'importo di 88,3 Mln di euro a titolo di compensazione del minore gettito da IRAP e IRPEF sanità.

<sup>248</sup> Così nella menzionata relazione (punto 7).

desunti dall'Intesa della Conferenza Permanente Stato-Regioni n. 184/CSR del 26.10.2017, avente ad oggetto il *"Riparto disponibilità finanziarie per il Servizio sanitario nazionale nell'anno 2017"* (Tabella B, *"Fonti di finanziamento indistinto ante mobilità interreg."*).

Di seguito, si riporta la tabella 4, elaborata da questa Sezione con i dati ricavati dai suddetti documenti.

**Tabella 4 - Fondo Sanitario Regionale 2017 - Prospetto di riconciliazione tra contabilità regionale ed Intesa n. 184/CSR del 26.10.2017 (in euro)**

CAPITOLO DI RIFERIMENTO	DESCRIZIONE	COMPETENZA FINALE DA BILANCIO REGIONALE	ACCERTAMENTI DA BILANCIO REGIONALE	VALORI DA INTESA N. 184/CSR DEL 26.10.2017	ANNOTAZIONI
000621/E	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (IRAP) (D.LGS. 15/12/1997, N.446 - ART. 21, L.R. 09/02/2001, N.5)	1.910.271.000,00	1.826.180.172,04	1.910.271.000,00	Fonti di finanziamento indistinto di cui all'allegato B dell'Intesa 184/CSR
000622/E	ADDIZIONALE REGIONALE ALL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (ART. 50, D.LGS. 15/12/1997, N.446 - ARTT. 3, 5, D.LGS. 18/02/2000, N.56 - ART. 1, C. 349, L. 30/12/2004, N.311)	824.107.000,00	819.860.572,81	824.107.000,00	
000626/E	COMPARTICIPAZIONE REGIONALE ALL' I.V.A. AL NETTO DEL CONCORSO ALLA SOLIDARIETA' INTERREGIONALE (ARTT. 2, 5, D.LGS. 18/02/2000, N.56 - D.P.C.M. 17/05/2001 - ART. 4, D.L. 18/09/2001, N.347)	5.898.214.160,00	5.898.214.160,00	5.898.214.160,00	
100028/E	COMPENSAZIONE DELLE MINORI ENTRATE REGIONALI IN MATERIA DI IRAP E ADDIZIONALE IRPEF DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEL FONDO DI GARANZIA (ART. 13, C. 3, D.LGS. 18/02/2000, N.56 - ART. 1, C. 321, L. 23/12/2005, N.266)	0,00	88.337.255,15	0,00	
101142/E	QUOTA DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DI PARTE CORRENTE - FINANZIAMENTO INDISTINTO STATALE (ART. 20, C. 1 P.TO A, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	15.003.225,00	15.003.225,00	15.003.225,00	
	Ricavi e entrate proprie convenzionali delle Aziende sanitarie	0,00	0,00	187.978.899,00	
	<b>totale parziale</b>	<b>8.647.595.385,00</b>	<b>8.647.595.385,00</b>	<b>8.835.574.284,00</b>	Importo del fabbisogno da soddisfare desunto dagli allegati A e B dell'Intesa 184/CSR
	da detrarre ai fini della riconciliazione con il bilancio regionale			-187.978.899,00	L'importo del fabbisogno regionale indicato nelle tabelle include una stima (convenzionale) di ricavi ed entrate proprie delle Aziende sanitarie, per 187,98 milioni di euro che non vengono iscritti come accertamento di competenza, in quanto, come già precisato in sede di Parifica del rendiconto generale della Regione del Veneto dell'anno 2015 (nota regionale n. 334959 del 06.09.2016, acquisita a prot. Cdc n. 7897 pari data), "trattasi di una fonte di finanziamento rivolta direttamente alla Aziende Sanitarie"
	<b>totale parziale</b>	<b>8.647.595.385,00</b>	<b>8.647.595.385,00</b>	<b>8.647.595.385,00</b>	
101156/E	ENTRATE DERIVANTI DALLA QUOTA PREMIALE DEL FONDO SANITARIO DI PARTE CORRENTE (ART. 9, C. 2, D.LGS. 06/09/2011, N.149)	6.371.915,00	6.371.915,00	6.371.915,00	Quota premiale come da Intesa 183/CSR del 26.10.2017
	<b>totale parziale</b>	<b>8.653.967.300,00</b>	<b>8.653.967.300,00</b>	<b>8.653.967.300,00</b>	Tale valore trova corrispondenza anche con l'importo del consolidato regionale (voce del conto economico AA0030) desunto dal verbale allegato alla riunione del 22.03.2018 del Tavolo di verifica degli adempimenti "Allegato 3 - 050 Veneto - IV trimestre 2017"
100771/E	MOBILITA' ATTIVA DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE (ART. 20, C. 1 P.TO A, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	364.037.808,00	364.037.808,00	371.281.110,00	Importi desunti dall'allegato C dell'Intesa 184/CSR, la decurtazione di euro 7.243.302,00 risulta già recepita nel capitolo di entrata 100771/E (mobilità attiva) come da DGR n. 2231 del 29.12.2017
102325/U	MOBILITA' PASSIVA DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE (ART. 20, C. 1 P.TO B, LETT. A, D.LGS. 23/06/2011, N.118)	-231.371.176,00	-231.371.176,00	-231.371.176,00	
	accordo Conferenza Regioni 29.09.2016			-7.243.302,00	
		<b>8.786.633.932,00</b>	<b>8.786.633.932,00</b>	<b>8.786.633.932,00</b>	
004020/E*	QUOTA REGIONALE DEL FONDO SANITARIO NAZIONALE DI PARTE CORRENTE (ART. 12, D.LGS. 30/12/1992, N.502 - ARTT. 38, 39, D.LGS. 15/12/1997, N.446)	112.323.602,00	112.323.602,00	112.323.602,00	Valore desunto dalla DGR n. 1810 del 07.11.2017
	<b>totale complessivo</b>	<b>8.898.957.534,00</b>	<b>8.898.957.534,00</b>	<b>8.898.957.534,00</b>	Valore desunto dalla DGR n. 1810 del 07.11.2017 e dalla successiva DGR n. 2231 del 29.12.2017

\* Per il capitolo n. 004020/E è stato indicato solamente l'importo rappresentato nella DGR n. 1810/2017 (rif. accert. n. 2017/004085 assunto con DDR 68 del 29.12.2017). Detto capitolo presenta, tuttavia, uno stanziamento finale pari ad euro 120.220.071,12 ed accertamenti complessivi per euro 120.220.072,16.

Fonte: rielaborazione dati forniti dalla Regione del Veneto

Rimandando alle annotazioni della tabella per le considerazioni in merito al capitolo n. 004020/E (*“Quota regionale del fondo sanitario nazionale di parte corrente (art. 12, D.Lgs. 30/12/1992, n.502 - artt. 38, 39, D.Lgs. 15/12/1997, n.446)”*), si rileva che, nel complesso dei capitoli di entrata del perimetro sanitario, compaiono, oltre ai capitoli riepilogati nella medesima tabella<sup>249</sup>, ulteriori capitoli di entrata afferenti alla lett.a), punto A), comma 1, art. 20 del D. Lgs. 118/2011, che dovrebbero riferirsi alle risorse vincolate del Fondo Sanitario Nazionale, per le quali, tuttavia, la Sezione non dispone delle relative Intese CSR. Nell’Intesa n. 184/CSR, si fa riferimento al fabbisogno finanziario sanitario *“vincolato da ripianare con separate proposte”*.

Con riferimento alla nota del Ministero dell’Economia e delle Finanze – Dipartimento della RGS – prot. 43432 del 22.03.2018 (*“Attuazione dell’art. 77-quater del D.L. 112/2008, convertito con modificazione nella legge 133/2008 – Situazione riepilogativa 2017”*), si rileva, altresì, che, alla data del 31 dicembre 2017, vi erano anticipazioni ancora da regolarizzare, per euro 1.505.735.646,29. Tale importo corrisponde ai residui finali, alla medesima data, del capitolo n. 089013/U (*“Restituzione delle anticipazioni mensili da parte dello Stato per il finanziamento del servizio sanitario regionale (D.Lgs. 18/02/2000, n.56 - d.m. 21/02/2001 - art. 1, c. 796, lett. d, l. 27/12/2006, n.296 - art. 77 quater, d.l. 25/06/2008, n.112 - art. 2, c. 68, l. 23/12/2009, n.191 - art. 15, c. 24, d.l. 06/07/2012, n.95)”*). Non si è rilevata corrispondenza, invece, con l’ammontare dei residui attivi (provenienti dalla competenza) dei seguenti capitoli, pari ad euro 1.481.627.818,14:

- |   |      |                |
|---|------|----------------|
| - n. 000621/E – IRAP –                        | euro | 653.066.342,05 |
| - n. 000622/E – Addizionale regionale Irpef – | euro | 64.320.308,03  |
| - n. 000626/E – compartecipazione I.V.A.–     | euro | 764.241.168,06 |

Considerato che le erogazioni da parte del MEF – RGS finanziano l’intero fabbisogno regionale sulla base delle Intese CSR (fonti di finanziamento), mentre a livello contabile gli accertamenti vengono assunti sempre sulla base delle Intese CSR, con distinzione della quota indistinta e di quella vincolata per progettualità – di tal che, nel bilancio regionale vengono coinvolti altri capitoli rispetto a quelli sopra rappresentati - non è possibile individuare i residui attivi (provenienti dalla competenza) al 31 dicembre 2017, interessati dal meccanismo dei “giri contabili” ai quali ha fatto cenno la Regione nel corso

<sup>249</sup> Capitolo nn. 000621/E – 000622/E – 000626/E – 100028/E – 101142/E – 101156/E – 100771/E – 1002325/E – 004020/E solo parzialmente.

dell'audizione del 25 maggio e, quindi, dal ripiano delle anticipazioni ancora da effettuare (pari ad euro 1.505.735.646,29). Anche estrapolando i residui attivi (di competenza) dai capitoli di entrata individuati come lett. a), comma 1, punto A) dell'art. 20 del D.Lgs. 118/2011, (con esclusione dei capitoli afferenti le partite di giro), risulta un ammontare complessivo di euro 1.772.195.414,94.

Da verifiche effettuate attraverso il programma di contabilità regionale, seguendo le indicazioni della menzionata nota MEF - RGS, il ripiano delle anticipazioni avverrà nell'esercizio 2018, a valere sugli accertamenti già assunti (sulla base dell'Intesa 184/CSR) ai capitoli di entrata Irap e add.le regionale Irpef, sulla base degli effettivi prelievi effettuati dallo Stato sui rispettivi conti correnti infruttiferi regionali istituiti presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Nella tabella 5, che di seguito si riporta, si illustrano gli esiti della verifica incrociata degli importi esposti nella nota MEF- RGS, oggetto delle erogazioni in favore della Regione del Veneto, con i riversamenti desunti dagli estratti conto del conto corrente di Tesoreria provinciale intestato alla Regione Veneto Sanità (conto n.306697) e con le riscossioni rinvenibili nel programma di contabilità regionale.

**Tabella 5 – Raffronto risorse affluite nei conti di tesoreria provinciale con la contabilità regionale (in euro)**

TIPOLOGIA	erogazioni come da nota MEF-RGS prot. 43432 del 22.03.2018 - EFFETTIVATE NEL <b>CONTO SANITÀ</b>	versamenti pervenuti nel conto di tesoreria provinciale fruttifero - n. 306697	versamenti pervenuti nel conto di tesoreria provinciale infruttifero - n. 306697	versamenti pervenuti nel conto di tesoreria provinciale infruttifero - n. 306697 (riscossi alle partite di giro)	CAPITOLO DI RIFERIMENTO - CONTABILITA' REGIONALE	RISCOSSIONI REGISTRATE NELLA CONTABILITA' REGIONALE AI RELATIVI CAPITOLI DI ENTRATA	DIFFERENZA
	<b>A</b>	<b>B</b>			<b>C</b>	<b>D</b>	<b>E=(D-B)</b>
IRAP PRIVATA da ALTRI SOGG.	625.053.836,80	625.053.836,80			000621/E	1.173.113.829,99	-5.785.850,00
IRAP PUBBLICA da PUBB.AMM.	553.845.843,19	553.845.843,19					
ADD.LE REG.LE IRPEF	749.754.414,78	749.754.414,78			000622/E	755.540.264,78	5.785.850,00
COMPARTICIPAZIONE I.V.A.	4.678.793.130,88		4.678.793.130,88		000626/E	5.133.972.991,94	455.179.861,06
ANTICIPAZIONI MENSILI	2.093.582.139,35			2.093.582.139,35	009713/E	2.093.582.139,35	0,00
		1.928.654.094,77	4.678.793.130,88	2.093.582.139,35			
	<b>8.701.029.365,00</b>	<b>8.701.029.365,00</b>				<b>9.156.209.226,06</b>	<b>455.179.861,06</b>

<b>ULTERIORI erogazioni come da nota MEF-RGS prot. 43432 del 22.03.2018 - EFFETTIVATE NEL <b>CONTO ORDINARIO</b> relative all'esercizio 2017</b>	
importo	anno di erogazione
5.785.850,00	2017
8.325.980,00	2018

Fonte: rielaborazione dati forniti dalla Regione del Veneto

Emerge una differenza tra le riscossioni a valere sul capitolo di entrata n. 000626/E (*“Compartecipazione regionale all'I.v.a. al netto del concorso alla solidarietà interregionale (artt. 2, 5, D.Lgs. 18/02/2000, n.56 - D.p.c.m. 17/05/2001 - art. 4, d.l. 18/09/2001, n.347)”*), di euro 455.178.861,06. Essendo tale capitolo assoggettato al meccanismo dei “giri contabili” proprio delle anticipazioni mensili<sup>250</sup>, l’importo deve essere ricondotto al meccanismo del ripiano delle anticipazioni, quantificate, nella nota MEF -RGS, in euro 587.846.493,06, a titolo di compartecipazione I.V.A. Nella contabilità regionale, il giro contabile, disposto con D.D.R. n. 70 del 29 dicembre 2017, risulta effettuato, in parte, a valere sul capitolo anzidetto (euro 455.178.861,06) e, per la differenza (euro 132.666.632,00, corrispondente al saldo della mobilità dell’anno 2017), sul capitolo di entrata n. 100771/E (*“Mobilità attiva del servizio sanitario regionale (art. 20, c. 1 p.to a, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)”*). In questo modo, l’accertamento al capitolo afferente la mobilità attiva risulta completamente riscosso.

In considerazione della mancata corrispondenza tra l’importo delle anticipazioni da ripianare e i residui attivi (di competenza), la Regione avrebbe dovuto provvedere alla predisposizione di un prospetto di riconciliazione tra il capitolo n. 089013/U<sup>251</sup>, afferente alle anticipazioni mensili, ed i capitoli di entrata che sono interessati dal giro contabile del quale si è detto.

Poiché il Fondo sanitario regionale 2017, quantificato dalla D.G.R. n. 1810/2017 e dalla D.G.R. n. 2231/2017 nonché dal relativo prospetto di riconciliazione, risulta pari ad euro 8.898.957.534,00 e le erogazioni in favore della Sanità, per l’esercizio 2017, ammontavano (alla data del 22 marzo 2018) a complessivi euro 8.715.141.195,00 (di cui euro 8.701.029.365 ed euro 5.785.850,00 versate nel 2017 ed euro 8.325.980,00 nel 2018), ci si chiede se vi sia un ulteriore importo che lo Stato debba ancora versare e se le tempistiche di tale versamento siano o meno legate alle verifiche compiute dal Tavolo tecnico. In ogni caso, in merito all’importo di euro 5.785.850,00, è necessario confrontare i dati della tabella 5 con quelli contenuti nella successiva tabella 6, relativa ai versamenti pervenuti nel conto di tesoreria provinciale n. 306697, intestato alla Regione Veneto Sanità<sup>252</sup>, che, di seguito, si riporta.

<sup>250</sup> Capitoli correlati nn. 009713/E e 089013/U.

<sup>251</sup> Quello di spesa suindicato, allocato tra le partite di giro.

<sup>252</sup> Dati provenienti dagli estratti conto prodotti dalla regione, con nota prot. n. 164366 del 04.05.2018, acquisita al prot. Cdc n. 4871 pari data.

**Tabella 6 - Entrate affluite al conto di tesoreria provinciale n. 0306697 - Regione Veneto Sanità (in euro)**

Riferimento note Direzione Programmazione e Economico- Finanziaria SSR	tipologia FRUTTI/INFRUTT.		FRUTTIFERO				INFRUTTIFERO (come previsto dal c. 7 art. 77- quater d.lgs 112/2008)	
	mese di riferimento	data accredito	SOMME PROVENIENTI DAL CONTO TESORERIA PROVINCIALE N. 22888 - GESTIONE ORDINARIA	SOMME PROVENIENTI DAL CONTO TESORERIA PROVINCIALE N. 22985 - GESTIONE ORDINARIA	TOTALE IRAP	SOMME PROVENIENTI DAL CONTO TESORERIA PROVINCIALE N. 22964 - GESTIONE ORDINARIA	ACCREDITO DIRETTO DALLO STATO	
			IRAP ALTRI SOGG.	IRAP PUBBL. AMM.		ADD.LE REG.LE IRPEF	COMPART. IVA	data accredito
nota 138281 del 05.04.2017 SSR	GENNAIO	07/02/2017	9.255.485,30	77.872.374,02	87.127.859,32	12.827.012,49	425.344.830,08	27/01/2017
	FEBBRAIO	07/03/2017	712.539,80	45.872.914,30	46.585.454,10	47.895.258,20	425.344.830,08	27/02/2017
nota 143120 del 10.04.2017 SSR	MARZO	07/04/2017	4.913.050,05	49.568.238,88	54.481.288,93	62.011.453,10	425.344.830,08	27/03/2017
nota 182682 del 10.05.2017 SSR	APRILE	08/05/2017	4.397.211,91	49.990.791,00	54.388.002,91	66.366.402,89	425.344.830,08	27/04/2017
nota 227909 del 09.06.2017 SSR	MAGGIO	08/06/2017	3.102.967,38	49.439.620,54	52.542.587,92	66.785.559,84	425.344.830,08	29/05/2017
nota 359840 del 25.08.2017 SSR	GIUGNO	07/07/2017	9.788.304,40	28.628.944,23	38.417.248,63	60.853.405,52	425.344.830,08	27/06/2017
nota 342719 del 08.08.2017 SSR	LUGLIO	07/08/2017	303.894.728,40	49.838.404,44	353.733.132,84	111.075.966,73	425.344.830,08	27/07/2017
nota 399302 del 25.09.2017 SSR	AGOSTO	07/09/2017	170.434.600,88	51.893.420,22	222.328.021,10	111.627.222,31	425.344.830,08	28/08/2017
nota 422479 del 10.10.2017 SSR	SETTEMBRE	06/10/2017	43.264.315,75	50.266.998,91	93.531.314,66	66.917.363,21	425.344.830,08	27/09/2017
nota 469130 del 09.11.2017 SSR	OTTOBRE	08/11/2017	43.837.353,16	47.920.630,99	91.757.984,15	72.173.580,80	425.344.830,08	27/10/2017
nota 519451 del 12.12.2017 SSR	NOVEMBRE	07/12/2017	31.453.279,77	52.553.505,66	84.006.785,43	71.221.189,69	425.344.830,08	27/11/2017
<b>TOTALE</b>			<b>625.053.836,80</b>	<b>553.845.843,19</b>	<b>1.178.899.679,99</b>	<b>749.754.414,78</b>	<b>4.678.793.130,88</b>	

Fonte: rielaborazione dati forniti dalla Regione del Veneto

Le somme evidenziate, in giallo, nella tabella sono relative al riversamento del 07 luglio 2017 dai conti di tesoreria centrale della Regione, relativi all'Irap<sup>253</sup> ed all'addizionale regionale Irpef<sup>254</sup> del mese di giugno 2017, degli importi, rispettivamente, di euro 38.417.248,63 (Irap) ed euro 60.853.405,52 (addizionale regionale Irpef), accertati ai relativi capitoli di entrata (n. 000621/E - Irap - per euro 32.631.398,63 e n. 000626/E - addizionale regionale Irpef - per euro 66.639.255,52), secondo le indicazioni fornite alla Direzione Bilancio e Ragioneria dalla Direzione Programmazione Economico-Finanziaria SSR, con nota n. 359840 del 25 agosto 2017 (*"Accertamenti di entrata: IRAP e addizionale regionale IRPEF sanità e compartecipazione IVA sanità giugno 2017."*). Nella nota, infatti, si legge che *"Con nota prot. n. 282804 del 10.07.2017 Codesta Direzione regionale ha comunicato l'accreditamento, presso la Tesoreria regionale, dell'importo di euro 5.785.850,00 per "manovre 2017 prima erogazione". Con successiva nota<sup>255</sup>, la Direzione Finanza e Tributi ha rilevato che il suddetto importo risultava essere stato prelevato dal conto relativo all'addizionale regionale IRPEF, benché si trattasse di gettiti IRAP, anche perché la Regione non aveva applicato aumenti sull'addizionale IRPEF; in considerazione di ciò - prosegue la nota - "risulta necessario, per una corretta rappresentazione contabile dei gettiti dei due tributi, registrare il gettito dell'addizionale regionale IRPEF al lordo della trattenuta relativa alla manovra fiscale, scomputando lo stesso importo dal gettito IRAP."*

Occorre tentare la riconciliazione tra i dati riepilogati dal MEF, contenuti nella nota dianzi citata<sup>256</sup>, e i dati risultanti dal bilancio regionale e dai riversamenti effettuati nel conto sanità (ricostruzioni di cui alle precedenti tabelle 5 e 6), con particolare riguardo all'importo di euro 5.785.850,00 e tenendo conto, altresì, di quanto di seguito riportato in ordine alla corrispondenza dei gettiti fiscali Irap e addizionale regionale Irpef agli accertamenti/stanziamenti finali.

Il gettito complessivo dell'addizionale regionale Irpef indicato nella nota MEF- RGS, pari ad euro 819.860.572,81 (comprensivo dell'importo di euro 5.785.850,00, manovra fiscale I quota versata a luglio e agosto 2017), corrisponde agli accertamenti assunti al capitolo n. 000622/E<sup>257</sup>.

<sup>253</sup> Conti nn. 22888 e 22985

<sup>254</sup> Conto n. 22964.

<sup>255</sup> Nota prot. n. 290283 del 14.07.2017.

<sup>256</sup> Nota Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS, prot. n. 43432 del 22.3.2018.

<sup>257</sup> Differisce dallo stanziamento finale per euro 4.246.427,19, importo corrispondente all'accertamento al capitolo 100028/E relativo al fondo di garanzia per il minor gettito dell'addizionale in questione.

Invece, per quanto riguarda l'Irap, il gettito complessivo indicato nella nota MEF-RGS, pari ad euro 1.840.292.002,04 - al netto del fondo perequativo (euro 22.207.646,66), accertato e riscosso sul capitolo 100235/E (*"Imposta regionale sulle attività produttive (Irap) - quota sostitutiva dell'ex fondo perequativo di cui alla l. 28/12/1995, n. 549 (art. 3, c. 2, l. 28/12/1995, n.549 - art. 13, D.Lgs. 18/02/2000, n. 56)*, non rientrante nel perimetro sanitario - non corrisponde agli accertamenti complessivi assunti sul capitolo n. 000621/E (euro 1.826.180.172,04), con una differenza di euro 14.111.830,00. Non è individuabile il fattore al quale deve imputarsi la differenza, tenuto conto, peraltro, che, nel bilancio regionale, vi sono altri capitoli riguardanti il suddetto tributo, non rientranti nel perimetro sanità.

Dal verbale allegato alla riunione del 22 marzo 2018 del Tavolo di verifica degli adempimenti ("Allegato 3 - 050 Veneto - IV trimestre 2017"), prodotto dalla Regione, emerge che l'importo complessivamente imputato alla voce AA0030 (*"Contributi da Regione per quota Fondo sanitario regionale indistinti" del modello CE IV Trimestre 2017 del Riepilogativo regionale "999"*), pari ad euro 8.653.967.300, trova corrispondenza sia negli importi definiti dall'Intesa n. 184/CSR sia negli accertamenti sui capitoli di entrata del bilancio regionale dedicati alle quote indistinte del fondo sanitario<sup>258</sup>. Sempre nel verbale, si precisa, inoltre, che tali *"Contributi da Regione per quota Fondo sanitario regionale indistinto"*:

- per 8.064 Mln di euro sono contabilizzati dalle Aziende sanitarie, a titolo di Fondo sanitario indistinto<sup>259</sup>;
- per 68,839 Mln di euro sono contabilizzati dalle Aziende sanitarie, a titolo di quote per contributi del Fondo Sanitario per progettualità varie;
- per 521,128 Mln di euro sono contabilizzati da Azienda Zero/GSA, a titolo di Fondo sanitario indistinto.

Nelle D.G.R. n. 1810/2017 e n. 2231/2017, viene destinata alla Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) - da erogare attraverso Azienda Zero - la somma, minore, di euro 421.725.227,45, nella quale risultano ricomprese anche le spese di funzionamento della stessa Azienda Zero, quantificate in euro 56.608.727,45. L'importo di 421,72 Mln di euro viene dettagliato nella tabella riepilogativa di cui all'Allegato B al D.D.R. n. 68 del 29 dicembre 2017, relativa alla *"Corresponsione all'Azienda Zero della quota a saldo del F.S.R. 2017 di parte corrente, ai sensi della DGR n. 1810/2017 e della successiva DGR n. 2231 del 29/12/2017 e dell'art. 20, c. 2, lett. a) del D.Lgs. 118/2011. Accertamento, impegno e liquidazione di spesa."* La discrasia tra l'importo

<sup>258</sup> Capitoli nn. 000621/E - 000622/E - 000626/E - 101142/E - 101156/E.

<sup>259</sup> Tale importo corrisponde a quello indicato nella D.G.R. n. 2231/2017, a rettifica della D.G.R. n. 1810/2017.

quantificato nel modello CE (521,128 Mln di euro) e quello, invece, indicato dalla Regione nelle citate D.G.R., allo stato, non risulta spiegabile.

Gli importi erogati ad Azienda Zero, nel dettaglio, si evincono dal Decreto del Direttore Programmazione Economico-Finanziaria SSR n. 68 del 29.12.2017 (*“Corresponsione all’Azienda Zero della quota a saldo del F.S.R. 2017 di parte corrente, ai sensi della DGR n. 1810/2017 e della successiva DGR n. 2231 del 29/12/2017 e dell’art. 20, c. 2, lett. a) del D.Lgs. 118/2011. Accertamento, impegno e liquidazione di spesa.”*) e, segnatamente, dall’allegato C, contenente il riepilogo dei capitoli di spesa e dei relativi impegni che costituiscono il Fondo sanitario regionale pari ad euro 8.898.957.534,00. L’importo complessivamente impegnato sui capitoli di cui all’allegato C ammonta ad euro 8.908.664.573,00. La differenza (euro 9.707.039,17) corrisponde all’importo degli impegni a valere sul capitolo di spesa n. 103415/U (*“Risorse statali da destinare a garanzia del generale equilibrio economico finanziario del S.s.r. - trasferimenti correnti (art. 4, c. 2, 3, d.l. 18/09/2001, n.347 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - l.r. 25/10/2016, n.19)”*), sul quale sono state impegnate le seguenti somme:

- euro 112.323.602,00 (impegno n. 9255/2017 *“Corresponsione all’Azienda Zero della quota a saldo del F.s.r. 2017 di parte corrente, ai sensi della dgr n. 1810/2017 e dell’art. 20, c. 2, lett. a) del D.Lgs. 118/2011. impegno e liquidazione di spesa.”*), a titolo di quote vincolate alla realizzazione degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale per l’anno 2017, come indicati nelle D.G.R. n. 1810/2017 e n. 2231/2017 e nell’Allegato C alla D.D.R. n. 68/2017;
- euro 7.896.469,12 (impegno n. 8414/2017 *“Risorse vincolate del fondo sanitario nazionale 2017. Accertamento ed impegno di spesa ai sensi dell’articolo 20, comma 2, lettera a) del D.Lgs. 118/2011.”*);
- euro 1.810.570,05 (impegno n. 4719/2017 *“Rimborso forfettario alle regioni delle spese sostenute per gli accertamenti medico-legali sul personale scolastico ed educativo assente dal servizio per malattia effettuati dalle aziende sanitarie locali - legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 14, c. 27. accertamento dell’entrata e impegno della spesa.”*), corrispondenti alla somma accertata al capitolo di entrata n. 100705/E (*“Rimborso forfetario delle spese sostenute per gli accertamenti medico-legali sul personale scolastico ed educativo assente dal servizio per malattia (art. 17, c. 5 bis, d.l. 06/07/2011, n.98)”*)<sup>260</sup>.

<sup>260</sup> Accertamento n. 1414/2017.

Verificato che sul medesimo capitolo confluiscono il fondo sanitario regionale, gli obiettivi di piano e i rimborsi forfettari, non è, all'evidenza, possibile - e ciò, dunque, anche esaminando soltanto i capitoli riportati nell'Allegato C al D.D.R. n. 68/2017 - avere un riscontro immediato, nel bilancio regionale, delle somme in questione ed operare la riconciliazione di cui si è detto. Tale difficoltà, peraltro, era già emersa sul versante dell'entrata, con riguardo al capitolo di entrata n. 004020/E, dove confluiscono le risorse afferenti agli obiettivi di piano<sup>261</sup>.

Dall'analisi degli atti sin qui citati, è emerso, inoltre, quanto, di seguito, riportato.

Con il Decreto n. 68, è stato impegnato l'importo di euro 79.232.652,00 in favore di Azienda Zero, a valere sul capitolo di uscita n. 103285/U ("*Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei Lea (l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - l.r. 25/10/2016, n.19)*")<sup>262</sup>. Dall'Allegato C del Decreto n. 68, risulta che tale somma è stata impegnata quale "*quota a copertura perdite*", al pari della quota premiale, impegnata sul capitolo di spesa n. 103603/U ("*Trasferimenti ad aziende ed enti del SSR per il finanziamento dei Lea - quota premiale - trasferimenti correnti (art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)*") di euro 6.371.915,00<sup>263</sup>. Nell'Allegato B al medesimo Decreto n. 68, nella colonna destinata alla "*quota parte ripiano perdite*", tuttavia, risulta già impegnata, a tale scopo, la somma di euro 78.582.608,55, sicché risulta impegnato, a titolo di quota parte per ripiano perdite, l'importo complessivo di euro 164.187.175,55, corrispondente a quello indicato alla voce d6 della tabella contenuta nelle D.G.R. n. 1810 e 2231<sup>264</sup>. Con riguardo alla quota premiale, si nutrono perplessità, in quanto, sempre nella tabella di cui alle citate D.G.R., il relativo importo risulta già ricompreso nel Fondo sanitario regionale (8.898,96 Mln di euro); analogamente, poiché la voce "risorse per copertura delle perdite" risulta già evidenziata nella tabella suddetta (per l'importo di euro 164.187.175,55), non si spiega la presenza di due impegni distinti, di cui uno su un capitolo destinato al trasferimento della "quota premiale" e non al ripiano perdite (impegno di euro 6.371.915,00, sul capitolo di spesa n. 103603/U).

Le spese per il funzionamento di Azienda Zero non sono gestite su un capitolo dedicato, ma confluiscono all'interno di impegni di spesa assunti su diversi capitoli, come emerge dagli Allegati A e B al Decreto n. 68. Nel corso dell'audizione del 25 maggio, la regione ha

<sup>261</sup> I capitoli nn. 103415/U - 100705/E - 004020/E sono stati esaminati nel dettaglio nella parte relativa alle variazioni al bilancio nel perimetro sanitario (paragrafo 3.7).

<sup>262</sup> Anche questo capitolo è stato oggetto di esame nel paragrafo 3.7.

<sup>263</sup> Quota quantificata nell'Intesa n. 183/CSR e riportata nelle D.G.R. n. 1810/2017 e 2231/2017.

<sup>264</sup> Pag. 4 delle D.G.R. n. 2231/2017 e n. 1810/2017, voce d6.

dichiarato che *“il versamento delle risorse destinate alla sanità dei soggetti beneficiari (Azienda Zero) avviene soltanto nel momento in cui le risorse provengono sul conto di tesoreria provinciale, per cui tale versamento di norma mensile si riferisce a più impegni di spesa e quindi a più capitoli”*<sup>265</sup>.

Tale meccanismo, evidentemente, comporta la necessità dell'utilizzo costante di supporti esterni allo scopo di ricostruire i dati ed i saldi finali, come dimostra la presenza degli allegati al decreto in esame. Con esso, infatti, si provvede all'impegno della differenza (euro 197.928.169,00) tra quanto già impegnato (euro 8.701.029.365,00, corrispondenti con quanto, di fatto riscosso)<sup>266</sup> e l'ammontare del fondo sanitario regionale 2017, così come quantificato nelle D.G.R. n. 1810/2017 e n. 2231/2017 (euro 8.898.957.534,00). A parte l'onere per la Regione di mantenere *“scritture parallele”*; tale meccanismo rende più difficoltosi i controlli esterni demandati alla Sezione di controllo.

Le spese di funzionamento di Azienda Zero e l'ammontare dei finanziamenti di budget della GSA, relativamente all'esercizio 2017, sono stati determinati inizialmente con la D.G.R. n. 2239 del 23 dicembre 2016 (*“Programmazione finanziaria delle risorse indistinte del FSR previste per l'esercizio finanziario 2017 e adempimenti urgenti per garantire la continuità dell'erogazione dei LEA da parte degli Enti del SSR”*), in euro 421.004.227,45 (GSA), comprensivi dell'importo di euro 63.393.668,40, per le spese di funzionamento di Azienda Zero; successivamente, con la D.G.R. n. 286 del 14 marzo 2017 (*“Legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19, art. 2 comma 4 – Autorizzazione provvisoria all'erogazione dei finanziamenti della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) da effettuarsi tramite l'Azienda Zero”*), l'importo destinato al funzionamento dell'Azienda è stato rideterminato in euro 61.889.227,45 ed è stato aumentato l'ammontare complessivo del finanziamento alla GSA (euro 421.725.227,45); infine, con la D.G.R. n. 2111 del 19 dicembre 2017 (*“Autorizzazione all'erogazione dei Finanziamenti della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) dell'esercizio 2017 da effettuarsi attraverso l'Azienda Zero. Legge regionale 25 ottobre 2016, n. 19, art. 2 comma 4.”*) le spese in questione sono state ulteriormente rideterminate in euro 56.608.727,45, fermo restando il finanziamento a GSA (421,72 Mln di euro). Nella D.G.R. n. 2111/2017, si fa menzione del *“Bilancio Economico preventivo dell'esercizio 2017 approvato con deliberazione della Giunta regionale n. 1692 del 24 ottobre 2017”* avente ad oggetto *“Approvazione dei bilanci preventivi economici annuali dell'esercizio 2017 delle Aziende del SSR ai sensi dell'articolo 32 del D.Lgs. 118/2001”*: al riguardo, si evidenzia la tardiva approvazione dei suddetti bilanci rispetto alla

<sup>265</sup> Così, nel verbale dell'audizione.

<sup>266</sup> Si veda l'ammontare delle riscossioni, già evidenziato in precedenza, risultante dalla tabella 5, colonna E.

scadenza prevista dal ciato art. 32 ossia il *“31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono”*. Dalla menzionata D.G.R. n. 1692/2017, inoltre, si evince un risultato d'esercizio delle Aziende SSR negativo per -784,35 Mln di euro, il quale, per effetto del risultato d'esercizio positivo di Azienda Zero (395,33 Mln di euro), ha dato luogo ad un risultato d'esercizio presunto consolidato negativo di -389,02 Mln di euro<sup>267</sup>. La perdita consolidata, determinata in via previsionale, è stata ridotta a -161,84 Mln di euro, per effetto della *“stima di ulteriori risorse da riparto FSN 2017 (quota indistinta)”*, pari a 68,18 Mln di euro, dell'*“accantonamento prudenziale nel BEP 2017 di Azienda Zero”*, pari a 150 Mln di euro e della *“Stima ulteriori ricavi 2017 non contabilizzati nei CEPA T2 2017 dalle aziende sanitarie”*, pari a 9 Mln di euro.

Dalla D.G.R. n. 468 del 10 aprile 2018, avente ad oggetto la *“Ricognizione della gestione dei flussi relativi ai finanziamenti della GSA dell'esercizio 2017 effettuati attraverso Azienda Zero e destinazione delle risorse non utilizzate”*, emerge che risultano finanziamenti della GSA non utilizzati per euro 149.154.985,97 ed *“attualmente iscritti come ricavi della stessa Azienda Zero”*. Ci si chiede quali siano le ragioni del mancato utilizzo di tali risorse e quale ne fosse l'originaria destinazione. Di esse Azienda Zero ha proposto una destinazione finalizzata al miglioramento dell'equilibrio economico-finanziario del SSR, attraverso una serie di interventi, individuati, nel dettaglio, nella D.G.R. in esame, tra cui quello di impiegare tali risorse, per euro 74.161.801, a *“copertura dei maggiori costi per l'erogazione dei LEA (copertura perdite)”*. Parrebbe, dunque, che al ripiano delle perdite delle Aziende, al quale erano già destinate le risorse individuate dalle D.G.R. n. 1810/2017 e n. 2231/2017 (euro 164.187.17,55), venga destinata un'ulteriore somma, derivante da finanziamenti della GSA, non utilizzati.

Dall'esame della D.G.R. n. 1810/2017 (*“Assegnazione alle Aziende Sanitarie del Veneto delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2017 e 2018 – Art. 41 L.R. 5/2001. DGR 07/02/2017 n. 7/CR.”* e DGR 2231 del 29/12/2017 *“Modifica della DGR n. 1810/2017 di riparto del fondo sanitario regionale 2017-2018. Art. 41 L.R. 5/2001. DGR 19/12/2017 n. 127/CR.”*), si rileva che:

- con la deliberazione, si assegna alle Aziende Sanitarie il saldo della mobilità interregionale, mentre rimane *“nelle disponibilità di Azienda Zero”* la quota relativa al conguaglio dei flussi standard ed al saldo complessivo per la ricerca e reperimento

<sup>267</sup> Allegato A alla D.G.R. n. 1692/2017.

- cellule staminali, la plasmaderivazione e gli emocomponenti (euro 27.523.272,00). Non si comprende a quale titolo e per quale impiego la quota suddetta rimanga ad Azienda Zero e se tale assegnazione sia definitiva, nel senso che il relativo importo non verrà assegnato alle Aziende. Inoltre, non si comprende quale sia l'allocazione nel bilancio regionale di tale importo (capitolo di spesa);
- sempre nella deliberazione, si individuano tre capitoli di spesa sui quali deve essere impegnato il finanziamento a titolo indistinto per l'erogazione dei LEA, trasferito ad Azienda Zero (capitoli n. 100415/U - 101176/U - 103285/U). Come già rilevato con riguardo al D.D.R. n. 68/2017, soltanto il capitolo 100415/U, viene utilizzato esclusivamente per la emissione di impegni relativi al finanziamento indistinto, mentre sugli altri due capitoli confluisce anche il finanziamento della GSA. Tale promiscuità rende impossibile l'immediato riscontro degli importi trasferiti;
  - richiamando quanto già evidenziato in merito alla perimetrazione ed, in particolare ai capitoli di spesa in conto capitale classificati nella lett. a, comma 1, punto B), dell'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, nel testo della deliberazione, si legge testualmente che *"l'ammontare assegnato a titolo indistinto alle aziende, di cui alla colonna 4 dell'Allegato E, include anche le risorse destinate al finanziamento degli investimenti delle Aziende del SSR"* e che tale ammontare corrisponde esattamente al finanziamento indistinto, di cui alla D.G.R. n. 2231/2017 (euro 8.064.000.000,00) e non, come dovrebbe essere, al totale del Fondo sanitario regionale, comprensivo degli investimenti delle Aziende sanitarie.

**3.4.** Sempre nell'ottica della corretta rappresentazione contabile delle risorse destinate alla sanità, sono state esaminate le operazioni di eliminazione di residui attivi e passivi ad essa afferenti, disposta dalla Regione con la D.G.R. n. 482 del 17 aprile 2018 (Allegati B e D), avente ad oggetto *"Ricognizione dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017 del perimetro sanità, esclusi dal riaccertamento ordinario (...)"*. Da tale esame, è emerso quanto segue.

**3.4.a.** In primo luogo, è stata presa in esame l'eliminazione di un residuo attivo di euro 12.551.600,00, relativo all'accertamento n. 2012/1733, presente sul capitolo di entrata n. 000626/E (*"Compartecipazione regionale all' I.V.A. al netto del concorso alla solidarietà interregionale"*), destinato a finanziare la spesa sanitaria corrente dei LEA.

L'accertamento suddetto, dell'importo complessivo di euro 323.669.129,51, è stato assunto nell'esercizio 2012, con nota regionale prot. n. 64629 del 12.02.2013, recante la seguente descrizione: *"Accertamento del saldo della compartecipazione reg. all'IVA destinata al finanziamento del servizio sanitario di cui all'Intesa/Rep. n. 225/CSR del 22.11.2012"*. Esso è stato registrato nel bilancio regionale dell'esercizio 2013, contestualmente all'assunzione di più accertamenti e di un impegno (quest'ultimo dell'importo complessivo, in entrata ed in spesa, di euro 2.583.295.993,97), rispettivamente ai capitoli nn. 009713/E e 089013/U, allocati alle partite di giro e utilizzati per le anticipazioni mensili effettuate dallo Stato per il finanziamento del SSR, confluenti nel conto corrente infruttifero intestato alla Regione presso la Tesoreria Provinciale dello Stato (contabilità speciale). Alle registrazioni contabili nelle partite di giro corrispondono reversali di incasso (emesse nel 2012), a chiusura totale dell'importo complessivamente accertato di euro 2.583.295.993,97. Ciò farebbe supporre che la somma sia stata interamente versata dallo Stato nel conto corrente infruttifero intestato alla Regione, benché, sul fronte della spesa, l'unico impegno assunto, di 2,5 mld di euro, ha generato residui passivi finali per euro 1.507.723.041,48.

Tanto premesso, interrogando il sistema di contabilità regionale, alla data del 31 dicembre 2012, è stata riscontrata la seguente situazione:

- 1) nessun residuo attivo finale di competenza al capitolo di entrata delle partite di giro (capitolo n. 009713/E);
- 2) residui passivi finali di competenza sul capitolo n. 089013/U di spesa delle partite di giro, per euro 1.507.723.041,48 (riferimento ad impegno n. 2012/4536);
- 3) residui attivi finali sul capitolo n. 000626/E di entrata (compartecipazione I.V.A. - Sanità), per l'importo di euro 323.669.129,51 (riferimento ad accertamento n. 2012/1733).

In considerazione dell'entità di tale ultimo importo, in occasione della già menzionata audizione del 25 maggio, è stato chiesto alla Regione di spiegare le ragioni della eliminazione del residuo attivo in questione. La Regione, ha dichiarato *"che nel corso dell'esercizio 2016 la competenza per la gestione dei tributi destinata alla sanità è stata trasferita dalla Direzione Tributi alla Sanità, ricevendo in eredità partite in entrata, di spesa e disallineamenti che hanno dovuto far quadrare. Il disallineamento maggiore è proprio quello suindicato, che è stato oggetto di uno confronto serrato con il MEF e attestato da una serie di provvedimenti che saranno*

*trasmessi a questa Sezione unitamente al Decreto dirigenziale con cui è stata disposta l'eliminazione dell'importo*"<sup>268</sup>.

Successivamente, la Regione ha prodotto una serie di documenti<sup>269</sup> - tra i quali la nota della Direzione Finanza e Tributi regionale prot. n. 473217 del 02.12.2016 ed il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS, I.GE.P.A. prot. n. 54129 del 23.06.2016, con relativo allegato - dall'esame dei quali è emerso che:

- il richiamato importo di euro 12.551.600,00 (oggetto della eliminazione) è stato versato dal MEF in data 4 luglio 2016 a titolo di *"conguaglio delle manovre fiscali regionali per l'anno 2012"* <sup>270</sup>, mediante prelevamento dal capitolo di spesa n. 2862 (*"Somme erogate alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA"*) del bilancio del MEF;
- tale importo è stato, poi, accertato ed introitato dalla Regione nell'esercizio 2016 al capitolo di entrata non perimetrato n. 100233/E, avente la seguente descrizione: *"Gettito derivante dalla manovra fiscale sull'IRAP (artt. 16, 45, c. 2, D.Lgs. 446/1997 - Art. 2, L.R. 29/2004)"* - entrate proprie a libera destinazione. L'accertamento<sup>271</sup> è stato assunto sulla base della citata nota della Direzione Finanza e Tributi, la quale riconduce detto *"versamento a conguaglio per l'anno 2012"* alla *"differenza tra i consuntivi 2012 delle manovre fiscali IRAP - gettito di cassa (saldo 2011 e acconto 2012), di cui alle note del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Dipartimento delle Finanze prot. n. 4474 del 28.11.2013 e prot. n. 5145 del 28.11.2014 e le erogazioni effettuate a valere sui gettiti 2012, di cui alle note del MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 61111 del 17.07.2012 e prot. n. 9658 del 18.02.2013"*.

La medesima nota regionale conclude facendo presente che, risultando dal Decreto dell'I.GE.P.A. del 23 giugno 2016 che lo Stato ha impegnato le somme erogate imputandole al capitolo n. 2862 di spesa del MEF, relativo, come si è già detto, alla compartecipazione regionale all'IVA, rientra nella competenza della Direzione Programmazione Economico-Finanziaria SSR *"la valutazione circa la corrispondente eventuale riduzione dei residui attivi a titolo di compartecipazione IVA - quota sanità, riferiti al medesimo esercizio 2012"*.

In merito, si osserva, innanzi tutto, che l'importo di euro 12.551.600,00 è stato rilevato contabilmente in modo tale da essere *"duplicato"* nel bilancio regionale, prima con

<sup>268</sup> Vedasi verbale dell'audizione, (punto 5) acquisito agli atti della sezione al prot. n. 73099138 del 25.05.2018.

<sup>269</sup> Trasmessi con mail del 30.05.2018, acquisita al prot. Cdc n. 5605/2018.

<sup>270</sup> Vedasi bolletta del tesoriere n. 21525/2016.

<sup>271</sup> Atto di accertamento n. 3527/2016.

l'accertamento n. 2012/1733, sul capitolo di entrata n. 000626/E, che ha generato il residuo attivo eliminato nel 2017, e successivamente con l'accertamento n. 2016/3527 sul capitolo di entrata n. 100233/E. In secondo luogo, se nel 2012 è stato assunto l'accertamento a titolo di compartecipazione IVA da destinare alla sanità per un importo perfettamente coincidente con la somma erogata nell'esercizio 2016, ciò vuol dire che sussistevano i presupposti per l'iscrizione nel bilancio regionale di detta somma e a tale titolo. Inoltre, non si comprende come mai l'impegno n. 2012/4536, assunto sul capitolo di spesa delle partite di giro n. 089013/U, dell'importo originario di euro 2.583.295.993,97, non sia stato chiuso nel 2012, una volta assunto l'accertamento n. 2012/1733 sul capitolo di entrata n. 000626/E, sul quale sarebbero dovute confluire (con reversali d'incasso emesse nel 2012) le risorse versate dal MEF e fatte transitare per le partite di giro. Non è stato rappresentato dalla Regione il collegamento con la spesa, atteso che non è stata fornita spiegazione del fatto che al residuo attivo formatosi nell'esercizio 2012 (e poi eliminato) non abbia fatto riscontro un residuo passivo di pari importo, benché, com'è noto, le risorse che finanziano la sanità siano assoggettate ad un vincolo di destinazione e debbano essere, pertanto, accertate ed impegnate contestualmente. L'art. 1, comma 530, della L. 11 giugno 2016, n. 232 (*"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019"*), peraltro, ha disposto che le somme relative a posizioni pregresse (esercizi 2013 ed *ante*), assegnate dallo Stato alle regioni a titolo di compartecipazione all'IVA, non regolate alla data di entrata in vigore della legge medesima, *"si intendono trasferimenti definitivi alle regioni a titolo di compartecipazione all'IVA"* e *"sono compensate con la cancellazione di una corrispondente quota dei residui passivi perenti iscritti a tale titolo sul conto del patrimonio al 21 dicembre 2016"*. A norma del successivo comma 532, inoltre, tali operazioni *"sono registrate dalle regioni nelle scritture contabili dell'esercizio 2017"*.

**3.4.b.** E' stata, poi, presa in esame l'eliminazione di residui passivi per la somma complessiva di euro 2.486.158,72, riferita a n. 15 impegni, tutti assunti nell'esercizio 2016, sul capitolo n. 102194/U (*"Spesa sanitaria di investimento per il finanziamento dei LEA - Gestione sanitaria accentrata presso la regione - investimenti fissi lordi e acquisto di terreni (l. 23/12/1978, n.833 - l.r. 14/09/1994, n.55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. d, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)"*), di spesa in c/capitale a finanziamento regionale, perimetrato.

Dall'esame, è emersa una incongruenza tra i documenti contabili (allegati al DDL n. 8/2018) ed i dati estrapolati dal programma di contabilità regionale, rilevandosi da quest'ultimo un "riaccertamento in meno dei residui passivi" di euro 3.604.108,79, superiore rispetto a quello dei residui passivi risultanti a fine esercizio 2017 (pari ad euro 2.486.158,72), che ha generato, di fatto, dei residui finali (al 31 dicembre 2017) negativi per euro 1.117.950,07. Dal rendiconto (DDL), invece, risultano eliminati tutti i residui finali (euro 2.486.158,72) presenti a valere sul suddetto capitolo di spesa.

È emerso, altresì, che non è stata disposta alcuna correlata eliminazione sul fronte dell'entrata; ciò lasciando supporre che le risorse regionali destinate alla sanità, finalizzate a dare copertura alle somme eliminate, siano andate a finanziare altre spese, delle quali non si conosce la natura (se dentro o fuori perimetro, di natura corrente o di investimento).

**3.4.c.** In ultimo, è stato assoggettato a verifica l'elenco dei residui radiati al 31 dicembre 2017 (allegato al DDL), nel quale compare l'eliminazione della somma di euro 540.358,68, relativa al capitolo n. 060107, avente la seguente descrizione "*Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA - Gestione sanitaria accentrata presso la Regione - Rapporti con l'organizzazione mondiale della sanità, programmi comunità' europea e cooperazione sanitaria internazionale - trasferimenti correnti (L.R. 14/09/1994, n. 55 - art. 24, L.R. 09/02/2001, n. 5 - art. 20, c. 1, p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)*", di spesa corrente e a finanziamento regionale. Trattandosi di spesa non soltanto vincolata, ma anche "costituzionalmente necessaria", in quanto destinata al finanziamento dei LEA, la "radiazione" - ossia l'eliminazione dal conto dei residui delle somme impegnate per effetto del trascorre di un certo tempo (due anni per gli impegni relativi a spese correnti e sette anni per impegni relativi a spese di investimento)<sup>272</sup> - genera delle perplessità, con riferimento alle ragioni che hanno determinato la mancata liquidazione degli impegni assunti.

---

<sup>272</sup> L'art. 51 della L.R. n. 39/2001, al comma 2, prevede che le somme relative ad impegni già assunti vengano mantenute per non più di due esercizi (se si tratta di spese correnti) e per non più di sette esercizi (se si tratta di spese di investimento). L'operatività della norma è stata esclusa per l'esercizio 2014 dall'art. 8 della L.R. n. 41/2014. L'art. 51 bis - introdotto dall'art. 2, comma 9, della L.R. n. 44/2014, inoltre, ha previsto la iscrizione di due Fondi (uno per le somme radiate, relative a spesa corrente e l'altro per le somme radiate, relative a spese di investimento), il cui stanziamento non è utilizzabile in via diretta (non impegnabile né pagabile), ma solo al fine di riscrivere gli importi necessari alla copertura delle spese rivendicate dai soggetti terzi sui capitoli di provenienza degli impegni cancellati ai sensi del 2° comma dell'art. 51.

**3.5.** In sede istruttoria, sono stati compiuti accertamenti sulle disponibilità liquide della gestione sanitaria, con la finalità di verificare il corretto utilizzo e la corretta movimentazione delle risorse destinate alla sanità, sotto il profilo della cassa.

**3.5.a.** Dall'esame del DDL di cui alla D.G.R. 8/2018, è risultato che le riscossioni ed i pagamenti dallo stesso desumibili corrispondono a quelli riportati nel già menzionato file excel fornito dalla Regione, mentre risultano difformi dalle riscossioni/pagamenti contenuti nel prospetto riepilogativo ai fini SIOPE (allegato al DDL), secondo quanto di seguito si rappresenta:

Riscossioni complessive da conto del bilancio	€	12.646.953.824,56
Riscossioni complessive da prospetto SIOPE	€	12.749.063.934,46
<b>Differenza</b>	€	<b>-102.110.106,90</b>
Pagamenti complessivi da conto del bilancio	€	13.018.694.913,67
Pagamenti complessivi da prospetto SIOPE	€	13.046.294.201,30
<b>Differenza</b>	€	<b>-27.599.287,63</b>

Tali differenze si avvicinano, come importo, all'ammontare indicato in corrispondenza di due codici SIOPE, riportati nel prospetto, ovvero:

- per le riscossioni, il codice 9.01.99.05.001 (*"Reintegro disponibilità dal conto non sanità al conto sanità della Regione"*), per euro 102.311.996,72;
- per i pagamenti, il codice 7.01.99.04.001 (*"Integrazione disponibilità dal conto sanità al conto non sanità della Regione"*), per euro 27.239.687,63.

Nel DDL, sono stati rinvenuti due capitoli di entrata (capitoli nn., 100615-100616) e due capitoli di spesa (capitoli nn. 101718-101719), allocati alle partite di giro (al di fuori della perimetrazione), che presentano reversali/mandati totali, rispettivamente, per euro 102.311.996,72 e per euro 27.239.687,63.

Si rammenta che la stessa incongruenza era stata rilevata in sede di parifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2016, accertata poi come criticità, in quanto con riguardo ad essa la Regione non aveva prodotto alcuna giustificazione.

In proposito, in sede di audizione, i rappresentanti della Regione hanno dichiarato che *"sembrerebbe trattarsi di girofondi che vengono richiesti dalla Regione al tesoriere tra la parte sanità"*

e la parte non sanità del conto di tesoreria di somme erroneamente confluite” riservandosi “di verificare e di riferire in merito con nota scritta”.

Ed, infatti, successivamente, sono stati forniti ulteriori chiarimenti<sup>273</sup>, rilevandosi che: “Gli scostamenti rilevati tra le riscossioni complessive da conto bilancio e quelle da prospetto SIOPE e tra pagamenti complessivi da conto bilancio e quelli da prospetto SIOPE, sono riconducibili in misura prevalente ad operazioni di trasferimento di fondi da conto ordinario a conto sanità e viceversa da registrarsi sui seguenti capitoli delle contabilità speciali: Capitolo 100615/E "Conti gestione sanitaria versamento dei fondi provenienti dai conti della gestione ordinaria (art. 21 D.lgs. 118/2011)" vincolato al capitolo 101718/U "Conti gestione ordinaria prelevamento dei fondi da destinare ai conti della gestione sanitaria (art. 21 D.Lgs. 118/2011)"; Capitolo 100616/E "Conti gestione ordinaria versamento fondi provenienti dai conti della gestione sanitaria (art. 21 D.lgs. 118/2011)" vincolato al capitolo 101719/U "Conti gestione sanitaria prelevamento dei fondi da destinare ai conti della gestione ordinaria (art. 21 D.Lgs. 118/2011)". Qualora non eseguite completamente nell'esercizio di riferimento, tali operazioni generano uno scostamento tra i valori complessivi di riscossioni e pagamenti rilevati dal conto bilancio-perimetro sanità e dal prospetto Siope-Gestione Sanitaria. A questo riguardo, in particolare per quanto riguarda gli scostamenti tra le riscossioni, occorre considerare che il prospetto Siope della Gestione Sanitaria, rappresenta per ciascun Titolo le bollette di riscossione emesse dal Tesoriere, così come pervenute non come regolarizzate. Le discrepanze tra i due schemi derivano proprio dalla diversa base dati: nel primo si conteggiano le reversali mentre nel secondo le bollette di riscossione.

Per quanto riguarda gli scostamenti riguardanti i pagamenti, occorre considerare il meccanismo di sostituzione dei mandati non andati a buon fine, predisposto ai sensi del decreto 18 maggio 2017 del Ministero dell'Economia e delle Finanze (aggiornamento allegato 4/2 – principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria - esempio n. 11) per le scritture contabili riguardanti i pagamenti non andati a buon fine. A fronte di pagamenti originariamente emessi sul conto sanità e non andati a buon fine, la riemissione degli ordinativi con mandati in sostituzione emessi sul cap. 102613 non perimetrato sanità, ha generato uno scostamento. Inoltre nel 2017 è stato effettuato sul conto ordinario, il pagamento di un impegno di spesa afferente la gestione sanitaria, assunto con DDR 84 del 31/12/2014 (allegato 11)”.

La Regione non ha prodotto alcun prospetto riepilogativo atto a dimostrare la riconciliazione dei dati dianzi riportati (relativamente agli scostamenti), ma si è limitata a

---

<sup>273</sup> Ad integrazione di quanto sopra esposto, è pervenuta la già menzionata nota dell'Area Sanità e Sociale della Regione prot. n. 210273 del 04.06.2018, acquisita al prot. Cdc n. 5688 del 05.05.2018.

fornire una motivazione generica, deducendo che le differenze rilevate *“sono riconducibili in misura prevalente ad operazioni di trasferimento di fondi da conto ordinario a conto sanità e viceversa”*, senza, tuttavia, precisare di quali operazioni si tratti.

Tra l'altro, a sostegno della motivazione offerta con riguardo all'entrata (riscossioni) – ossia la presenza di riscossioni ancora da regolarizzare attraverso l'emissione di reversali di incasso (raffronto, cioè, di *“diversa base dati”*) - non ha prodotto dati ed elementi utili alla verifica di quanto dichiarato.

Sul fronte della spesa (pagamenti), la Regione non ha fornito spiegazioni circa il motivo per cui *“pagamenti originariamente emessi sul conto sanità e non andati a buon fine”* – che avrebbero causato lo scostamento - siano stati riemessi sul capitolo di spesa 102613 (*“Spese non andate a buon fine”*), allocato alle partite di giro e collegato al cap. 100863 di entrata, estranei al perimetro sanità, anziché sul capitolo di spesa n. 103504, collegato al capitolo di entrata n. 101114, avente la medesima finalità, ma dedicato alla gestione sanitaria (e, quindi, perimetrato).

La Regione, inoltre, ha fatto riferimento al pagamento dal conto ordinario *“di un impegno di spesa afferente la gestione sanitaria, assunto con DDR 84 del 31/12/2014”*.

A seguito di verifica, è emerso che i mandati di pagamento emessi nell'esercizio 2017 sugli impegni assunti nel 2014 con il menzionato decreto sono ben 12. La Regione non ha precisato a quale impegno facesse riferimento né le ragioni per le quali detto mandato di pagamento relativo ad un impegno assunto nell'ambito della gestione sanitaria sia stato emesso a valere sul conto ordinario ed a distanza di 3 anni dalla registrazione contabile dell'impegno medesimo.

Con riguardo al citato D.D.R. n. 84/2014, poi, è stato rinvenuto un mandato di pagamento emesso nel 2017 (n. 13447) sull'impegno n. 2014/5627, dell'importo di euro 350.000,00, a valere sul capitolo di spesa n. 100628, che riporta la seguente denominazione *“Interventi regionali in materia di edilizia pubblica (artt. 89, 94, D.Lgs. 31/03/1998, n. 112 - art. da 88 a 91, L.R. 13/04/2001, n. 11 - art. 21, L.R. 06/04/2012, n. 13 - art. 39, L.R. 05/04/2013, n. 3)”*. Trattasi di un capitolo di spesa in c/capitale ed a finanziamento regionale, non rientrante nel perimetro ma, di fatto, finanziato con risorse del FSN 2014.

La descrizione del capitolo, all'evidenza, appare non ricollegabile alla gestione sanitaria. Ed, infatti, la legislazione, sia nazionale che regionale ivi citata (D.Lgs. n. 112/1998 e L.R. n.

11/2011), riguarda il conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali e, segnatamente, nell'ambito dei "lavori pubblici (Capo V della L.R. 11/2001, artt. 88-90).

Ancora, da ulteriori verifiche effettuate, sul capitolo di entrata n. 004021 ("*Quota fondo sanitario nazionale di parte corrente per il finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (L. 23/12/1978, n. 833 - D.L. gs. 30/12/1992, n. 502 - D.Lgs. 30/06/1993, n. 270)*", risulta essere stato assunto l'accertamento n. 2017/3480 dell'importo di euro 18.524.966,00, sul quale è stata emessa la reversale n. 2017/12244, di euro 11.578.104,00. Tale somma proviene da girofondi effettuati dalla Regione dal conto sanità al conto ordinario utilizzando i capitoli allocati alle partite di giro nn. 100616/E e 101719/U.

Sul capitolo n. 004021/E, secondo la classificazione tratta dal programma di contabilità regionale, dovrebbero confluire le entrate statali a destinazione vincolata, poste al di fuori del perimetro sanitario. L'oggetto del capitolo, tuttavia, si palesa non conforme alla classificazione di bilancio.

Il medesimo capitolo, inoltre, è collegato<sup>274</sup> al capitolo di spesa n. 060083/U ("*Quota del fondo sanitario regionale di parte corrente da assegnare all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (L. 23/12/1978, n. 833 - D.Lgs. 30/12/1992, n. 502 - D.Lgs. 30/06/1993, n. 270)*" ed al capitolo di spesa n. 103507/U ("*Fondo riequilibrio - quota del fondo sanitario regionale di parte corrente da assegnare all'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie (L. 23/12/1978, n. 833 - D.Lgs. 30/12/1992, n. 502 - D.Lgs. 30/06/1993, n. 270 - art. 1, c. 468-bis, L. 11/12/2016, n. 232)*", entrambi non perimetrati.

Anche questi due capitoli di spesa avrebbero dovuto essere inseriti nella perimetrazione, considerato che sugli stessi vengono movimentate risorse del FSN.

Il capitolo n. 103507/U, allocato alla Missione 20 ("*Fondi e accantonamenti*") del bilancio regionale, in quanto fondo di riequilibrio relativo alle risorse da assegnare all'Istituto Zooprofilattico, peraltro, risulta essere stato finanziato, per 16 Mln di euro, dalla quota vincolata ed accantonata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016, successivamente utilizzata secondo quanto disposto dai provvedimenti di variazione al bilancio di previsione 2017-2019, di cui alle D.G.R. n. 1508 del 25 settembre 2017 e n. 1599 del 12 ottobre 2017.

In merito all'utilizzo della quota vincolata ed accantonata del risultato di amministrazione, si rinvia al successivo paragrafo n. 3.7.

<sup>274</sup> Ciò emergendo sempre dal programma di contabilità regionale.

Non si comprende, infine, come mai alcuni capitoli – segnatamente i capitoli di entrata n. 100615 ed il menzionato n. 100616 e i corrispondenti capitoli di spesa nn. 101718 e 101719 – non siano stati inclusi nella perimetrazione, considerato che gli stessi sono interessati da risorse afferenti il perimetro sanitario.

**3.6.** Sono state compiute ulteriori verifiche sulla gestione della spesa sanitaria.

**3.6.a.** È stato accertato che la Regione, invece di istituire nuovi capitoli di spesa *ad hoc* a seguito della costituzione di Azienda Zero, ha continuato ad utilizzare quelli già esistenti<sup>275</sup>, cambiando solo il soggetto beneficiario in sede di emissione dei mandati di pagamento. In tal modo, risulta inficiata la ricostruibilità immediata delle posizioni relative alle aziende sanitarie fino al 2016 (ad esempio con riguardo ai residui provenienti da esercizi precedenti) e non vi è un punto di partenza delle movimentazioni e delle operazioni contabili riferite ad Azienda Zero.

In proposito, la Regione, nell’audizione del 25 maggio, ha ricondotto la scelta di utilizzare i capitoli di spesa gestiti dalla GSA, da un canto alla necessità di far fronte alle *“esigenze ed urgenze dell’implementazione del nuovo sistema”* e, dall’altro, alla constatazione che la *“continuità dal punto di vista contabile ha facilitato la gestione attraverso Azienda Zero”*.

Tali argomenti, tuttavia, mettono in secondo piano una finalità preminente della contabilità in generale – e della contabilità pubblica, in particolare – ossia quella di rappresentare in maniera chiara e di dare evidenza alle vicende organizzative che incidono, in vario modo, sulla gestione, sì da renderle ricostruibili; finalità che non può essere *“sacrificata”*, *sic et simpliciter*, alle esigenze *“operative”*, con le quali, invece, deve essere conciliata.

Ancora, con riguardo ad Azienda Zero, è risultato che l’emissione dei mandati e delle reversali di incasso in favore di quest’ultima è avvenuta a valere sulle somme presenti sul c/c di contabilità speciale acceso presso Banca d’Italia – Sanità. Poiché le quietanze del tesoriere Unicredit sembrerebbero di importo cumulativo<sup>276</sup>, non coincidenti con gli effettivi versamenti da parte del Ministero nel suddetto conto di contabilità speciale, non appare chiaro il funzionamento del prelievo e la relativa registrazione in bilancio.

Nel chiarire tali aspetti, sempre in occasione dell’audizione summenzionata, la Regione ha dichiarato che *“il versamento delle risorse destinate alla sanità dei soggetti beneficiari (Azienda*

<sup>275</sup> Capitoli nn. 060002 – 060033 – 060107 – 061237 – 100194 – 100277 – 100610 – 100985 – 101425 – 101703 – 101713 – 102194 – 102321 – 102323 – 102324 – 102701/U.

<sup>276</sup> Si veda, ad esempio, la bolletta n. 6512 del 09/03/2017.

Zero) avviene soltanto nel momento in cui le risorse pervengono sul conto di tesoreria provinciale, per cui tale versamento di norma mensile si riferisce a più impegni di spesa e quindi a più capitoli”.

La spiegazione fornita, se pure giustifica la presenza di quietanze di importo cumulativo, tuttavia, non chiarisce la mancata coincidenza tra i versamenti effettuati dal Ministero sul c/c di contabilità speciale e i conseguenti prelevamenti dal conto.

**3.6.b.** Nel corso dell’esame dei capitoli riportati nell’elenco (foglio excel) fornito dalla Regione, sono state rilevate le seguenti incongruenze.

- capitolo n. 060033/U (*“Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA - gestione sanitaria accentrata presso la regione - finanziamento dell’agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale (L.R. 14/09/1994, n.55 - art. 27, c. 1, lett. a, L.R. 18/10/1996, n.32 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)”* di spesa corrente, a finanziamento regionale, rientrante nella perimetrazione, i cui mandati di pagamento venivano emessi (fino al 2016) a favore dell’ARPAV (art. 27, L.R. n. 32/1996).

Nel programma di contabilità regionale, non è stato rinvenuto il capitolo di entrata<sup>277</sup> che finanzia lo stanziamento di competenza iniziale del suddetto capitolo di spesa, che, tra l’altro, è stato incrementato nel corso del 2017, con una variazione compensativa di competenza e di cassa, disposta con D.G.R. n. 605 del 06 maggio 2017, dell’importo di 5,7 Mln di euro, prelevati dal cap. 103285/U (*“Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei lea (L.R. 14/09/1994, n. 55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - L.R. 25/10/2016, n.19)”*). I due capitoli appartengono alla stessa missione e programma (13.01), dedicati alla gestione delle risorse destinate alla garanzia dei LEA.

Lo stanziamento di competenza iniziale del capitolo n. 103285/U (pari ad euro 7,8 mld circa) - anch’esso di spesa corrente a finanziamento regionale e rientrante nella perimetrazione - a sua volta, è stato finanziato nel 2017, per l’importo di 47,3 Mld di euro, dal capitolo di entrata n. 100771/E (relativo alla mobilità attiva e passiva dei LEA), mentre per il finanziamento della parte residua non risulta collegato altro capitolo.

Risulta che la variazione di bilancio disposta con D.G.R. n. 1951 del 06/12/2017, poi, ha finanziato ulteriormente il capitolo n. 103285/U per euro 109.702.017,00, a titolo di adeguamento del finanziamento indistinto sulla base dei dati forniti dalle Intese della

<sup>277</sup> Quelli del perimetro sanitario sono i capitoli nn. 000621-000622-000626-100771/E

Conferenza Stato-Regioni e del valore finale del Fondo Sanitario regionale 2017 (c.d. *“riallineamento delle spese già finanziate dal FSR 2017”*)<sup>278</sup>.

Desta perplessità il fatto che l'importo suindicato sia stato spostato da un capitolo di nuova istituzione<sup>279</sup> ad un capitolo già esistente in bilancio e destinato ad un'attività specifica (prevenzione e protezione ambientale, appunto).

Con riguardo alla prima variazione (di 5,7 Mln), nel corso dell'audizione del 25 maggio, la Regione ha dichiarato che *“Arpav, così come le aziende sanitarie, sono finanziate attraverso il fondo indistinto che viene gestito su una serie di capitoli di spesa tra i quali anche il cap. n. 103285/U”*. La variazione, dunque, sarebbe stata disposta per far fronte alle esigenze finanziarie dell'Arpav in sede di esercizio.

In merito, in linea generale, si osserva che l'Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione ambientale per il Veneto non rientra nel novero degli *“enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale”* di cui all'art. 19, 1° comma, D.Lgs. n. 118/2011, così come individuati dal successivo 2° comma (regioni, aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, gli istituti zooprofilattici). La materia della protezione e prevenzione ambientale, tra l'altro, è certamente connessa a quella della tutela della salute, ma il Servizio Sanitario Nazionale eroga prestazioni e servizi finalizzati alla tutela del diritto alla salute ed il perimetro sanitario circoscrive le risorse aventi tale, specifica destinazione. Se ciò è vero in generale, lo è soprattutto con riferimento alla gestione della spesa sanitaria diretta a garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA), erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza, in favore della collettività locale, cui senz'altro non provvede l'ARPAV. Con riguardo alla seconda variazione, dalle premesse della D.G.R. n. 1951/2017, si evince che, a seguito della necessità di adeguare lo stanziamento complessivo delle risorse destinate al Servizio Sanitario Regionale anno 2017 al valore finale del Fondo Sanitario Regionale, è stato necessario disporre un aumento dello stanziamento medesimo dell'importo di euro 109.702.017,00, allocando tale differenza *“nelle entrate riferite al*

<sup>278</sup> Nella D.G.R. si legge che il finanziamento del Servizio Sanitario regionale per il Veneto per l'anno 2017 (quota indistinta), con la già menzionata Intesa della Conferenza Stato-Regioni n. 184/2017, è stato determinato, in sede di riparto, in euro 8.780.262.017,00, con un aumento di euro 109.702.017,00 rispetto al valore iniziale (pari ad euro 8.670.560.000,00).

<sup>279</sup> Lo stesso risulta istituito in data 13.12.2016.

*finanziamento sanitario indistinto*”, con il conseguente *“riallineamento delle spese già finanziate”* dal Fondo Sanitario medesimo.

Nell’audizione del 25 maggio, la Regione ha ribadito che *“al riallineamento sul versante dell’entrata corrisponde un riallineamento sulla spesa (...) effettuato mediante variazioni al bilancio”*.

Negli allegati alla D.G.R. non vengono indicati i capitoli interessati dallo spostamento di risorse, ma solo le Missioni/Programmi e la variazione di 109.702.017,00 si cumula ad altre due: quella di euro 112.323.602,00<sup>280</sup> e quella di euro 6.371.915,00<sup>281</sup>. In effetti, l’aumento dello stanziamento complessivo sulla Missione 13, programma 01 corrisponde l’aumento della dotazione sui Titoli 1, 2 e 3 del bilancio regionale.

**3.7.** Infine, sulla scorta dell’elenco fornito dalla Regione, dapprima incompleto<sup>282</sup>, e, poi, integrato, sono state esaminate alcune variazioni al bilancio che hanno riguardato i capitoli, di entrata e di spesa, del perimetro sanitario.

In risposta alla nota istruttoria di questa Sezione<sup>283</sup>, dunque, è stato prodotto un primo elenco di provvedimenti amministrativi (quattro) ed un provvedimento legislativo di variazione, che, seguito, si elencano:

- D.G.R. n. 137 del 14.02.2017
- D.G.R. n. 605 del 08.05.2017
- D.G.R. n. 1061 del 13.07.2017
- D.G.R. n. 1951 del 06.12.2017
- L.R. n. 16 del 19.07.2017<sup>284</sup>

Successivamente<sup>285</sup>, sono stati prodotti i seguenti, ulteriori provvedimenti amministrativi di variazione:

- D.G.R. n. 1 del 10.01.2017
- D.G.R. n. 1508 del 25.09.2017
- D.G.R. n. 1599 del 12.10.2017

<sup>280</sup> Determinata dall’assegnazione della quota vincolata alla realizzazione degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale 2017, per effetto della Intesa CSR n. 182/2017.

<sup>281</sup> Assegnato alla regione Veneto a titolo di quote premiali per il 2017, in base alla Intesa CSR n. 183/2017 e poi destinato al ripianamento delle perdite, come si è visto.

<sup>282</sup> Come emerge dal verbale dell’audizione del 25 maggio 2018, l’incompletezza era stata determinata dalla richiesta, nella nota istruttoria di questa Sezione, delle sole variazioni relative al Fondo indistinto, poi ampliata in sede di audizione con la richiesta di tutte le variazioni riguardanti il perimetro sanitario.

<sup>283</sup> Nota prot. n. 4527 del 20.04.2017.

<sup>284</sup> La legge contiene la “Seconda variazione generale al bilancio di previsione 2017-2019 della regione del Veneto”.

<sup>285</sup> Con mail del 1.06.2018, acquisita agli atti della Sezione al prot. n. 5656 del 04.06.2018, a seguito dell’ampliamento della originaria richiesta formulata con la nota del 20 aprile, in occasione della audizione del 25.05.2018.

- D.G.R. n. 2041 del 14.12.2017
- D.D.R. dell'Area Risorse Strumentali n. 47 del 28.12.2017

In particolare, la D.G.R. n. 2041 del 14.12.2017 è stata adottata per *“l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore”* (così, nelle premesse), come previsto dall'art. 51, comma 2, lettera a), del D.Lgs. n. 118/2011.

A seguito dell'esame dell'atto, non si è rinvenuta la corrispondenza tra gli importi oggetto della variazione (al bilancio di previsione e al Documento Tecnico di Accompagnamento) con riferimento alle entrate iscritte (pari ad euro 157.686.617,10) e alle spese (euro 157.682.936,65) di parte corrente e alle entrate (euro -1.756.787,28) e alle spese (-1.753.106,93) di parte capitale. La differenza (per ciascuna tipologia di spesa) è pari ad euro 3.680,45.

Ciò che rileva, al di là della differenza riscontrata, comunque, è che, non essendo citati nel provvedimento i capitoli di entrata e di spesa oggetto della variazione (come accade per la maggior parte dei provvedimenti esaminati) e non essendo stata fornita indicazione degli stessi dalla Regione, non appare possibile risalire alla effettiva allocazione di dette somme nel bilancio regionale, al fine di verificarne la copertura finanziaria. Gli allegati alle deliberazioni di variazione, infatti, sono strutturati per titoli e tipologie (per le entrate) e per missioni e programmi (per le spese), secondo la classificazione di bilancio. Ciò limita notevolmente le verifiche sul bilancio regionale.

Le D.G.R. nn. 1508 e 1599 riguardano l'utilizzo delle quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016.

In particolare, con la D.G.R. n. 1508/2017, la Missione 20 *“Fondi e accantonamenti”* è stata finanziata mediante *“utilizzo di avanzo di amministrazione”*, per l'importo complessivo *“presunto”* di 200 Mln di euro, suddiviso, al 50%, tra fondi di parte corrente e fondi di parte capitale. Con il medesimo provvedimento, la Giunta si è riservata di adeguare detto importo agli effettivi utilizzi.

Con la successiva D.G.R. n. 1599 del 12.10.2017, è stato disposto il finanziamento, con avanzo vincolato, attraverso i fondi e accantonamenti della Missione 20, del capitolo perimetrato n. 101928/U (*“Quota del fondo sanitario regionale non utilizzate nell'esercizio di competenza (art. 29, c. 1, lett. g, h, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)”*), limitatamente all'esercizio 2017.

Nelle premesse della D.G.R., si legge: *“Ritenuto opportuno soddisfare le richieste di utilizzo del risultato di amministrazione da impiegare per la reinscrizione di somme vincolate e accantonate*

mediante prelievo di poste allocate alla Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, per complessivi Euro 118.078.342,37...”; e, ancora: “Al fine di garantire il rispetto del pareggio di bilancio di cui all’art. 1, comma 468, L. 232/2016, si rende necessario procedere alla riduzione dello stanziamento di competenza di Euro 118.994.000,00 allocando tale importo alla Missione 20 “Fondi e accantonamenti” [...] mediante l’utilizzo della quota vincolata e accantonata del risultato di amministrazione per garantire lo stanziamento delle risorse necessarie alla prosecuzione di attività soggette a termini o scadenze”.

Viene in evidenza la discrasia tra gli importi individuati nelle premesse della delibera, che dovrebbero, a rigore, coincidere.

Dall’allegato A alla delibera medesima (“Variazioni al bilancio di previsione – Spese”), inoltre, non risulta la riduzione dello stanziamento di competenza (2017) della Missione 20, per l’importo di 118 Mln di euro. Tale stanziamento viene complessivamente incrementato di euro 915.657,63, con uno storno (all’interno della medesima missione) dai fondi di parte corrente a quelli di parte capitale, di circa 24 mln di euro.

Sempre dall’Allegato A, tra l’altro, emerge che la Missione 13 (“Tutela della salute”) è stata ridotta di complessivi 77,7 Mln di euro, di cui 62,1 Mln stornati dai capitoli di spesa per investimenti (missione 13 – programmi 05 e 07)<sup>286</sup>.

La variazione negativa di euro 62.683.833,07 di cui sopra, che ha visto “traslare” la somma dal capitolo n. 060077/U al capitolo n. 103509/U, emerge anche dalla ricostruzione degli scostamenti trattati al precedente paragrafo 3.1.b, con riferimento alla spesa per investimenti in ambito sanitario (lett. d) dell’art. 20, comma 1, lett. B) del D.Lgs. n. 118/2011), che di seguito si ripropone:

Stanziamento di competenza finale entrata	€	82.211.846,81
Stanziamento di competenza finale spesa	€	20.080.436,86
<b>Differenza</b>	<b>€</b>	<b>62.131.409,95</b>

In generale, sull’utilizzabilità dell’avanzo di amministrazione vincolato da parte di un ente in disavanzo – quale era la Regione a consuntivo 2016<sup>287</sup> - si nutrono notevoli perplessità. Com’è noto, alcune Sezioni regionali di controllo si sono espresse sulla questione, rilevando che, nel caso di risultato di amministrazione negativo, l’ente deve reperire le risorse

<sup>286</sup> Come si evince dall’Allegato B (Variazione al DTA).

<sup>287</sup> Dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto generale della Regione Veneto dell’esercizio 2016, si evince che tale disavanzo ammontava ad euro - 2.868.262.323,00.

necessarie a coprire le spese cui erano originariamente destinate le entrate vincolate/accantonate nel risultato di amministrazione, trovando le risorse necessarie a finanziare le spese connesse “*altrimenti prive di copertura effettiva*”, considerato che, nel caso di disavanzo, “*le quote vincolate del risultato di amministrazione sono esse stesse un debito da onorare e non certamente una copertura (Corte cost. 70 e 192, 89/2017)*”<sup>288</sup>.

Ma, a prescindere da tali considerazioni e anche non tenendo conto della distinzione tra enti che presentino un risultato di amministrazione negativo già prima dell’applicazione dei vincoli e degli accantonamenti<sup>289</sup> (lett. A del prospetto per la determinazione del risultato di amministrazione) ed enti che, invece, lo presentino positivo, anche se incapiante rispetto ai vincoli e agli accantonamenti, resta il fatto che, nell’Allegato riservato alla verifica dei vincoli di finanza pubblica prescritto dal comma 468-bis della L. n. 232/2016<sup>290</sup> (introdotto dall’art. 26 del D.L. n. 50/2017, conv. dalla L. 21 giugno 2017, n. 96) per le deliberazioni di Giunta, deputate a disporre gli utilizzi dell’avanzo vincolato, la Regione avrebbe dovuto riportare, nella parte spesa, anche il Fondo anticipazioni di liquidità, ex D.L. n. 35/2013<sup>291</sup>. Ciò analogamente a quanto è avvenuto per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, alla voce I4, “*Altri accantonamenti (destinati a confluire nel risultato di amministrazione)*”, dell’Allegato suddetto, proprio perché detto Fondo, al pari di altri (ivi compreso il FCDE), “*confluisce*” nel risultato di amministrazione, quale componente accantonata al risultato di cui alla lett. A del Prospetto Dimostrativo del Risultato di Amministrazione al 31 dicembre 2016.

Inoltre, a ben guardare, proprio nel caso della D.G.R. n. 1599, la variazione nella quale si sarebbe concretizzato, secondo le premesse della delibera, l’utilizzo dell’avanzo vincolato da iscrivere – come espressamente prescritto dal citato comma 468-bis – nella Missione 20 (“*Fondi ed accantonamenti*”), accantonando le somme in appositi fondi non rilevanti nel bilancio gestionale<sup>292</sup>, in realtà, risulta finanziata da altre poste del bilancio (Missioni/programmi) e non dalla Missione suddetta.

Ciò fa sorgere dubbi sulla ammissibilità dell’operazione.

<sup>288</sup> In tal senso, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 238/2017 e Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 134/2017/PARI).

<sup>289</sup> Come la Regione Veneto, che, al 31.12.2016, presentava un risultato di amministrazione, prima dell’applicazione di vincoli ed accantonamenti, negativo per – 15.848.313,95 euro.

<sup>290</sup> Allegato 9 al D.Lgs. n. 118/2011.

<sup>291</sup> Al netto della quota finanziata con l’avanzo vincolato.

<sup>292</sup> La norma prevede che tali fondi debbano essere “*distinti dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza dell’esercizio*”.

Inoltre, computando anche il Fondo anticipazioni di liquidità (ammontante, nel 2016, ad euro 1.532.844.891,84), la Regione non avrebbe potuto rappresentare, nel prospetto di cui all'Allegato 9 al D.Lgs. n. 118/2011 (prospetto di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica) l'equilibrio richiesto dal comma 468 bis-, al fine di usufruire della modalità di copertura prevista dalla norma.

La D.G.R. n. 605 del 6 maggio 2017 dispone una variazione compensativa di competenza e di cassa dell'importo di euro 5,7 Mln sul capitolo di spesa corrente n. 060033/U (*"Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA - Gestione Sanitaria Accentrata presso la regione - finanziamento dell'agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale (L.R. 14/09/1994, n.55 - art. 27, c. 1, lett. a, L.R. 18/10/1996, n.32 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)"*), a finanziamento regionale e rientrante nella perimetrazione. Tale importo risulta prelevato dal capitolo n. 103285/U (*"Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei lea (L.R. 14/09/1994, n. 55 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - L.R. 25/10/2016, n.19)"*). In merito si rinvia a quanto dedotto a proposito del finanziamento di ARPAV mediante il Fondo sanitario indistinto.

Sotto il profilo che qui interessa, si rileva ancora una volta che, nel programma di contabilità regionale, non è rinvenibile il capitolo di entrata<sup>293</sup> che finanzia lo stanziamento di competenza iniziale di detto capitolo di spesa (pari a 46 Mln di euro), incrementato, nel corso del 2017, dalla summenzionata variazione. I due capitoli appartengono alla stessa missione e programma (13.01). Lo stanziamento di competenza iniziale del capitolo n. 103285/U - anch'esso di spesa corrente, a finanziamento regionale e rientrante nella perimetrazione - (di 7,8 Mld circa) è finanziato, a sua volta, per 47,3 Mln di euro dal capitolo n. 100771/E (relativo alla mobilità attiva e passiva dei LEA), mentre non si rinviene alcun riferimento per la parte residua. La variazione di bilancio disposta con la D.G.R. n. 1951 del 06 dicembre 2017 ha finanziato ulteriormente tale ultimo capitolo per euro 109.702.017,00, a titolo di adeguamento del finanziamento indistinto, quale conguaglio tra la mobilità attiva e quella passiva, sulla base dei dati forniti dalle Intese della Conferenza Stato-Regioni.

Si rileva che l'importo di 5,7 Mln di euro è stato destinato ad ARPAV solo per il 2017, in quanto la variazione di bilancio non riguarda le annualità 2018 e 2019, sicché sembrerebbe trattarsi di una forma di finanziamento ulteriore e "straordinario", rispetto a quello quantificato in sede di bilancio di previsione.

<sup>293</sup> I capitoli che "finanziano" il perimetro sanitario sono il n. 000621, il n. 000622, il n. 000626 ed il n. 100771/E.

Le D.G.R. n. 754/2017, n. 1951/2017 e n. 2041/2017 hanno disposto n. 3 variazioni di bilancio positive al capitolo n. 103415/U (*“Risorse statali da destinare a garanzia del generale equilibrio economico finanziario del s.s.r. - trasferimenti correnti (art. 4, c. 2, 3, d.l. 18/09/2001, n.347 - art. 20, c. 1 p.to b, lett. a, D.Lgs. 23/06/2011, n.118 - l.r. 25/10/2016, n.19)”*) di spesa corrente, a finanziamento statale e perimetrato, le quali hanno rimpinguato lo stanziamento di competenza iniziale (pari a zero), rispettivamente, di euro 1.810.570,05, euro 112.232.602,00 ed euro 7.896.469,12, per un importo complessivo di euro 122.030.641,17.

Desta perplessità la descrizione del capitolo.

Gli accertati “spostamenti” di somme, da un capitolo all’altro del bilancio regionale (nell’ambito della gestione sanitaria, in particolare), sembrerebbero non avere una motivazione precisa.

Tale carenza potrebbe essere la causa delle difficoltà di riconciliare i dati incontrata in sede di controllo esterno da parte di questa Sezione e della mancata corrispondenza, rilevata allo stato, tra quanto indicato negli atti e nei provvedimenti amministrativi e contabili regionali e quanto, invece, risultante dalle scritture contabili della Regione.

Il capitolo n. 060077/U (*“Interventi di edilizia socio sanitaria (art. 20, L. 11/03/1988, n. 67 - L. 27/12/1997, n. 450 - art. 1, c. 310, 311, 312, L. 23/12/2005, n. 266 - accordo 02/10/2007)”*), di spesa d’investimento a finanziamento statale (lett. d, punto B, dell’art. 20, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011), con stanziamento di competenza iniziale pari ad euro 82.211.846,81, è stato oggetto di una variazione negativa. Con D.G.R. n. 1599 del 12.10.2017, dell’importo di euro 62.683.833,07, lo stanziamento del capitolo è stato assestato ad euro 19.528.013,74 ed ha, contestualmente rimpinguato quello del capitolo n. 103509/U (*“Fondo riequilibrio - interventi di edilizia socio sanitaria (art. 20, L. 11/03/1988, n. 67 - L. 27/12/1997, n. 450 - art. 1, c. 310, 311, 312, L. 23/12/2005, n. 266 - accordo 02/10/2007 - art. 1, c. 468-bis, L. 11/12/2016, n. 232)”*), relativo ad un fondo di parte capitale non rientrante nel perimetro. Con la citata D.G.R. n. 1599/2017, tale capitolo è stato finanziato per complessivi euro 67 mln (stanziamento finale di competenza).

I capitoli di spesa suddetti risultano collegati (come risulta dal programma di contabilità regionale) al capitolo di entrata n. 004537 (*“Assegnazione statale per il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria - seconda tranche del programma di investimenti (art. 20, L. 11/03/1988, n. 67 - L. 27/12/1997, n. 450 - del. cipe 06/05/1998, n. 52 - art. 1, c. 310, 311, 312, L. 23/12/2005, n. 266 - accordo 02/10/2007)”*), sul quale confluisce un trasferimento statale in c/capitale vincolato ed oggetto di perimetrazione. Il capitolo, perimetrato (e afferente alla

lett. d), punto A, del comma 1 dell'art. 20 cit.), nel 2017, ha finanziato i due capitoli di spesa nei seguenti termini (stanziamento finale di competenza):

- capitolo n. 060077/U, per euro 19.528.013,74;
- capitolo n. 103509/U, per euro 67.000.000,00;

per un totale complessivo di euro 86.528.013,74.

Si riscontra una discrasia tra il totale del finanziamento fornito ai capitoli di spesa citati e lo stanziamento finale di competenza del capitolo di entrata, pari ad euro 82.211.846,81 (analogo a quello originariamente stanziato al capitolo n. 060077/U), con una differenza di euro 4.316.166,93 (in più) sul versante spesa, che sembrerebbe riconducibile ad avanzo da reiscrizione di quote vincolate<sup>294</sup>. Non si rinviene, tuttavia, quale sia il capitolo da cui derivi tale reiscrizione.

Inoltre, l'accertamento, al 31 dicembre 2017, sul capitolo di entrata è pari ad euro 11.687.407,83 (di cui riscosso euro 1.107.484,13), notevolmente inferiore alla copertura finanziaria che, come si è visto, viene fornita ai capitoli di spesa.

Non si comprende, infine, come mai il capitolo n. 103509/U non sia stato incluso nel perimetro sanitario, considerato che "riceve" risorse provenienti dalla gestione sanitaria.

## 8.4 Considerazioni conclusive

All'esito delle verifiche svolte, delle controdeduzioni formulate dalla Regione in sede di contraddittorio e dei chiarimenti dalla stessa forniti nel corso dell'istruttoria, questa Sezione espone le seguenti valutazioni.

Con riguardo alla rilevata mancanza, nel bilancio regionale e, correlativamente, nel rendiconto generale, della *"un'articolazione in capitoli tale da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, ivi compresa l'eventuale movimentazione di partite di giro, separata evidenza"*, prevista dal secondo periodo del comma 1, dell'art. 20, del D.Lgs. n. 118/2011, la Regione non ha formulato deduzioni. L'assenza della richiesta articolazione in capitoli che potrebbe essere considerata soltanto formale, in realtà, risulta piuttosto grave, considerando la valenza e la funzione di siffatto adempimento. Come si è già rilevato, la evidenziazione specifica (separata) delle poste del bilancio afferenti alla erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria - e, segnatamente, dei capitoli, i quali soltanto consentono la piena e trasparente ricostruzione dei flussi finanziari in entrata,

<sup>294</sup> Ciò si evince dal programma di contabilità regionale e dalle risultanze della D.G.R. n. 1599/2017.

costituenti il FSR e dei flussi in uscita ossia le spese – costituisce un passaggio fondamentale ai fini della corretta rappresentazione della gestione sanitaria. In primo luogo, essa consente alla Regione di contribuire alla esatta determinazione delle risorse da destinare ai livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario, la quale, pur appartenendo alla competenza statale, affinché possa realizzarsi compiutamente, necessita della collaborazione delle regioni, attraverso la *“proiezione in termini di fabbisogno regionale”* di tali livelli<sup>295</sup>. Tale proiezione consente la individuazione dei costi delle prestazioni destinate ad un determinato territorio, sulla cui base occorre *“calibrare”* il finanziamento statale, in modo che sia il più possibile rispondente alle esigenze della collettività locale, in termini non soltanto di quantità, ma anche di qualità e di tempistica dei servizi. In secondo luogo, l’adozione di modalità di espressione contabile, che diano contezza della separazione tra il fabbisogno finanziario destinato a spese *“incomprimibili”* – in quanto direttamente connesse alla tutela del diritto alla salute – da quella relativa ad altri servizi sanitari, rileva rispetto alla rappresentazione, chiara e trasparente, delle modalità adottate dagli amministratori per far fronte ai bisogni della collettività amministrata, funzionale alla natura stessa del bilancio quale *“bene pubblico”*.

Con riguardo alla *“esatta perimetrazione”* delle entrate e delle uscite relative al Servizio sanitario regionale, sono emerse delle criticità.

In primo luogo, è stata accertata la presenza di capitoli di spesa il cui oggetto appare estraneo all’ambito sanità, afferenti, in particolare, alla spesa di personale (retribuzioni, indennità di missione, straordinario, ecc.).

È stata, altresì, accertata l’inclusione di un capitolo di spesa che finanzia gli oneri derivanti dall’attività di tutela del patrimonio bovino regionale, previsti dall’art. 89 della L.R. n. 30/2016. L’articolo è collocato nel Capo XIII della legge regionale citata, contenente *“Disposizioni in materia di agricoltura”*.

In merito, la Regione non ha fornito chiarimenti o ulteriori elementi di valutazione in sede di contraddittorio.

In secondo luogo, il confronto tra gli stanziamenti finali, sia sul fronte dell’entrata che della spesa, e tra accertamenti ed impegni complessivi, ha messo in luce degli scostamenti.

Nella memoria prodotta in data 26 giugno 2018, la Regione, in proposito, ha dichiarato che gli scostamenti tra il totale degli accertamenti ed il totale degli impegni devono ricondursi

---

<sup>295</sup> Così nella sentenza n. 169/2017, ripresa, sul punto, dalla recentissima sentenza n. 117/2018 (par. 4.2),

a: impegni effettuati su reiscrizioni in conto avanzo; accertamenti relativi, da un canto, *“a risorse incassate in prossimità della scadenza dell’esercizio oltre il termine tecnico ultimo per poter effettuare le variazioni in acquisizione nel bilancio (le quali comunque sono oggetto di reiscrizione nel successivo esercizio)”* e, dall’altro, a entrate *“quali ad es. multe, infrazioni, sanzioni, ecc., correlate in spesa alla realizzazione di progettualità il cui impegno di spesa viene disposto all’avvio del progetto”*.

Pur riconoscendo plausibili le ragioni che avrebbero determinato gli scostamenti tra accertamenti ed impegni, tuttavia, non può non rilevarsi che la riconducibilità effettiva degli scostamenti medesimi a dette ragioni esige l’indicazione del dettaglio degli importi che, a ciascuna di esse, sono specificamente connessi; ciò è avvenuto esclusivamente per le reiscrizioni in conto avanzo, in relazione alle quali la Regione ha prodotto apposita tabella (Allegato 1), contenente, appunto, il dettaglio delle reiscrizioni vincolate con la correlazione tra i capitoli di entrata e di spesa.

Con riferimento agli scostamenti tra gli stanziamenti finali (e non iniziali) di entrata e di spesa, la Regione, nella memoria del 26 giugno, ha richiamato quanto già dedotto nella precedente prodotta nel corso dell’istruttoria, nella quale aveva quantificato lo scostamento complessivo tra stanziamenti finali di entrata e di spesa in complessivi euro 67.210.000,00, di cui euro 210.000,00 già presenti all’inizio dell’esercizio, ed euro 67.000.000,00 riconducibili ad *“una variazione negativa effettuata con DGR n. 1599/2017, sul capitolo di spesa del perimetro sanitario n. 60077 <interventi di edilizia socio sanitaria (art. 20 L. 11/03/1988, n. 67 – L. 27/12/1997, N. 450 – art. 1, C. 310, 311, 312, L. 23/12/2005, N. 266 – Accordo 02/10/2007)”* e corrispondente variazione positiva a valere sul capitolo di spesa non perimetrato sanità n. 103509 *“fondo riequilibrio – interventi di edilizia socio sanitaria (art. 20, L. 11/03/1988, N. 67, – L. 27/12/1997, N. 450 – art. 1, C. 310, 311, 312, L. 23/12/2005, N. 266 – accordo 02/10/2007 – art. 1, C. 468 BIS, L. 11/12/2016, N. 232)”*.

Preso atto della ricostruzione effettuata dalla Regione, va detto che il chiarimento fornito riguarda soprattutto lo scostamento tra entrate e spese di cui alla lett. d), del comma 1, dell’art. 20 cit. (investimenti in ambito sanità), ammontante, secondo gli accertamenti compiuti sulle scritture contabili regionali tramite il programma di gestione Nu.S.I.Co., a 62 Mln<sup>296</sup> di euro (sui 67 complessivi) ed in minima parte gli altri scostamenti, relativi alla lett. a) *“finanziamento sanitario ordinario corrente/spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei*

<sup>296</sup> Vedasi rappresentazione degli scostamenti nel precedente paragrafo 3.1.b.

LEA” ed alla lett. b) *“finanziamento sanitario aggiuntivo/spesa per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiore ai LEA”* sempre dell’art. 20, rispetto ai quali, evidentemente, la Regione ha ritenuto sufficiente l’affermazione della insussistenza di un obbligo di pareggio all’interno del perimetro sanitario, già fornita nel corso dell’istruttoria e ritenuta inidonea a spiegare quanto rilevato.

Si ribadisce che la perimetrazione esige la corrispondenza tra entrate e spese del servizio sanitario nell’esercizio (*“le regioni garantiscono la esatta perimetrazione”*), risultando con ciò incompatibili eventuali *“spostamenti di quote del perimetro sanitario”* su capitoli ad esso estranei, com’è avvenuto per i 67 Mln di euro oggetto della variazione richiamata dalla Regione. Lo stanziamento del capitolo dal quale detto importo è stato prelevato non è stato reintegrato e ripristinato nella sua consistenza entro il termine dell’esercizio, come dimostra proprio lo scostamento rilevato, al 31 dicembre 2017, con riguardo agli investimenti in sanità. La variazione in questione, dunque, ha inciso sulla dimensione finanziaria del perimetro, alterandola. L’obbligo, di natura sostanziale e non soltanto formale, di garantire la perimetrazione e, con essa, la corrispondenza tra entrate e spese - lo si ricorda - è finalizzato ad assicurare una rappresentazione in bilancio di tali entrate e tali spese funzionale alla immediata e chiara ricostruzione dell’intero quadro del fabbisogno sanitario. Ove siffatto obbligo non trovi piena e completa osservanza, non possono che riscontrarsi difficoltà in quella *“proiezione in termini di fabbisogno regionale”* delle risorse destinate ad assicurare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie - ossia dei costi delle prestazioni destinate ad un determinato territorio - che, secondo quanto affermato dal Giudice delle leggi<sup>297</sup>, compete alle Regioni onde consentire allo Stato, cui spetta la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, di calibrare il finanziamento in modo che sia rispondente alle esigenze della collettività locale.

Le verifiche comunque compiute sulla allocazione delle entrate nei capitoli alimentati con il Fondo sanitario nazionale e delle spese nei correlati capitoli, hanno messo in luce alcune incongruenze.

Soltanto la minor parte dei capitoli di spesa esaminati (23 su 183), riporta, nella descrizione, lo specifico riferimento alla classificazione di cui al comma 1 dell’art. 20<sup>298</sup> ed alcuni

<sup>297</sup> Sentenze nn. 169/2017 e 117/2018.

<sup>298</sup> Vedasi Tabella 3, riportata nel precedente paragrafo 3.1.c.

presentano una descrizione inconferente, che determina una commistione soprattutto tra le entrate e le spese di natura corrente (lett. a e b del comma 1 dell'art. 20) e quelle per investimenti (lett. d).

Non è un caso, dunque, che la D.G.R. n. 1810/2017 (*"Assegnazione alle Aziende Sanitarie del Veneto delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2017 e 2018 - Art. 41 L.R. 5/2001, DGR 07/02/2017 n. 7/CR"*) e n. 2231/2017 (*"Modifica della DGR n. 1810/2017 di riparto del fondo sanitario regionale 2017-2018. Art. 41 L.R. 5/2001. DGR 19/12/2017 N. 127/CR"*), dia atto della inclusione nel finanziamento c.d. indistinto anche delle risorse destinate al finanziamento degli investimenti delle Aziende del SSR, come tra l'altro risulta dagli importi complessivi riportati nella deliberazione medesima.

La Regione non ha formulato deduzioni in proposito.

Anche sotto questo aspetto, emerge l'applicazione solo parziale dell'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, con riguardo alla classificazione dei capitoli - nella specie - di spesa, secondo le tassative indicazioni ivi contenute ed una generale sottovalutazione della funzione svolta dall'utilizzo delle modalità di espressione contabile imposte dall'armonizzazione.

In merito alla rappresentazione della gestione mediante l'indicazione anche dei capitoli, di entrata e di spesa, in ambito sanità, tra l'altro, la Regione, nella memoria prodotta in corso di istruttoria, aveva già rilevato come tale rappresentazione, pur non presente nei documenti allegati al DDL "Rendiconto generale della Regione", fosse desumibile dal sistema informativo contabile regionale e che la pubblicazione del rendiconto della gestione del perimetro sanitario con tale dettaglio avvenga a norma dell'art. 66 del D.Lgs. n. 118/2011, secondo cui le regioni pubblicano sul proprio sito la "versione integrale" del rendiconto, comprensiva anche della gestione in capitoli, con il relativo allegato concernente la gestione del perimetro sanitario.

Tale argomentazione non risulta dirimente e, anzi, rafforza il convincimento circa la imprescindibilità della corretta evidenziazione, anche per capitoli, della rappresentazione contabile della gestione sanitaria quale obbligo immediatamente discendente dall'art. 20 cit. La norma citata dalla Regione, che riguarda soltanto le modalità di pubblicazione del rendiconto generale e non certo la composizione dello stesso, all'evidenza, impone semplicemente l'ostensione di tutti gli allegati presenti nel rendiconto medesimo, anche di quelli più dettagliati, senza omettere nulla, ivi compreso l'allegato avente ad oggetto la

gestione in capitoli, parte integrante della “versione integrale del rendiconto”, alla quale la norma si riferisce.

Quanto alla riconciliazione del Fondo Sanitario Regionale con riferimento alle risultanze della D.G.R. n. 1810/2017 (*“Assegnazione alle Aziende Sanitarie del Veneto delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2017 e 2018 – Art. 41 L.R. 5/2001, DGR 07/02/2017 n. 7/CR”*) e n. 2231/2017 (*“Modifica della DGR n. 1810/2017 di riparto del fondo sanitario regionale 2017-2018. Art. 41 L.R. 5/2001. DGR 19/12/2017 N. 127/CR”*), al contenuto delle Intese n. 184/CSR/ 2017 (riparto FSR 2017) e n. 183/CSR/2017 (quote premiali) ed alla nota del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento RGS del 22 marzo 2018 (recupero delle anticipazioni - situazione riepilogativa 2017), questa Sezione non aveva potuto ricostruire, sulla base delle stesse, la necessaria corrispondenza tra le anticipazioni erogate dal MEF, ancora da recuperare (costituenti residui passivi sul capitolo di spesa n. 089013/U, allocato alle partite di giro, avente ad oggetto proprio la restituzione delle suddette anticipazioni da parte dello Stato per il finanziamento del SSR), ed i residui attivi (di competenza). Questi ultimi erano presenti sui capitoli di entrata del bilancio regionale nn. 000621/E (IRAP), 000622/E (Add.le regionale Irpef) e 000626 (Compartecipazione IVA), ed erano interessati dal c.d. “giro contabile” utilizzato per regolare la restituzione delle anticipazioni sanità ed il recupero da parte dello Stato delle maggiori entrate derivanti dal gettito Irap ed Irpef (art. 13, comma 4, del D.Lgs. n. 56/2000). Al fine di accertare tale corrispondenza, su esplicita richiesta<sup>299</sup>, la Regione ha prodotto un prospetto di riconciliazione tra il suddetto capitolo di spesa e tutti i capitoli di entrata coinvolti, alcuni dei quali (diversi da quelli dianzi menzionati) non potevano essere individuati autonomamente da questa Sezione.

Considerando anche questi capitoli, la differenza tra i residui attivi (euro 1.591.340.213,29) ed i residui passivi (euro 1.505.735.646,29), pari ad euro 85.604.567 - che era stata rilevata e che non aveva trovato spiegazione - corrisponde alle quote premiali del FSR 2017 ancora da incassare (euro 79.232.652,00, di cui all'Intesa 184/CSR/2017 + euro 6.371.915,00 di cui all'Intesa 183/CSR/2017). Sotto tale profilo, dunque, la riconciliazione può dirsi acclarata.

Difficoltà permangono, invece, nella ricostruzione degli importi destinati alle Aziende Sanitarie nel 2017, rinvenibili nell'Allegato C al D.D.R. n. 68/2017, che contiene il riepilogo dei capitoli di spesa e dei relativi impegni costituenti il Fondo Sanitario Regionale (euro

<sup>299</sup> Vedasi precedente paragrafo 3.3.

8.898.957.534,00). E' emersa, infatti, una discrasia, in quanto l'importo complessivamente impegnato (euro 8.908.664.573,00,) è risultato superiore, e non corrispondente a quanto complessivamente impegnato nell'esercizio 2017 - euro 122.030.641,17 - sul capitolo di spesa n. 103415/U (*"Risorse statali da destinare a garanzia del generale equilibrio economico - finanziario del S.s.r. - trasferimenti correnti"*); di tale importo, euro 112.323.602,00, sono quote vincolate alla realizzazione degli obiettivi del Piano Sanitario Nazionale per l'anno 2017, euro 7.896.469,12, sono risorse vincolate del FSN 2017 ed euro 1.810.570,05, sono rimborsi forfetari delle spese sostenute per gli accertamenti medico-legali sul personale scolastico ed educativo assente per malattia. La confluenza sul capitolo suddetto delle risorse del FSR nonché di quelle degli obiettivi di piano e dei rimborsi forfetari non ha consentito a questa Sezione il riscontro, nel bilancio regionale, delle somme in questione e, dunque, la riconciliazione delle risultanze delle D.G.R. nn. 1810/2017 e 2231/2017 (assegnazioni statali), delle Intese CSR e della nota MEF -RGS con le risultanze della contabilità regionale. In proposito, nella memoria prodotta in data 26 giugno, la Regione ha richiamato la "quadratura" esposta nella tabella già inviata nel corso dell'istruttoria, precisando che l'importo di euro 112.323.602,00 si riferisce all'assegnazione di cui alla ulteriore Intesa n. 182/CSR/2017, inerente all'assegnazione degli obiettivi del PSN 2017, correlata all'accertamento sul capitolo di entrata n. 004020/E (Quota regionale del fondo sanitario nazionale di parte corrente), non trasmessa a questa Sezione se non in occasione del contraddittorio. La Regione, inoltre, ha preso posizione sulla presenza di variazioni sul capitolo di spesa summenzionato (n. 103415)<sup>300</sup>, accertata in corso di istruttoria, che risultavano, allo stato degli elementi disponibili e sulla base dei documenti forniti, prive di spiegazione e, come tali, suscettibili di inficiare la ricostruzione (c.d. "quadratura") degli importi nel confronto tra provvedimenti regionali e statali e scritture della Regione. In particolare, al fine di dimostrare detta "quadratura", la Regione ha prodotto una tabella contenente i dati già in possesso di questa Sezione ed oggetto di specifica elaborazione nella tabella 4<sup>301</sup>. Siffatta tabella regionale, pur rappresentando una corrispondenza di importi tra competenza iniziale e competenza finale dei capitoli, di entrata e di spesa correlati, già esaminati ed afferenti al finanziamento indistinto (compresi quelli della mobilità attiva, della quota premiale e degli obiettivi del PSN), tuttavia, non contempla tutti i capitoli del

---

<sup>300</sup> Vedasi paragrafo n. 3.7.

<sup>301</sup> Vedasi paragrafo n. 3.3.

perimetro sanità né specifica il totale degli stanziamenti, iniziali e finali, dei capitoli, invece, indicati, lasciando impregiudicata la lamentata impossibilità di ricostruire le corrispondenze di importi, originata, come si è detto, dalla confluenza, su uno stesso capitolo, di risorse diverse rispetto a quelle del FSR. Tra l'altro, l'analisi condotta sui provvedimenti di variazione al bilancio adottati nel 2017, ha messo in luce il coinvolgimento di capitoli perimetrati, ma non compresi nella tabella regionale, con la conseguenza che essa non può svolgere la funzione chiarificatrice che le viene attribuita nella memoria.

La difficoltà nella ricostruzione delle necessarie corrispondenze nell'ambito del perimetro sanità, sotto l'aspetto considerato, dunque, non può ritenersi superata.

Ancora sul capitolo di spesa n. 103415, la Regione ha precisato che le variazioni lo avrebbero semplicemente "alimentato", posto che esso aveva stanziamento iniziale pari a zero, e che dette variazioni, "in acquisizione in entrata e in spesa" e non compensative, non avrebbero determinato "spostamenti di risorse da altri capitoli di spesa"; a tal fine, ha prodotto uno schema illustrativo, contenente l'indicazione dei provvedimenti di variazione (D.G.R.), gli importi ed i capitoli di entrata interessati. Nonostante la precisazione, che chiarisce la natura e le finalità dello spostamento di risorse, rimane impregiudicata la necessità di ricostruire, in maniera completa, il quadro delle operazioni contabili effettuate sui capitoli di entrata e di spesa sulla base dei finanziamenti ricevuti; necessità che può essere soddisfatta soltanto mediante la produzione di un prospetto che rappresenti, per ogni capitolo di entrata del perimetro, l'accertamento delle somme nell'esercizio, il capitolo di spesa finanziato, gli impegni su quest'ultimo assunti, distinti per importi riconducibili alla gestione di competenza e importi derivanti da reiscrizioni in conto avanzo dell'esercizio precedente, le eventuali minori somme impegnate e, quindi, le reiscrizioni in conto avanzo da riportare nell'esercizio successivo.

Sempre in tema di riconciliazione tra il contenuto dei provvedimenti, statali e regionali, richiamati e i dati contabili del bilancio regionale, messi a confronto anche con le risultanze del conto corrente sanità della Regione, è emerso che: il gettito complessivo della componente IRAP del Fondo sanitario regionale, pari ad euro 1.840.292.002,04 non trova corrispondenza con gli accertamenti complessivi assunti sul capitolo di entrata n. 000621 (IRAP), con una differenza di euro 14.111.830,00.

La Regione, in sede di contraddittorio, ha precisato che la differenza di euro 14.111.830,00 deve ricondursi a due prelievi dal conto di Tesoreria provinciale intestato alla regione n.

22964 "RV Add. Irpef", rispettivamente di euro 5.785.850,00, quale quota manovra 2017 - I erogazione, ed euro 8.325.980,00, quale quota manovra 2017 - II erogazione. Gli importi suddetti si riferirebbero alla quota manovra, non sanità, che il Ministero avrebbe dovuto correttamente prelevare dal conto n. 22985 "RV Irap Amm. Pubbl." e che la Regione ha provveduto a contabilizzare correttamente, registrando il "gettito dell'addizionale regionale IRPEF al lordo della trattenuta relativa alla manovra fiscale, scomputando lo stesso importo dal gettito IRAP". La spiegazione fornita chiarisce pienamente la differenza di importi.

L'analisi dei flussi relativi ai finanziamenti della GSA erogati alle Aziende sanitarie mediante Azienda Zero, condotta attraverso la D.G.R. n. 468/2018, che di tali flussi dà contezza, ha rivelato che delle risorse non utilizzate nell'esercizio 2017, pari ad euro 149.154.985,97, Azienda Zero ha proposto la destinazione al miglioramento dell'equilibrio economico - finanziario del SSR e, nell'ambito di tale impiego e per l'importo di euro 74.161.801,00, alla copertura delle perdite del SSR medesimo, benché a siffatta finalità fossero stati già destinati euro 164.187.175,55. Inoltre, dalla deliberazione, si evince che l'ammontare del finanziamento c.d. indistinto alle Aziende sanitarie include anche le risorse destinate agli investimenti di queste ultime, nonostante esso abbia una specifica destinazione all'interno del complessivo Fondo sanitario regionale. Tale commistione spiegherebbe l'erronea classificazione di alcuni capitoli di spesa, evidentemente finalizzata agli investimenti, nell'ambito della lett. a) del punto B), comma 1, dell'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011 (spesa corrente per la erogazione dei LEA).

Con riguardo alla presenza di risorse non utilizzate al 31 dicembre 2017, pari ad euro 149.154.985,97, la Regione, nella memoria del 26 giugno, ha spiegato che trattasi di risorse GSA determinate con apposita ricognizione effettuata con la citata D.G.R. n. 468/2018, che "possono essere destinate a ridurre eventuali perdite aziendali in corso di formazione garantendo l'equilibrio del SSR in linea con gli obiettivi programmati, ovvero possono essere accantonate a garanzia dell'equilibrio"; nulla ha dedotto, invece, con riferimento alla presenza, all'interno del finanziamento c.d. indistinto, anche delle risorse destinate agli investimenti delle Aziende e della, si suppone, connessa classificazione nella lett. a) (spesa sanitaria corrente) di alcuni capitoli di spesa afferenti ad investimenti.

Il chiarimento fornito si ritiene esaustivo per quanto concerne l'impiego delle risorse non utilizzate, mentre per il resto si conferma quanto già evidenziato in merito alla non corretta classificazione di alcuni capitoli del perimetro.

Dall'esame incrociato delle risultanze del verbale della riunione del Tavolo di verifica degli adempimenti (*"Allegato 3 - 050 Veneto - IV Trimestre 2017"*) con il contenuto delle D.G.R. n. 1810/2017 e n. 2231/2017, aventi ad oggetto la quantificazione del Fondo sanitario regionale per l'esercizio 2017, è emerso che l'importo destinato ad Azienda Zero, nel primo (verbale) è pari ad euro 521.128.669,51, mentre nelle seconde (DGR) è pari ad euro 421.725.227,00.

Su tale discrasia la Regione, in sede di contraddittorio, ha prodotto un estratto delle voci CE al IV trimestre 2017, le cui evidenziazioni effettivamente hanno spiegato *"le modalità di contabilizzazione in contabilità economico patrimoniale e quindi l'assenza di qualsivoglia discrasia"*.

Stando a quanto è emerso dalla dalla D.G.R. n. 1810/2017 (*"Assegnazione alle Aziende Sanitarie del Veneto delle risorse per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza per l'anno 2017 e 2018"*), vi sono tre capitoli di spesa del bilancio regionale sui quali viene impegnato il finanziamento c.d. indistinto per l'erogazione dei LEA, trasferito ad Azienda Zero (nn. 100415, 101176, 103285). Di questi tre capitoli, tuttavia, soltanto uno viene utilizzato esclusivamente per la emissione di impegni relativi al finanziamento indistinto, mentre sugli altri due confluisce anche il finanziamento della GSA. Ciò preclude la tracciabilità degli importi trasferiti nel passaggio dal bilancio regionale verso Azienda Zero, palesandosi un contrasto con la necessità di adottare modalità di rappresentazione contabile idonee a consentire l'immediata ricostruibilità del finanziamento del SSR, secondo le specifiche destinazioni per esso previste.

Sul punto, la Regione non ha formulato controdeduzioni, sicché la criticità viene ad essere confermata.

In merito alla eliminazione del residuo attivo di euro 12.551.600,00, sul capitolo di entrata n. 000626/E (*"Compartecipazione regionale all' I.V.A. al netto del concorso alla solidarietà interregionale"*), destinato a finanziare la spesa sanitaria corrente dei LEA, la Regione ha richiamato le deduzioni già formulate nel corso dell'istruttoria.

Giova riassumere gli estremi dell'operazione. Nell'esercizio 2012, è stato assunto l'accertamento dell'importo di euro 323.669.129,51, con la causale *"Accertamento del saldo della compartecipazione reg. all'IVA destinata al finanziamento del servizio sanitario di cui all'Intesa/Rep. n. 225/CSR del 22.11.2012"*; lo stesso è stato registrato nel bilancio 2013, contestualmente all'assunzione di altri accertamenti e di un impegno (quest'ultimo dell'importo complessivo, in entrata ed in spesa, di euro 2.583.295.993,97), su capitoli delle

partite di giro, utilizzati per le anticipazioni mensili effettuate dallo Stato per il finanziamento del SSR. Le registrazioni contabili nelle partite di giro hanno avuto corrispondenza in reversali di incasso a chiusura dell'importo complessivamente accertato di euro 2.583.295.993,97.

Dal sistema di contabilità regionale (alla data del 31.12.2012), è emerso che:

1. il capitolo di entrata delle partite di giro interessato (capitolo n. 009713/E) non presentava alcun residuo di competenza;
2. il capitolo di spesa delle partite di giro interessato (capitolo n. 089013/U) presentava residui passivi finali di competenza per euro 1.507.723.041,48;
3. il capitolo di entrata n. 000626/E di entrata (compartecipazione I.V.A. - Sanità) presentava (ancora nel 2017) residui attivi finali per l'importo di euro 323.669.129,51.

In sede di audizione (25 maggio 2018), la Regione ha dichiarato *“che nel corso dell'esercizio 2016 la competenza per la gestione dei tributi destinata alla sanità è stata trasferita dalla Direzione Tributi alla Sanità, ricevendo in eredità partite in entrata, di spesa e disallineamenti che hanno dovuto far quadrare. Il disallineamento maggiore è proprio quello suindicato, che è stato oggetto di uno confronto serrato con il MEF e attestato da una serie di provvedimenti che saranno trasmessi a questa Sezione unitamente al Decreto dirigenziale con cui è stata disposta l'eliminazione dell'importo”*; successivamente, la Regione ha prodotto una serie di documenti - tra i quali la nota della Direzione Finanza e Tributi regionale prot. n. 473217 del 02.12.2016 ed il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della RGS, I.GE.P.A. prot. n. 54129 del 23.06.2016, con relativo allegato - il cui esame ha messo in luce che:

- l'importo di euro 12.551.600,00 (oggetto della eliminazione) era stato versato dal MEF in data 4 luglio 2016 a titolo di *“conguaglio delle manovre fiscali regionali per l'anno 2012”*, mediante prelevamento dal capitolo di spesa n. 2862 (*“Somme erogate alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA”*) del bilancio del MEF;
- tale importo è stato, poi, accertato ed introitato dalla Regione nell'esercizio 2016 al capitolo di entrata non perimetrato n. 100233/E, avente la seguente descrizione: *“Gettito derivante dalla manovra fiscale sull'IRAP (artt. 16, 45, c. 2, D.Lgs. 446/1997 - Art. 2, L.R. 29/2004)”* - entrate proprie a libera destinazione. L'accertamento è stato assunto sulla base della citata nota della Direzione Finanza e Tributi, la quale riconduce il *“versamento a conguaglio per l'anno 2012”* alla *“differenza tra i consuntivi 2012 delle manovre fiscali IRAP - gettito di cassa (saldo 2011 e acconto 2012), di cui alle note del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - Dipartimento delle Finanze prot. n.*

*4474 del 28.11.2013 e prot. n. 5145 del 28.11.2014 e le erogazioni effettuate a valere sui gettiti 2012, di cui alle note del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato prot. n. 61111 del 17.07.2012 e prot. n. 9658 del 18.02.2013”.*

Sempre nella nota, peraltro, la Direzione Finanza e Tributi conclude facendo presente come, risultando dal Decreto dell'I.GE.P.A. del 23 giugno 2016 che lo Stato ha impegnato le somme erogate imputandole al capitolo n. 2862 di spesa del MEF, relativo alla compartecipazione regionale all'IVA, compete alla Direzione Programmazione Economico-Finanziaria SSR *“la valutazione circa la corrispondente eventuale riduzione dei residui attivi a titolo di compartecipazione IVA – quota sanità, riferiti al medesimo esercizio 2012”*.

In considerazione dell'assenza di ulteriori elementi e precisazioni che chiariscano la vicenda, questa Sezione ribadisce che: irregolarmente, l'importo di euro 12.551.600,00 è stato rilevato contabilmente due volte nel bilancio regionale, prima con l'accertamento n. 2012/1733, sul capitolo di entrata n. 000626/E, che ha generato il residuo attivo eliminato nel 2017, e successivamente con l'accertamento n. 2016/3527 sul capitolo di entrata n. 100233/E. Inoltre, visto che nel 2012 è stato assunto l'accertamento a titolo di compartecipazione IVA da destinare alla sanità per un importo perfettamente coincidente con la somma erogata nell'esercizio 2016, presumibilmente già allora sussistevano i presupposti per l'iscrizione nel bilancio regionale della somma a tale titolo. Non si comprende, poi, perché l'impegno assunto sul capitolo di spesa delle partite di giro n. 089013/U, dell'importo originario di euro 2.583.295.993,97, non sia stato *“chiuso”* nel 2012, una volta assunto l'accertamento sul capitolo di entrata n. 000626/E, sul quale avrebbero dovuto trovare allocazione le risorse erogate dal MEF e fatte transitare per le partite di giro. Altresì, desta perplessità che il residuo attivo formatosi nell'esercizio 2012 (e poi eliminato) non abbia fatto riscontro un residuo passivo di pari importo, considerato che l'art. 1, comma 530, della L. 232/2016 ha previsto che le somme relative a posizioni pregresse (esercizi 2013 ed *ante*), assegnate dallo Stato alle regioni a titolo di compartecipazione all'IVA, non regolate alla data di entrata in vigore della legge, *“si intendono trasferimenti definitivi alle regioni a titolo di compartecipazione all'IVA”* e *“sono compensate con la cancellazione di una corrispondente quota dei residui passivi perenti iscritti a tale titolo sul conto del patrimonio al 21 dicembre 2016”*.

Nel complesso, in ragione dei numerosi interrogativi ai quali la Regione non ha risposto e della apparente opacità della vicenda che ha condotto alla cancellazione, a distanza di ben quattro esercizi, di una posta attiva del bilancio regionale di ingente ammontare, tenuto conto, altresì, delle incertezze sulla qualificazione dell'entrata, che emergono dalla stessa

documentazione prodotta dalla Regione, e sulla conseguente contabilizzazione in bilancio nel capitolo pertinente, della presenza di un doppio accertamento nonché della mancata cancellazione di una corrispondente quota di residui passivi, questa Sezione non può che confermare l'irregolarità dell'operazione contabile in esame.

Anche l'eliminazione di un residuo passivo di euro 2.486.158,72, a valere su uno specifico capitolo di spesa di investimento per il finanziamento dei LEA, ha destato perplessità, tenuto conto della rilevata discrasia tra le risultanze del DDL e quelle del programma di contabilità regionale: in quest'ultimo, infatti, per effetto di un riaccertamento in meno di residui passivi di euro 3.604.108,79, superiore rispetto a quello dei residui passivi al 31 dicembre 2017, compaiono residui finali negativi per euro 1.117.950,07, mentre dal DDL risultano eliminati tutti i residui finali sul summenzionato capitolo di spesa; inoltre, non vi è alcuna corrispondente eliminazione di residui attivi, sicché ragionevolmente si può supporre che le risorse correlate siano andate a finanziare altre spese, non identificate.

In merito, la Regione non ha formulato deduzioni.

Tale discrasia (non spiegata) rileva ai fini della valutazione della trasparenza e attendibilità della corretta rappresentazione delle risultanze della gestione sanitaria.

Analogamente, anche l'eliminazione, per effetto di radiazione, di un residuo passivo di euro 540.358,68, afferente alla spesa corrente per il finanziamento dei LEA, è risultata non comprensibile. Trattandosi di spesa non soltanto vincolata, ma anche "costituzionalmente necessaria", in quanto destinata al finanziamento dei LEA, in particolare, la "radiazione" - ossia l'eliminazione dal conto dei residui delle somme impegnate per effetto del trascorre di un certo tempo (due anni per gli impegni relativi a spese correnti e sette anni per impegni relativi a spese di investimento) - non può che generare perplessità, con riguardo soprattutto alle ragioni che hanno determinato la mancata liquidazione degli impegni assunti.

La Regione, nelle controdeduzioni, ha precisato che l'eliminazione dei residui suddetti deve ricondursi agli esiti del riaccertamento ordinario di cui all'art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011. Le poste in questione, dunque, sarebbero state eliminate a seguito della verificata insussistenza delle "ragioni del loro mantenimento". L'eliminazione prevista dall'art. 3, comma 4, cit., tuttavia, non ha nulla a che vedere con la "radiazione", prevista e disciplinata dall'art. 51 della L.R. n. 39/2001, fondata non sulla verifica della persistenza delle ragioni che hanno giustificato l'assunzione dell'impegno di spesa ma esclusivamente sul decorso

del tempo (due anni per i residui di parte corrente e sette per quelli di parte capitale). Poiché, nella specie, i residui sono stati eliminati per radiazione, la spiegazione fornita dalla Regione risulta inconferente e, come tale, inidonea a determinare il superamento della criticità.

A seguito degli accertamenti compiuti sulle disponibilità liquide della gestione sanitaria, è emerso che le riscossioni ed i pagamenti desumibili dal DDL e quelli desumibili dal prospetto riepilogativo ai fini SIOPE divergono tra loro, con una differenza pari, rispettivamente, ad euro 102.110.106,90 (riscossioni) ed euro 27.599.287,63 (pagamenti). Le differenze di importi corrispondono a due codici SIOPE, relativi al *“Reintegro disponibilità dal conto non sanità al conto sanità della Regione”* (codice 9.01.99.05.001) e alla *“Integrazione disponibilità dal conto sanità al conto non sanità della Regione”* (codice 7.01.99.04.001).

Già in sede di audizione, la Regione, con riguardo alle riscossioni, ha ricondotto gli scostamenti ai *“girofondi”* che vengono richiesti al Tesoriere tra la parte sanità e la parte non sanità del conto di tesoreria, senza, tuttavia, dimostrare, mediante un prospetto riepilogativo, la riconciliazione delle poste. Per quanto riguarda i pagamenti, la stessa ha richiamato il *“meccanismo di sostituzione dei mandati non andati a buon fine predisposto ai sensi del decreto 18 maggio 2017 del Ministero dell’Economia e delle Finanze (aggiornamento allegato 4/2 – principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria – esempio 11)”*, senza spiegare le ragioni per le quali i pagamenti originariamente emessi sul conto sanità e non andati a buon fine siano stati riemessi su un capitolo di spesa allocato tra le partite di giro e non sul pertinente capitolo perimetrato, dedicato alla gestione sanitaria.

Nulla è stato ulteriormente dedotto in occasione del contraddittorio, se non con specifico riferimento all’anomalia costituita dal pagamento di un impegno di spesa afferente alla gestione sanitaria sul conto ordinario, a valere su un capitolo non perimetrato ed avente ad oggetto interventi regionali in materia di edilizia pubblica, nell’ambito del conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali (D.Lgs. n. 112/1998 e L.R. n. 11/2011); pagamento menzionato dalla stessa Regione nella memoria prodotta in corso di istruttoria, sempre a giustificazione del rilevato scostamento.

In particolare, la Regione ha precisato che lo stanziamento del capitolo di spesa, sul quale è stato emesso il mandato, è stato aumentato per effetto di variazione compensativa disposta con la L.R. n. 41/2014 (assestamento), con prelevamento da un capitolo di spesa finanziato con risorse del FSR. In seguito, allo scopo di ottemperare a quanto previsto dall’art. 20 del

D.Lgs. n. 118/2011, con apposito decreto, è stato impegnato l'importo oggetto della variazione, in favore delle Aziende sanitarie, poi pagato nel 2017.

Sul punto specifico, i chiarimenti offerti attestano il fatto che le risorse del FSR non sono state distratte dalla loro destinazione, benché l'utilizzo di un capitolo che non è riferibile alla gestione sanitaria si ponga in evidente contrasto con la logica della perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento del servizio sanitario regionale.

Sulle differenze tra le risultanze delle riscossioni e dei pagamenti dell'esercizio 2017, emerse dal confronto tra il DDL ed il prospetto a fini SIOPE, questa Sezione ribadisce che le spiegazioni fornite, in linea generale, dalla Regione, se pure comprensibili, avrebbero dovuto essere accompagnate dalla dimostrazione analitica, mediante apposito prospetto, della riconducibilità delle stesse alle fattispecie che le avrebbero originate.

Sotto questo profilo, dunque, la criticità rilevata non può essere superata.

A seguito delle verifiche compiute, è risultato che il finanziamento dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale delle Venezie, benché gravante su risorse del FSR, avviene mediante due capitoli di spesa non perimetrati (nn. 060083/U e 103507/U).

In sede di contraddittorio, la Regione ha addotto a sostegno della mancata inclusione nel perimetro sanità dei capitoli in questione il fatto che detto Istituto *"non si configura come ente del SSR rientrante nell'area di consolidamento, come stabilito dall'art. 32, comma 3, del D.lgs. 118/2011"*.

In vero, l'Istituto Zooprofilattico compare nell'elenco dei destinatari delle disposizioni del Titolo II del D.Lgs. n. 118/2011 (*"Principi contabili generali ed applicati per il settore sanitario"*), di cui all'art. 19, comma 2, del medesimo Decreto legislativo (regioni, aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale, gli istituti zooprofilattici), ivi comprese quelle contenute nel successivo art. 20, che impone la perimetrazione delle entrate e delle spese afferenti al finanziamento del FSR, con il quale, appunto, è finanziato anche l'Istituto Zooprofilattico.

Discorso inverso deve farsi con riguardo all'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale (ARPAV), la quale, pur svolgendo un'attività estranea all'ambito dell'assistenza sanitaria, viene finanziata con le risorse del FSR ed, in particolare, nel 2017, con le risorse della mobilità attiva e passiva (LEA), mediante un capitolo di spesa inserito nel perimetro sanità (capitolo n. 060033). Tra l'altro, dalle verifiche compiute, è risultato che,

nel 2017, lo stanziamento di detto capitolo di spesa è stato alimentato da una variazione compensativa di 5,7 Mln di euro effettuata solo per l'esercizio 2017 e non anche per le altre annualità del bilancio pluriennale (2018 e 2019), quale - sembrerebbe - finanziamento ulteriore e straordinario rispetto a quello già previsto nel bilancio medesimo.

In merito, la Regione, nelle controdeduzioni, ha affermato che *“fatte salve le determinazioni che il legislatore regionale ha ritenuto di assumere in ordine al finanziamento di ARPAV, per quanto riguarda la gestione contabile del contributo in conto esercizio sul capitolo di spesa 60033, si evidenzia che tale spesa rientra nei finanziamenti GSA finanziati annualmente con risorse del FSR e quindi correlate ai rispettivi capitoli di entrata”*.

Questa Sezione evidenzia che l'ARPAV non rientra nel novero degli *“enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale”* di cui al citato art. 19, 2° comma, D.Lgs. n. 118/2011, sicché non può considerarsi corretto l'utilizzo, per tale finanziamento, delle risorse destinate alla sanità e, segnatamente, alla erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Pur risultando la materia della protezione e prevenzione ambientale connessa a quella della tutela della salute, infatti, è di tutta evidenza che il Servizio Sanitario Regionale eroghi prestazioni e servizi finalizzati alla tutela del diritto alla salute e che, nel perimetro sanitario, debbano essere incluse soltanto le risorse aventi tale, specifica destinazione, ivi comprese le entrate e le spese dirette a garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA), alla cui erogazione non provvede l'ARPAV.

Dall'esame di alcuni provvedimenti di variazione al bilancio, annualità 2017, sono emerse diverse incongruenze e criticità.

In generale, nei provvedimenti, per lo più, non vengono indicati i capitoli di entrata e di spesa oggetto della variazione, in quanto gli allegati alle deliberazioni sono strutturati per titoli e tipologie (per le entrate) e per missioni e programmi (per le spese). Ciò ha limitato fortemente la possibilità di verificare l'effettiva allocazione degli importi oggetto di variazione e, con essa, la relativa copertura finanziaria.

Le controdeduzioni della Regione sul punto non consentono di superare il rilievo.

A tal fine sarebbe stata certamente utile l'indicazione dei capitoli interessati dalle variazioni, che, tuttavia, è mancata, lasciando impregiudicata la questione della verifica degli spostamenti delle risorse della sanità all'interno del bilancio regionale, necessaria al fine di

accertare la presenza di eventuali mancate imputazioni di tali risorse dall'ambito del perimetro sanità.

Un'analisi particolare, in sede istruttoria, è stata condotta con riguardo ai provvedimenti, connessi, di cui alle D.G.R. n. 1508/2017 e n. 1599/2017, rilevanti sotto il profilo dello spostamento delle risorse afferenti alla sanità all'interno (ed all'esterno) del perimetro, ma anche sotto il profilo della complessiva correttezza dell'operazione, estremamente complessa, nella quale si è concretizzato l'utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione dell'esercizio 2016, ai sensi del comma 468-bis, della L. n. 232/2016, introdotto dall'art. 26 del D.L. n. 50/2017, conv. dalla L. n. 96/2017, in vigore dall'aprile del 2017.

Tale disposizione prevede che le regioni e le province autonome possano utilizzare le quote del risultato di amministrazione accantonato risultanti dall'ultimo consuntivo approvato e le quote del risultato di amministrazione vincolato, iscrivendole nella Missione 20, in appositi accantonamenti di bilancio (distinti, nel bilancio gestionale, dagli accantonamenti finanziati dalle entrate di competenza dell'esercizio). Gli utilizzi di siffatto accantonamento devono avvenire per il tramite di apposita deliberazione di Giunta, che attestino l'equilibrio tra entrate finali e spese finali di cui al prospetto di verifica dei vincoli di finanza pubblica contenuto nell'Allegato 9- Bilancio di previsione al D.Lgs. n. 118/2011.

Riepilogando la vicenda, con la D.G.R. n. 1508/2017, la Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*" è stata finanziata mediante "*utilizzo di avanzo di amministrazione*", per l'importo complessivo "*presunto*" di 200 Mln di euro, suddiviso, al 50%, tra fondi di parte corrente e fondi di parte capitale. La successiva D.G.R. n. 1599/2017, stando all'oggetto ed al contenuto, ha disposto il finanziamento, con avanzo vincolato, attraverso i fondi e accantonamenti della Missione 20, del capitolo perimetrato n. 101928/U ("*Quota del fondo sanitario regionale non utilizzate nell'esercizio di competenza (art. 29, c. 1, lett. g, h, D.Lgs. 23/06/2011, n.118)*"), limitatamente all'esercizio 2017.

Da tali provvedimenti, ad un primo esame di questa Sezione, sono emerse una serie di incongruenze e criticità, quali: la indicazione non chiara dell'importo oggetto della variazione, quantificato, nelle premesse della D.G.R. n. 1599/2017, dapprima in euro 118.078.342,37 e in seguito in euro 118.994.000; l'assenza, nell'allegato A) a tale deliberazione ("*Variazioni al bilancio di previsione - Spese*"), della logica riduzione dello stanziamento di competenza della Missione 20, per l'importo di 118 Mln di euro e la presenza, invece, di un

aumento di euro 915.657,63; la riduzione, sempre evincibile dall'Allegato A, della Missione 13 (*"Tutela della salute"*) di complessivi 77,7 Mln di euro, di cui 62,1 Mln prelevati dai programmi 05 e 07, dedicati alla spesa per investimenti e corrispondenti allo scostamento rilevato con riguardo, sempre alla spesa per investimenti in ambito sanità (lett. d, art. 20, comma 1, lett. B) del D.Lgs. n. 118/2011), tra lo stanziamento complessivo finale di entrata e quello di spesa<sup>302</sup>. In definitiva, la criticità più grave è stata identificata nell'utilizzo, da parte della D.G.R. n. 1599/2017, di risorse non accantonate nella Missione 20 (*"Fondi ed accantonamenti"*) dalla precedente D.G.R. n. 1508/2017, in ossequio a quanto espressamente prescritto dal comma 468-bis, bensì di risorse allocate in altre altre poste del bilancio (Missioni/programmi).

In sostanza, le perplessità sull'utilizzo dell'avanzo vincolato, legate anche al fatto che a consuntivo 2016 la Regione presentava un risultato di amministrazione negativo, già prima dell'applicazione di accantonamenti e vincoli, ed era in disavanzo – ciò dovendo impedire, a rigore, di utilizzare quale copertura le quote vincolate, costituenti una componente negativa ossia un debito da onorare (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 238/2017 e Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 134/2017/PARI) – sono state generate soprattutto dall'apparente impiego di risorse non accantonate alla Missione 20, in violazione del comma 468-bis.

La Regione, pur non avendo provveduto a fornire chiarimenti nella memoria prodotta in data 26 giugno 2018, ha formulato alcune deduzioni trasfuse in una nota scritta depositata il giorno dell'udienza fissata ai fini del contraddittorio (28 giugno).

In tale nota, dopo aver illustrato la *ratio* del comma 468-bis – consentire alle regioni di utilizzare "in termini di spesa" gli avanzi vincolati ed accertati che, anche per il 2017, tenuto conto dell'obbligo di garantire "in modo continuativo e strutturale", l'equilibrio, non avrebbero potuto essere impiegati – ha spiegato che, con la D.G.R. n. 1599, non è stato disposto l'utilizzo dell'avanzo vincolato, come, invece, attestato dall'oggetto e dalle premesse della D.G.R. medesima, bensì la istituzione, "*previa verifica puntuale con le strutture regionali delle disponibilità degli stanziamenti di competenza nei capitoli di spesa che non sarebbero stati utilizzati durante l'esercizio 2017 (rinuncia o venir meno degli obiettivi prefissati)*", di "*appositi capitoli di riequilibrio strutturale con relativo stanziamento classificati alla Missione 20 Programma 3*" (capitoli di spesa nn. 103506, 103507, 103508 e 103509).

---

<sup>302</sup> Vedasi paragrafo n. 3.1.b.

La creazione di detti capitoli, sempre nella nota, viene ricondotta alla necessità – in vero, non rinvenibile nel testo dell’art. 468-bis – ai fini della spendibilità delle quote vincolate, di costituire “(in contropartita) sul bilancio specifici fondi di <riequilibrio strutturale> (anch’essi non impegnabili), che essendo finanziati da entrate di competenza e non essendo impegnabili, garantirebbero l’equilibrio gestionale anche in presenza (per pari importo) di un utilizzo dell’avanzo vincolato”. In seguito, con successive D.G.R. nn. 1722 e 1808, è stata disposta l’iscrizione, nei pertinenti capitoli di spesa del bilancio 2017, dell’avanzo “mediante l’utilizzo degli accantonamenti già allocati alla Missione 20 “Fondi e accantonamenti” disposti con la precedente DGR 1508 del 25/09/2017 nel pieno rispetto del pareggio”.

Ciò chiarito, questa Sezione non può esimersi dal formulare una serie di considerazioni critiche, originate dall’esame degli atti citati dalla stessa Regione, interpretati proprio alla luce delle spiegazioni fornite in sede di contraddittorio.

In via preliminare, non si comprende come mai la Regione, a fronte della gravità delle contestazioni chiaramente formulate nella bozza di relazione trasmessa ai fini dell’instaurazione del contraddittorio, non abbia dedotto alcunché nella memoria depositata in data 26 giugno ed abbia atteso l’udienza del 28 giugno e la esplicita sollecitazione di questa Sezione, per fornire le spiegazioni richieste, impedendone, in tal modo, la piena verifica attraverso i necessari riscontri nelle scritture contabili regionali.

Nel merito, si rileva che la citata D.G.R. n. 1599 presenta un contenuto distonico rispetto all’operazione descritta, in quanto ha dichiaratamente ad oggetto “l’iscrizione nel bilancio di previsione e nel Documento tecnico di accompagnamento dell’utilizzo degli accantonamenti finanziati dall’avanzo di amministrazione per la reinscrizione delle somme vincolate e accantonate mediante prelievo di poste allocate alla Missione 20 <Fondi e accantonamenti>” e non la istituzione di nuovi capitoli nella Missione 20, mediante l’utilizzo di risorse di competenza generate da “minori spese” (così nella nota regionale).

Ma, a di là di tale incongruenza, che comunque rileva ai fini della trasparente e coerente rappresentazione nella D.G.R. della natura e della finalità delle variazioni con essa disposte, deve osservarsi che l’iscrizione dei fondi di riequilibrio strutturale non è prevista dalla norma, ma trova riscontro, nella sostanza, nella nota di lettura relativa all’art. 26 del D.L. n. 50/2017 (che ha introdotto il comma 468-bis) e nell’Intesa tra Governo, Regioni e Province autonome del 23 febbraio 2017 (art. 4), nelle quali emerge la necessità che l’utilizzo dell’avanzo vincolato avvenga soltanto a fronte della liberazione, nel bilancio regionale, di “spazi finanziari”, sì da assicurare il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Evidentemente,

la liberazione può essere originata da maggiori entrate o minori spese che si manifestino nel corso dell'esercizio e che garantiscano il permanere della situazione di equilibrio fino al completo utilizzo delle quote dell'avanzo vincolato. Quelle iscritte nei fondi di riequilibrio, dunque, dovrebbero essere risorse di competenza, ulteriori rispetto a quelle previste in bilancio, generate, nel caso di specie (secondo quanto dichiarato dalla Regione nella nota), dalla accertata sussistenza di minori spese (si parla di rinuncia ovvero del venir meno degli obiettivi prefissati).

A prescindere dalla modalità individuata per garantire l'equilibrio della gestione in presenza dell'esercizio della facoltà prevista dal comma 468-bis, ciò che rileva è che la "liberazione delle risorse", soprattutto laddove determinata da "minori spese", sia effettiva e verificabile; ma, soprattutto, rileva che dette risorse non siano assoggettate, a loro volta, ad un vincolo di destinazione, dovendo anche questo aspetto emergere con chiarezza dai provvedimenti amministrativi dai quali la fattispecie di cui al comma 468-bis ha avuto origine.

Orbene, nessuno di questi elementi è rinvenibile nelle D.G.R. n. 1508/2017, n. 1599/2017 ed anche nelle D.G.R. n. 1722 e 1808 sempre del 2017, con le quali ultime la Regione ha effettivamente disposto l'utilizzo dell'avanzo vincolato. Nella D.G.R. n. 1599/2017, in particolare, nelle premesse, si fa semplicemente riferimento alla necessità di "*procedere alla riduzione dello stanziamento di competenza di Euro 118.994.000,00 allocando tale importo alla Missione 20 "<Fondi e altri accantonamenti>, sulla base delle disponibilità comunicate con note: 18.09.2017 prot. 387630 della Direzione Formazione e Istruzione; 20.09.2017 prot. 392068, dell'Area Sanità e Sociale; 04.10.2017 prot. 412982, della Direzione Finanza e Tributi"*"; non si dà atto di nessuna rinuncia né del venir meno di obiettivi di sorta.

Tra l'altro, dalle verifiche che è stato possibile effettuare nel programma di contabilità regionale, è emerso che due dei quattro capitoli sui quali sono stati iscritti i Fondi di riequilibrio strutturale (nn. 103506 e 103509) sono stati alimentati da capitoli di entrata (nn. 001706 e 004537), a loro volta, collegati a capitoli di spesa (nn. 072019 e 060077) che presentano reiscrizioni vincolate e, dunque, uno stanziamento con vincolo di destinazione. Non è possibile, allo stato, stabilire se e quanto dello stanziamento vincolato sia stato impiegato, mediante la variazione disposta con D.G.R. n. 1599/2017, per costituire i detti fondi.

Ma l'aspetto più critico è costituito dallo spostamento, fuori dal perimetro sanitario - dal capitolo n. 060077/U ("*Interventi di edilizia socio sanitaria*"), perimetrato, al capitolo n. 103509/U, non perimetrato - di una parte rilevante della somma complessivamente destinata alla costituzione di detti fondi (67 Mln di euro sui complessivi 118 Mln). Tenuto conto che si tratta di "minori spese", la maggior parte delle quali in conto capitale (62 Mln) e, soprattutto, in ambito sanità, "liberate" e utilizzabili al completamento dell'operazione di prelievo e riallocazione dell'avanzo vincolato, deve concludersi che lo spostamento fuori perimetro sia definitivo. Non a caso, come già rilevato, l'importo dei 62 Mln di euro corrisponde esattamente allo scostamento dello stanziamento finale, tra entrata e spesa, dei capitoli del perimetro sanità, per la parte investimenti. Aggiungasi che, alla data del 2 luglio 2018, nel programma di contabilità regionale, lo stanziamento iniziale dei quattro capitoli dei fondi di riequilibrio - ivi compreso il capitolo n. 103509/U sul quale sono confluiti i 62 Mln della sanità - è pari a zero, di tal che, allo stato, non è possibile individuare la successiva allocazione in bilancio di tale importo.

Le considerazioni che precedono non consentono a questa Sezione regionale di controllo di accertare la rispondenza alle regole contabili dell'operazione così posta in essere dalla Regione, soprattutto con riguardo alle risorse della sanità presumibilmente sottratte al perimetro.

## 9 IL RENDICONTO E BILANCIO CONSOLIDATO. PARTECIPATE REGIONALI

### 9.1 Premessa e nota metodologica

La riforma della contabilità avviata nel 2011 con il D.Lgs. n. 118 e le successive modifiche apportate dal D.Lgs. 126 del 2014, nel dettare regole uniformi a livello territoriale per l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci, ha rappresentato anche per le Regioni un momento fondamentale nel perseguimento degli obiettivi di trasparenza e coerenza dei dati di bilancio nonché di un affidabile consolidamento dei conti pubblici.

In tale ottica, nell'ambito delle attività propedeutiche al giudizio di parifica del Rendiconto Generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017, la Sezione ha analizzato il Bilancio consolidato, il Rendiconto consolidato, gli Organismi partecipati, gli Enti strumentali e le Agenzie della stessa Regione.

Per quanto riguarda il Rendiconto consolidato, l'art. 63 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, al comma 3, prevede che *“contestualmente al rendiconto, la Regione approva il Rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del Consiglio regionale e degli eventuali Organismi strumentali secondo le modalità previste dall'art. 11, commi 8 e 9”*. A tal proposito, si evidenzia che gli Organismi strumentali ed il Consiglio regionale, che adottano la medesima contabilità dell'Ente di riferimento (in questo caso quella della Regione del Veneto) sono inclusi in un consolidato finanziario approvato contestualmente al Rendiconto generale dell'Ente di riferimento, a differenza degli Enti strumentali che fanno parte del Bilancio consolidato<sup>303</sup>.

Quest'ultimo è composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati (tra cui la relazione sulla gestione consolidata comprensiva della nota integrativa e della relazione dell'Organo di revisione) ed è approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento. Ampio è quindi il perimetro del consolidamento, che include aziende, società controllate e partecipate, enti ed organismi strumentali degli Enti territoriali (art. 11-bis, D.Lgs. n. 118/2011), sicché lo stesso consente di pervenire ad un risultato economico unitario che tiene conto sia del risultato di bilancio della Regione, sia dei profitti e delle perdite degli Organismi partecipati, Enti strumentali ed Agenzie regionali.

---

<sup>303</sup> È necessario precisare che gli Enti Strumentali fanno parte del Bilancio consolidato (Economico-Patrimoniale) mentre gli Organismi Strumentali che adottano la medesima contabilità dell'Ente di Riferimento sono inclusi in un «consolidato finanziario» (Rendiconto consolidato) approvato contestualmente al Rendiconto generale dell'Ente di riferimento.

Premesso un quadro d'insieme degli Organismi partecipati/Enti strumentali/Agenzie e specificati gli interventi di razionalizzazione delle società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione del Veneto, con particolare riguardo ai risultati conseguiti nell'esercizio 2017, la Sezione ha ritenuto di approfondire per l'intero quinquennio 2013-2017 anche i risultati d'esercizio di tali società, con particolare attenzione agli organismi in perdita, al fine di poter esprimere valutazioni sulla gestione secondo una prospettiva "dinamica". Per l'esercizio 2017 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. In conclusione è stato effettuato un focus sulla *governance* della Regione nei confronti degli enti ed organismi alla stessa afferenti e sui modelli organizzativi inerenti le partecipate regionali.

Le suesposte analisi sono state svolte sia con riferimento al Rendiconto consolidato che al Bilancio consolidato della Regione del Veneto, tenuto conto dell'importanza che tali informazioni rivestono anche ai fini del rispetto degli equilibri finanziari della Regione, equilibri la cui valutazione non può prescindere dall'esistenza di una base conoscitiva omogenea e regole contabili uniformi per tutti i soggetti che, a vario titolo, sono inclusi nel concetto di "amministrazione pubblica".

Nella consapevolezza della mancata formalizzazione, al momento dell'analisi, sia del Bilancio consolidato (approvazione prevista entro il 30 settembre 2018) che del Rendiconto consolidato (in fase di approvazione), per l'esercizio 2017 si è ritenuto di valutare le risultanze delle attività preliminari svolte su entrambi i documenti ed inoltre i dati relativi al Bilancio consolidato dell'esercizio 2016, approvato dal Consiglio regionale del Veneto il 26 settembre 2017, e quelli del Rendiconto consolidato 2016, approvato dal Consiglio Regionale del Veneto con L.R. 3 agosto 2017, n. 20. Ciò in quanto gli stessi documenti, che non è stato possibile esaminare in sede di parifica del bilancio della Regione per il 2016, perché non ancora formalizzati, costituiscono comunque un utile parametro di riferimento per valutare nel tempo ed in chiave dinamica le azioni poste in essere a livello regionale. L'analisi svolta, pur con le limitazioni sopra delineate, ha fatto emergere alcune criticità.

## 9.2 Quadro normativo di riferimento

La normativa in materia rinvia all'art. 11 bis del D.Lgs. 118/2011 nonché al *principio contabile applicato* concernente il Bilancio consolidato di cui all'Allegato n. 4/4.

Poiché il consolidamento deve essere funzionale ad una maggiore trasparenza e responsabilizzazione dei diversi livelli di governo e deve garantire la salvaguardia degli equilibri finanziari, la normativa definisce anche i presupposti di individuazione del “Gruppo Amministrazione Pubblica” (GAP) e quelli per l’inclusione dei bilanci in quello consolidato.

Concorrono a costituire il “Gruppo Amministrazione Pubblica” tutti gli Enti e gli Organismi strumentali, le Società controllate e partecipate dall’Amministrazione pubblica, secondo quanto stabilito dal “*principio contabile applicato*” di cui all’Allegato n. 4/4 del D.Lgs. n. 118//2011.

Con riferimento alle Regioni l’art. 63 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, al comma 3, prevede che “*contestualmente al rendiconto, la Regione approva il rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del Consiglio regionale e degli eventuali organismi strumentali secondo le modalità previste dall’art. 11, commi 8 e 9*”.

Con riferimento alle partecipazioni regionali, specifico interesse riveste il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (c.d. **Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica**), così come il successivo D.Lgs. 16 giugno 2017, n. 100 (c.d. *decreto correttivo*) *avente ad oggetto “Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016 recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”* adottato a seguito della Sentenza della Corte Costituzionale del 25 novembre 2016, n. 251 che aveva dichiarato costituzionalmente illegittima la legge di delega (c.d. Madia) del 7 agosto 2015, n. 124.

Il predetto Testo Unico (D.Lgs. 175/2016), nel ricondurre ad unità il frammentario *corpus* normativo regolatore della materia “partecipazioni pubbliche”, ha previsto rigorosi criteri per la costituzione di nuove società, nonché per il mantenimento delle partecipazioni indicando, altresì, precisi obblighi di razionalizzazione periodica con la previsione, a presidio degli stessi, di un peculiare ed innovativo sistema sanzionatorio.

Trattasi di un provvedimento normativo di grande respiro, che investe molti degli aspetti operativi connessi alla gestione delle società a partecipazione pubblica. Le diverse disposizioni si possono così sintetizzare:

1. disposizioni introduttive recanti indicazioni dell’oggetto e dell’ambito di applicazione del Testo Unico (art. 1), formulazione delle definizioni (art. 2), individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3),

- con specifica disciplina per ciò che attiene alle società *in house*, alle società miste pubblico-private, al procedimento di quotazione di società in mercati regolamentati (artt. 16, 17 e 18);
2. disposizioni volte a definire condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);
  3. disposizioni in materia di organi di amministrazione e di controllo delle società (a controllo pubblico) con riferimento ai seguenti profili: *governance* societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (art. 11), regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12), regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), prevenzione della crisi di impresa (art. 14), controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.15);
  4. disposizioni volte ad incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24);
  5. disposizioni in materia di gestione del personale (art. 19), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21), di promozione della trasparenza (art. 22);
  6. altre disposizioni transitorie di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e di coordinamento con la legislazione vigente (artt. da 23 a 28).

Successivamente, il D.Lgs. n. 100/2017 recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. n. 175/2016 ha introdotto correttivi allo stesso decreto, fra i quali si evidenziano:

- ✓ la possibilità per le società partecipate dai Comuni che non hanno bilanci in perdita e che producono servizi di interesse economico generale, di partecipare alle gare anche fuori dall'ambito territoriale di riferimento, superando un divieto rinvenibile in un'interpretazione restrittiva dell'articolo 4, comma 1, e articolo 2, comma 1, lettera h);
- ✓ la fissazione al 30 settembre 2017 del termine ultimo per l'approvazione dei Piani di razionalizzazione straordinaria;

- ✓ la notevole semplificazione della procedura relativa alla costituzione ed acquisizione di partecipazioni societarie. In particolare, è stata prevista l'abrogazione dell'obbligo di motivare la costituzione di una società a partecipazione pubblica con riguardo alla possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate. Inoltre, per quanto riguarda l'indizione obbligatoria di una preventiva consultazione pubblica per l'acquisizione di partecipazioni societarie, è stata rinviata agli Enti locali la facoltà di stabilirne le relative modalità;
- ✓ la riduzione della soglia minima di fatturato medio triennale da considerare al fine del Piano straordinario di razionalizzazione per il triennio 2017-2019, fissandola a 500.000,00 euro e non più a 1.000.000,00 euro. Nelle more della prima applicazione del suddetto criterio relativo al triennio 2017-2019, si applica la soglia di fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro (per il triennio precedente l'entrata in vigore del presente Decreto ai fini dell'adozione dei piani di revisione straordinaria di cui all'articolo 24 e per i trienni 2015-2017 e 2016-2018 ai fini dell'adozione dei Piani di razionalizzazione di cui all'articolo 20);
- ✓ l'introduzione della facoltà di ripianare le perdite delle società partecipate qualora vi siano somme a ciò destinate derivanti da accantonamenti e, comunque, nel rispetto dei principi e della legislazione dell'Unione Europea in tema di aiuti di Stato;
- ✓ la competenza dell'Assemblea dei Soci e non più del MEF a decidere sul numero dei componenti dei Consigli di Amministrazione, fermo restando il tetto di spesa;
- ✓ il divieto - fino al 30 giugno 2018 - di assunzioni a tempo indeterminato per le società controllate dagli Enti locali decorrerà soltanto dopo la pubblicazione del decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che fisserà le modalità operative per la tenuta degli elenchi del personale in eccedenza a seguito delle operazioni di razionalizzazione;
- ✓ la previsione, per talune società, di un regime differenziato nella razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche;
- ✓ la fissazione al 31 luglio 2017 del termine per gli adeguamenti statutari delle società "controllate" ed "in house" alle disposizioni in oggetto.

Il Decreto Legislativo 16 giugno 2017 n. 100, correttivo del Testo Unico 175/2016 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 147 del 26 giugno 2017 ed è in vigore dal 27 giugno 2017.

Pertanto, la recente normativa pone a carico delle Amministrazioni interessate ulteriori verifiche sulla conformità del proprio portafoglio di partecipazioni, nonché obblighi di vigilanza sull'assolvimento dei diversi adempimenti cui sono tenute le Società partecipate. Ai sensi dell'art. 11-bis del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nel testo modificato dal D.Lgs. n. 175 del 2016, nel Bilancio consolidato devono essere considerate anche le "Società controllate e partecipate", come definite rispettivamente negli art. 11-quater (Società controllate) e 11-quinquies (Società partecipate).

### **9.3 Gli interventi di razionalizzazione delle società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione del Veneto**

Risulta necessario fornire un quadro d'insieme degli interventi più rilevanti di detto processo di razionalizzazione e, a tal fine, si richiama preliminarmente la deliberazione di Giunta Regionale n. 447/DGR del 7 aprile 2015, inviata alla Corte dei Conti in data 22 aprile 2015 ed acquisita agli atti con prot. n. 2624 del 22 aprile 2015 con la quale la Regione ha approvato il "*Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente detenute dalla Regione del Veneto, previsto ai sensi dell'art. 1, commi da 611 a 614 della Legge 23.12.2014 n. 190 (Legge di stabilità 2015)*".

La Regione del Veneto detiene un portafoglio di partecipazioni che si caratterizza, così come precisato dalla Regione stessa, per "*una significativa eterogeneità delle stesse, frutto sia delle varie normative speciali che le hanno istituite o ne hanno autorizzato la partecipazione da parte della Giunta Regionale, sia dei differenti momenti storici nei quali si sono realizzati detti interventi*".

In estrema sintesi, il sistema regionale è composto innanzitutto da Società "*direttamente partecipate*", delle quali l'Ente regionale ha la proprietà delle quote azionarie o sociali, talune gestite per il tramite di Veneto Sviluppo S.p.A. (istituita con L.R. n. 47 del 03 maggio 1975 - società a controllo pubblico - Finanziaria regionale), sulla base di apposito mandato. Alla data di approvazione del "*Piano operativo di razionalizzazione*", il numero delle Società a *partecipazione regionale diretta* era pari a quindici, così come di seguito elencate nella tabella 1 nella quale sono indicate le valutazioni della Regione circa il loro mantenimento alla data del 7 aprile 2015:

**Tabella 1 – Partecipazioni dirette al 07/04/2015**

	<b>SOCIETA' (partecipazioni dirette)</b>	<b>VALUTAZIONE</b>	<b>MOTIVAZIONE</b>
1	<b>Autovie Venete S.p.A. (4,83 %)</b>	da mantenere	necessaria e strategica
2	<b>College Valmarana Morosini S.p.A. (18,18%)</b>	in dismissione	esercitato diritto di recesso dalla società
3	<b>Concessioni Autostradali Venete S.p.A. (50,00%)</b>	da mantenere	necessaria e strategica
4	<b>Finest S.p.A. (14,87%)</b>	conferimento intera quota	previsto conferimento dell'intera quota a Veneto Sviluppo S.p.A., mutando così in partecipata indiretta
5	<b>Immobiliare Marco Polo S.r.l. (100%)</b>	piano di liquidazione	adottato dalla Giunta con DGR n. 20/CR del 25.03.2014 ed in attesa del parere della Prima Commissione Consiliare
6	<b>Rocca di Monselice S.r.l. (33,33%)</b>	da mantenere	
7	<b>Rovigo Expò S.p.A. (65,04%)</b>	in liquidazione	
8	<b>Sistemi Territoriali S.p.A. (99,83%)</b>	da mantenere	
9	<b>Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (100%)</b>	piano di liquidazione	presentato con DGR n. 20/CR del 25.03.2014 ed in attesa del parere della Commissione Consiliare ex L.R. n. 29/2013
10	<b>Veneto Acque S.p.A. (100%)</b>	da mantenere	necessaria e strategica
11	<b>Veneto Innovazione S.p.A. (100%)</b>	da mantenere	prevista riorganizzazione interna e dismissione partecipate
12	<b>Veneto Nanotech S.c.p.a. (76,66%)</b>	riduzione quota partecipazione	sarà progressivamente ridotta fino anche a sotto il 10%
13	<b>Veneto Promozione S.c.p.a. (50,00%)</b>	da mantenere	necessaria e strategica
14	<b>Veneto Strade S.p.A. (30,00%)</b>	da mantenere	necessaria e strategica
15	<b>Veneto Sviluppo S.p.A. (51,00%)</b>	da mantenere	necessaria e strategica

Fonte: DGR n. 447 del 07.04.2015

Inoltre, nel richiamato Piano di razionalizzazione, la Regione del Veneto ha fatto presente che *“tali organismi nel corso del tempo, anche con autonome decisioni, hanno acquisito partecipazioni in altre società, cosiddette partecipazioni societarie regionali indirette, generando una significativa articolazione del sistema delle società regionali”*.

Pertanto, tenendo conto dei processi di dismissione già avviati con una risalente DGR (n. 1931/2013), ma anche in considerazione di alcune nuove acquisizioni nel frattempo intervenute, le *“partecipazioni indirette”* indicate dalla Regione del Veneto nel Piano operativo di razionalizzazione del 2015 erano complessivamente n. 69. Si precisa che tra gli obiettivi di razionalizzazione la Regione ha dichiarato, tra l'altro, quello relativo alla riduzione delle partecipazioni indirette da n. 69 iniziali a n. 29 finali.

Le *partecipazioni indirette*, da non mantenere, ricomprese nel succitato Piano, sono state suddivise come di seguito:

- n. 27 da dismettere;
- n. 6 da concludere la fase di liquidazione;
- n. 7 da concludere la procedura fallimentare.

Con DGR n. 370 del 24 marzo 2016 la Regione ha evidenziato le azioni intraprese, gli obiettivi raggiunti ed i risultati conseguiti nel corso del 2015 che di seguito, in sintesi, si riportano.

Per le Società partecipate in via diretta:

- la soppressione della Società Immobiliare Marco Polo S.r.l., della Società Rovigo Expò S.p.A. e della Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A.;
- la dismissione della partecipazione nella Società Colledge Valmarana Morosini S.p.A.;
- la riduzione della quota percentuale di partecipazione regionale nella Società Veneto Nanotech Scpa, fino anche a sotto il 10%;
- il contenimento della spesa per le Società controllate ai sensi dell'art. 1, comma 611, della Legge n. 190 del 23 dicembre 2014. In particolare con riferimento a detto obiettivo, la Regione del Veneto ha definito, con la DGR n. 447/2015, gli "obiettivi di risparmio di spesa" nei confronti delle Società controllate, con le modalità di seguito illustrate:
  - in applicazione del criterio di cui alla lett. e) del comma 611 dell'art. 1 della Legge 190/2014 e sulla base delle disposizioni di cui all'art. 6 della L.R. 39/2013 sono stati modificati gli statuti societari, ove occorrente, al fine di prevedere che i Consigli di Amministrazione siano composti da tre componenti di cui due dipendenti dell'Amministrazione regionale o da un Amministratore unico e che, ai componenti degli organi sociali, non possano essere corrisposti gettoni di presenza. Inoltre, i dipendenti dell'Amministrazione regionale devono riversare i relativi compensi all'Amministrazione, fermo restando specifiche deroghe o modifiche previste da leggi regionali;
  - in applicazione del criterio di cui alla lett. e) del comma 611 dell'art. 1 della Legge 190/2014 e sulla base di quanto previsto dall'art. 7 della L.R. 39/2013 sono stati mantenuti, per il triennio 2015-2017, i seguenti limiti massimi ai compensi: per quelli spettanti ai Presidenti ed agli Amministratori delegati, nonché agli Amministratori

- unici 80.000,00 euro, per quelli spettanti a ciascun altro componente del Consiglio di Amministrazione 25.000,00 euro, per quelli spettanti a ciascun componente degli Organi di vigilanza e controllo 20.000,00 euro;
- in applicazione del criterio di cui alla lett. e) del comma 611 dell'art. 1 della Legge 190/2014 e sulla base di quanto previsto dall'art. 9 della L.R. 39/2013 la Giunta Regionale si è impegnata a vigilare affinché il trattamento economico annuo onnicomprensivo del nuovo personale assunto dalle Società controllate sia determinato in misura non eccedente la retribuzione prevista per il personale dipendente della Regione di analoga qualifica e per il restante personale affinché il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle Società controllate non superi quello ordinariamente spettante per l'anno 2013, fatti salvi eventuali limiti inferiori delle retribuzioni individuali e accessorie che saranno stabiliti dalla Giunta Regionale, sentita la competente Commissione consiliare, per singola Società. A tal riguardo le Società sono chiamate a comunicare alla Regione, con congruo anticipo, l'avvio della contrattazione di secondo livello;
  - in applicazione del criterio di cui alla lett. e) del comma 611 dell'art. 1 della Legge 190/2014, le nuove assunzioni verranno autorizzate, ai sensi dell'art. 8 della L.R. 39/2013, secondo i criteri stabiliti dalla Giunta con DGR n. 2101/2014 e in conformità a quanto stabilito all'art. 1, comma 557 lett. a) e b) e 557 - quater della Legge 296/2006 e successive modifiche ed integrazioni. Ancora, le assunzioni a tempo indeterminato potranno avvenire nel limite di un contingente di personale corrispondente ad una spesa pari a quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, tenuto conto che la spesa regionale del personale è inferiore al 25% del totale della spesa corrente, in applicazione dell'art. 18, comma 2 bis del D.L. 112/2008 e successive modifiche ed integrazioni e dell'art. 3, comma 5 quater, del D.L. n. 90/2014, convertito dalla Legge n. 114/2014;
  - le società controllate in via diretta dovranno, ad ogni modo, assicurare il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013, ai sensi di quanto previsto dall'art. 1, comma 557 - quater della Legge 296/2006 e successive modifiche ed integrazioni e dall'art. 18, comma 2 bis del D.L. 112/2008 e successive modifiche ed integrazioni;

- le Società controllate erano tenute ad inviare, entro il 28 febbraio 2016, apposita relazione in merito ai risultati del *piano di contenimento della spesa*, al fine di permettere alla Giunta Regionale di trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (oltre alla pubblicazione nel sito internet istituzionale dell'Amministrazione) la relazione sui risultati conseguiti così come prescritto dal comma 612 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Per le Società partecipate in via indiretta:

- l'obiettivo di riduzione delle stesse a complessive 29 partecipazioni indirette.

La Sezione rileva che la stessa Regione del Veneto, con propria DGR n. 370/2016, indica delle criticità nell'attuazione del suddetto programma di razionalizzazione, in particolare con riferimento ai percorsi di dismissione delle Società (dirette ed indirette) che di seguito si riportano:

Società a partecipazione diretta

- **Società College Valmarana Morosini S.p.A.:** considerato che i tentativi di cedere la quota non hanno prodotto alcun esito, anche con la DGR n. 447/2015 è stata confermata la volontà di procedere alla dismissione della quota di partecipazione nella Società College Valmarana Morosini S.p.A., avente quale oggetto sociale l'esercizio di attività convittuale alberghiera a sostegno delle iniziative culturali svolte dal CUOA e da terzi in convenzione (presso Villa Valmarana Morosini).

La Società, nel frattempo, è stata posta in liquidazione in data 5 novembre 2015.

- **Immobiliare Marco Polo S.r.l.:** con riferimento alla Immobiliare Marco Polo S.r.l. avente quale oggetto sociale l'acquisto, la vendita, la gestione di terreni e fabbricati, nonché la gestione di Villa Contarini di Piazzola sul Brenta, la soppressione era stata decisa in applicazione del criterio di cui alla lett. c) del comma 611 dell'art. 1 della Legge 190/2014, sulla base di quanto già stabilito dall'art. 1 della L.R. 29/2013.

Con l'entrata in vigore della L.R. n. 7 del 23 febbraio 2016, al fine di perseguire la razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute ed il più efficace utilizzo delle risorse necessarie alla valorizzazione del sistema dei beni culturali, in

prosecuzione con il richiamato progetto di razionalizzazione delle Società immobiliari regionali e a seguito delle azioni all'uopo intraprese ex D.G.R. n. 447/2015, la Giunta Regionale è stata autorizzata a recedere dalla Società Rocca di Monselice S.r.l., affidando alla Società Immobiliare Marco Polo S.r.l. la gestione dei beni regionali siti nei Comuni di Monselice, Piazzola sul Brenta e Venezia.

Nel corso del 2016 sono state poste in essere le azioni volte a perseguire gli obiettivi dell'art. 3 della Legge Regionale n. 7 del 23/02/2016, dando corso alla fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. nella Società Immobiliare Marco Polo S.r.l. avvenuta nel corso del 2017.

- **Rocca di Monselice S.r.l.:** con riferimento alla partecipazione nella Rocca di Monselice S.r.l., partecipata dalla Regione Veneto al 50%, la DGR n. 447/2015, ne aveva previsto il mantenimento in quanto non interessata dalla soppressione prevista ex L.R. n. 29/2013, e potenzialmente idonea ad accogliere i rami d'azienda immobiliari o di gestione del patrimonio immobiliare di altre società regionali. Tuttavia, come sopra rappresentato, l'art. 3 della Legge Regionale n. 7/2016, in un'ottica di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute e di un più efficace utilizzo delle risorse necessarie alla valorizzazione del sistema dei beni culturali, ha previsto che la Regione del Veneto eserciti il recesso dalla Rocca di Monselice S.r.l. e affidi la gestione dei complessi monumentali siti nel comune di Monselice alla Società Immobiliare Marco Polo S.r.l. (fusione per incorporazione della stessa nella Società Immobiliare Marco Polo S.r.l. avvenuta nel 2017).
  
- **Rovigo Expò S.p.A.:** per quanto concerne la dismissione della partecipazione nella Società Rovigo Expò S.p.A., avente quale oggetto sociale l'organizzazione e gestione di manifestazioni a carattere espositivo, si fa presente che l'Assemblea degli azionisti della Rovigo Expò S.p.A. del 24 giugno 2015 ha approvato il bilancio finale di liquidazione e il piano di riparto del patrimonio netto di liquidazione. Al socio Regione Veneto è stato erogato un importo di 7.875,16 euro e di 2.120,34 euro quale Credito IRES. La fase di liquidazione si è conclusa in data 5 ottobre 2015 con la cancellazione della Società dal Registro delle Imprese.

- **Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A.:** con riferimento alla dismissione della Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A., avente quale oggetto sociale la realizzazione, ristrutturazione, gestione, acquisizione e vendita di beni immobili ad uso abitazione, uffici, insediamenti, impianti, in linea con la DGR n. 447/2015, l'Assemblea dei soci di S.V.E.C. S.p.A. ha proceduto alla messa in liquidazione della stessa in data 23/12/2015.

La dismissione era stata decisa in applicazione del criterio di cui alla lett. b) del comma 611 dell'art. 1 della Legge 190/2014, che prevede la "*soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti*", sulla base di quanto già stabilito dall'art. 1 della L.R. 29/2013.

- **Veneto Nanotech S.c.p.a.:** sempre al fine di una riduzione delle partecipazioni, la D.G.R. n. 447/2015, per quanto concerne la Società Veneto Nanotech S.c.p.a., prevedeva una progressiva riduzione della quota percentuale di partecipazione regionale al capitale della Società, dal 76,66% fino anche a sotto il 10%, condizionando il mantenimento della partecipazione all'approvazione di un piano industriale di rilancio e di equilibrio economico - finanziario. Tuttavia, nel corso del 2015, la Società si è trovata in una particolare situazione economico-finanziaria, anche a seguito di perdite conseguite che hanno comportato la riduzione del capitale sociale di oltre un terzo e al di sotto del minimo legale.

La mancanza di sottoscrizione da parte di soci e/o terzi del previsto aumento di capitale sociale inscindibile deliberato in data 12 febbraio 2015, ha determinato, nel corso dell'Assemblea straordinaria del 6 luglio 2015, la constatazione dell'impossibilità di ripristinare il capitale sociale al fine di coprire le perdite accertate e garantire la continuità aziendale, nonché la presa d'atto che la stessa è venuta a trovarsi in una delle cause di scioglimento "*de iure*", previste dal Codice Civile e segnatamente dall'art. 2484.

A luglio 2015 il Tribunale di Padova, con provvedimento, ha ammesso la Società al Concordato preventivo e ha concesso la proroga del termine per il deposito del piano, della proposta concordataria e della relativa documentazione ex art. 161 sesto comma L.F., entro il 7 dicembre 2015 e, successivamente con provvedimento del 15 gennaio 2016, ha ammesso la Società al beneficio del concordato preventivo, ottenendo

l'approvazione dei creditori il cui esito positivo è stato reso pubblico in data 4 agosto 2016.

- **Veneto Innovazione S.p.A.:** la DGR n. 447/2015 ha stabilito che la Società è strategica e strumentale alla Regione del Veneto e pertanto dovrà essere mantenuta. Nel corso del 2014 e 2015, sono stati avviati percorsi di razionalizzazione consistenti sia in una riorganizzazione interna volta al contenimento dei costi aziendali (di cui la Giunta Regionale ha preso atto con DGR n. 906 del 20/07/2015) che nella dismissione delle proprie Società partecipate (in data 11/12/2014, con la messa in liquidazione di VI Holding S.r.l. e la nomina del Liquidatore).

### **Partecipazioni indirette**

Visto il percorso di razionalizzazione e relative procedure di dismissione attuate, la situazione dichiarata dalla Regione del Veneto, al 31 dicembre 2015, riporta le seguenti risultanze:

- n. 3 dismesse;
- n. 22 da dismettere;
- n. 13 da concludere la fase di liquidazione;
- n. 7 da concludere la procedura fallimentare;
- n. 24 da mantenere.

Si rinvia al successivo paragrafo 5 per l'analisi di alcuni dati economico-finanziari degli Organismi partecipati osservati.

### **9.3.1 La Revisione straordinaria delle partecipate: risultati conseguiti nel 2017**

Il fenomeno delle partecipazioni societarie degli Enti pubblici è da tempo oggetto di interventi legislativi sia a tutela della concorrenza, sia al fine del contenimento della spesa pubblica, considerati i riflessi finanziari e gestionali che esso comporta sugli Enti pubblici soci.

Come già detto, nell'evoluzione della normativa più recente è intervenuto il D.Lgs. n. 175/2016 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" che rappresenta, pertanto,

la principale normativa di riferimento in materia di società partecipate, come integrato dal Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100 recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. n. 175/2016.

In particolare, l'art. 24 del citato D.Lgs. 175/2016, ha posto in capo alle Pubbliche Amministrazioni, l'obbligo di avviare, entro il 30 settembre 2017, una "*ricognizione straordinaria*" delle partecipazioni in società, in modo da adottare eventuali provvedimenti di dismissione delle stesse, qualora non rispondano ai requisiti previsti dalla normativa vigente.

I parametri ex art. 24 TUSP, in presenza dei quali la partecipazione deve essere alienata o fatta oggetto delle misure di cui all'art. 20, commi 1 e 2 del medesimo decreto, ovvero razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, sono:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 del D.Lgs. 175/2016 (T.U.);
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro (importo modificato con il D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 100 e pari a 500.000,00 euro per il triennio di riferimento della revisione straordinaria (2014-2016));
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 (T.U.).

L'operazione, di "*natura straordinaria*", costituisce la base della successiva revisione periodica delle partecipazioni da effettuarsi con cadenza annuale e prescritta dal medesimo art. 20 del Testo Unico. Detta normativa ha definito un articolato sistema di verifiche sugli

esiti della ricognizione effettuata (da comunicare anche alla competente Sezione della Corte dei Conti), oltre a dei meccanismi sanzionatori (art. 20, commi 1 e 3, e art. 24, comma 1).

Ai fini della prosecuzione del processo di razionalizzazione, come previsto dalla normativa attualmente in vigore, la Regione del Veneto, con propria deliberazione di Giunta Regionale n. 324 del 22 marzo 2017, inviata alla Corte dei Conti in data 23 marzo 2017 ed acquisita agli atti della CdC con prot. n. 6508 del 24 marzo 2017, ha approvato la *“Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente dalla Regione del Veneto. Art. 24 D.Lgs. 175 del 19/08/2016”*.

Tale provvedimento costituisce, ai sensi dell’art. 24, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016, aggiornamento del Piano operativo di razionalizzazione (DGR n. 447/2015) di cui all’art. 1, comma 612 Legge n. 190/2014.

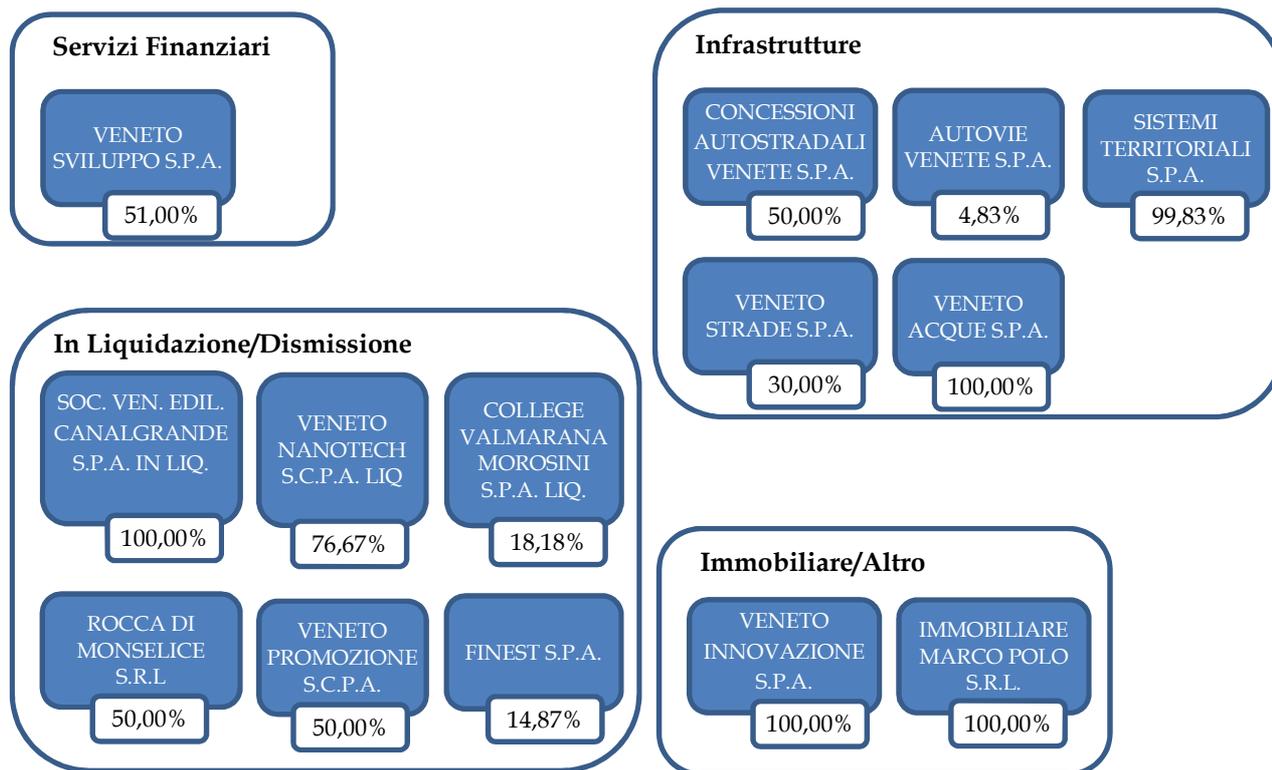
Con la medesima DGR n. 324/2017, pertanto, è stata aggiornata la rappresentazione della situazione delle partecipazioni societarie, dirette ed indirette, possedute dalla Regione del Veneto alla data del 23 settembre 2016 (termine indicato dalla normativa per la revisione straordinaria), dando atto della seguente situazione:

### **Partecipate in via diretta**

- **n. 1 cessata:** Rovigo Expò S.p.A.
  - **n. 1 dismessa:** College Valmarana Morosini S.r.l. in liquidazione (in attesa liquidazione quota);
  - **n. 3 in corso di dismissione:** Veneto Promozione Scpa, Rocca di Monselice S.r.l. e Finest S.p.A.;
  - **n. 2 in liquidazione:** Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. e Veneto Nanotech Scpa (ed in procedura di concordato);
- **n. 8 da mantenere:** Autovie Venete S.p.A., Concessioni Autostradali Venete S.p.A., Immobiliare Marco Polo S.r.l., Sistemi Territoriali S.p.A., Veneto Acque S.p.A., Veneto Innovazione S.p.A., Veneto Strade S.p.A., Veneto Sviluppo S.p.A..

Di seguito si riporta lo schema di sintesi delle Partecipazioni dirette regionali alla data del 23 settembre 2016 (attive/in dismissione/in liquidazione):

## Le Società a partecipazione regionale



Fonte: Allegato A alla DGR n. 324 del 22/03/2017

### Partecipate in via indiretta

- n. 8 (di cui 2 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.) dismesse;
  - n. 27 (di cui 10 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.) in corso di dismissione;
  - n. 7 in liquidazione;
  - n. 8 (di cui 7 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.) in procedura fallimentare o di concordato;
  - n. 19 (di cui 14 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.) da mantenere;
- per un totale di 69 partecipazioni indirette.**

La Regione del Veneto ha evidenziato che “ai sensi dell’art. 2 comma 1, lett. g), del TU le partecipazioni indirette a cui si applicano le disposizioni del medesimo Testo Unico sono le società detenute da un’Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione e pertanto nel provvedimento n. 324/DGR/2017 non saranno oggetto di proposta di razionalizzazione quelle non comprese dalla definizione soprarichiamata e conseguentemente il totale al 23.09.2016, sopra indicato, non è immediatamente confrontabile con quello di cui alla DGR n. 447/2015”.

Pertanto, la Regione sottolineando che il D.Lgs. n. 175/2016 all'art. 2, comma 1, lett. g) definisce "*«partecipazione indiretta»: la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica»*", ha fornito in tal senso, un chiarimento sull'applicazione di tali disposizioni a sostegno dell'esclusione, dalla revisione straordinaria, di n. 10 partecipate indirette.

Inoltre, la Regione ha comunicato che "*dopo l'adozione del Piano di razionalizzazione ex DGR n. 447/2015, al 23.09.2016 tra le partecipate indirette, si annoverano ulteriori n. 9 partecipazioni, di cui n. 7 sono relative ad investimenti in partecipazioni di minoranza effettuati da Veneto Sviluppo S.p.A. nell'ambito della propria attività caratteristica, la cui mission aziendale prevede inter alia l'investimento diretto in società industriali*".

L'Amministrazione Regionale ha segnalato, altresì, di aver avviato un sistema di *reporting* volto a monitorare l'andamento economico-finanziario delle società a partecipazione regionale in grado di integrare le informazioni a consuntivo (Bilanci d'esercizio) con report previsionali ed infrannuali, atti a fornire le informazioni necessarie per l'elaborazione dei documenti di Bilancio regionale.

Le proposte di razionalizzazione adottate con il provvedimento di revisione straordinaria di cui alla citata DGR n. 324, con riferimento alle **partecipazioni dirette**, sono state le seguenti:

#### **1) AUTOVIE VENETE S.P.A. (4,83%)**

La Società, costituita il 16 giugno 1928, a cui la Regione del Veneto partecipa ai sensi della L.R. 29 aprile 1985, n. 35 attualmente con una quota pari al 4,83% del capitale sociale, si occupa di progettazione, costruzione e gestione di autostrade o tratti autostradali in concessione, tra cui l'Autostrada A4 tratto Venezia - Trieste, l'A23 tratto Palmanova - Udine sud e l'A28 Portogruaro - Pordenone.

La Società, svolge un'attività rientrante nelle categorie di cui all'art. 4 comma 2 lett. a) T.U. ovvero la "*produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi*".

La Regione del Veneto ha fatto presente che non è stato possibile avviare processi di riorganizzazione aziendale o di accorpamento con altre società regionali partecipate che svolgono attività analoghe, come ad esempio C.A.V. SpA, in quanto la quota non prevalente

di partecipazione regionale nelle due società impedisce, ad oggi, di assumere decisioni autonome a tali fini.

Inoltre, si precisa che al 31 marzo 2017 era in scadenza la concessione di gestione della rete autostradale in gestione ad Autovie Venete SpA.

La Regione del Veneto ha ritenuto quindi di mantenere tale partecipazione, monitorandone gli equilibri economico-finanziari, tenuto conto dei processi di riorganizzazione e delle operazioni sul capitale in atto, in quanto le attività svolte dalla Autovie Venete SpA di cui all'art. 4 comma 2 lett. a) T.U. sono strettamente necessarie e strategiche per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione.

La Società Autovie Venete SpA detiene a sua volta n. 5 partecipazioni.

## **2) COLLEGE VALMARANA MOROSINI S.R.L. (18,18%)**

La Giunta Regionale, nella DGR n. 447/2015 di adozione del Piano di razionalizzazione, in applicazione del criterio di cui alla lett. a) del comma 611 dell'art. 1 della legge 190/2014, ha confermato la dismissione della partecipazione nella Società ribadendo l'istanza di recesso formulata con DGR n. 604 del 29 aprile 2014, ai sensi del comma 569 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 27 dicembre 2013. La Società è stata posta in liquidazione in data 05/11/2015.

## **3) CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE S.P.A. - CAV (50%)**

In attuazione di quanto disposto dall'art. 2, comma 290 della legge 24/12/2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008), dall'art. 40 della L.R. 19 febbraio 2007, n. 2 (legge finanziaria regionale 2007) e dalla DGR n. 370 del 19 febbraio 2008, in data 1 marzo 2008 è stata costituita in forma paritetica tra la Regione del Veneto (50%) e ANAS SpA (50%) la Società Concessioni Autostradali Venete SpA.

La Società svolge attività rientranti nell'art. 4 comma 2 lett. a) TU, ovvero la produzione di un servizio di interesse generale, in quanto svolge attività di gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria del raccordo autostradale di collegamento tra l'autostrada A4 - tronco Venezia-Trieste (c.d. Passante di Mestre), delle opere a questo complementari, nonché della tratta autostradale Venezia-Padova.

La quota di partecipazione regionale non consente alla Regione di avviare processi di riorganizzazione aziendale né di accorparla con Autovie Venete SpA, che pure svolge attività analoghe.

La Regione, pertanto, nel Piano di razionalizzazione 2015, ha ritenuto di mantenere, monitorando gli equilibri economico-finanziari, la partecipazione in detta società in quanto svolge, come già detto, attività rientranti nell'art. 4 comma 2 lett. a) del TU considerate necessarie e strategiche alle finalità istituzionali dell'Ente regionale. La società al 23 settembre 2016 deteneva n. 2 partecipazioni societarie.

#### **4) FINEST S.P.A. (14,868%)**

La Legge regionale 30 dicembre 1991, n. 38 ha previsto, in attuazione dell'articolo 2 della Legge 9 gennaio 1991, n. 19, la partecipazione della Regione del Veneto alla costituzione della Finest S.p.A., Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo, con sede a Pordenone, promossa dalla Regione Friuli Venezia Giulia. La partecipazione regionale è pari al 14,868% (12,683% partecipata direttamente dalla Regione Veneto e 2,184% gestita su mandato da Veneto Sviluppo S.p.A.) e non ha in essere affidamenti da parte della Regione del Veneto.

Nel 2015 con DGR n. 447/2015 era stato previsto il conferimento dell'intera quota a Veneto Sviluppo S.p.A., al fine di conseguire sinergie operative con la stessa, sia in ragione delle attività analoghe svolte da entrambe le società, sia in ragione del fatto che Veneto Sviluppo S.p.A. detiene già azioni della Finest S.p.A. Tale progetto è stato poi valutato impraticabile. Successivamente è intervenuto l'art. 19 della L.R. n. 30 del 30 dicembre 2016 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017) che ha autorizzato la Giunta Regionale alla cessione delle azioni detenute dalla Regione del Veneto in Finest S.p.A., demandando alla stessa l'adozione entro dodici mesi degli atti conseguenti e necessari. La Società, al fine di conseguire gli scopi sociali, detiene numerose partecipazioni tramite joint venture in società estere.

#### **5) IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L. (100%)**

La Immobiliare Marco Polo Srl, interamente posseduta, è stata costituita il 23 luglio 1997 e ha ad oggetto l'acquisto, la vendita, la gestione di terreni e fabbricati. Attualmente gestisce gli immobili costituiti da Villa Contarini sita in Piazzola sul Brenta (PD) e Palazzo Torres Rossini sito in Venezia e pertanto, svolge attività e servizi strumentali all'Ente Regionale (ex art. 4 comma 2 lett. d) TU).

Il precedente piano di razionalizzazione 2015 ne aveva deliberato la soppressione in attuazione della L.R. n. 29/2013.

Tuttavia la L.R. n. 7 del 23 febbraio 2016, ha autorizzato la Giunta regionale a recedere dalla Rocca di Monselice Srl, affidando alla Società Immobiliare Marco Polo Srl la gestione dei beni regionali siti nei Comuni di Monselice, Piazzola sul Brenta e Venezia e, nel corso del 2016, sono state avviate le azioni attuative.

La Regione del Veneto ha segnalato che sono stati posti in essere gli atti necessari per conseguire, nel corso del 2017, la fusione per incorporazione della Rocca di Monselice Srl nella Immobiliare Marco Polo Srl. Quindi, con il provvedimento di revisione straordinaria, la Regione del Veneto ha proposto, revocando la precedente direttiva di cui alla DGR n. 447/2015, di mantenere la società Immobiliare Marco Polo Srl, tenuto conto che nel corso dell'Assemblea dei soci di Rocca di Monselice Srl, giusta DGR n. 2023 del 15 dicembre 2016, la Giunta Regionale ha deliberato di dare avvio al processo di fusione per incorporazione nella Immobiliare Marco Polo Srl (fusione avvenuta nel 2017).

#### **6) ROCCA DI MONSELICE S.R.L. (50%)**

La Società è stata costituita il 28 maggio 1991 in attuazione della L.R. n. 43 del 10 ottobre 1989.

Diversamente da quanto stabilito con DGR n. 447/2015 che ne prevedeva il mantenimento, l'art. 3 della L.R. n. 7 del 23 febbraio 2016, ha previsto, come sopra anticipato, che la Regione del Veneto recedesse dalla Rocca di Monselice Srl e affidasse la gestione dei complessi monumentali siti nel Comune di Monselice alla Immobiliare Marco Polo Srl.

Pertanto, con DGR n. 457 del 19 aprile 2016, è stata formulata da parte della Regione istanza di recesso dalla Società Rocca di Monselice Srl.

La Regione del Veneto ha proposto con il provvedimento di revisione straordinaria n. 324/2017, di revocare la precedente direttiva di cui alla DGR n. 447/2015, proseguendo i processi di razionalizzazione in corso con la Immobiliare Marco Polo Srl previsti ai sensi dell'art. 20 comma 1 e comma 2 lett. c), f) e g) del TU, in attuazione della L.R. n. 7/2016 e della DGR n. 2023 del 15 dicembre 2016, mediante la fusione per incorporazione della Rocca di Monselice Srl nella Immobiliare Marco Polo Srl (operazione conclusasi il 10 novembre 2017).

## 7) SISTEMI TERRITORIALI S.P.A. (99,83%)

La Società è stata costituita il 21 aprile 1983 e la Regione del Veneto vi partecipa ai sensi della L.R. 3 febbraio 1998, n. 3, art. 7. L'oggetto sociale della stessa è caratterizzato dall'esercizio dei servizi di trasporto di persone e/o cose con qualsivoglia mezzo, in particolare, servizio pubblico di trasporto ferroviario di interesse regionale e locale e gestione della rete nonché modalità e gestione vie navigabili.

La Società svolge attività rientranti nell'art. 4, comma 2, lett. a) del T.U. ovvero produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi.

La Regione ha comunicato che attualmente è in corso il passaggio alla gestione diretta della partecipazione attraverso l'intestazione dei titoli azionari alla Regione stessa, da parte di Veneto Sviluppo S.p.A., che li gestisce su mandato ed ha quindi proposto di mantenere la Sistemi Territoriali S.p.A. in quanto le attività dalla stessa svolte e rientranti nell'art. 4, comma 2, lett. a) del TU sono considerate necessarie e strategiche ai fini istituzionali.

La Società detiene le seguenti partecipazioni societarie che si propone di:

- **mantenere** n. 1 società, monitorando gli equilibri economico finanziari: Ferroviaria Servizi S.r.l.;
- **dismettere** n. 5 Società: Veneto Logistica S.r.l., Nord Est Logistica S.r.l., Interporto di Rovigo S.p.A., Interporto di Venezia S.r.l., Interporto di Portogruaro S.p.A., Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. in liquidazione (100%).

Per la Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. l'Assemblea dei soci ha proceduto alla messa in liquidazione in data 23 dicembre 2015.

## 8) SOCIETA' VENEZIANA EDILIZIA CANALGRANDE S.P.A. (100%)

La Società Veneziana Canalgrande S.p.A., costituita il 4 luglio 1974, a cui la Regione del Veneto partecipa in attuazione della Legge n. 641 del 21 ottobre 1978 e della Legge Regionale n. 35 del 07 settembre 1982, ha quale oggetto sociale la realizzazione, ristrutturazione, gestione, acquisizione e vendita di beni immobili ad uso abitazione, uffici, insediamenti, impianti.

In linea con la DGR n. 447/2015, l'Assemblea dei soci ha proceduto alla messa in liquidazione della stessa in data 23 dicembre 2015.

La Regione del Veneto ha, pertanto, proposto di concludere la dismissione della Società

Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (in liquidazione), in quanto Società non più strategica e necessaria ai sensi dell'art. 4 comma 1 e stante la necessità di contenimento dei costi di funzionamento di cui all'art. 20, comma 2, lett. f) del TU, mediante il completamento della fase di liquidazione e la cancellazione dal Registro delle imprese, stimata entro il 31 dicembre 2017.

#### **9) VENETO ACQUE S.P.A. (100%)**

La Società è stata costituita il 10 maggio 1990. La Regione vi partecipa a seguito della Legge regionale 10 aprile 1998, n. 12 che ha previsto l'acquisto dell'intero pacchetto dell'allora società Delta Po S.p.A. al fine di assicurare una fornitura di acqua potabile costante nei territori del Veneto Centrale.

La Società ha come scopo principale: la progettazione, esecuzione e gestione degli interventi diretti alla realizzazione del modello strutturale degli Acquedotti del Veneto, schema Veneto Centrale; la progettazione, la realizzazione, la gestione di reti/strutture ed ogni altra opera connessa, attinenti al servizio idrico integrato. La Regione del Veneto ha fatto presente che Veneto Acque S.p.A. ha posto in essere un percorso di adeguamento dello Statuto e degli assetti societari per configurarsi come strumentale ed "*in house*" della Regione stessa al fine di ultimare le opere del Sistema Acquedottistico Veneto propedeutico ad una successiva gestione.

Le attività svolte da Veneto Acque S.p.A. rientrano nelle categorie previste dall'art. 4 comma 2 lett. a) e lett. d) del TU e sono strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione del Veneto; pertanto la Regione ha proposto di mantenerla, monitorandone gli equilibri economico-finanziari.

La Società alla data del 23 settembre 2016 deteneva n. 2 società partecipate per le quali la Regione Veneto ha proposto di:

- mantenere n. 1 società, previa verifica degli equilibri economico-finanziari dell'esercizio 2016: SIFA S.c.p.a. (8,667%), in quanto con la DGR n. 2241 del 23 dicembre 2016, la Giunta Regionale ha autorizzato Veneto Acque S.p.A. alla sottoscrizione di patti parasociali che regolamentano la governance di SIFA S.c.p.a., revocando precedenti direttive incompatibili, tra cui la DGR n. 447/2015, che prevedeva la dismissione della partecipata;
- dismettere n. 1 società: Marghera Eco Industries S.r.l. (50%); la società è in corso di dismissione dal 16 agosto 2016. Veneto Acque S.p.A. ha avviato contatti con il Comune di

Venezia e con nota prot. n. 85/2017 del 14.02.2017 ha offerto in prelazione le proprie quote alla società I.Ve. S.r.l. che detiene il restante 50% del capitale. In caso di mancato esercizio della prelazione verrà convocata l'Assemblea per la messa in liquidazione della Società.

#### **10) VENETO INNOVAZIONE S.P.A. (100%)**

La Società, costituita il 5 settembre 1991, e partecipata ai sensi della Legge Regionale n. 45 del 6 settembre 1988, ha quale scopo principale quello di promuovere e diffondere, nel sistema economico e produttivo veneto, iniziative per lo sviluppo dell'innovazione, anche di processo e di prodotto, a favore delle imprese ivi operanti.

Per quanto concerne Veneto Innovazione SpA, la DGR n. 447/2015 ne aveva valutato la funzione strategica e strumentale alla Regione del Veneto e quindi il mantenimento.

Nel corso del 2014 e del 2015 sono stati avviati percorsi di razionalizzazione consistenti nel contenimento dei costi aziendali della Veneto Innovazione S.p.A. e nella dismissione delle proprie società partecipate Promomarghera SpA in liquidazione e VI Holding Srl.

L'art. 14 della L.R. n. 30/2016 "Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2017" ha ampliato l'ambito di operatività della Veneto Innovazione SpA consentendole di svolgere le attività di promozione del sistema economico del Veneto nei settori economico-produttivi, dal primario al secondario, commercio, infrastrutture e servizi, favorendo anche il miglioramento dei servizi per l'internazionalizzazione delle imprese.

Le attività svolte dalla Società rientrano nella categoria dell'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento.

La Società è "in house" in quanto interamente posseduta dalla Regione del Veneto che esercita il *controllo analogo* ed eroga servizi strumentali all'Ente pubblico partecipante ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. d) del T.U.

La Regione del Veneto ha dichiarato che Veneto Innovazione SpA sarà mantenuta e sarà oggetto di operazioni di cui all'art. 20 T.U., nella logica di contenimento dei costi e di accorpamento delle società partecipate che svolgono attività analoghe o simili, prevedendo idonee operazioni di razionalizzazione delle partecipate. Ad avviso della Regione tali operazioni consentiranno alla società di conseguire l'equilibrio economico-finanziario, già a partire dal 2016, garantendo continuità ed efficienza e proseguendo la

dismissione delle proprie partecipate.

Con riferimento alle partecipazioni detenute da Veneto Innovazione S.p.A., tenuto conto che sono in fase di dismissione/liquidazione le seguenti società partecipate: VI Holding S.r.l., Parco Scientifico e Tecnologico di Verona S.c.p.a., Centro Ricerche e Prove Tessili - Ritex S.c.a.r.l., Tecnologia e Design S.p.A., Fondazione La Fornace dell'Innovazione, la proposta di razionalizzazione è stata la seguente:

- **dismettere n. 4 società:**
  - Certottica S.c.a.r.l.
  - Politecnico Calzaturiero S.c.a.r.l.
  - Thetis S.p.A.
  - Parco Scientifico e Tecnologico Galileo S.c.a.r.l.
- **chiudere la fase di liquidazione di n. 4 società:**
  - Promomarghera S.p.A.
  - VI Holding S.r.l.
  - Consorzio Distretto Veneto Beni Culturali
  - Veneto Nanotech S.c.p.a.
- **concludere la procedura di concordato in n. 1 società:**
  - Parco Scientifico e Tecnologico di Venezia S.c.a.r.l.

Dal quadro sopra esposto e vista la limitatezza del risultato di esercizio (positivo solo per gli esercizi 2015 e 2016) e la mancanza di informazioni per l'esercizio 2017, valutazioni più approfondite sulle scelte della Regione saranno possibili solo in prosieguo anche con riferimento ai risultati dei programmi di riorganizzazione aziendale avviati e ai risparmi di spesa conseguiti.

#### **11) VENETO NANOTECH S.C.P.A. (76,67%) - in liquidazione e concordato**

La Società ha come oggetto sociale il coordinamento, la promozione e lo svolgimento delle attività di ricerca nel settore delle nanotecnologie; è stata costituita il 31 luglio 2003 e la Regione del Veneto vi partecipa ai sensi della Legge Regionale n. 32 del 20 novembre 2003, attualmente con una quota del 76,67% del capitale sociale.

La D.G.R. n. 447/2015 prevedeva una progressiva riduzione della quota di partecipazione regionale al capitale della Società, dal 76,67% fino anche a meno del 10%, condizionando il

mantenimento della partecipazione all'approvazione di un piano industriale di rilancio e di equilibrio economico - finanziario.

Tuttavia, nel corso del 2015, la Società è stata costretta a ridurre il capitale sociale di oltre un terzo e quindi al di sotto del minimo legale.

La mancanza di sottoscrizione da parte dei soci e/o terzi del previsto aumento di capitale sociale deliberato in data 12 febbraio 2015, ha determinato, nel corso dell'Assemblea straordinaria del 6 luglio 2015, il verificarsi della causa di scioglimento "*de iure*", ex art. 2484 Codice Civile, con la conseguente messa in liquidazione.

Nel contempo, la Società presentava in data 30 giugno 2015, avanti al Tribunale di Padova, una domanda di concordato preventivo c.d. "prenotativo", ex art. 161, sesto comma, della legge fallimentare, poi depositato in data 7 dicembre 2015.

In data 21 novembre 2016 è intervenuta l'omologazione del piano di concordato da parte del medesimo Tribunale e, pertanto, la Società sta proseguendo la liquidazione degli asset al fine di soddisfare i creditori aderenti al piano stesso.

Alla luce di quanto esposto, la Regione del Veneto ha proposto, ai sensi dell'art. 4, comma 1, del T.U., ritenendo la Società non più strategica e necessaria per le finalità istituzionali dell'Ente, di proseguire la dismissione della partecipazione attraverso il completamento della fase di liquidazione i cui tempi di attuazione sono previsti nel biennio 2017/2018.

La Società alla data del 23/09/2016, deteneva n. 6 partecipate da dismettere (Bilcare Technologies Italia S.r.l., Ananas Nanotech S.r.l., Thudernil S.r.l., Krystalia S.r.l., Nanto Protective Coatings S.r.l., MAS S.r.l.) oggetto di procedure di dismissione da parte del liquidatore nel corso del biennio 2017-2018.

## **12) VENETO PROMOZIONE S.C.P.A. (50%)**

Veneto Promozione, il cui scopo sociale è quello di sviluppare ogni attività ed iniziativa volta al sostegno del sistema economico veneto secondo le finalità e le modalità di cui alla Legge regionale n. 33/2004, in particolare, pone in essere le attività di interesse regionale in materia di commercio estero, promozione economica e internazionalizzazione delle imprese venete; è una Società consortile per azioni (S.c.p.a.) costituita il 04/08/2011 in attuazione della Legge Regionale n. 33 del 24 dicembre 2004. La Regione del Veneto vi partecipa in forma paritetica assieme all'Unione delle Camere di Commercio del Veneto. Sebbene la DGR n. 447/2015 ne prevedesse il mantenimento, nel corso del 2016 la Giunta Regionale,

giuste DGR n. 623 del 5 maggio 2016, DGR n. 660 del 17 maggio 2016 e DGR n. 838 del 7 giugno 2016 ne ha stabilito lo scioglimento.

Con L.R. n. 30/2016, art. 13, la Giunta Regionale è stata autorizzata a recedere dalla Società e ad adottare tutti gli atti conseguenti e necessari entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge. In attuazione delle disposizioni normative la Giunta ha emanato le delibere n. 33 del 19 gennaio 2017 e n. 141 del 14 febbraio 2017 al fine di rendere efficace il recesso.

Le attività affidate dalla Regione del Veneto dovevano concludersi entro la prima metà del 2017.

Nel corso delle Assemblee societarie intervenute nel 2016 e nel 2017, la Regione e l'Unione Camere di Commercio del Veneto (quota 50%), hanno valutato insieme il percorso più idoneo per raggiungere in modo condiviso gli obiettivi dell'Amministrazione decidendo di dismettere la partecipazione in Veneto Promozione S.c.p.a. ai sensi dell'art. 4, comma 1, del T.U. in quanto non più strategica e necessaria ai fini della L.R. n. 30/2016, art. 13, i cui tempi di attuazione sono previsti nel biennio 2017-2018.

### **13) VENETO STRADE S.P.A. (30,00%)**

La Veneto Strade S.p.A. è stata costituita il 21 dicembre 2001, in attuazione della Legge regionale 25 ottobre 2001, n. 29. Con tale legge, emanata a seguito del trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni ed agli Enti Locali in materia di viabilità, è stata prevista la costituzione della Veneto Strade S.p.A. a cui affidare la progettazione, l'esecuzione di interventi, la manutenzione, gestione e vigilanza della rete viaria di interesse provinciale e regionale.

Dette attività rientrano nelle categorie di cui all'art. 4, comma, 2 lett. a) del T.U. "*Produzione di un servizio di interesse generale*" e lett. d) del T.U. "*Autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti*".

Il Capitale sociale è di euro 5.163.200,00; la quota di partecipazione regionale è pari ad euro 1.548.960,00 pari al 30% (n. 1.548.960 azioni), le Amministrazioni Provinciali vi partecipano con una quota del 7,142% ciascuna (complessivamente pari al 50%) e quattro società autostradali operanti nel territorio regionale vi partecipano con una quota rispettivamente del 5% (complessivamente pari al 20%).

Successivamente alla sua costituzione, la Società ha sottoscritto una convenzione di

concessione con la Regione del Veneto e ulteriori convenzioni con le singole Amministrazioni provinciali per la gestione della rete stradale in concessione nelle quali venivano definite anche le modalità di compartecipazione alle spese di manutenzione della rete viaria, nonché a quelle di funzionamento della Società.

La Società, dal 2010 ad oggi, ha registrato, tuttavia, una progressiva riduzione dei trasferimenti dei soci Province a causa della contrazione dei trasferimenti da parte dello Stato, conseguenti al mutato contesto normativo ed al mutamento delle competenze attribuite agli Enti Province, nonché per l'intervenuta scadenza di gran parte delle convenzioni che regolavano i rapporti con le province medesime.

Rimane ancora vigente, in particolare, la convenzione con la Provincia di Belluno per la gestione della rete ex Anas e provinciale storica che scadrà a fine 2025. Al fine di garantire la manutenzione e gestione della rete viaria di interesse regionale affidata alla Società per il 2017, la Regione del Veneto, con Legge regionale n. 32 del 30 dicembre 2016 di adozione del Bilancio di previsione per il periodo 2017-2019 ha stanziato 15 milioni di euro quale contributo per le spese di funzionamento della Veneto Strade S.p.A. e 1,67 milioni di euro per le spese di manutenzione della rete viaria in concessione.

Tuttavia, alla luce dei mutati assetti istituzionali, nel corso dell'assemblea del 24 febbraio 2017 la Regione del Veneto, nel richiedere agli altri soci la disponibilità a contribuire al funzionamento della Società e alla gestione della rete viaria, per il 2017, ha chiesto all'Organo amministrativo della Società di predisporre, ai sensi degli artt. 6 e 14 del D.Lgs. 175/2016 un "*Piano di risanamento aziendale*" che preveda operazioni di ristrutturazione aziendale con riduzione dei costi di funzionamento della Società; ha manifestato inoltre la possibilità di avviare un percorso volto a ristabilire gli assetti di *governance* della Società tali da poter acquisire, quantomeno, un controllo qualificato della Veneto Strade S.p.A. (superiore al 71% del capitale sociale). Indispensabile diviene, quindi, la determinazione del valore economico della Società e la condivisione di un percorso con i soci volto anche a recepire il loro interesse all'eventuale cessione delle azioni possedute a favore della Regione del Veneto, ovvero altra operazione societaria.

Tenuto conto del ruolo svolto dalla Veneto Strade S.p.A. nella realizzazione di nuove infrastrutture stradali e nella manutenzione della rete viaria d'interesse regionale, la Regione del Veneto ha deciso di mantenere tale partecipazione in quanto le attività svolte ai sensi dell'art. 4, comma 2, lett. a) e d) del T.U. sono ritenute necessarie e strategiche ai fini

istituzionali.

La Società detiene una partecipazione in Vi.Abilità S.p.A. che, stante la quota di partecipazione regionale detenuta nella stessa, ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. g) del T.U., non deve considerarsi "partecipazione indiretta" per l'Amministrazione Regionale e quindi non è oggetto di proposte di razionalizzazione. Tuttavia, Veneto Strade S.p.A. ritiene di procedere con la dismissione della partecipazione, ed è in attesa di un riscontro in merito alla volontà di cessione della propria quota manifestata con nota del 26/07/2016 da parte del Socio controllante Provincia di Vicenza.

#### **14) VENETO SVILUPPO S.P.A. (51,00%)**

La Legge Regionale 3 maggio 1975, n. 47 ha autorizzato la Giunta Regionale alla costituzione della Veneto Sviluppo S.p.A. (avvenuta il 15 settembre 1979), che ha quale oggetto sociale la promozione dello sviluppo economico e sociale del Veneto.

La Società a controllo pubblico - finanziaria regionale, il cui capitale sociale attualmente è pari a 112.407.840,00 euro, è partecipata al 51% dalla Regione del Veneto, e per il 49% da soci privati facenti parte del sistema bancario e finanziario.

Si tratta, quindi, come già detto di una società finanziaria costituita per lo sviluppo economico regionale ed è ritenuta dalla Regione strettamente necessaria ai fini istituzionali e strategica: infatti, da un lato gestisce numerosi fondi regionali volti ad interventi a favore delle imprese per lo sviluppo economico del sistema veneto e dall'altro, investe in partecipazioni societarie attraverso operazioni di *merchant banking*; pertanto la Regione del Veneto ha proposto di mantenerla.

Peraltro, la Regione, fa presente che l'art. 26, comma 2 del D.Lgs. 175/2016 stabilisce che le disposizioni contenute all'art. 4 del medesimo T.U. non sono applicabili alla "*Gruppo Veneto Sviluppo S.p.A.*", in quanto trattasi di Società inclusa nell'Allegato A al T.U. (D.Lgs. n. 175/2016).

La Società Veneto Sviluppo S.p.A., detiene n. 36 partecipate. L'investimento partecipativo di Veneto Sviluppo S.p.A. ha un orizzonte temporale limitato (3-5 anni). Le partecipazioni sono tutte di minoranza ad eccezione di APVS S.r.l. (investimento di rilevanza regionale ai sensi della Deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 85 del 19.04.2016) e di Friulia Veneto Sviluppo SGR S.p.A., tuttavia esclusa ex art. 26 comma 2, D.Lgs. n. 175/2016 - Allegato A.

**15) VERONAFIERE S.P.A. (0,16%)** - Società per azioni a seguito trasformazione da Ente dal 1 febbraio 2017

La Società Veronafiere S.p.A. è una società per azioni derivante dalla trasformazione dell'Ente Autonomo per le Fiere di Verona, il cui progetto di riordino e trasformazione è stato approvato con DGR n. 1593 del 10 ottobre 2016, in attuazione della L.R. n. 11/2002 art. 10.

La Regione del Veneto vi partecipa con una quota pari allo 0,16% del capitale sociale, pari a 102.564,73 euro. Il capitale sociale è pari a 63.264.569,00 euro ed al predetto capitale partecipa, con una quota pari al 5,4%, l'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario.

Considerato che la trasformazione in società per azioni è divenuta efficace dal 1 febbraio 2017, successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016, la predetta Società non è stata presa in considerazione ai fini della revisione straordinaria approvata con il provvedimento DGR n. 324/2017.

La Regione ha proposto di mantenere la partecipazione in detta Società, ai sensi dell'art. 4, comma 7 del T.U., in quanto strategica e necessaria, avviando idonei percorsi di valorizzazione della partecipazione e valutando possibili sinergie operative con l'Agenzia Veneta per l'Innovazione nel Settore Primario. La Società Veronafiere S.p.A., inoltre, detiene n. 10 partecipazioni.

In sintesi, dopo il quadro sopra evidenziato, le proposte della Regione del Veneto indicate nel *Piano di razionalizzazione straordinario*, con riferimento alle "*partecipazioni dirette*", il cui numero al 23 settembre 2016 era pari a n. 14, possono così riassumersi:

- ottenere la liquidazione della quota di Colledge Valmarana Morosini S.r.l. in liquidazione;
- dismettere n. 2 società: Finest S.p.A. e Veneto Promozione S.c.p.a.;
- chiudere la fase di liquidazione di n. 2 Società: Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. e Veneto Nanotech S.c.p.a. (in procedura di concordato);
- realizzare la fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. nella Immobiliare Marco Polo S.r.l.;
- mantenere, monitorando gli equilibri economico-finanziari, le seguenti n. 8 Società: Autovie Venete S.p.A., Concessioni Autostradali Venete S.p.A., Immobiliare Marco Polo

S.r.l., Sistemi Territoriali S.p.A., Veneto Acque S.p.A., Veneto Innovazione S.p.A., Veneto Strade S.p.A., Veneto Sviluppo S.p.A.;

- si evidenzia, inoltre, che la Società Veronafiore S.p.A. è stata acquisita successivamente al termine indicato per la revisione straordinaria e precisamente in data 1 febbraio 2017 e, pertanto, nell'esercizio 2017 le Società partecipate dirette da mantenere risultano n. 9.

Con riferimento invece, alle Società a "*partecipazione indiretta*", considerato che tra la data del 23 settembre 2016 e la data del provvedimento di revisione straordinaria, n. 1 Società è stata nel frattempo dismessa, in sintesi, la Regione ha proposto di:

- dismettere n. 27 Società (di cui n. 11 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);
- concludere la fase di liquidazione per n. 4 Società;
- concludere la procedura fallimentare o di concordato per n. 8 Società (di cui n. 7 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);
- mantenere n. 20 Società (di cui n. 18 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.), monitorando gli equilibri economico-finanziari;

per un totale complessivo di n. 59 Società partecipate in via indiretta.

Va rilevato che la Regione del Veneto ha evidenziato che "*ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. g), del TU le partecipazioni indirette a cui si applicano le disposizioni del medesimo Testo Unico sono le società detenute da un'Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione e pertanto nel provvedimento n. 324/DGR/2017 non saranno oggetto di proposta di razionalizzazione quelle non comprese dalla definizione e, conseguentemente, il totale al 23.09.2016 sopra indicato non è immediatamente confrontabile con quello di cui alla DGR n. 447/2015*" (dove ne sono state indicate n. 69).

La Regione del Veneto, inoltre, ha precisato che all'interno di tali partecipazioni indirette, n. 36 sono possedute da Veneto Sviluppo S.p.A. (finanziaria regionale), nella logica di un investimento limitato nel tempo in coerenza con la mission della medesima Società.

Il pregresso Piano di razionalizzazione (DGR n. 447/2015), prevedeva, in attuazione della lett. e) del comma 611 e 612 dell'art. 1 della Legge 190/2014, anche il contenimento dei costi di funzionamento, mediante riorganizzazione degli Organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni e, a tal proposito, la Regione del Veneto ha indicato, nelle schede allegate alla DGR n. 324/2017, sulla base dei riscontri pervenuti dalle Società controllate in via diretta, gli aggiornamenti sui risparmi di spesa conseguiti in applicazione della Legge 190/2014.

**Tabella 2**  
**Prospetto riassuntivo provvedimenti di razionalizzazione**  
**delle Società a partecipazione regionale**

2015 (Piano operativo di razionalizzazione)	2016 (Relazione risultati conseguiti)	2017 (Revisione straordinaria)
<b>Società partecipate dirette</b>		
1 - Autovie Venete S.p.A. (4,83 %) DA MANTENERE	1 - Autovie Venete S.p.A. (4,83 %) DA MANTENERE	1 - Autovie Venete S.p.A. (4,83 %) DA MANTENERE
2 - Collee Valmarana Morosini S.p.A. (18,18%) PROPOSTA DISMISSIONE	2 - Collee Valmarana Morosini S.p.A. (18,18%) DISMISSIONE QUOTA	2 - Collee Valmarana Morosini S.p.A. (18,18%) IN LIQUIDAZIONE (CONSIDERATA COME DISMESSA)
3 - Concessioni Autostradali Venete S.p.A. (50,00%) DA MANTENERE	3 - Concessioni Autostradali Venete S.p.A. (50,00%) DA MANTENERE	3 - Concessioni Autostradali Venete S.p.A. (50,00%) DA MANTENERE
4 - Finest S.p.A. (14,87%) PROPOSTA CONFERIMENTO QUOTA A VENETO SVILUPPO S.P.A.	4 - Finest S.p.A. (14,87%) DA MANTENERE	4 - Finest S.p.A. (14,87%) DA DISMETTERE
5 - Immobiliare Marco Polo S.r.l. (100%) PROPOSTA DISMISSIONE	5 - Immobiliare Marco Polo S.r.l. (100%) DA DISMETTERE	5 - Immobiliare Marco Polo S.r.l. (100%) DA MANTENERE
6 - Rocca di Monselice S.r.l. (33,33%) DA MANTENERE	6 - Rocca di Monselice S.r.l. (33,33%) RECESSO DALLA SOCIETA'	6 - Rocca di Monselice S.r.l. (33,33%) FUSIONE PER INCORPORAZIONE NELLA SOCIETA' IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L.
7 - Rovigo Expò S.p.A. (65,04%) PROPOSTA SOPPRESSIONE	7 - Rovigo Expò S.p.A. (65,04%) DISMISSIONE	7 - Rovigo Expò S.p.A. (65,04%) CESSATA
8 - Sistemi Territoriali S.p.A. (99,83%) DA MANTENERE	8 - Sistemi Territoriali S.p.A. (99,83%) DA MANTENERE	8 - Sistemi Territoriali S.p.A. (99,83%) DA MANTENERE
9 - Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (100%) PROPOSTA DISMISSIONE	9 - Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (100%) DISMISSIONE	9 - Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (100%) IN LIQUIDAZIONE
10 - Veneto Acque S.p.A. (100%) DA MANTENERE	10 - Veneto Acque S.p.A. (100%) DA MANTENERE	10 - Veneto Acque S.p.A. (100%) DA MANTENERE
11 - Veneto Innovazione S.p.A. (100%) DA MANTENERE	11 - Veneto Innovazione S.p.A. (100%) DA MANTENERE	11 - Veneto Innovazione S.p.A. (100%) DA MANTENERE
12 - Veneto Nanotech S.c.p.a. (76,66%) PROPOSTA RIDUZIONE QUOTA DI PARTECIPAZIONE	12 - Veneto Nanotech S.c.p.a. (76,66%) RIDUZIONE QUOTA PARTECIPAZIONE	12 - Veneto Nanotech S.c.p.a. (76,66%) IN LIQUIDAZIONE E CONCORDATO
13 - Veneto Promozione S.c.p.a. (50,00%) DA MANTENERE	13 - Veneto Promozione S.c.p.a. (50,00%) DA MANTENERE	13 - Veneto Promozione S.c.p.a. (50,00%) IN CORSO DISMISSIONE
14 - Veneto Strade S.p.A. (30,00%) DA MANTENERE	14 - Veneto Strade S.p.A. (30,00%) DA MANTENERE	14 - Veneto Strade S.p.A. (30,00%) DA MANTENERE
15 - Veneto Sviluppo S.p.A. (51,00%) DA MANTENERE	15 - Veneto Sviluppo S.p.A. (51,00%) DA MANTENERE	15 - Veneto Sviluppo S.p.A. (51,00%) DA MANTENERE
		16 - Veronafiere S.p.A. (0,16%) Società per azioni a seguito trasformazione da Ente dal 01/02/2017 DA MANTENERE
<b>Società a partecipazione indiretta</b>		
n. 27 da dismettere;	n. 3 dismesse; n. 22 da dismettere;	n. 27 in corso di dismissione (di cui n. 11 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);
n. 6 da concludere la fase di liquidazione;	n. 13 da concludere la fase di liquidazione;	n. 4 concludere la fase di liquidazione;
n. 7 da concludere la procedura fallimentare;	n. 7 da concludere la procedura fallimentare;	n. 8 da concludere la procedura fallimentare o di concordato (di cui n. 7 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);
n. 29 da mantenere.	n. 24 da mantenere.	n. 20 da mantenere (di cui n. 18 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.).
<b>Totale complessivo: n. 69 Società.</b>	<b>Totale complessivo: n. 69 Società.</b>	<b>Totale complessivo: n. 59 Società.</b>  A tal proposito la Regione del Veneto ha evidenziato (art. 2 comma 1, lett. g), del TU) che le <b>partecipazioni indirette</b> a cui si applicano le disposizioni del medesimo Testo Unico sono le società detenute da un'Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione e pertanto nel provvedimento n. 324/DGR/2017 non sono state oggetto di proposta di razionalizzazione quelle non comprese dalla definizione e conseguentemente <b>il totale al 23.09.2016 sopra indicato non è immediatamente confrontabile con quello di cui alla DGR n. 447/2015 (indicate n. 69 partecipate indirette).</b>

■ Società partecipate in liquidazione/dismissione/cessate

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

Dalla Tabella n. 2 emerge, per le partecipazioni dirette, quanto segue:

**in liquidazione**

- Colledge Valmarana Morosini S.p.A. (in **liquidazione** dal 30/03/2017 - perfezionata operazione di cessione delle quote detenute in data 26/07/2017);
- Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (in **liquidazione** - istanza di cancellazione dal Registro imprese in data 23/04/2018);
- Veneto Nanotech Scpa (in **liquidazione**);
- Veneto Promozioni Scpa (in **liquidazione** dal 17/07/2017).

**cessate/fusione**

- Rocca di Monselice S.r.l. (**fusione** nella Immobiliare Marco Polo S.r.l. avviata il 23/06/2017 e conclusasi in data 10/11/2017);
- Rovigo Expò S.p.A. (**cessata**).

**in dismissione**

- Finest S.p.A.

**AGGIORNAMENTO ANNO 2017: PROCESSO DI RAZIONALIZZAZIONE**

Per quanto attiene ai risultati conseguiti nel corso del 2017 si prende atto dei contenuti della Relazione trasmessa dalla Regione del Veneto con nota prot. n. 166716 del 7 maggio 2018, acquisita agli atti della CdC con prot. n. 4925 del 7 maggio 2018, nella quale sono state evidenziate le ulteriori attività poste in essere nel corso degli esercizi 2017 e 2018, come di seguito richiamate per esteso:

*“Con la DGR n. 324 del 22/03/2017 avente ad oggetto: "Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente dalla Regione del Veneto. Art. 24 D.Lgs. 175 del 19/08/2016" la Giunta Regionale ha adottato un provvedimento "quadro", ai sensi dell'art. 24 del "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", (c.d. T.U. Madia) al fine di procedere alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente dalla Regione del Veneto alla data del 23 settembre 2016. Il piano è stato trasmesso ed esaminato anche in sede di parifica dell'anno 2016.*

*Detto provvedimento costituisce un aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione delle società direttamente e indirettamente partecipate adottato con DGR n. 447/2015 (art. 1 c. 611-614 L. 23/12/2014 n. 190). La Deliberazione n. 324/2017 oltre a costituire un aggiornamento dei processi di razionalizzazione avviati dalla Regione del Veneto in questi anni, ha previsto ulteriori*

*processi già avviati o da avviare in ossequio alle disposizioni della L.R. n. 30 del 30/12/2016 recante "Collegato alla legge di stabilità regionale 2017" in materia di partecipazioni societarie regionali*

*Il piano operativo di razionalizzazione approvato prevede:*

*1. per quanto riguarda le società partecipate in via diretta dalla Regione del Veneto di:*

- ottenere la liquidazione della quota di College Valmarana Morosini S.r.l. in liquidazione;*
- dismettere n. 2 società: Finest S.p.A. e Veneto Promozione S.c.p.a.;*
- chiudere la fase di liquidazione di n. 2 società: Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. e Veneto Nanotech S.c.p.a. (ed in procedura di concordato);*
- procedere con la fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. nella Immobiliare Marco Polo S.r.l.;*
- mantenere, monitorando gli equilibri economico-finanziari, le seguenti n. 8 società: Autovie Venete S.p.A., Concessioni Autostradali Venete S.p.A., Immobiliare Marco Polo S.r.l., Sistemi Territoriali S.p.A., Veneto Acque S.p.A., Veneto Innovazione S.p.A., Veneto Strade S.p.A., Veneto Sviluppo S.p.A.;*

*2. con riferimento alle società a partecipazione indiretta di:*

- dismettere n. 27 società (di cui n. 11 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);*
- concludere la fase di liquidazione per n. 4 società;*
- concludere la procedura fallimentare o concorsuale per n. 8 società (di cui n. 7 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);*
- mantenere n. 20 società (di cui n. 18 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.), monitorando gli equilibri economico-finanziari.*

*Per quanto riguarda le partecipazioni indirette, il piano di revisione straordinaria di cui alla DGR n. 324/2017, considera indirette solo quelle che, ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. g) D.Lgs. n. 175/2016, sono detenute da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione.*

*A tale riguardo, appare opportuno rappresentare che trattandosi di società indirette, l'attività delle Regione Veneto è quella di dare impulso ai processi di dismissione che tuttavia dipendono anche dalle tempistiche e dalle modalità di esecuzione delle società regionali partecipate in via diretta chiamate a darne attuazione.*

### **Aggiornamento al 31/12/2017 e seguenti**

*Con riferimento a College Valmarana Morosini S.r.l. in liquidazione (quota regionale 18,18%), in data 30/03/2017, veniva pubblicata, a cura del Liquidatore, l'asta pubblica per la cessione*

*del 100% delle quote societarie al prezzo a base d'asta di € 1.100.000,00. La scadenza era fissata per il 10/05/2017, poi prorogata al 23/05/2017.*

*Con nota del 5/04/2017 il liquidatore della società convocava l'assemblea dei soci per il 12/05/2017 avente all'ordine del giorno l'approvazione del bilancio al 31/12/2016 e gli aggiornamenti sulle procedure di asta indette.*

*La Regione con nota prot. n. 166576 del 28/04/2017, considerato che l'assemblea dei soci risultava essere inadempiente da anni in merito all'istanza di recesso formulata dalla Regione del Veneto non avendo fornito alcun riscontro, ha chiesto di integrare l'ordine del giorno al fine di esprimersi in ordine al recesso.*

*Nel corso dell'assemblea suddetta i soci non hanno accolto l'istanza di recesso della Regione del Veneto dichiarando che la liquidazione della quota alla medesima sarebbe avvenuta a conclusione della liquidazione della Società.*

*Successivamente, in esito alla procedura di asta pubblica per la cessione delle quote sociali della società è pervenuta l'offerta di acquisto del 100% delle quote da parte della Fondazione CUOA per l'importo di € 1.100.000,00 complessivi.*

*Nell'assemblea dei soci del 08/06/2017, gli stessi hanno esaminato l'offerta pervenuta, coincidente all'importo a base d'asta, corrispondente sostanzialmente al Patrimonio netto della Società di liquidazione al 31/12/2016.*

*I soci presenti, rappresentativi dell'80,27% del capitale sociale (C.C.I.A.A. di Vicenza, FIN.VI S.r.l., Comuni di Vicenza e di Altavilla Vicentina, Provincia di Vicenza, Accademia Olimpica) e quelli assenti, i quali hanno fornito le proprie indicazioni informalmente, (associazioni degli industriali di Padova, Verona, Venezia, Belluno e Comune di Arcugnano) hanno manifestato il proprio assenso all'operazione di cessione delle quote, ad eccezione della Regione del Veneto, la quale ha comunicato che l'accettazione dell'offerta poteva costituire una modalità di uscita dalla Società la cui realizzazione era subordinata ad uno specifico provvedimento da parte dell'organo competente.*

*Con DGR n. 1150 del 19/07/2017 la Giunta Regionale stabiliva di aderire alla decisione della maggioranza dei soci (80,27%) espressa nell'assemblea del 08/06/2017 di Colledge Valmarana Morosini s.r.l. in liquidazione e di accettare la proposta di acquisto manifestata dalla Fondazione CUOA, relativa all'acquisto del 100% delle quote sociali della Società, al prezzo di € 1.100.000,00, al fine di ottenere la liquidazione della quota sociale ai sensi della DGR n. 324/2017, procedendo alla cessione della quota regionale del 18,18%, quale modalità di dismissione alternativa al recesso,*

*giudicato non perseguibile anche dopo una valutazione svolta dall'Avvocatura regionale in merito all'utilità di coltivare un'azione giudiziale.*

*In data 26/07/2017 veniva perfezionata l'operazione di cessione delle quote detenute nella società.*

*Per quanto riguarda la dismissione di Finest S.p.A. (quota regionale 14,868%), si rammenta che l'art. 19 della L.R. n. 30 del 30/12/2016 recante "Collegato alla legge di stabilità regionale 2017" ha autorizzato la Giunta Regionale alla cessione delle azioni detenute dalla Regione del Veneto in Finest S.p.A. entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima.*

*Con DGR n. 1897 del 22/11/2017 la Giunta regionale ha incaricato il Direttore della Struttura di Progetto Piano Straordinario Valorizzazione Partecipazioni Societarie a procedere con la pubblicazione di un invito a manifestare interesse per l'acquisto della partecipazione regionale in Finest, onde verificare primariamente la sussistenza di soggetti interessati a tale acquisto.*

*La Regione del Veneto detiene 394.885 azioni della "Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'Est Europeo - Finest S.p.A." (di seguito 'Finest' o la 'Società') del valore nominale di € 51,65, pari al valore nominale complessivo di 20.395.810 (14,868% del capitale sociale) e corrispondente ad un valore del patrimonio netto al 30/06/2017 di 22.473.865.*

*Veneto Sviluppo, invece, detiene 147.943 azioni di Finest del valore nominale di E 51,65, pari al valore nominale complessivo di 7.641.255 (5,570% del capitale sociale) e corrispondente ad un valore del patrimonio netto al 30/06/2017 di E 8.419.796. In data 16/11/2017 il Consiglio di Amministrazione di Veneto Sviluppo ha incaricato il Presidente della Società a procedere con la pubblicazione di un invito a manifestare interesse per l'acquisto.*

*Gli organi competenti dei due Enti proprietari hanno anche stabilito, per motivi di economicità del procedimento, nonché per offrire in vendita una partecipazione, sebbene di minoranza, più rilevante, di procedere con la pubblicazione di un unico invito a manifestare interesse per l'acquisto delle azioni di Finest di proprietà di ciascun Ente.*

*L'invito a manifestare interesse per l'acquisto delle partecipazioni detenute nella Finest s.pa. è stato pubblicato in data 01/12/2017 e aperto fino alle ore 12.00 del 29.01.2018, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione e comunque nel rispetto di quanto previsto dall'art. 10 comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016.*

*La L.R. n. 45 del 29 dicembre 2017 "Collegato alla legge di stabilità regionale 2018" all'art. 2 ha modificato l'articolo 19 della L.R. 30 dicembre 2016, n. 30 prevedendo che la cessione delle azioni*

*detenute in Finest S.p.A. possa essere realizzata entro il nuovo termine di 36 mesi dall'entrata in vigore della LR n. 30/2016.*

*Tuttavia non è pervenuta alcuna manifestazione di interesse nei termini previsti dall'avviso.*

*Con riferimento a Veneto Promozione S.c.p.a. (50% Regione Veneto; 50% Unioncamere del Veneto), la Società, ai sensi della DGR n. 623 del 05/05/2016 che stabiliva di avviare lo scioglimento della Società, è stata messa in liquidazione in data 17/07/2017, giuste DGR n. 1053 del 04/07/2017 e n. 1113 del 13/07/2017. E' proseguita l'attività liquidatoria nel corso del 2017 volta ad estinguere le posizioni debitorie della Società e a liquidare gli attivi sociali. La Società è attualmente priva di personale e si prevede la chiusura della liquidazione entro la fine del primo semestre 2018.*

*Con riferimento alla Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (100% Regione Veneto) in liquidazione, l'esercizio 2017 si è concretizzato con l'assegnazione al Socio Unico, Regione del Veneto, dei complessi immobiliari di proprietà della Società (Compendio termale di Recoaro il 19.01.2017, Palazzo Ca' Nova in Venezia l'01.03.2017 e Palazzo Gussoni in Venezia l'11.05.2017) e nella prosecuzione delle procedure finali volte alla chiusura della fase di liquidazione.*

*Con l'Assemblea dei soci del 18.04.2018, giusta DGR n. 471 del 10.04.2018, è stato approvato il bilancio d'esercizio al 31.12.2017, il bilancio finale di liquidazione al 31.03.2018 e la connessa proposta di piano finale di riparto.*

*In particolare, la Società ha provveduto a restituire al Socio il residuo patrimonio netto di liquidazione rappresentato in larga parte da disponibilità liquide e da alcuni crediti.*

*Contestualmente è stato invitato il Liquidatore a fornire alla Regione una relazione accompagnatoria e tutta l'idonea documentazione sociale, ed è stato autorizzato lo stesso a richiedere la cancellazione della Società presso il Registro delle Imprese di Venezia, nonchè a porre in essere tutti gli adempimenti inerenti e conseguenti.*

*L'istanza di cancellazione della Società è stata presentata al Registro imprese in data 23/04/2018.*

*Per quanto riguarda Veneto Nanotech S.c.p.a. (76,66% Regione Veneto) in liquidazione ed in procedura di concordato, è proseguita nel corso del 2017 la procedura medesima secondo le indicazioni degli organi competenti ed in data 28 marzo 2018, giusta DGR n. 351 del 21/03/2018, è stato approvato il bilancio al 31/12/2016.*

*Il medesimo provvedimento ha inoltre autorizzato, in un'ottica di contenimento dei costi di gestione della Società, la trasformazione di Veneto Nanotech S.c.p.a. in società consortile a responsabilità limitata (s.c.a.r.l.) e le conseguenti modifiche statutarie volte a rendere lo statuto*

conforme alla legge anche a seguito della trasformazione, includendo altresì la possibilità da parte del Collegio sindacale di svolgere la revisione legale dei conti.

*L'assemblea straordinaria tenutasi in data 23 aprile 2018 ha approvato la trasformazione societaria e le modifiche statutarie. Proseguono, inoltre, le dismissioni delle attività aziendali residue dalla stessa detenute, gestite dagli organi della procedura e dal Tribunale di Padova.*

*In relazione all'obiettivo di fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. (100% Regione Veneto) nella Immobiliare Marco Polo S.r.l. (100% Regione Veneto) si rappresenta che è avvenuta la fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. nella Immobiliare Marco Polo S.r.l., giusta DGR n.848 del 13/06/2017, avviata il 23/06/2017 e conclusasi in data 10/11/2017, ed in data 16/11/2017 è intervenuta la cancellazione della società RdM. Gli effetti della fusione ai fini contabili e fiscali tuttavia decorrevano dal 01/01/2017.*

*Con riferimento alle Società da mantenere si rappresenta quanto segue.*

#### **Autovie Venete S.p.A. (4,83%)**

*A seguito del protocollo d'intesa siglato tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Friuli Venezia Giulia e Regione Veneto, che ha previsto la costituzione di una nuova società di capitali a totale partecipazione pubblica per la gestione di reti autostradali attualmente in concessione ad Autovie Venete S.p.A. in vista dell'approssimarsi della scadenza della concessione, con L.R. n. 30/2016 "Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2017", art. 16 - 18, la Giunta Regionale è stata autorizzata a costituire una società di capitali a totale partecipazione pubblica per la gestione di reti autostradali (NewCo S.p.A.), mediante la sottoscrizione di partecipazioni azionarie della nuova società, con destinazione dell'indennizzo di subentro e di altri attivi relativi ad Autovie Venete S.p.A..*

*Con DGR n. 142/2017, la costituzione della newco è stata dichiarata necessaria per il perseguimento delle finalità della Regione del Veneto, ai fini di quanto previsto dall'art. 4, D.Lgs. 175/2016.*

*In attuazione della DGR n. 393 del 26/03/2018 avente ad oggetto costituzione della società in house "Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A." ai sensi dell'art. 13 bis, D.Lgs. n. 148/2017, la Regione del Veneto e la Regione Friuli Venezia Giulia hanno costituito in data 17/04/2018 la richiamata società di capitali a totale partecipazione pubblica per la gestione di reti autostradali, nonché hanno sottoscritto l'accordo per l'esercizio del controllo analogo congiunto sulla medesima.*

### **Concessioni Autostradali Venete S.p.A. (50%)**

Lo Statuto di CAV, all'art. 27.3 dispone che "gli utili netti, emergenti dal bilancio approvato, saranno impiegati, ferma restando la riserva di legge, nel rispetto di quanto previsto dalla delibera CIPE del 26.1.2007", senza tuttavia specificarne modalità e termini di utilizzo.

Con la delibera n. 3/2007 il CIPE ha preso atto della proposta del MIT che, tra l'altro, prevedeva che "con separato accordo da stipulare con il Ministero delle infrastrutture e la Regione Veneto, ANAS S.p.A. si impegni a destinare le risorse generate dalla gestione del Passante di Mestre e delle tratte assentite in concessione alla Società delle autostrade di Venezia e Padova ed eccedenti l'esigenza di ammortamento degli investimenti effettuati, e quindi di rimborso dei relativi mutui, nonché degli oneri di manutenzione e gestione al finanziamento degli ulteriori investimenti di infrastrutturazione viaria indicati dalla Regione predetta di concerto con il Ministero delle infrastrutture".

In data 23 febbraio 2018, giusta DGR n. 202 del 20/02/2018, Regione Veneto e ANAS S.p.A. hanno sottoscritto un Protocollo d'Intesa nel quale si sono impegnati reciprocamente a promuovere e garantire una migliore fruibilità della rete stradale in Veneto assicurando adeguati interventi di riqualificazione della rete esistente e promuovendo nuovi investimenti, impegnandosi, inoltre, a sottoscrivere con il Ministero Infrastrutture e Trasporti specifici protocolli (il cui schema è stato approvato dalla Giunta Regionale con DGR n. 203 del 20/02/2018) per dare attuazione alla delibera CIPE sopra richiamata.

Infine, i due Enti hanno stabilito di costituire un Gruppo di lavoro permanente con il compito di monitorare le attività intraprese e di individuare e sviluppare le iniziative comuni per perseguire gli obiettivi e dell'accordo stipulato.

### **Immobiliare Marco Polo S.r.l. (100%)**

L'entrata in vigore della L.R. n. 7 del 23/02/2016, ha previsto, al fine di perseguire la razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute ed il più efficace utilizzo delle risorse necessarie alla valorizzazione del sistema dei beni culturali, che la Giunta regionale fosse autorizzata a recedere dalla Rocca di Monselice S.r.l., affidando alla società Immobiliare Marco Polo S.r.l. la gestione dei beni regionali siti nei Comuni di Monselice, Piazzola sul Brenta e Venezia.

Nel corso del 2016, sono state, pertanto, avviate le azioni volte a perseguire gli obiettivi dell'art. 3 della Legge regionale n. 7 del 23/02/2016.

Come illustrato nella sezione relativa a Rocca di Monselice, sono stati posti in essere gli atti necessari per conseguire, nel corso del 2017, la fusione per incorporazione della Rocca di Monselice

*S.r.l. nella Immobiliare Marco Polo S.r.l., a seguito del recesso esercitato dal socio paritetico Comune di Monselice, intervenuto a seguito di un'intensa attività volta a conseguire, da parte dell'Amministrazione Regionale, gli obiettivi fissati dalla richiamata L.R. n. 7/2016.*

*Nel contempo gli organi amministrativi di Immobiliare Marco Polo S.r.l. e di Rocca di Monselice S.r.l. hanno predisposto un Business Plan pluriennale finalizzato alla gestione dei rami d'azienda costituiti dai beni regionali siti in Piazzola sul Brenta, Venezia e Monselice e collaborando con gli uffici regionali competenti nella definizione del contratto di servizio.*

*Nel corso del 2018, giusta DGR n. 191 del 20/02/2018, la Giunta ha deliberato l'affidamento alla Società della gestione dei complessi monumentali "Villa Contarini" e "Rocca di Monselice" ed ha approvato, per la regolamentazione dei rapporti tra le parti, il relativo contratto di servizio.*

*In attuazione della DGR n. 1712 del 24/10/2017 con la quale la Giunta Regionale ha stabilito di incaricare il RASA, con il supporto della Struttura di Progetto Piano Straordinario Valorizzazione Partecipazioni Societarie, in data 08/02/2018 è stata formulata la domanda di iscrizione n. #341 della Società nell'Elenco delle società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016.*

#### **Sistemi Territoriali S.p.A. (99,83%)**

*In data 06/07/2017 è intervenuto il passaggio alla gestione diretta della partecipazione attraverso l'intestazione dei titoli azionari alla Regione Veneto da parte di Veneto Sviluppo S.p.A., che li gestiva su mandato.*

*Sistemi Territoriali s.p.a, con nota prot. nr 0019397 del 27/10/2017 ha trasmesso alla Regione del Veneto un progetto di separazione societaria tra la gestione infrastruttura e l'attività di esercizio ferroviario (Progetto di spin-off), in attuazione dell'obiettivo aziendale n. 4, di cui agli allegati alla D.G.R. 89/CR, anche al fine di dare attuazione alla specifica normativa nazionale nel settore ferroviario.*

*Nel contempo è in corso di primo approfondimento la proposta di PDL da parte degli uffici competenti della Regione.*

*Con riferimento alle società detenute, Ferroviaria Servizi S.r.l. è stata considerata da mantenere in quanto potrebbe ricevere un ramo d'azienda della Sistemi Territoriali S.p.A. in attuazione del progetto di spin-off sopra richiamato.*

*Sono in corso di dismissione n. 3 Società: Veneto Logistica S.r.l. e Nord Est Logistica S.r.l. (nel corso del 2017 sono state effettuate le aste pubbliche di vendita delle rispettive partecipazioni e sono andate deserte; saranno valutate le possibili ulteriori soluzioni nel 2018), Interporto di Rovigo*

*S.p.A. (una prima procedura pubblica è andata deserta; pertanto, tra le alternative possibili di dismissione, vi è la cessione, eventualmente d'intesa con gli altri soci pubblici o il concambio azionario con Interporto di Padova S.p.A. per il quale la Sistemi Territoriali S.p.A. ha presentato alla Regione Veneto una due diligence).*

*Sono, invece state cedute n. 2 Società: Interporto di Venezia S.p.A. è stata venduta il 05/07/2017 a Veneto Sviluppo S.p.A. al fine di valorizzare congiuntamente entrambi i pacchetti societari ed Interporto di Portogruaro S.p.A. è stata ceduta in data 28/02/2018.*

### **Veneto Acque S.p.A. (100%)**

*Veneto Acque S.p.A. ha posto in essere un percorso di adeguamento dello statuto e degli assetti societari per configurarsi come strumentale ed in house della Regione del Veneto al fine di ultimare le opere del Sistema Acquedottistico Veneto propedeutico ad una successiva gestione.*

*Con riferimento alla gestione dell'infrastruttura acquedottistica, sono in corso contatti con i principali soggetti gestori del territorio al fine di individuare le modalità più consone per l'entrata in esercizio dell'opera.*

*Le attività svolte da Veneto Acque S.p.A. rientrano nelle categorie previste dall'art. 4 c. 2 lett. a) (produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi) e lett. d) (autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti) TU e sono state dichiarate dalla DGR n. 324/2017 strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione del Veneto.*

*In attuazione della DGR n. 1712 del 24/10/2017 con la quale la Giunta Regionale ha stabilito di incaricare il RASA, con il supporto della Struttura di Progetto Piano Straordinario Valorizzazione Partecipazioni Societarie, in data 08/02/2018 è stata formulata la domanda di iscrizione n. #342 della Società nell'Elenco delle società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016.*

*Con riferimento alle partecipate di Veneto Acque S.p.A., si rappresenta che la partecipazione in SIFA S.c.p.a. (8,667%) con la DGR n. 324/2017 era stata ritenuta da mantenere previa verifica degli equilibri economico-finanziari dell'esercizio 2016.*

*Con la DGR n. 2241 del 23.12.2016, la Giunta Regionale ha autorizzato Veneto Acque S.p.A. alla sottoscrizione di patti parasociali che regolamentano la governance di SIFA S.c.p.a., revocando precedenti direttive incompatibili, tra cui la DGR n. 447/2015, che prevedeva la dismissione della partecipata.*

*Tuttavia, Veneto Acque S.p.A. in data 22 settembre 2017 ha trasmesso alla Regione Veneto il bilancio al 31/12/2016 della società partecipata S.I.F.A. S.c.p.a. approvato dal Consiglio di*

*amministrazione della medesima e corredato dalle Relazioni del Collegio sindacale e della Società di revisione.*

*Ora, considerato che il bilancio al 31/12/2016 di SIFA S.c.p.a. presentava una perdita d'esercizio e tenuto conto che la DGR n. 324/2017 aveva previsto di mantenere S.I.F.A. S.c.p.a., previa verifica degli equilibri economico-finanziari dell'esercizio 2016, alla luce del risultato negativo suddetto, la Giunta Regionale, con DGR n. 1553 del 03.10.2017 volta a regolare la partecipazione all'Assemblea di Veneto Acque S.p.A. del 5 ottobre 2017, ha stabilito di avviare, da parte di Veneto Acque S.p.A., il percorso più idoneo volto a consentire l'uscita della stessa Società dall'azionariato di S.I.F.A. S.c.p.a., previamente valutata la compatibilità di esso con l'Accordo transattivo tra Regione del Veneto e SIFA S.c.p.a. e con i correlati patti parasociali.*

*A tale riguardo, detta decisione vuole dare seguito ed è stata supportata anche dal fatto che la Corte dei Conti, nel proprio Giudizio di Parifica del Rendiconto della Regione Veneto per l'esercizio 2016 ha rilevato "alcune incongruenze in merito al mantenimento, attraverso la Veneto Acque, della partecipazione indiretta nella SIFA S.c.p.a., considerato che la stessa ha registrato perdite sia nell'esercizio 2014 che nell'esercizio 2015, anche molto rilevanti".*

*La partecipazione in Marghera Eco Industries S.r.l. (50%) è stata cancellata il 27/12/2017 a seguito conclusione della liquidazione della Società e approvazione del piano finale di riparto avvenuta in data 16/11/2017.*

### **Veneto Innovazione S.p.A. (100%)**

*La Società è interamente partecipata dalla Regione Veneto ed è considerata in house della Regione del Veneto in quanto ai sensi dell'art. 4 c. 2 lett. d) eroga servizi strumentali all'ente pubblico partecipante, nonché l'Amministrazione regionale esercita il controllo analogo su di essa.*

*La DGR n. 324/2017 ha previsto che le attività svolte dalla Società partecipata siano da considerarsi strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione del Veneto (art. 4 c. 2 lett. a) e lett. d) TU e ha stabilito di mantenerla, monitorando gli equilibri economico-finanziari, garantendo continuità ed efficienza e proseguendo la dismissione delle proprie partecipate.*

*Nel corso degli ultimi anni sono stati avviati percorsi di razionalizzazione consistenti nel contenimento dei costi aziendali della Veneto Innovazione S.p.A. e nella dismissione delle proprie società partecipate Promomarghera S.p.A. in liquidazione e VI Holding S.r.l. in liquidazione.*

*Anche al fine di poter ricevere rami d'azienda o svolgere alcune attività per conto della Regione Veneto attualmente svolte da Veneto Promozione S.c.p.a., in un'ottica di efficienza e*

*contenimento dei costi, tramite l'accorpamento delle relative attività, l'art. 14 della L.R. n. 30/2016 "Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2017" ha ampliato l'ambito di operatività della Veneto Innovazione S.p.A., e pertanto la stessa può anche svolgere le attività di promozione del sistema economico del Veneto nei settori economico-produttivi, dal primario al secondario, commercio, infrastrutture e servizi, favorendo anche il miglioramento dei servizi per l'internazionalizzazione delle imprese.*

*Al fine di consentire che Veneto Innovazione possa mantenere i requisiti per poter ricevere affidamenti in house dalla Regione Veneto, in attuazione della DGR n. 1712 del 24/10/2017, in data 15/02/2018 è stata formulata la domanda di iscrizione n. #395 della Società nell'Elenco delle società in house previsto dall'art. 192 del decreto legislativo 50/2016.*

*Inoltre, al fine di accelerare i percorsi di razionalizzazione avviati, consistenti nel contenimento dei costi della Veneto Innovazione S.p.A. e nella liquidazione o dismissione delle quote dalla stessa possedute nelle proprie società partecipate, a seguito della messa in liquidazione della VI Holding s.r.l., nell'assemblea di Veneto Innovazione Holding s.r.l. in liquidazione del giorno 30.11.2017 è stata avviata l'ipotesi di fusione per incorporazione di VI Holding s.r.l. in liquidazione in Veneto Innovazione S.p.A.*

*A tale decisione si è giunti a seguito dell'approfondimento condotto da Veneto Innovazione S.p.A., trasmesso alla Regione del Veneto in data 4 ottobre 2017, secondo cui la fusione per incorporazione con la società interamente controllata VI Holding s.r.l., comporterà una semplificazione societaria con vantaggi in termini di contenimento dei costi e non determinerà impatti negativi sul bilancio della controllante, anche in relazione alla valorizzazione in bilancio delle partecipate. A completamento dell'operazione, si potrà registrare una riduzione dei costi di gestione della controllata (costi per organi e altri costi amministrativi) per effetto dell'incorporazione.*

*Nella stessa assemblea si è provveduto alla revoca del liquidatore della VI Holding s.r.l., nominato nell'assemblea ordinaria del 11/12/2014, verificata la carente attività liquidatoria svolta dallo stesso dalla nomina ad oggi.*

*Infatti, nell'assemblea del 11/12/2014 veniva assegnato al Liquidatore il compito di dare attuazione alla DGR n. 1931 del 28/10/2013 che prevedeva la liquidazione di Veneto Innovazione Holding S.r.l. e la dismissione o il conferimento ad altro soggetto delle partecipazioni dalla stessa detenute (n. 10 partecipazioni, se si considera che nel frattempo n. 2 società erano cessate Spinlab 1 s.r.l. e Ritex s.c.a.r.l.).*

*Dette direttive sono state ribadite con DGR n. 447 del 7/4/2015, poiché nessuna attività di dismissione era stata ancora posta in essere. Ancora, con DGR n. 370 del 24/3/2016 risultava che al 31/12/2015 le 10 società risultavano ancora da dismettere.*

*Con Informativa n. 43 del 25/11/2016, la Giunta regionale prendeva atto che al 30/06/2016 risultavano dismesse n. 3 società partecipate da VI Holding S.r.l. (P.S.T. Verona s.c.p.a., Tecnologia e Design s.c.r.l. e Fondazione La Fornace dell'Innovazione) e n. 7 società erano ancora da dismettere.*

*Con DGR n. 324 del 22/3/2017, risultavano detenute ancora n. 7 partecipazioni da dismettere. Per n. 3 di queste, il Liquidatore comunicava la volontà di cedere la propria quota agli altri soci, ex art. 10 del richiamato D.Lgs. n. 175/2016 ed in data 3/10/2017 veniva pubblicato un avviso di asta pubblica per l'alienazione delle partecipazioni societarie detenute in n. 4 società, comunque in grave ritardo rispetto all'avvio della fase liquidatoria. In data 24/10/2017, il Liquidatore constatava l'assenza di offerte.*

*In merito ad alcuni comportamenti dell'ex Amministratore Unico di Veneto Innovazione S.p.A., nonché liquidatore di VI Holding s.r.l., la Regione del Veneto, dopo un'istruttoria preliminare, ha presentato in data 20/02/2018, con prot. n. 66512, un esposto alla Procura della Repubblica di Venezia e alla Procura Regionale della Corte dei Conti.*

*In parallelo, la Società, sempre su impulso della Regione Veneto, in data 23/04/2018 e 26/04/2018 ha citato in giudizio sempre il medesimo soggetto al fine del recupero delle somme relative ai fatti sopra segnalati.*

*Pertanto, nell'Assemblea di VI Holding s.r.l. in liq. del 30/11/2017 è stato nominato il nuovo liquidatore della Società, l'Ing. Fernando Bressan, con i seguenti criteri:*

*avviare a partire dalla data di nomina e concludere entro il 31/12/2018 la fusione per incorporazione di VI Holding s.r.l. in liquidazione nella Veneto Innovazione S.p.A.;*  
*proseguire le attività di dismissione delle partecipate di VI Holding s.r.l. in liquidazione previste dalla DGR n. 324/2017 e fornire aggiornamenti periodici sullo status di detti processi al Socio unico.*

*Con riferimento alle partecipazioni detenute da VI Holding S.r.l. si segnala che in data 11/09/2017 si è conclusa la fase di liquidazione del Consorzio Distretto Veneto Beni Culturali con la cancellazione dal Registro delle Imprese, in attuazione delle decisioni assembleari del 30/06/2017 che hanno visto l'approvazione del bilancio finale di liquidazione.*

*Si è, inoltre, conclusa in data 06/12/2017 la liquidazione di Promomarghera S.p.A., con la cancellazione della Società dal Registro Imprese, a seguito assemblea del 06/11/2017 che ha approvato il bilancio finale di liquidazione.*

*La Società ha comunicato che in data 10 aprile 2018 si è chiuso il secondo esperimento di gara (con valore ribassato) per la vendita delle partecipazioni detenute nelle n. 4 società Certottica S.c.a.r.l., Politecnico Calzaturiero S.c.a.r.l., Thetis S.p.A., PST Galileo S.c.p.a.. Ora la società procederà a trattativa diretta. Per PST Galileo sono in corso trattative di vendita che si prevede possano concludersi entro il 2018.*

*Con riferimento a PST Vega e a Veneto Nanotech S.c.r.l. la Società rimane in attesa della chiusura delle procedure concorsuali.*

### **Veneto Strade S.p.A. (30%)**

*La Regione Veneto partecipa alla società Veneto Strade S.p.A. con una quota pari al 30 % del capitale sociale ai sensi della L.R. n. 29 del 25/10/2001.*

*Con Delibera n. 324 del 22/03/2017 recante "Revisione straordinaria delle partecipazioni societarie detenute direttamente o indirettamente dalla Regione Veneto", la Giunta regionale ha stabilito il mantenimento della Società in quanto le attività svolte sono ritenute strategiche ai fini istituzionali della Regione, prevedendo, fra l'altro, la condivisione di un percorso con i soci volto a consentire l'acquisizione da parte della Regione Veneto di un controllo qualificato pari quantomeno al 71 % del capitale sociale.*

*Nel corso dell'Assemblea dei soci del 24/02/2017 la maggioranza dei soci, tra cui la Regione del Veneto, giusta Delibera di Giunta regionale n. 173 del 21/02/2017, ha autorizzato Veneto Strade S.p.A. ad individuare un soggetto di comprovata professionalità per l'elaborazione di uno studio volto a determinare il valore economico della Società. È risultata aggiudicataria dell'incarico PRAXI S.p.A., la quale ha quantificato in € 5.180.353,00 il valore di mercato del capitale della società, cui corrisponde un valore per azione pari ad € 1,00332216.*

*Successivamente con D.G.R. n. 1640 del 12/10/2017 la Giunta regionale, ha dato mandato all'Assessore ai Lavori Pubblici, Infrastrutture e Trasporti, di inviare ai soci di Veneto Strade S.p.A. una lettera di manifestazione d'interesse all'acquisto delle azioni detenute dagli stessi, sulla base del prezzo determinato dalla relazione di stima sopracitata, subordinando l'efficacia della proposta al verificarsi delle seguenti condizioni:*

- *approvazione della necessaria modifica normativa in sede di "Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2018" ed al "Bilancio Regionale di Previsione 2018 – 2020" e delle conseguenti deliberazioni e provvedimenti attuativi, secondo quanto previsto dall'art. 5 D.Lgs. n. 175/2016;*

- *adesione alla proposta da parte di un numero di soci che permetta il raggiungimento, da parte della Regione del Veneto, di una partecipazione azionaria almeno pari al 71 % del capitale sociale di Veneto Strade S.p.A., tale da acquisire quantomeno un controllo qualificato in grado di influenzare le decisioni sociali in sede di assemblea straordinaria.*

*Pertanto l'Assessore ai Lavori Pubblici, Infrastrutture e Trasporti ha inviato in data 12 ottobre 2017 ai soci di Veneto Strade S.p.A. la richiesta di manifestazione d'interesse alla cessione delle loro azioni in tale società alla Regione Veneto.*

*In relazione alla prima condizione posta, si rappresenta che è intervenuto l'art. 1 della L.R. n. 45 del 29/12/2017 "Collegato alla Legge di Stabilità Regionale 2018" il quale ha previsto che: "La Giunta regionale è autorizzata ad acquisire ulteriori azioni di Veneto Strade S.p.A. [...] fino al raggiungimento della totalità del capitale sociale", con uno stanziamento in termini di competenza e di cassa sul relativo capitolo di spesa U/103529 – "Acquisizione di partecipazioni azionarie della società Veneto Strade S.p.A. acquisizioni di attività finanziarie (art. 1, L.R. 29/12/2017, n.45)" per l'esercizio 2018 pari ad € 3.650.000,00.*

*Per quanto concerne la seconda condizione si rappresenta che in riscontro alla nota suddetta, hanno dichiarato la propria disponibilità a cedere le rispettive partecipazioni i seguenti soci: Provincia di Rovigo (nota prot. n. 44398 del 05/12/2017), Provincia di Vicenza (nota prot. n. 81245 del 29/11/2017), Provincia di Verona (nota prot. n. 101530 del 29/11/2017) ciascuno per una quota pari al 7,14%, Provincia di Belluno (nota prot. n. 4106 del 14/12/2017) per una quota pari al 5%, ed i soci Società Autostradali - Autovie Venete S.p.A. (nota prot. n. 40822 del 29/11/2017), A4 Holding S.p.A. (nota prot. n. 1785 del 26/10/2017), nonché informalmente Autostrade per l'Italia S.p.A. e Società delle Autostrade Serenissima S.p.A., per una quota pari al 5% ciascuna.*

*Complessivamente i suddetti soci hanno manifestato la volontà di procedere, al valore di perizia per azione sopra enunciato, alla cessione a favore della Regione Veneto di una percentuale pari al 46,42 % del capitale sociale che, sommato alle azioni possedute dalla Regione Veneto (30%), consentirebbe di superare il limite del 71% e precisamente raggiungere il 76,42% del capitale sociale.*

*Conseguentemente, con Dgr n. 109 del 07/02/2018 sono state avviate le procedure di acquisto delle azioni di Veneto Strade S.p.A. e di individuazione del notaio incaricato alla redazione del contratto di compravendita delle stesse e all'effettuazione delle relative girate azionarie.*

*In data 10/04/2018 l'Assessore ai Lavori Pubblici, Infrastrutture e Trasporti ha formulato ai soci di Veneto Strade S.p.A. la proposta di acquisto delle rispettive partecipazioni, ad un valore per azione di € 1,00332216, giusta perizia di stima, sulla base di documentazione contrattuale usuale per operazioni di compravendita similari, predisposta dal notaio incaricato.*

*Al 27/04/2018 hanno riscontrato favorevolmente un numero di soci tale da consentire alla Regione del Veneto di acquisire un controllo qualificato pari quantomeno al 71% del capitale sociale della Veneto Strade S.p.A..*

*Si prevede che le operazioni di acquisizione delle partecipazioni succitate possano concludersi entro il 30/06/2018.*

*A seguito delle operazioni di acquisto delle azioni di Veneto Strade S.p.A. da parte della Regione, si potrà aprire la seconda fase del progetto di riassetto societario della medesima, che prevede l'ingresso di ANAS nella compagine societaria, come previsto dal protocollo siglato da Regione del Veneto ed ANAS S.p.A., in data 23/02/2018, giusta DGR n. 201 del 20/02/2018.*

### **Veneto Sviluppo S.p.A. (51%)**

*Veneto Sviluppo S.p.A., la finanziaria per lo sviluppo economico regionale, è stata dichiarata strettamente necessaria e strategica ai fini istituzionali della Regione del Veneto in quanto, da un lato gestisce numerosi fondi regionali volti ad interventi a favore delle imprese per lo sviluppo economico del sistema veneto e dall'altro, in via prevalente investe in partecipazioni societarie attraverso operazioni di merchant banking.*

*Del resto, il D.Lgs. 175/2016 prevede la non applicabilità dell'art. 4 c. 1 alla Società medesima, ai sensi dell'art. 26 comma 2 (società inclusa nell'Allegato A al TU).*

*Con riferimento alle partecipate di Veneto Sviluppo S.p.A., si rappresenta che l'art. 26 comma 2 del D.Lgs. n. 175/2016 dispone che le disposizioni contenute all'art. 4 del medesimo TU non sono applicabili alla Veneto Sviluppo S.p.A. 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 investimento nel capitale di rischio di imprese sul territorio, finalizzate a consentirne lo sviluppo ma senza finalità di stabile investimento. L'investimento partecipativo di Veneto Sviluppo S.p.A. ha un orizzonte temporale limitato (3-5 anni). Le partecipazioni sono tutte di minoranza ad eccezione di APVS S.r.l. (investimento di rilevanza regionale ai sensi della Deliberazione del Consiglio Regionale del Veneto n. 85 del 19/04/2016) e di Friulia Veneto Sviluppo SGR S.p.A., tuttavia esclusa ex art. 26 comma 2 D.Lgs. n. 175/2016 - Allegato A.*

### **Veronafiore S.p.A. (0,16%)**

*La società Veronafiore S.p.A. è una società per azioni derivante dalla trasformazione dell'Ente Autonomo per le Fiere di Verona, il cui progetto di riordino e trasformazione è stato approvato con DGR n. 1593 del 10/10/2016, in attuazione della L.R. n. 11/2002 art. 10.*

*La Regione del Veneto vi partecipa con una quota pari allo 0,16% del capitale sociale, pari a € 102.564,73. Il capitale sociale è pari a € 63.264.569,00. Al capitale sociale partecipa, inoltre, con una quota pari al 5,4% Veneto Agricoltura.*

*Considerato che la trasformazione in società per azioni è divenuta efficace dal 01/02/2017, successivamente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 avvenuta il 23/09/2016, termine di riferimento delle partecipazioni possedute dalle Amministrazioni pubbliche per l'adozione del piano straordinario di cui alla DGR n. 324/2017, detta partecipazione stata esclusa dalla revisione straordinaria.*

*Ad ogni buon conto, la DGR n. 324/2017 ha stabilito di mantenere la partecipazione in detta società, ai sensi dell'art. 4 c. 7 D.Lgs. n. 175/2016, in quanto strategica e necessaria, avviando idonei percorsi di valorizzazione della partecipazione e valutando possibili sinergie operative con Veneto Agricoltura. Sul punto però sono in corso approfondimenti.”*

La Regione del Veneto ha inoltre evidenziato che *“il percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie regionali, già intrapreso da alcuni anni, ha fatto riscontrare rilevanti difficoltà operative di attuazione dei processi di accorpamento di società da mantenere ai fini del contenimento dei costi di gestione od in ragione dell’analogia delle attività svolte, nonché difficoltà legate all’attuazione dei processi di dismissione dovute principalmente ai tempi di chiusura delle fasi liquidatorie per talune società o alla difficoltà di ottenere la liquidazione della quota posseduta, in ragione di partecipazioni al capitale sociale paritetiche con altri soci o minoritarie. Inoltre, ulteriori difficoltà di attuazione di alcuni processi di dismissione si sono riscontrate nella complessità di dismissione delle partecipazioni indirette, laddove la quota detenuta dall’Amministrazione Regionale nella Società controllata dalla medesima non è in grado di influenzare le decisioni sulla dismissione delle partecipate indirette”.*

Ciò posto la Sezione osserva che il numero delle Società, **“da mantenere”**, è stato comunque ridotto, così come di seguito indicato:

1. per le Società a **“partecipazione diretta”** il numero complessivo di 15, inizialmente rilevato nel 2015, risulta aggiornato al 31/12/2017 in complessive 9 (Autovie Venete S.p.A., Concessioni Autostradali Venete S.p.A., Immobiliare Marco Polo S.r.l., Sistemi Territoriali S.p.A., Veneto Acque S.p.A., Veneto Innovazione S.p.A., Veneto Strade S.p.A., Veneto Sviluppo S.p.A., Veronafiore S.p.A. dal 01/02/2017);

2. per le Società a “**partecipazione indiretta**” il numero iniziale di 69 indicate nel Piano operativo di razionalizzazione del 2015, nella Relazione di aggiornamento al 31/12/2017 risulta pari a n. 20 da mantenere (di cui 18 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.). La Regione ha, altresì, evidenziato la necessità, per le medesime Società, di monitorarne gli equilibri economico-finanziari.

Pertanto, si rileva un impegno attivo da parte della Regione del Veneto che, anche nel corso del 2017, ha posto in essere ulteriori atti diretti alla dismissione, liquidazione o fusione delle proprie Società partecipate che in sintesi si riportano:

#### **Società partecipate in via diretta**

1. ottenere la liquidazione della quota di Colledge Valmarana Morosini S.r.l. (in liquidazione): **l’operazione di cessione quote si è perfezionata in data 26/07/2017;**
2. dismettere n. 2 società: Finest S.p.A. e Veneto Promozione S.c.p.a (**quest’ultima in liquidazione dal 17/07/2017;**)
3. chiudere la fase di liquidazione di n. 2 Società: Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (**presentata istanza di cancellazione dal Registro delle Imprese in data 23/04/2018**) e Veneto Nanotech S.c.p.a. (in procedura di concordato);
4. fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. nella Immobiliare Marco Polo S.r.l. (**avviata il 23/06/2017 e conclusasi in data 10/11/2017**).

#### **Società a partecipazione indiretta**

- dismettere n. 27 società (di cui n. 11 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);
- concludere la fase di liquidazione per n. 4 società;
- concludere la procedura fallimentare o di concordato per n. 8 società (di cui n. 7 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.);
- mantenere n. 20 società (di cui n. 18 in capo a Veneto Sviluppo S.p.A.), monitorando gli equilibri economico-finanziari.

Infine, un breve cenno va fatto, con riguardo alla revisione straordinaria di cui alla DGR n. 324/2017, ai parametri ex art. 24 TUSP.

Nel ricordare che in presenza, anche di uno solo dei medesimi parametri, la partecipazione deve essere alienata o fatta oggetto delle misure di cui all’art. 20, commi 1 e 2 del TUSP ovvero razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o

cessione, l'attenzione della Sezione è stata diretta, in particolare, a due dei sette parametri di cui al succitato art. 24 del D.Lgs. 175/2016 e precisamente:

- **parametro lett. d):** "partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore ad un milione di euro (per il triennio di riferimento della revisione straordinaria (2014-2016) il fatturato medio è stato così definito: non superiore a 500.000,00 Euro ex D.Lgs. 16 giugno 2017 n. 100".

Si evidenziano i dati rilevati con riferimento al parametro succitato nelle Tabelle n. 3 e n. 4 di seguito riportate:

**Tabella 3**

**Società a partecipazione diretta: fatturato medio conseguito nel triennio indicato dalla normativa per la revisione straordinaria (\*) (in euro)**

Società	Esercizio 2013	Esercizio 2014	Esercizio 2015	Esercizio 2016	Esercizio 2017	Fatturato medio
Autovie Venete S.p.A.		€ 206.957.342	€ 216.756.657	€ 214.539.010	-	€ 212.751.003
College Valmarana Morosini S.r.l.		n.d.	n.d.	n.d.	-	
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	€ 134.247.998	€ 140.216.069	€ 147.932.082		-	€ 140.798.716
Finest S.p.A.		€ 6.764.246	€ 7.119.970	€ 5.939.061	-	€ 6.607.759
Immobiliare Marco Polo S.r.l.	€ 1.208.771	€ 876.713	€ 1.538.354		-	€ 1.207.946
Rocca di Monselice S.r.l.	€ 338.124	€ 380.319	€ 350.345		-	€ 356.263
Sistemi Territoriali S.p.A.	€ 30.855.917	€ 37.881.223	€ 38.281.923		-	€ 35.673.021
Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A.	€ 623.511	€ 603.795	€ 530.076		-	€ 585.794
Veneto Acque S.p.A.	€ 3.289.287	€ 4.529.242	€ 2.639.000		-	€ 3.485.843
Veneto Innovazione S.p.A.	€ 1.507.270	€ 1.531.864	€ 1.427.430		-	€ 1.488.855
Veneto Nanotech Scpa	€ 5.620.929	€ 5.385.473	€ 2.514.599 (bilancio non ancora approvato)		-	€ 4.503.667
Veneto Promozione Scpa	€ 5.856.070	€ 6.328.258	€ 5.835.316		-	€ 6.006.548
Veneto Strade S.p.A.	€ 59.596.597	€ 64.320.931	€ 59.981.176		-	€ 61.299.568
Veneto Sviluppo S.p.A.	€ 8.525.854	€ 7.252.976	€ 6.239.053		-	€ 7.339.294
Veronafiore S.p.A. (trasformazione da Ente dal 01.02.2017)					-	

(\*) Per un quadro di riferimento complessivo sono stati riportati anche quelli afferenti agli esercizi 2016 e 2017

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

Da sottolineare che soltanto la Società Rocca di Monselice S.r.l. ha indicato un fatturato medio, nel triennio di riferimento, pari ad euro 356.263,00, quindi, inferiore al valore indicato dal parametro ex art. 24 lett. d) del TU.

Per la suddetta Società la Regione del Veneto ha fatto presente che si è già dato corso alla fusione per incorporazione nella Immobiliare Marco Polo S.r.l. (avvenuta il 10 novembre 2017).

Inoltre, per la Società “College Valmarana Morosini S.r.l.” (in liquidazione), non sono stati comunicati i predetti dati.

**Tabella 4**  
**Società a partecipazione indiretta: fatturato medio conseguito nel triennio**  
**indicato dalla normativa per la revisione straordinaria (in euro)**

Società	Fatturato medio conseguito nel triennio precedente	Osservazioni della Regione del Veneto
Ferroviaria Servizi S.r.l.	€. 195.753	Società da mantenere
Ski College S.r.l.	€. 223.033	in liquidazione
Marghera Eco Industries S.r.l.	€. 34.440	in corso di dismissione
Promarghera S.p.A.	€. 1.029	in liquidazione
Vi Holding S.r.l.	€. 489	in liquidazione
Consorzio Distretto Veneto Beni Culturali	€. 202.060	partecipata di Vi Holding S.r.l. in liquidazione
Bilcare Technologies Italia S.r.l.	Dati non pervenuti	
Ananas Nanotech S.r.l.	€. -2.745	da dismettere
Thundernil S.r.l.	€. 134.581	da dismettere
Krystalia S.r.l.	€. 103.551	da dismettere
Nanto Protective Coatings S.r.l.	€. 54.727	da dismettere
Mas S.r.l.	€. 115.284	da dismettere

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

Con riferimento alla Tabella n. 4 sopra riportata, si osserva che i dati indicati dalla Regione Veneto nella DGR 324/2017 sono parziali in quanto riferiti ad una parte delle partecipazioni indirette detenute dalla stessa Regione, e comunque, dall’esame dei dati emerge che, per tutte le dodici Società indicate, il fatturato medio conseguito nel triennio di riferimento della revisione straordinaria, è inferiore al valore indicato dal parametro ex art. 24 lett. d) del TU. La Regione Veneto ha fatto presente che per la maggiore parte di dette Società sono in corso processi di dismissione e/o liquidazione, con la sola eccezione della Società Ferroviaria Servizi S.r.l. che la Regione del Veneto ritiene essere Società “da mantenere”;

- **parametro lett. e):** “partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d’interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti”. Si riportano alcune criticità, evidenziate nella

Tabella n. 5 sotto riportata in termini di risultato di esercizio per il quinquennio indicato dalla normativa (per la revisione straordinaria 2011 - 2015). Per un quadro di riferimento complessivo sono stati riportati anche quelli afferenti agli esercizi 2016 e 2017.

**Tabella 5**  
**Società a partecipazione diretta: risultati d'esercizio conseguiti nel quinquennio**  
**indicato dalla normativa per la revisione straordinaria 2011 - 2015 (in euro)**

Società	Esercizio 2011	Esercizio 2012	Esercizio 2013	Esercizio 2014	Esercizio 2015	Esercizio 2016	Esercizio 2017
Autovie Venete S.p.A. (bilancio es. al 30/06)		€ 22.417.316	€ 15.270.720	€ 21.125.248	€ 35.748.010	€ 17.646.529	€ 8.773.688
College Valmarana Morosini S.r.l. (in liquidazione)	n.d.	n.d.	€ -1.554.001	€ -207.485	€ -239.468	€ -50.596	ceduta
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	€ 17.049.872	€ 4.311.606	€ 9.781.643	€ 13.208.192	€ 11.930.739	€ 14.141.968	€ 17.279.975
Finest S.p.A. (bil. Es. al 30/06)		€ -10.606.068	€ 4.011.779	€ 1.112.259	€ 1.121.283	€ 437.584	€ -3.676.119
Immobiliare Marco Polo S.r.l.	€ 74.697	€ -214.714	€ 18.345	€ -329.868	€ 118.565	€ 136.644	€ 239.896
Rocca di Monselice S.r.l.	€ -21.859	€ 5.512	€ 1.170	€ 510	€ 4.189	€ 428	Fusione per incorporazione nella Immobiliare Marco Polo S.r.l.
Sistemi Territoriali S.p.A.	€ 301.371	€ 233.674	€ 425.524	€ 1.051.172	€ 1.055.467	€ 1.853.014	€ 2.325.409
Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (in liquidazione)	€ 81.664	€ 8.572	€ 105.186	€ 31.974	€ -6.278	€ -477.516	€ 41.456
Veneto Acque S.p.A.	€ 46.065	€ -213.466	€ 1.994	€ -7.059.870	€ 792.248	€ 3.129.392	n.d.
Veneto Innovazione S.p.A.	€ -483.931	€ -344.992	€ -216.944	€ -200.304	€ 6.345	€ 12.151	n.d.
Veneto Nanotech Scpa (in liquidazione e concordato)	€ -1.572.287	€ -627.925	€ -819.207	€ -4.736.270	€ -1.589.694 (bilancio non ancora approvato)	€ 5.918.085	n.d.
Veneto Promozione Scpa	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ -501.536
Veneto Strade S.p.A.	€ 32.833	€ 11.036	€ 1.025	€ 38.316	€ 117.765	€ 16.791	€ 62.719
Veneto Sviluppo S.p.A.	€ -3.471.980	€ -8.096.329	€ 6.773.082	€ 4.503.053	€ 1.800.660	€ 1.712.490	€ 1.412.747
Veronafiere S.p.A (Società per Azioni a seguito trasformazione da Ente dal 01.02.2017)	/	/	/	/	/	/	€ 1.773.957

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

La Sezione evidenzia le risultanze, in termini di risultato di esercizio per il quinquennio esaminato, come emergenti nella Tabella 5 sopra riportata e di seguito riassunte:

### Partecipate dirette

- **Società Veneto Innovazione S.p.A.:** presenta un risultato di esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi (2011-2012-2013-2014);
- **Società Veneto Promozione Scpa (in dismissione):** l'importo del risultato di esercizio indicato per l'intero quinquennio è pari a 0. Inoltre anche per il 2016 è pari a 0, mentre per il 2017 risulta essere in negativo e pari a -501.536,00 euro;
- **Veneto Nanotech Scpa (in liquidazione - partecipata di VI Holding S.r.l. in liquidazione):** presenta un risultato di esercizio negativo per tutto il quinquennio (per il 2015 la Regione ha segnalato che trattasi di bilancio non ancora approvato).

### Partecipate indirette

- **Interporto di Rovigo S.p.A. (in corso di dismissione):** presenta un risultato di esercizio negativo per tutti i cinque esercizi (dal 2011 al 2015);
- **Interporto di Venezia S.p.A. (in corso di dismissione):** presenta un risultato di esercizio negativo per quattro dei cinque esercizi (2012-2013-2014 e 2015);
- **Vi Holding S.r.l. (in liquidazione):** presenta un risultato di esercizio negativo per tutto il quinquennio (2011 - 2015);
- **Consorzio Distretto Veneto Beni Culturali (partecipata di Vi Holding S.r.l. in liquidazione):** presenta due risultati di esercizio in negativo (2011 e 2015) mentre nel 2013 e 2014 il risultato di esercizio è pari a 0;
- **Parco Scientifico e Tecnologico di Venezia S.c.r.l. (partecipata di VI Holding in liquidazione):** presenta un risultato di esercizio negativo per tutto il quinquennio (2011-2015);
- **Parco Scientifico e Tecnologico Galileo S.c.r.l. (partecipata di VI Holding in liquidazione):** presenta un risultato di esercizio in negativo per quattro dei cinque esercizi considerati (2011- 2013- 2014 e 2015);
- **Ananas Nanotech S.r.l. (da dismettere):** presenta un risultato di esercizio in negativo per tutto il quinquennio (2011 - 2015);

- **Thundernil S.r.l. (da dismettere):** presenta un risultato di esercizio in negativo per quattro dei cinque esercizi considerati (2011 - 2012 - 2014 e 2015).

La Sezione, dopo l'analisi sopra riportata segnala che, per quanto previsto dal parametro ex art. 24 lett. e) del T.U., se il risultato di esercizio prodotto risulta negativo per quattro dei cinque esercizi considerati, la partecipazione deve essere alienata o fatta oggetto delle misure di cui all'art. 20, commi 1 e 2 del T.U. ovvero razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.

Pertanto, nell'ambito del complessivo processo di razionalizzazione ex art. 24 T.U.S.P., allo stato sembrerebbe che tutte le Società sopra indicate presentino risultati di esercizio che non soddisfano il requisito di cui al parametro ex art. 24 lett. e) T.U. e, quindi, a parte quelle già in fase di dismissione, e per le quali sarebbe opportuna una più esaustiva indicazione dei tempi di dismissione, per le altre la Sezione invita la Regione a motivare la volontà di mantenere dette partecipazioni che, per quanto previsto dal parametro ex art. 24 lett. e) del T.U., andrebbero dismesse/cedute.

Con riferimento poi agli altri cinque "requisiti" ex art. 24 T.U. (D.Lgs. n. 175/2016) si evidenzia che:

- **parametro lett. a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4:** dall'analisi delle schede di cui Allegato A alla DGR n. 324 del 22.03.2017, la Regione dichiara che le attività svolte dalle **Società regionali a partecipazione diretta**, rientrano tutte nelle categorie di cui all'art. 4, comma 2 del T.U. tranne per le Società *Finest S.p.A. (da dismettere)*, *Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (in liquidazione)* e *Veneto Nanotech Scpa (in liquidazione e concordato)*. Per quanto riguarda le attività svolte dalla Società *Veneto Sviluppo S.p.A.* si rinvia al paragrafo n. 3.1 dove è già stato evidenziato dalla Regione del Veneto che per le attività svolte si richiama la non applicazione ai sensi dell'art. 26, comma 2, del TU.

Poche sono invece le **Società partecipate indirette** che svolgono attività di cui all'art. 4, comma 2, del D.Lgs. 175/2016. Tra queste si rilevano le Società *Sifa Scpa* e *Certottica Scrl.*

- **parametro lett. b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti:** alcune Società, quali ad esempio “Società Rocca di Monselice S.r.l.”, “Ferroviaria Servizi S.r.l.”, “Veneto Logistica S.r.l.” rientrano nel predetto parametro poiché il numero di dipendenti risulta essere pari a 0 oppure inferiore a quello degli Amministratori. Dall’esame dei dati emerge che per alcune di queste Società sono già in corso provvedimenti di dismissione;
- **parametro lett. c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali:** si rilevano casi di Società che svolgono attività analoghe (es. Autovie Venete S.p.A. e Concessioni Autostradali Venete S.p.A.), ma per le medesime, la Regione del Veneto ha fatto presente che le quote non prevalenti di partecipazione regionale impediscono, ad oggi, di assumere decisioni volte all’accorpamento delle stesse;

Su tale problematica questa Sezione sottolinea l’esigenza di porre comunque in essere azioni positive nell’ambito dei Consigli di Amministrazione al fine di pervenire all’attuazione dei piani di dismissione entro termini e tempi certi.

- **parametro lett. f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento:** per contenere i costi di funzionamento, sono stati modificati gli Statuti societari, ove occorrente, riducendo i componenti dei Consigli di Amministrazione a tre di cui due dipendenti dell’Amministrazione regionale o da un Amministratore Unico, con l’eliminazione dei gettoni di presenza, e il riversamento all’Amministrazione dei compensi dei dipendenti componenti di organi sociali. Ed ancora, la Regione del Veneto ha segnalato che è stato chiesto alle Società controllate in via diretta di assicurare il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011/2013 inviando alla Regione stessa entro il 28 febbraio 2016, apposita relazione in merito ai risultati del piano di contenimento della spesa. Con riferimento al suddetto contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli Organi amministrativi e di controllo e

delle strutture aziendali e attraverso la riduzione delle relative remunerazioni, la Regione del Veneto, sulla base dei riscontri pervenuti dalle Società controllate in via diretta, così come previsto dalla L. n. 190/2014, ha riportato nella DGR 324/2017 (allegato A) gli aggiornamenti sui risparmi di spesa conseguiti;

- **parametro lett. g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4:** per quest'ultimo parametro, la Regione del Veneto ha dato corso a qualche intervento finalizzato all'aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite dall'art. 4. Tra questi si riscontra quello per la Società Rocca di Monselice S.r.l., di cui si richiama la DGR n. 2023 del 15 dicembre 2016 con la quale la Regione ha dato avvio al processo di fusione per incorporazione della Rocca di Monselice S.r.l. nella Immobiliare Marco Polo S.r.l. (fusione avviata il 23 giugno 2017 e conclusasi in data 10 novembre 2017).

## **9.4 Il portafoglio delle partecipazioni della Regione del Veneto: Organismi partecipati, Enti strumentali ed Agenzie.**

Ai sensi dell'art. 50 dello Statuto la Regione del Veneto può costituire o partecipare a società *“per attività e servizi inerenti allo sviluppo economico e sociale che, per loro natura, non possano essere delegati a Enti locali o espletati avvalendosi dei loro uffici”*.

Di seguito, si riassume il portafoglio degli Organismi ed Enti partecipati detenuti dalla Regione del Veneto al 31 dicembre 2017.

### **9.4.1 Le Partecipazioni “dirette” ed “indirette” della Regione del Veneto**

Con riferimento alle Società di capitali partecipate dalla Regione Veneto, *“direttamente”* (o tramite la Veneto Sviluppo S.p.A.) o *“indirettamente”*, nel fare presente che per le stesse si è già ampiamente relazionato nei paragrafi precedenti, qui di seguito si riassume solo il quadro rappresentato dalla Regione, per il 2017, che risulta così costituito:

- **n. 9 partecipate dirette** (*da mantenere*);
- **n. 20 partecipate indirette** (*da mantenere*).
- **n. 39 partecipate indirette** di cui: n. 27 da dismettere, n. 4 in liquidazione e n. 8 in procedura fallimentare o di concordato.

Si evidenzia che in riferimento alle partecipate indirette nel quadro sopra rappresentato non sono state inserite **n. 10 società indirette**, in quanto, non ricomprese nella revisione straordinaria ai sensi art. 2 comma 1 lett. g) del T.U..

Sono tutte Società che svolgono le loro attività in campi ritenuti essenziali per lo sviluppo economico e sociale, quali la ricerca e l'innovazione, la finanza, le infrastrutture, i trasporti, la gestione patrimoniale, l'internazionalizzazione.

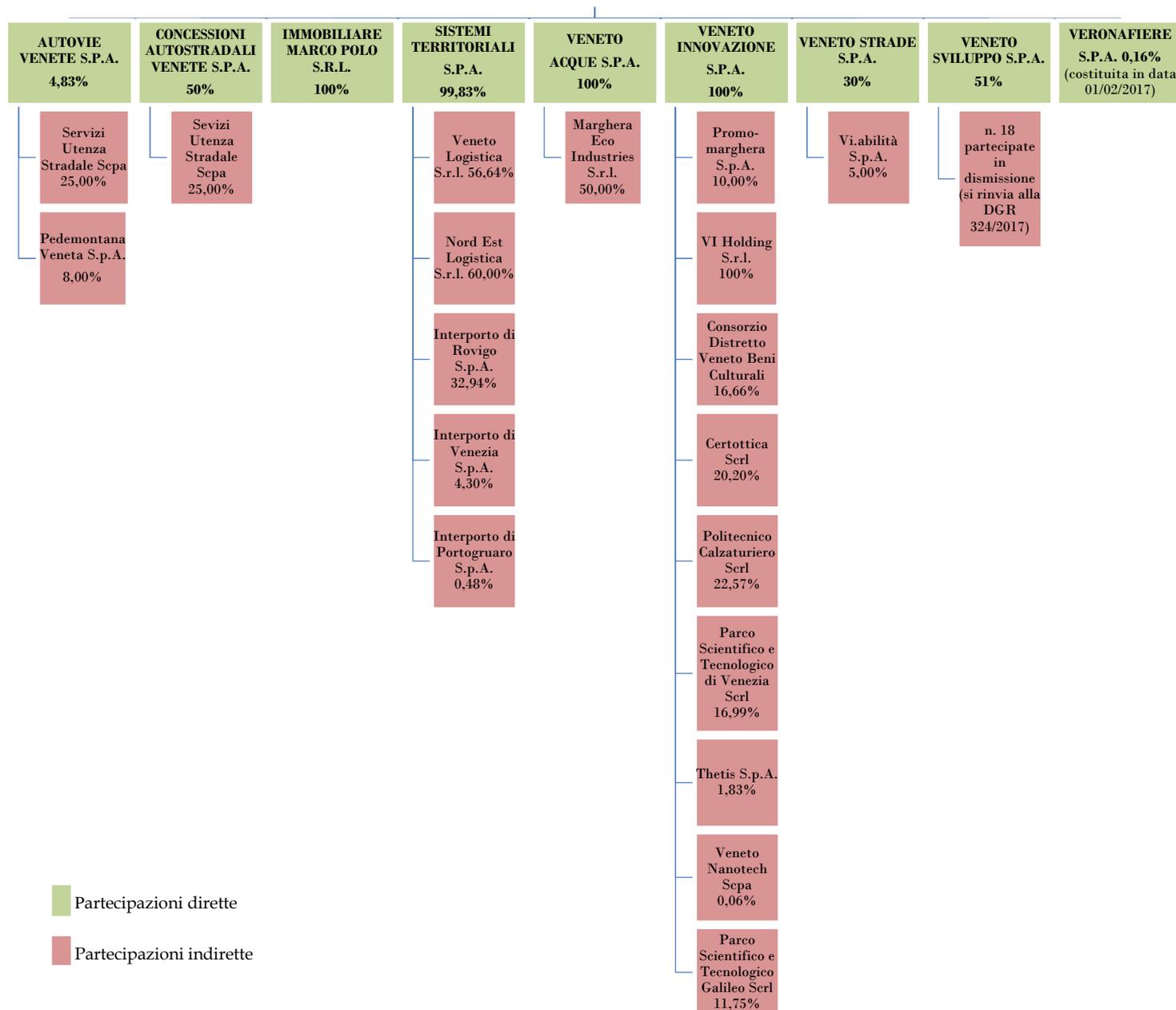
Ad oggi, per effetto dei due piani di razionalizzazione (2015 e 2017) esaminati in precedenza, di seguito si riassumono le partecipate liquidate/dimesse/cessate al 31 dicembre 2017:

1. College Valmarana Morosini S.r.l., in liquidazione e l'operazione di cessione quote si è perfezionata in data 26 luglio 2017;
2. Finest S.p.A., in dismissione;
3. Veneto Promozione S.c.p.a., in liquidazione dal 17 luglio 2017;
4. Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A., presentata istanza di cancellazione dal Registro delle Imprese in data 23 aprile 2018;
5. Veneto Nanotech S.c.p.a., in procedura di liquidazione e concordato;
6. Rocca di Monselice S.r.l. fusione nella Immobiliare Marco Polo S.r.l., conclusasi in data 10 novembre 2017.

Di seguito viene rappresentato sinteticamente il quadro numerico delle partecipazioni regionali "*dirette*" attive al 31 dicembre 2017, con le relative "*indirette*" in dismissione e/o in liquidazione nell'esercizio 2017.

**Rappresentazione grafica delle partecipazioni regionali dirette attive al 31 dicembre 2017  
con le relative indirette in dismissione e/o in liquidazione**

**REGIONE DEL VENETO**



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dalla Regione del Veneto

## 9.4.2 Le Società partecipate cd. "in house"

A tutela del libero mercato e della parità di trattamento tra imprese pubbliche e private, il modello dell'*in-house providing* è rigorosamente circoscritto ai casi di:

- società a capitale interamente pubblico;
- esercizio di attività prevalente per l'ente pubblico;
- controllo analogo da parte del socio pubblico;

tali requisiti, di derivazione comunitaria, sono stati recepiti dalla legislazione nazionale.

Sotto il primo aspetto, occorre tener conto dell'evoluzione delle regole comunitarie, a seguito dell'emanazione della direttiva n. 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, che estende il modello dell'*in house* alla partecipazione privata di minima entità.

I suddetti principi sono stati accolti dal D.Lgs. c.d. *Madia*, ove è consentito l'affidamento diretto da parte delle società in controllo pubblico (pur in presenza di partecipazione di capitali privati in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla controllata), a norma dell'art. 16, comma 1.

Con riguardo poi al secondo profilo, la condizione della "prevalenza" si realizza quando il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente pubblico, senza fornire i suoi servizi a soggetti terzi (diversi dall'Ente affidante), oppure qualora li fornisca in misura esigua o saltuaria. Anche sul punto, l'art. 16, comma 4, del D.Lgs. *Madia*, quantifica tale condizione nella previsione statutaria che almeno l'80% del fatturato sia riferito allo svolgimento di compiti assegnati dall'Ente pubblico e che la produzione ulteriore sia consentita soltanto al fine di realizzare economie di scala o altri recuperi di efficienza sull'attività principale".

Con riferimento, infine, al criterio del "controllo analogo", il Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175 all'art. 2, comma 1, lett. c) lo ha definito espressamente quale "*... situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante*". La successiva lett. d) reca la nozione di "Controllo analogo congiunto" che viene definito nella "*situazione in cui l'amministrazione esercita congiuntamente con altre amministrazioni su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Questa situazione si verifica al ricorrere delle condizioni di cui all'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*".

La Regione del Veneto detiene, alla data del 31 dicembre 2017, le sotto riportate Società cosiddette *in house*:

- **Immobiliare Marco Polo S.r.l.** (partecipazione regionale 100%);
- **Veneto Acque S.p.A.** (partecipazione regionale 100%);
- **Veneto Innovazione S.p.A.** (partecipazione regionale 100%).

Per completezza dei dati si precisa che, con DGR n. 393 del 28 marzo 2018, la Regione del Veneto ha dato corso alla costituzione della Società "*in house*" denominata **Società Autostrade Alto Adriatico S.p.A.** istituita ai sensi dell'art. 13 bis del D.Lgs. n. 148/2017.

### 9.4.3 Gli Enti strumentali ed Agenzie della Regione

La Regione del Veneto detiene quote partecipative anche in Enti strumentali ed Agenzie, di seguito si riporta l'elenco degli Enti desunti dal sito istituzionale della Regione:

- Istituto Regionale per le Ville Venete
- Istituto Zooprofilattico
  
- Ente Regionale Veneto Lavoro
  
- Ente Parco Regionale dei Colli Euganei
- Ente Parco Naturale Regionale del Fiume Sile
- Ente Parco Regionale Veneto del Delta del Po
- Ente Parco Dolomiti d'Ampezzo
- Ente Parco Lessinia
  
- Esu Padova
- Esu Venezia
- Esu Verona
  
- Consorzio di Bonifica Acque Risorgive
- Consorzio di Bonifica Adige Po
- Consorzio di Bonifica Adige Euganeo

- Consorzio di Bonifica Bacchiglione
  - Consorzio di Bonifica Brenta
  - Consorzio di Bonifica Delta del Po
  - Consorzio di Bonifica di II° Grado Lessinio Euganeo Berico
  - Consorzio di Bonifica Piave
  - Consorzio di Bonifica Veneto Orientale
  - Consorzio di Bonifica Veronese
  - Consorzio di Bonifica Alta Pianura Veneta
- 
- Associazione Informest
  - Fondazione Cà Vendramin
- 
- A.T.E.R. di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Vicenza e Verona
- 
- Arpav
  - Avepa
  - Agenzie per il Lavoro
  - Agenzia Veneta per l'innovazione nel Settore Primario (ex Veneto Agricoltura)
  - Agenzia Regionale Socio Sanitaria
  - Agenzia delle Entrate - Riscossione
  - Agenzie - Promozione turistica del Veneto

Per quanto attiene all'analisi economico-finanziaria si rinvia ai paragrafi da 5 a 10.

## 9.5 I risultati d'esercizio degli Organismi partecipati e degli Enti strumentali regionali

Le tabelle che seguono recano la sintetica rappresentazione, per ciascuna tipologia di organismo ed ente strumentale partecipato dalla Regione del Veneto, dei risultati d'esercizio registrati nel quinquennio 2013-2017.

Per quanto riguarda gli organismi partecipati si rileva che i dati inviati dalla Regione del Veneto con nota prot. 185458 del 21/05/2018 (acquisita al prot. CdC n. 5382 del 21 maggio 2018) risultano incompleti, in quanto non sono stati trasmessi i bilanci consuntivi approvati al 31 dicembre 2017 relativi a:

- le società "in house" Veneto Acque S.p.A. (100%) e Veneto Innovazione S.p.A. (100%);
- la partecipata diretta Veneto Nanotech S.c.p.a. (76,67%);
- la partecipata indiretta (partecipata da Veneto Innovazione S.p.A.) VI Holding S.r.l. (100%).

A tal proposito si evidenzia che a seguito di solleciti, la Regione ha inviato con nota prot. n. 201965 del 30 maggio 2018 (acquisita al prot. CdC n. 5615 del 31 maggio 2018) alcuni dati contabili incompleti e provvisori<sup>304</sup>, quindi non utilizzabili per le analisi e relative valutazioni della scrivente Sezione.

Considerando i soli dati valutabili a disposizione, si osserva che al 31 dicembre 2017 risultano dismesse n. 4 partecipate dirette (Ferrovie Venete S.r.l.; Rovigo Expò S.p.A.; Società per l'Autostrada di Alemagna S.p.A.; Terme di Recoaro S.p.A.), cedute n. 3 partecipate dirette (College Valmarana Morosini S.p.A.; Insula S.p.A.; S.I.S. S.p.A.) ed in liquidazione n. 2 partecipate (Veneto Nanotech S.c.p.a.; VI Holding S.r.l.).

Si segnala inoltre che dal 2017 la partecipata diretta Rocca di Monselice S.r.l. è stata incorporata in Immobiliare Marco Polo S.r.l. e che la partecipata diretta Veronafiore S.p.A. da Ente autonomo è stata trasformata in società per azioni (si rinvia per approfondimenti al paragrafo "Gli Organismi partecipati").

<sup>304</sup> La Regione ha dichiarato nella citata nota del 30/05/2018 che "la documentazione trasmessa non è stata ancora approvata dai rispettivi organi sociali e pertanto è da considerarsi non definitiva in quanto potrebbe subire variazioni". A titolo informativo si riportano di seguito i risultati d'esercizio 2017 non definitivi inerenti le citate partecipate: Veneto Acque Spa (+86.550,00 euro); Veneto Innovazione Spa (+2.628,00 euro); VI Holding S.r.l. in liquidazione (-50.590,00 euro). Inoltre tale nota evidenzia che la società Veneto Nanotech Scpa in liquidazione non ha trasmesso il bilancio, fornendo la seguente motivazione: "Il bilancio al 31/12/2017 di Veneto Nanotech è in via di chiusura, al momento non è possibile fornire una bozza in quanto si sta stimando il valore dei fondi di liquidazione, dato che influisce notevolmente sul risultato di bilancio...".

**Tabella 1**  
**Organismi partecipati dalla Regione del Veneto**  
**Risultati d'esercizio 2013 - 2017 (in euro)**

Denominazione Organismi partecipati	% partec. regionale	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PARTECIPAZIONI DIRETTE</b>						
Autovie Venete Spa (Bil_es_ al 30/06)	4,83	15.270.720,00	21.125.248,00	35.748.010,00	17.646.529,00	8.773.688,00
College Valmarana Morosini Spa	18,18	-1.554.001,00	-207.485,00	-239.468,00	-50.596,00	ceduta
Concessioni Autostradali Venete Spa	50,00	9.781.643,00	13.208.192,00	11.930.739,00	14.141.968,00	17.279.975,00
Ferrovie Venete S.r.l.	100,00	-11.740,00	dismessa	dismessa	dismessa	dismessa
Finest Spa (Bil_es_ al 30/06)	14,87	4.011.779,00	1.112.259,00	1.121.283,00	437.584,00	-3.676.119,00
Insula Spa	1,13	43.594,00	ceduta	ceduta	ceduta	ceduta
Rocca di Monselice S.r.l.	50,00	1.170,00	510,00	4.189,00	428,00	incorporata in Immobiliare Marco Polo S.r.l.
Rovigo Expo' Spa	65,04	-100.833,00	-77.672,00	dismessa	dismessa	dismessa
S.I.S. Spa	0,03	33.919,00	ceduta	ceduta	ceduta	ceduta
Sistemi Territoriali Spa	99,83	425.524,00	1.051.172,00	1.055.467,00	1.853.014,00	2.325.409,00
Soc. per l'Autostrada di Alemagna Spa	0,03	-12.218,00	dismessa	dismessa	dismessa	dismessa
Soc. Veneziana Edil. Canalgrande Spa	100,00	105.186,00	31.974,00	-6.278,00	-477.516,00	41.456,00
Terme di Recoaro Spa (soc. conf. a SVEC nel 2013)	100,00	143.327,00	dismessa	dismessa	dismessa	dismessa
Veneto Nanotech Scpa	76,67	-819.207,00	-4.736.270,00	-1.650.782,00	5.918.085,00	n.d.
Veneto Promozione Scpa	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-501.536,00
Veneto Strade Spa	30,00	1.025,00	38.316,00	117.765,00	16.791,00	62.719,00
Veneto Sviluppo Spa	51,00	6.773.082,00	4.503.053,00	1.800.660,49	1.712.490,81	1.412.747,00
Veronafiore spa	0,16	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.773.957,00
<b>PARTECIPAZIONI INDIRETTE (INSERITE NEL CONTO CONSOLIDATO)</b>						
VI Holding s.r.l. (part. da Veneto Innovazione)	100,00	-1.453.738,00	-173.948,00	-64.372,00	-38.553,00	n.d.
FVS SGR S.p.A. (part. da Veneto Sviluppo S.p.A.)	51,00	n.a.	-306.599,00	54.686,00	-140.840,00	-159.895,00
Ferroviana Servizi S.r.l. (part. Sistemi Territoriali)	99,83	12.117,00	6.699,00	15.465,00	-11.046,00	-8.488,00
Veneto Logistica S.r.l. (part. Sistemi Territoriali)	56,54	39.660,00	19.472,00	22.581,00	18.356,00	39.274,00
Nord Est Logistica S.r.l. (part. Sistemi Territoriali)	59,898	129.048,00	50.507,00	111.670,00	132.084,00	233.630,00
<b>SOCIETA' IN HOUSE</b>						
Immobiliare Marco Polo S.r.l.	100,00	18.343,00	-329.868,00	118.565,00	136.644,00	-239.896,00
Veneto Acque Spa	100,00	1.994,00	-7.059.870,00	792.248,00	3.129.392,00	n.d.
Veneto Innovazione Spa	100,00	-216.944,00	-200.304,00	6.345,00	12.151,00	n.d.
<b>ALTRI ORGANISMI PARTECIPATI</b>						
Fondazione Ca' Vendramin	62,50	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Informest Associazione	17,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

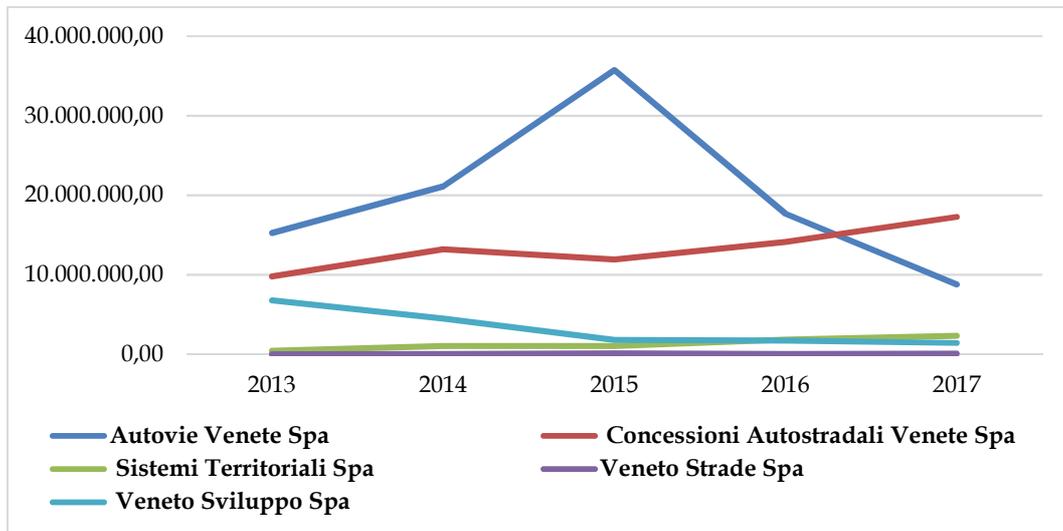
n.d.= dato definitivo non disponibile

n.a.= dato non applicabile, in quanto non prevista contabilità economico-patrimoniale

Fonte: Regione del Veneto

Rinviando al successivo specifico paragrafo l'analisi degli organismi partecipati in perdita, dall'esame dei dati della Tabella 1 emerge che per n. 5 società partecipate dirette (Autovie Venete S.p.A.; Concessioni Autostradali Veneto S.p.A.; Sistemi Territoriali S.p.A.; Veneto Strade S.p.A. e Veneto Sviluppo S.p.A.) e n. 2 società partecipate indirette (Veneto Logistica S.r.l. e Nord Est Logistica S.r.l.)<sup>305</sup> l'intero quinquennio 2013-2017 è stato caratterizzato da utili. In particolare, si evidenzia che la partecipata diretta Concessioni Autostradali Venete S.p.A. (50%) ha fatto registrare un rilevante incremento di utile nel 2017 (17.279.975,00 euro) rispetto all'esercizio precedente (14.141.968,00 euro) pari al 22,38%, in valore assoluto un incremento pari a 3.138.007,00 euro. A tal proposito si è riscontrato che anche le partecipate dirette Sistemi Territoriali S.p.A. (99,83%), Veneto Strade S.p.A. (30%) e le partecipate indirette Veneto Logistica S.r.l. (56,54%), Nord Est Logistica S.r.l. (59,898%) hanno incrementato i propri utili rispetto all'esercizio precedente (vedi Tabella 1). I grafici sottostanti, evidenziano le partecipate dirette ed indirette con utili d'esercizio nell'intero quinquennio 2013-2017.

**Grafico 1**  
**Partecipate dirette della Regione del Veneto - Utili d'esercizio anni 2013-2017**

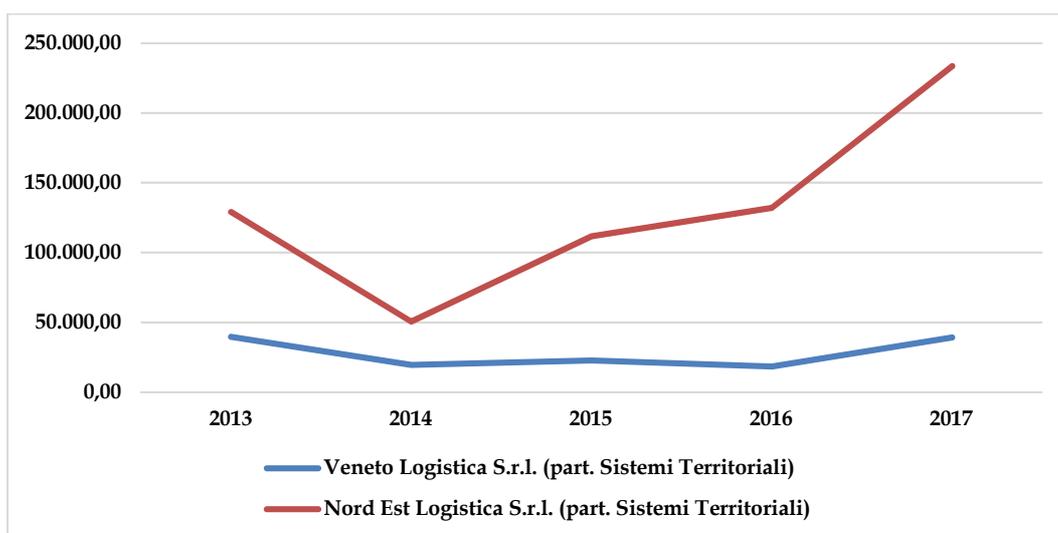


Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

Dal grafico 1 emerge, in particolare, il rilevante decremento dal 2015 al 2017 dell'utile registrato da Autovie Venete SpA. Infatti si passa da 35.748.010,00 euro (2015) a 8.773.688,00 euro (2017), pertanto con una riduzione rilevata nel 2017 pari a -75,46% (ossia pari a -26.974.322,00 euro) rispetto all'utile riferito all'esercizio 2015.

<sup>305</sup> Le partecipate indirette Veneto Logistica S.r.l. (56,54%) e Nord Est Logistica S.r.l. (59,898%) sono entrambe partecipate da Sistemi Territoriali Spa (partecipata diretta Regione Veneto=99,83%).

**Grafico 2**  
**Partecipate indirette della Regione del Veneto - Utili d'esercizio anni 2013-2017**



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

Dal grafico 2 emerge, altresì, il rilevante incremento dal 2014 al 2017 dell'utile registrato dalla partecipata indiretta Nord Est Logistica Srl. Infatti si passa da 50.507,00 euro (2014) a 233.630,00 euro (2017), con un incremento rilevato nel 2017 pari a +78,38% (ovvero pari a +183.123,00 euro) rispetto all'utile riferito all'esercizio 2015.

In riferimento agli Enti strumentali si evidenzia che i dati richiesti alla Regione risultano incompleti - nonostante le interlocuzioni svolte - mancando in particolare i bilanci consuntivi al 31 dicembre 2017 di tutti i Consorzi e di tutte le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER) partecipate dalla Regione del Veneto. Pertanto non è stato possibile alla scrivente Sezione effettuare la medesima analisi eseguita per gli Organismi partecipati.

Pur con tali limitazioni si è ritenuto opportuno prospettare nella successiva Tabella 2, i risultati d'esercizio relativi al quinquennio 2013-2017 inerenti gli Enti strumentali trasmessi dalla Regione del Veneto con nota prot. 185458 del 21/05/2018 (acquisita al prot. CdC n. 5382 del 21 maggio 2018)<sup>306</sup>, al fine di poter comunque fornire un quadro in chiave dinamica della situazione economico-finanziaria degli stessi nel periodo esaminato (2013-2017).

<sup>306</sup> In riferimento agli Enti strumentali di seguito si riporta quanto precisato dalla Regione nella citata nota del 21/05/2018:  
 - in riferimento alle ATER "il dato non è attualmente disponibile, in quanto le stesse hanno comunicato che i Conti Consuntivi 2017 sono in fase di predisposizione, in considerazione che il termine di legge per la loro approvazione è fissato al 30/06/2018";  
 - "a far data dal 1/1/2017 AVISP (Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario) è subentrata nei rapporti giuridici attivi e passivi a Veneto Agricoltura ai sensi dell'art. 1 comma 3 della legge regionale 28 novembre 2014, n. 37 e che non vengono riportati in tabella i risultati d'esercizio, in quanto sono presenti i dati relativi al solo Risultato di Amministrazione relativo alla Contabilità finanziaria adottata dall'Ente". A tal proposito, si è rilevato che i menzionati risultati di amministrazione sono tutti positivi sia per quanto riguarda Veneto Agricoltura che AVISP;

**Tabella 2 - Enti strumentali regionali - Risultati d'esercizio 2013 - 2017**  
**(Elenco Gruppo Amministrazione Pubblica) (in euro)**

DENOMINAZIONE	2013	2014	2015	2016	2017
A.T.E.R. BL	€ 1.383.715,00	€ 977.504,00	€ 1.443.207,00	€ 1.031.027,00	n.d.
A.T.E.R. PD	€ 5.772.676,00	€ 4.147.931,00	€ 3.990.238,00	€ 6.477.033,00	n.d.
A.T.E.R. RO	€ 326.212,00	€ 48.630,00	€ 431.135,00	€ 1.159.853,00	n.d.
A.T.E.R. TV	€ 796.278,00	€ 502.541,00	€ 866.445,00	€ 1.006.529,00	n.d.
A.T.E.R. VE	€ 2.597.056,00	€ 1.245.590,00	€ 1.900.917,00	€ 4.048.172,00	n.d.
A.T.E.R. VI	€ 645.714,00	€ 2.109.004,00	€ 1.174.868,00	€ 880.398,00	n.d.
A.T.E.R. VR	€ 1.951.152,00	€ 2.386.427,00	€ 1.782.298,00	€ 933.207,00	n.d.
Agenzia Veneta per L'innovazione del Settore Primario (AVISP) - VENETO AGRICOLTURA	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
AVEPA	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	-€ 853.036,76	€ 215.735,23
CONSORZIO DI BONIFICA ACQUE RISORGIVE	€ 862.391,64	€ 754.271,96	-€ 39.109,07	€ 2.011.093,66	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA ADIGE E PO	-€ 639.675,61	€ 447.940,93	€ 2.481.962,57	€ 1.184.586,32	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA ADIGEUGANEO	€ 72.460,35	€ 14.052,40	-€ 1.178.765,89	€ 845.808,94	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA BACCHIGLIONE	€ 345.122,04	€ 213,05	€ 1.154.872,87	€ 1.246.169,40	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA BRENTA	-€ 34.296,97	€ 578.313,60	-€ 62.881,19	€ 40.650,39	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA DELTA DEL PO	-€ 225.845,54	€ 65.547,02	€ 245.484,41	€ 530.973,10	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA DI II GRADO LESSINIO EUGANEO BERICO	-€ 127.998,15	-€ 142.349,47	-€ 32.030,90	€ 369.348,44	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA PIAVE	€ 1.879.747,26	€ 1.749.959,32	€ 422.382,72	€ 589.618,56	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA VENETO ORIENTALE	-€ 477.121,35	-€ 232.328,25	€ 453.567,39	€ 1.545.854,51	bilanci non ancora pervenuti
CONSORZIO DI BONIFICA VERONESE	€ 624.442,74	€ 951.264,53	€ 2.012.505,73	€ 2.051.482,86	bilanci non ancora pervenuti
CONSOZIO DI BONIFICA ALTA PIANURA VENETA	€ 2.347.146,47	€ 559.334,35	€ 963.012,24	€ 835.014,67	bilanci non ancora pervenuti
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ENTE PARCO REGIONALE DEI COLLI EUGANEI	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ENTE PARCO REGIONALE DEL DELTA DEL PO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ENTE REGIONALE VENETO LAVORO	€ 8.453.316,03	€ 12.417.934,37	€ 5.082.308,55	€ 4.157.837,42	€ 4.660.569,84
ESU PD	€ 4.745.598,61	€ 7.880.330,72	€ 6.727.733,37	€ 7.780.113,58	€ 9.621.473,70
ESU VE	€ 1.585.535,55	€ 1.312.639,45	€ 943.172,97	€ 2.157.633,38	€ 2.392.229,17
ESU VR	€ 14.635.449,47	€ 13.580.139,85	€ 13.654.090,26	€ 14.091.849,54	€ 12.763.579,42
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE	€ 8.777.950,31	€ 8.699.504,25	€ 11.868.305,47	€ 14.546.220,50	€ 17.885.808,85
ARPAV	€ 3.750.657,00	-€ 5.230.069,00	€ 13.124.506,00	€ 2.526.956,00	€ 3.264.797,00

n.d.= dato definitivo non disponibile

n.a.= dato non applicabile, in quanto non prevista contabilità economico-patrimoniale

Fonte: Regione del Veneto

- per quanto riguarda **AVEPA** che "in applicazione del D.Lgs. 118/2011 lo stesso ente ha introdotto la contabilità economico patrimoniale ai soli fini conoscitivi dal 2016 pertanto il risultato di esercizio, è stato compilato per i soli anni 2016 (-853.036,76 euro) e 2017 (215.735,23 euro). Per il periodo 2013-2017, sono stati indicati i risultati di amministrazione dal 2013 al 2017 relativi alla contabilità finanziaria adottata dall'ente". Anche in questo caso si segnala che tutti i risultati di amministrazione sono tutti positivi nell'intero quinquennio oggetto di analisi.

Infine, si segnala che gli **Enti Parco Naturale Regionale del Fiume Sile, Parco Regionale del Delta del Po e Parco Regionale dei Colli Euganei** non adottando la contabilità economico-patrimoniale non hanno indicato i risultati d'esercizio 2013-2017 (in quanto sono presenti per il periodo richiesto solo i risultati di amministrazione relativi alla contabilità finanziaria). Tuttavia si evidenzia che i risultati di amministrazione inerenti i 3 summenzionati Enti Parco, risultano essere tutti positivi per l'intero quinquennio oggetto di analisi.

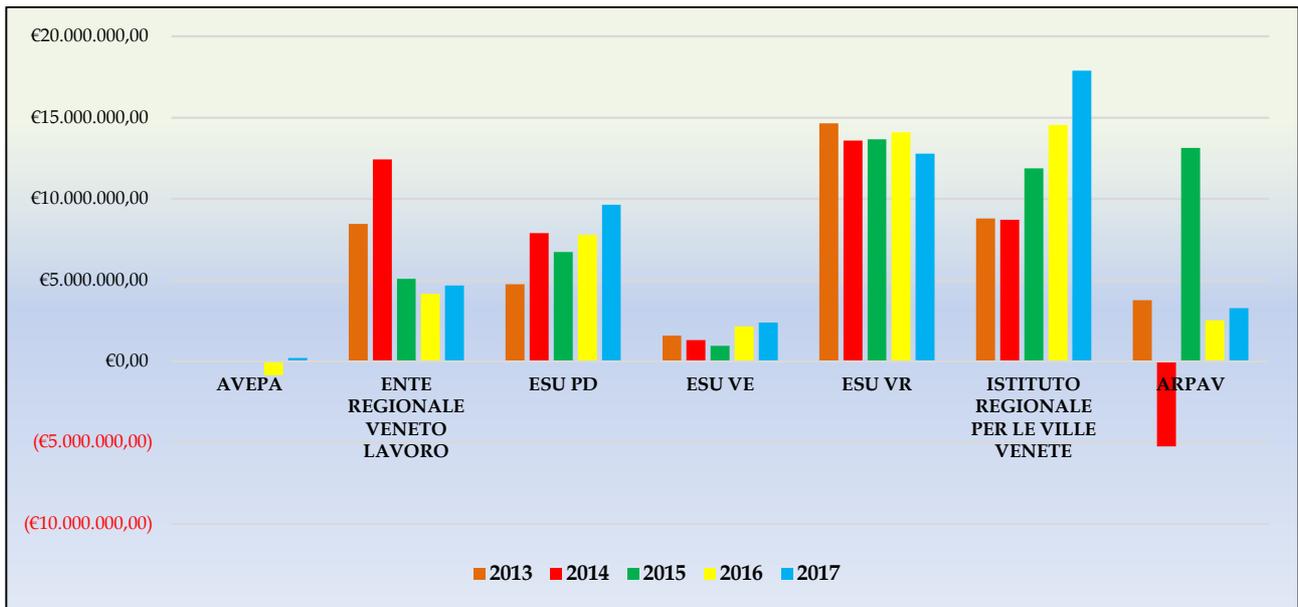
Quindi, con riferimento all'es. 2017, si evidenzia che sono stati comunicati i risultati d'esercizio di soli 7 Enti strumentali della Regione su un totale di 29 e che tali risultati d'esercizio disponibili sono tutti positivi.

Nel dettaglio, si rileva che l'Ente strumentale Istituto Regionale per le Ville Venete ha fatto registrare un rilevante incremento dell'utile nel 2017 (17.885.808,85 euro) rispetto all'esercizio precedente (14.546.220,50 euro) pari al 22,96%, ossia un incremento pari a +3.339.588,35 euro.

A tal proposito si è riscontrato che anche gli Enti strumentali ESU PD, ESU VE ed ARPAV hanno incrementato (seppur in misura più contenuta rispetto all'Istituto Regionale per le Ville Venete) i propri utili rispetto all'esercizio precedente.

Il successivo grafico evidenzia l'andamento dei risultati d'esercizio degli enti strumentali, che hanno comunicato i dati richiesti per l'intero periodo 2013-2017.

**Grafico 3 - Enti strumentali regionali - Risultati d'esercizio 2013-2017**



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

Dal grafico 3 emerge che gli enti strumentali con i dati completi e definitivi per l'intero periodo 2013-2017 sono soltanto n. 7 (enti) su n. 29 e che AVEPA ed ARPAV sono gli unici enti che presentano, nell'arco del quinquennio oggetto di analisi, dei risultati d'esercizio negativi. Nel dettaglio AVEPA ha fatto registrare nel 2016 una perdita pari a -853.036,76 euro, tuttavia nel 2017 si è riscontrato un risultato d'esercizio positivo pari a 215.735,23 euro, mentre per ARPAV l'unico risultato d'esercizio negativo presente, nel quinquennio, si è avuto nel 2014 (-5.230.069,00 euro), in quanto in tutti gli altri anni si sono registrati sempre

utili, in particolare nel 2017 si è rilevato un risultato d'esercizio positivo pari a 3.264.797,00 euro.

### 9.5.1 Gli Organismi partecipati in perdita

Le situazioni di perdite di bilancio reiterate per alcuni organismi partecipati impongono agli Enti una profonda riflessione sulle iniziative da intraprendere per non compromettere gli equilibri di bilancio.

Nella seguente Tabella, tenendo conto dei dati definitivi trasmessi dalla Regione, vengono evidenziate le partecipate dirette, le partecipate indirette e le società in house della Regione del Veneto che hanno fatto registrare perdite nel quinquennio 2013-2017. Per quanto riguarda gli enti strumentali non è stata possibile la medesima analisi, in quanto la maggior parte dei relativi bilanci consuntivi es. 2017, risultano ancora non pervenuti al momento della stesura della presente relazione.

**Tabella 3 - Organismi partecipati regionali - Perdite 2013-2017 (in euro)**

Denominazione Organismi partecipati	% partec. reg.le	2013	2014	2015	2016	2017
<b>PARTECIPAZIONI DIRETTE:</b>						
College Valmarana Morosini Spa	18,18	-1.554.001,00	-207.485,00	-239.468,00	-50.596,00	<b>ceduta</b>
Finest Spa (Bil_es. al 30/06)	14,87	4.011.779,00	1.112.259,00	1.121.283,00	437.584,00	-3.676.119,00
Veneto Nanotech Scpa	76,67	-819.207,00	-4.736.270,00	-1.650.782,00	5.918.085,00	<b>n.d.</b>
Veneto Promozione Scpa	50,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-501.536,00
<b>PARTECIPAZIONI INDIRETTE (INSERITE NEL CONTO CONSOLIDATO):</b>						
VI Holding s.r.l. (part. da Veneto Innovazione)	100,00	-1.453.738,00	-173.948,00	-64.372,00	-38.553,00	<b>n.d.</b>
FVS SGR S.p.A. (part. da Veneto Sviluppo S.p.A.)	51,00	n.a.	-306.599,00	54.686,00	-140.840,00	-159.895,00
Ferroviana Servizi S.r.l. (part. Sistemi Territoriali)	99,83	12.117,00	6.699,00	15.465,00	-11.046,00	-8.488,00
<b>SOCIETÀ IN HOUSE:</b>						
Immobiliare Marco Polo S.r.l.	100,00	18.343,00	-329.868,00	118.565,00	136.644,00	-239.896,00
Veneto Acque Spa	100,00	1.994,00	-7.059.870,00	792.248,00	3.129.392,00	<b>n.d.</b>
Veneto Innovazione Spa	100,00	-216.944,00	-200.304,00	6.345,00	12.151,00	<b>n.d.</b>

*n.d.* = dato definitivo non disponibile

*n.a.* = dato non applicabile, in quanto non prevista contabilità economico-patrimoniale

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dalla Regione del Veneto

Nel dettaglio, la partecipata diretta **College Valmarana Morosini S.p.A.** (costantemente in perdita dal 2013 e per tutto il periodo considerato) **risulta ceduta<sup>307</sup> nell'esercizio 2017.**

Anche per la **partecipata indiretta VI Holding S.r.l.** (partecipata da Veneto Innovazione: 100%) è stata avviata la procedura di liquidazione a seguito dell'avvenuta delibera di scioglimento dell'11 dicembre 2014, in quanto ritenuta non più necessaria e strategica. In riferimento ai dati analizzati si è rilevato che la citata partecipata indiretta ha fatto registrare una perdita per tutti gli esercizi 2013-2016. Per quanto riguarda l'esercizio 2017, pur in mancanza del dato definitivo, si sottolinea che anche dal dato provvisorio emerge un risultato d'esercizio negativo, pari a -50.590,00 euro<sup>308</sup>. Si evidenzia che la **società Veneto Nanotech Scpa** (partecipata diretta), anch'essa in liquidazione, non ha trasmesso il bilancio consuntivo es. 2017.

Si rinvia al paragrafo 3 per approfondimenti sugli interventi di razionalizzazione delle società direttamente ed indirettamente partecipate dalla Regione del Veneto.

A titolo informativo si segnala che dai dati provvisori dell'esercizio 2017<sup>309</sup>, inviati dalla Regione il 30 maggio 2018, si è riscontrato un utile d'esercizio per entrambe le partecipate "*in house*" Veneto Acque Spa (+86.550,00 euro) e Veneto Innovazione Spa (+2.628,00 euro).

Inoltre tra le partecipate che hanno fatto registrare perdite significative nell'esercizio 2017 si segnalano: la partecipata diretta Finest S.p.A. (-3.676.119,00 euro); la partecipata diretta Veneto Promozione Scpa (-501.536,00 euro); la società "*in house*" Immobiliare Marco Polo S.r.l. (-239.896,00 euro) e le partecipate indirette FVS SGR S.p.A.<sup>310</sup> (-159.895,00 euro) e Ferroviaria Servizi S.r.l.<sup>311</sup> (-8.488,00 euro). Quest'ultime partecipate indirette risultavano in perdita anche nell'esercizio precedente.

Infine, si evidenzia la mancanza di dati definitivi per l'esercizio 2017 per quanto riguarda i seguenti organismi partecipati: Veneto Acque S.p.A.; Veneto Innovazione S.p.A.; Veneto Nanotech Scpa e VI Holding S.r.l.<sup>312</sup>.

<sup>307</sup> A tal proposito si evidenzia che la Giunta regionale aveva già deliberato e ribadito, da ultimo con DGR n. 604 del 29/04/2014, l'istanza di recesso di tale partecipata, formulata ai sensi del comma 569 dell'art. 1 della Legge n. 147 del 27/12/2013. La dismissione è stata decisa in applicazione del criterio di cui alla lett. a) del comma 611 dell'art. 1 della legge 190/2014, sulla base di quanto già stabilito dal Consiglio regionale con propria deliberazione n. 44/2011. Con prot. n. 244693 del 15/06/2015, l'Avvocatura regionale ha invitato la Società a liquidare *ex lege* la quota detenuta dalla Regione del Veneto determinandone il valore ai sensi dell'art. 2437 *ter* codice civile. La Società è stata posta in liquidazione nel 2015 e ceduta nel 2017.

<sup>308</sup> Dati trasmessi dalla Regione con nota prot. n. 201965 del 30/05/2018 (acquisita al prot. CdC n. 5615 del 31/05/2018).

<sup>309</sup> Dati non citati nella Tabella 3 e nei successivi grafici in quanto non definitivi.

<sup>310</sup> La partecipata indiretta FVS SGR Spa (51,00%) risulta partecipata da Veneto Sviluppo Spa.

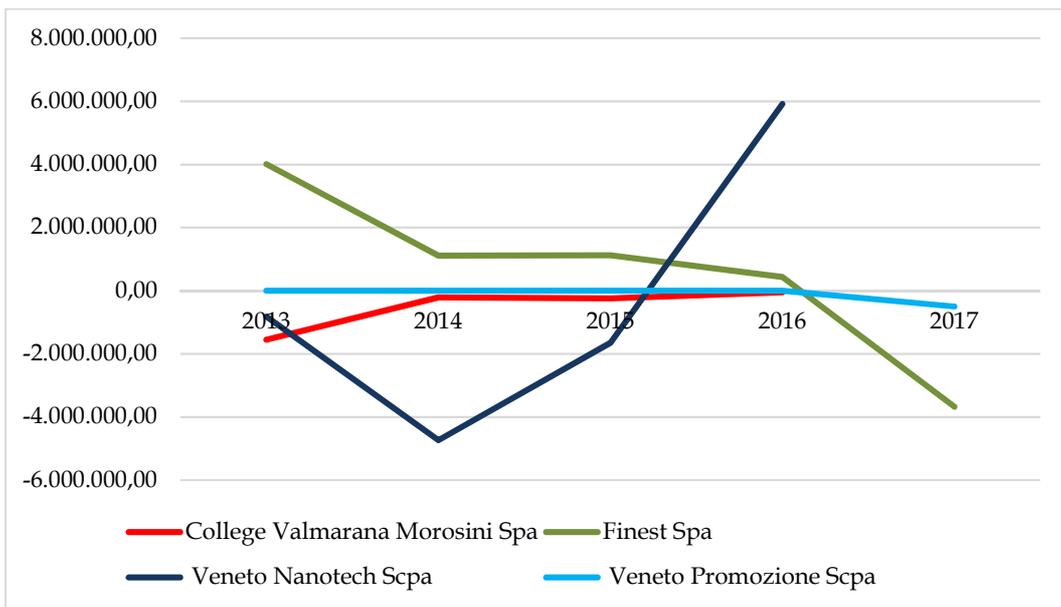
<sup>311</sup> La partecipata indiretta Ferroviaria Servizi S.r.l. (99,83%) risulta partecipata da Sistemi Territoriali Spa.

<sup>312</sup> Si rinvia a quanto già specificato in nota al paragrafo 5.

A tal proposito si evidenzia che si è riscontrata l'incompletezza e carenza dei dati "partecipate regionali es. 2016" inseriti dalla Regione del Veneto nella banca dati del "MEF - Dipartimento del Tesoro Partecipazioni Societarie", ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014. Pertanto la Sezione invita l'Amministrazione regionale a provvedere al più presto alla compilazione ed aggiornamento della banca dati del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze con riferimento all'esercizio 2016.

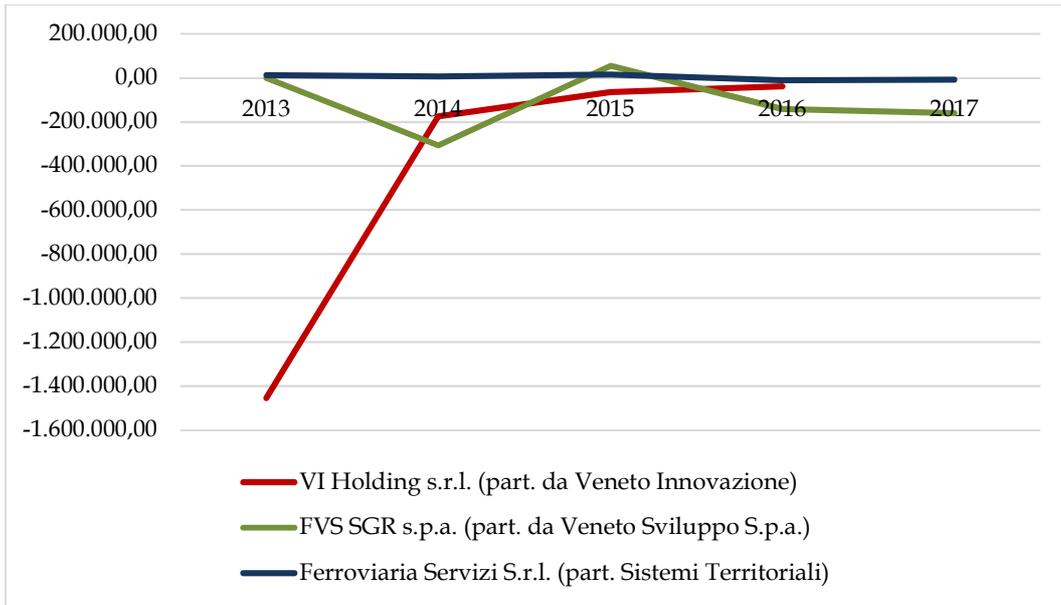
Pur tenendo in debita considerazione la presenza di dati incompleti e non definitivi, i successivi grafici elaborati sulla base delle informazioni valutabili, forniscono un quadro riepilogativo dei risultati di esercizio degli organismi partecipati dalla Regione del Veneto in perdita (2013-2017).

**Grafico 4 - Partecipate dirette - Perdite 2013-2017 (in euro)**



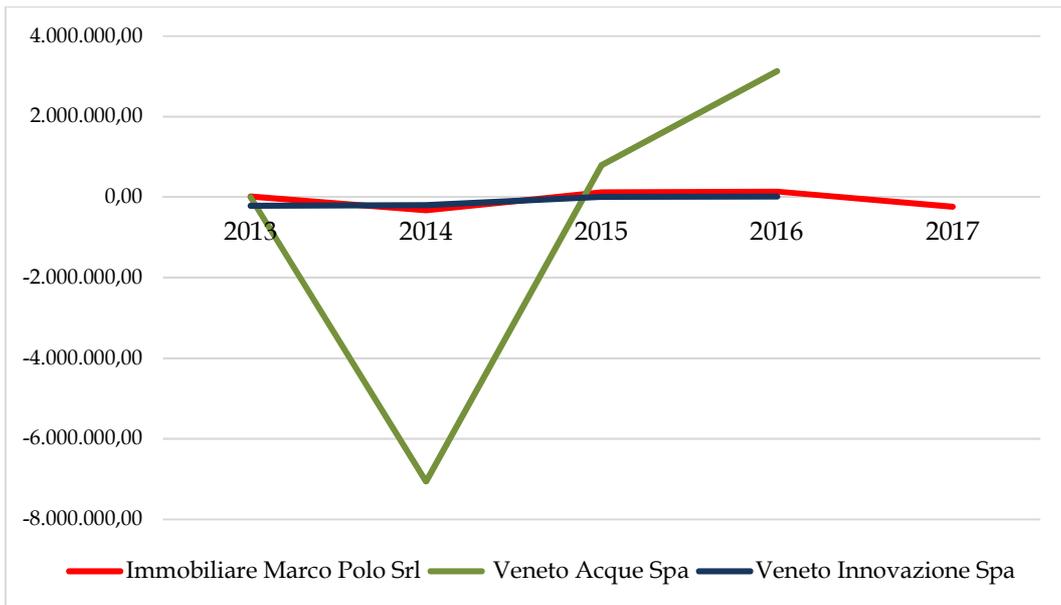
Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

**Grafico 5 - Partecipate indirette - Perdite 2013-2017 (in euro)**



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

**Grafico 6 - Società in house - Perdite 2013-2017 (in euro)**



Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

Con riferimento in particolare all'esercizio 2017, dai dati in possesso della Sezione, si rilevano considerevoli perdite sia per le partecipate dirette che per quelle indirette.

A tal proposito si evidenzia che il Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100, decreto correttivo del D.Lgs. n. 175/2016, contribuisce ad integrare la disciplina per gli interventi straordinari delle amministrazioni finalizzati al salvataggio delle società con bilanci negativi, definendo limiti più stringenti per l'utilizzo delle somme a tal fine vincolate nei bilanci delle PA. Viene infatti prevista la facoltà per gli enti di ripianare le perdite delle

partecipate solo con le risorse accantonate nello specifico fondo (previsto dal comma 1 dell'art 21 del citato Testo Unico), nei limiti della rispettiva quota di partecipazione alla società e comunque nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Come già segnalato dalla Sezione in sede di parifica dell'esercizio 2016, anche per l'esercizio 2017 si rileva che il "*fondo perdite società partecipate*" risulta non valorizzato nel prospetto del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017, allegato al Rendiconto dell'esercizio 2017 Regione del Veneto.

Viste le perdite registrate nell'esercizio 2017, appare utile suggerire alla Regione del Veneto di provvedere, per il futuro, ad accantonamenti nel fondo perdite partecipate.

Pertanto, non può che concludersi segnalando la necessità di un costante monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria di tutte le partecipazioni nella titolarità della Regione del Veneto in vista di uno stabile e costante mantenimento degli equilibri di bilancio di cui al D.Lgs. n. 118/2011.

## **9.6 I flussi finanziari in entrata ed in uscita a carico del Bilancio regionale nei confronti degli organismi comunque partecipati**

Le seguenti tabelle, elaborate considerando sia i dati comunicati dalla Regione del Veneto con nota prot. n. 166716 del 07 maggio 2018 a seguito di specifica richiesta istruttoria CdC prot. n. 4523 del 20 aprile 2018 che da verifiche effettuate dalla scrivente Sezione mediante la consultazione del programma di contabilità regionale "*Nu.si.co*", espongono i flussi finanziari in entrata ed in uscita a carico del Bilancio regionale al 31 dicembre 2017, nei confronti di organismi ed enti strumentali, nonché delle società partecipate in via diretta ed indiretta della Regione, con indicazione degli accertamenti, degli impegni, delle riscossioni, dei pagamenti, dei residui attivi e di quelli passivi<sup>313</sup>.

---

<sup>313</sup> Si precisa che l'importo dei mandati coincide con quello dei pagamenti e che allo stesso modo l'importo delle reversali risulta coincidente con quello delle riscossioni. Pertanto, nella nostra analisi, per praticità, evidenzieremo sempre le riscossioni ed i pagamenti.

**Tabella 1 - Flussi finanziari in entrata al 31 dicembre 2017 (in euro)**

<b>RAGIONE SOCIALE</b>	<b>ACCERTATO</b>	<b>REVERSALI/ RISCOSSIONI</b>	<b>RESIDUO</b>
A.R.P.A.V.	119.816,21	38.641,40	81.174,81
A.T.E.R.	369.622,49	365.942,14	3.680,35
A.T.E.R. DELLA PROVINCIA DI ROVIGO	257,80	257,80	0,00
A.T.E.R. DI PADOVA	11.890,85	11.890,85	0,00
A.T.E.R. DI VENEZIA	572.627,40	572.627,40	0,00
AGENZIA INTERREGIONALE PER IL FIUME PO	360,00	0,00	360,00
AGENZIA VENETA PER I PAGAMENTI IN AGRICOLTURA	1.168.204,15	1.086.724,84	81.479,31
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE NEL SETTORE PRIMARIO	1.174,46	95,94	1.078,52
AZIENDA TERRITORIALE EDILIZIA RESIDENZIALE	1.728,07	1.728,07	0,00
AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DELLA PROVINCIA DI TREVISO	36.317,47	36.317,47	0,00
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.P.A.	5.630.703,40	0,00	5.630.703,40
E.S.U. PADOVA	4.811,07	4.811,07	0,00
E.S.U. VENEZIA	48,80	48,80	0,00
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE	39.266,62	39.186,62	80,00
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE	40,00	40,00	0,00
SISTEMI TERRITORIALI S.P.A.	200.507,84	200.427,84	80,00
SOCIETA' VENEZIANA EDILIZIA CANAL GRANDE S.P.A.	95.681,84	95.681,84	0,00
VENETO ACQUE S.P.A.	18.546,20	18.546,20	0,00
VENETO INNOVAZIONE S.P.A.	64,40	64,40	0,00
VENETO LAVORO	155.641,61	155.641,61	0,00
VENETO PROMOZIONE S.C.P.A.	150.488,46	74.900,61	75.587,85
VENETO STRADE S.P.A.	141.693,14	185,59	141.507,55
VENETO SVILUPPO S.P.A.	39.741.370,32	18.554.443,00	21.186.927,32
<b>TOTALE</b>	<b>48.460.862,60</b>	<b>21.258.203,49</b>	<b>27.202.659,11</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

**Tabella 2 - Flussi finanziari in uscita al 31 dicembre 2017 (in euro)**

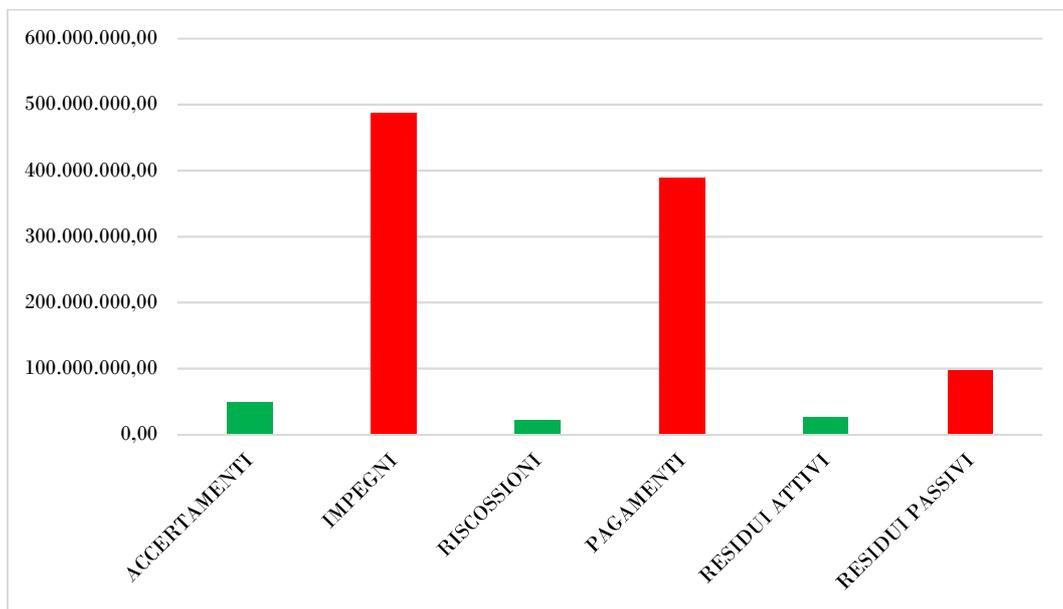
<b>RAGIONE SOCIALE</b>	<b>IMPEGNATO</b>	<b>MANDATI/ PAGAMENTI</b>	<b>RESIDUO</b>
A.R.P.A.V.	4.562.913,04	2.755.787,39	1.807.125,65
A.T.E.R.	16.253.882,27	10.805.078,21	5.448.804,06
A.T.E.R. DELLA PROVINCIA DI ROVIGO	185.207,80	257,80	184.950,00
A.T.E.R. DI PADOVA	6.555.900,58	4.334.360,94	2.221.539,64
A.T.E.R. DI VENEZIA	4.520.799,99	1.355.172,11	3.165.627,88
AGENZIA INTERREGIONALE PER IL FIUME PO	2.061.770,40	702.639,85	1.359.130,55
AGENZIA VENETA PER I PAGAMENTI IN AGRICOLTURA	106.573.986,43	92.541.925,57	14.032.060,86
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE NEL SETTORE PRIMARIO	19.655.143,02	15.700.220,37	3.954.922,65
AZIENDA TERRITORIALE EDILIZIA RESIDENZIALE	2.643.773,01	2.066.314,88	577.458,13
AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DELLA PROVINCIA DI TREVISO	2.256.501,96	1.644.793,48	611.708,48
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.P.A.	1.146,51	0,00	1.146,51
CSQA S.R.L.	23.180,00	0,00	23.180,00
DOLOMITI - DOLOMITEN - DOLOMITES - DOLOMITIS UNESCO	103.215,00	23.215,00	80.000,00
E.S.U. PADOVA	5.516.541,14	5.086.737,64	429.803,50
E.S.U. VENEZIA	3.248.480,29	3.018.643,12	229.837,17
E.S.U. VERONA	1.577.148,14	1.422.733,64	154.414,50
ENTE PARCO DEI COLLI EUGANEI	4.806.412,14	3.051.058,09	1.755.354,05
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE	1.737.237,66	1.328.271,50	408.966,16
ENTE PARCO REGIONALE DEL DELTA DEL PO	2.852.295,61	2.193.451,98	658.843,63
IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L. A SOCIO UNICO	2.167.847,85	2.067.031,04	100.816,81
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE	217.430,89	217.430,89	0,00
SISTEMI TERRITORIALI S.P.A.	48.335.055,23	41.705.036,83	6.630.018,40
SOCIETA' VENEZIANA EDILIZIA CANAL GRANDE S.P.A.	156.924,83	156.924,83	0,00
VENETO INNOVAZIONE S.P.A.	3.571.728,23	1.966.366,43	1.605.361,80
VENETO LAVORO	28.598.863,09	14.338.722,68	14.260.140,41
VENETO PROMOZIONE S.C.P.A.	2.180.137,01	2.000.137,01	180.000,00
VENETO STRADE S.P.A.	191.923.136,30	162.322.122,19	29.601.014,11
VENETO SVILUPPO S.P.A.	16.645.601,46	9.871.541,29	6.774.060,17
<b>TOTALE</b>	<b>487.257.557,64</b>	<b>389.684.652,69</b>	<b>97.572.904,95</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti

Dall'analisi dei macro-dati emerge che i flussi finanziari in uscita sono notevolmente maggiori rispetto ai flussi finanziari in entrata, come evidenziato dal successivo grafico. Nel dettaglio l'accertato (48.460.862,60 euro) risulta pari al 9,95% rispetto all'impegnato (487.257.557,64 euro), l'importo delle riscossioni (21.258.203,49 euro) risulta pari al 5,45% rispetto a quello dei pagamenti (389.684.652,69 euro).

Da tali prospetti emerge, inoltre, che i residui attivi relativi ai citati flussi finanziari in entrata risultano pari al 27,88% rispetto ai residui passivi (inerenti ai flussi finanziari in uscita).

**Grafico 1 - Flussi finanziari partecipate Regione del Veneto al 31 dicembre 2017 (in euro)**



Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti su dati forniti dalla Regione

Si evidenzia che i flussi in uscita più rilevanti, in quanto rappresentano ben l'84% sul totale flussi (vedi Tabella 2), riguardano i trasferimenti (mandati/pagamenti) a favore di n. 4 partecipate, ossia di Veneto Strade S.p.A. (162.322.122,19 euro), Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura (92.541.925,57 euro), Sistemi Territoriali S.p.A. (41.705.036,83 euro) e l'Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario (15.700.220,37 euro).

A tal proposito si rileva che per le suddette n. 4 partecipate tali considerevoli flussi in uscita non sono bilanciati da equivalenti flussi in entrata, che altresì appaiono alquanto contenuti, come di seguito evidenziato:

- Veneto Strade S.p.A. (185,59 euro);
- Agenzia Veneta per i Pagamenti in Agricoltura (1.086.724,84 euro);

- Sistemi Territoriali S.p.A. (200.427,84 euro);
- Agenzia Veneta per l'innovazione nel settore primario (95,94 euro).

Di seguito, si evidenziano i flussi in entrata a carico del bilancio regionale, distinti per tipologia di organismi partecipati, enti strumentali, agenzie ed altri organismi partecipati dalla Regione del Veneto.

**Tabella 3 - Flussi finanziari in entrata al 31 dicembre 2017 (\*) (in euro)**

TIPOLOGIA SOCIETA' ED ENTI	accertato	reversali	residuo
<b>PARTECIPATE DIRETTE - CONTROLLATE</b>	<b>40.037.560,00</b>	<b>18.850.552,68</b>	<b>21.187.007,32</b>
SISTEMI TERRITORIALI S.P.A.	200.507,84	200.427,84	80
SOCIETA' VENEZIANA EDILIZIA CANAL GRANDE S.P.A.	95.681,84	95.681,84	-
VENETO SVILUPPO S.P.A.	39.741.370,32	18.554.443,00	21.186.927,32
<b>PARTECIPATE DIRETTE - IN HOUSE</b>	<b>18.610,60</b>	<b>18.610,60</b>	-
VENETO ACQUE S.P.A.	18.546,20	18.546,20	-
VENETO INNOVAZIONE S.P.A.	64,4	64,4	-
<b>PARTECIPATE DIRETTE</b>	<b>5.781.191,86</b>	<b>74.900,61</b>	<b>5.706.291,25</b>
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.P.A.	5.630.703,40	-	5.630.703,40
VENETO PROMOZIONE S.C.P.A.	150.488,46	74.900,61	75.587,85
<b>ALTRE IMPRESE - PARTECIPATE DIRETTE</b>	<b>141.693,14</b>	<b>185,59</b>	<b>141.507,55</b>
VENETO STRADE S.P.A.	141.693,14	185,59	141.507,55
<b>ENTI STRUMENTALI</b>	<b>1.192.252,18</b>	<b>1.188.491,83</b>	<b>3.760,35</b>
A.T.E.R.	369.622,49	365.942,14	3.680,35
A.T.E.R. DELLA PROVINCIA DI ROVIGO	257,8	257,8	-
A.T.E.R. DI PADOVA	11.890,85	11.890,85	-
A.T.E.R. DI VENEZIA	572.627,40	572.627,40	-
AZIENDA TERRITORIALE EDILIZIA RESIDENZIALE	1.728,07	1.728,07	-
AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DELLA PROVINCIA DI TREVISO	36.317,47	36.317,47	-
E.S.U. PADOVA	4.811,07	4.811,07	-
E.S.U. VENEZIA	48,8	48,8	-
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE	39.266,62	39.186,62	80
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE	40	40	-
VENETO LAVORO	155.641,61	155.641,61	-
<b>AGENZIE DELLA REGIONE</b>	<b>1.289.194,82</b>	<b>1.125.462,18</b>	<b>163.732,64</b>
A.R.P.A.V.	119.816,21	38.641,40	81.174,81
AGENZIA VENETA PER I PAGAMENTI IN AGRICOLTURA	1.168.204,15	1.086.724,84	81.479,31
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE NEL SETTORE PRIMARIO	1.174,46	95,94	1.078,52
<b>ALTRO</b>	<b>360</b>	-	<b>360</b>
AGENZIA INTERREGIONALE PER IL FIUME PO	360	-	360
<b>Totale complessivo</b>	<b>48.460.862,60</b>	<b>21.258.203,49</b>	<b>27.202.659,11</b>

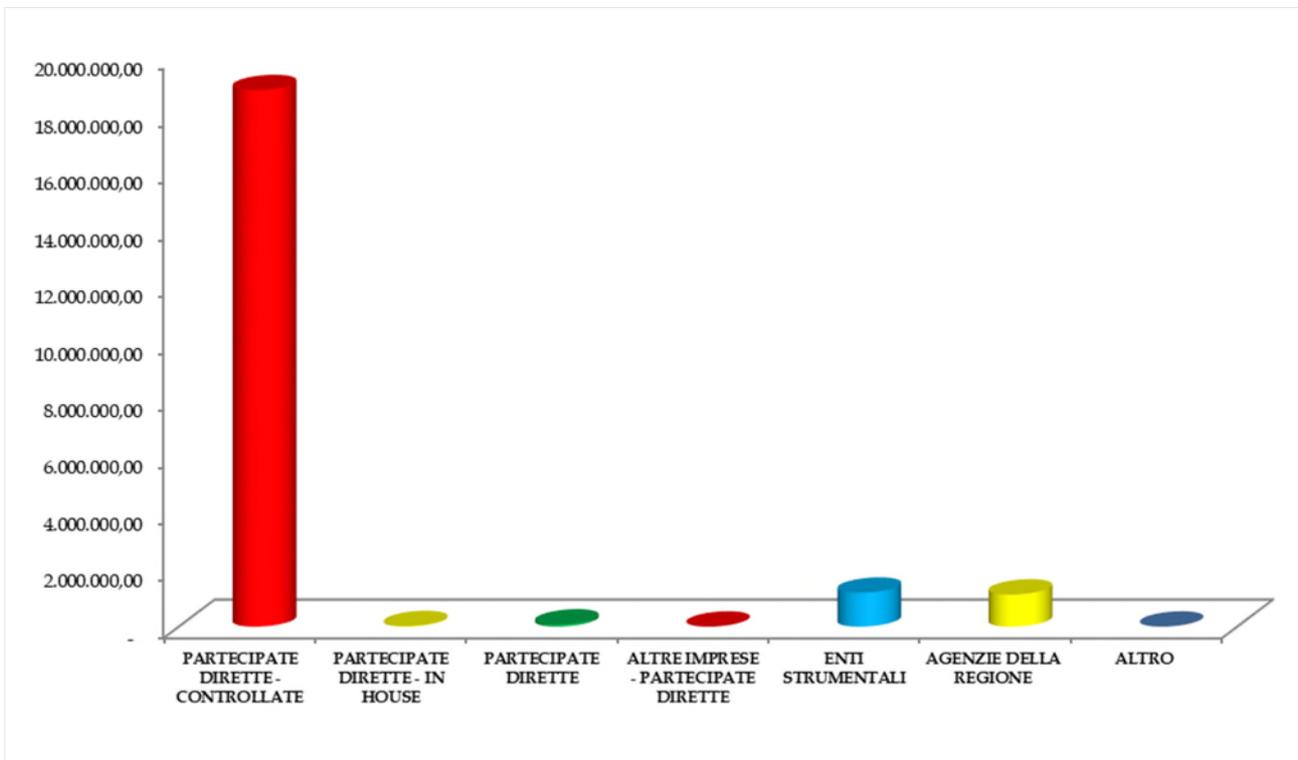
(\*) distinti per tipologia: Organismi partecipati, Enti strumentali ed Agenzie della Regione del Veneto

Fonte: Regione del Veneto

A tal proposito si specifica che la sola tipologia “partecipate dirette - controllate” rappresenta ben l’88,67% delle riscossioni totali (vedi grafico 2).

Tuttavia si evidenzia che tale tipologia di partecipate a fronte di accertamenti pari a 40.037.560,00 euro ha fatto registrare residui attivi al 31 dicembre 2017 pari a 21.187.007,32 euro, quindi le riscossioni pari a 18.850.552,68 euro equivalgono solo al 47,08% dei relativi accertamenti al 31 dicembre 2017.

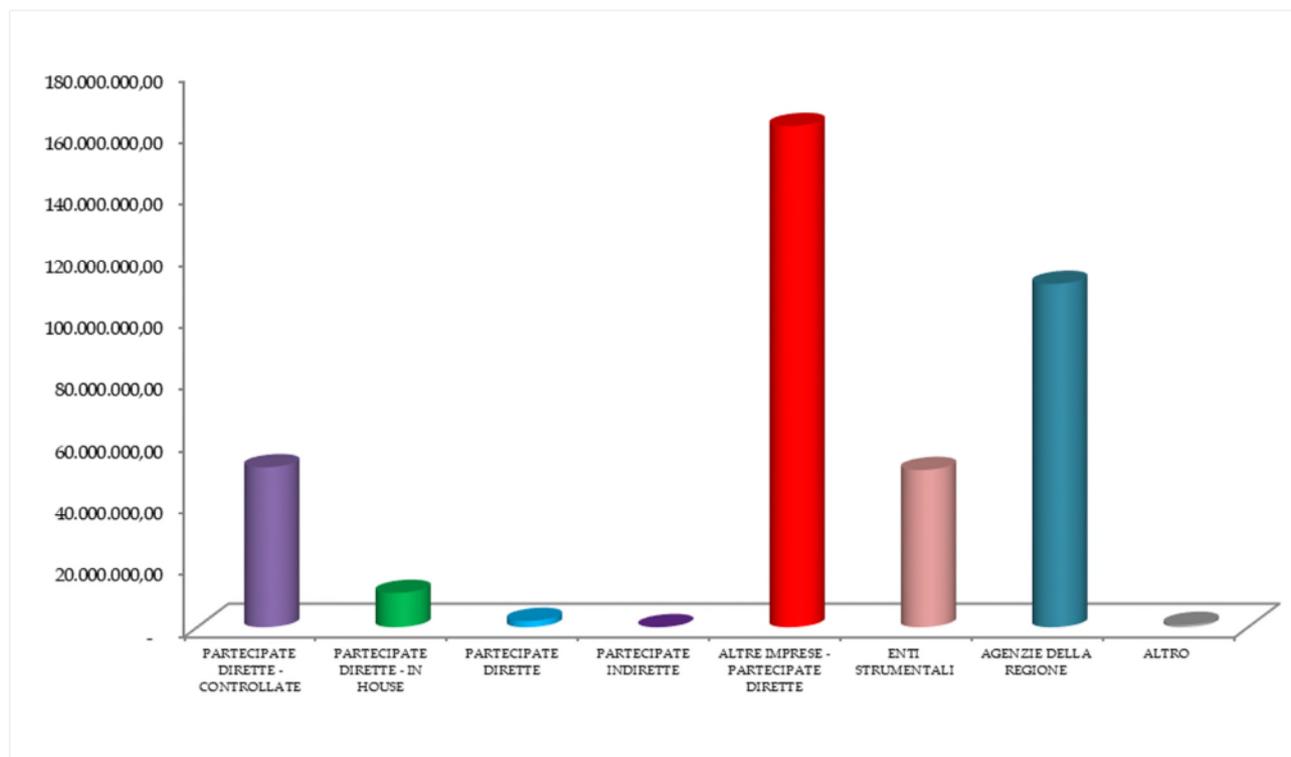
**Grafico 2 - Flussi finanziari in entrata - Riscossioni al 31 dicembre 2017 (in euro)**



Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti

Per quanto riguarda i flussi in uscita la tipologia “altre imprese - partecipate dirette”, costituita dalla sola partecipata diretta Veneto Strade SpA, rappresenta ben il 41,65% dei pagamenti totali a carico del bilancio della Regione del Veneto (vedi grafico 3).

**Grafico 3 – Flussi finanziari in uscita – Pagamenti al 31 dicembre 2017 (in euro)**



Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti

Nel dettaglio (vedi Tabella 4), si evidenzia che i principali flussi finanziari in uscita (mandati/pagamenti) a carico del Bilancio regionale, distinti per tipologia di partecipata, sono i seguenti:

- Partecipate dirette (totale di n. 4 tipologie): 227.097.837,55 euro;
- Enti strumentali: 50.863.026,96 euro;
- Agenzie della Regione: 110.997.933,33 euro.

A fronte di corrispondenti flussi finanziari in entrata (reversali/riscossioni) notevolmente più bassi, ossia:

- Partecipate dirette (totale di n. 4 tipologie): 18.944.249,48 euro;
- Enti strumentali: 1.188.491,83 euro;
- Agenzie della Regione: 1.125.462,18 euro.

**Tabella 4 – Flussi finanziari in uscita al 31 dicembre /2017 (\*) (in euro)**

TIPOLOGIA SOCIETA' ED ENTI	Impegnato	mandati	residuo
<b>PARTECIPATE DIRETTE - CONTROLLATE</b>	<b>65.137.581,52</b>	<b>51.733.502,95</b>	<b>13.404.078,57</b>
SISTEMI TERRITORIALI S.P.A.	48.335.055,23	41.705.036,83	6.630.018,40
SOCIETA' VENEZIANA EDILIZIA CANAL GRANDE S.P.A.	156.924,83	156.924,83	-
VENETO SVILUPPO S.P.A.	16.645.601,46	9.871.541,29	6.774.060,17
<b>PARTECIPATE DIRETTE - IN HOUSE</b>	<b>14.064.873,84</b>	<b>11.042.075,40</b>	<b>3.022.798,44</b>
IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L. A SOCIO UNICO	2.167.847,85	2.067.031,04	100.816,81
VENETO ACQUE S.P.A.	8.325.297,76	7.008.677,93	1.316.619,83
VENETO INNOVAZIONE S.P.A.	3.571.728,23	1.966.366,43	1.605.361,80
<b>PARTECIPATE DIRETTE</b>	<b>2.181.283,52</b>	<b>2.000.137,01</b>	<b>181.146,51</b>
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE - CAV S.P.A.	1.146,51	-	1.146,51
VENETO PROMOZIONE S.C.P.A.	2.180.137,01	2.000.137,01	180.000,00
<b>PARTECIPATE INDIRETTE</b>	<b>23.180,00</b>	<b>-</b>	<b>23.180,00</b>
CSQA S.R.L.	23.180,00	-	23.180,00
<b>ALTRE IMPRESE - PARTECIPATE DIRETTE</b>	<b>191.923.136,30</b>	<b>162.322.122,19</b>	<b>29.601.014,11</b>
VENETO STRADE S.P.A.	191.923.136,30	162.322.122,19	29.601.014,11
<b>ENTI STRUMENTALI</b>	<b>80.970.474,57</b>	<b>50.863.026,96</b>	<b>30.107.447,61</b>
A.T.E.R.	16.253.882,27	10.805.078,21	5.448.804,06
A.T.E.R. DELLA PROVINCIA DI ROVIGO	185.207,80	257,8	184.950,00
A.T.E.R. DI PADOVA	6.555.900,58	4.334.360,94	2.221.539,64
A.T.E.R. DI VENEZIA	4.520.799,99	1.355.172,11	3.165.627,88
AZIENDA TERRITORIALE EDILIZIA RESIDENZIALE	2.643.773,01	2.066.314,88	577.458,13
AZIENDA TERRITORIALE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE DELLA PROVINCIA DI TREVISO	2.256.501,96	1.644.793,48	611.708,48
E.S.U. PADOVA	5.516.541,14	5.086.737,64	429.803,50
E.S.U. VENEZIA	3.248.480,29	3.018.643,12	229.837,17
E.S.U. VERONA	1.577.148,14	1.422.733,64	154.414,50
ENTE PARCO DEI COLLI EUGANEI	4.806.412,14	3.051.058,09	1.755.354,05
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE	1.737.237,66	1.328.271,50	408.966,16
ENTE PARCO REGIONALE DEL DELTA DEL PO	2.852.295,61	2.193.451,98	658.843,63
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE	217.430,89	217.430,89	-
VENETO LAVORO	28.598.863,09	14.338.722,68	14.260.140,41
<b>AGENZIE DELLA REGIONE</b>	<b>130.792.042,49</b>	<b>110.997.933,33</b>	<b>19.794.109,16</b>
A.R.P.A.V.	4.562.913,04	2.755.787,39	1.807.125,65
AGENZIA VENETA PER I PAGAMENTI IN AGRICOLTURA	106.573.986,43	92.541.925,57	14.032.060,86
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE NEL SETTORE PRIMARIO	19.655.143,02	15.700.220,37	3.954.922,65
<b>ALTRO</b>	<b>2.164.985,40</b>	<b>725.854,85</b>	<b>1.439.130,55</b>
AGENZIA INTERREGIONALE PER IL FIUME PO	2.061.770,40	702.639,85	1.359.130,55
DOLOMITI - DOLOMITEN - DOLOMITES - DOLOMITIS UNESCO	103.215,00	23.215,00	80.000,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>487.257.557,64</b>	<b>389.684.652,69</b>	<b>97.572.904,95</b>

(\*) distinti per tipologia: Organismi partecipati, Enti strumentali ed Agenzie della Regione del Veneto

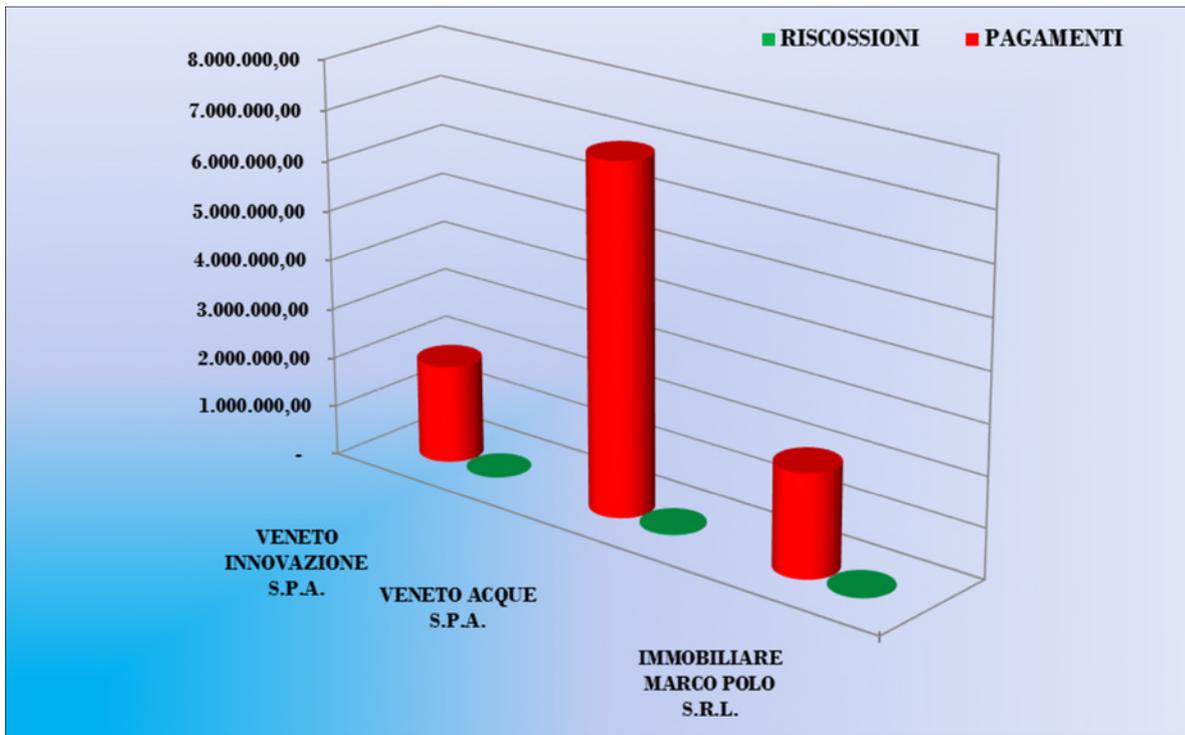
Fonte: Regione del Veneto

Infine, per quanto riguarda le società partecipate dirette c.d. *in house* della Regione del Veneto si evidenzia (vedi Tabelle 3 e 4 e Grafico 4) che i flussi in uscita (pagamenti) risultano pari a complessivi 11.042.075,40 euro (Immobiliare Marco Polo S.r.l.=2.067.031,04 euro;

Veneto Acque S.p.A.=7.008.677,93 euro; Veneto Innovazione S.p.A.=1.966.366,43 euro), mentre i flussi in entrata (riscossioni) delle medesime n. 3 società partecipate risultano pari a soli 18.610,60 euro (Immobiliare Marco Polo S.r.l.=0; Veneto Acque S.p.A.=18.546,20 euro; Veneto Innovazione S.p.A.=64,40 euro).

Appare utile sottolineare che nell'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione del Veneto a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti (volume 1 Rendiconto regionale) risulta che la società partecipata diretta *in house* Veneto Acque S.p.A. ha ottenuto un prestito dalla Banca Europea per gli Investimenti pari a 88.000.000,00 euro con una garanzia in linea capitale da parte della Regione pari a 101.200.000,00 euro.

**Grafico 4**  
**Società partecipate dirette c.d. in house**  
**Flussi finanziari (riscossioni-pagamenti) al 31 dicembre 2017 (in euro)**



Fonte: Elaborazione della Corte dei Conti

Concludendo, dall'analisi dei flussi finanziari inerenti le partecipate regionali emerge un rilevante disallineamento tra impegni (487.257.557,64 euro) ed accertamenti (48.460.862,60 euro) e conseguentemente tra pagamenti (389.684.652,69 euro) e riscossioni (21.258.203,49 euro).

## 9.7 Il Rendiconto consolidato esercizio 2017

L'art. 63 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, al comma 3, prevede che *“contestualmente al rendiconto, la Regione approva il Rendiconto consolidato, comprensivo dei risultati del Consiglio regionale e degli eventuali Organismi strumentali secondo le modalità previste dall'art. 11, commi 8 e 9”*.

Questi ultimi commi dell'art. 11 del D.Lgs. n.118/2011, a loro volta, prevedono che:

- *“Le amministrazioni di cui al comma 1 articolate in organismi strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, approvano contestualmente al rendiconto della gestione di cui al comma 1, lett. b), anche il Rendiconto consolidato con i propri Organismi strumentali. Il Rendiconto consolidato delle regioni comprende anche i risultati della gestione del Consiglio regionale”* (art. 11, comma 8);
- *“Il Rendiconto consolidato di cui al comma 8, predisposto nel rispetto dello schema previsto dal comma 1, lett. b), è costituito dal conto del bilancio, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dallo stato patrimoniale e dal conto economico, ed è elaborato aggiungendo alle risultanze riguardanti la gestione dell'ente, quelle dei suoi organismi strumentali ed eliminando le risultanze relative ai trasferimenti interni. Al Rendiconto consolidato sono allegati i prospetti di cui al comma 4, lettere da a) a g). Al fine di consentire l'elaborazione del Rendiconto consolidato l'ente disciplina tempi e modalità di approvazione e acquisizione dei rendiconti dei suoi Organismi strumentali”* (art. 11, comma 9).

A tal proposito, si evidenzia che gli Organismi strumentali (ed il Consiglio regionale), che adottano la medesima contabilità dell'Ente di riferimento (in questo caso quella della Regione del Veneto) sono inclusi in un consolidato finanziario approvato contestualmente al Rendiconto dell'Ente di riferimento, a differenza degli Enti strumentali che fanno parte del Bilancio consolidato. Quest'ultimo rappresenta uno strumento preordinato a dare compiuta evidenza oltre che della situazione finanziaria, anche di quella patrimoniale e del risultato economico della complessiva attività svolta dalla Regione attraverso le proprie articolazioni organizzative.

La Sezione in mancanza del Rendiconto consolidato 2017 approvato, ha svolto i propri controlli non potendo che riferirsi ai dati del Rendiconto consolidato 2016, approvato dal Consiglio Regionale del Veneto con L.R. 3 agosto 2017, n. 20.

### 9.7.1 Rendiconto consolidato esercizio 2016 (approvato)

Il Consiglio regionale del Veneto con L.R. 3 agosto 2017, n. 20 ha approvato il Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2016, con l'allegato Rendiconto consolidato es. 2016 ai sensi dell'articolo 11, comma 8, del D.Lgs. 118/2011.

A tal riguardo, si è riscontrato che il Rendiconto consolidato regionale 2016 è riferito alle risultanze contabili della Giunta e del Consiglio non avendo la Regione del Veneto organismi strumentali come definiti dal comma 2 lett. b) dell'articolo 1 del medesimo decreto legislativo.

La Regione del Veneto ha elaborato il Rendiconto consolidato aggiungendo alle risultanze riguardanti la propria gestione (Giunta regionale) quelle del Consiglio regionale ed eliminando le risultanze relative ai trasferimenti interni.

Dall'analisi delle principali risultanze del Rendiconto consolidato es. 2016 (risultato di amministrazione ed equilibri di bilancio) è emersa la situazione finanziaria di seguito evidenziata che mostra elementi di criticità.

Nel dettaglio il risultato di amministrazione (consolidato) al 31/12/2016 risulta negativo ovvero pari a -657.076,46 euro. Altresì si puntualizza che al netto della parte accantonata (1.970.459.317,40 euro) e della parte vincolata (888.969.289,80 euro) il disavanzo effettivo (cd. totale parte disponibile) risulta pari a -2.860.085.683,66 euro (vedi Tabella 1). Al riguardo, la Sezione esprime preoccupazione viste le risultanze del Rendiconto consolidato dell'esercizio 2016 dalle quali emerge in particolare un rilevante disavanzo regionale da ripianare (-2.860.085.683,66 euro) e tenuto anche conto della mancanza delle risultanze del consolidato 2017, in fase di approvazione.

**Tabella 1**  
**Risultato di amministrazione - Rendiconto consolidato esercizio 2016 (in euro)**

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DEL RENDICONTO CONSOLIDATO ES. 2016	GESTIONE			
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO				1.498.647.755,91
RISCOSSIONI	(+)	1.986.463.001,85	11.733.583.489,47	13.720.046.491,32
PAGAMENTI	(-)	3.214.281.801,34	10.867.535.085,42	14.081.816.886,76
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.136.877.360,47
PAGAMENTI PER AZIONI ESECUTIVE NON REGOLARIZZATE AL 31 DICEMBRE	(-)			0
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			1.136.877.360,47
RESIDUI ATTIVI	(+)	3.778.637.791,61	2.827.429.832,63	6.606.067.624,24
<i>DI CUI DERIVANTI DA ACCERTAMENTI DI TRIBUTI EFFETTUATI SULLA BASE DELLA STIMA DEL DIPARTIMENTO DELLE FINANZE</i>	(-)	3.920.777.010,96	3.459.157.612,89	0
RESIDUI PASSIVI				7.379.934.623,85
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			112.226.693,04
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			251.440.744,28
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12/2016(A)</b>	(=)			<b>-657.076,46</b>

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016:	
<b>Parte accantonata</b>	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2016	255.924.578,87
Accantonamento residui perenti al 31/12/2016 (solo per le regioni)	52.014.056,20
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	1.532.844.891,84
Fondo perdite società partecipate	0,00
Fondo contenzioso	9.414.757,36
Altri accantonamenti	120.261.033,13
<b>Totale parte accantonata (B)</b>	<b>1.970.459.317,40</b>
<b>Parte vincolata</b>	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	77.376.619,80
Vincoli derivanti da trasferimenti	703.656.956,47
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	107.935.713,53
Altri vincoli	0,00
<b>Totale parte vincolata (C)</b>	<b>888.969.289,80</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>	
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>	<b>0,00</b>
<b>Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)</b>	<b>-2.860.085.683,66</b>
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da	

Fonte: Regione del Veneto

Anche gli equilibri di bilancio relativi al Rendiconto consolidato es. 2016 presentano delle criticità, in quanto il saldo relativo all'equilibrio finale risulta negativo per -978.296.706,88 euro (vedi Tabella 2). Tale saldo negativo deriva dal saldo di parte corrente pari a

690.971.638,12 euro e dal saldo di parte capitale pari a -1.669.268.345,00 euro (che incide quindi sul risultato negativo inerente l'equilibrio finale).

**Tabella 2 – Equilibri di bilancio – Rendiconto consolidato esercizio 2016 (in euro)**

<b>EQUILIBRI DI BILANCIO RENDICONTO CONSOLIDATO ES. 2016 - REGIONE DEL VENETO</b>		<b>COMPETENZA</b> (accertamenti ed impegni imputati all'esercizio)
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso di prestiti	(+)	1.722.725.414,87
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente (1)	(-)	38.453.837,81
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	134.616.722,52
Entrate titoli 1-2-3	(+)	11.036.869.578,44
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(+)	6.580.464,57
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	87.150.481,54
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(+)	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	12.268.288,23
Spese correnti	(-)	10.518.554.232,77
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) (4)	(-)	112.226.693,04
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo) (5)	(-)	0,00
Rimborso prestiti	(-)	1.640.004.548,43
- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)		1.532.844.891,84
- di cui per estinzione anticipata di prestiti		0,00
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>690.971.638,12</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	107.536.248,30
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	370.439.991,48
Entrate in conto capitale (titolo 4)	(+)	556.070.514,34
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00
Entrate per accensione prestiti (titolo 6)	(+)	41.729.107,45
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche (2)	(-)	6.580.464,57
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti (3)	(-)	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	12.268.288,23
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	87.150.481,54
Spese in conto capitale	(-)	795.403.888,39
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa) (4)	(-)	247.018.924,21
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	1.612.969.540,87
Variazioni di attività finanziarie (se positivo) (5)	(+)	16.347.381,24
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-1.669.268.345,00</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie (6)	(+)	0,00
Entrate titolo 5.00 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	166.203.639,25
Spese titolo 3.00 - Spese per incremento attività finanziarie	(-)	145.434.437,94
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie (di spesa)	(-)	4.421.820,07
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	0,00
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>16.347.381,24</b>
<b>EQUILIBRIO FINALE (D=A+B)</b>		<b>-978.296.706,88</b>

<b>Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali delle Regioni a statuto ordinario (5)</b>		
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>690.971.638,12</b>
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento di spese correnti e al rimborso di prestiti	(-)	151.426.685,22
Entrate non ricorrenti che non hanno dato copertura a impegni	(-)	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(-)	129.531.166,98
Entrate titoli 1-2-3 non sanitarie con specifico vincolo di destinazione	(-)	943.113.728,33
Entrate titoli 1-2-3 destinate al finanziamento del SSN	(-)	8.904.063.806,00
Spese correnti non sanitarie finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione	(+)	817.336.104,41
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa) al netto delle componenti non vincolate derivanti dal riaccertamento ord.	(+)	99.095.772,98
Spese correnti finanziate da entrate destinate al SSN	(+)	8.847.940.806,00
<b>Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali</b>		<b>327.208.934,98</b>

- (1) Escluso il disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto
- (2) Corrispondono alle entrate in conto capitale relative ai soli contributi agli investimenti destinati al rimborso prestiti corrispondenti alla voce del piano dei conti finanziario con codifica E.4.02.06.00.000.
- (3) Il corrispettivo della cessione di beni immobili può essere destinato all'estinzione anticipata di prestiti - principio applicato della contabilità finanziaria 3.13.
- (4) Indicare l'importo dello stanziamento definitivo
- (5) Indicare l'importo della lettera C)
- (6) Nel rispetto delle priorità previste dall'ordinamento
- (7) Le spese correnti finanziate da entrate con specifico vincolo di destinazione comprendono quelle finanziate da entrate vincolate accertate nell'esercizio e da FPV d'entrata.

Fonte: Regione del Veneto

## 9.7.2 Rendiconto consolidato esercizio 2017 (da approvare)

Ai fini della valutazione nell'ambito dell'attività di parifica anche delle risultanze degli Organismi strumentali e del Consiglio regionale nell'esercizio 2017, questa Sezione, con note istruttorie prot. n. 4523 del 20 aprile 2018 e prot. n. 5134 del 14 maggio 2018, ha richiesto la trasmissione del Rendiconto consolidato e della relativa documentazione obbligatoria ai sensi del D.Lgs. n. 118/2011 e l'invio della documentazione preparatoria necessaria per l'approvazione del citato Rendiconto consolidato.

Con nota di riscontro prot. n. 166716 del 07 maggio 2018 (acquisita al prot. CdC n. 4925 del 07 maggio 2018) la Regione del Veneto ha dichiarato che "il Rendiconto consolidato potrà essere trasmesso solo dopo l'approvazione del Rendiconto del Consiglio regionale del Veneto, in quanto la Regione del Veneto non è dotata di organismi strumentali" e con successiva nota prot. 185458 del 21 maggio 2018 (acquisita al prot. CdC n. 5382 del 21 maggio 2018) ha evidenziato che "A tutt'oggi non sussiste documentazione preparatoria da trasmettere" confermando che "solo dopo l'approvazione del Rendiconto del Consiglio regionale si potrà trasmettere il Rendiconto consolidato, composto dal Rendiconto della Giunta e dal Rendiconto del Consiglio".

A tal proposito, pur prendendo atto che la Regione non essendo dotata di organismi strumentali resta in attesa unicamente dell'approvazione del Rendiconto del Consiglio regionale del Veneto per la trasmissione alla scrivente Sezione del richiesto Rendiconto

consolidato<sup>314</sup>, si rileva tuttavia che la stessa non ha inviato alcuna documentazione preparatoria inerente le attività preliminari all'approvazione del Rendiconto consolidato dell'esercizio 2017 e non ha indicato alcun termine per l'invio di tale rendiconto.

Allo stato, dunque, questa Sezione esprime preoccupazione in ordine alle risultanze del Rendiconto consolidato dell'esercizio 2017 (in fase di approvazione) in considerazione di quanto emerso in sede di analisi del Rendiconto consolidato dell'esercizio 2016 della Regione del Veneto, che è stato caratterizzato in particolare dalla presenza di un rilevante disavanzo (-2.860.085.683,66 euro).

## 9.8 Il Bilancio consolidato

Nell'ottica di una maggiore trasparenza e responsabilizzazione dei diversi livelli di governo, il D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nell'armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, delle Province e degli Enti locali, dispone il consolidamento dei conti tra gli Enti e i loro Organismi partecipati.

La "centralità del bilancio consolidato" è funzionale al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, poiché consente di raggiungere l'obiettivo della "neutralità" del bilancio rispetto al fenomeno delle esternalizzazioni. Il rispetto degli equilibri richiede, infatti, una base conoscitiva omogenea, con regole contabili uniformi per tutti i soggetti che, a vario titolo, sono inclusi nel concetto di "Amministrazione Pubblica".

Il Bilancio consolidato è composto dal Conto economico, dallo Stato patrimoniale e dai relativi allegati (tra cui la relazione sulla gestione consolidata comprensiva della nota integrativa e della relazione dell'organo di revisione) ed è approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento.

Ampio è il perimetro del consolidamento, che include aziende, società controllate e partecipate, enti e organismi strumentali degli Enti territoriali (art. 11-bis, D.Lgs. n. 118/2011), sicché lo stesso consente di pervenire ad un risultato economico unitario che tenga conto sia del risultato dell'esercizio dell'Ente, sia dei profitti e delle perdite degli Organismi partecipati.

---

<sup>314</sup> Si specifica tuttavia che in ogni caso il comma 3 dell'articolo 67 del D.Lgs. 118/2011 prevede che "... La presidenza del Consiglio regionale sottopone all'Assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale. Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato di cui all'art. 63, comma 3. Al fine di consentire il predetto consolidato, l'Assemblea consiliare approva il proprio Rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo".

Al riguardo, giova sottolineare la differenza tra l'ambito delle società in controllo pubblico, come definito dall'art. 2, comma 1, lettere b) ed m) del D.Lgs. n. 175/2016 e l'ambito del consolidamento, che comprende le partecipazioni non di controllo.

L'adozione del Bilancio consolidato, quale strumento preordinato a dare compiuta evidenza alla situazione finanziaria e patrimoniale oltre che al risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, rappresenta un obiettivo centrale nell'ambito degli strumenti previsti dal D.Lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D.Lgs. n. 126/2014.

A tal riguardo, è previsto che concorrono a costituire il "Gruppo Amministrazione Pubblica" (di seguito G.A.P.)<sup>315</sup> tutti gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate dall'amministrazione pubblica, secondo quanto stabilito dal principio contabile allegato n. 4/4 al D.Lgs. n. 118/2011.

In particolare, lo stesso principio contabile definisce il perimetro del G.A.P. in modo ampio, includendo qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, e dalla differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società. Segnatamente alle Regioni, ai fini della predisposizione di entrambi gli elenchi, l'art. 11-bis, comma 3 del D.Lgs. n. 118/2011 testualmente recita: *"Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica"*

---

<sup>315</sup> **GRUPPO AMMINISTRAZIONE PUBBLICA (G.A.P.): gli organismi strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo** come definiti dall'art. 1 comma 2, lettera b), D.Lgs. 118/2011, in quanto trattasi delle articolazioni organizzative della capogruppo stessa e, di conseguenza, già compresi nel rendiconto consolidato della capogruppo. Rientrano all'interno di tale categoria gli organismi che sebbene dotati di una propria autonomia contabile sono privi di personalità giuridica; **gli enti strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo**, intesi come soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e autonomia contabile. A titolo esemplificativo e non esaustivo, rientrano in tale categoria le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni.

Gli **enti strumentali** vengono distinti dalla norma in: A) **enti strumentali controllati**, come definiti dall'art. 11-ter, comma 1, D.Lgs. 118/2011, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo: ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda; ha il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda; esercita, direttamente o indirettamente la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda; ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione; esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. B) **enti strumentali partecipati**, come definiti dall'art. 11-ter, comma 2, D.Lgs. 118/2011, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo ha una partecipazione in assenza delle condizioni di cui al punto 2. **Le società** sono distinte in: A) **società controllate**, nei cui confronti la capogruppo: ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria; ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole; B) **Società partecipate**, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della Regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione.

*pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo, con l'esclusione degli enti cui si applica il titolo II".* Pertanto, entrambi gli elenchi non considerano gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Sul punto deve, peraltro, evidenziarsi che i due elenchi concernenti, da un lato, gli enti e società che compongono il GAP e, dall'altro, gli enti e società del gruppo che, invece, rilevano ai fini del bilancio consolidato, devono essere oggetto di formale approvazione da parte della Giunta e possono non coincidere nei casi di a) irrilevanza o b) impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.

Per ciò che attiene al principio di irrilevanza, ed agli eventuali effetti distorsivi che potrebbero discendere da un'applicazione meccanicistica dello stesso, appaiono di interesse, ancorché immediatamente rivolte agli enti territoriali, le riflessioni della Sezione delle Autonomie che, nel dettare linee di indirizzo per l'attuazione della contabilità armonizzata<sup>316</sup>, ha rilevato come l'esonero dall'obbligo di consolidamento sia rimesso ad una valutazione discrezionale degli enti che non si limiteranno ad eseguire l'operazione di calcolo prevista dal principio contabile bensì terranno conto degli ulteriori criteri dettati dallo stesso così da garantire la significatività del bilancio consolidato.

Inoltre si specifica che con le integrazioni al Principio contabile applicato, vigenti dal 2018, sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei tre parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici), una incidenza inferiore al 3%. Ferma restando la valutazione della "significatività" dei bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori, a decorrere dall'esercizio 2017 sono, inoltre, considerati rilevanti gli Enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società *in house* e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione.

La Sezione in mancanza del Bilancio consolidato approvato riferito all'esercizio 2017, ha ritenuto opportuno esaminare, oltre alle attività preliminari necessarie all'approvazione del Bilancio consolidato per l'esercizio 2017, anche i dati relativi al Bilancio consolidato es. 2016,

---

<sup>316</sup> cfr. deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR.

approvato dal Consiglio regionale del Veneto il 26 settembre 2017 (vedi paragrafi successivi).

### **9.8.1 Bilancio consolidato esercizio 2016 (approvato)**

La Regione del Veneto, con DGR 1867/2015, si è avvalsa della facoltà prevista dall'art. 3, comma 12 e dall'art. 11 bis, comma 4, D.Lgs. 118/2011 di rinviare al 2016 l'adozione della contabilità economico-patrimoniale, del piano dei conti integrato e del Bilancio consolidato. Infatti, il Consiglio Regionale del Veneto con Deliberazione n. 135 del 26 settembre 2017 ha approvato il Bilancio consolidato dell'esercizio 2016. A tal proposito si rileva che il consolidamento dei conti costituisce strumento per la rilevazione delle partite infragruppo e quindi dei rapporti finanziari reciproci, nonché per l'esame della situazione contabile, gestionale ed organizzativa, e questo si traduce in un indicatore utile anche per rispondere all'esigenza di individuazione di forme di governance adeguate per il Gruppo definito dal perimetro di consolidamento, individuato con DGR n. 593 del 28/04/2017. Pertanto, il Bilancio Consolidato dell'esercizio 2016 costituisce il primo documento di rendicontazione delle attività del "*Gruppo Pubblico Regione Veneto*".

Di seguito, si riportano i dati relativi allo Stato Patrimoniale ed al Conto Economico consolidati della Regione del Veneto, relativi all'esercizio finanziario 2016.

**Tabella 1 - Stato patrimoniale consolidato esercizio 2016 (in euro)**

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (ATTIVO)		2016	2015	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
1	<b>A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE</b>	-	-	A	A
	<b>TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)</b>	-	-		
I	<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>				
	<u>Immobilizzazioni immateriali</u>			BI	BI
1	costi di impianto e di ampliamento	1.369.521,000	-	BI1	BI1
2	costi di ricerca sviluppo e pubblicità	-	-	BI2	BI2
3	diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	10.989.688	-	BI3	BI3
4	concessioni, licenze, marchi e diritti simile	936.055	-	BI4	BI4
5	avviamento	-	-	BI5	BI5
6	immobilizzazioni in corso ed acconti	239.761	-	BI6	BI6
9	altre	375.949.259	-	BI7	BI7
	<b>Totale immobilizzazioni immateriali</b>	<b>389.484.284</b>	-		
	<u>Immobilizzazioni materiali (3)</u>				
II 1	Beni demaniali	21.154.452	-		
1.1	Terreni	-	-		
1.2	Fabbricati	-	-		
1.3	Infrastrutture	21.154.452	-		
1.9	Altri beni demaniali	-	-		
III 2	<u>Altre immobilizzazioni materiali (3)</u>	1.042.736.710			
2.1	Terreni	77.148.123	-	BII1	BII1
	a di cui in leasing finanziario	-	-		
2.2	Fabbricati	421.872.672	-		
	a di cui in leasing finanziario	-	-		
2.3	Impianti e macchinari	35.230.380	-	BII2	BII2
	a di cui in leasing finanziario	-	-		
2.4	Attrezzature industriali e commerciali	10.860.519	-	BII3	BII3
2.5	Mezzi di trasporto	4.193.350	-		
2.6	Macchine per ufficio e hardware	586.819	-		
2.7	Mobili e arredi	164.933.710	-		
2.8	Infrastrutture	14.999.018	-		
2.9	Diritti reali di godimento	-	-		
2.99	Altri beni materiali	312.912.119	-		
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti	365.599.371	-	BII5	BII5
	<b>Totale immobilizzazioni materiali</b>	<b>1.429.490.533</b>	-		
IV	<u>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</u>				
1	Partecipazioni in	146.527.577	-	BIII1	BIII1
a	imprese controllate	95.161.649	-	BIII1a	BIII1a
b	imprese partecipate	468.690	-	BIII1b	BIII1b
c	altri soggetti	50.897.238	-		
2	Crediti verso	571.213.815	-	BIII2	BIII2
a	altre amministrazioni pubbliche	-	-		
	di cui entro i 12 mesi:	-	-		
b	imprese controllate	568.797.636	-	BIII2a	BIII2a
	di cui entro i 12 mesi:	-	-		
c	imprese partecipate	-	-	BIII2b	BIII2b
	di cui entro i 12 mesi:	-	-		
d	altri soggetti	2.416.179	-	BIII2c BIII2d	BIII2d
	di cui entro i 12 mesi:	600.000	-		
3	Altri titoli	-	-	BIII3	
	<b>Totale immobilizzazioni finanziarie</b>	<b>717.741.392</b>	-		
	<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>	<b>2.536.716.209</b>	-		

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (ATTIVO)		2016	2015	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
<b>C) ATTIVO CIRCOLANTE</b>					
I	<u>Rimanenze</u>	9.427.156	-	CI	CI
<b>Totale</b>		9.427.156	-		
II	<u>Crediti (2)</u>				
1	Crediti di natura tributaria	4.397.151.308	-		
a	Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità	4.337.782.588	-		
b	Altri crediti da tributi	59.368.720	-		
c	Crediti da Fondi perequativi	-	-		
2	Crediti per trasferimenti e contributi	1.524.553.435	-		
a	verso amministrazioni pubbliche	1.427.058.113	-		
b	imprese controllate	5.623.536	-		CII2
c	imprese partecipate	-	-	CII3	CII3
d	verso altri soggetti	91.871.786	-		
3	Verso clienti ed utenti	238.934.561	-	CII1	CII1
	di cui oltre i 12 mesi:	823.631	-		
4	Altri Crediti	231.956.384	-	CII5	CII5
a	verso l'erario	53.383.095	-		
b	per attività svolta per c/terzi	533.553	-		
c	altri	178.039.736	-		
	di cui oltre i 12 mesi:	35.249.788	-		
<b>Totale crediti</b>		6.392.595.688	-		
III	<u>ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZI</u>				
1	partecipazioni	2.826.094	-	CIII1,2,3,4,5	CIII1,2,3
2	altri titoli	-	-	CIII6	CIII5
<b>Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</b>		2.826.094	-		
IV	<u>DISPONIBILITA' LIQUIDE</u>				
1	Conto di tesoreria	1.159.546.927	-		
a	Istituto tesoriere	1.136.879.716	-		CIV1a
b	presso Banca d'Italia	22.667.211	-		
2	Altri depositi bancari e postali	36.786.868	-	CIV1	CIV1b e CIV1c
3	Denaro e valori in cassa	41.259	-	CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	-	-		
<b>Totale disponibilità liquide</b>		1.196.375.054	-		
<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>		7.601.223.992	-		
<b>D) RATEI E RISCONTI</b>					
1	Ratei attivi	134.478	-	D	D
2	Risconti attivi	1.815.862	-	D	D
<b>TOTALE RATEI E RISCONTI D)</b>		1.950.340	-		
<b>TOTALE ATTIVO</b>		<b>10.139.890.541</b>	-		

(1) con separata indicazione degli importi esigibili entro l'esercizio successivo

(2) con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo

(3) con separata indicazione degli importi relativi a beni indisponibili

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (PASSIVO)		2016	2015	Rif. art. 2424 CC	Rif. DM 26/04/1995
<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>					
I	Fondo di dotazione	-1.456.594.325	-	AI	AI
II	Riserve	223.356.529	-		
a	da risultato economico di esercizi precedenti	-208.396	-	AIV, AV, AVI, AVII, AVII	AIV, AV, AVI, AVII, AVII
b	da capitale	223.564.925	-	AII, AIII	AII, AIII
c	da permessi di costruire	-	-		
II	Risultato economico dell'esercizio	532.169.454	-	AIX	AIX
I	<b>Patrimonio netto comprensivo della quota di pertinenza di terzi</b>	-701.068.342	-		
	Fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi	584.557	-		
	Risultato economico dell'esercizio di pertinenza di terzi	60.793	-		
	<b>Patrimonio netto di pertinenza di terzi</b>	-	-		
	<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>	<b>-701.068.342</b>	-		
<b>B) FONDI PER RISCHI ED ONERI</b>					
1	per trattamento di quiescenza	1.150.000	-	B1	B1
2	per imposte	-	-	B2	B2
3	altri	140.392.836	-	B3	B3
4	fondo di consolidamento per rischi e oneri futuri	-	-		
	<b>TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)</b>	<b>141.542.836</b>	-		
<b>C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO</b>		2.623.383	-	C	C
<b>TOTALE T.F.R. (C)</b>		<b>2.623.383</b>	-		
<b>D) DEBITI (1)</b>					
1	Debiti da finanziamento	7.391.475.353	-		
a	prestiti obbligazionari	1.061.205.530	-	D1e D2	D1
	<i>di cui oltre i 12 mesi:</i>	362.438.908	-		
b	v/ altre amministrazioni pubbliche	5.798.937.607	-		
	<i>di cui oltre i 12 mesi:</i>	-	-		
c	verso banche e tesoriere	8.605.749	-	D4	D3 e D4
	<i>di cui oltre i 12 mesi:</i>	6.463.601	-		
d	verso altri finanziatori	522.726.467	-	D5	
	<i>di cui oltre i 12 mesi:</i>	39.364.693	-		
2	Debiti verso fornitori	574.323.496	-	D7	D6
3	Acconti	4.053.038	-	D6	D5
4	Debiti per trasferimenti e contributi	2.022.902.825	-		
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale	-	-		
b	altre amministrazioni pubbliche	1.783.855.066	-		
c	imprese controllate	7.330.677	-	D9	D8
d	imprese partecipate	38.007.551	-	D10	D9
e	altri soggetti	193.709.531	-		
5	altri debiti	619.334.020	-	D12, D13, D1 4	D11, D12, D1 3
a	tributari	19.386.759	-		
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale per attività svolta per c/terzi (2)	3.458.127	-		
c	altri	-	-		
d		596.489.134	-		
	<i>di cui oltre i 12 mesi:</i>	3.087.724	-		
	<b>TOTALE DEBITI (D)</b>	<b>10.612.088.732</b>	-		
<b>E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI</b>					
I	Ratei passivi	6.440.311	-	E	E
II	Risconti passivi	78.263.621	-	E	E
1	Contributi agli investimenti	-	-		
a	da altre amministrazioni pubbliche	-	-		
b	da altri soggetti	-	-		
2	Concessioni pluriennali	1.000.000	-		
3	Altri risconti passivi	77.263.621	-		
	<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (E)</b>	<b>84.703.932</b>	-		
	<b>TOTALE DEL PASSIVO</b>	<b>10.139.890.541</b>	-		

Fonte: Regione del Veneto

L'attivo consolidato consiste nell'insieme delle risorse impiegate nella gestione del Gruppo oggetto di consolidamento per l'esercizio 2016, mentre il passivo consolidato consiste nell'insieme delle fonti di finanziamento che la Regione del Veneto e le società comprese nel perimetro di consolidamento 2016 hanno reperito da soci e da terzi.

Nel dettaglio, dalla verifica dello Stato Patrimoniale Consolidato es. 2016 si sono riscontrate delle criticità nelle risultanze contabili, in particolare si è rilevato:

- un **totale patrimonio netto** negativo pari a **-701.068.342** euro;
- un **totale debiti** pari a **10.612.088.732** euro;
- un **fondo dotazione**<sup>317</sup> negativo pari a **-1.456.594.325** euro.

---

<sup>317</sup> Per la denominazione e classificazione del capitale o fondo di dotazione dell'ente e delle riserve si applicano i criteri indicati nel documento n. 28 dei principi contabili "Il patrimonio netto", nei limiti in cui siano compatibili con i principi contabili applicati.

Per le Amministrazioni pubbliche che fino ad oggi rappresentano il patrimonio netto all'interno di un'unica "posta" di bilancio, il patrimonio netto alla data di chiusura del bilancio dovrà essere articolato nelle seguenti poste:

- Fondo di dotazione
- Riserve
- Risultato economico di esercizio

La suddetta articolazione è realizzata mediante apposita delibera assunta dalla Giunta. A tal fine si potrà fare riferimento ai risultati economici dei primi esercizi di adozione della contabilità economico-patrimoniale o, per le amministrazioni che già adottano la contabilità economico patrimoniale, si potrà fare riferimento ai risultati economici degli esercizi più recenti che rappresentano una prima indicazione di quanto appostare nel fondo di dotazione e di quanto appostare tra le riserve di utili.

Il fondo di dotazione rappresenta la parte indisponibile del patrimonio netto, a garanzia della struttura patrimoniale dell'Amministrazione pubblica.

Il fondo di dotazione può essere alimentato mediante destinazione degli utili di esercizio sulla base di apposita delibera del Consiglio in sede di approvazione del bilancio consuntivo.

Le riserve costituiscono la parte del patrimonio netto che, in caso di perdita, è primariamente utilizzabile per la copertura, a garanzia del fondo di dotazione previa apposita delibera del Consiglio. Al pari del fondo di dotazione, sono alimentate anche mediante destinazione degli utili di esercizio, con apposita delibera del Consiglio in occasione dell'approvazione del bilancio consuntivo. L'Amministrazione è chiamata a fornire un'adeguata informativa all'interno della relazione sulla gestione dell'Amministrazione, sulla copertura delle perdite; in particolare, l'eventuale perdita risultante dal bilancio d'esercizio deve trovare copertura all'interno del patrimonio netto, escluso il fondo di dotazione. Qualora il patrimonio netto (escluso il fondo di dotazione) non dovesse essere capiente rispetto alla perdita d'esercizio, la parte eccedente è rinviata agli esercizi successivi (perdita portata a nuovo) al fine di assicurarne la copertura con i ricavi futuri.

**Tabella 2 – Conto economico consolidato esercizio 2016 (in euro)**

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO		2016	2015	Rif. art. 2425 CC	Rif. DM 26/04/1995
<b><u>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</u></b>					
1	Proventi da tributi	9.291.631.937	-		
2	Proventi da fondi perequativi	-	-		
3	Proventi da trasferimenti e contributi	1.818.936.203	-		
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>	1.359.434.202	-		A5c
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>	-	-		E20c
c	<i>Contributi agli investimenti</i>	459.502.001	-		
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	429.645.301	-	A1	A1a
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	21.529.146	-		
b	<i>Ricavi della vendita di beni</i>	93.838	-		
c	<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>	408.022.317	-		
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	1.042.518	-	A2	A2
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione	- 145.365	-	A3	A3
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	200.564	-	A4	A4
8	Altri ricavi e proventi diversi	218.625.348	-	A5	A5 a e b
<b>totale componenti positivi della gestione A)</b>		<b>11.759.936.506</b>	-		
<b><u>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</u></b>					
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	4.550.726	-	B6	B6
10	Prestazioni di servizi	553.723.584	-	B7	B7
11	Utilizzo beni di terzi	8.244.656	-	B8	B8
12	Trasferimenti e contributi	10.029.537.209	-		
a	<i>Trasferimenti correnti</i>	9.633.318.865	-		
b	<i>Contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni pubb.</i>	260.722.858	-		
c	<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>	135.495.486	-		
13	Personale	157.064.364	-	B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni	45.608.970	-	B10	B10
a	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>	29.033.090	-	B10a	B10a
b	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>	16.553.408	-	B10b	B10b
c	<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>	472	-	B10c	B10c
d	<i>Svalutazione dei crediti</i>	22.000	-	B10d	B10d
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	32.133	-	B11	B11
16	Accantonamenti per rischi	4.375.010	-	B12	B12
17	Altri accantonamenti	191.255.506	-	B13	B13
18	Oneri diversi di gestione	117.844.058	-	B14	B14
<b>totale componenti negativi della gestione B)</b>		<b>11.112.236.216</b>	-		
<b>DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)</b>		<b>647.700.290</b>	-		
<b><u>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</u></b>					
<i>Proventi finanziari</i>					
19	Proventi da partecipazioni	809.795	-	C15	C15
a		505.067	-		
b	<i>da società controllate da società partecipate da altri soggetti</i>	304.728	-		
c		-	-		
20	Altri proventi finanziari	1.601.680	-	C16	C16
Totale proventi finanziari		2.411.475	-		

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO		2016	2015	Rif. art. 2425 CC	Rif. DM 26/04/1995
21	<u>Oneri finanziari</u>				
	Interessi ed altri oneri finanziari	75.654.174	-	C17	C17
	<i>Interessi passivi</i>	60.800.459	-		
	<i>Altri oneri finanziari</i>	14.853.715	-		
	Totale oneri finanziari	75.654.174	-		
	<b>totale (C)</b>	<b>-73.242.699</b>	-		
	<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>				
22	Rivalutazioni	6.231.119	-	D18	D18
23	Svalutazioni	9.906	-	D19	D19
	<b>totale (D)</b>	<b>6.221.213</b>	-		
	<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>				
24	<u>Proventi straordinari</u>			E20	E20
a	Proventi da permessi di costruire	-	-		
b	<i>Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>	6.664.499	-		
c	<i>Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>	132.388.147	-		E20b
d	<i>Plusvalenze patrimoniali</i>	-	-		E20c
e	<i>Altri proventi straordinari</i>	96.697	-		
	<b>totale proventi</b>	<b>139.149.343</b>	-		
25	<u>Oneri straordinari</u>			E21	E21
a	<i>Trasferimenti in conto capitale</i>	-	-		
b	<i>Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>	171.032.285	-		E21b
c	<i>Minusvalenze patrimoniali</i>	103.574	-		E21a
d	<i>Altri oneri straordinari</i>	134.016	-		E21d
	<b>totale oneri</b>	<b>171.269.875</b>	-		
	<b>Totale (E)</b>	<b>-32.120.532</b>	-		
	<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+-C+-D+-E)</b>	<b>548.558.272</b>	-		
26	<b>Imposte (*)</b>	<b>16.388.818</b>	-	22	22
27	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)</b>	<b>532.169.454</b>	-	23	23
28	Risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi	60.793			

(\*) Per gli enti in contabilità finanziaria la voce si riferisce all'IRAP.

Fonte: Regione del Veneto

Per quanto riguarda il Conto Economico Consolidato es. 2016, dalla Tabella 2 si rileva che la differenza fra componenti positive (+11.759.936.506,00 euro) e negative (- 11.112.236.216,00 euro) della "gestione operativa" risulta essere positiva per +647.700.290,00 euro; altresì positive risultano essere le "rettifiche di valore attività finanziarie" (+6.221.213,00 euro), mentre risultano negativi sia i "Proventi ed oneri finanziari" (-73.242.699,00 euro) che i "Proventi e oneri straordinari" (-32.120.532,00 euro). Pertanto, tenuto conto della gestione economica, si è riscontrato che il bilancio consolidato es. 2016 della Regione del Veneto si

chiude con un risultato economico positivo<sup>318</sup> (al netto delle imposte) di 532.169.454,00 euro (vedi Tabella 2).

La relazione sulla gestione illustra la situazione complessiva delle aziende incluse nell'area di consolidamento, così da evidenziare l'andamento della gestione unitariamente intesa e dà evidenza dei fatti gestionali, di mercato, di settore, interni ed esterni che hanno caratterizzato l'esercizio. Viene data, inoltre, come previsto, informativa degli accadimenti futuri che possono impattare sui risultati economici del gruppo, anche alla luce di atti amministrativi/delibere/scelte societarie già adottati:

*"- CAV (Concessioni Autostradali Venete Spa). L'esercizio 2016 è stato caratterizzato da due fatti estremamente significativi: il conseguimento di un utile di 14,1 milioni di Euro derivante in gran parte dal buon andamento del traffico, ed il rimborso ad ANAS del finanziamento ottenuto per la copertura dei costi sostenuti per il Passante di Mestre, mediante il perfezionamento dell'operazione di finanziamento tramite emissione obbligazionaria nella forma tecnica del Project Bond utilizzando le opportunità concesse dall'art. 157 del D.Lgs. 163/2006.*

*- Immobiliare Marco Polo Srl. Nel corso dell'esercizio 2016 la società ha gestito l'immobile di proprietà Palazzo Torres Rossini a Venezia, nonché i servizi afferenti il complesso monumentale di "Villa Contarini" di Piazzola sul Brenta (PD), come da convenzione in essere. Il "Valore della Produzione" legato alla gestione "Villa Contarini" ha registrato una modesta contrazione. In attuazione della L.R. n. 7 del 23/02/2016 è stato avviato il percorso relativo alla fusione per incorporazione con Rocca di Monselice s.r.l.*

*- Sistemi Territoriali Spa. Nell'anno 2016 è continuata la crescita del traffico passeggeri sulla linea ferroviaria Adria-Mestre, con un incremento del 4,12% dei passeggeri trasportati. Per quanto concerne le altre attività svolte dalla società, la stessa ha continuato la gestione della banca dati e il servizio di rilascio dei contrassegni di identificazione (targhe e badge) ai natanti circolanti nella Laguna Veneta, nonché la gestione della banca dati degli Ispettorati di Porto di Venezia, Rovigo e Verona. Nel corso dell'esercizio 2016 sono iniziati i lavori di "Attrezzaggio con sistema di sicurezza e controllo della circolazione SCMT EDS (sistema di controllo marcia treno con encoder da segnale) della linea ferroviaria Adria-Mestre" a seguito della convenzione sottoscritta con la Regione Veneto*

---

<sup>318</sup> Tale utile consolidato scaturisce pertanto dall'insieme della gestione caratteristica, finanziaria e straordinaria:

- la gestione caratteristica consiste nell'insieme di "attività tipiche" svolte dalla Regione e dalle società e dalle quali conseguono proventi e sostengono costi di produzione;
- la gestione finanziaria consiste nell'insieme di operazioni legate al reperimento delle risorse finanziarie e ad investimenti finanziari;
- la gestione straordinaria consiste nell'insieme di operazioni che non sono strettamente correlate alle "attività tipiche" della Regione e delle società incluse nel perimetro di consolidamento.

che ha assegnato un contributo di € 9.120.000,00 a valere sui fondi PAR FSC Veneto 2007-2013. La società aggiudicataria dei lavori ha prodotto il I° SAL al 20/12/2016 dopo una prima fase progettuale terminata con la validazione della progettazione esecutiva in data 22/11/2016. In data 26 maggio 2016 la Regione del Veneto ha sottoscritto con Sistemi Territoriali S.p.A. il contratto, il cui schema è stato approvato con D.G.R. n. 2135 del 30/12/2015, per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale sulle linee Adria-Mestre, Rovigo Chioggia e Rovigo-Verona e la gestione della rete e dei beni della linea Adria-Mestre per il periodo 2016-2019 eventualmente prorogabile fino al 31/12/2024.

- **Veneto Acque Spa.** La Società ha chiuso il bilancio di esercizio al 31/12/2016 con un utile di Euro 3.129.392 a fronte di un utile del precedente esercizio di Euro 792.248.

- **Veneto Innovazione Spa.** La Società ha conseguito un utile di bilancio, in miglioramento rispetto all'esercizio precedente. Nel corso del 2016 si sono concluse le seguenti attività di Assistenza Tecnica svolte a favore della Direzione ICT e Agenda Digitale:

- del controllo sulle rendicontazioni presentate dai beneficiari dell'azione 4.1.3. "Servizi cloud" bando POR CRO parte FESR 2007 – 2013 azione 4.1.3;
- delle attività di verifica delle rendicontazioni per il bando POR CRO parte FESR 2007-2013 azione 4.1.2 "Veneto free WiFi";
- delle attività di verifica delle rendicontazioni per il bando POR CRO parte FESR 2007 – 2013 azione 4.1.2 P3@2.0;

Inoltre si è svolta l'attività di sviluppo e presentazione di proposte progettuali per l'affidamento di nuovi incarichi di assistenza tecnica in favore della Direzione ICT e Agenda Digitale per la redazione del documento programmatico aggiornato Agenda Digitale del Veneto 2020 e per l'Osservatorio sull'Agenda Digitale. Nel corso del 2016 si sono altresì avviati i tavoli di lavoro specifici per l'implementazione, il riconoscimento ed il coordinamento delle Reti Innovative Regionali.

**Di seguito si evidenziano i fatti di rilievo avvenuti dopo la data di riferimento del bilancio consolidato es. 2016:**

- **CAV (Concessioni Autostradali Venete Spa).** In data 30 dicembre 2016 il Ministro delle Infrastrutture di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha emanato un Decreto Interministeriale riconoscendo alla Società un aumento tariffario pari allo 0,45% con decorrenza 01/01/2017.

- **Immobiliare Marco Polo Srl.** Si segnala che con Delibera n. 848 del 13/06/2017 la Giunta Regionale ha approvato il progetto di fusione per incorporazione nella società Immobiliare Marco Polo s.r.l. della società a partecipazione regionale Rocca di Monselice s.r.l. che si concluderà entro la fine del 2017.

- **Veneto Innovazione Spa.** In data 1° marzo 2017 si è tenuta l'Assemblea Straordinaria della società che ha provveduto a modificare lo Statuto Sociale conseguentemente all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 175/2016 nonché alla novellata Legge Regionale n. 45/1988. In particolare le modifiche introdotte alla legge istitutiva di Veneto Innovazione ne hanno ampliato l'oggetto sociale prevedendo la possibilità di svolgere anche iniziative per la promozione e internazionalizzazione del sistema produttivo veneto in tutti i suoi aspetti economici e produttivi, dal primario al secondario, commercio, infrastrutture e servizi.

- **Sistemi Territoriali Spa.** In data 6 luglio 2017 è intervenuto il passaggio alla gestione diretta in favore della Regione del Veneto essendo stata apposta, presso lo Studio del Notaio Ernesto Marciano in Mestre (VE), la girata sui titoli azionari della Società, prima gestita su mandato da Veneto Sviluppo S.p.A. in attuazione della DGR n. 685 del 17/05/2016.

- **Veneto Acque Spa.** non si evidenziano fatti di rilievo avvenuti dopo la chiusura dell'esercizio 2016. La situazione precedentemente descritta ha comportato, per la predisposizione del Bilancio consolidato es. 2016 della Regione Veneto, un'attenta analisi dei rapporti infragruppo (in particolare quelli concernenti l'ente e le singole partecipate) al fine di ricostruire gli eventuali disallineamenti nella rilevazione delle relative operazioni; una volta quantificati, sono state analizzate le cause all'origine di tali disallineamenti, al fine di impostare le più corrette scritture di rettifica; queste ultime sono state sviluppate in modo da recepire nel bilancio consolidato es. 2016 i riflessi economici dovuti ai suddetti disallineamenti e consentire di limitare l'impatto degli stessi. Sulla base dell'esperienza condotta, potranno infatti essere programmati incontri con i referenti amministrativi degli organismi partecipati, al fine di coordinare ed allineare le metodologie ed i criteri di rilevazione delle operazioni infragruppo".

Di seguito, si evidenzia il valore delle partecipazioni dopo il consolidamento es. 2016 (in euro).

<b><u>Controllate</u></b>	217.818.293,00	Bilancio Regione
	€	
Immobiliare Marco polo s.r.l.	8.967.053,00 €	
Sistemi Territoriali S.p.A.	12.303.484,46 €	
Società Veneziana Edilizia Canalgrande S.p.A. (in liquidazione)	27.505.627,00 €	non consolidata
Veneto Acque S.p.A.	98.716.092,00 €	
Veneto Innovazione S.p.A.	3.070.015,00 €	
Veneto Sviluppo S.p.A.	67.256.022,03 €	non consolidata
Totale controllate	<b>217.818.293,49</b>	
	€	
Immobiliare Marco polo s.r.l.	8.967.053,00 €	elisione per consolidamento
Sistemi Territoriali S.p.A.	12.303.484,46 €	elisione per consolidamento
Veneto Acque S.p.A.	98.716.092,00 €	elisione per consolidamento
Veneto Innovazione S.p.A.	3.070.015,00 €	elisione per consolidamento
Totale elisioni	123.056.644,46	
	€	
Differenza	<b>94.761.649,00 €</b>	
VI Holding	1.100.000,00 €	partecipazione di controllo di Veneto Innovazione
	-1.100.000,00 €	elisione per consolidamento
	<b>94.761.648,54 €</b>	<b>Bilancio consolidato</b>
<b><u>Partecipate</u></b>	43.317.139,00 €	Bilancio Regione
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	43.037.710,50 €	
Rocca di Monselice s.r.l. (4)	29.428,50 €	non consolidata
Veneto Promozione S.c.p.A. (7)	250.000,00 €	non consolidata
Totale	43.317.139,00 €	
Concessioni Autostradali Venete S.p.A.	4.037.710,50 €	
Somma partecipate non consolidate	279.428,50 €	
	137.444,00 €	50% della partecip. di CAV in Servizi Utenza Stradale spa in liquid.
	51.817,00 €	partecipazione di Veneto Acque in Marghera Eco Industrie spa
	400.000,00 €	partecipazione di VI Holding in Certottica scril del 22,20%
		e in Politecnico Calzaturiero Veneto del 22,57%
	<b>868.690 €</b>	<b>Bilancio consolidato</b>
<b><u>Altre imprese</u></b>	50.746.708,19 €	
	529,00 €	50% della partecip. di CAV in Servizi Utenza Stradale spa in liquid.
	150.001,00 €	partecipazione di VI Holding in Thetis spa del 1,83%, in Parco scientifico Galileo del 11,75% in Veneto Nanotech in liquidazione del 0,802%.
	<b>50.897.238 €</b>	<b>Bilancio consolidato</b>

Fonte: Regione del Veneto

Inoltre, si precisa che nelle differenze di consolidamento viene anche ricompreso il saldo delle scritture di elisione e rettifica. A tal riguardo si evidenzia che **la differenza di consolidamento**, dovuta allo storno del valore di carico delle partecipazioni oltre al saldo delle scritture di rettifica e di elisione, **risulta pari a 16.249.205,00 euro** e viene rilevata nelle

Riserve di Capitale (223.564.925,00 euro). Il saldo delle scritture di rettifica è dimostrato dalla successiva Tabella.

**Tabella 3**  
**Saldo rettifiche da consolidamento bilancio consolidato esercizio 2016 (in euro)**

Dare	Avere	Note di commento	Società
2.815.351	0	Elisione Credito Regione VS - CAV spa	
0	1.733	Elisione Debito Regione vs Immobiliare Marco Polo	
851.451	0	Elisione Ricavi - Costi Veneto Innovazione	
0	250.470	Elisione Ricavi - Costi Regione - immobiliare Marco Polo	
1.608	0	Elisione Ricavi - Costi Regione - CAV	
26.732	0	Elisione Ricavi - Costi Regione - Veneto Acque	
0	38.914	Elisione Ricavi - Costi Regione - Veneto Acque	
8.036	0	Saldo Elisione intercompany tra società	
0	18.801.498	Elisione Ricavi - Costi Sistemi Territoriali	
0	6.152.325	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Sistemi Territoriali Spa
0	402.018	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Sistemi Territoriali Spa
0	5.570.094	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Sistemi Territoriali Spa
0	584.557	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Sistemi Territoriali Spa
0	60.793	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Sistemi Territoriali Spa
0	368.692	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Sistemi Territoriali Spa
43.037.710	0	Annullamento partecipazione	Regione Veneto
8.967.053	0	Annullamento partecipazione	Regione Veneto
12.303.484	0	Annullamento partecipazione	Regione Veneto
98.716.092	0	Annullamento partecipazione	Regione Veneto
3.070.015	0	Annullamento partecipazione	Regione Veneto
0	25.500	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Immobiliare Marco Polo S.R.L.
0	5.100	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Immobiliare Marco Polo S.R.L.
0	8.817.888	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Immobiliare Marco Polo S.R.L.
0	40.000.000	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Veneto Acque S.P.A.
0	39.712	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Veneto Acque S.P.A.
0	58.676.376	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Veneto Acque S.P.A.
0	2.500.000	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Vi Holding S.r.l. In Liquidazione
0	668.852	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Vi Holding S.r.l. In Liquidazione
1.872.537	0	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Vi Holding S.r.l. In Liquidazione
0	1.000.000	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Concessioni Autostradali Venete - Cav

Dare	Avere	Note di commento	Società
0	200.000	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Concessioni Autostradali Venete - Cav
0	35.003.263	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Concessioni Autostradali Venete - Cav
0	10.379	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Concessioni Autostradali Venete - Cav
0	6.824.067	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Concessioni Autostradali Venete - Cav
0	520.000	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Veneto Innovazione S.P.A.
0	317	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Veneto Innovazione S.P.A.
0	2.496.726	Aggregazione voci del patrimonio netto per annullamento	Veneto Innovazione S.P.A.
1.100.000	0	Annullamento partecipazione	Veneto Innovazione S.P.A.
<b>172.770.069,00</b>	<b>189.019.274,00</b>	<b>TOTALI</b>	
	<b>16.249.205,00</b>	<b>Saldo rettifiche da consolidamento</b>	

Fonte: Regione del Veneto

Infine, si evidenzia che nell'ambito del Bilancio consolidato esercizio 2016 la Regione del Veneto ha dichiarato che *"Negli ultimi tre esercizi non sono state ripianate perdite da parte della Regione attraverso conferimenti o altre operazioni finanziarie"*.

## 9.8.2 Bilancio consolidato esercizio 2017 - attività preliminari al consolidamento

Ai fini della valutazione, nell'ambito dell'attività di parifica dell'esercizio 2017, delle risultanze del Bilancio consolidato dell'esercizio 2017, questa Sezione con nota istruttoria prot. n. 4523 del 20 aprile 2018, ha richiesto la trasmissione della documentazione prevista dal D.Lgs. n. 118/2011. Con nota di riscontro prot. n. 166716 del 7 maggio 2018 (acquisita al prot. CdC n. 4925 del 7 maggio 2018) la Regione del Veneto ha trasmesso la DGR 406 del 10 aprile 2018 avente ad oggetto l'individuazione dei componenti del *"Gruppo Regionale del Veneto"* e del *"perimetro di consolidamento"* ai sensi del D.Lgs. 118/2011, dichiarando la messa a disposizione della relativa documentazione appena approvata (ai sensi dell'art. 68, D.Lgs. 118/2011, come introdotto dall'art. 1, D.Lgs. 126/2014) entro il 30 settembre 2018.

In riferimento alle attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo, si specifica che il principio contabile 4/4 stabilisce che *"Al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, gli enti capogruppo, predispongono due distinti elenchi concernenti: gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei principi indicati nel paragrafo 2, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo"*

di amministrazioni pubbliche o di imprese; gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato”.

Si evidenzia che i due elenchi previsti dalla richiamata norma, e i relativi aggiornamenti, sono oggetto di approvazione da parte della Giunta regionale e che i componenti del "Gruppo Amministrazione Pubblica" (GAP) sono previsti dagli artt. 11 ter, quater e quinquies del D.Lgs. 118/2011, nonché dal citato Principio contabile applicato 4/4. A tal proposito, si ribadisce che lo stesso Principio contabile, al fine di stabilire il perimetro di consolidamento, individua una soglia di irrilevanza prevedendo che gli enti e le società del gruppo compresi nell'elenco Gruppo Amministrazione Pubblica possono non essere inseriti nel perimetro di consolidamento nei casi di: a) irrilevanza<sup>319</sup>; b) impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate<sup>320</sup>.

La soglia di irrilevanza relativa all'esercizio 2017 inerente la Regione del Veneto è di seguito evidenziata:

PARAMETRI REGIONE DEL VENETO PER IRRILEVANZA (DGR n. 406/2018)		NOTE	VALORE DEL 5% DEI PARAMETRI REGIONE ESERCIZIO 2017 (in euro) (perimetro di consolidamento)
TOTALE RICAVI CARATTERISTICI	2.508.878.296,15	componenti positivi A) al netto del perimetro sanità	125.443.914,81
TOTALE ATTIVO	8.944.489.594,72	al netto del fondo cassa sanità	447.224.479,74
PATRIMONIO NETTO	-722.089.744,60	PN negativo	---

Fonte: Regione del Veneto

<sup>319</sup> Quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo.

A decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione. Per le Regioni, la verifica di irrilevanza dei bilanci degli enti o società non sanitari controllati o partecipati è effettuata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o della società al totale dei "A) Componenti positivi della gestione" della Regione al netto dei componenti positivi della gestione riguardanti il perimetro sanitario. In ogni caso, salvo il caso dell'affidamento diretto, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata.

<sup>320</sup> I casi di esclusione del consolidamento per detto motivo sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali). Se alle scadenze previste i bilanci dei componenti del gruppo non sono ancora stati approvati, è trasmesso il pre-consuntivo o il bilancio predisposto ai fini dell'approvazione.

A tal proposito, si riporta quanto stabilito dalla Regione del Veneto nella DGR n. 406/2018 relativa all'individuazione del perimetro del consolidamento es. 2017: *“sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo: totale dell'attivo; patrimonio netto; totale dei ricavi caratteristici. In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza viene determinata con riferimento ai soli due parametri restanti. Al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle sopra richiamate”*.

Si specifica che al fine di individuare i soggetti costituenti il *“Gruppo Regione Veneto”* ed il *“perimetro di consolidamento”*, in applicazione dei criteri stabiliti dalla normativa contabile e dal Principio 4/4 sopra indicati, il Tavolo tecnico operativo, costituito con DGR 1639/2017, ha proceduto all'analisi delle società, enti e altri soggetti della Regione.

A seguito dell'istruttoria svolta dal Tavolo tecnico operativo, la Regione del Veneto dichiara che gli elenchi risultano essere così composti:

**Tabella 4 - ELENCO 1 “GRUPPO AMMINISTRAZIONE PUBBLICA”**

Enti strumentali controllati e partecipati
A.T.E.R. BL
A.T.E.R. PD
A.T.E.R. RO
A.T.E.R. TV
A.T.E.R. VE
A.T.E.R. VI
A.T.E.R. VR
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE DEL SETTORE PRIMARIO “VENETO AGRICOLTURA”
AIPO - Agenzia Interregionale per il Fiume Po' - (partecipato - ente a totale partecipazione pubblica)
ARPAV
AVEPA
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE
ENTE PARCO REGIONALE DEI COLLI EUGANEI
ENTE PARCO REGIONALE DEL DELTA DEL PO
ENTE REGIONALE VENETO LAVORO

Enti strumentali controllati e partecipati
ESU PD
ESU VE
ESU VR
FONDAZIONE CA VENDRAMIN - (partecipato - ente a totale partecipazione pubblica – irrilevante)
FONDAZIONE DOLOMITI - DOLOMITEN - DOLOMITES - DOLOMITIS UNESCO - (partecipato - ente a totale partecipazione pubblica – irrilevante)
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE

Società	Quote possedute direttamente e indirettamente da capogruppo Regione del Veneto	Note
IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L.	100%	Controllata
SOCIETÀ VENEZIANA EDILIZIA CANALGRANDE S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	100%	Controllata
VENETO ACQUE SPA	100%	Controllata
VENETO INNOVAZIONE SPA	100%	Controllata
SISTEMI TERRITORIALI SPA	99,8321% (0,1679% azioni proprie)	Controllata - società consolidante Gruppo Intermedio
VENETO SVILUPPO SPA	51%	Controllata - irrilevante
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE SPA - CAV	50%	Partecipata - società a totale partecipazione pubblica (50% Anas) -rilevante
VENETO PROMOZIONE SCPA IN 50% LIQUIDAZIONE		Partecipata - società a totale partecipazione pubblica (50% Unione delle Camere di Commercio del Veneto) - irrilevante
VI HOLDING S.R.L. IN LIQUIDAZIONE (PARTECIPATA DI VENETO INNOVAZIONE SPA)	100%	Società a partecipazione indiretta
FVS SGR SPA (PARTECIPATA DI 51% VENETO SVILUPPO)		Società a partecipazione indiretta - irrilevante

Gruppi intermedi	Quote possedute da Regione del Veneto	Quote possedute dalla Società/Ente capogruppo intermedio
SISTEMI TERRITORIALI SPA (società consolidante gruppo intermedio)	100%	
FERROVIARIA SERVIZI S.R.L. (partecipata di sistemi territoriali spa)		99,83%
VENETO LOGISTICA S.R.L. (partecipata di sistemi territoriali spa)		56,54%
NORD EST LOGISTICA S.R.L. (partecipata di sistemi territoriali spa)		59,90%
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE DEL SETTORE PRIMARIO "VENETO AGRICOLTURA" (ente consolidante gruppo intermedio)	Ente strumentale	
ISTITUTO INTERREGIONALE PER IL MIGLIORAMENTO DEL PATRIMONIO ZOOTECNICO - INTERMIZOO SPA		95%
CSQA CERTIFICAZIONI S.R.L.		90,33%
BIOAGRO S.R.L. - INNOVAZIONE E BIOTECNOLOGIE ALIMENTARI		98,66%
VALORITALIA S.R.L.		Partecipata di CSQA - 42%
ESU DI PADOVA (ente consolidante gruppo intermedio)		
ESU GESTIONI E SERVIZI S.R.L.		100%

Fonte: Regione del Veneto

Si evidenzia che la società Rocca di Monselice S.r.l. partecipata al 100%, è stata fusa nel corso del 2017 nella Immobiliare Marco Polo S.r.l. con applicazione della retrodatazione contabile al 01/01/2017.

Le partecipazioni societarie detenute dalla Regione al 31 dicembre 2017 non classificabili come società controllate (ex art 11-quater, D.Lgs. 118/2011) o società partecipate (ex art 11-quinquies, D.Lgs. 118/2011) sono le seguenti:

Denominazione	Quote possedute direttamente dalla regione	Note
VENETO NANOTECH SCPA (in liquidazione)	76,67%	in concordato preventivo
VENETO STRADE SPA	30,00%	partec. minoritaria - altri soci privati
AUTOVIE VENETE SPA	4,83%	partec. minoritaria - altri soci privati
VERONAFIERE SPA (dal 01/02/2017)	0,16%	partec. inferiore all'1% - altri soci privati
FINEST SPA	14,87%	partec. minoritaria - altri soci privati

Riguardo al “perimetro di consolidamento”, applicando il parametro dell'irrilevanza economica e tenuto conto delle modifiche apportate con il D.M. 11/08/2017, vi rientrano i seguenti enti e società:

**Tabella 5 - ELENCO 2 “PERIMETRO DI CONSOLIDAMENTO”**

Enti strumentali
A.T.E.R. BL
A.T.E.R. PD
A.T.E.R. RO
A.T.E.R. TV
A.T.E.R. VE
A.T.E.R. VI
A.T.E.R. VR
AGENZIA VENETA PER L'INNOVAZIONE DEL SETTORE PRIMARIO "VENETO AGRICOLTURA" - ente consolidante gruppo intermedio
AIPO - Agenzia Interregionale per il Fiume Po'
ARPAV
AVEPA
ENTE PARCO NATURALE REGIONALE DEL FIUME SILE
ENTE PARCO REGIONALE DEI COLLI EUGANEI
ENTE PARCO REGIONALE DEL DELTA DEL PO
ENTE REGIONALE VENETO LAVORO
ESU PD - ente consolidante gruppo intermedio
ESU VE
ESU VR
ISTITUTO REGIONALE PER LE VILLE VENETE

Società
IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L.
SOCIETÀ VENEZIANA EDILIZIA CANALGRANDE S.P.A. IN LIQUIDAZIONE
VENETO ACQUE SPA
VENETO INNOVAZIONE SPA
SISTEMI TERRITORIALI SPA - società consolidante gruppo intermedio
CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE SPA - CAV
VI HOLDING S.R.L. in liquidazione (partecipata di Veneto Innovazione Spa)

Fonte: Regione del Veneto

Inoltre, si è riscontrato che la Regione del Veneto con la DGR n. 406 del 10 aprile 2018 contestualmente alla definizione del GAP e del c.d. *“perimetro di consolidamento”*, ha stabilito altresì, al fine di rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato per l'esercizio 2017, che *“i soggetti facenti parte del perimetro di consolidamento (elenco 2), compreso le sub-holding, dovranno trasmettere alla capogruppo Regione del Veneto i bilanci e la documentazione integrativa entro 10 giorni dalla approvazione del bilancio ed in ogni caso tassativamente entro il 20 luglio, così come previsto dal principio contabile applicato per il consolidato. Sarà cura del Direttore dell'Area Risorse Strumentali, in qualità di coordinatore del tavolo tecnico operativo di cui alla DGR 1639/2017, la definizione delle direttive di dettaglio riguardanti la modalità di trasmissione dei bilanci. la documentazione ed ogni altra informazione utile al consolidamento”*.

A tal riguardo si ribadisce inoltre che la Regione con nota prot. n. 166716 del 7 maggio 2018 ha dichiarato che *“...tutta la relativa documentazione verrà immediatamente resa disponibile appena approvata, visto che ai sensi dell'art. 68, D.Lgs. 118/2011, come introdotto dall'art. 1, D.Lgs. 126/2014, il bilancio consolidato delle Regioni deve essere approvato entro il 30/09 dell'anno successivo, pertanto entro il 30.09.2018 con riferimento all'esercizio 2017”*.

## 9.9 I crediti e i debiti tra la Regione del Veneto e le partecipate

L'art. 11, comma 6, lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011 prevede l'inserimento nella Relazione sulla gestione da allegare al Rendiconto degli Enti territoriali anche degli esiti della verifica dei crediti/debiti reciproci con i propri Enti strumentali e Società controllate/partecipate.

In applicazione della disposizione normativa sopra richiamata, a seguito delle indicazioni contenute nella D.G.R. n. 406 del 10 aprile 2018 avente ad oggetto *“Bilancio consolidato 2017. Individuazione dei componenti del Gruppo Regione del Veneto e del perimetro di consolidamento ai sensi del D.Lgs. 118/2011”* e della D.G.R. n. 483 del 17 aprile 2018 di riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, sono stati predisposti i quadri riepilogativi dei debiti e crediti

risultanti dalla contabilità finanziaria regionale, per il confronto con i dati di bilancio delle Società ed Enti partecipati, dando priorità agli organismi inseriti nell'Elenco 2) della D.G.R. n. 406/2018 contenente i soggetti compresi nel perimetro di consolidamento (vedi Tabella 5 del paragrafo 8.2).

La corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone, infatti, la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie: in tal senso dispone il principio contabile applicato in ragione del quale, dal 1° gennaio 2015, anche le Regioni soggiacciono all'obbligo di dare dimostrazione della conciliazione di tali rapporti, per effetto di quanto disposto dall'art. 11, comma 6, lett. j), del D. Lgs. n. 118/2011.

Dette risultanze costituiscono, peraltro, oggetto di un preciso obbligo informativo e confluiscono nella relazione sulla gestione allegata al rendiconto dal momento che è nella responsabilità dell'organo esecutivo illustrare la gestione dell'Ente ed i fatti di rilievo riscontrati dopo la chiusura dell'esercizio e gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate.

La norma prevede, inoltre, che tale nota informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzi eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione, cosicché possano essere assunti i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, al massimo entro il termine dell'esercizio finanziario in corso.

Si segnala, peraltro, che sulla corretta applicazione della cennata disciplina è intervenuta la Sezione delle Autonomie che, con pronuncia di orientamento resa con obbligo conformativo ai sensi dell'art. 6, comma 4, D.L. n. 174/2012 (cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG), ha precisato che: *“La previsione di una nota informativa che evidenzi per gli enti territoriali le risultanze della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate si innesta nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal D.L. n. 174/2012 e dal D.Lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali”*.

La Regione del Veneto con nota in data 11 giugno 2018 (acquisita al prot. CdC n. 5788 del 12 giugno 2018) ha confermato che la procedura di asseverazione da parte del Collegio dei

Revisori della Regione si è conclusa. Nel dettaglio il citato Collegio ha asseverato i saldi crediti/debiti risultanti al 31 dicembre 2017 nel rendiconto della gestione della Regione delle sotto elencate società:

- CONCESSIONI AUTOSTRADALI VENETE (CAV) SPA
- IMMOBILIARE MARCO POLO S.R.L.
- SVEC SPA IN LIQUIDAZIONE
- SISTEMI TERRITORIALI SPA
- VENETO ACQUE SPA
- VENETO INNOVAZIONE SPA
- VENETO PROMOZIONE SCPA
- VENETO SVILUPPO SPA

Di seguito, nelle successive tabelle, sono indicate le verifiche dei rapporti patrimoniali (creditori/debitori) al 31 dicembre 2017, da parte del Collegio dei Revisori della Regione del Veneto.

**Tabella 1 - Verifica rapporti patrimoniali (creditori) al 31 dicembre 2017 (\*) (in euro)**

Società	Totale residui passivi post riaccertamento ordinario	Totale crediti asseverati da società	Differenze
CAV S.p.A.	1.146,51	1.146,51	0
IMMOBILIARE MARCO POLO S.r.l.	100.816,16	0	-100.816,16
SVEC S.p.A. in liquidazione	0	0	0
SISTEMI TERRITORIALI S.p.A.	6.630.018,40	5.623.476,95	-1.006.541,45
VENETO ACQUE S.p.A.	1.316.619,83	92.064,71	-1.224.555,12
VENETO INNOVAZIONE S.p.A.	1.605.361,80	606.646,00	-998.715,80
VENETO PROMOZIONE S.c.p.a. in liquidazione	180.000,00	222.035,26	42.035,26
VENETO SVILUPPO S.p.A.	6.774.060,17	4.255.021,08	-2.519.039,09
<b>TOTALE</b>	<b>16.608.022,87</b>	<b>10.800.390,51</b>	<b>-5.807.632,36</b>

(\*) Ex art. 11, c. 6, lett. j D.Lgs. n. 118/2011

Fonte: Regione del Veneto

**Tabella 2 – Verifica rapporti patrimoniali (debitori) al 31 dicembre 2017 (\*) (in euro)**

Società	Totale residui attivi post riaccertamento ordinario	Totale debiti asseverati da società	Differenze
CAV S.p.A.	5.630.703,40	0	-5.630.703,40
IMMOBILIARE MARCO POLO S.r.l.	0	0	0
SVEC S.p.A. in liquidazione	0	0	0
SISTEMI TERRITORIALI S.p.A.	80,00	40,00	-40,00
VENETO ACQUE S.p.A.	0	0	0
VENETO INNOVAZIONE S.p.A.	0	0	0
VENETO PROMOZIONE S.c.p.a. in liquidazione	75.587,85	229.849,82	154.261,97
VENETO SVILUPPO S.p.A.	21.186.927,32	12.359.127,48	-8.827.799,84
<b>TOTALE</b>	<b>26.893.298,57</b>	<b>12.589.017,30</b>	<b>-14.304.281,27</b>

(\*) Ex art. 11, c. 6, lett. j D.Lgs. n. 118/2011

Fonte: Regione del Veneto

Da tali tabelle emerge che per la maggior parte dei rapporti patrimoniali (crediti/ debiti) non si è registrata una riconciliazione. Infatti, si sono riscontrate rilevanti differenze sia nella verifica dei rapporti creditori (-5.807.632,36 euro) che di quelli debitori (-14.304.281,27 euro).

## **9.10 Governance e modello organizzativo delle società partecipate regionali: atti di indirizzo, vigilanza e controllo da parte della Regione**

Con il D.Lgs. 175/2016 (Testo Unico sulle società partecipate pubbliche) sono stati individuati criteri qualitativi e quantitativi volti a razionalizzare a regime la platea delle partecipate.

A tal riguardo, appare utile evidenziare l'analisi effettuata da parte della Sezione in merito ai processi di razionalizzazione sulle proprie partecipate (di cui al paragrafo 3), alla "governance" ed ai sistemi di controllo adottati dalla Regione del Veneto.

Quanto agli enti strumentali, si precisa che sono le singole leggi istitutive della Regione che definiscono gli ambiti del controllo a cui gli stessi sono sottoposti.

Al Consiglio Regionale competono le funzioni di costituzione, acquisto e dismissione di partecipazioni societarie, nonché la verifica di coerenza degli obiettivi societari con la programmazione regionale e, per talune società considerate strategiche, l'approvazione degli statuti e la nomina dei rappresentanti negli organi societari, mentre per quanto

concerne l'attività di gestione delle partecipazioni societarie è di competenza della Giunta Regionale la definizione delle regole di *governance*, mediante l'approvazione degli statuti societari e la nomina/designazione dei componenti negli organi societari.

Inoltre, la Giunta Regionale, sempre con riferimento alle proprie controllate, svolge anche un'attività di verifica a preventivo, infrannuale e a consuntivo degli equilibri economico-finanziari, affinché gli stessi non pregiudichino il valore della quota posseduta, utilizzando un sistema di *reporting* periodico.

Le informazioni acquisite dalle società con riferimento ad obiettivi e risultati ed alle altre valutazioni di efficacia, efficienza, economicità e qualità sono compendiate in un atto adottato dalla Giunta e inviato al Consiglio Regionale quale strumento di rendicontazione sul sistema delle partecipate regionali anche al fine di ricevere eventuali indirizzi dal suddetto organo da fornire alle società medesime. Questo procedimento rappresenta, quindi, anche uno strumento di revisione ciclico degli indirizzi forniti alle partecipate<sup>321</sup>.

Il punto di raccordo tra la programmazione regionale e gli obiettivi societari è rappresentato dal DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale). Per il 2017 si richiama il DEFR 2017-2019 (DGR n. 58/CR del 29 giugno 2016) che ha assegnato, alla Struttura Regionale competente in materia di gestione delle partecipazioni regionali, il compito di attuare un piano di valorizzazione delle società regionali previsto anche al fine di dare attuazione alle deliberazioni della Giunta Regionale n. 447/2015 e n. 324/2017.

Si evidenzia che nell'ambito della "*governance*" svolta nei confronti delle società partecipate "*in house*" dalla Regione del Veneto viene esercitato il c.d. "*controllo analogo*"; in questo caso il socio Regione può disporre di rilevante potere di incidere con efficacia e pregnanza sull'attività societaria.

Detto controllo viene espletato con riferimento al potere di nomina/designazione degli organi, mediante la ricezione e verifica, dalle partecipazioni societarie regionali, delle relazioni semestrali sull'andamento dell'attività aziendale e dei *business plan*, attraverso l'aderenza degli obiettivi qualitativi e quantitativi con quelli della programmazione regionale.

---

<sup>321</sup> DGR n. 89/CR del 01/08/2017.

Si precisa, altresì, che con il D.Lgs. n. 175/2016, all'art. 16, per le società "in house" sono previste modalità per l'esercizio del controllo analogo, mediante apposite clausole statutarie o previste da patti parasociali ed inoltre, oltre l'80 per cento del fatturato deve essere finalizzato a favore dell'ente pubblico o enti pubblici soci e che la produzione consenta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza da parte della società. La Regione ha specificato che *"la Struttura regionale ha svolto l'attività di coordinamento e supporto al R.A.S.A. della Regione Veneto al fine di proporre istanza di iscrizione delle società regionali interessate nell'elenco delle Società in house secondo le linee guida emanate dall'ANAC"*.

Al fine dell'adeguamento della *"governance partecipate regionali"* agli aggiornamenti normativi succitati, si evidenzia che la Regione del Veneto *"... oltre ad invitare le Società al rispetto delle disposizioni ivi previste, ha promosso e attuato le modifiche statutarie previste a seguito delle nuove disposizioni, con particolare riferimento alla previsione e composizione degli organi societari, alla richiesta alle società delle relazioni sul governo societario e dei programmi di valutazione del rischio aziendale, nonché dei piani di risanamento, ed infine alla revisione straordinaria delle partecipazioni possedute, adottata con DGR n. 324 del 22/03/2017, al fine di dare ulteriore impulso ai processi di razionalizzazione già in passato avviati con DGR n. 447/2015"*.

## 9.11 Considerazioni conclusive

Richiamati i passaggi salienti dell'espletata istruttoria inerenti le attività propedeutiche al giudizio di Parifica del Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio 2017, a seguito dell'esame della memoria prodotta dalla Regione del Veneto in data 26 giugno 2018 e degli esiti del contraddittorio finale con l'Amministrazione regionale del 28 giugno 2018, la Sezione conclusivamente osserva:

### ➤ **Processo di Razionalizzazione partecipazioni regionali**

Con riferimento al percorso di razionalizzazione intrapreso dalla Regione del Veneto con il "Piano operativo di razionalizzazione 2015" (DGR n. 447/2015) e successivo aggiornamento di cui alla "Revisione straordinaria" (DGR n. 324/2017), si dà atto che la Regione ha effettivamente intrapreso un percorso di razionalizzazione delle proprie società partecipate attraverso scelte di dismissione, fusione e liquidazione. L'intervenuto D.Lgs. n. 175/2016 *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, seguito dal D.Lgs. n. 100/2017, ha posto in capo alle Pubbliche Amministrazioni l'obbligo di avviare, entro il 30 settembre

2017, una "ricognizione straordinaria" delle partecipazioni in società, adottando provvedimenti di dismissione delle stesse qualora non rispondenti ai requisiti richiesti dalla normativa vigente.

Sebbene sia evidente l'intenzione della Regione di riorganizzare il perimetro degli Enti ed Organismi alla stessa afferenti in coerenza con le indicazioni di razionalizzazione di cui sopra, gli effetti di tale attività di dismissione o liquidazione a distanza di tre anni si sono rivelati modesti.

Infatti, a chiusura del 2017, solo 2 società con partecipazione diretta sono state effettivamente cessate (di cui n. 1 fusione) e 5 sono ancora in fase di liquidazione/dismissione. Per quanto riguarda le società indirette si evidenzia che al 31 dicembre 2017 non vi sono società cessate. Nel dettaglio, si è riscontrato che rispetto all'obiettivo di mantenimento di sole 20 società indirette su 69 indicate nel POR 2015, ne risultano da dismettere ancora 27, mentre 4 sono in liquidazione, 8 tuttora in procedura fallimentare e di concordato e 10 non sono state incluse nella revisione straordinaria (ai sensi dell'art. 2 comma 1 lett. g) del TU).

Di seguito, si riporta il riepilogo dei risultati conseguiti con i processi di razionalizzazione alla data del 31 dicembre 2017:

### RIEPILOGO RISULTATI PROCESSI DI RAZIONALIZZAZIONE PARTECIPATE REGIONE DEL VENETO AL 31/12/2017

SOCIETÀ	CONSISTENZA INIZIALE PARTECIPATE AL 01/01/2015	POR 2015 (partecipate da dismettere /liquidare)	REVISIONE STRAORDINARIA 2017 (partecipate da dismettere/ liquidare) (A)	RISULTATI RAGGIUNTI AL 31/12/2017 (cessate/ fusioni) (B)	IN FASE DI LIQUIDAZIONE/ DISMISSIONE AL 31/12/2017 (C=A-B)	CONSISTENZA FINALE PARTECIPATE AL 31/12/2017
PARTECIPATE DIRETTE	15	5	7	2	5	14 (*)
PARTECIPATE INDIRETTE	69	40	39	0	39	69 (**)

(\*) La consistenza finale al 31/12/2017 comprende n. 8 società dirette da mantenere, n. 1 nuova società diretta (Veronafiore S.p.A., costituita in data 01/02/2017 e pertanto non presente nei citati processi di razionalizzazione) e n. 5 società dirette in corso di liquidazione/dismissione.

(\*\*) La consistenza finale al 31/12/2017 comprende n. 20 società indirette da mantenere, n. 10 società indirette non ricomprese nella revisione straordinaria ai sensi art. 2 comma 1 lett. g) del T.U. e n. 39 società indirette in corso di liquidazione/dismissione.

Per dette società indirette non viene inoltre data evidenza della tempistica entro la quale tali processi dovranno essere completati. Al contrario viene dichiarato, con riferimento alle partecipate indirette, che le iniziative di dismissione non dipendono soltanto dalle attività proprie della Regione ma anche dalle tempistiche e dalle modalità di esecuzione da parte delle Società regionali partecipate. Al momento quindi non è possibile avere un quadro temporale chiaro delle suddette dismissioni, e pertanto, la Sezione raccomanda alla Regione del Veneto, anche in considerazione dei risultati di bilancio delle gestioni e del consolidato come emerso dalla presente relazione, di mantenere un attento e necessario monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria complessiva e di attuare ogni utile iniziativa per completare in tempi brevi le procedure dismissive e liquidatorie programmate.

In ordine alla situazione economico-finanziaria di alcune partecipazioni indirette si rileva come i dati trasmessi risultino parziali e riferiti solo a poche partecipazioni detenute dalla Regione. Conseguentemente non risulta possibile valutare gli impatti di dette partecipazioni sui conti della Regione e ciò rende difficile il controllo dell'effettivo contenimento della spesa pubblica e dell'efficienza dell'azione amministrativa nell'ambito del consolidato regionale.

La Sezione pertanto - non potendo al momento valutare positivamente l'adeguatezza del piano di razionalizzazione - auspica una più incisiva *governance* della Regione nei confronti dei propri organismi partecipati ed un maggiore e più concreto impulso all'attuazione del suddetto "Piano di razionalizzazione".

Con riguardo a quanto previsto dal parametro lett. e) ex art. 24 del D.Lgs. 175/2016 si rileva che alcune società partecipate, menzionate nella presente relazione, presentano risultati di esercizio che non soddisfano il parametro succitato e, pertanto, dovrebbero essere alienate o fatte oggetto delle misure di cui all'art. 20, comma 1 e 2, del T.U. (razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione).

A tal fine, la Sezione invita la Regione a motivare per il futuro l'eventuale volontà di mantenere dette partecipazioni nonostante le disposizioni vigenti ne prevedano la dismissione o cessione.

Infine, per ciò che riguarda la revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs. n. 175/2016 e s.m.i., giusta DGR n. 324/2017, la Sezione sollecita, sul piano fattuale, una pronta definizione delle procedure in essere, nonché l'adozione di opportune misure volte

al superamento delle criticità che, secondo le prospettazioni della stessa Amministrazione regionale, hanno precluso una compiuta attuazione del processo di dismissione, nei termini temporali previsti.

Con specifico riferimento ad alcune Società partecipate, si sottolinea:

**VENETO SVILUPPO S.P.A.** (quota di partecipazione regionale: 51%): la Sezione conferma, anche per l'esercizio 2017, le criticità già espresse in sede di parifica del Rendiconto generale esercizio 2016 della Regione del Veneto, con particolare riferimento alla mancata indicazione dei dati utili alla valutazione economico-finanziaria delle 36 partecipate indirette detenute dalla stessa Veneto Sviluppo SpA.

Trattasi di Società inclusa nell'allegato A al D.Lgs. 175/2016 e, pertanto, non ricompresa nel perimetro del consolidamento sebbene ritenuta dalla Regione strategica per l'assolvimento dei fini istituzionali.

**VENETO INNOVAZIONE S.P.A.** (quota di partecipazione regionale: 100%): la Regione del Veneto ha dichiarato che la Società "in house" non è interessata da possibili misure di razionalizzazione in quanto ritenuta indispensabile per il perseguimento delle finalità della Regione stessa nonostante presenti risultati negativi per quattro dei cinque esercizi parametrati in sede di revisione straordinaria (2011-2014) e quindi da dismettere e/o liquidare. Si raccomanda un attento e scrupoloso monitoraggio dell'andamento gestionale della predetta partecipazione.

**VERONAFIERE S.P.A.** (quota di partecipazione regionale: 0,16%): deriva dalla trasformazione in società per azioni dell'Ente autonomo per le Fiere di Verona, e viene indicata dalla stessa Regione del Veneto quale partecipazione strategica e necessaria nonostante l'esigua quota di partecipazione.

Le controdeduzioni della Regione (prot. n. 242083 del 26 giugno 2018, nota acquisita al prot. CdC n. 6017 del 26 giugno 2018) ribadiscono la volontà di mantenere le partecipazioni che andrebbero dismesse in quanto non soddisfano il parametro ex art. 24 lett. e) del T.U., con particolare riferimento a Veneto Innovazione S.p.A.: *"...anche alla luce dei significativi miglioramenti gestionali della società che hanno consentito un cambio di rotta con recupero della redditività a partire dal 2015 in avanti...Anche per il 2017 i dati di preconsuntivo attualmente disponibili indicano il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario della Società. La Regione al tempo stesso continua ad effettuare un costante monitoraggio della situazione aziendale, anche ai fini del successivo aggiornamento del piano di razionalizzazione per il 2018"*. Quest'ultime

affermazioni sono state confermate dalla Regione anche in sede di audizione del 28 giugno 2018.

Con riferimento, invece al parametro lett. d) del D.Lgs. n. 175/2016 (T.U.) nessuna controdeduzione è stata riportata da parte della Regione in merito alle società partecipate indirette con fatturato medio inferiore a 500.000,00 euro e quindi non soddisfacente il predetto parametro. Si precisa che l'analisi è parziale in quanto i dati inviati alla Sezione riguardano solo 12 società indirette.

➤ **Analisi economico-finanziaria: Rendiconto consolidato, Bilancio consolidato e Partecipate regionali**

Dall'analisi dei risultati d'esercizio per il quinquennio 2013-2017, per ciascuna tipologia di Organismi ed Enti strumentali partecipati dalla Regione del Veneto, è emersa l'incompletezza e la provvisorietà dei dati contabili inviati dalla Regione, in particolare per quanto riguarda gli Enti strumentali. Infatti, per quest'ultimi la rilevante mancanza di dati contabili definitivi al 31 dicembre 2017 non ha permesso alla scrivente Sezione di effettuare la medesima analisi eseguita per gli Organismi partecipati.

A tal riguardo le controdeduzioni trasmesse dalla Regione con nota sopra citata evidenziano, con riferimento alle A.T.E.R. e Consorzi, come i conti consuntivi siano ancora in fase di predisposizione "*...in considerazione del fatto che il termine di legge per la loro approvazione è fissato al 30/06/2018*", ossia in concomitanza con la redazione della presente relazione.

Dall'esame comunque svolto sui dati forniti dalla Regione, sia pur incompleti e non definitivi, la Sezione ha evidenziato un quadro riepilogativo dei risultati di esercizio (2013-2017) degli organismi partecipati dalla Regione del Veneto che evidenzia profili di criticità. Con riferimento in particolare all'esercizio 2017, dai dati in possesso della Sezione, si rilevano considerevoli perdite sia per le partecipate dirette che per quelle indirette.

Si richiama a tale proposito il Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100, che integrando la disciplina per gli interventi straordinari di salvataggio delle società con bilanci negativi, ha definito limiti più stringenti per l'utilizzo delle somme a tal fine vincolate nei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni ed ha previsto la facoltà per gli enti di ripianare le perdite delle partecipate solo con le risorse accantonate nello specifico fondo (previsto dal comma 1,

dell'art. 21 del citato Testo Unico), nei limiti della rispettiva quota di partecipazione alla società e comunque nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato.

Come già segnalato dalla Sezione in sede di parifica dell'es. 2016, si rileva anche per l'esercizio 2017, che il "*fondo perdite società partecipate*" risulta non valorizzato nel prospetto del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017 (vedi allegato al Rendiconto es. 2017 Regione del Veneto).

Viste le perdite comunicate per l'esercizio 2017, si ritiene prudente che la Regione del Veneto effettui per il futuro idonei accantonamenti nel fondo perdite partecipate, il cui importo andrà valutato sulla base del costante monitoraggio della situazione economico-patrimoniale e finanziaria di tutte le partecipazioni.

La Regione nella citata memoria difensiva del 26 giugno 2018 ha precisato che: "*... per quanto riguarda i bilanci delle società partecipate al 31.12.2016, approvati nel corso del 2017, non si sono verificati i presupposti per procedere ad accantonamenti nel rendiconto 2017...relativamente al bilancio regionale di previsione 2018-2020, si è rappresentato che, per quanto concerne il Fondo perdite societarie per l'anno 2018, l'accantonamento prudenziale proposto per l'esercizio finanziario 2018 è stato stimato in € 1.043.003,20 sulla base delle previsioni di budget per il 2017 formulate dalle società a partecipazione regionale, in particolare relative alle perdite stimate da Immobiliare Marco Polo s.r.l. per € - 482.364,00, da Veneto Acque S.p.A. per € - 49.333,00 e da Veneto Strade S.p.A. per € - 1.704.354,00. Quest'ultima, essendo società partecipata al 30,00% dalla Regione del Veneto, l'accantonamento è previsto dalla norma in maniera proporzionale alla quota posseduta e quindi pari a € 511.306,20. Ora, tenuto conto che sono in corso da parte delle Società le procedure di predisposizione dei bilanci al 31.12.2017, non si dispone, ad oggi di dati definitivi a consuntivo in grado di confermare o meno detti accantonamenti...in quanto un riscontro definitivo si potrà avere solo dopo l'approvazione dei bilanci societari 2017*".

Si auspica che per il futuro la Regione possa far pervenire a questa Sezione dati più aggiornati, attesi anche i tempi di approvazione previsti dal codice civile per i bilanci societari che non travalicano mai il 30 giugno.

Si segnala anche l'incompletezza dei dati delle "*partecipate regionali es. 2016*" inseriti dalla Regione del Veneto nella banca dati del "MEF - Dipartimento del Tesoro Partecipazioni Societarie", ai sensi dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 90/2014. Pertanto, la Sezione invita l'Amministrazione regionale a provvedere al più presto alla compilazione ed

aggiornamento della banca dati del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze con riferimento all'esercizio 2016.

A tal proposito la Regione nelle controdeduzioni ha specificato che: "...Al riguardo si precisa come i dati inseriti siano aggiornati alle informazioni in possesso della Direzione Partecipazioni Societarie ed Enti regionali al 31.01.2018, termine fissato dal Dipartimento del Tesoro per l'invio dei dati riferiti all'anno 2016. A far data dal 01.02.2018 la Direzione Partecipazioni Societarie ed Enti regionali, ha accesso al portale suddetto esclusivamente in modalità "visualizzazione" risultando precluso ogni ulteriore aggiornamento dei dati in precedenza inseriti".

Con riferimento ai flussi finanziari in entrata ed in uscita del bilancio regionale, al 31 dicembre 2017, nei confronti dei soggetti partecipati, dall'analisi dei macro-dati emerge che i flussi finanziari in uscita sono notevolmente maggiori rispetto ai flussi finanziari in entrata. Nel dettaglio l'accertato (48.460.862,60 euro) risulta pari al 9,95% rispetto all'impegnato (487.257.557,64 euro), l'importo delle riscossioni (21.258.203,49 euro) risulta pari al 5,45% rispetto a quello dei pagamenti (389.684.652,69 euro). Per quanto riguarda le 3 società partecipate dirette c.d. *in house* della Regione del Veneto si è evidenziato nella relazione che i flussi in uscita<sup>322</sup> (pagamenti) risultano pari a complessivi 11.042.075,40 euro; mentre i flussi in entrata<sup>323</sup> (riscossioni) delle medesime società partecipate risultano pari a soli 18.610,60 euro.

Appare utile sottolineare che nell'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dalla Regione del Veneto a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti (vedi volume 1 del Rendiconto regionale es. 2017) risulta che la Società partecipata diretta "*in house*" Veneto Acque S.p.A. ha ottenuto un prestito dalla Banca Europea per gli Investimenti pari a 88.000.000,00 euro con una garanzia in linea capitale da parte della Regione pari a 101.200.000,00 euro.

La Sezione in mancanza del Rendiconto consolidato es. 2017 approvato, ha svolto i propri controlli non potendo che riferirsi ai dati del Rendiconto consolidato es. 2016, approvato dal Consiglio Regionale del Veneto con L.R. 3 agosto 2017, n. 20. Nel dettaglio, il risultato di amministrazione consolidato al 31 dicembre 2016 risulta negativo ovvero pari a -657.076,46

<sup>322</sup> Dettaglio flussi in uscita: Immobiliare Marco Polo Srl=2.067.031,04 euro; Veneto Acque Spa=7.008.677,93 euro; Veneto Innovazione Spa=1.966.366,43 euro.

<sup>323</sup> Dettaglio flussi in entrata: Immobiliare Marco Polo Srl=0; Veneto Acque Spa=18.546,20 euro; Veneto Innovazione Spa=64,40 euro.

euro. Al netto della parte accantonata (1.970.459.317,40 euro) e della parte vincolata (888.969.289,80 euro) il **disavanzo effettivo** (cd. totale parte disponibile) risulta pari a **-2.860.085.683,66** euro. Vista la preoccupante rilevanza di tale disavanzo regionale da ripianare e tenuto anche conto della mancanza al momento delle risultanze 2017, dalle quali si sarebbe più chiaramente desunto l'andamento nel tempo del consolidato, la Sezione chiede di monitorare attentamente le dinamiche di bilancio di tutti gli organismi ed enti partecipati, anche attraverso opportune strategie di *governance*.

Peraltro, anche gli equilibri di bilancio relativi al Rendiconto consolidato es. 2016 presentano delle criticità, in quanto il saldo relativo all'equilibrio finale risulta negativo per -978.296.706,88 euro. Tale saldo negativo deriva dal saldo di parte corrente pari a 690.971.638,12 euro e dal saldo di parte capitale pari a -1.669.268.345,00 euro; quest'ultimo incide quindi sul risultato negativo inerente l'equilibrio finale.

Per quanto riguarda il Rendiconto consolidato esercizio 2017 (da approvare), ai fini della valutazione, nell'ambito dell'attività di parifica, anche delle risultanze degli Organismi strumentali e del Consiglio Regionale nell'esercizio 2017, questa Sezione, prende atto di quanto dichiarato dalla Regione del Veneto, ossia che "*...il Rendiconto consolidato potrà essere trasmesso solo dopo l'approvazione del Rendiconto del Consiglio regionale del Veneto, in quanto la Regione del Veneto non è dotata di organismi strumentali*" e delle successive informazioni acquisite con nota regionale del 28 giugno 2018 (acquisita al prot. CdC n. 6050 del 28 giugno 2018), a seguito del citato contraddittorio, dove emerge un quadro positivo delle risultanze considerate nella proposta di deliberazione relativa al Rendiconto generale 2017 del Consiglio Regionale<sup>324</sup>.

Si auspica, per il futuro, di poter disporre, in tempo utile, di dati strutturati in considerazione anche del rilevante disavanzo effettivo (-2.860.085.683,66 euro), emerse in sede di Rendiconto consolidato per l'esercizio 2016 della Regione del Veneto.

La Sezione in mancanza del Bilancio consolidato dell'esercizio 2017 (in fase di approvazione), come già fatto per il Rendiconto consolidato, ha ritenuto opportuno

---

<sup>324</sup> "*...Come richiesto nella seduta odierna, si inoltra la proposta di deliberazione relativa al Rendiconto generale 2017 del Consiglio Regionale che come si può esaminare chiude con: Risultato d'amministrazione pari a € 11.321.446,69, di cui quota disponibile pari a € 2.303.871,96; Risultato economico a pareggio; Patrimonio Netto di € 1.115.151,27; Saldo cassa al 31.12.2017 pari a € 31.265.307,20*".

esaminare i dati relativi al Bilancio consolidato dell'esercizio 2016, approvato dal Consiglio regionale del Veneto il 26 settembre 2017. Nel dettaglio, dalla verifica dello Stato Patrimoniale Consolidato es. 2016 si sono riscontrate delle criticità nelle risultanze contabili, in particolare si è rilevato:

- un totale patrimonio netto negativo pari a -701.068.342,00 euro;
- un totale debiti pari a 10.612.088.732,00 euro;
- un fondo dotazione negativo pari a -1.456.594.325,00 euro.

A tal proposito pur tenendo presenti le considerazioni della Commissione Arconet sulla possibilità che durante la prima riclassificazione del patrimonio il fondo di dotazione possa diventare negativo, la Sezione ritiene comunque opportuno che il Consiglio e la Giunta regionale, viste le precedenti risultanze critiche emerse dallo Stato patrimoniale consolidato, valutino le cause di tali criticità e pongano in essere le iniziative più opportune per fronteggiare tempestivamente le passività e ripianare il deficit patrimoniale.

Si rileva, altresì, che pur tenendo conto che la gestione economica del succitato bilancio consolidato es. 2016 si chiude con un risultato economico positivo (utile consolidato) di 532.169.454,00 euro, la Sezione non può non rilevare che tale risultato non comprende le risultanze delle numerose partecipate regionali che non rientrano nel perimetro del consolidamento.

In riferimento al Bilancio consolidato relativo all'esercizio 2017, si specifica che ai fini della valutazione delle attività preliminari al consolidamento questa Sezione con nota istruttoria prot. n. 4523 del 20 aprile 2018, ha richiesto la trasmissione della documentazione prevista dal D.Lgs. n. 118/2011. Con nota di riscontro prot. n. 166716 del 7 maggio 2018 (acquisita al prot. CdC n. 4925 del 7 maggio 2018) la Regione del Veneto ha trasmesso la DGR 406 del 10 aprile 2018 avente ad oggetto l'individuazione dei componenti del "*Gruppo Regionale del Veneto*" e del "*Perimetro di consolidamento*" ai sensi dell'art. 68 del D.Lgs. 118/2011 (come introdotto dall'art. 1, D.Lgs. 126/2014), dichiarando che avrebbe messo a disposizione la relativa documentazione non appena approvata, ovvero, entro il 30 settembre 2018. Nel dettaglio, dalla verifica della citata DGR n. 406 del 10 aprile 2018, avente ad oggetto la "*Individuazione dei componenti del Gruppo Regione del Veneto e del Perimetro di consolidamento ai sensi del D.Lgs. 118/2011*", acquisita in sede di istruttoria proprio ai fini della valutazione delle attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo, si sono ripresentate in

sede di analisi le stesse perplessità e criticità segnalate dalla Sezione in sede di parifica es. 2016 <sup>325</sup>, con particolare riferimento al limitato perimetro di consolidamento e all'omessa considerazione del patrimonio netto della Regione ai fini del calcolo della soglia di rilevanza, determinata, come risulta dalla deliberazione, dalla circostanza che lo stesso era negativo<sup>326</sup>. In merito, sebbene formalmente la Regione si sia conformata al D.M. 11 agosto 2017 ed alle più recenti impostazioni della Commissione Arconet nel decidere di non prendere in considerazione il valore negativo del patrimonio netto, ai fini dell'applicazione della soglia di incidenza del 5% prevista dall'Allegato 4/4 al D.Lgs. n. 118/2011, si ritiene di confermare le analoghe valutazioni della Sezione formulate in sede di parifica per l'esercizio 2016: *"...Questa Sezione non ritiene decisiva l'obiezione formulata dalla Regione, considerato che il patrimonio netto costituisce un valore, anche se negativo, agli effetti sia contabili che economico-finanziari. Non sembra paradossale, tra l'altro, che su un ente con un patrimonio negativo possano incidere i risultati della gestione di tutte le società e gli enti partecipati che abbiano, invece, un patrimonio positivo"*.

Concludendo, in riferimento al perimetro di consolidamento<sup>327</sup> del Bilancio consolidato es. 2017 si esprimono perplessità sulla mancata inclusione nell'area di consolidamento della Società partecipata diretta Veneto Sviluppo S.p.A., vista la presenza di evidenti elementi di rilevanza finanziaria misurati da detta partecipazione diretta regionale al 51%, unitamente alla presenza di rilevanti flussi creditori e debitori verso la controllante Regione del Veneto<sup>328</sup> ed al ruolo assunto dalla stessa partecipata rispetto alla Regione del Veneto. A tal proposito, appare utile riportare ed integralmente confermare quanto già dichiarato dalla Sezione nella relazione allegata alla decisione di parificazione dell'esercizio 2016: *"Nel caso della Veneto Sviluppo, deve essere considerata, oltre all'entità della partecipazione (51% del capitale sociale), la circostanza che l'attività della società costituisce dichiaratamente uno "strumento di*

<sup>325</sup> Vedi Deliberazione n. 422/2017/PARI Sezione regionale di controllo per il Veneto (Decisione di Parifica su Rendiconto Generale es. 2016 della Regione del Veneto).

<sup>326</sup> DGR n. 406/2018: *"... In presenza di un patrimonio netto negativo, l'irrilevanza viene determinata con riferimento ai soli due parametri restanti (totale dell'attivo e totale dei ricavi caratteristici) ..."*.

<sup>327</sup> A tal proposito, si riporta quando indicato nella relazione allegata alla decisione di parificazione del Rendiconto Generale della Regione del Veneto es. 2016 *"...La Regione nulla ha osservato in ordine ai rilievi mossi in relazione alla mancata inclusione nel perimetro del consolidamento di alcuni organismi, nonostante la loro rilevanza"*.

<sup>328</sup> Dati inerenti la Società partecipata diretta Veneto Sviluppo S.p.A., relativi all'esercizio 2017, estrapolati da nota Regione del Veneto dell'11/06/2018 (acquisita al prot. CdC n. 5788 del 12/06/2018):

Debiti nei confronti della Regione	Crediti nei confronti della Regione
12.359.127,48 euro	4.255.021,08 euro

*attuazione della programmazione regionale”, e che la stessa “è strettamente strategica ai fini istituzionali della Regione del Veneto, in quanto, da un lato gestisce numerosi fondi regionali volti ad interventi a favore delle imprese per lo sviluppo economico del sistema veneto e dall’altro, in via prevalente, investe in partecipazioni societarie attraverso operazioni di merchant banking”.*

Per quanto riguarda i crediti e i debiti tra la Regione del Veneto e le relative partecipate, emerge per la maggior parte dei rapporti patrimoniali (crediti/debiti) una mancata riconciliazione. Infatti, si sono riscontrate rilevanti differenze sia nella verifica dei rapporti creditori, per un totale pari a -5.807.632,36 euro, che di quelli debitori, per un totale pari a -14.304.281,27 euro. A tal proposito la Regione, in sede di audizione del 28 giugno 2018, ha dichiarato che “...non ci sono in corso giudizi o contestazioni con le partecipate interessate, precisando che le discordanze emerse sono fisiologiche e derivano dalle diverse tempistiche tra le registrazioni effettuate dalle partecipate e quelle della Regione, e che tali differenze, nel corso del 2018, dovrebbero azzerarsi”.

Pur prendendo atto che dette differenze risultano motivate dalla stessa Regione sia in sede istruttoria (con prot. n. 223586 del 12 giugno 2018, acquisita al prot. CdC n. 5802 del 13 giugno 2018) che in sede di audizione del 28 giugno 2018, la Sezione si auspica, per il futuro, un azzeramento di tali discordanze ed un miglioramento della sincronizzazione delle tempistiche relative alle registrazioni contabili, evidenziando altresì come la corrispondenza tra poste creditorie e debitorie, risulti fondamentale ai fini del consolidamento del Bilancio della Regione del Veneto.

L’analisi svolta dalla Sezione ha fatto emergere in sintesi:

- limitati risultati in termini numerici ottenuti attraverso i piani di razionalizzazione;
- limitata capacità della Regione del Veneto di incidere sulla razionalizzazione delle partecipate indirette, anche attraverso la fusione con società svolgenti attività analoghe o similari;
- limitato perimetro del consolidamento esercizio 2017;
- carenza nella trasmissione dei dati contabili 2017 in sede di istruttoria;
- limitatezza del numero di bilanci 2017 allegati al Rendiconto dell’esercizio 2017.

È evidente in conclusione l'esigenza di una più incisiva "governance" dell'intero perimetro del "consolidato". Si auspica che negli esercizi successivi al 2017 possa positivamente valutarsi un impegno della Regione in tal senso che consentirebbe, tra l'altro, alla Regione stessa in primo luogo, ma anche a questa Sezione in sede di parifica, di disporre di informazioni più strutturate, aggiornate e dettagliate sul Rendiconto consolidato, sul Bilancio consolidato e sull'intero portafoglio delle Partecipazioni regionali.









## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO  
La Segreteria

*Trasmissione via pec*

CORTE DEI CONTI



0006621-30/07/2018-SC\_VEN-T97-P

Al Presidente  
della Regione del Veneto  
Luca Zaia  
Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901  
**30123 - VENEZIA**

Al Presidente  
del Consiglio regionale del  
Veneto  
Roberto Ciambetti  
Palazzo Ferro-Fini S. Marco, 2321  
**30124 - VENEZIA**

**Oggetto: Giudizio di parifica sul Rendiconto generale della Regione del Veneto per l'esercizio finanziario 2017 (art. 1, comma 5, D.L. 174/2012, conv. in L. 213/2012).  
Trasmissione delibera n. 266/2018/PARI del 6 luglio 2018 e della allegata Relazione**

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette la delibera n. 266/2018/PARI, adottata dalla Sezione regionale di Controllo per il Veneto in data 6 luglio 2018, unitamente alla Relazione, resa ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, con essa approvata.

Gli stessi documenti saranno disponibili anche sul sito internet della Corte dei conti ai seguenti link:

- [http://www.corteconti.it/attivita/corte\\_regioni/veneto/](http://www.corteconti.it/attivita/corte_regioni/veneto/)  
(Notizie Corte dei conti del Veneto)
- <https://servizi.corteconti.it/banchedati/controllo/#!/home>  
("Banca dati del controllo", Organo emittente: Sezione Controllo Regione Veneto)

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria  
Dott.ssa Raffaella Brandolese



CORTE DEI CONTI