



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

Trasmissione via pec

CORTE DEI CONTI



0007021-08/07/2016-SC_VEN-T97-P

Al Presidente del Consiglio Regionale del Veneto

Dott. Roberto Ciambetti

Al Presidente della Regione del Veneto

Dott. Luca Zaia

VENEZIA

All'Organo di revisione economico-finanziaria della Regione del Veneto

VENEZIA

Oggetto: trasmissione delibera n. 322/2016/PRSE del 5 luglio 2016

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 322/2016/PRSE, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 5 luglio 2016.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese





REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 luglio 2016, composta da:

Dott. Giampiero PIZZICONI	Presidente f.f. relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario relatore
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

VISTO l'art. 100 delle Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

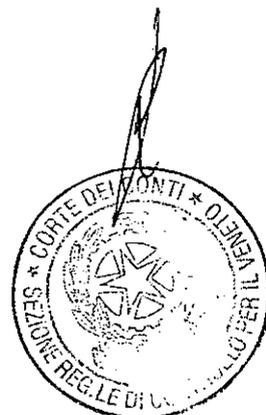
VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Visto il D.lgs. 23 giugno 2011, n.118;

Visto l'art. 1, commi 3, 4, 5 e 7 del D.L. n. 174/2012, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;



lp.

Vista la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012);

VISTE le Linee guida per le relazioni dei revisori dei conti sui bilanci di previsione delle regioni per l'anno 2015, ai sensi dell'art. 1, comma 3, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/2015/SEZAUT/INPR, in data 24 febbraio 2015 e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.57 del 10 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 9;

ESAMINATA la relazione sul controllo finanziario svolto sul bilancio preventivo 2015, inviata dall'organo di revisione della Regione del Veneto sulla base dei criteri indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione sopra indicata;

VISTA la nota in data 13 aprile 2016 prot. n. 4518 con la quale i magistrati istruttori chiedevano notizie e chiarimenti in merito al Bilancio di previsione per il 2015 alla suindicata Regione;

VISTE le deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione regionale con nota del 18 aprile 2016 prot. n. 151242/69.00 (acquisita al prot. C.d.c. n. 4628 del 19 aprile 2016);

VISTI i supplementi di istruttoria del 9 maggio 2016 prot. n. 5214 e del 19 maggio 2016 prot. n. 5539;

VISTE le ulteriori deduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione regionale con nota del 18 maggio 2016 prot. n. 196216/69.00 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5538 del 19 maggio 2016) e del 27 maggio 2016 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5782 del 30 maggio 2016);



bp

TENUTO CONTO delle risultanze dell'audizione tenutasi in data 18 maggio 2016;

VISTA la sentenza Corte costituzionale n. 39/2014 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, di talché la valutazione - constatazione del mancato raggiungimento degli equilibri di bilancio e degli altri vincoli stabiliti dall'art. 1, comma 3, del D.L. n.174/2012 anche per quanto riguarda la Regione può avvenire attraverso forme di controllo meramente collaborativo indirizzate all'autocorrezione del bilancio, di carattere non cogente e che pertanto si discostano, in ambito regionale, dal modello degli enti locali prefigurato dall'art. 3 del d.l.174/2012 (nella lettura datane dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 40/2014).

CONSIDERATO che in sede di esame della relazione sul suindicato bilancio preventivo sono emerse una serie di irregolarità e di criticità che comunque, in virtù dell'affermato carattere collaborativo del controllo, richiedono che la Corte dei conti formuli apposite osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e proponga 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;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 29/2016, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione regionale di controllo



per il Veneto;

UDITI i magistrati relatori, dott. Giampiero Pizziconi e dott. Tiziano

Tessaro;

La Sezione regionale di controllo per il Veneto

APPROVA

la relazione relativa al bilancio di previsione 2015 della Regione Veneto in cui vengono esposte le irregolarità e le criticità riscontrate affinché la Regione ne tenga conto ed adotti le conseguenti misure correttive.

DISPONE

Che copia della presente pronuncia con annessa relazione siano trasmesse, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione ed all'Organo di revisione economico-finanziaria della Regione del Veneto.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 luglio 2016.

Il Presidente f.f. relatore

Dott. Giampiero Pizziconi



Il magistrato relatore

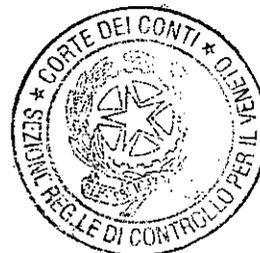
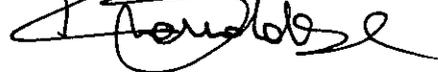
Dott. Tiziano Tessaro



Depositato in Segreteria il 06/07/2016

IL DIRETTORE DI SEGreteria

Dott.ssa Raffaella Brandolese





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

RELAZIONE SUL CONTROLLO EFFETTUATO SUL BILANCIO DI PREVISIONE 2015 DELLA REGIONE VENETO

*(art. 1, c. 166 e seguenti, l. 23 dicembre 2005, n. 266,
richiamato dall' art. 1, c. 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213)*



RELAZIONE SUL CONTROLLO EFFETTUATO SUL BILANCIO DI PREVISIONE 2015 DELLA REGIONE VENETO

*(art. 1, c. 166 e seguenti, l. 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall' art. 1, c. 3, d.l.
10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213)*

§1.	<i>Il quadro ordinamentale e normativo.....</i>	3
§1.1	Contenuti e parametri della verifica della Corte.....	4
§1.2	Gli esiti del controllo dopo la sentenza Corte Costituzionale n. 39/2014...5	
§1.3	Il necessario ausilio dell'organo di revisione	6
§2.	<i>Le risultanze del controllo effettuato</i>	7
§2.1	Il mancato rispetto delle regole giuscontabili generali	8
§2.1.1	Data di approvazione del bilancio di previsione ed esercizio provvisorio – Sezione I del questionario.....	8
§2.2	Il parametro del Patto di stabilità – Sezione VI del questionario.....	12
§2.3	Il parametro degli equilibri di bilancio – Sezione III del questionario... 18	
§2.3.1	Applicazione del risultato di amministrazione	20
§2.3.2	Entrate e fondo crediti di dubbia esigibilità.....	27
§2.3.3	Residui perenti.....	30
§2.3.4	La gestione dei tributi.....	32
§2.3.5	Alienazioni e valorizzazioni immobiliari	34
§2.3.6	La gestione delle uscite	38
§2.4	Il parametro dell'indebitamento – Sezione IV del questionario	39
§2.4.1	Premessa introduttiva	39
§2.4.2	Il debito autorizzato e non contratto	40
§2.4.3	Il quadro della normativa regionale in materia di indebitamento.	41
§2.4.4	Le modifiche introdotte dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha emendato il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.....	42
§2.4.5	Il limite quantitativo all'indebitamento	43
§2.4.6	Le operazioni di partenariato pubblico-privato e i derivati	46
§2.4.7	Forme di indebitamento occulte	49

§2.5	Le altre criticità rilevanti. La spesa del personale – Sezione II del questionario	51
§2.5.1	Gestione del personale.....	52
§2.5.2	Incarichi	56
§2.6	Organismi partecipati – Sezione V del questionario.....	57
§2.7	Servizio sanitario regionale – Sezione VII del questionario.....	74
§2.7.1	Programmazione.....	74
§2.7.2	Le previsioni di entrata e di spesa	77
§2.7.3	Accreditamento.....	78
§2.7.4	Disavanzo pregresso.....	79
§2.7.5	Tempestività dei pagamenti	80
§2.7.6	Misure di razionalizzazione	84
§3.	<i>Conclusioni</i>	86

§1. Il quadro ordinamentale e normativo

Il processo di attuazione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, ha visto le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti al centro del nuovo sistema dei controlli sulle Autonomie territoriali, le cui finalità si compendiano nell'esigenza di garantire il rispetto delle regole contabili ed il pareggio di bilancio. L'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, stabilisce, infatti, che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la 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.

Pertanto, pur collegandosi alla originaria disciplina relativa alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle Amministrazioni regionali (art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131), la novella legislativa ha inserito nel quadro ordinamentale ulteriori tipologie di verifiche le quali, collocandosi su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, sono ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio nell'ambito delle quali essenziale, ai fini dello sviluppo sinergico tra organi di controllo interno ed esterno, appare l'estensione (art. 1, commi 3 e 4), agli Organi di revisione economico-finanziaria istituiti presso le Regioni delle procedure previste dall'art. 1, commi 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, già collaudate nei confronti degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale.

Quanto alle finalità di tale forma di controllo, si richiamano gli orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale con le sentenze n. 198/2012, n. 23/2014 e n. 39/2014.

In particolare il Giudice delle leggi ha ribadito che *“il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”*, e *“concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno”* nel contempo confermando il ruolo fondamentale della Corte dei conti in tema di verifiche sui rendiconti e sui bilanci di previsione degli enti territoriali, all’uopo precisando *“che il controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale previsto dai commi 3 e 4 dell’art. 1, d.l. n. 174/2012, consiste nell’esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè «per la 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»)*. Tale esame, avendo come esito la segnalazione delle disfunzioni, eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è insuscettibile di incidere sull’efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati”.

Pertanto, come sottolineato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera n.5/2014/INPR), la norma che fonda il contenuto del controllo in esame, rappresenta il coerente sviluppo del processo di attuazione del federalismo fiscale basato su una logica di maggiore trasparenza e di responsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

§1.1 Contenuti e parametri della verifica della Corte

Le coordinate del referto seguono fedelmente il tracciato delineato dall’art. 1 del D.L. n. 174/2012 e le connesse indicazioni circa le criticità rilevanti per il controllo della Corte, ossia: *“...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”.

Ai suddetti parametri si affiancano, nell’ambito delle gravi irregolarità contabili in contrasto coi principi del coordinamento della finanza pubblica (riconducibili, cioè, in via residuale, alle violazioni della norma in esame), le criticità connesse alla spesa del personale (in ossequio peraltro a una consolidata giurisprudenza di questa Sezione volta ad assimilare tale violazione a quella del Patto di stabilità: cfr., *ex multis*, Corte dei conti Sez. Veneto delibera n. 37/2010/PAR e n. 287 del 18 aprile 2011; Sezione Piemonte delibera n. 29/2012/PAR; Sezione Lombardia delibera n. 368/2012/PRSE, n. 422/2012/PAR e n. 250/2013/PAR) nonché quelle del SSN e dei connessi profili di *governance* dei rapporti finanziari tra Regione e Aziende sanitarie. Ovviamente, il potere-dovere della Corte dei conti di esaminare i bilanci di previsione ed i rendiconti delle Regioni per la finalità indicata dal comma 3, dell’art. 1 del ripetuto d.l. n. 174/2012, non può che esplicarsi negli ambiti delineati dal Giudice delle leggi (Corte Cost. sentenza n. 39/2014) che, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 7, d.l. n. 174/2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, ha escluso che le pronunce di accertamento e di verifica delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possano avere l’effetto di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, nonché di inibire l’efficacia di tali leggi.

§1.2 *Gli esiti del controllo dopo la sentenza Corte Costituzionale n. 39/2014.*

Il comma 7 dell’art. 1 del d.l. 174/2012 disciplinava l’esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4 del medesimo articolo stabilendo che, in caso di accertamento di squilibri economico-finanziari, di mancata copertura di spese, di violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o di mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, la Sezione regionale di controllo avrebbe dovuto emettere pronuncia di accertamento cui conseguiva l’«*obbligo*», per

le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*», pena la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa «*per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*» nel caso di inottemperanza dell'Ente ovvero di riscontro negativo, da parte della Sezione regionale di controllo, della idoneità dei provvedimenti adottati.

A seguito della pronuncia n. 39/2014 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, d.l. n. 174/2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, i predetti effetti sono venuti meno e, di conseguenza, l'esito del controllo intestato alla Corte dei conti, e per essa alle Sezioni regionali di controllo, non può più sfociare in una delibera di accertamento, potenzialmente idonea all'applicazione susseguente di misure interdittive, bensì, alla luce del mutato quadro normativo di riferimento, trova la propria espressione nella formulazione di osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e nella proposizione di misure di correzione necessarie per assicurare l'equilibrio del bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, i controlli possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (Corte Cost. sent. n. 266 e n. 60 del 2013).

Di conseguenza la valutazione – constatazione del mancato raggiungimento degli equilibri di bilancio e degli altri vincoli stabiliti dall'art. 1, comma 3, del D.L. n.174/2012, anche per quanto riguarda Stato e Regioni, può avvenire attraverso forme di controllo c.d. “collaborativo” indirizzate all'autocorrezione del bilancio, di carattere non cogente.

§1.3 Il necessario ausilio dell'organo di revisione

Il decreto-legge n. 138 del 2011 all'art. 14, comma 1, lettera e), prevede l'istituzione presso le Regioni di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «*organo di vigilanza sulla*

regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce altresì che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. La norma si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali, ossia: all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla medesima Corte, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». Tra l'altro, occorre sottolineare, che il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della legge n. 20 del 1994, secondo cui «la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge» è accertata dalla Corte dei conti «anche in base all'esito di altri controlli.

Ciò doverosamente precisato, la Sezione evidenzia che il Collegio dei revisori per la Regione del Veneto è stato nominato il 28 maggio 2013 con D.C.R. n. 44 e si è insediato definitivamente solo in data 8 luglio 2013. Il medesimo Collegio è cessato nei primi mesi del 2014 ed il 7 agosto 2014 si è insediato nella nuova composizione.

§2. Le risultanze del controllo effettuato

Ciò rappresentato, si procede ora alla disamina degli esiti del controllo effettuato, dai quali sono emerse numerose irregolarità e criticità della gestione, per le quali si reputa necessario l'adozione di misure di correzione al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

Per quanto concerne le irregolarità, si precisa che le stesse si riferiscono al mancato rispetto delle regole giuscontabili generali sottese alla redazione dei documenti di bilancio.

Quanto, invece alle criticità, cui sono dedicati i successivi paragrafi, il parametro di riferimento è da rinvenirsi nel disposto di cui all'art. 1, comma 3, del d.l. 174/2012, nel testo risultante a seguito della legge di conversione e della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014, *nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (sentenza n. 40 del 2014)*. La Corte costituzionale ha evidenziato in proposito come il legislatore italiano abbia tradotto nella legislazione nazionale i vincoli di carattere sovranazionale derivanti dal Trattato stesso e i criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli (sentenza n. 425 del 2004 e n. 40 del 2014).

§2.1 Il mancato rispetto delle regole giuscontabili generali

In sede di verifica del rispetto delle regole giuscontabili generali poste alla base della redazione dei principali documenti del ciclo di bilancio sono state riscontrate le irregolarità di seguito riportate.

§2.1.1 Data di approvazione del bilancio di previsione ed esercizio provvisorio – Sezione I del questionario

Come per l'esercizio 2014, il DPEF relativo all'esercizio 2015 è stato approvato entro la fine dell'esercizio precedente e prima del bilancio di previsione, rispettando la necessaria tempistica: la proposta di Documento di Programmazione Economica e finanziaria (DPEF) per l'anno 2015 è stata approvata con Deliberazione della Giunta Regionale n. 80/CR del 24 giugno 2014 e trasmessa al Consiglio Regionale il 27 giugno 2014, per essere poi approvato con Deliberazione Consiliare n. 127 del

19/12/2014, ossia correttamente prima dell'inizio dell'esercizio 2015 al quale la programmazione si deve riferire.

Tuttavia, analogamente a quanto avvenuto per gli esercizi 2013 e 2014, i termini previsti dalla normativa regionale per la successiva approvazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale non sono stati rispettati.

La normativa regionale prevede dei tempi tecnici che dovrebbero, nelle intenzioni, consentire l'approvazione del bilancio di previsione in tempo utile per iniziare la gestione dell'esercizio 2015 con un budget ragionevolmente determinato. Lo Statuto della Regione del Veneto (L.R. 17 aprile 2012, n. 1), all'art. 56, prevede che il bilancio di previsione annuale sia presentato al Consiglio entro il 31 ottobre. L'art. 7 della L.R. n. 39/2001 prevede che entro il 30 settembre di ogni anno il Presidente della Giunta regionale presenti al Consiglio regionale le proposte di legge finanziaria, di bilancio di previsione annuale e di bilancio pluriennale per l'anno finanziario successivo.

Stando a quanto dichiarato dal Collegio dei revisori dei conti al punto 1.2 del questionario (che riguarda il rispetto dei termini previsti dallo Statuto e dalle leggi regionali per il corretto iter di approvazione della legge di bilancio), la Giunta Regionale ha adottato solo in data 9 dicembre 2014, con deliberazione n. 33/DDL, il DDL "Approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017" e l'ha presentato al Consiglio in data 18 dicembre 2014, ossia in ritardo rispetto alla predetta scadenza. I lavori del Consiglio hanno condotto all'approvazione del progetto di legge con deliberazione legislativa del 9 e 10 aprile 2015, n.7 "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-17", poi promulgata il 27/04/2015, ossia ad esercizio 2015 inoltrato. Questi quattro mesi sono stati gestiti in esercizio provvisorio, proposto dalla Giunta (deliberazione n. 34/DDL del 9 dicembre 2014) al Consiglio Regionale contestualmente al bilancio di previsione 2015 in data 18 dicembre 2014 ed approvato dal Consiglio stesso in data 29 dicembre 2014, con la promulgazione della L.R. 44/14 "Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio per l'anno finanziario 2015 e ulteriori disposizioni in materia di contabilità regionale". L'adozione di tale atto risulta in linea con le previsioni dell'art. 15 della Legge regionale di contabilità (L.R. n.

39/2001) e dell'art. 56, comma 4, dello Statuto, secondo i quali, in mancanza dell'approvazione del bilancio di previsione, l'esercizio provvisorio è autorizzato con legge per un periodo complessivamente non superiore a quattro mesi e il relativo disegno di legge è presentato dalla Giunta regionale al Consiglio regionale entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce.

In relazione ai vincoli posti dall'esercizio provvisorio e, in particolare al rispetto del limite di un dodicesimo della spesa prevista da ciascuna unità previsionale di base indicata nella proposta di bilancio per le spese obbligatorie, il Collegio dei revisori dei conti si è limitato a dichiarare al punto 1.3 del questionario che *“Con atto n. 52 del 27 aprile 2015 del Direttore della Sezione Risorse Finanziarie e Tributi è stata effettuata la ricognizione della spesa per rimborso dei mutui e dei prestiti obbligazionari della Regione Veneto per l'esercizio 2015. Gli impegni relativi sono stati registrati in contabilità in data 8 maggio 2015. Tale operazione ha comportato un'eccedenza del limite sulle UPB U0124 'rimborso prestiti in materia di protezione civile', U0134 'rimborso prestiti in materia di trasporti', U0199 'rimborso prestiti', U0225 'rimborso di prestiti in materia di tutela ambientale’”*.

Il Collegio non ha formulato, peraltro, ulteriori segnalazioni riguardo al rispetto del limite in parola.

Al punto 1.5 del questionario (riguardante l'approvazione della Legge finanziaria regionale), il Collegio dichiara, poi, che la Regione ha approvato la Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015 il 27 aprile 2015 (L.R. n. 6/2015).

La L.R. n. 6/2015 riporta all'art. 1 *“Rifinanziamento e rimodulazione di leggi regionali di spesa”* i dovuti riferimenti al D.Lgs. n. 118/2011: *“1. La presente legge di stabilità regionale è adottata ai sensi dell'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42” e in conformità alle disposizioni di cui al principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al medesimo decreto legislativo.*

2. Per il triennio 2015-2017 è autorizzato il rifinanziamento delle spese di cui all'allegata Tabella A “Rifinanziamento delle leggi di spesa regionali con esclusione

delle spese obbligatorie e delle spese continuative ai sensi della lettera b) del paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al decreto legislativo 118/2011)¹”.

3. Gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi che dispongono spese a carattere pluriennale sono determinati, per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 nelle misure indicate nella allegata Tabella B “Rimodulazione delle spese pluriennali disposte da leggi regionali ai sensi della lettera d) del paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al decreto legislativo 118/2011)²”.

¹ L'allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011 elenca al paragrafo 4.1 gli strumenti della programmazione regionale:

“...a) 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;

b) 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;

c) 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;

d) 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;

e) 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;

f) il disegno di legge di assestamento del bilancio, presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno;

g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;

j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, da presentare al Consiglio entro il mese di ottobre di ogni anno;

k) 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 conclude il sistema di bilancio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento da parte della Giunta, ed entro il 31 luglio da parte del Consiglio.

² L'allegato n. 4/1 al D.Lgs. 118/2011 tratta al paragrafo 7 la legge di stabilità regionale:

“...In connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, le regioni adottano una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione.

Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione.

Essa provvede, per il medesimo periodo:

a. alle variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;

b. al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;

c. alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;

Ai quesiti 1.6 e 1.7 (vertenti sull'impostazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale in un'ottica di rispetto degli equilibri di bilancio e sull'approvazione del rendiconto di gestione del penultimo esercizio precedente a quello cui si riferisce il bilancio di previsione) il Collegio dichiara inoltre che l'impostazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale è tale da rispettare gli equilibri di bilancio e che il rendiconto di gestione del penultimo rendiconto antecedente a quello a cui si riferisce il bilancio di previsione è stato approvato, aspetti cui si rinvia all'apposito paragrafo.

§2.2 Il parametro del Patto di stabilità – Sezione VI del questionario

Come detto, il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti trova essenzialmente fondamento nell'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli comunitari: *«Detti obblighi hanno origine - come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) - nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto coerenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria» (Corte costituzionale*

d. con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;

e. alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;

f. norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;

g. le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno.

La legge di stabilità trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

Con gli eventuali progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento.

In un'unica sessione sono approvati il progetto di legge di stabilità, il progetto di legge di bilancio e gli eventuali progetti di legge collegati.

sentenza n. 40 del 2014). A tale proposito, la L. n. 190/2014 (Legge di Stabilità 2015) ha modificato le regole per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica per le Regioni a statuto ordinario a partire dal 2015, anticipando quanto previsto dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 e dall'art. 81 della Costituzione, coerentemente con gli impegni assunti dall'Italia con l'UE. In particolare l'articolo 1, comma 460, della citata legge prevede che l'articolo 1, commi da 448 a 466, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e successive modificazioni e tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno, cessano di avere applicazione per le regioni a statuto ordinario, con riferimento agli esercizi 2015 e successivi.

Il nuovo quadro normativo stabilisce il superamento del patto di stabilità per “tetti di spesa” e postula il concorso delle regioni a statuto ordinario al contenimento della spesa pubblica mediante il passaggio all’“equilibrio per saldi”, fermo restando l'applicazione nel 2015 del sistema sanzionatorio previsto in caso di non rispetto del patto di stabilità nel 2014.

La nuova disciplina trova applicazione completa per le regioni in sperimentazione, mentre si applica alle altre con alcuni adattamenti, stante per tutte il conseguimento del pareggio di bilancio in sede di rendiconto 2015.

Pertanto le regioni a statuto ordinario, secondo quanto stabilito dall'art. 1, commi 463 e ss., L. n. 190/2014, “*a decorrere dall'anno 2016 nella fase di previsione e a decorrere dal 2015 in sede di rendiconto*”, devono conseguire un pareggio complessivo e di parte corrente, da realizzare sia per cassa che per competenza. In particolare, le regioni suddette devono conseguire:

- 1) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali: in sostanza, in termini di competenza, gli accertamenti finali devono essere pari o superiori agli impegni finali, mentre, in termini di cassa, le riscossioni devono coprire i pagamenti;
- 2) 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 con l'esclusione dei rimborsi anticipati dei prestiti.

La Legge di Stabilità 2015 ha indicato anche come determinare i saldi di riferimento per conseguire il pareggio di bilancio, le voci di entrata e di spesa, il sistema di monitoraggio nonché le sanzioni applicabili in caso di non raggiungimento dell'obiettivo, prevedendo una specifica disciplina per l'anno 2015 per le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione: infatti, all'articolo 1, comma 463 si dispone che per tali regioni, *“l'equilibrio di parte corrente è dato dalla differenza tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento, con l'esclusione dei rimborsi anticipati”*. Il successivo comma 464, sempre per le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione, ai fini dell'applicazione del comma 463, disciplina che *“le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 e 4 del bilancio e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1 e 2 dello schema di bilancio adottato nel corso di tale esercizio con funzione autorizzatoria e di rendicontazione”*. Solo per il 2015, sono ammesse deroghe per facilitare l'iter di attuazione del principio del pareggio di bilancio; infatti, il comma 465 stabilisce che, al fine del conseguimento degli equilibri di cui al comma 463 rilevano, nei limiti di 1.720 milioni di euro (solo in data 30/6/2015 è stato approvato il D.M. dell'economia e delle finanze concernente la ripartizione tra le regioni a statuto ordinario delle voci rilevanti per gli equilibri di bilancio):

- 1) gli utilizzi del fondo cassa al 1 gennaio 2015, ai fini degli equilibri di cassa;
- 2) gli utilizzi delle quote vincolate del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015, ai fini degli equilibri di competenza;
- 3) il saldo tra fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata ed in uscita, ai fini degli equilibri di competenza;
- 4) gli utilizzi della quota libera del risultato di amministrazione accantonata per la reinscrizione dei residui perenti, ai fini degli equilibri di competenza;
- 5) gli incassi derivante dall'accensione di prestiti per debiti autorizzati e non contratti negli esercizi precedenti, ai fini degli equilibri di cassa.

Il successivo comma 466 prevede, inoltre, che le seguenti voci non rilevano ai fini del conseguimento degli obiettivi di pareggio di bilancio, per il solo 2015:

- 1) nel saldo di cassa di cui alla lettera a) del comma 463, per un importo complessivo di 60 milioni di euro, i pagamenti relativi a debiti in conto

capitale delle regioni non estinti alla data del 31/12/2013, riferiti a debiti in conto capitale;

- 2) nei saldi di competenza e di cassa, le riscossioni dei crediti e le concessioni di crediti;
- 3) nei saldi di competenza e di cassa, le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale. L'esclusione non opera per le spese connesse ai cofinanziamenti statali e regionali;
- 4) nei saldi di competenza, gli impegni del perimetro sanitario del bilancio, finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015.

Venendo all'analisi del questionario sul bilancio di previsione 2015, al punto 6.1, (vertente sull'applicazione in sede di bilancio di previsione delle misure sanzionatorie in caso di mancato rispetto del patto nell'esercizio 2014), l'Organo di revisione ha attestato che *“La Regione del Veneto ha sempre rispettato gli obiettivi del patto di stabilità. Relativamente al 2014, è stato regolarmente inviato al MEF il modello del monitoraggio definitivo che conferma il rispetto dell'obiettivo eurocompatibile fissato dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30 aprile 2014”*.

Inoltre, il Collegio dichiarava che: non sono intervenuti accertamenti della violazione del patto con riferimento ad anni precedenti, la Regione non si è trovata nelle condizioni previste dall'art. 32, co. 23, l. n. 183/2011 (superamento degli obiettivi del patto per maggiore spesa da cofinanziamento nazionale) e la gestione del bilancio, al momento della compilazione del questionario, appariva coerente con gli obiettivi del pareggio in sede di rendiconto 2015.

Per quanto concerne l'omessa compilazione della tabella 8.7 (in ordine ai dati contabili relativi al Patto di stabilità e pareggio di bilancio), dedicata al patto di stabilità e al pareggio di bilancio, si rileva che i prospetti inseriti nel questionario sono stati costruiti utilizzando le regole in vigore per gli enti regionali sperimentatori, in quanto sono previsti cinque titoli per le entrate finali e tre titoli per le spese finali, secondo il nuovo schema di bilancio armonizzato, da cui deriva:

- il titolo V delle entrate corrisponde alle “Entrate da riduzione di attività finanziarie”;
- il titolo III delle spese corrisponde alle “Spese per incrementi di attività finanziarie”;

mentre, nello schema di bilancio avente funzione autorizzatoria:

- il titolo V delle entrate corrisponde alle “Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie”;
- il titolo III delle spese corrisponde alle “Spese per rimborso di mutui e prestiti”.

Gli schemi proposti risultano pertanto incoerenti con quanto disposto dal comma 464 che prevede, facendo esplicito riferimento all’applicazione del comma 463, che le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3 e 4 del bilancio e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1 e 2 dello schema di bilancio adottato nel corso di tale esercizio con funzione autorizzatoria e di rendicontazione.

La discrasia tra schemi proposti nel questionario e normativa vigente per gli enti non sperimentatori ha generato dubbi interpretativi sui dati da inserire, e determina necessariamente risultati diversi in relazione al raggiungimento degli equilibri da parte della Regione, in base alla modalità di compilazione adottata: la Regione Veneto, in attesa dei necessari chiarimenti sulla compilazione, si è limitata ad allegare i prospetti dimostrativi del rispetto del patto di stabilità a tutto il IV trimestre inviati al MEF, aggiornati al 01/02/2016.

A ciò si aggiunga che il controllo di cui trattasi ha valore solo a fini dimostrativi non sussistendo alcun obbligo in capo all’Ente in sede di previsione 2015; infatti il comma 463 prevede espressamente che il pareggio di bilancio deve essere conseguito solo in fase di rendiconto nell’annualità in esame.

Tutto ciò premesso, la possibilità di esprimere un giudizio sui dati inseriti nel modello “Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l’anno 2015” (riferiti a tutto il IV trimestre) risulta compromessa, dal momento che gli stessi sono comprensivi delle variazioni intercorse nell’esercizio non consentendo, pertanto, il riscontro con i dati del bilancio di previsione 2015 inseriti nel questionario, né con quelli derivanti dall’asestamento di bilancio.

Pertanto la verifica del rispetto dell'equilibrio per saldi è stata effettuata con le seguenti modalità:

- verifica che i modelli utilizzati, SC/15 e 2SF/15, fossero conformi a quelli approvati dal MEF per il monitoraggio relativo al IV trimestre 2015; tale verifica ha dato esito positivo;
- controllo della corretta quantificazione del “Saldo finanziario di parte corrente netto” e del “Saldo finanziario netto”, in termini di competenza, cassa-gestione ordinaria e cassa-gestione sanitaria e verifica della non negatività delle sei grandezze individuate; tali verifiche hanno dato esito positivo;
- verifica della correttezza dell'obiettivo (OB15) e del contributo ai sensi dell'art. 1, comma 484 della L. 190/2014 (V14) inseriti nel prospetto, in ossequio a quanto previsto dall'Intesa assunta in sede di Conferenza Stato Regioni del 26/02/2015, e confermata dal parere espresso dalla stessa Conferenza nella seduta del 16/07/2015³, e conseguente esame della non negatività della differenza tra saldo finanziario finale netto e obiettivo in termini di competenza, cassa-gestione ordinaria e cassa-gestione sanitaria; tali verifiche hanno dato esito positivo.

Rinviando pertanto l'esame definitivo della questione al giudizio di parifica sul rendiconto 2015, considerato che ai sensi dell'articolo 1, comma 471, della legge n. 190/2014, ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo, le regioni trasmettono, utilizzando il sistema web appositamente previsto, 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, si rileva che allo stato della documentazione prodotta non sembrano emergere criticità legate al conseguimento del pareggio complessivo e di parte corrente, sia per cassa che competenza.

L'esame della citata certificazione, che sarà necessario acquisire durante l'istruttoria propedeutica al giudizio di parifica, unitamente all'analisi dei dati finanziari del rendiconto 2015 consentirà di esprimere un giudizio di merito sui dati

³ Rispettivamente tabella 1 e tabella 3 facenti parte dell'Intesa del 26 febbraio 2015, successivamente integrata in data 16 luglio 2015.

finanziari inseriti nel modello “Monitoraggio delle risultanze del pareggio di bilancio per l’anno 2015” e quindi sull’effettivo rispetto delle disposizioni contenute negli articoli 463 e seguenti della L. 190/2014.

La Sezione, tuttavia, per valutare le azioni poste in essere durante l’esercizio provvisorio 2015 finalizzate al rispetto del patto di stabilità interno, in sede di richiesta di chiarimenti del 19 maggio 2016, prot. n. 5539, invitava a fornire apposita relazione in merito, ancorché l’equilibrio per saldi fosse previsto per il 2015 unicamente in fase di rendiconto (mentre dal 2016 anche nella fase di previsione).

Il Collegio dei revisori della Regione Veneto con nota di risposta del 27 maggio 2016 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5782 del 30 maggio 2016), si è limitato ad allegare copia della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 44 “*Autorizzazione all’esercizio provvisorio del bilancio per l’anno finanziario 2015 e ulteriori disposizioni in materia di contabilità regionale*” che autorizzava l’esercizio provvisorio 2015 con una serie di limitazioni, indirettamente funzionali anche al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica posti a carico della Regione, aggiungendo che la piena operatività della legge regionale 44/2014 è conseguente all’approvazione della DGR n. 192 del 24 febbraio 2015 “*Direttive per la gestione in esercizio provvisorio del Bilancio di previsione 2015*”.

In particolare l’esame del terzo paragrafo dell’allegato A della suddetta Deliberazione, denominato “*Dal patto di stabilità al Pareggio di bilancio*”, evidenzia la coerenza con la normativa nazionale di finanza pubblica vigente per l’anno 2015, mentre al successivo paragrafo 5 “*Direttive per il conseguimento del Pareggio di bilancio*” vengono impartite specifiche modalità operative utili a garantire il rispetto della normativa del “Pareggio”.

§2.3 Il parametro degli equilibri di bilancio – Sezione III del questionario

La materia del coordinamento della finanza pubblica, così interrelata a quella dei vincoli comunitari alle politiche di bilancio, ha comportato il consolidarsi di una funzione di controllo "dinamica" nella misura in cui comporta una vigilanza sui

doverosi adempimenti che gli enti territoriali e le aziende sanitarie devono adottare ogniqualvolta si verificano squilibri di bilancio.

A tal proposito è stato enunciato dalla Corte costituzionale il principio dell'"equilibrio tendenziale" quale precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis sentenza n. 213 del 2008*), definito come «ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (*sentenza n. 250 del 2013*).

In caso di accertamento di squilibri di bilancio, di mancata copertura della spesa, di fuoriuscita dai parametri del patto di stabilità interno, il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio «*impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. [Ciò comporta non solo un passivo rispetto del contenuto dell'accertamento dello squilibrio e delle correlate irregolarità, ma anche l'ineffettibile dovere di adottare] appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione, nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute. Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi — attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie — alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione» (sentenza n. 250 del 2013).*

Ciò premesso, dalle risultanze istruttorie sembra emergere un preciso vulnus al principio di equilibrio di bilancio, compromesso da una serie di fattori che, lungi dall'essere episodici, appaiono connotare una situazione di non sana gestione, in relazione ai fondamentali parametri stabiliti dall'art. 1 del D.L. 174/2012 e alle considerazioni fin qui svolte. E ciò in patente violazione, oltreché al parametro dell'art. 1 del D.L. 174/2012, anche della previsione contenuta nel secondo comma

dell'art. 7 dello Statuto regionale secondo cui ad ogni nuova spesa la Regione e gli enti locali fanno fronte con una riduzione di altra spesa o con una nuova entrata attuale ed effettiva, valevole peraltro non solo per gli atti aventi forza legislativa ma anche di quelli amministrativi.

La inosservanza della disposizione anzidetta si traduce in una serie di comportamenti che - oltre a rappresentare, vista la precisa e inequivoca collocazione della norma e della sua rubrica in particolare, la violazione del principio di responsabilità contenuto nella legge 42/2009 e nel D.lgs. 149/2011 - concretizzano anche condotte contrarie al principio della sana gestione, il quale, introdotto dal Trattato di Maastricht sin dall'art. 3A (ora art. 4) TCE richiede l'obbligo di mantenere "*finanze pubbliche sane*", si traduce, più specificamente, nel divieto di disavanzi, non risolvendosi certamente nella verifica meccanica della capienza nel competente capitolo, ma richiede anzi una analisi dinamica del rispetto di tale valore fondamentale: a cui fa da contraltare il controllo della Corte che, come sottolineato dalla citata delibera della Sezione Autonomie n.5, *ne connota il carattere di presidio dinamico essenziale ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*.

§2.3.1 Applicazione del risultato di amministrazione

La verifica istruttoria che parrebbe far emergere le citate criticità, ha riguardato, in primo luogo, le modalità di applicazione dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio 2014 nel bilancio di previsione per l'esercizio 2015, contemplate al punto 3.1 del questionario: nello specifico, il Collegio dei revisori dei conti della Regione Veneto ha sottolineato che l'art.7 della legge regionale che approva il bilancio di previsione 2015 "*dispone che, ai sensi del comma 3 dell'art.8 della L.R. 39/2001, il saldo positivo finanziario presunto risultante dalla gestione 2014 ammonta ad euro 1.490.309.081,53*". Il dato dichiarato al punto 3.1 del questionario (applicazione dell'avanzo di amministrazione presunto dell'esercizio precedente) è di fatto quello indicato all'art. 7 citato, dove si precisa che "*ai sensi del comma 3*

dell'articolo 8 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 39, il saldo finanziario positivo presunto risultante dalla gestione dell'esercizio 2014 ammonta a euro 1.490.309.081,53” e trova conferma nella tabella al punto 8.1 sugli equilibri del bilancio per la gestione di competenza, nella riga “avanzo di amministrazione (Z1)” che apre la prima parte della tabella stessa, dedicata alle fonti di finanziamento della spesa.

I dati relativi al bilancio di previsione 2015 evidenziano tuttavia anche un “saldo finanziario negativo presunto” di euro 2.244.940.160,77, che, secondo i principi, pretende copertura nel bilancio stesso.

Dato atto che il comma 3 dell'art. 8 della L.R. 39/2001 dispone che “*tra le entrate o le spese di cui al comma 2, lettera b) è iscritto il saldo finanziario, positivo o negativo, presunto alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce*”, l'indicazione contenuta nel predetto art. 7 della L.R. n. 7/2015 non consente una corretta interpretazione degli equilibri del bilancio preventivo, specie se confrontata con i dati contabili poi espressi nei quadri riassuntivi delle entrate e delle spese del bilancio stesso ufficialmente pubblicati nel BUR: ciò, in quanto la sommatoria dei due importi di segno opposto relativi al risultato di amministrazione del 2014 (1.490.309.081,53 nella parte relativa alle entrate e 2.244.940.160,77 in quella relativa alle spese) determina un saldo negativo pari ad euro -€ 754.631.079,24, quale stima di un risultato di amministrazione che da più esercizi si mantiene negativo.

D'altro canto, nella medesima legge di bilancio, la suddetta somma di 2.244.940.160,77 euro trova esplicitazione al successivo art. 9, comma 4 ove si dispone che: “*Dell'importo complessivo delle autorizzazioni alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari o di altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, di cui ai precedenti commi 2 e 3, pari ad euro 2.244.940.160,77 (upb E0174) è dato riscontro nell'allegata Tabella "Riscontro degli impegni complessivamente assunti negli esercizi precedenti al 2015 per spese d'investimento da finanziarsi mediante ricorso ad indebitamento, a fronte dei quali non si è proceduto alla contrazione dei relativi prestiti autorizzati."*”

Con nota prot. n. 4518 del 13/04/2015, la Sezione regionale di controllo ha quindi chiesto di fornire l'elenco delle entrate vincolate, alle quali non è conseguito impegno

di spesa effettivo entro il 31/12/2014, che hanno determinato la quota di avanzo vincolato di € 1.490.309.081,53, avendo cura di precisare l'esercizio di provenienza e il titolo di bilancio in cui sono state accertate, e l'elenco degli impegni di spesa assunti, nel rispetto ed in esecuzione dei citati vincoli, a valere sul bilancio di previsione 2015, con precisazione del titolo di spesa in cui è avvenuta l'imputazione (spese correnti o spese in conto capitale).

In merito a tale richiesta, la Regione ha spiegato che *“l'avanzo vincolato di euro 1.490.309.081,53 rappresenta un dato presunto, reso disponibile dalle strutture responsabili attraverso la procedura di budget (ex art. 28 L.R. 39/2001). In tale fase, le stesse hanno fornito le loro proposte, con particolare riferimento agli stanziamenti di bilancio 2015-2017, con specifica indicazione della quota di reinscrizione vincolata. Come negli anni passati quest'ultimo dato è stato calcolato tenendo conto delle attività già svolte e delle registrazioni contabili previste fino al termine dell'esercizio.*

Per l'esercizio 2015 tali informazioni sono state raccolte nel periodo compreso tra il 12 agosto e il 4 settembre 2014. Successivamente, i dati presunti forniti dalle strutture, analizzati e verificati, sono stati inseriti nel Bilancio di previsione.”

L'amministrazione regionale ha precisato inoltre che *“tenuto conto che, la disciplina armonizzata dell'utilizzo delle risorse vincolate è stata definita dedicando la massima attenzione ai principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziali fissati nell'art.81, quarto comma della Costituzione, che richiedono il rispetto dell'obbligo di copertura "con puntualità rigorosa nei confronti delle spese incidenti sull'esercizio in corso" e l'esatta individuazione delle ragioni normative dei fondi vincolati, garantendo la chiarezza e la verificabilità dell'informazione, con DGR n.829 del 29/06/2015 recante Direttive per la gestione del Bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015-2017, la Giunta Regionale al paragrafo 2 relativo alla quota vincolata del risultato di amministrazione ha stabilito che, nel corso dell'esercizio 2015 non è ammesso l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2014”.*

Ovviamente, alla data del 27 aprile 2015, data di promulgazione della legge regionale in parola, non erano ancora disponibili i dati definitivi da consuntivo per l'esercizio 2014, diventati tali solo con l'approvazione della Legge Regionale 16

dicembre 2015, n. 21 “Rendiconto generale della Regione per l’esercizio finanziario 2014”, ossia ad esercizio 2015 praticamente concluso. Esaminando i dati definitivi, si ha conferma che il risultato di amministrazione 2014, determinato in sede di consuntivo, è negativo, come per gli esercizi precedenti, ed ammonta a - 677.364.937,73 euro, mentre la somma citata dal Collegio come “avanzo presunto”, iscritto nel bilancio di previsione 2015, coincide con le cosiddette “somme vincolate da riscrivere in competenza”⁴.

Non ci si può quindi esimere dal ricordare che la *ratio* sottostante all’iscrizione del disavanzo presunto nel bilancio di previsione sin dalla sua prima versione, quella iniziale, è quella di garantire un prudentiale accantonamento di risorse, che si riveleranno indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi poi ufficialmente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da compensare nel tempo residuo a disposizione prima del termine dell’esercizio.

L’effetto dell’inserimento definitivo del disavanzo di amministrazione prodotto dall’esercizio 2014 (-677.364.937,73 euro) nel quadro degli equilibri in sede di bilancio di previsione 2015 è peraltro appurabile solo in fase di assestamento (Legge Regionale 28 dicembre 2015, n. 22 “Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017”), nella cui nota integrativa si legge: “*Ai sensi dell’articolo 21 della legge regionale 29 novembre 2001, n. 39 (legge di contabilità regionale) ogni anno con legge viene approvato l’assestamento del bilancio di previsione, sulla base delle definitive risultanze contabili relative all’esercizio precedente. In particolare, si accolgono i dati relativi all’ammontare dei residui attivi e passivi, alla giacenza di cassa e al saldo finanziario (risultato di amministrazione) positivo o negativo.[...]. Alla luce delle chiusure contabili dell’esercizio finanziario 2014, si evidenziano i seguenti risultati:*

	<i>residui attivi</i>	<i>residui passivi</i>	<i>fondo di cassa</i>	<i>saldo finanziario</i>
<i>euro</i>	6.113.372.373,33	7.858.507.550,80	1.067.770.239,74	- 677.364.937,73

⁴ Tale incongruenza era stata rilevata anche al punto 3.2 “Analisi del risultato di amministrazione della Regione del Veneto nell’esercizio 2014” della relazione di accompagnamento alla parifica del rendiconto 2014 della Regione Veneto, approvata dalla Corte dei Conti - Sezione di Controllo per il Veneto con deliberazione n. 558/2015/PARI.

A seguito del riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3 comma 7 del Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 188 e successive modifiche ed integrazioni, di cui alla Delibera di Giunta regionale n. 1853 del 10 dicembre 2015 "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" i valori contabili all'1/1/2015 sono stati rideterminati. Si evidenziano i seguenti risultati.

	<i>residui attivi</i>	<i>residui passivi</i>	<i>fondo di cassa</i>	<i>saldo finanziario</i>
<i>euro</i>	<i>5.474.893.768,34</i>	<i>6.854.793.680,09</i>	<i>1.067.770.239,74</i>	<i>- 822.003.833,16</i>

L'applicazione al bilancio di previsione 2015 del saldo finanziario negativo risultante alla chiusura dell'esercizio 2014 e dal riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3 comma 7 del D.Lgs. 188/2011 pari ad euro 822.003.833,16, delle quote vincolate del risultato di amministrazione (reiscrizione di somme con vincolo di destinazione) pari ad euro 1.057.403.439,60 e delle quote accantonate del risultato di amministrazione pari ad euro 159.970.192,16 (al netto del fondo anticipazioni liquidità di cui all'art. 3, c.7, lett. b), del D.L. 179/2015) comporta la rideterminazione del disavanzo di cui all'articolo 9 comma 4 della legge regionale 27 aprile 2015⁵, n. 7, in euro 2.039.377.464,92 (Disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto). Si registra pertanto una diminuzione del risultato negativo di amministrazione pari ad euro 205.562.695,85.

Tale diminuzione si concretizza nella modifica dell'autorizzazione a contrarre prestiti nella forma di mutui, prestiti obbligazionari o altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, di cui all'articolo 9, comma 2 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 7 [...].

⁵ "Articolo 9, comma 4, della legge regionale 27 aprile 2015: "Dell'importo complessivo delle autorizzazioni alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari o di altre forme di indebitamento consentite dalla legislazione vigente, di cui ai precedenti commi 2 e 3, pari ad euro 2.244.940.160,77 (upb E0174) è dato riscontro nell'allegata Tabella "Riscontro degli impegni complessivamente assunti negli esercizi precedenti al 2015 per spese d'investimento da finanziarsi mediante ricorso ad indebitamento, a fronte dei quali non si è proceduto alla contrazione dei relativi prestiti autorizzati"."

L'importo complessivo delle reiscrizioni derivanti da economie su stanziamenti di spesa finanziati da assegnazioni con vincolo di destinazione risulta pari a euro 1.057.403.439,60.”

Quindi, solamente con l'assestamento del bilancio 2015, a rendiconto 2014 approvato e a riaccertamento straordinario dei residui effettuato, le componenti “positiva” e “negativa” del risultato di amministrazione 2014 inserite nel bilancio di previsione iniziale si sono modificate come segue:

- Il “saldo finanziario positivo” passa da € 1.490.309.081,53 ad € 1.217.373.631,76 (somma di € 1.057.403.439,60 e € 159.970.192,16);
- Il “saldo finanziario negativo” passa da € 2.244.940.160,77 a € 2.039.377.464,92;
- La sommatoria tra le due componenti, pari al risultato di amministrazione vero e proprio, passa da -€ 754.631.079,24 a -€ 822.003.833,16.

Alla luce di tali dati, l'affermazione conclusiva contenuta *“si registra pertanto una diminuzione del risultato negativo di amministrazione pari ad euro 205.562.695,85”* appare non corretta e financo fuorviante. Secondo la prospettiva proposta, sia in fase di preventivo iniziale sia in fase di assestamento, sembrerebbe infatti che in forza della prima componente si possa procedere a finanziare le spese già destinate dal vincolo originario, mentre si possa trattare separatamente la seconda cercandone una copertura (ancorché solo formale) nei cosiddetti “mutui a pareggio”: occorrerebbe invero reperire nel bilancio di competenza non solo le risorse effettive necessarie a ripristinare la possibilità di spendere euro 1.217.373.631,76 afferenti le cosiddette “somme vincolate da riscrivere in competenza”, ma anche le risorse necessarie a dare copertura ad altri 822.003.833,16 euro di spese previste in bilancio. E del resto, prevedere di finanziare il tutto con l'indebitamento - ancorché non acceso - ovviamente non depone a favore del perseguimento di un sano e durevole equilibrio di bilancio, alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi al riguardo. E' noto infatti al riguardo che la Corte Costituzionale, con pronuncia n. 70/2012 (giudizio di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di bilancio per il 2011 della Regione Campania), nel puntualizzare che il divieto tassativo dell'utilizzo dell'avanzo presunto per la costruzione degli equilibri di bilancio imposto dal legislatore statale, vale per il caso di avanzo (*“non è conforme*

ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente"), rileva anche che *“la corretta pratica contabile prescrive un atteggiamento tempestivo e prudentiale nei confronti del disavanzo presunto”*. Secondo l'insegnamento del giudice delle leggi, infatti, nella richiamata sentenza n.70/2012 *“...Il medesimo risultato di amministrazione presunto, che a sua volta può concretarsi nella stima di un avanzo, di un pareggio o di un disavanzo, consiste in una previsione ragionevole e prudente, formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre, del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto. Il suo ausilio in sede di impianto e gestione del bilancio di previsione – la fisiologia contabile è nel senso dell'iscrivibilità solo in corso di gestione, perché il termine per l'approvazione del bilancio di previsione è antecedente a quello di chiusura dell'esercizio precedente;(…) – è soprattutto quello di ripristinare tempestivamente gli equilibri di bilancio nel caso di disavanzo presunto, attraverso l'applicazione del pertinente valore negativo al bilancio in corso ed il prudentiale correlato accantonamento di risorse indispensabili nel caso in cui il rendiconto palesi successivamente, ad esercizio inoltrato, un risultato negativo certo e più difficile da correggere nel residuo arco temporale annuale a disposizione”*.

Come più sopra rilevato, la Regione del Veneto non ha proceduto all'iscrizione obbligatoria di tale posta in sede di predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, nonostante il bilancio di previsione sia stato approvato il 27 aprile 2015 (quindi oltre tre mesi dopo la chiusura dei conti dell'esercizio precedente), data alla quale l'ammontare del saldo finanziario dell'esercizio precedente avrebbe dovuto essere già noto. Come anzi emerge dalle note sopra richiamate, solo a fine esercizio, con l'approvazione della legge di assestamento al bilancio 2015, la Regione ha provveduto alla copertura finanziaria del saldo finanziario negativo del 2014, con la rideterminazione dell'importo del livello massimo del ricorso al mercato finanziario.

In relazione a ciò, al punto 3.3 del questionario (relativo alla copertura, nel bilancio pluriennale degli oneri di ammortamento futuri) il Collegio afferma: *“Nel bilancio di*

previsione per l'esercizio 2015 sono state previsti due modalità di ricorso al mercato finanziario: il primo a copertura delle nuove spese di investimento e il secondo relativo a copertura del disavanzo. Gli oneri derivanti dal ricorso a queste due autorizzazioni sono stati riportati negli anni 2016 e 2017 e a tali oneri è stata data completa copertura.”

A decorrere dal 1° gennaio 2016, tuttavia, con l'applicazione del capo IV della L. n. 243/2012, il finanziamento di spese mediante il ricorso ai “mutui a pareggio” non è più consentito.

In quest'ottica diventa non più procrastinabile l'avvio di un percorso di riassorbimento del predetto disavanzo di amministrazione per mezzo di risorse proprie.

Riveste quindi importanza cruciale la gestione delle entrate previste in bilancio, sia di competenza che a residui, in quanto è attraverso questa che si esprime la reale misura della capacità di dare concreta copertura finanziaria alle spese da sostenere, sia nel breve periodo che, in prospettiva, nel medio-lungo. L'affermazione contenuta al punto 3.2 (e richiamata al punto 3.3) in ordine alla copertura finanziaria prevista nel bilancio pluriennale per le nuove o maggiori spese a carico degli esercizi futuri (compresi gli investimenti), secondo cui “negli esercizi 2015/2016/2017 trovano copertura finanziaria le nuove linee di spesa a carattere pluriennale previste dalla legge di stabilità regionale 2015 nonché quelle rifinanziate su leggi di spesa già esistenti”, va esaminata quindi in tal senso.

§2.3.2 Entrate e fondo crediti di dubbia esigibilità

Come è noto, l'Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011 (Principio contabile *applicato* concernente la contabilità finanziaria), aggiornato al Decreto ministeriale del 20 maggio 2015, stabilisce che: “...per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.

A tal fine è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata “Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità” il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si

formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata).

Gli enti che negli ultimi tre esercizi hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione possono calcolare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati di tali tre esercizi.

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

Peraltro, detto principio afferma che: “..Per le entrate tributarie che finanziano la sanità accertate sulla base degli atti di riparto e per le manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità o libere, e accertate per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle finanze attraverso il portale per il federalismo fiscale, non è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”.

Dalla verifica effettuata in sede istruttoria dal Collegio dei revisori, risulta, ai punti 3.5 e 3.6 (concernenti rispettivamente la considerazione nel bilancio di previsione dei trasferimenti erariali e delle maggiori entrate / minori spese utilizzate per garantire l'equilibrio di bilancio), che le previsioni di entrata e corrispondente spesa sono state adeguate alle riduzioni subite dai trasferimenti erariali e che, come risulta nella apposita relazione, “.....con riferimento alle riduzioni dei trasferimenti erariali non vincolati, si è fatto fronte attraverso una riduzione della spesa comprimibile salvaguardando gli equilibri di bilancio”: la relazione precisa, altresì, che “sono considerate a libera destinazione tutte le entrate tributarie non vincolate alla sanità, in coerenza con la tabella successiva (punto 8.4.2.2 – entrate vincolate), che tra i tributi vincolati indica esplicitamente solo quelli finalizzati alla sanità.”

La tabella al punto 8.4.2.1 (in merito alle entrate libere) indica l'entità dei trasferimenti statali senza vincolo di destinazione per 39.278 euro. La tabella 8.4.2.2 (circa le entrate vincolate), evidenzia invece l'ammontare dei trasferimenti statali vincolati, pari ad euro 949.929.665. Il totale delle due somme corrisponde ad euro 949.968.943. Stando a questi dati, l'incidenza della quota di 39.278 euro sul totale di euro 949.968.943 è quindi dello 0,004%.

A seguito di nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 5539 del 19/05/2016, con nota di risposta del 27/05/2016 (acquisita a prot. n. 5782 del 30/05/2016), l'organo di revisione ha precisato che *“...la stesura del documento di previsione tiene conto, tra l'altro, dei trasferimenti erariali, ponendo attenzione al fatto che gli stessi siano a libera destinazione o altrimenti vincolati. Quindi, ai fini del rispetto dell'equilibrio di bilancio, le partite vincolate sono state allocate sia nello stato di previsione dell'entrata, sia nello stato di previsione della spesa per l'effettivo importo trasferito, tenendo conto della decurtazione apportata. Inoltre, qualora in corso di esercizio fossero comunicate ulteriori decurtazioni, sempre a valere sulle partite vincolate, si procederebbe ad opportune variazioni di bilancio, riducendo adeguatamente le poste in entrata e conseguentemente le corrispondenti poste in spesa.*

Invece, laddove il trasferimento erariale soggetto a decurtazione sia libero da vincoli, sempre ai fini del rispetto dell'equilibrio, si è proceduto ad una razionalizzazione di pari importo delle cosiddette “spese discrezionali” a finanziamento regionale.

Con riferimento alla tabella di cui al punto 8.4.2.1 si conferma il valore dei trasferimenti statali senza vincolo di destinazione in euro 39.278. Tale voce è relativa al trasferimento statale, erogato con Decreto I.GE.P.A. n. 34418 del 21/04/2015, delle somme relative al trattamento economico lordo dovuto nel 2015 alle unità di personale provenienti dai ruoli del Corpo forestale dello Stato ai sensi della legge n. 36/2004, erogato dallo Stato a valere sul capitolo del federalismo amministrativo e per tal motivo considerato senza vincolo di destinazione.”

Con riferimento invece al fondo crediti di dubbia esigibilità, al punto 3.7 (riguardante la previsione in bilancio di tale fondo), l'Organo di revisione sottolinea che è previsto in bilancio un fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente pari ad euro 3.510.000,00, mentre non sono stati disposti accantonamenti in tal senso per la parte capitale. Dichiaro, inoltre, che *“il calcolo è stato effettuato quale rapporto tra il FCDE e i residui correnti al 31/12/2014 aventi anno di formazione 2009, al netto dei trasferimenti. In sede di assestamento è stato accantonato al fondo un ulteriore importo di euro 19.817.785,80 a copertura dei residui. L'incidenza tra il totale FCDE (euro 23.327.785,80) e i residui correnti al 01/01/2015 (post riaccertamento, anno di formazione 31/12/2009), è pari al 33,68%.”*

La percentuale di copertura del rischio sarebbe quindi pari a un terzo dei residui attivi vetusti di parte corrente. Data la complessità della verifica che richiede una analisi puntuale delle singole poste, ci si riserva al riguardo, ogni eventuale approfondimento in sede di istruttoria finalizzata alla parifica del rendiconto regionale 2015.

§2.3.3 Residui perenti

La situazione degli equilibri di bilancio deve essere valutata anche con riferimento alla situazione dei residui perenti. A tal proposito, al punto 3.9 del questionario, alla domanda “In che misura l'Amministrazione regionale ha inteso dare attuazione all'obbligo di copertura dei residui perenti alla luce dell'art. 60, co. 3, d.lgs. n. 118/2011?”, il Collegio ha risposto che *“L'istituto della perenzione amministrativa non è più previsto dall'art. 60 della L.R. 29/11/2001 n. 39 (Legge regionale di contabilità). La medesima legge prevedeva l'istituto della radiazione che è stato applicato fino al 31/12/2013 (art. 8 l.r. 44/2014). Con il bilancio di previsione 2015 sono stati istituiti due capitoli fondo: 102221/U “Fondo residui radiati – parte corrente (art. 51 L.R. 29/11/2001 n. 39)” con stanziamento di euro 11.500.000,00 e 102222/U Fondo residui radiati – parte c/capitale (art. 51 L.R. 29/11/2001 n. 39)” con stanziamento di euro 32.350.000,00. Le modalità di copertura per far fronte all'eventuale pagamento dei residui passivi eliminati dalla contabilità sono previste nell'art. 51 e art. 51 bis della legge regionale n. 39/2001. I residui radiati a valere su partite a natura vincolata trovano copertura con le reiscrizioni vincolate, mentre per i radiati a valere su partite a natura non vincolata la copertura viene garantita utilizzando la competenza stanziata a bilancio. L'utilizzo dei fondi è subordinato ai soli casi di mancanza o insufficiente stanziamento negli specifici capitoli su cui è stato assunto l'impegno (art. 51bis co. 3 l.r. 39/01).*

L'ammontare dei residui radiati calcolati in sede di predisposizione del rendiconto 2014 è risultato pari a euro 261.610.349,56. Si è data una copertura complessiva del 36% delle somme radiate finanziate da risorse regionali (ammontanti ad euro 120.864.126,54).

Successivamente, in occasione del ricalcolo del risultato di amministrazione 2014 conseguente al Riaccertamento Straordinario è stata rideterminata la quota accantonata ai fondi residui radiati parte corrente e capitale in un importo complessivo di euro 119.159.000,00, pari al 100 per cento dell'ammontare dello stock dei residui radiati a finanziamento regionale alla data del riaccertamento straordinario.”

Rispetto a quanto emerso nel corso dell'istruttoria ai fini della parifica del rendiconto 2014 (vedasi deliberazione n. 558/2015/PARI, da pagina 46 a pagina 63), quanto qui affermato dal Collegio dei revisori sposta l'attenzione sul momento cruciale del riaccertamento straordinario dei residui, sulla scorta del quale si dovrebbero superare le incertezze e i timori relativi al meccanismo di copertura dei rischi connessi ai residui radiati precedentemente vigente, ossia quello della reiscrizione dei residui radiati stessi, in parte rinviato alla determinazione del budget da parte del dirigente per la copertura di quelli finanziati con risorse regionali nei capitoli allo stesso affidati. Anche a tal riguardo ci si riserva ogni valutazione in sede di verifica dei dati del rendiconto 2015.

Alla domanda 3.10, che riguarda la previsione in bilancio di specifici accantonamenti per eventuali oneri latenti, l'Organo di revisione afferma infine solamente l'esistenza del normale fondo di riserva, precisando che *“Non esiste in bilancio un fondo oneri latenti. Nell'ordinamento contabile è previsto un fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (capitolo 80010 stanziamento iniziale 4.394.227,6 €) per far fronte ad eventuali deficienze negli stanziamenti di spesa di bilancio aventi carattere obbligatorio o collegati con l'accertamento e la riscossione delle entrate; inoltre è previsto un fondo di riserva per le spese imprevedute (capitolo 80020 stanziamento iniziale 2.435.000,0 €) e per far fronte ad eventuali deficienze negli stanziamenti di spesa di bilancio, quando ciò non costituisca un principio di spesa continuativa.”*

L'argomento è stato esaminato in sede di parifica del rendiconto 2014 in cui si era sottolineato che *“In generale e per gli impegni radiati, stante la stretta analogia tra l'istituto della radiazione – anch'esso basato esclusivamente sulla “anzianità” dei residui ai fini della cancellazione – e quello della perenzione, tra l'altro, la Regione avrebbe potuto quanto meno vincolare una quota del risultato di amministrazione per un importo corrispondente in ossequio al citato art. 60 del D.lgs. n. 118/2011 (il quale*

prevede che “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””.

Le insopprimibili esigenze di verifica dell'equilibrio di bilancio richiedono pertanto una necessaria verifica dei dati del rendiconto 2015 riservandosi in quella sede ogni altra valutazione, anche per una puntuale quantificazione del fenomeno e della sua incidenza effettiva.

§2.3.4 La gestione dei tributi

Il corretto accertamento e riscossione delle entrate rappresenta un profilo di sicuro interesse per la verifica della sana gestione dell'ente scrutinato, atteso che la sussistenza di entrate di dubbia e difficile esazione, potrebbe condurre ad una proliferazione dei disavanzi: ciò anche in relazione, da un lato, alla circostanza che, come sottolineato dalla Sezione autonomie con la delibera 17 febbraio 2015, n. 4, recante “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)”, l'avvio dell'armonizzazione delle regole contabili e degli schemi di bilancio, costituisce una irripetibile occasione per rendere più leggibili i conti degli enti territoriali, anche al fine del consolidamento della finanza pubblica, e dall'altro, che nell'ipotesi di responsabilità da mancata riscossione di entrate è la perdita del diritto di credito a rendere attuale il danno erariale (inteso come diminuzione del patrimonio) di importo pari al valore del credito perso (e quindi al denaro dovuto, oggetto dell'obbligazione), a prescindere dall'attuazione o attuabilità in concreto della prestazione di denaro (Sez. Giurisd. Campania n. 290/2005).

Si rileva poi, come sul fronte specifico dei tributi per i quali è prevista una variazione dell'aliquota contributiva o nuove forme di imposizione/esenzione con effetti sul bilancio (domanda al punto 3.12), emerge che, per quanto riguarda IRAP e

addizionale IRPEF, per l'anno 2015, non sono state previste variazioni rispetto agli anni precedenti, mentre *“con riferimento alla tassa automobilistica sono state previste due nuove esenzioni, una senza effetti sulle previsioni di bilancio 2015 (esenzione auto storiche) che già non tenevano conto dei pagamenti per i veicoli storici, usciti in blocco da esenzione il 01.01.2015 giurista finanziaria nazionale. L'altra con impatto minimo sul bilancio (300.000,00 sull'esercizio 2015 e 100.000,00 sul 2016) relativa a veicoli di associazioni per trasporto disabili e anziani.”*

In materia di tassa automobilistica, al punto 3.13 del questionario (riguardante le iniziative intraprese per aumentare l'efficacia delle strategie di prevenzione, ricerca e repressione delle violazioni tributarie a tutela del bilancio regionale), si afferma inoltre che *“è proseguito l'invio ai contribuenti degli Avvisi di Scadenza e l'attività di "bonifica massiva e puntuale" dell'archivio regionale con l'utilizzo di dati della Motorizzazione e del PRA al fine di migliorare la banca dati utilizzata per la gestione del tributo”*.

Nella tabella 8.3 sulle entrate tributarie, si osserva che la previsione relativa al gettito IRAP appare aumentata del 5% rispetto all'accertato 2014 (da circa 2.620 milioni di euro a 2.754), mentre si riduce del 6,5% quella relativa alla tassa automobilistica (da 636 milioni di euro a circa 595).

La previsione relativa all'addizionale IRPEF/IRE rimane sostanzialmente sul livello degli accertamenti 2014, mentre quella relativa alla compartecipazione regionale all'IVA, imposte indirette e sui consumi, pari a 4.916 milioni, appare diminuita del 5,8% rispetto all'accertato 2014 (5.223 milioni).

Il riflesso di queste previsioni sul totale del titolo I delle entrate nel bilancio di previsione 2015 rispetto al dato degli accertamenti 2014 evidenzia una diminuzione complessiva del 2,4% (da 9.388 milioni a 9.160). In particolare, la quota di tributi destinata al finanziamento della sanità, si riduce dell'1,5% (da 8.457 milioni a 8.331).

Trattandosi di previsioni iniziali messe a confronto con gli accertamenti dell'esercizio precedente, e verificato che nei prospetti relativi al patto di stabilità, allegati al questionario in esame, si certificano infine entrate di competenza al titolo

I per 9.427 milioni di euro, ci si riserva ogni valutazione in sede di verifica delle risultanze istruttorie riguardanti il rendiconto 2015.

§2.3.5 Alienazioni e valorizzazioni immobiliari

La materia della valorizzazione e dismissione degli immobili di proprietà di enti pubblici, trova un suo punto di emersione nell'art.58 del D.L. 25 giugno 2008, n.112, che statuisce un obbligo per Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché per società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, di individuare *“redigendo apposito elenco, sulla base e nei limiti della documentazione esistente presso i propri archivi e uffici, i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione”*.

Tale norma rappresenta il punto di approdo di una lunga evoluzione normativa volta a valorizzare o dismettere il patrimonio immobiliare di proprietà di enti pubblici.

Infatti, nel corso degli anni '90, i provvedimenti legislativi che si sono occupati di dismissione del patrimonio immobiliare degli enti pubblici sono andati moltiplicandosi, a partire dal D.L. 31 ottobre 1990, n. 310, convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 1990, n.403. A seguire è stato emanato il D.L. 5 dicembre 1991, convertito ex L. 25 gennaio 1992, n. 35 (che è risultato però in gran parte inapplicato).

Inoltre, nel corso degli anni '90 quasi tutte le leggi finanziarie, accompagnate dalla normativa specificamente dettata con riferimento agli Enti Previdenziali Pubblici, si sono occupate della tematica della valorizzazione o dismissione di immobili pubblici, cercando di assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso (si vedano, in particolare: l'art. 9 della legge 24/12/1993 n. 537; l'art.12 della legge 15/05/1997 n. 127; l'art. 19 della legge 23/12/1998 n. 448; l'art. 3 bis del D.L. n. 351/2001, convertito in legge n. 224/2001; l'art. 7 del D.L. 15 aprile 2002 n. 63 convertito in legge n. 112/2002),

La produzione legislativa è giunta ad un significativo punto di approdo al principio della XIV legislativa con il D.L. 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla L. 23 novembre 2001, n. 401, che ha recato disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare.

Successivamente, il legislatore è comunque tornato ancora sulla materia, in particolare con il Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133. Tale legge ha introdotto il «piano della alienazioni immobiliari» e all'art.58 è espressamente previsto per Regioni, Province, Comuni e altri Enti locali, nonché per società o Enti a totale partecipazione dei predetti enti, l'obbligo di redigere un elenco dei *“beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione”* (testo sostituito ad opera dell'art. 33-bis, comma 7, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, come modificato dall'art. 27, comma 1, D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214).

Una ulteriore spinta alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico è avvenuta anche ad opera del D.Lgs. 28 maggio 2010, n. 85 in materia di federalismo demaniale con il quale è stata prevista l'individuazione di beni statali che possono essere attribuiti agli enti territoriali e locali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni), che ne dispongono nell'interesse della collettività rappresentata.

Sempre sul profilo della valorizzazione degli immobili pubblici, una notevole importanza è rivestita dall'art. 27 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 214, che ha introdotto i *“programmi unitari di valorizzazione territoriale”*, i quali sono promossi dal Presidente della Giunta regionale, d'intesa con la Provincia e i Comuni interessati, per il riutilizzo funzionale e la rigenerazione degli immobili di proprietà della Regione stessa, della Provincia, dei Comuni e di ogni soggetto pubblico, anche statale proprietario, detentore o gestore di immobili pubblici.

Inoltre, di un certo interesse, ai fini dell'esame della materia in argomento, è anche la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), con la quale in

particolare si è disposta un'aggregazione delle procedure sulle locazioni passive (con una significativa valorizzazione del ruolo dell'Agenzia del Demanio) e una razionalizzazione degli spazi utilizzati dalle Amministrazioni (razionalizzazione degli spazi degli edifici pubblici oggetto di numerosi ulteriori interventi, quali quello recato dall'art.3, co.9 D.L. 6 luglio 2012, n.95 – c.d. D.L. spending review – e, da ultimo, dal recente art.24 del D.L. 24 aprile 2014, n.66, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Per un'Italia coraggiosa e semplice" convertito con Legge n. 89 del 23 giugno 2014).

Così delineato, ancorché senza pretese di esaustività, il quadro normativo di riferimento per la valorizzazione e dismissione degli immobili pubblici di proprietà degli enti pubblici, il Collegio rileva come il suesposto regime possa comunque determinare, evidenti ricadute sulla gestione dei bilanci degli Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi posto che i fini di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, perseguiti dalla normativa vigente, non possono essere realizzati se non tramite opportuna, ed anzi necessaria, attività di valorizzazione ovvero di dismissione. Ciò premesso, in ordine ai beni immobili suscettibili di alienazione o valorizzazione, l'Ente dichiara di aver aggiornato il piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari di cui al provvedimento n. 108/CR/2011 con la DGR 102/CR/2015 inserendo altri 2 cespiti, seguendo la procedura di cui all'art. 58, d.l. n. 112/2008, convertito in l. n. 133/2008, precisando *che “è in corso l'acquisizione delle perizie di stima per la determinazione del valore dei beni da porre a bando e quindi da inserire come posta di eventuale entrata.”*

Non vi è stata riadozione del programma annuale di dismissione di beni patrimoniali (punto 3.15), ma *“è stato aggiornato il Piano esistente, mediante inserimento di nuovi beni. Alcuni dei beni inseriti nell'elenco sono stati poi inseriti nel Piano Permute e a parziale pagamento del prezzo, ex art. 53 D.Lgs 163/2006, di procedura di gara, per lavori pubblici di importo sopra soglia, indette dall'Amministrazione Regionale. Lo scostamento è zero.”* Al punto 3.17 (in ordine alla destinazione delle entrate da alienazioni di beni alla copertura di spese di investimento, alla riduzione del debito o alle altre finalità tassativamente indicate dalla legge), il Collegio dichiara che *“nel*

bilancio 2015/2017 non sono state previste entrate da alienazioni di beni.”

L'affermazione trova effettivo riscontro nelle tabelle 8.4.3 e 8.4.4.

In riferimento al conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare di beni inseriti nel piano di dismissione e valorizzazione immobiliare (punto 3.16), *“sono stati segnalati nella procedura MEF - Dipartimento del Tesoro, prot. 27228 del 31/03/2015 ‘Invito agli Enti Territoriali e agli altri soggetti del Settore Pubblico a proporre immobili di proprietà da valorizzare e alienare’ n. 5 cespiti giusta domanda del 26/05/2015 firmata digitalmente. All’esito dell’istruttoria non sono risultate convenienti economicamente le cessioni per la Regione del Veneto in quanto offerti valori non ritenuti congrui, rispetto alle perizie di stima aggiornate dall’Agenzia delle Entrate.”*

Nella tabella 8.4.3 (per quanto concerne le entrate da beni del patrimonio), vengono infine indicati proventi derivanti da beni del patrimonio per 4.381.802 euro.

Preso atto di quanto sopra e alla luce di quanto osservato in sede di parifica del rendiconto 2014⁶, si rinvia ogni eventuale considerazione in merito alla gestione patrimoniale alle verifiche da effettuarsi in sede di parifica del rendiconto 2015.

⁶ Dalla “Sintesi della relazione di accompagnamento” alla parifica del rendiconto 2014 emergeva che: “L’istruttoria condotta sul conto del patrimonio ha evidenziato numerose criticità, consistenti nella carenza dei dati contenuti negli elenchi dei beni immobili, insufficienti a determinarne la corretta valorizzazione e rilevazione contabile, lo stato di consistenza anche in relazione agli eventuali interventi di manutenzione (necessariamente oggetto di programmazione) a carico del conto del bilancio; nell’omessa indicazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica; nell’omessa e/o incompleta indicazione dei beni del demanio idrico, culturale, lacuale, marittimo, nonché di beni patrimoniali indisponibili e disponibili, nonché infine, di altre poste patrimoniali cui pure corrispondono, nel conto del bilancio, specifiche entrate, anche di natura tributaria, e comunque in relazione ai quali sono previste e sostenute spese; nell’omessa indicazione, tra le poste patrimoniali degli strumenti derivati; nell’erronea valorizzazione delle poste contabili finanziarie (partecipazioni societarie) in difformità della normativa contabile vigente associata ad una carenza documentale relativamente ai dati finanziari e patrimoniali afferenti alle medesime; gravi carenze gestionali dei beni immobili e patrimoniali indisponibili relativamente alla natura e contabilizzazione dei relativi titoli di utilizzo; nell’impossibilità di verificare la correttezza delle poste contabili finanziarie per carenza assoluta di motivazione e/o documentazione di supporto (sopravvenienze attive e passive da riaccertamento ordinario dei residui, residui passivi radiati e collegati a obbligazioni non quiescenti); nella mancata riconciliazione della passività derivante dall’erogazione dell’anticipazione di liquidità ex dl. 35/13; nella rilevazione tardiva e fuori bilancio di una consistente massa di beni immobili in gestione ai consorzi di bonifica; ed infine nella rilevazione non corretta della consistenza dei Fondi amministrati da terzi per la Regione (con riferimento alle criticità rilevate nell’ambito dell’indagine svolta sulla partecipata Veneto Sviluppo s.p.a).

In merito a tali rilievi la Regione ha riconosciuto la fondatezza delle contestazioni formulate affermando l’intendimento di riallinearsi già dall’esercizio 2015 alle norme di contabilità per la formazione del conto, contestualmente fornendo informazioni aggiuntive in relazione ad alcuni beni (marchi, immobili ad uso idraulico, strade di interesse regionale) inclusi negli elenchi allegati al conto del patrimonio, informazioni di cui la Sezione, però, ai fini del presente giudizio non può fare uso, non essendo stati modificati gli elenchi allegati al rendiconto ai quali, necessariamente, deve essere ristretto il giudizio medesimo.”

§2.3.6 *La gestione delle uscite*

Passando al versante delle uscite, la tabella 8.5 (recante la composizione per titolo delle spese) elenca gli stanziamenti iniziali 2015 per titoli di bilancio, raffrontandoli con quelli del 2014: in essa si constatano non trascurabili differenze tra previsioni iniziali, previsioni assestate e rendiconto d'esercizio. A titolo di esempio, le previsioni iniziali 2014 relative al rimborso di prestiti, pari a 589 milioni, si sono tradotte a consuntivo 2014 in impegni di spesa per 89 milioni: ed è certamente quindi in riferimento a tale ultimo dato che è stata determinata la previsione per il 2015, pari a 92 milioni circa.

Considerato inoltre che il bilancio di previsione prevede il finanziamento con mutui a pareggio (o meglio con "l'autorizzazione a contrarre mutui") di un disavanzo di amministrazione di oltre 2,2 miliardi di euro, di cui quasi 1,5 vincolati (con tutte le considerazioni già espresse, anche in sede di parifica del rendiconto 2014, sul rispetto dei vincoli relativi alle assegnazioni statali e comunitarie), si ritiene opportuno rimandare ogni valutazione in sede di istruttoria relativa alla parifica del rendiconto 2015, in quanto solo ad esercizio chiuso sarà possibile effettuare i dovuti raffronti tra spese previste e spese effettivamente realizzate, nonché le dovute considerazioni sulle modalità di finanziamento delle stesse.

Una necessaria considerazione merita infine la verifica degli stanziamenti destinati alle spese per il Consiglio regionale (49.998.230 euro) che evidenziano un aumento di 1,6 milioni di euro rispetto alle spese impegnate nel 2014 (48.389.580 euro).

§2.4 *Il parametro dell'indebitamento – Sezione IV del questionario*

§2.4.1 *Premessa introduttiva*

La crisi economica degli ultimi anni, avendo accentuato le differenze strutturali tra i sistemi economici nazionali aderenti all'Unione Europea e provocato l'esplosione della problematica dei debiti sovrani, ha accelerato il processo di convergenza delle economie dell'area euro attraverso l'adozione di rigorose politiche di risanamento delle finanze pubbliche.

Il sistema di finanza territoriale introdotto con la riforma dell'art. 119, Cost., soprattutto per il ruolo che essa svolge per la salvaguardia dell'equilibrio economico-finanziario degli enti che compongono i vari livelli di governo territoriale in cui si articola l'unitaria sovranità della Repubblica giustifica, quindi, la tendenza della legislazione successiva al 2001 ad ampliare progressivamente l'ambito applicativo dei vincoli: al riguardo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 425 del 29 dicembre 2004 ha precisato che l'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale. Secondo il giudice delle leggi l'intervento normativo si limita alla enunciazione espressa di un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. A tale riguardo, il controllo della Corte dei conti è stato individuato come strumentalmente ed inscindibilmente collegato al rispetto dei vincoli europei, da situarsi nella sede del coordinamento della finanza pubblica: ed è quindi *«evidente che, essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la*

determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale» (Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2014).

§2.4.2 Il debito autorizzato e non contratto

In quest'ottica particolare considerazione deve essere riservato ai c.d. "mutui a pareggio"; trattasi di mutui previsti nel bilancio di previsione allo scopo di "pareggiare" il saldo finanziario negativo, costituito dalla differenza tra le spese delle quali si autorizza l'impegno e le entrate delle quali si prevede l'accertamento nel corso dell'esercizio, nonché per coprire il disavanzo proveniente dall'esercizio precedente, che però non sono di fatto contratti, venendo a costituire entrate "virtuali" né accertate né, tantomeno, riscosse.

L'effetto principale della mancata contrazione, in tutto o in parte, dei finanziamenti a livello contabile non si riverbera solo sul piano della cassa (per cui in chiusura d'esercizio le riscossioni complessive risultano inferiori rispetto alle previsioni) ma anche sul piano della competenza, in quanto la minore assunzione di finanziamenti, o la loro totale assenza rispetto all'importo autorizzato a copertura del disavanzo d'esercizio, comporta un ridotto accertamento in entrata. I minori introiti conseguenti alla mancata stipula dei contratti di finanziamento infatti si riflettono negativamente sul risultato della gestione di competenza (risultante dalla differenza tra accertamenti di entrata ed impegni di spesa dell'esercizio di competenza), sulla situazione di cassa e, di conseguenza, sul risultato di amministrazione della Regione.

Ciò premesso, si evidenzia come il precetto costituzionale contenuto nell'art. 119, ultimo comma, secondo cui vi è il divieto di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dall'investimento, imponga pertanto che anche il cd. "mutuo a pareggio" possa finanziare esclusivamente spese riconducibili a quelle ammesse ai sensi dell'art. 3, commi 16-21, della legge n. 350/2003 (Legge finanziaria 2004), secondo l'interpretazione di spesa di investimento che emerge dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 425 del 29 dicembre 2004. Peraltro, a livello di disciplina regionale, lo stesso articolo 25, comma 1, della legge regionale di contabilità n.

39/2001 legittima la contrazione di mutui per provvedere a spese di investimento (nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali).

Ciò significa, in sostanza, che con legge di bilancio viene autorizzato il ricorso all'indebitamento per far fronte al maggior disavanzo determinatosi a seguito dell'applicazione delle definitive risultanze contabili (L. R. n. 33/2013, art. 4, comma 2).

§2.4.3 Il quadro della normativa regionale in materia di indebitamento.

Analizzando brevemente il quadro normativo della Regione Veneto in materia di indebitamento si osserva che la legge regionale di contabilità (L.R. n. 39/2001), all'art. 14 (Equilibrio del bilancio di previsione annuale), al comma 1, lett. a), sulla scorta dell'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 76/2000, prevede che: *“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”*.

Il successivo art. 25 (Ricorso all'indebitamento), nel combinato disposto dei primi due commi, prevede che detto indebitamento è consentito, come in precedenza evidenziato, solo per provvedere a spese di investimento ed all'assunzione di partecipazioni in società finanziarie regionali.

In conformità a quanto previsto dall'art. 23, comma 5, del D.lgs. n. 76/2000, l'art. 26 (Mutui e prestiti obbligazionari), al comma 4, infine, prevede che: *“Costituiscono minori entrate le somme corrispondenti a mutui autorizzati ma non stipulati e a titoli di prestiti obbligazionari non collocati entro il termine dell'esercizio”*.

Anche la copertura del disavanzo con mutuo a pareggio deve rispettare il 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 ed anche in sede di assestamento l'autorizzazione alla copertura dei disavanzi degli esercizi precedenti per un importo superiore rispetto a quello autorizzato in sede di bilancio preventivo

deve essere sempre documentata, al fine di dare dimostrazione che non si sia concretizzata la violazione della predetta norma costituzionale.

Alla luce delle suesposte indicazioni occorre dunque valutare se effettivamente le spese finanziate con indebitamento abbiano natura di investimento e se, comunque, della connessione tra le stesse e le entrate derivanti dai mutui a pareggio, sia stata data sufficiente evidenza nella L.R. 7/2015 di approvazione del bilancio di previsione.

A tal proposito giova ricordare che il D.Lgs 118/2011, all'art. 40 c. 2, ha stabilito che, a partire 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 ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa”*.

Inoltre è necessario considerare l'effetto che la prassi consolidata di autorizzare spese eccedenti a quelle sostenibili dal bilancio regionale, in termini di competenza e di cassa, mediante entrate “virtuali” (in quanto autorizzate ma non accertate), ha prodotto sulla gestione del bilancio e sul mantenimento sostanziale e non solo formale degli equilibri di bilancio.

§2.4.4 Le modifiche introdotte dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha emendato il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118

La normativa concernente l'indebitamento delle Regioni è stata di recente modificata dal D. Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha emendato il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio destinato a trovare attuazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2015.

In materia di indebitamento regionale, il citato D. Lgs. n. 126/2014 ha introdotto ulteriori modifiche al D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, le cui principali novità possono essere così riassunte:

- art. 44, ultimo comma, nel quale viene ribadito che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente a spese di investimento e non possono essere impiegate per spesa corrente;

- art. 62 disciplina il ricorso all'indebitamento nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione, dall'art. 3, comma 16, della l. n. 350/2003, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della l. n. 243/2012. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto di 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 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 particolare, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 126/2014 ha modificato il comma 4 dell'art. 62 che impone una necessaria correlazione tra stipulazione dell'obbligazione ed accertamento della relativa entrata poiché espressamente prevede l'immediato accertamento delle entrate derivanti da operazioni di debito a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e l'imputazione 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. Al comma 8 viene stabilito 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, che ne determina le condizioni e le modalità.

§2.4.5 Il limite quantitativo all'indebitamento

In riferimento al limite quantitativo all'indebitamento, è necessario ricordare che, ai sensi del comma 3 dell'art. 8 della l. n. 183/2011, gli enti territoriali, a decorrere dall'anno 2013, sono tenuti a ridurre l'entità del debito pubblico, ai fini della tutela

dell'unità economica della Repubblica, precisando che le disposizioni in materia costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e che le modalità di attuazione sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata. Non si può non menzionare che tali disposizioni hanno superato il vaglio di legittimità del Giudice delle leggi che, con la sentenza n. 175 depositata il 13 giugno 2014, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale ed ha rilevato che la norma include anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome poiché possiede innegabilmente una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli “enti territoriali”, in funzione di una esigenza di “tutela dell’unità economica della Repubblica” nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell’indebitamento.

Venendo all’analisi del questionario sul bilancio di previsione 2015, al punto 4.1 (riguardante il rispetto dei limiti previsti dall’art. 62, co. 6, d.lgs. n. 118/2011, nel periodo compreso dal bilancio pluriennale, per il ricorso all’indebitamento), l’Organo di revisione ha attestato che nel periodo compreso nel bilancio pluriennale, il ricorso all’indebitamento rispetta i limiti previsti dall’art. 62, comma 6, d.lgs. 118/2011; l’esame della tabella 8.6 sembra confermare quanto dichiarato:

	Quota capitale e quota interesse dei mutui in ammortamento	Entrate (<i>importi in euro</i>)
Rendiconto 2013		
A) Entrate tributarie		9.267.863.547
B) Entrate tributarie vincolate		8.438.478.025
C) ammontare delle entrate tributarie libere su cui calcolare lo indebitamento (entrate tributarie nette)		829.385.522
D) rata massima destinabile ad ammortamento di mutui (20% delle entrate tributarie nette)	165.877.104	
E) totale mutui e prestiti in ammortamento (annualità)	46.102.616	

F) totale mutui e prestiti autorizzati con il bilancio d'esercizio	0	
somma disponibile per ammortamento nuovi mutui	119.774.489	
Rendiconto esercizio 2014		
A) Entrata tributarie		9.794.766.435
B) Entrate tributarie vincolate		8.480.210.809
C) ammontare delle entrate tributarie libere su cui calcolare l'indebitamento (entrate tributarie nette)		1.314.555.626
D) rata massima destinabile ad ammortamento di mutui (20% delle entrate tributarie nette)	262.911.125	
E) totale mutui e prestiti in ammortamento (annualità)	46.690.375	
F) totale mutui e prestiti autorizzati con il bilancio d'esercizio	0	
somma disponibile per ammortamento nuovi mutui	216.220.750	
Bilancio di Previsione esercizio 2015		
A) Entrata tributarie		9.565.769.937
B) Entrate tributarie vincolate		8.331.163.000
C) ammontare delle entrate tributarie libere su cui calcolare l'indebitamento (entrate tributarie nette)		1.234.606.937
D) rata massima destinabile ad ammortamento di mutui (20% delle entrate tributarie nette)	246.921.387	
E) totale mutui e prestiti in ammortamento (annualità)	92.766.539	
F) totale mutui e prestiti autorizzati con il bilancio d'esercizio	136.439.405	
somma disponibile per ammortamento nuovi mutui	154.154.848	

Fonte: questionario sul bilancio di previsione 2015

L'Organo di revisione ha poi confermato che, ai fini del limite di indebitamento, sono state computate nell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate anche le risorse provenienti dal Fondo Nazionale per il trasporto pubblico locale (ex art. 1, co. 528, l. n. 147/2013) e che le norme che autorizzano il ricorso

all'indebitamento individuano in modo dettagliato l'importo delle Unità previsionali (UPB) ed i Capitoli di spesa da finanziare.

Si rileva tuttavia che la relazione tra l'indebitamento autorizzato e le spese di investimento previste non sembra puntualmente descritta nell'apposito documento allegato al bilancio di previsione, denominato “*Quadro dimostrativo del rispetto del vincolo di indebitamento autorizzato (art. 13, c. 2, lett. b), L.R. 29/11/2001, n. 39*”, il quale fornisce un elenco delle U.P.B., per le quali si autorizza la contrazione di nuovo indebitamento nell'esercizio 2015, per complessivi € 136.439.405,00, senza riportare il dettaglio dei singoli capitoli che la Regione ha stabilito di coprire mediante i mutui. La rilevata mancanza impedisce di verificare la vera natura delle relative spese (se effettivamente di investimento) con inevitabili riflessi sulla valenza dimostrativa della tabella (si rinvia al successivo punto sul debito autorizzato e non contratto).

§2.4.6 Le operazioni di partenariato pubblico-privato e i derivati

In sede istruttoria, si è poi rilevata la presenza di operazioni di partenariato pubblico-privato, come definite dal d.lgs. n. 163/2006, relativamente alle quali la Regione ha già relazionato, in sede di riscontro all'istruttoria sul bilancio di previsione 2014:

- Sezione Progetto Venezia,
- Sezione Strade Autostrade e Concessioni
- Sezione Difesa del Suolo,

che comportano erogazioni in conto capitale da parte della Regione, non quantificate nel questionario. Vista la non esaustività delle informazioni raccolte, appare opportuno effettuare un approfondimento in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto regionale 2015.

In merito alla nota informativa, prevista dall'art. 62, co. 8, d.l. n. 112/2008 in materia di strumenti finanziari derivati, si è provveduto all'analisi del documento pubblicato sul sito istituzionale della Regione, nella sezione dedicata al Bilancio di Previsione 2015, nel quale vengono evidenziati gli oneri e gli impegni finanziari

stimati per l'esercizio 2015, derivanti da tali tipologie di contratti.

Tali strumenti sono stati sottoscritti dalla Regione in conformità con la normativa vigente e sono finalizzati alla copertura dal rischio di aumento dei tassi di interesse: consistono in due *collar* di tasso di interesse, contratti nel corso del 2006 in relazione ai prestiti obbligazionari "Regione del Veneto 2003" e "Regione del Veneto 2005", con i quali viene garantito un livello di tasso di interesse da corrispondere, oscillante all'interno di una banda prestabilita.

Per quanto riguarda il 2015, le previsioni (forward) sul tasso di interesse Euribor a 6 mesi per le date di rilevazione (fixing), risultano inferiori alle bande per ciascun derivato, dando origine ai seguenti flussi finanziari negativi:

1° semestre

- prestito obbligazionario "Regione del Veneto 2003", il differenziale tra il floor e il tasso forward, applicato ad un debito residuo pari ad € 114.967.500,00, comporta una previsione di flusso differenziale in uscita per la Regione pari ad € 1.963.744,86;
- prestito obbligazionario "Regione del Veneto 2005", il differenziale tra il floor e il tasso forward, applicato ad un debito residuo pari ad € 145.670.000,00, comporta una previsione di flusso differenziale in uscita per la Regione pari ad € 2.473.522,33.

2° semestre

- prestito obbligazionario "Regione del Veneto 2003", il differenziale tra il floor e il tasso forward, applicato ad un debito residuo pari ad € 113.781.000,00, comporta una previsione di flusso differenziale in uscita per la Regione pari ad € 2.384.344,07;
- prestito obbligazionario "Regione del Veneto 2005", invece, il differenziale tra il floor e il tasso forward, applicato ad un debito residuo pari ad € 139.336.000,00, comporta una previsione di flusso differenziale in uscita per la Regione pari ad € 2.905.620,05.

Conseguentemente, per l'esercizio 2015, gli oneri per flussi differenziali di interessi derivanti dagli strumenti finanziari derivati stipulati dalla Regione Veneto sono stati stimati complessivamente in € 9.727.231,31. La Regione non prevede di

effettuare alcuna delle operazioni, in materia di strumenti finanziari derivati, contemplate dai commi 3-bis, 3-ter, 3-quater dell'art. 62, D.L. n. 112/2008.

Considerato che in sede di parifica del rendiconto 2014 era stato rilevato che gli oneri di ammortamento per il servizio del debito dei flussi differenziali prodotti da strumenti derivati (pari ad € 9.727.231,31) non erano stati inclusi nel calcolo dei limiti quantitativi all'indebitamento, visto che, secondo la giurisprudenza contabile, il saldo negativo dei detti flussi costituisce un vero e proprio "costo del debito", si è ritenuto necessario chiedere la conferma che la tabella 8.6 "Vincolo di indebitamento" del questionario sul bilancio di previsione 2015 ricomprenda anche tali poste.

La questione assume la massima rilevanza dal momento che l'eventuale rialzo dell'ammontare dei mutui e prestiti in ammortamento, come conseguenza dell'inclusione delle spese di cui trattasi, comporta la riduzione della capacità di indebitamento potenziale, anche se, qualora si rilevasse che tali somme non risultino incluse nel calcolo, non sembra che le stesse determinino lo sfioramento dei limiti imposti dalla normativa vigente, considerato che i prestiti autorizzati con il bilancio di esercizio ammontavano ad € 136.439.405.

In sede di richiesta di chiarimenti del 19 maggio 2016, prot. n. 5539, pertanto, si invitava a confermare l'inclusione nella verifica del rispetto del limite di indebitamento degli oneri (reali e potenziali) derivanti dalle operazioni di project financing, finanza derivata, fidejussioni e garanzie prestate dalla Regione, ricordando che l'eventuale inclusione delle spese di cui trattasi avrebbe comportato la riduzione della capacità di indebitamento potenziale.

Il Collegio dei revisori della Regione Veneto con nota di risposta del 27 maggio 2016 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5782 del 30 maggio 2016), ha specificato quanto segue:

"a) Finanza derivata: ai sensi della Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, del 22 giugno 2007 n. 63013 (pubblicata nella GURI del 2 luglio 2007 n. 151) "gli strumenti derivati non sono configurabili come operazioni di indebitamento", confermato dall'articolo 75 del D. Lgs 118/2011, che ha modificato il sopracitato comma 17 dell'articolo 3 della L. n. 350/2003, che non

ricomprende gli strumenti derivati nell'elenco delle operazioni che costituiscono indebitamento.

b) Fideiussione e garanzie prestate dalla Regione: vedasi risposta al quesito 10” (che qui si riporta: “fino all’esercizio 2014 veniva data evidenza di fidejussioni e garanzie nell’allegato ai Bilanci di previsione “Elenco delle garanzie, principali o sussidiarie, prestate dalla Regione” ai sensi dell’articolo 13, comma 2, lettera c) della legge regionale 29 novembre 2001, n. 39 e nel Capitolo U088030 “Fondo regionale di garanzia per la concessione di Fidejussioni su operazioni di credito”. [...] A decorrere dall’esercizio finanziario 2015, la Regione Veneto ha predisposto il Bilancio ai sensi del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (il Bilancio di previsione 2015-2017 solo a fini conoscitivi) e ai sensi dell’articolo 11, comma 5, alla lettera f) della Nota Integrativa allegata al Bilancio di previsione questa Sezione ha predisposto “L’elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall’ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti” includendo sempre la garanzia Veneto Acque Spa”).

“c) Project financing: alla luce del comma 17 dell’articolo 3 della L. n. 350/2003, le operazioni di project financing non rientrano nell’elenco delle operazioni che costituiscono indebitamento. Tuttavia, alla luce della Relazione di accompagnamento della Sezione Regionale di Controllo per il Veneto alla decisione di parifica del Rendiconto Generale della Regione del Veneto per l’esercizio finanziario 2014, in base alla quale “... si considerano, a tal fine, anche le operazioni di leasing finanziario, di project financing e tutte le forme di indebitamento “sostanziale” individuate dalla giurisprudenza della Corte dei conti ...”, la Regione procederà ad una analisi per la verifica degli elementi giuridici “sostanziali” dei project financing già posti in essere, al fine di valutarne l’effettiva assimilabilità a forme predefinite dalla norma che individua gli elementi costitutivi dell’indebitamento regionale”.

§2.4.7 Forme di indebitamento occulte

Venendo alla disamina delle potenziali criticità non rinvenibili nel questionario si evidenzia che in sede di giudizio di parifica sul rendiconto 2014 la Sezione ha individuato due forme di indebitamento occulte, che non risultavano inserite nella

massa debitoria della Regione:

- il contributo, di complessivi € 254.000.000 distribuito in un massimo di trent'anni, erogato dalla Giunta regionale alla Sistemi Territoriali SPA (società controllata interamente dalla Veneto Sviluppo Spa, Società Finanziaria della Regione, partecipata, da quest'ultima, per il 51%) e previsto dall'art. 86, commi 3, 3-bis e 3 ter, della L.R. 27 febbraio 2008, n. 1 (Legge finanziaria per il 2008). Trattasi di erogazioni disposte per l'acquisto di nuovo materiale rotabile destinato a TPL, da mettere a disposizione del "*gestore del servizio aggiudicatario delle procedure concorsuali per l'espletamento dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale*", non effettuato direttamente dalla Regione, bensì dalla società che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale e la rete, con il sostegno della Regione medesima. Dall'esame delle clausole contrattuali esaminate, al di là del *nomen iuris*, la Sezione ha reputato trattarsi di un contratto di leasing finanziario, se non altro sulla base della constatazione che i canoni non costituiscono "*soltanto il corrispettivo dell'utilizzazione del bene nel periodo, ma incorporano parte del prezzo del bene stesso*" e che l'importo del prezzo previsto, ai fini del trasferimento della proprietà al termine della locazione, è in proporzione all'ammontare delle rate corrisposte e, soprattutto, al valore complessivo del bene, tale da vincolare l'utilizzatore all'acquisto formale del bene;
- operazione di "copertura", da parte della Regione, degli oneri finanziari derivanti dalla accensione, ad opera della Finanziaria regionale (Veneto Sviluppo S.p.a.), con la Banca Europea degli Investimenti (B.E.I.), di una provvista finanziaria finalizzata al cofinanziamento delle iniziative agevolate a valere sui Fondi di rotazione regionali dalla stessa gestiti. Il riconoscimento del contributo, diretto ad assicurare la copertura degli oneri finanziari prodotti dal prestito acceso dalla Finanziaria della Regione per cofinanziare le operazioni di credito agevolato in favore delle PMI del Veneto, sostenute finanziariamente dagli appositi fondi di rotazione regionali, sostanziandosi nell'assunzione degli oneri medesimi, costituisce un'operazione rilevante sotto il profilo dell'indebitamento, ancorché contratto da un soggetto terzo, comunque controllato dalla Regione.

La questione aveva una limitata rilevanza nel 2014 sotto il profilo del rispetto dei limiti quantitativi sull'indebitamento, considerato che la Regione non aveva autorizzato l'accensione di nuovi mutui, mentre risulta quanto mai pertinente per l'anno in esame, per il quale è stato previsto di contrarre nuovi mutui per € 136.439.405.

§2.5 Le altre criticità rilevanti. La spesa del personale – Sezione II del questionario

La realtà degli enti territoriali è stata interessata, negli ultimi anni, da numerosi interventi normativi volti a coinvolgere il sistema delle autonomie locali nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica del Paese, in linea con i vincoli imposti dall'Unione europea e dal Trattato di Maastricht. Ma quel che appare di particolare rilievo è il fatto, in particolare, che, accanto al consolidato strumento del patto di stabilità interno, il periodo in questione è stato caratterizzato da specifiche misure volte al contenimento delle spese di personale, attraverso una disciplina limitativa delle assunzioni e altri vincoli cui si è dato risalto in sede istruttoria.

La Corte costituzionale, in più occasioni (v. da ultimo Corte cost. 8 del 2013 e 212/2012), ha posto in rilievo, in primo luogo, che l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario, con la conseguenza che *«il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari»* (sentenza n. 237 del 2009). Tra tali obblighi, vi sono quelli di rispettare i vincoli assunzionali e quelli inerenti a determinate poste di spesa che vanno a dilatare la spesa corrente, contrariamente agli obiettivi di contenimento che la legislazione vincolistica ha posto negli ultimi anni.

§2.5.1 *Gestione del personale*

I punti dal 2.1 al 2.5 del questionario concernono i vincoli che la Regione deve osservare circa la spesa del personale: al riguardo, il Collegio dei revisori dei conti della Regione ha dichiarato che le disposizioni normative adottate al fine di ridurre la spesa per il personale risultano rispettate. In particolare al punto 2.1, in ordine al rispetto dei limiti per la spesa del personale, di cui all'art. 9, co. 1, d.l. n. 78/2010, nelle previsioni di bilancio, il Collegio dei revisori dei conti conferma che le previsioni di spesa del personale rispettano il suddetto limite, mentre al punto 2.2 per quanto riguarda la riduzione della spesa complessiva per il personale rispetto al valore medio del triennio 2011-2013, dichiara che nelle previsioni di bilancio, è stata programmata una riduzione della suddetta spesa, nel rispetto quindi dell'art. 1, co. 557-quater, della Legge n. 296/2006.

Al successivo punto 2.3, la Relazione dell'organo di revisione illustra per sommi capi il calcolo degli oneri finanziari derivanti da nuove assunzioni nell'esercizio 2015 e i risparmi di spesa conseguenti alle cessazioni verificatesi nel 2014, così come di seguito riportata:

“a) Capacità assunzionale 2015 da destinare alla ricollocazione del personale provinciale:

a1) Risparmi derivanti da cessazioni anno 2014: euro 2.183.583,57;

a2) Importo teorico spendibile per nuove assunzioni nel 2015: euro 1.746.866.85 (pari all'80% del valore delle cessazioni 2014 ai sensi dell'art. 3, c. 5-quater, del DL.90/2014⁷). Tale importo è stato prioritariamente destinato alla ricollocazione del personale provinciale, per effetto dell'articolo 1, commi 424-425 della L. 190/2014, della L.R. 19/2015 e della DGR n. 1781 /2015.

b) Capacità assunzionale 2015 da destinare ad altre assunzioni a tempo indeterminato:

⁷ Art. 3, comma 5-quater, DL 90/2014: “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 (comma così modificato dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e, successivamente, dall'art. 4, comma 3, D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 125.)”

- b1) Risparmi derivanti da cessazioni anni 2011-2013: euro 8.200.888,71;
- b2) Importo teorico spendibile per nuove assunzioni nel 2015: euro 3.280.355,49 (pari al 40% del valore delle cessazioni 2011-2013 ai sensi dell'art.3, c. 5, del DL 90/2014, così come novellato dall'art. 4, c. 3, del DL 78/2015). Si tratta di residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio 2011-2013 destinabili ad altre assunzioni di personale a tempo indeterminato, poiché non soggette ai vincoli posti dall'articolo 1, commi 424-425 della legge 190/2014. L'importo teorico non è stato utilizzato per nuove assunzioni nel 2015.”

Come è noto, il vincolo stabilito dalla normativa vigente è contenuto nella norma dell'art. 3, comma 5, DL 90/2014, a mente della quale “Negli anni 2014 e 2015 le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno procedono 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. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 16, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. La predetta facoltà ad assumere è 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 legge 27 dicembre 2006, n. 296. A decorrere dall'anno 2014 è consentito 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; è altresì consentito l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al triennio precedente. L'articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è abrogato. Le amministrazioni di cui al presente comma coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2-bis, del citato decreto-legge n. 112 del 2008 al fine di garantire anche per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spese di personale e spese correnti, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2-bis, come da ultimo modificato dal comma 5-quinquies del presente articolo.”

In ordine al rapporto di incidenza tra spesa di personale e spesa corrente, al netto della spesa sanitaria, con riferimento agli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione 2015 (quesito 2.4), il Collegio di revisione ha indicato la percentuale del 9,16, sottolineando in concreto un lieve miglioramento registrato al riguardo, dal momento che per il bilancio di previsione 2014 la percentuale medesima era del 9,27 (sul calcolo di tale percentuale è stata effettuata apposita verifica istruttoria proprio in occasione dell'esame del preventivo 2014).

Un altro vincolo rilevante in materia di spese del personale è dato dalla previsione dell'art. 16, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011 (economie derivanti dai piani triennali): la norma prevede che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, le amministrazioni di cui all'articolo 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.”* A sua volta l'art. 16, comma 5, DL 98/2011 prevede 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.[...]”

Con riguardo alla facoltà ivi prevista, il Collegio dichiara al punto 2.5 del questionario, in ordine all'utilizzo in sede di preventivo delle economie derivanti da piani triennali (ex art. 16, commi 4 e 5, d.l. n. 98/2011), che *“con DGR n. 2645/2014 è stato definitivamente approvato il piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa per il triennio 2014-2016 nonché il resoconto dei risparmi effettivamente conseguiti nell'anno 2013, così come certificati dal competente Collegio dei Revisori dei Conti della Regione Veneto. Analogo iter è stato seguito nel corso dell'anno 2015 con l'approvazione del piano triennale di razionalizzazione e riqualificazione della spesa per il triennio 2015-2017 nonché il resoconto dei risparmi effettivamente conseguiti nell'anno 2014 (DGR n. 2061/2015), anche in questo caso certificati dal competente Collegio dei Revisori dei Conti.”*

In sede istruttoria ci si è soffermati sulla DGR n. 2061/2015 del 30 dicembre 2015 relativa ai *“Piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa - Programmazione triennio 2015-2016-2017”*, in cui si sottolinea che *“tale certificazione è formalmente avvenuta il 28 dicembre u.s. ed i risparmi realizzati nell'anno 2014 su cui il competente Collegio si è espresso in termini positivi si attestano su un importo finale pari a complessivi Euro 2.292.694,27. Al riguardo, la Giunta Regionale [...] stabilisce di non utilizzare una quota pari ad Euro 614.946,27 dei succitati risparmi certificati. Conseguentemente, la rimanente quota di Euro 1.677.748,00 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 2015 (quindi per Euro 838.874,00), fino al raggiungimento del medesimo valore a ciò destinato nell'anno 2015, pari a complessivi Euro 7.192.000,00. Ciò comporta altresì che con il presente provvedimento si può altresì disporre l'adeguamento e la conseguente approvazione definitiva del fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto per l'anno 2015 - quantificato in via provvisoria in Euro 18.962.744,00 con la propria precedente deliberazione n. 1044 del 4 agosto u.s. - in Euro 19.801.618,00.”*

§2.5.2 *Incarichi*

L'affidamento degli incarichi da parte delle pubbliche amministrazioni rappresenta un potenziale vulnus ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e la relativa disciplina è stata via via revisionata nel corso degli ultimi anni da un legislatore attento a evitare che si verificassero situazioni che si discostano dai principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione e, nei casi di affidamento carenti dei presupposti necessari, facendo obbligo di segnalare alla Procura contabile le situazioni verosimilmente foriere di un danno erariale: ciò anche in relazione al fatto che secondo la giurisprudenza consolidata della Corte, l'affidamento degli incarichi potrebbe essere elusivo dei vincoli sopra descritti in tema di assunzione del personale.

L'abuso dell'affidamento all'esterno di incarichi, infatti, si era rivelato nel tempo fortemente dannoso e ciò non soltanto sul piano della spesa ma anche sul versante dell'incompleto uso delle risorse interne palesando situazioni in grado di integrare l'inefficiente utilizzo delle risorse umane disponibili: si era poi osservato, in aggiunta, che, usando in maniera viziosa la possibilità di esternalizzare, le pubbliche amministrazioni avrebbero potuto eludere lo stringente blocco delle assunzioni, utilizzando il collaboratore autonomo per lo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente e ciò in spregio alla normativa vigente.

Nel corso del decennio appena trascorso, il legislatore ha pertanto modificato con plurimi interventi la disciplina degli incarichi affidati a soggetti estranei alla Pubblica Amministrazione, definendo ulteriormente il regime delle c.d. esternalizzazioni e consolidando la tendenza a limitare il ricorso a tali tipi di contratti, riservandoli ad ipotesi affatto straordinarie.

A questo proposito, da ultimo, il D.L. n. 101 del 31/08/2013, "Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni", all'art. 1 recante "Disposizioni per l'ulteriore riduzione della spesa per auto di servizio e consulenze nella pubblica amministrazione", in vigore dal 31 ottobre 2013, si prevede al comma 6 che nel bilancio di previsione o strumento contabile equipollente siano previsti specifici capitoli di bilancio in coerenza con la

struttura di bilancio adottata, ove vengano allocati gli oneri per il conferimento di incarichi di studio e consulenza, fatti eventualmente salvi i capitoli istituiti per incarichi previsti da disposizioni di legge o regolamentari da articolarsi coerentemente con il piano dei conti integrato di cui al titolo II del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

Al punto 3.11 del questionario, alla domanda se nel bilancio di previsione sono previsti specifici capitoli per il conferimento di incarichi di studio e consulenza (in riferimento all'art. 1, co. 6, d.l. n. 101/2013), l'organo di revisione ha risposto che *"...le disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica per l'anno 2015, approvate con DGR n. 1058 del 11 agosto 2015, hanno stabilito che gli incarichi per "Studi e consulenze" possono essere affidati solo con Delibera di Giunta regionale o con decreto dirigenziale in attuazione di specifico provvedimento di Giunta ed il relativo impegno di spesa, per gli incarichi finanziati con risorse regionali, può essere assunto esclusivamente sul capitolo cogestito 7010."* Il tenore della risposta fornita dall'Organo di revisione sembra quindi fornire un quadro descrittivo in linea con il disposto normativo, che la Sezione si riserva tuttavia di verificare ulteriormente in sede di giudizio di parifica relativo al rendiconto per l'esercizio finanziario 2015.

§2.6 Organismi partecipati – Sezione V del questionario

La materia degli organismi partecipati e la relativa disciplina normativa sono state oggetto di plurimi interventi che, in vista di una sistematizzazione del settore, hanno progressivamente inciso sulla capacità giuridica generale degli enti territoriali, per un verso, ponendo significativi limiti alla costituzione di società, all'assunzione ed al mantenimento di partecipazioni e, per un altro, prevedendo, a presidio ed a completamento di tali vincoli, specifici obblighi di dismissione e di cessione delle partecipazioni stesse.

Va sottolineato che secondo la Corte costituzionale, le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 hanno ampliato e reso ancor più incisivi i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti, estendendoli al bilancio consolidato degli enti territoriali con quelli delle società partecipate affidatarie della gestione di servizi

pubblici. L'art. 1, comma 4, di detto decreto-legge è stato qualificato norma «*di principio in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare. Ne consegue che il legislatore statale ben può, legittimamente, dettare norme di principio le quali prevedono che le introdotte verifiche sui rendiconti includano anche le partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché i risultati della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, senza con ciò invadere l'ambito di competenza riservato alla potestà legislativa primaria della Regione*» (sentenza n. 39 del 2014).

A completamento del processo avviato a partire dalla Legge finanziaria per il 2008 - ed in coerenza con le previsioni contenute nell'art. 1 commi 569 e ss. della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014) - la legge di stabilità 2015 ha previsto per gli enti territoriali, anche alla luce delle linee individuate dal c.d. piano Cottarelli, un percorso di razionalizzazione da attuarsi secondo uno specifico cronoprogramma.

A tal fine il comma 612 dell'articolo unico della Legge di stabilità 2015 assegna alla competenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, dei presidenti delle Province, dei sindaci e degli altri organi di vertice delle amministrazioni evocate al precedente comma 611, “*la definizione e l'approvazione, entro il 31 marzo 2015, di un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute*” contenente “*le modalità e i tempi di attuazione nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire*”.

La stessa norma dispone che “*tale piano corredato di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata*” prevedendo che “*entro il 31 marzo 2016, i sindaci predispongano una relazione sui risultati conseguiti*”, anche in questo caso “*trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata sul sito internet dell'amministrazione interessata*”.

Per garantire l'assolvimento di tali obblighi e un controllo diffuso sulle citate misure di razionalizzazione è prevista l'obbligatorietà della pubblicazione del piano e della

relazione ai sensi dell'art. 46 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, il quale postula che l'inadempimento costituisce *“elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è, comunque, valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili”*.

Prima di procedere all'esame del Piano di Razionalizzazione adottato dalla Regione del Veneto (di seguito POR), che si intende utilizzare come elemento di riscontro rispetto a quanto inserito nel questionario sul bilancio di previsione 2015 in tema di organismi partecipati, si riporta sinteticamente di seguito il quadro normativo regionale vigente in materia.

L'art. 61 dello Statuto della Regione Veneto (rubricato *“Società regionali”*) prevede che: *“1. La Regione può partecipare a società, costituite ai sensi del codice civile, che operino in settori di interesse regionale. Ove occorra, può promuoverne la costituzione. 2. La partecipazione della Regione è autorizzata con legge regionale, che ne determina presupposti, condizioni e misura, nonché i criteri per eventuali dismissioni. 3. La Regione partecipa all'assemblea societaria attraverso il Presidente della Giunta regionale, che può intervenire alle riunioni anche per mezzo di un suo delegato. Il Presidente della Giunta regionale o suo delegato è comunque tenuto a riferire alla competente commissione consiliare delle decisioni assunte e degli atti compiuti.”*

L'art. 56 (commi 5 e 6), poi, prevede che *“I bilanci preventivi degli enti e degli organismi dipendenti e partecipati dalla Regione, approvati dai rispettivi organi deliberanti, sono inviati contestualmente alla Giunta regionale e al Consiglio regionale. La Regione adotta un bilancio consolidato che tiene conto dei bilanci degli enti e degli organismi dipendenti e partecipati dalla Regione”*, mentre il successivo art. 57, ultimo comma, dispone che *“al rendiconto generale è allegato l'ultimo bilancio approvato dagli enti e organismi dipendenti e partecipati dalla Regione”*.

Ancora in materia contabile, la legge generale di contabilità della Regione (L.R. 39/01), all'art. 55 (*“Bilanci e rendiconti degli enti, delle aziende e delle agenzie regionali”*) prevede, inoltre, che *“Il bilancio di previsione annuale ed il relativo assestamento, nonché il rendiconto generale degli enti, delle aziende e delle agenzie*

regionali sono: a) redatti in modo da risultare direttamente conformi alla struttura e all'articolazione dei corrispondenti documenti della Regione o, qualora per le caratteristiche del sistema contabile ciò non possa avvenire, mediante specifici documenti di raccordo elaborati sulla base di opportune riclassificazioni; b) approvati annualmente nei termini e nelle forme stabiliti dalla normativa regionale in materia; c) pubblicati nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto. 2. Ai fini del consolidamento dei conti pubblici, gli enti, le aziende e le agenzie regionali effettuano specifiche elaborazioni per la ricostruzione dei flussi finanziari territoriali, secondo le modalità e i termini di rilevazione fissati dalla Giunta regionale”.

In materia di *governance* sulle partecipate il legislatore regionale è poi intervenuto con una disciplina generale ed organica in materia di partecipazioni con la legge 24 dicembre 2013 n. 39 “Norme in materia di società regionali” e con la legge 8 agosto 2014 n. 24 “Norme in materia di società partecipate da enti regionali”.

Tutto ciò doverosamente premesso, preliminarmente è dato rilevare che nel POR non vi è traccia della ricognizione degli enti non societari (strumentali), censimento che, sebbene non prescritto, avrebbe permesso alla Sezione, e all'ente Regione, il controllo più compiuto ai sensi della lett. c) dell'art. 1, c. 611 della L. 190/2014.

Venendo all'analisi del questionario sul bilancio di previsione 2015, al punto 5.1, relativo agli obblighi di dismissione delle partecipate, l'Organo di revisione ha attestato che la Regione detiene partecipazioni in società che svolgono “attività non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali” (art. 3, co. 27, l. n. 244/2007), soggette all'obbligo di dismissione nel termine di cui all'art. 1, co. 569, l. n. 147/2013.

Con deliberazione del Consiglio regionale n. 44/2011 era già stata prevista la dismissione della partecipazione in 4 società e precisamente:

- SIS Spa (quota ceduta nel 2013),
- Colledge Valmarana Morosini Spa (ribadita istanza di recesso nel 2014 e nel 2015, messa in liquidazione nel 2015),
- Rovigo Expò Spa (cancellata Registro Imprese a ottobre 2015),
- Insula Spa (recesso e dismissione avvenuta nel 2014).

Inoltre, in attuazione della L.R. 29/2013 risultano dismesse le seguenti società:

- Ferrovie Venete srl (2013);
- Società per l'Autostrada di Alemagna s.p.a. (2013);
- Terme di Recoaro Spa (messa in liquidazione nel 2015);
- Società Veneziana Edilizia Canalgrande Spa (messa in liquidazione nel 2015);
- Veneto Nanotech S.c.p.a. (messa in liquidazione nel 2015, attualmente in concordato).

Per quanto riguarda le società a partecipazione indiretta è stato approvato con la DGR 1931 del 28 ottobre 2013 un piano per la dismissione di n. 38 società, con la conseguente riduzione degli organismi indirettamente partecipati che sarebbero passati da 71 a 33. Lo stato di avanzamento delle dismissioni di società indirette al 31/12/2015 ha fatto registrare per n. 26 società l'intervenuta dismissione, cessione, fallimento o messa in liquidazione.

Al successivo punto 5.2 del questionario, in ordine al processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, l'Organo di revisione ha dichiarato che tale processo è stato avviato, ai sensi dell'art. 1, co. 611, L. n. 190/2014, e approvato con DGR n. 447/2015, in modo da conseguire la riduzione degli organismi partecipati entro il 31 dicembre 2015.

Per quanto riguarda l'attività svolta nel corso del 2015, con riferimento alle società dirette, sono state messe in liquidazione:

- Veneto Nanotech spa,
- Società Veneziana Edilizia Canalgrande spa,
- Terme di Recoaro spa ,
- College Valmarana Morosini spa (era già stato esercitato il recesso),
- Rovigo Expò spa, cancellata dal Registro Imprese.

Per quanto riguarda le società a partecipazione indiretta, nel corso del 2015, n. 13 risultano dismesse, n. 29 sono da dismettere; n. 6 sono in fase di liquidazione; n. 7 sono in procedura fallimentare e n. 17 da mantenere.

Se si confrontano tali misure con le disposizioni contenute nel *“Piano operativo per la razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente detenute dalla Regione Veneto”* (POR), approvato con DGR n. 447 del

7 aprile 2015, pervenuto a questa Corte oltre i termini di norma in data 22/4/2015, prot. n. 2624, si riscontrano una serie di incongruenze già sul numero delle dismissioni:

- a pag. 8 di detto POR viene deliberato di sopprimere la società Immobiliare Marco Polo, partecipata in via totalitaria, che presenta un capitale sociale di € 25.500,00;
- a pag. 9 viene stabilito che la partecipazione nella società Veneto Nanotech scpa, pari al 76,66%, a seguito di una ristrutturazione venga progressivamente ridotta *“fino anche a sotto il 10%”* e che il mantenimento della partecipazione è condizionato all’approvazione di un piano industriale per il rilancio della stessa ed il raggiungimento di un equilibrio economico – finanziario;
- sempre a pag. 9, per quanto riguarda le società a partecipazione indiretta, tenuto conto che nel frattempo rispetto alla DGR 1931/2013 sono state dismesse, cessate o liquidate 10 partecipazioni, il POR prevede le seguenti misure: n. 27 partecipazioni da dismettere, n. 6 partecipazioni per cui concludere la liquidazione, n. 7 partecipazioni per cui concludere la procedura fallimentare, n. 29 partecipazioni da mantenere;
- da ultimo risulta dal POR che la società Terme di Recoaro spa dal 16/10/2013 è una partecipata indiretta per il tramite della Società Veneziana Edilizia Canalgrande spa, partecipata totalitaria della Regione Veneto, che presentava un capitale sociale di € 17.500.000,00, della quale è stata disposta la soppressione.

Venendo all’esame delle misure contenute nel POR, in prima analisi si osserva che le schede tecniche relative alle singole società risultano sostanzialmente carenti per quanto concerne la situazione economico-patrimoniale e finanziaria delle partecipate (risultano inseriti unicamente i risultati di esercizio, il costo del personale e i contributi/finanziamenti versati per il triennio 2011/2013), atteso che da dette schede non emerge prova del percorso logico e motivazionale seguito al fine dell’adozione delle determinazioni assunte.

Anche i risparmi di spesa derivanti dalle operazioni di razionalizzazione presentano elementi di criticità in quanto sono stati formulati unicamente per 7 partecipate dirette (Immobiliare Marco Polo srl, Sistemi Territoriali spa, Società Veneziana Edilizia Canalgrande spa, Veneto Acque spa, Veneto Innovazione spa, Veneta Nanotech spa, Veneto Sviluppo) e per una partecipata indiretta (Terme di Recoaro spa), e si limitano a declinare gli ambiti delle possibili economie di spesa, limitatamente alla composizione del Cda, ai compensi degli organi sociali e alla spesa del personale dipendente, senza alcuna quantificazione.

In sede di richiesta di chiarimenti del 19 maggio 2016, prot. n. 5539, si invitava a fornire le necessarie precisazioni in merito a tali criticità.

Il Collegio dei revisori della Regione Veneto con nota di risposta del 27 maggio 2016 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5782 del 30 maggio 2016), ha rappresentato che il Piano di razionalizzazione delle partecipate ex DGR n. 447/2015, in aderenza alla norma nazionale di cui al comma 611 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di Stabilità 2015), risulta uniformato alle previsioni normative contenute nel suddetto comma 611, secondo i seguenti criteri di seguito riportati:

- a) *eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;*
- b) *soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;*
- c) *eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;*
- d) *aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;*
- e) *contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.*

Il Collegio dei revisori ha aggiunto che il POR risulta solo l'ultimo di una serie di atti che oramai da oltre un quinquennio si propongono di attuare percorsi di risparmio di spesa nella gestione delle partecipate.

Riguardo al rilievo concernente la mancata quantificazione dei risparmi di spesa derivanti dal piano di razionalizzazione ex DGR n. 447/2015, il Collegio dei revisori ha rappresentato che *“l’Amministrazione regionale ha scelto di individuare le tipologie di spesa su cui intervenire e, pertanto, sono state inserite nel piano operativo di razionalizzazione apposite prescrizioni rivolte alle Società controllate in particolare derivanti dalla riduzione numero dei componenti del Consiglio di Amministrazione ovvero il passaggio alla nomina di un Amministratore Unico, la fissazione di limiti ai compensi degli organi sociali e degli organi controllo, nonché il contenimento dei costi del personale, anche in considerazione dei piani di contenimento delle spese di funzionamento diversificati per le singole società, come previsto dalla LR 39/2013. Risparmi di spesa che, invece, sono stati inseriti e quantificati nella relazione sui risultati conseguiti dal Piano di razionalizzazione contenuta nella DGR n. 370 del 24/03/2016”*.

Si osserva che le misure richiamate dal Collegio di revisione, stante la loro genericità, sono state ugualmente individuate sia per partecipate da mantenere che per società in liquidazione/concordato (Immobiliare Marco Polo, Società Veneziana Edilizia Canalgrande), generando non poche perplessità sull’effettiva applicabilità alle seconde.

Anche i tempi di attuazione dei processi di razionalizzazione sono quasi sempre “Non quantificabili” oppure rinviano al Piano di liquidazione ex DGR 20/2014, e sono stati espressamente indicati esclusivamente per società in dismissione e/o liquidazione: Ski College, Terme di Recoaro, SIFA, Veneto Nanotech, Ananas Nanotech, Thudernil, Krystalia, Nanto Protective Coatings, Autodromo del Veneto, Bellelli Engineering, Cortinasim.

Si rileva poi che all’interno del Piano sono indicate 7 partecipate fallite o che si trovano in procedura concorsuale e che altre 10 sono state poste in liquidazione, prevalentemente di secondo e terzo livello, eccettuate la Società Veneziana Edilizia Canalgrande Spa e Veneto Nanotech S.c.p.a..

In particolare, per quanto riguarda Veneto Nanotech, partecipata in perdita nel triennio, che presenta molteplici criticità puntualmente rilevate nella Relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione del rendiconto 2014, si rileva una

scarsa linearità nelle decisioni di razionalizzazione, che prevedevano il suo mantenimento con *“l’avvio di un piano di razionalizzazione aziendale e di contenimento dei costi di gestione, ferma restando al mission da compiere”* unitamente ad una proposta di ristrutturazione in base alla quale *“la quota percentuale di partecipazione regionale al capitale della Società potrà scendere dal 76,66% fino anche sotto il 10%. Ad ogni modo la partecipazione sarà mantenuta solo a condizione dell’approvazione di un business plan che contempra un equilibrio economico - finanziario della Società”*, salvo poi assistere nel corso del 2015 alla sua messa in liquidazione (attualmente si trova in concordato).

Anche Veneto Innovazione spa ha maturato perdite nel triennio 2011-2013, senza tuttavia che ne fosse deliberata la dismissione, ed il suo obiettivo di razionalizzazione consiste in una generica riorganizzazione interna e nella dismissione delle partecipate, secondo una tempistica *“non prevedibile”* e con risparmi di spesa riferiti unicamente ai propri organi sociali ed al personale dipendente. Si osserva invece che il College Valmarana Morosini spa e Rovigo Expò spa, che presentavano analoghe criticità nel triennio, sono stati posti in dismissione. Ulteriore elemento di criticità è dato dalla qualificazione della Società Sistemi Territoriali spa, definita *“in house, strumentale e SPL”*, connotazione che non sembra pacificamente ammissibile dal vigente quadro normativo.

Si rileva infine che l’esame del POR, risultando riferito unicamente agli enti societari, trova diretta applicazione soltanto per gli organismi ricompresi nella sfera di controllo dalla Sezione Attività Ispettiva e Partecipazioni Societarie della Regione, con la conseguente esclusione da tale perimetro delle partecipazioni detenute da Enti strumentali, afferenti ad altri Dipartimenti quali:

- Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale;
- Dipartimento difesa del suolo e foreste;
- Dipartimento enti locali
- Dipartimento LLPP - sezione edilizia abitativa;

per i quali, al punto 5.2, del questionario, in ordine al processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente

possedute, sono state esposte nello stesso questionario altrettante sintetiche relazioni di seguito richiamate.

“Dipartimento agricoltura e sviluppo rurale

Le categorie di società partecipate da Veneto Agricoltura sono le seguenti:

Società da mantenere:

- *Bioagro srl*

Società da dismettere:

- *CSQA certificazioni srl;*
- *Longarone fiere srl;*
- *Ente autonomo per le fiere di Verona.*

Società in corso di dismissione:

- *Corte Benedettina srl in liquidazione,*
- *NuovaPramaggiore srl in liquidazione.*

Elenco delle cooperative e consorzi che hanno comunicato l'approvazione del recesso da parte dei propri organi:

- 1) *Azove Soc. Agr. Coop. (CDA del 19/02/2015),*
- 2) *Coop Castalbaldo (CDA del 21/02/2013),*
- 3) *Cantina del Terraglio Soc. Coop Agricola (CDA del 20/11/2014),*
- 4) *Centro Caseario e Agrituristico dell'Altipiano Tambre-Spert-Cansiglio Soc. Coop. a r.l. (CDA del 4/11/2014),*
- 5) *Cantina sociale Premaore (CDA del 16/03/2015),*
- 6) *Coop. Di servizi e valorizzazione agricole di Porto Tolle . Soc. Coop. a r.l. "CO.S.VA. Porto Tolle" (CDA del 10/11/2014),*
- 7) *Consorzio Maiscoltori Cerealicoli Polesani Soc. Coop. Agricola (CDA del 11/2014),*
- 8) *Cooperativa Ortolani di Rosolina Società Coop. Agricola (CDA del 26/11/2015).*

Per tali coop sono in corso gli adempimenti correlati alla quantificazione verifica congiunta e modalità di liquidazione delle quote dismesse, secondo le previsioni dei diversi statuti. Per il Consorzio Maiscoltori Cerealicoltori del Basso Livenza Soc. Coop.a r.l. e per la Mostra Nazionale Vini Pramaggiore Soc. Coop. Agricola l'approvazione del recesso è ancora in corso.

Dipartimento Difesa del Suolo e Foreste

Con informativa n. 7 del 26 febbraio 2015, è stato relazionato alla Giunta regionale sul monitoraggio delle partecipazioni dei Consorzi di bonifica, specificando che i rinnovati organi consortili a seguito delle relative elezioni tenutesi il 14 dicembre u.s. avrebbero dato adempimento alle richieste della sopra citata normativa regionale. Successivamente con la nota 16 giugno 2015, prot. n. 249041, la Sezione Difesa del Suolo ha richiesto ai Consorzi di bonifica di fornire le informazioni individuate dalla sopra richiamata normativa regionale. Dando esito a quanto richiesto i Consorzi hanno provveduto all'invio delle motivate proposte di mantenimento delle partecipazioni ritenute strategiche, aggiungendo le informazioni riguardanti il valore nominale delle medesime, il capitale sociale delle società partecipate e la misura percentuale delle partecipazioni detenute. Ricevute le risposte consortili, dopo l'istruttoria svolta dagli Uffici, la bozza di proposta di deliberazione è stata inviata in Assessorato per le valutazioni di competenza.

Dipartimento Enti Locali

Per quanto concerne le partecipazioni societarie detenute dagli enti strumentali regionali, facendo seguito ai processi di dismissione attivati con DGR n. 1937 del 28/10/2013, n. 407 del 04/04/2014, n. 900 del 10/06/2014, è intervenuta nella stessa linea di razionalizzazione e riordino la L.R. n. 24 dell'8 agosto 2014; con successiva DGR n. 1439 del 29/10/2015 è stata effettuata un'attività di ricognizione dei piani di riordino e dismissione di alcune partecipazioni detenute dagli enti regionali, definendo adempimenti e modalità operative in capo alle Aree/Dipartimenti coinvolti.

Dipartimento LLPP - Sezione Edilizia Abitativa

A seguito dell'attivazione del processo di dismissione o mantenimento delle società partecipate dalle ATER del Veneto, nel corso del 2015 sono stati conclusi i procedimenti di fusione:

- *incorporazione delle società Progetto Casa SpA da parte di Ater Treviso;*
- *incorporazione di Residenza Veneziana srl da parte di Ater Venezia.*

*Con deliberazione n. 993 del 28 luglio 2015, la Giunta regionale ha confermato il mantenimento della partecipazione societaria pari al 5% del capitale della **Società Informatica Territoriale - SIT Srl**, con sede in Belluno; parte di detta quota (3%) è peraltro stata ceduta alla fine del 2015 ad altro soggetto pubblico.*

*Il liquidatore della società **Rest'Arte Alvisopoli Scarl**, partecipata per il 6% dall'Ater di Venezia, ha comunicato di aver provveduto ad adempiere agli ultimi atti necessari alla chiusura della società medesima, ma la procedura non può ancora essere completata a causa del contenzioso relativo alla posizione debitoria proprio verso l'ATER di Venezia, non ancora risolto.*

*Per quanto riguarda infine la cessione delle quote di **S.A.C.C.A. Scarl**, l'ATER di Verona ha ribadito la chiara volontà di cedere le quote della società, le cui tre aste per la vendita effettuate negli ultimi anni sono andate deserte”.*

Considerata la farraginosità delle informazioni riportate nel questionario e sopra richiamate, relativamente alle partecipazioni detenute dagli Enti Strumentali, si è deciso di procedere all'esame delle delibere:

- DGR n. 1937 del 28/10/2013, *Ricognizione delle partecipazioni degli Enti strumentali regionali in società, organismi, centri e/o aziende pilota rientranti nel bilancio consolidato degli stessi. Individuazione dei principi generali di riduzione e riordino di tali partecipazioni;*
- DGR n. 407 del 04/04/2014, *Ricognizione delle partecipazioni degli Enti strumentali regionali in società, organismi, centri e/o aziende pilota rientranti nel bilancio consolidato degli stessi. Presa d'atto del Piano operativo di Veneto Agricoltura;*
- DGR n. 900 del 10/06/2014, *Ricognizione delle partecipazioni degli Enti strumentali regionali in società, organismi, centri e/o aziende pilota rientranti nel bilancio consolidato degli stessi. Approvazione piani operativi di riordino e dismissione;*
- DGR n. 1439 del 29/10/2015, *Attività di ricognizione dei piani di riordino e dismissione di alcune partecipazioni societarie detenute dagli Enti regionali;*

al fine di valutarne l'incisività ed il grado di analisi delle ricognizioni nelle stesse contenute.

Innanzitutto, si rileva che in data 10/6/2014 il procedimento di razionalizzazione e riordino delle partecipazioni detenute dagli enti strumentali previsto dalla L.R. n. 7 del 18/3/2011 non era ancora concluso e che i principi e criteri direttivi cui uniformarsi nella predisposizione del progetto di revisione e riordino delle quote di partecipazione sono stati stabiliti soltanto con la citata DGR 1937/2013.

Inoltre si evidenzia un certa ritrosia degli Enti Strumentali e delle strutture regionali vigilanti a dar corso alla richiesta di trasmissione dei piani operativi, ai primi, e di controllo successivo sugli atti trasmessi, alle seconde; in particolare la Direzione Enti Locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti ha dovuto sollecitare più volte i suddetti organismi ad adempiere alle proprie formali istanze, procedendo a ricognizioni parziali, basate sui piani operativi pervenuti.

A livello contenutistico, la ricognizione delle partecipazioni approvata con DGR 1937/2013 risulta circoscritta a denominazione sociale, natura giuridica, modalità di costituzione, quota azionaria o percentuale di partecipazione, capitale sociale 2012, risultato di esercizio 2011 e risultato di esercizio 2012, senza l'indicazione di ulteriori dati economico-patrimoniali. Altresì, le DGR 407/2014 e 900/2014 si limitano alla presa d'atto dei Piani operativi presentati dagli Enti strumentali (eterodeterminati), previa acquiescenza, ove formulata, da parte dei rispettivi Dipartimenti deputati al controllo.

L'esame degli atti di approvazione dei Piani operativi ne rivela la natura squisitamente descrittiva, priva di qualsivoglia analisi in termini aziendalistici, e le decisioni di mantenimento/dismissione delle partecipazioni sono basate unicamente sui citati criteri, definiti dalla DGR 1937/2013, che qui si riportano:

1. *dismissione delle quote relative ad organismi/centri/aziende/società sui quali l'Ente strumentale non detenga almeno il 51% della quota azionaria ovvero del capitale e non eserciti su questo organismo almeno un controllo analogo inteso in senso funzionale (principio sancito dapprima dalla giurisprudenza comunitaria - sentenza 13 novembre 2008, in causa C-324/07, "Coditel Brabant SA" - e quindi ribadito dai giudici amministrativi - Consiglio di Stato, sez. V, decisione 09.03.2009 n° 1365)*

dove tale controllo si ritiene comunque effettivo, ancorché esercitato congiuntamente dai singoli enti pubblici associati;

- 2. dismissione delle quote relative ad organismi/centri/aziende/società che abbiano avuto una perdita di esercizio in almeno una delle ultime due annualità esaminate 2011 e 2012;*
- 3. obbligo di scioglimento o alienazione delle società rientranti nella previsione di cui all'art. 4 comma 1 del DL 95/2012 (il quale ha previsto la messa in liquidazione di talune tipologie di società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento);*
- 4. per gli organismi/centri/aziende/società non rientranti nei punti precedenti il piano operativo dovrà prevedere dapprima apposita valutazione specifica in relazione all'attività effettuata, ipotizzando anche una eventuale riallocazione delle funzioni all'interno degli Enti strumentali, quindi:*
 - a. valutazione della rilevanza e opportunità strategica della partecipazione;*
 - b. considerazione degli assetti relativi al personale della società, con particolare riferimento all'inquadramento e all'impatto occupazionale, in relazione alle proposte di razionalizzazione;*
 - c. valutazione di tipo economico-finanziaria della società, in termini di sostenibilità del mantenimento della partecipazione, anche in relazione al trend dei risultati economici degli ultimi due esercizi e della tipologia di partecipazione (qualificata e non).*

Di analogo tenore sono i contenuti della DGR n. 1439/2015, nonostante l'intercorso adeguamento normativo ad opera della L.R. n. 24 dell'8 agosto 2014, la cui ricognizione delle partecipazioni degli Enti strumentali, e le relative decisioni di dismissione / mantenimento, non risultano supportate da dati contabili.

In conclusione, dall'analisi effettuata sul POR e sugli atti ricognitivi delle partecipazioni degli Enti strumentali emerge una parcellizzazione delle strutture regionali deputate ai controlli degli organismi partecipati, unitamente ad una carenza di *governance* sugli stessi e, a maggior ragione, sulle loro partecipate,

ingenerando non pochi dubbi in merito alla legittimità degli affidamenti *in house* deliberati in favore di tali soggetti, vista l'acclarata mancanza del controllo analogo, quantomeno in termini di valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità delle performances.

Più in generale, l'assoluta genericità della definizione degli obiettivi di razionalizzazione, dei loro tempi di realizzazione e della quantificazione dei conseguenti risparmi di spesa induce ad esprimere un giudizio sulla non coerente capacità dei POR di conseguire gli obiettivi imposti dal legislatore della legge 190/2014 e sulle ricognizioni delle partecipazioni degli Enti strumentali regionali effettuata dalle strutture regionali deputate. Ciò, in quanto queste ultime si atteggiavano più a meri adempimenti formali che non a strumenti in grado di fornire utili elementi di governance limitando, di conseguenza, l'opportunità di effettuare una seria revisione delle partecipazioni detenute. Sul punto, si rinvia per una ancora più puntuale analisi dei rapporti finanziari tra Regione e singole società, alla Relazione di accompagnamento al giudizio di parificazione del rendiconto 2014 (del 558/2015/PARI).

Passando all'esame del questionario, al punto 5.3, in merito alla gestione di servizi pubblici locali in ambiti territoriali ottimali (ATO) nel periodo considerato dal bilancio pluriennale, viene indicato che nessun S.P.L. è attualmente gestito o si prevede di gestire nel periodo considerato dal bilancio pluriennale in ambiti territoriali ottimali (ATO), ai sensi dell'art. 3-bis, co. 1, D.L. n. 138/2011.

Al punto 5.4, per ciò che attiene il consolidamento dei conti con gli OO.PP., l'Organo di revisione ha dichiarato che non sono previste nel periodo considerato dal bilancio pluriennale forme di consolidamento dei conti con le aziende, società o altri organismi partecipati, in quanto la Regione si è avvalsa della facoltà, prevista dal decreto legislativo n. 118 del 23/06/2011 (artt. 3 co. 12 e 11bis, co. 4), di rinviare al 2016 la produzione del bilancio consolidato. Si veda in proposito la DGR n. 1867 del 23/12/2015 *“Rinvio all'esercizio 2016 dell'adozione della contabilità economico patrimoniale, del piano dei conti integrato e del bilancio consolidato ai sensi degli articoli 3, comma 12, e 11-bis, comma 4 del D.lgs. 118/2011”*, deliberato in considerazione *“della complessità delle novità introdotte dalla riforma contabile e dell'ulteriore impatto*

operativo conseguente all'applicazione dei principi contabili relativi alla contabilità economico - patrimoniale ed al bilancio consolidato”.

Nel prendere atto della risposta e, pertanto, rinviando ai successivi controlli di competenza della Sezione ogni ulteriore esame e valutazione, non si può comunque non rilevare che l'art. 56 dello Statuto regionale (in vigore dal mese di aprile 2012), approvato con legge regionale statutaria n. 1 del 17 aprile 2012, al comma 6 già prevedeva l'adozione, da parte della Regione, di *“un bilancio consolidato che tiene conto dei bilanci degli enti e degli organismi dipendenti e partecipati dalla Regione”* e, al precedente comma 5 *“I bilanci preventivi degli enti e degli organismi dipendenti e partecipati dalla Regione, approvati dai rispettivi organi deliberanti, sono inviati contestualmente alla Giunta regionale e al Consiglio regionale”*.

Al punto 5.5 del questionario, in ordine ai conferimenti in natura, l'Organo di revisione non ne ha segnalati, ed al successivo 5.6 ha dichiarato che la Regione non prevede di effettuare prestazioni di garanzia (quali fidejussioni o lettere di patronage) o altre operazioni di finanziamento a favore dei propri organismi partecipati.

A livello finanziario, nel quadro 8.8 in relazione ai dati contabili dell'Ente partecipante, non si registrano in generale entrate da partecipate, neppure per cessione di quote, ancorché nel POR siano previste numerose dismissioni di partecipazioni.

In ordine ai flussi finanziari verso e da le partecipate, per quanto riguarda le spese, sono previsti:

- trasferimenti correnti e altre spese c/esercizio: € 40.542.562,00;
- trasferimenti per investimenti e altre spese c/capitale: € 28.752.103,57;
- aumento capitale non per ripiano perdite: € 350.000,00;
- oneri per contratti di servizio: € 8.298.741,39.

Stante la sinteticità dei dati, alla luce delle osservazioni di cui sopra, si rileva che il quadro finanziario evidenziato presenta i seguenti potenziali elementi di criticità:

- non è stata prevista alcuna entrata da organismi partecipati, neppure a seguito della dismissione di partecipate dirette, quali il College Valmarana Morosini spa,

- per il quale tuttavia i passati tentativi di cedere la quota non hanno prodotto alcun esito;
- non vi è alcuna evidenza che le spese inserite nel quadro 8.8 ricomprendano gli oneri derivanti dagli Enti strumentali;
 - come rilevato nell'ambito del giudizio di parificazione sul rendiconto 2014, il valore iscritto a conto del patrimonio delle partecipazioni, corrispondente al valore della frazione di capitale posseduta, non consente una esatta rappresentazione del valore delle medesime partecipazioni nelle società. La questione assume la massima rilevanza nell'esame del bilancio di previsione 2015, visti i contenuti del POR e delle ricognizioni delle partecipazioni degli Enti strumentali, che prevedono la dismissione, liquidazione o cessazione di un rilevante numero di società, sia dirette che di 2° e 3° livello; l'effetto di tali radiazioni è destinato a riverberarsi necessariamente nel conto del patrimonio della Regione, sia direttamente mediante la riduzione della voce "Partecipazioni", che indirettamente attraverso la riduzione del patrimonio netto della partecipata di 1° livello, e quindi del valore della partecipazione.

Si rileva, infine, che non è stato previsto alcun accantonamento al fondo per perdite reiterate degli organismi partecipati, pertanto in sede di richiesta di chiarimenti del 19 maggio 2016, prot. n. 5539, si invitava a fornire i necessarie chiarimenti in merito. Il Collegio dei revisori della Regione Veneto con nota di risposta del 27 maggio 2016 (acquisita al prot. C.d.c. n. 5782 del 30 maggio 2016), ha comunicato che *"considerati i tempi necessari per l'approvazione dei bilanci d'esercizio al 31/12/2014 delle società regionali, l'inserimento di eventuali accantonamenti per perdite reiterate sarebbe potuto avvenire solo dopo l'approvazione del Bilancio regionale di previsione per l'esercizio finanziario 2015; quindi tale accantonamento non è stato inserito nel bilancio di previsione 2015, mentre lo stesso è stato iscritto per l'importo di € 1.951.000 per l'esercizio 2016.*

Tale importo è stato quantificato sulla base dei bilanci approvati al 31/12/2014, fermo restando la possibilità di una eventuale revisione dello stanziamento in sede di assestamento del bilancio 2016, in ragione dei risultati delle società per l'esercizio 2015 approvati dalle relative assemblee societarie".

§2.7 Servizio sanitario regionale – Sezione VII del questionario

La stretta inerenza del controllo della Corte dei conti alla salvaguardia della copertura della spesa e degli equilibri di bilancio richiede di attribuire al precetto dell'art. 81, quarto comma, un significato estensivo conforme allo spirito ed alla lettera della Costituzione, comprendente non solo la legge di bilancio, ma anche la legislazione settoriale (Corte cost. sentenza n. 384 del 1991), in guisa che tale precetto "tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che [...] non può essere artificialmente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo [...] nel quale gli interventi statali [...] impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera comunità" (Corte cost. sentenza n. 1 del 1966).

Dalla considerazione sopra richiamata discende che la verifica della Sezione regionale non poteva prescindere della situazione relativa alle risultanze derivanti dalla gestione del SSR e dall'osservanza da parte della Regione della relativa disciplina, attesa la cospicua preponderanza delle risorse ivi destinate rispetto al totale del bilancio. Peraltro, come si esporrà di seguito, l'esame del questionario sul bilancio di previsione 2015, pare peraltro confermare quanto già osservato in sede di parifica del rendiconto 2014.

§2.7.1 Programmazione

In primo luogo, il bilancio preventivo della Regione non tiene conto del bilancio preventivo economico annuale consolidato del servizio sanitario regionale (domanda 7.1), in quanto, come afferma il Collegio, "il bilancio preventivo 2015 della Regione è stato predisposto in data antecedente al bilancio economico preventivo 2015 del SSR. Il bilancio preventivo della Regione tiene conto delle appostazioni che erano note al momento della redazione". Al punto 7.1.1 del questionario, dove viene chiesto se il bilancio preventivo della Regione tiene conto del bilancio preventivo economico

annuale consolidato del servizio sanitario regionale, viene spiegato che *“il riparto del FSN è avvenuto il 19/12/2015 e solo a seguito di questo è possibile approvare il bilancio preventivo economico annuale che, come nel passato esercizio, è rappresentato dal conto economico previsionale aggiornato al 4° trimestre 2015. La relativa DGR è in corso di stesura, in quanto i termini per la predisposizione del conto economico previsionale aggiornato al 4° trimestre erano previsti per il 31 gennaio 2016.”*

A seguito di richiesta istruttoria prot. n. 5539 del 19/05/2016, con nota di risposta del 27/05/2016 acquisita da questa Sezione a prot. n. 5782 del 30/05/2016, il Collegio ha ulteriormente ribadito che *“per quanto concerne la sanità, al momento della formulazione di tali previsioni, le informazioni finanziarie relative allo stanziamento del FSN non erano note nemmeno per l’esercizio in corso (2014), tantomeno per il successivo 2015. Già in sede di Parifica del Rendiconto per l’esercizio 2014, infatti, si è relazionato sul ritardo con cui sono rese disponibili le risorse finanziarie per ciascun singolo esercizio. Il bilancio economico preventivo annuale del SSR, fino al 2015, veniva predisposto una volta conosciuto il riparto delle risorse statali per il finanziamento dei LEA, nel caso specifico in data 19 dicembre 2015. Nel corso dell’esercizio 2015, anche in assenza di un dato previsionale certo in ordine alle risorse finanziarie statali, le Aziende del SSR hanno comunque prodotto dei bilanci economici di previsione che sono stati oggetto di monitoraggio trimestrale per il controllo della dinamica dei costi della produzione, da parte della Regione.”*

Di conseguenza, anche per l'accantonamento nel fondo rischi per i contenziosi in atto (Domanda 7.1.2) si precisa che *“La Regione non consolida con la sanità ma nel bilancio consolidato della sanità è compresa la quota di accantonamento a fondo rischi effettuata dalle aziende sanitarie che verrà recepito con la DGR di adozione di cui al punto precedente.”* L’area di consolidamento (punto 7.1.3 del questionario) comprende la Gestione Sanitaria Accentrata (GSA), le aziende sanitarie, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e le aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale.

Al punto 7.2 il Collegio afferma comunque che è stato verificato che il bilancio preventivo economico annuale redatto dai singoli enti del servizio sanitario è coerente con la programmazione sanitaria e con la programmazione economico-

finanziaria della Regione, confermando, come richiesto dal punto 7.3, che il bilancio preventivo della Regione, ai sensi dell'art. 20, co. 1, d.lgs. n. 118/2011, è articolato in capitoli tali da garantire nella sezione delle entrate separata evidenza delle seguenti grandezze:

- a) Finanziamento sanitario ordinario corrente;
- b) Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente;
- c) Finanziamento regionale del disavanzo pregresso;
- d) Finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, l. n. 67/1988.

L'Organo di revisione dichiara che *“con DGR 480 del 07/04/2015 avente ad oggetto “D. Lgs. n. 118/2011 art. 20: Definizione della perimetrazione dei capitoli di entrata e di uscita relativi al finanziamento del servizio sanitario regionale per l'anno 2015” sono stati individuati i capitoli di entrata e di uscita relativi al Fondo Sanitario Regionale”* e che questi sono tali da garantire nella sezione delle spese separata evidenza delle seguenti grandezze:

- a) Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;
- b) Spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA;
- c) Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
- d) Spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, l. n. 67/1988.

Al riguardo, poiché il questionario in esame non fornisce ulteriori e più dettagliate informazioni, anche sulla scorta delle osservazioni espresse in sede di parifica del rendiconto 2014⁸ ci si riserva ogni valutazione sulla questione in sede di parifica del rendiconto regionale 2015.

⁸ In sede di parifica 2014 che (a pag. 1045 della relazione di accompagnamento) questa Sezione ha osservato che “la perimetrazione, intesa non solo come individuazione di determinati capitoli afferenti il finanziamento della spesa sanitaria regionale (la DGR 480 citata dal collegio revisori) ma come metodo che consenta di ricondurre, in maniera dettagliata, ciascun capitolo alle diverse grandezze individuate dal legislatore, non viene effettuata già nei documenti ufficiali di bilancio, come modalità di gestione e programmazione delle risorse destinate al servizio sanitario, ma solo attraverso ricostruzioni ex post effettuate dal settore competente, d'altra parte non risulta che la Regione del Veneto abbia adottato un

§2.7.2 Le previsioni di entrata e di spesa

Non essendo il finanziamento sanitario corrente statale ancora definito al momento della stesura del bilancio di previsione, il Collegio afferma che *“ai fini del finanziamento sanitario indistinto 2015 è stato considerato un importo di Euro 8.413,2 milioni di Euro”*, quale *“stima prudenziale delle assegnazioni di spettanza della Regione elaborata sulla base delle risorse del FSR degli esercizi precedenti.”*

L'affermazione trova riscontro nella DGR n. 2718 del 29 dicembre 2014 in cui la stima delle risorse disponibili per il 2015 è la seguente (in milioni di euro):

Stima totale Fondo Sanitario Regionale 2015	8.413,2
- Stima saldo mobilità interregionale ed internazionale 2015	82,0
=TOTALE FSR 2015 con esclusa la mobilità	8.331,2
- accentrata regionale 2015 (al netto f.do investimenti)	301,2
=TOTALE DA RIPARTIRE ALLE AZIENDE 2015	8.030,0
di cui fondo investimenti	70,0
di cui finanziamento livelli di assistenza	7.948,1
di cui finanziamento piani di rientro 2015-2016 (DGR n. 910/2014)	11,9

Dati esposti nella DGR n. 2718 del 29 dicembre 2014

Peraltro, si evidenzia che la Regione ha adottato il provvedimento che definisce il fabbisogno assistenziale del servizio sanitario regionale *“in via provvisoria con DGR/CR/154/2012 e in via definitiva con DGR 2154 del 30/12/2015 “Assegnazione definitiva alle Aziende Sanitarie del Veneto delle risorse finanziarie per l'erogazione dei*

formale provvedimento di bilancio dal quale risulti effettivamente realizzato ciò che il legislatore nazionale ha richiesto.”

Come poi riportato dalla stessa Regione nella memorie depositate a seguito dell'adunanza del 22/10/2015, l'Amministrazione regionale ha precisato che, *“non sono stati ricompresi i capitoli di entrata e di uscita non movimentati nell'esercizio 2014 a livello di importi accertati ed impegnati, nonché i capitoli inerenti partite di giro rimborsi e restituzioni di somme afferenti la gestione sanitaria e restituzioni di tributi”*.

livelli essenziali di assistenza per l'esercizio 2015", imputando la tempistica al *“grave ritardo con cui è stato approvato il riparto statale delle risorse per l'erogazione dei LEA.”*

La tabella al punto 8.9.1 del questionario, come compilata dal Collegio, espone i dati previsionali di entrate e spese 2015 relative alla sanità, presentando:

- entrate per il finanziamento sanitario ordinario corrente per euro 8.658.018.000;
- entrate per il finanziamento degli investimenti (interamente destinati all'edilizia sanitaria) per euro 74.894.278;
- spesa corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back, per euro 8.691.221.024;
- spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA per euro 50.000;
- spesa per investimenti in ambito sanitario per euro 132.774.506, di cui destinati all'edilizia sanitaria per euro 120.787.916.

La mancanza di un maggior dettaglio di informazione rende difficile il confronto tra i dati della tabella al punto 8.9.1 e quelli indicati nella citata DGR n. 2718 del 29 dicembre 2014 in cui si stimavano le risorse disponibili per il 2015. Si ritiene quindi opportuno rinviare ogni valutazione alla verifica dei dati in sede di rendiconto regionale per il 2015.

§2.7.3 Accredimento

Alla domanda se la Regione ha concluso le procedure per l'accredimento istituzionale definitivo entro i termini indicati dall'art. 2, co. 35, d.l. n. 225/2010, convertito l. 26 febbraio 2011, n. 10, che ha modificato l'art. 1, comma 796, lett. t), l. n. 296/2006, si afferma che *“entro il 31/12/2010 sono state concluse le procedure per l'accredimento delle strutture ospedaliere, delle strutture ex art. 26 e delle strutture ambulatoriali”*.

Il Collegio di revisione dichiara che è stato definito l'ambito di applicazione degli accordi contrattuali, individuando le competenze e le responsabilità attribuite alla Regione ed alle ASL, ai sensi del d.lgs. n. 229/1999 e che sono stati sottoscritti da

tutti gli operatori privati accreditati i contratti che definiscono i volumi delle prestazioni erogabili e i rispettivi budget, i quali, a fronte dei tetti di spesa stabiliti, identificano analiticamente la tipologia delle prestazioni erogabili. L'organo di revisione afferma inoltre che la Regione, a fronte delle prestazioni previste dagli accordi contrattuali, ha adottato controlli sistematici a consuntivo dei risultati raggiunti e delle attività effettivamente svolte: dichiara inoltre che il budget relativo alle prestazioni erogabili per i residenti è stato determinato sulla base della valutazione del fabbisogno regionale o della spesa storica.

§2.7.4 Disavanzo pregresso

L'argomento richiama le considerazioni già espresse in precedenti delibere di questa Sezione, con particolare riferimento all'utilizzo dell'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 35/2013. A ciò è dedicata la domanda 7.5 del questionario con la quale viene chiesto di indicare l'ammontare del disavanzo sanitario pregresso totale e la percentuale di copertura.

L'Organo di revisione, in sede di risposta al punto 7.5, afferma che, dei 78.000.000 di euro di perdite pregresse attestata dalla DGR 1374/2014, residuano al 31/12/2015 euro 40.947.965 *“da coprire esclusivamente con utili che maturano nella gestione sanitaria accentrata a decorrere dall'esercizio 2012”*. Conseguendo dai dati sopra rilevati che di tale perdite ne è stato coperto solo il 47,5%.

La DGR n. 1374 del 28 luglio 2014, recante *“Decreto Legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla Legge 6 giugno 2013, n. 64. Accesso della Regione Veneto all'anticipazione di liquidità 2014 ex art. 3 commi 3, 4 e 5 e riparto delle risorse finanziarie tra le aziende sanitarie della Regione del Veneto e determinazioni conseguenti. Impegno di spesa”*, evidenzia che *“dopo le operazioni di assegnazione delle II tranche del D.L. 35/2013 e la destinazione degli utili d'esercizio 2013, residueranno perdite pregresse del periodo 2001-2011 per un ammontare di 78 milioni di euro. Quest'ultime si propone che siano coperte a far data dall'anno 2015 con assegnazioni regionali da effettuarsi in massimo 10 anni, ricorrendo a utili della gestione sanitaria accentrata (GSA) e, in carenza di utili disponibili, ad altre risorse*

proprie regionali. Relativamente all'esercizio 2015, si propone di destinare a tale fine la somma di euro 11.492.786,96, derivante da utili della gestione sanitaria accentrata 2012 non ancora ripartiti, vincolata con DGR 2774/2013, a seguito delle determinazioni assunte in data 11 dicembre 2013 dal "Tavolo tecnico per la Verifica degli Adempimenti", alla conclusione dell'iter relativo alla rilevazione ministeriale straordinaria."

Riguardo ai debiti verso i fornitori, degli enti del servizio sanitario regionale e della gestione sanitaria diretta, scaduti al 31 dicembre 2014, la Regione afferma di aver effettuato una ricognizione e adottato le seguenti iniziative (punto 7.13 del questionario):

"1) pieno utilizzo dell'anticipazione del MEF di cui al DL 35/2013; b) obiettivo ai Direttori Generali delle Aziende del SSR di contenere i tempi di pagamento entro i termini di legge; c) monitoraggio mensile degli indicatori di tempestività dei pagamenti delle Aziende del SSR; d) incontri con i principali fornitori del SSR per monitorare tempi di pagamento e risolvere eventuali criticità; e) ciclo di incontri con le associazioni di categoria delle farmacie territoriali per risolvere le disfunzioni legate alla diversità delle procedure contabili tra le diverse Aziende del SSR con disomogeneità nei tempi di liquidazione delle fatture mensili; f) attivazione flusso informativo mensile sulle disponibilità di cassa delle Aziende del SSR; g) rimodulazione mensile delle risorse per l'erogazione dei LEA in ragione dei reali fabbisogni finanziari."

§2.7.5 Tempestività dei pagamenti

Il tema della tempestività dei pagamenti rappresenta una questione che non poteva essere non presa in considerazione in occasione della disamina dei conti del SSN: è noto che *«i ritardi di pagamento impongono pesanti oneri amministrativi e finanziari alle imprese, ed in particolare a quelle di piccole e medie dimensioni. Inoltre tali problemi costituiscono una tra le principali cause d'insolvenza e determinano la perdita di numerosi posti di lavoro»* (Settimo considerando della direttiva comunitaria n. 2000/35/Ce).

Sul punto, la Corte dei Conti evidenzia come integri *“un principio cardine della contabilità pubblica quello di dover reperire preventivamente la copertura finanziaria di*

una spesa, mediante l'assunzione dell'apposito impegno sul competente capitolo di bilancio, impegno che, come noto, determina l'accantonamento della somma da utilizzare per lo specifico fine previsto e, quindi, l'indisponibilità della somma stessa ad altri fini".

Non avere reperito preventivamente le risorse necessarie a sostenere una spesa, alla luce del menzionato orientamento, costituisce una violazione contabile sempre stigmatizzata dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, perché correlata ad una condotta improntata ad una grave superficialità e noncuranza (ex multis Sezione II Centrale, Sentenza nr. 79 del 2005).

La Commissione Europea, già nel 1995 aveva emanato una Raccomandazione riguardante i termini di pagamento nelle transazioni commerciali (del 12/5/1995, in G.U.C.E., L-127/1995), con la quale gli Stati membri erano invitati a fissare «i termini per l'espletamento delle formalità amministrative preliminari ai pagamenti, come le procedure di collaudo nei lavori pubblici» e adottare i provvedimenti più opportuni per il rispetto dei termini di pagamento contrattuali. Infatti, il mancato assolvimento delle obbligazioni contratte costituiva «rischio per l'equilibrio finanziario e per la sopravvivenza stessa delle imprese». La Commissione suggerì, in particolare, l'accelerazione delle procedure di spesa e la fissazione di interessi di mora «ad un livello sufficientemente dissuasivo per i cattivi pagatori», attraverso un sistema volto ad introdurre, in via sussidiaria, «senza rimettere in causa la libertà contrattuale in materia di determinazione dei termini di pagamento», una regolamentazione del termine e della scadenza del pagamento.

Tale situazione è stata successivamente superata, sul piano normativo, dall'entrata in vigore nel nostro ordinamento giuridico delle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo nr. 231 del 2002, di attuazione della Direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. La suddetta normativa in tema di ritardi nei pagamenti in ordine alle transazioni commerciali ha equiparato la condizione delle Pubbliche Amministrazioni a quella di qualsiasi debitore, atteso che, ai sensi dell'articolo 2 del citato Decreto Legislativo, sono destinatari delle disposizioni in parola le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province autonome, gli Enti pubblici territoriali e loro unioni, gli Enti pubblici non economici, nonché gli organismi di diritto pubblico; è stata realizzata in tal modo

un'assoluta equiparazione tra il debitore pubblico e quello privato, con un sostanziale abbandono della posizione di supremazia riconosciuta in passato all'Autorità amministrativa, in favore dell'applicazione di regole paritarie. Con la menzionata fonte nazionale si è inteso evitare che il debitore inadempiente potesse trarre vantaggio dal ritardo nel pagamento, ovvero che il creditore si venisse a trovare in difficoltà nei confronti dei propri fornitori, in funzione dell'indebito differimento imputabile al debitore.

Da ultimo, infine, come noto, la normativa italiana ha operato il recepimento delle rinnovate disposizioni comunitarie. Dal 1° gennaio 2013 sono entrate in vigore le disposizioni del D.Lgs 9 novembre 2012 n.192, che ha recepito la direttiva comunitaria 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. La norma si applica in generale, ad eccezione delle procedure concorsuali, “ad ogni pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una transazione commerciale” effettuata “tra imprese o tra imprese e pubbliche amministrazioni”. Conseguentemente alla scadenza dei termini previsti dalla disciplina il creditore avrà il diritto alla corresponsione degli interessi moratori, salvo l'impossibilità del debitore di non poter pagare per causa a lui non imputabile. La previsione di clausole gravemente inique in danno del creditore, in materia di pagamenti ed interessi, saranno considerate nulle.

In particolare la norma dispone che il pagamento deve essere effettuato entro 30 giorni dalla data di ricevimento della fattura, o di una richiesta di pagamento equivalente, da parte del debitore. Il termine di 30 giorni è raddoppiato (quindi 60 giorni) per le imprese pubbliche e per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria. Le imprese private possono derogare al termine legale di 60 giorni, ma se fissano termini superiori a 60 giorni, le relative clausole sono lecite solo a condizione che siano pattuite per scritto e non siano gravemente inique per il creditore. Quando il debitore è una pubblica amministrazione, alle parti non è consentito superare il termine dei 60 giorni.

In caso di mancato pagamento gli interessi moratori decorreranno, senza che sia necessaria la costituzione in mora, dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento.

L'importanza della tempestività dei pagamenti si desume da norme di ancora più stretta attualità: la legge 89/2014 di conversione del D.L. 66/2014 ha introdotto un'ulteriore modifica all'art. 33 del D.Lgs. 33/2013, che attualmente dispone l'obbligo di pubblicazione, con cadenza annuale, di un indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato "indicatore di tempestività dei pagamenti". La disposizione viene arricchita dall'ulteriore previsione dell'obbligo di pubblicare anche un indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti, con cadenza appunto trimestrale, a decorrere dal 2015.

Anzi, nel caso in cui si evidenzi un ritardo nei pagamenti superiore a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto ai termini indicati dal D.Lgs. n. 231/2002, sono previste misure sanzionatorie per le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1 – con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale – consistenti nel divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo (compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione) nell'anno successivo a quello di riferimento (art. 41, comma 2). Con la sentenza 22 dicembre 2015, n. 272, la Consulta ha peraltro dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 41, comma 2, del D.L. 66/2014, convertito in Legge 23 giugno 2014, n. 89, con l'effetto che gli enti locali possono ora dare corso alle assunzioni nei limiti di legge, anche se hanno registrato tempi medi di pagamento superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal D.Lgs 231/2002.

Inoltre lo stesso articolo 41 introduce l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio un prospetto 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 il c.d. indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, che indica i tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Stando alla tabella 8.9.2, in ordine all'ammontare dei debiti verso fornitori scaduti al 31/12/2014, viene evidenziato che lo stesso è pari a 82.083.871 euro, totalmente a carico degli enti del SSR.

L'Organo di revisione dichiara che, avendo la Regione ottenuto anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 per il pagamento dei debiti commerciali contratti dal Servizio sanitario regionale, il Bilancio preventivo 2015 e pluriennale 2015/2017 prevedono la copertura degli oneri finanziari annuali derivanti dal rimborso di tali anticipazioni, mediante risorse destinate alla spesa corrente (d.l. n. 35/2013, art. 3, comma 5, punto a, convertito dalla L. n. 64/2013) e non finalizzate al finanziamento dei LEA.

Per quanto riguarda gli accantonamenti per i relativi eventuali interessi moratori, il Collegio afferma che *“la DGr 1374/2014 stabilisce che il rispetto dei tempi di pagamento ai fornitori (60 giorni ai sensi del DLGS 9 ottobre 2002, n. 231 come modificato dal D.LGS 9 novembre 2012 n. 192 salvo accordi contrattuali che dispongano diversamente) e il rispetto delle scadenze per l'attività di monitoraggio richieste dagli uffici regionali costituiscono obiettivi posti in capo ai Direttori Generali, integrativi rispetto alla DGR 2533/2013 e pertanto oggetto di valutazione da parte della Giunta Regionale. Inoltre, con le risorse del DL35/2013 sono stati ripristinati gli equilibri finanziari / patrimoniali delle Aziende del SSR, per tanto non vi sono più situazioni di criticità tali da motivare accantonamenti per interessi moratori.”*

§2.7.6 Misure di razionalizzazione

La domanda posta al punto 7.16 concerne l'adozione, da parte della Regione, dei provvedimenti per dare attuazione alla riduzione dei posti letto ospedalieri accreditati a carico del SSN.

Nella relazione dell'Organo di revisione si dichiara che la Regione ha adottato tali provvedimenti per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 15 co. 13, lett. c), d.l. n. 95/2012, ponendo il *“visto di congruità della Giunta Regionale sui piani aziendali attuativi ai sensi dell'art. 6, comma 3, della L.R. n.56/1994 e dell'art. 39 della L.R. n.55/1994”* e procedendo a *“monitoraggio tramite flusso NSIS del Ministero della Salute (HSP 12 e HSP 13 quadro E)”* al fine di garantire il rispetto dei parametri fissati.

Viene effettuato l'aggiornamento dei prontuari terapeutici ospedalieri (art. 10, co. 5, d.l. n. 158/2012) mediante l'attività dell'analogo strumento regionale denominato "Commissione Terapeutica Regionale sul Farmaco" che *"mensilmente pubblica raccomandazioni sull'uso del farmaco e seleziona i centri autorizzati all'erogazione dei farmaci soggetti a registro AIFA."*

In merito alla sperimentazione di sistemi di riconfezionamento dei medicinali distribuiti nelle AA.OO., al fine di ridurre sprechi e consumi impropri (art. 11, co. 5, d.l. n. 158/2012), la Regione dichiara che tale *"soluzione non è economicamente conveniente, come anche dimostrato dalla letteratura scientifica a riguardo. E' necessario prioritariamente realizzare una maggiore dimensione delle Aziende sanitarie e dei magazzini farmaceutici. Solo dopo la riorganizzazione dei sistemi di logistica, è possibile valutare la convenienza di sistemi di riconfezionamento."*

Un'altra misura di razionalizzazione concerne la riduzione del numero dei componenti del collegio sindacale delle aziende ed enti del SSR: il comma 574 della Legge di stabilità 2015 prevedeva che la Regione emanasse atti di indirizzo al fine di ridurre da cinque a tre. A tal proposito, la Regione ammetteva al punto 7.19, in ordine all'emanazione di suddetti atti di indirizzo, in attuazione del comma 574 della Legge di stabilità 2015, che alla data di compilazione del questionario era ancora *"in corso di discussione consiliare la legge di riordino del SSR (PDL 23 / 2015), con la quale sarà ridefinita la composizione dei collegi sindacali."* A seguito di richiesta istruttoria prot. n. 5539 del 19/05/2016, con nota di risposta del 27/05/2016 acquisita da questa Sezione a prot. n. 5782 del 30/05/2016, il Collegio ha spiegato che *"a far data dall'entrata in vigore della Legge di Stabilità 2015, non sono state avviate nuove procedure per la designazione dei collegi sindacali delle Aziende del SSR."*

Il primo collegio in scadenza - ad ottobre p.v. - è infatti quello dell'AOUIVR. In quella occasione (e, a seguire, per tutte le successive designazioni) si procederà secondo quanto prevede la normativa vigente.

Qualora il PDL 23/2015 di riordino del SSR Veneto si fosse tramutato in legge regionale, la nomina dei collegi sindacali sarebbe avvenuta secondo le modalità previste dal comma 574 delle Legge di stabilità per il 2015. In tal senso deve essere letta la risposta a suo tempo fornita al questionario."

§3. Conclusioni

Alla luce di tutto quanto evidenziato e sottolineato la Sezione richiama l'attenzione dell'Organo politico e del Collegio di revisione in relazione ai rilevati profili di irregolarità e di criticità per i quali si rende necessaria l'adozione di consequenziali misure correttive.

