

Dati informativi concernenti la legge regionale 23 luglio 2021, n. 21

Il presente elaborato ha carattere meramente informativo, per cui è sprovvisto di qualsiasi valenza vincolante o di carattere interpretativo. Pertanto, si declina ogni responsabilità conseguente a eventuali errori od omissioni.

Per comodità del lettore sono qui di seguito pubblicati:

- 1 - Procedimento di formazione
- 2 - Relazione al Consiglio regionale
- 3 - Note agli articoli
- 4 - Struttura di riferimento

1. Procedimento di formazione

- La Giunta regionale, su proposta dell'Assessore Francesco Calzavara, ha adottato il disegno di legge con deliberazione 30 aprile 2021, n. 11/ddl;
- Il disegno di legge è stato presentato al Consiglio regionale in data 4 maggio 2021, dove ha acquisito il n. 59 del registro dei progetti di legge;
- Il progetto di legge è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- La Prima Commissione consiliare ha espresso parere sul progetto di legge in data 30 giugno 2021;
- Il Consiglio regionale, su relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Luciano Sandonà, e su relazione di minoranza della Prima commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa, consigliera Vanessa Camani, ha esaminato e approvato il progetto di legge con deliberazione legislativa 21 luglio 2021, n. 21.

2. Relazione al Consiglio regionale

- Relazione della Prima Commissione consiliare, relatore il Presidente della stessa, consigliere Luciano Sandonà, nel testo che segue:

“Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il progetto di legge n. 59, relativo al “Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020”, è stato deliberato dalla Giunta regionale il 30 aprile 2021, mettendo il Consiglio regionale nella condizione di approvarlo entro il 31 luglio; nel rispetto, dunque, del termine previsto dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 118/2011, una volta espressi i pareri delle commissioni consiliari, oltre che del Consiglio delle Autonomie Locali e all'indomani dell'avvenuta parifica - in data 25 giugno - della Sezione regionale di controllo per il Veneto della Corte dei Conti.

Il Rendiconto generale è uno strumento imprescindibile, attraverso cui il Consiglio può conoscere e valutare l'attività svolta dall'esecutivo nei dodici mesi trascorsi.

Quello relativo all'esercizio 2020, necessariamente redatto sulla base degli schemi previsti dal decreto legislativo n. 118/2011 (articolo 11, comma 1), è composto da:

- il conto del bilancio con relativi allegati, che dimostra i risultati finali della gestione sotto l'aspetto finanziario e fornisce informazioni di natura strettamente contabile;
- il conto economico, che evidenzia le componenti positive e negative della gestione di competenza economica dell'esercizio considerato, rilevate dalla contabilità economico-patrimoniale (affiancata alla contabilità finanziaria, a titolo conoscitivo);
- lo stato patrimoniale, che rappresenta la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio.

Le poste finali evidenziate dal Rendiconto 2020 sono le seguenti:

- il fondo cassa, pari a 1.304,3 milioni di euro (abbr. milioni), si avvicina alla cifra dell'anno scorso, quando ammontava a 1.349,7 milioni; il decremento va ascritto principalmente a due fattori: l'immediata erogazione di cassa a valere sulle risorse del perimetro sanità in ragione dell'emergenza COVID; la buona capacità della Regione di pagare tempestivamente i propri debiti;
- i residui attivi, determinati in 4.230,8 milioni;
- i residui passivi, determinati in 4.000,5 milioni;
- il fondo pluriennale vincolato (FPV) ammonta a complessivi 551 milioni (di cui 99,9 per spese correnti e 451,1 per spese in conto capitale): fornisce copertura ad altrettanti impegni assunti o reimputati, per esigibilità differita, negli esercizi successivi al 2021 e nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria cosiddetta “potenziata”, rendendo evidente la distanza temporale che intercorre tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse;
- il risultato di amministrazione, determinato sommando il fondo cassa con i residui attivi e sottraendo le altre voci: al 31/12/2020 è positivo per 983,5 milioni. Si consolida dunque il significativo miglioramento di tale voce, passata da -677,3 milioni al 31/12/2014 (prima del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi), a -316,5 milioni al 31/12/2015, a -15,8 milioni al 31/12/2016, a +355,9 milioni al 31/12/2017, a +608,6 milioni al 31/12/2018, a +892,3 milioni al 31/12/2019 e, appunto, a +983,5 milioni al termine dello scorso esercizio.

Nella determinazione complessiva del risultato di amministrazione occorre tener conto delle poste finanziarie accantonate e vincolate per legge.

Per il 2020 la quota accantonata è pari a 2.082,6 milioni; di seguito le voci più rilevanti:

- il fondo anticipazioni di liquidità ammonta a 1.370,5 milioni: tale quota rappresenta le anticipazioni erogate alla Regione negli anni 2013 e 2014, al netto delle quote rimborsate fino all'esercizio 2019 e destinate al pagamento dei debiti del Servizio sanitario regionale, come previsto dall'articolo 1, commi 692-700, della legge n. 208/2015 "Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)";
- il fondo crediti di dubbia esigibilità ammonta a 582,4 milioni (di cui 564,5 attengono alla parte corrente e 17,9 alla parte in conto capitale);
- il fondo residui radiati a finanziamento regionale ammonta a 18,9 milioni (di cui 14 per la parte corrente e 4,9 per la parte in conto capitale); il fondo residui radiati a finanziamento vincolato ammonta a 9,9 milioni (di cui 0,2 per la parte corrente e 9,7 per la parte in conto capitale); in entrambi i casi gli accantonamenti sono pari al 100% dell'importo dei residui stessi, così come rideterminato in occasione dell'operazione di riaccertamento ordinario, che va effettuata annualmente in vista dell'approvazione del Rendiconto; nel caso dell'esercizio 2020, la Giunta ha preso atto del riaccertamento effettuato dalle sue strutture con deliberazione n. 366 del 30 marzo 2021, munita del parere del Collegio dei Revisori;
- il fondo rischi legali ammonta a 10,5 milioni (di cui 4,8 a copertura di spese correnti e 5,7 a copertura di spese in conto capitale), importo frutto di una valutazione effettuata dall'Avvocatura regionale sulla base di criteri prudenziali, fondati sull'esperienza storica maturata attraverso l'ammontare dei pagamenti effettuati, connessi a condanne subite;
- il fondo perdite società partecipate assomma 0,1 milioni;
- la tassa automobilistica da restituire allo Stato (ex legge n. 296/2006, articolo 1, comma 321) ammonta a 32 milioni;
- il fondo per la copertura di potenziali conguagli dello Stato su manovre fiscali ammonta a 14,3 milioni: tale accantonamento è stato effettuato ottemperando a quanto previsto dell'articolo 77 quater del decreto legislativo 112/2008;
- l'accantonamento per la copertura delle minori entrate relative al contenzioso tributario in materia di IRAP e Addizionale IRPEF ammonta a 15,5 milioni, finalizzati a spese potenziali che potranno esser necessarie per coprire gli eventuali oneri derivanti dal contenzioso tributario in essere nei confronti dei soggetti di cui agli articoli 6 (banche, altri enti e società finanziari) e 7 (imprese di assicurazione) del decreto legislativo n. 446/1997 relativamente alle somme dovute a titolo di manovra regionale IRAP per gli anni d'imposta dal 2003 al 2006; la quantificazione di tale accantonamento è stata effettuata sulla base delle informative fornite dall'Agenzia delle Entrate nel corso delle periodiche sedute della Commissione Paritetica tra la Regione del Veneto e l'Agenzia stessa, aggiornate solo con riferimento al contenzioso tributario, a suo tempo, radicatosi presso la Giurisdizione Tributaria del Veneto;
- l'accantonamento per fronteggiare gli oneri derivanti dalle gestioni liquidatorie delle disciolte ex Ulss di cui all'articolo 45 bis della legge regionale n. 55/1994 ammonta a 11,8 milioni;
- il fondo per concorso regionale alla copertura dell'eventuale deficit del Comitato Organizzatore dei Giochi Olimpici e Paralimpici Invernali Milano-Cortina 2026 ammonta a 14,2 milioni;
- il fondo per la copertura dei maggiori oneri potenziali conseguenti alla riduzione in area negativa dei parametri di indicizzazione di operazioni finanziarie ammonta a 2,1 milioni.

La quota vincolata è invece pari a 578,3 milioni e si riferisce ad entrate accertate in corrispondenza delle quali non si è ancora impegnata la corrispondente spesa; tale quota si suddivide in:

- 28,3 milioni per vincoli fissati da leggi e da principi contabili;
- 416,7 milioni derivanti da trasferimenti;
- 133,1 milioni per vincoli formalmente attribuiti dall'ente.

Pertanto il disavanzo finanziario al 31 dicembre 2020 risulta determinato in 1.677,3 milioni, in decisa e costante riduzione rispetto ai 3.184,2 milioni al 31 dicembre 2015, ai 2.868,2 milioni al 31 dicembre 2016, ai 2.552,7 milioni al 31 dicembre 2017, ai 2.201,4 al 31 dicembre 2018 e ai 1.944,5 milioni al 31 dicembre 2019.

Al netto della citata contabilizzazione del fondo anticipazioni di liquidità, il disavanzo è pari a 306,8 milioni, in netto miglioramento rispetto a quello di un anno addietro, quando ammontava a 532 milioni: essendo riconducibile a mutui autorizzati e non contratti, non è imputabile a disavanzo di gestione. Va detto che la riduzione rispetto a sei anni fa è di ben 1.732,2 milioni (ammontava infatti a 2.039 milioni al 31 dicembre 2014, a 1.613 al 31 dicembre 2015, a 1.335 al 31 dicembre 2016, a 1.059 al 31 dicembre 2017, a 757 al 31 dicembre 2018 e a 532 al 31 dicembre 2019).

In termini finanziari questo sta a significare che la copertura finanziaria degli impegni originariamente finanziati con autorizzazione all'indebitamento, viene garantita con il risparmio pubblico regionale; per gli esercizi futuri, quindi, diminuiscono gli eventuali oneri da stanziare per la copertura del mutuo, che ancora non necessita di essere contratto non sussistendo problematiche di cassa.

Focalizzando ora l'attenzione sulle entrate, si rileva che gli accertamenti totali relativi ai vari titoli sono quantificati in 15.189,4 milioni mentre le riscossioni totali (in conto competenza e in conto residui) sono determinate in 15.334,8 milioni.

Escludendo le entrate per conto terzi e partite di giro (di cui al titolo 9, che vede accertamenti e riscossioni rispettivamente per 2.479,4 e 2.483,4 milioni), gli accertamenti valgono complessivi 12.710 milioni e le riscossioni 12.851,4 milioni; il titolo 1 (entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa) assorbe circa l'81% del totale.

Sul fronte delle spese, gli impegni totali relativi alle varie missioni (che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle regioni) sono pari a 14.993,8 milioni mentre i pagamenti totali (in conto competenza e in conto residui) sono determinati in 15.380,2 milioni.

Escludendo i servizi per conto terzi (missione 99, che vede impegni e pagamenti rispettivamente per 2.479,4 e 2.615,6 milioni), gli impegni valgono complessivi 12.514,4 milioni e i pagamenti 12.764,6 milioni; la missione 13 (tutela della salute) assorbe circa l'82% del totale, seguita dalla missione 10 (trasporti e diritto alla mobilità) con oltre il 5%.

È necessario ricordare che la legge n. 232/2016 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) stabilisce che a decorrere dall'anno 2017 le Regioni devono conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali, ascrivibili ai titoli da 1 a 5 e le spese finali, ascrivibili ai titoli da 1 a 3, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 243/2012 «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81 sesto comma della Costituzione».

Nelle entrate finali e nelle spese finali in termini di competenza è considerato pienamente il già citato FPV, di entrata e di spesa, in attuazione dell'accordo sancito in conferenza Stato Regioni il 10 ottobre 2019, con il quale le Regioni a Statuto ordinario hanno concordato con lo Stato di anticipare l'applicazione delle sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 in materia di pieno utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del FPV di entrata e di spesa a decorrere dal 2020.

Con riferimento all'esercizio 2020 la Regione del Veneto ha garantito il saldo positivo, rispettando l'obiettivo programmatico di finanza pubblica stabilito in 66,6 milioni dall'articolo 1, comma 841, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Si diceva inizialmente che l'affiancamento alla contabilità finanziaria della contabilità economico-patrimoniale, a titolo conoscitivo (per la prima volta in occasione del Rendiconto 2016), ha determinato la redazione del conto economico e dello stato patrimoniale.

Il risultato economico dell'esercizio 2020 è accertato nella somma di 215 milioni ed ha portato a una situazione patrimoniale attiva e passiva al 31 dicembre 2020 di 10.006 milioni; il patrimonio netto al 31 dicembre 2020 è determinato in 2.289,8 milioni.

In chiusura, va annotato quanto segue:

- il Collegio dei Revisori dei conti, ottemperando a quanto previsto dalla legge regionale n. 47/2012, ha esaminato il disegno di legge relativo al Rendiconto 2020 trasmessogli dalla Giunta e, con relazione datata 20 maggio 2021, ha attestato la sua corrispondenza alle risultanze della gestione finanziaria, esprimendosi favorevolmente circa la sua approvazione;
- il 25 giugno 2021, conformemente a quanto previsto dal decreto legge n. 174/2012, la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ha parificato il Rendiconto 2020;
- in considerazione del fatto che il Consiglio delle Autonomie Locali, pur regolarmente convocato per l'espressione del parere di competenza, non ha potuto riunirsi per sopravvenuto impedimento congiunto del Presidente e del Vicepresidente e che risultano decorsi i termini prescritti per il rilascio di tale parere, decorsi i quali è possibile prescindere, nonché considerato che il progetto di legge n. 59 non pone il tema del conferimento di nuove funzioni al sistema delle autonomie locali, si è ritenuto, attesa l'assenza di diverse richieste nel corso dell'iter istruttorio, di dar continuità all'iter legislativo.

Al termine di questa relazione, si reputa utile ripercorrere i passaggi salienti intercorsi nel corrente anno con riferimento al "Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2020":

- il 4 maggio il disegno di legge della Giunta regionale n. 11 del 30 aprile 2021 è stato trasmesso al Consiglio regionale;
- il giorno successivo il provvedimento, che ha assunto il numero 59 tra i progetti di legge depositati nel corso della legislatura, è stato assegnato alla Prima Commissione consiliare;
- il 19 maggio la Prima Commissione ha provveduto ad organizzarne l'illustrazione, estesa a tutti i consiglieri regionali;
- tra il 27 maggio ed il 16 giugno, ai sensi dell'articolo 69 del Regolamento, le Commissioni Seconda, Terza, Quinta e Sesta hanno espresso parere favorevole sul provvedimento, per gli aspetti di rispettiva competenza;
- il 30 giugno il Collegio dei Revisori dei conti è stato auditato dalla Prima Commissione che, successivamente, ha concluso i propri lavori sul provvedimento, licenziandolo a maggioranza dopo aver approvato un emendamento tecnico proposto dalla Giunta regionale, finalizzato ad inserire nel testo un articolo, con relativo allegato, che approva il Rendiconto consolidato, comprendente i risultati della gestione del Consiglio regionale per l'esercizio 2020.

Hanno espresso voto favorevole i rappresentanti dei gruppi consiliari Zaia Presidente (Cestaro, Gerolimetto, Sandonà con delega Bisaglia, Villanova), Liga Veneta per Salvini Premier (Cecchetto, Cestari, Corsi, Favero), Lista Veneta Autonomia (Piccinini), Fratelli d'Italia-Giorgia Meloni (Soranzo).

Si sono astenuti i rappresentanti del gruppo consiliare Partito Democratico Veneto (Camani, Possamai Giacomo).";

- Relazione di minoranza della Prima Commissione consiliare, relatrice la Vicepresidente della stessa, consigliera Vanessa Camani, nel testo che segue:

"Signor Presidente, colleghi consiglieri,

il rendiconto 2020 si riferisce ad un periodo storico e ad un contesto economico-sociale gravemente condizionato dall'emergenza pandemica, che non ha influito esclusivamente sulle relazioni sociali delle persone ma anche sullo svolgimento dell'attività amministrativa, sia ordinaria che straordinaria.

Non soltanto, dunque, in riferimento alle nuove modalità di erogazione dei servizi pubblici, costretti allo smart working, ma anche, e soprattutto, rispetto agli effetti drammatici sui servizi socio-sanitari, alla pesante contrazione delle attività produttive, agli investimenti pubblici.

Mai come questa volta, dunque, le politiche di bilancio assumono centralità, in un contesto così pesantemente segnato dalle emergenze e anche i numeri, che sarebbero per definizione neutri, si connotano, questa volta, di rilevanza e di valenza politica.

C'è una premessa doverosa: i conti sono in ordine, le regole della finanza pubblica rispettate, gli equilibri di bilancio raggiunti. Siamo una delle prime regioni italiane per PIL e per reddito pro-capite grazie all'impegno laborioso e generoso della nostra gente e abbiamo tutte le risorse per organizzare bene i servizi pubblici. Avere i conti in ordine rappresenta la condizione necessaria, ma certamente non sufficiente.

Per comprendere il contesto generale in cui ci troviamo e come la Regione del Veneto ha affrontato l'esercizio 2020 partiamo dai numeri.

Il risultato di amministrazione del 2020 è pari a circa 983 milioni di euro, confermando il trend, in atto dal 2015, di miglioramento.

Malgrado, dunque, la contrazione degli effetti economici connessi alla pandemia, i saldi della gestione finanziaria rimangono positivi. Questa è, dal punto di vista economico, certamente una buona notizia, che dovrebbe però mettere la parola "fine" a tutte le discussioni attorno alla disponibilità di risorse. Se anche nel 2020, anno terribile, siamo in grado di risparmiare quasi 1 miliardo di euro nella gestione economica, capite bene che ciò significa che non ci sono scuse per non affrontare, e spesso non aver affrontato, le emergenze correnti con tempestività.

E poi, bisogna tenere conto che il risultato di amministrazione, pur positivo e in crescita, risulta ancora incapiante rispetto alla complessiva situazione di disavanzo del bilancio regionale.

Tanto che il saldo positivo annuo determinato in sede di rendiconto, anche quest'anno è destinato prioritariamente alla riduzione del debito pregresso, che determina, per il 2020, un disavanzo di oltre 1,6 miliardi.

Le principali ragioni di questo "debito" sono due.

Da un lato il cosiddetto "Fondo per il rimborso dell'anticipazione di liquidità" (FAL), dall'altro il "Debito autorizzato e non contratto" (DANC).

Il primo, il FAL, che attualmente ammonta a 1.370.583.886,63 euro, rappresenta il residuo delle anticipazioni di liquidità richieste dalla Regione nel 2013 e nel 2014. Tale operazione finanziaria è stata messa in campo a suo tempo per assicurare un immediato sostegno finanziario al sistema delle imprese e dei soggetti che vantavano crediti nei confronti della pubblica amministrazione, in particolare in riferimento ai debiti sanitari cumulati. Si tratta, dunque, di uno strumento normativo finanziario utile a ridurre lo stock di debiti, ma certamente non dobbiamo spiegarlo a questa maggioranza, visto che si tratta di uno strumento attivato nella IX legislatura (Presidente Luca Zaia).

Dunque, oggi, una parte rilevante del risultato di amministrazione è, di fatto, assorbito dal ripagamento di quell'anticipo.

L'altro elemento che compone il disavanzo è, invece, il DANC, per circa, ancora di residuo, 300 milioni di euro. Anche in questo caso si tratta di una operazione finanziaria che risale al periodo 2002-2015 (Giunte Galan - Zaia) che ha consentito di "spendere" allora senza indebitarsi. Ma anche in questo caso, il conto lo paghiamo tutto insieme oggi.

Quindi FAL e DANC sono due strumenti, derivati dalle scelte gestionali degli anni passati, le cui responsabilità stanno comunque oggi in questa maggioranza vista la "continuità" politica, che ci hanno permesso di non espandere l'indebitamento allora, ma che hanno indubbiamente ridotto la cassa regionale e, di conseguenza, le possibilità di spese di oggi e dei prossimi anni. Tanto che siamo ormai da tempo impegnati in un costante impegno gestionale finalizzato esclusivamente a riassorbire il debito, riducendo moltissimo le possibilità a nostra disposizione per investimenti pubblici. Crediamo che questo, soprattutto in una fase di forte contrazione economica come quella che abbiamo di fronte, non sia una buona notizia per il Veneto.

La scarsa propensione della Regione per gli investimenti pubblici, del resto, si evince anche dallo stock di indebitamento e dall'indebitamento acceso nel corso dell'anno. A parte i mutui contratti per l'adeguamento della rete viaria e gli investimenti previsti da tempo per contrastare il dissesto idrogeologico, troviamo soltanto l'intervento per l'adeguamento del sistema fognario dell'area gardesana, oggetto di procedure di infrazione europea. Null'altro. Tanto che dal 2007 si assiste ad una continua e tendenziale riduzione dello stock del debito (fatta eccezione per l'indebitamento di 300 milioni assunto per la Superstrada Pedemontana Veneta). E questo malgrado i parametri della finanza pubblica ci consentirebbero ancora ampi spazi di potenziale capacità di manovra sul punto.

Ultima considerazione collegata agli aspetti finanziari del Rendiconto: la questione derivati. Scelta legittima (con la normativa di allora) ma certamente spregiudicata e di cui, anche in questo caso, paghiamo tutt'ora le conseguenze (e le continueremo a pagare per diversi anni ancora).

Si tratta di 2 contratti di derivati collar, assunti per surrogare il tasso variabile di due prestiti obbligazionari del 2003 e del 2005, che dal 2009 hanno generato flussi differenziali negativi di notevole ammontare, che si sono tradotti, ovviamente, in corrispondenti flussi di uscita per il bilancio regionale, per un esborso complessivo nel 2020 di oltre 7,5 milioni di euro. Si parla, peraltro, di una operazione per la quale, in base a quanto affermato dalla stessa Regione, oggi è impensabile una estinzione anticipata, proprio a causa della onerosità che implicherebbe.

Quindi un bilancio sano, certo, ma pesantemente appesantito dai costi improduttivi che scelte discutibili del passato ci hanno lasciato in eredità e in attesa di capire come si tradurranno le scelte più recenti, come la Pedemontana e le garanzie sulle Olimpiadi di Cortina.

Su questa impostazione del bilancio regionale pensiamo sia necessario fare alcune valutazioni di carattere generale.

Abbiamo di fronte il cambiamento del paradigma della società italiana e veneta. La pandemia ha profondamente modificato comportamenti sociali, modalità di produzione e organizzazione del lavoro. Saper governare questo cambiamento, costruire le condizioni per una resilienza territoriale, garantire coesione sociale attraverso investimenti strategici di sviluppo, dovrebbe essere l'obiettivo principale che si pongono le amministrazioni pubbliche. L'impressione che si ha, invece, leggendo questi documenti contabili è quella di un ente tutto orientato solo a garantire l'equilibrio della finanza pubblica, fattore certamente importante ma decisamente non sufficiente rispetto a ciò che verrà.

Tenere i conti in ordine, ripagando ratealmente i debiti del passato, senza programmare una importante politica pubblica di investimenti crediamo sia una impostazione inadeguata alla fase storica che stiamo attraversando.

Comprenderete come sia necessario, per esprimere un giudizio pienamente compiuto di questo documento, soffermarsi con la dovuta attenzione sugli effetti di bilancio della pandemia e, in particolare, sul cosiddetto “Perimetro sanitario”, tanto che anche la “relazione sulla gestione” dedicata a questo tema costituisce una parte significativa.

Sul punto dobbiamo segnalare subito un elemento di critica di metodologia, rilevato, peraltro, in maniera piuttosto pesante anche dalla Corte dei Conti in occasione del giudizio di parifica.

Il Perimetro sanitario, infatti, costituisce il riferimento fondamentale per il trasferimento dal bilancio regionale ad Azienda Zero dei flussi di cassa relativi al fabbisogno sanitario regionale.

In sostanza, lo schema assunto dalla Regione nella gestione finanziaria in ambito sanitario è il seguente: le risorse sono assunte, direttamente o indirettamente, dalla Regione e immediatamente trasferite ad Azienda Zero, che dal 2019 è l'ente di governance della sanità regionale. Azienda Zero, a sua volta, eroga le somme agli enti del Sistema Sanitario Regionale, sulla base delle indicazioni fornite dalla Regione stessa.

Dunque, per poter individuare l'effettiva destinazione di tali risorse, che rappresentano oltre l'80% del bilancio regionale, non possiamo affidarci al bilancio della Regione ma dobbiamo ricorrere all'analisi del bilancio di Azienda Zero, con buona pace delle necessità di trasparenza che dovrebbero garantire le contabilità pubbliche. Non solo, durante la pandemia, Azienda Zero ha anche svolto le funzioni di centrale di committenza regionale (CRAV), effettuando direttamente gli acquisti affidati dal Presidente della Regione quale commissario straordinario all'emergenza, cosa che potrebbe aver avuto effetti positivi in termini di efficienza (tutti da dimostrare naturalmente) ma che certamente ha ridotto notevolmente le possibilità di controllo pubblico delle procedure.

Le cifre di cui parliamo sono davvero ingenti.

Il finanziamento assegnato alla Regione dallo Stato per il fondo sanitario regionale ammonta a oltre 9 miliardi di euro, segnando un incremento del 2,2% rispetto all'anno precedente.

A ciò si devono aggiungere gli ulteriori stanziamenti previsti dalla normativa emergenziale, pari, per il 2020, a 289 milioni di euro, interamente riscossi dalla Regione. In più ci sono le risorse stanziati dall'Unione europea, destinate principalmente all'acquisto di DPI e altri bene di natura sanitaria (sono ulteriori 50 milioni) e i fondi raccolti tramite erogazioni liberali per 39,5 milioni di euro, impiegati per 22 milioni nel perimetro sanitario tramite Azienda Zero.

Si tratta di importi rilevantissimi rispetto ai quali, però, proprio per il meccanismo di trasferimento automatico ad Azienda Zero, risulta realmente problematico individuarne l'effettiva destinazione finale.

Inoltre, come rileva sempre la Corte dei Conti, a fronte dell'integrale trasferimento delle risorse dallo Stato al Veneto, solo un terzo, e quindi poco meno di 100 milioni, sono state assegnate con provvedimento regionale, mentre oltre 200 milioni risultano ancora accantonati in Azienda Zero, con vincolo di destinazione.

In particolare, così come indicato dalle norme statali, una parte rilevante delle risorse emergenziali covid, pari a quasi 100 milioni, è stata destinata, e in gran parte impiegata, per le maggiori spese per il personale. Sul punto, come consentito dalle leggi dello Stato, la Regione ha investito ulteriori 20 milioni di risorse proprie per le prestazioni lavorative del personale sanitario. Sarebbe una iniziativa importante se non fosse che la Regione ha scelto di distrarre tali fondi dallo stanziamento relativo ai LEA. Ora, la questione è molto delicata, e merita un approfondimento, anche perché indicativa di un atteggiamento malsano che si verifica troppo spesso, come abbiamo visto con la vicenda della facoltà di medicina a Treviso.

I fondi statali stanziati per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza hanno per definizione un vincolo di destinazione molto stringente. Far finta di stanziare risorse per offrire servizi ai veneti e poi, anziché investire risorse proprie, utilizzare i soldi che lo Stato ci trasferisce per erogare servizi sanitari essenziali è una operazione discutibile dal punto di vista tecnico e furbesca dal punto di vista politico.

Ma le risorse incassate e non assegnate riguardano anche altri settori importanti del perimetro sanitario. Il tema delle liste d'attesa prima di tutti. 39 milioni a disposizione per corrispondere con strumenti straordinari alle richieste di prestazioni ambulatoriali, screening e di ricovero ospedaliero non erogate nel periodo dell'emergenza sanitaria. Di tali fondi però, ne risultano assegnati soltanto la metà.

E ancora. I fondi per l'attivazione e l'implementazione delle USCA, utilizzati solo in parte, quelli per indennizzare le strutture private coinvolte nell'emergenza covid (utilizzati 90 mila sui 13 milioni stanziati), o per affittare strutture covid-hotel (spesi 12 mila euro su 2,6 milioni in cassa).

Infine la questione delle assunzioni, che certamente dipende solo parzialmente dalla Regione, vista la generale carenza di professionisti, ma che lascia sul tavolo un serio problema, inedito solo in parte dato che i reparti maggiormente coinvolti nell'emergenza covid soffrivano già da tempo di un organico sottodimensionato. I numeri però sono chiari: a fronte di 8.405 assunzioni nel 2020, possono essere connesse alle necessità della pandemia solo 1.780, 84 relative alla dirigenza e 1.651 relative al comparto. Le restanti 6.670 assunzioni sono collegate alle normali dinamiche del personale. Capiamo bene come il tema del personale sanitario sia tutt'altro che risolto.

Rimangono, insomma, 200 milioni vincolati da spendere. Chiediamo trasparenza sul punto, quella che non c'è stata nel 2020, complice certamente l'emergenza. Oggi abbiamo il tempo per monitorare passo passo, e intendiamo farlo.

Ma questi sono solo alcuni esempi che dimostrano quanto l'ultimo dei problemi nel 2020 fosse di natura economica. Non sono mai mancate al Veneto le risorse per affrontare l'emergenza. Semmai è mancata la capacità di spesa, malgrado la tanto declamata efficienza di Azienda Zero.

Per concludere, con questo rendiconto si chiude, anche dal punto di vista della contabilità pubblica, l'anno più difficile. Ci lascia, in eredità, certamente un bilancio in ordine ma a cui serve dare una spinta per la ripresa. L'ordinaria (e ordinata) amministrazione non sarà sufficiente. La necessità di investimenti pubblici che sostengano la crescita e la competitività deve diventare la priorità. Tutti confidiamo che dal progetto Next Generation EU arrivi un contributo decisivo ma, come abbiamo visto durante il 2020, il problema di questa Regione non è la mancanza di risorse, ma spesso la mancanza di progetti.”

3. Note agli articoli

Nota all'articolo 9

- Il testo dell'articolo 1, commi 692-700 della legge n. 208/2015 è il seguente:

“Art. 1

692. Le regioni contabilizzano le anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, incassate a decorrere dall'esercizio 2015, secondo le seguenti modalità anche alternative:

a) iscrivendo, nel titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti, un fondo anticipazione di liquidità, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata definita dall'articolo 42 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

b) nel rispetto di quanto previsto dal comma 697.

693. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 692 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:

a) in caso di disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio di incasso dell'anticipazione, applicando in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, come «Utilizzo fondo anticipazione di liquidità», la quota del fondo di cui al comma 692, corrispondente all'importo del disavanzo 2014, anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. La medesima quota del fondo è iscritta in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Negli esercizi successivi, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio;

b) la quota del fondo eccedente il disavanzo al 31 dicembre 2014 di cui alla lettera a) è utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

694. L'eventuale disavanzo risultante nell'esercizio di erogazione dell'anticipazione, per un importo pari al fondo di cui al comma 693, lettera a), è annualmente ripianato per un importo pari all'ammontare del rimborso dell'anticipazione stessa, effettuato nel corso dell'esercizio.

695. Con riferimento alle anticipazioni erogate a decorrere dall'esercizio 2015 ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 692 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:

a) in caso di disavanzo nell'esercizio di incasso dell'anticipazione, il fondo di cui al comma 692 è applicato in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, come «Utilizzo fondo anticipazione di liquidità», anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, per un importo non superiore al predetto disavanzo. La medesima quota del fondo è iscritta in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Negli esercizi successivi, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio;

b) la quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo formatosi nell'esercizio di erogazione dell'anticipazione è utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.

696. Con riferimento alle anticipazioni erogate a decorrere dall'esercizio 2015 ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, il disavanzo formatosi nel corso dell'esercizio di erogazione dell'anticipazione, per un importo non superiore a quello dell'anticipazione, è annualmente ripianato per un importo pari all'ammontare del rimborso dell'anticipazione che lo ha determinato, effettuato nel corso dell'esercizio.

697. Le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, si interpretano nel senso che le anticipazioni di liquidità possono essere registrate contabilmente riducendo gli stanziamenti di entrata, riguardanti il finanziamento del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, di un importo pari a quello dell'anticipazione di liquidità.

698. Le regioni che, nei casi diversi dal comma 697, a seguito dell'incasso delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successivi rifinanziamenti, non hanno stanziato in bilancio, tra le spese, un fondo diretto ad evitare il finanziamento di nuove e maggiori spese e non hanno accantonato tale fondo nel risultato di amministrazione, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, provvedono a rideterminare, alla data del 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta regionale da trasmettere al Consiglio regionale:

a) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2014 definito ai fini del rendiconto 2014, anche se approvato dal Consiglio, riferendolo al 1° gennaio 2015, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se hanno partecipato alla sperimentazione

prevista dall'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e non hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011;

- b) il proprio risultato di amministrazione disponibile al 1° gennaio 2015, definito nell'ambito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonandone una quota al fondo anticipazione di liquidità, per un importo pari alle anticipazioni acquisite nel 2013 e nel 2014, al netto delle quote già rimborsate, se non hanno partecipato alla sperimentazione prevista dall'articolo 78 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, o hanno effettuato il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 17-bis, del predetto decreto legislativo n. 118 del 2011.

699. L'eventuale disavanzo di amministrazione derivante dall'accantonamento al fondo anticipazione di liquidità di cui al comma 698 è ripianato annualmente, a decorrere dal 2016, per un importo pari all'ammontare dell'anticipazione rimborsata nel corso dell'esercizio precedente. Il risultato di amministrazione presunto in sede di bilancio di previsione 2016-2018 è calcolato considerando, tra le quote accantonate, anche il fondo anticipazione di liquidità previsto dal comma 698 e quello derivante dalle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio 2015 contabilizzate ai sensi del comma 692, lettera a).

700. Il fondo anticipazione di liquidità costituito ai sensi del comma 698 è annualmente utilizzato secondo le seguenti modalità:

- a) la quota del fondo accantonata nel risultato di amministrazione, per un importo pari al maggiore disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698, è applicata in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio 2016 come «Utilizzo fondo anticipazioni di liquidità» anche nelle more dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. Il medesimo fondo è iscritto in spesa al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente. Dall'esercizio 2017, fino al completo utilizzo del fondo, in entrata del bilancio di previsione è applicato il fondo stanziato in spesa dell'esercizio precedente, e in spesa è stanziato il medesimo fondo al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio precedente;
- b) la quota del fondo eccedente l'importo del disavanzo di amministrazione formatosi in attuazione del comma 698 è utilizzata secondo le modalità previste dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125.”.

Nota all'articolo 12

- Il testo dei commi 8 e 9 dell'articolo 11 della legge n. 118/2011 è il seguente:

“Art. 11 Schemi di bilancio

8. Le amministrazioni di cui al comma 1 articolate in organismi strumentali come definiti dall'art. 1, comma 2, approvano, contestualmente al rendiconto della gestione di cui al comma 1, lettera b), anche il rendiconto consolidato con i propri organismi strumentali. Il rendiconto consolidato delle regioni comprende anche i risultati della gestione del consiglio regionale.

9. Il rendiconto consolidato di cui al comma 8, predisposto nel rispetto dello schema previsto dal comma 1, lettera b), è costituito dal conto del bilancio, dai relativi riepiloghi, dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, dallo stato patrimoniale e dal conto economico, ed è elaborato aggiungendo alle risultanze riguardanti la gestione dell'ente, quelle dei suoi organismi strumentali ed eliminando le risultanze relative ai trasferimenti interni. Al rendiconto consolidato sono allegati i prospetti di cui al comma 4, lettere da a) a g). Al fine di consentire l'elaborazione del rendiconto consolidato l'ente disciplina tempi e modalità di approvazione e acquisizione dei rendiconti dei suoi organismi strumentali.”.

4. Struttura di riferimento

Direzione bilancio e ragioneria