



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE PIEMONTE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016**

Intervento del Procuratore Regionale

Giancarlo Astegiano



TORINO, 7 LUGLIO 2017



Corte dei Conti

Hanno collaborato:

V.P.G. Alessandra Olessina

V.P.G. Pia Manni

S.P.G. Ivano Malpesi

Coordinamento tecnico:

Dott.ssa Clara Petruzzelli

Torino, 7 luglio 2017

**INTERVENTO DEL PROCURATORE REGIONALE
NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE
PIEMONTE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016**

Premessa

La finalità principale del giudizio di parificazione del Rendiconto regionale è quella di verificare e certificare la correttezza dei dati esposti dall'Amministrazione nel documento contabile al fine di consentire al Consiglio regionale di approvare la legge di chiusura dell'esercizio finanziario.

E' indubbio, però, che l'esame contabile condotto dalla Sezione regionale di controllo è utile strumento di conoscenza dell'effettiva situazione finanziaria della Regione da parte dei cittadini, degli operatori economici e, più in generale, della collettività.

Tuttavia, come è stato previsto dal legislatore, si tratta anche dell'occasione annuale deputata a verificare l'andamento della gestione amministrativa e, pertanto, le attività di controllo effettuate dalla Magistratura contabile vengono compendiate nella Relazione con la quale vengono formulate le osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, approvata unitamente alla deliberazione di parificazione del rendiconto.

In sostanza, il legislatore ha inteso demandare alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti la verifica, in parallelo, sia della gestione finanziaria che dell'andamento dell'attività amministrativa ed i risultati degli accertamenti complessivi confluiscono in un unico documento indirizzato al Consiglio regionale e, indirettamente, alla collettività.

Le attività di verifica e di accertamento competono alla Sezione del controllo ed il ruolo della Procura contabile in questo peculiare giudizio è quello di *“tutela dell’interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente territoriale”*, come ha ricordato recentemente la Corte costituzionale¹.

Fermi restando il contenuto dei documenti di bilancio predisposti dalla Regione e l’analisi sviluppata dalla Sezione del controllo sull’andamento finanziario dell’esercizio 2016 e sui risultati raggiunti dall’Ente, la Procura ha esaminato la gestione regionale soffermando l’attenzione su alcuni aspetti peculiari, anche con riferimento a situazioni di danno alla finanza pubblica e, più in generale, allo specifico ambito di competenza dell’organo requirente.

Gli accertamenti svolti dalla Sezione di controllo

Al termine di ampia ed articolata attività istruttoria, con deliberazione n. 115/2017/PARI, resa in data 25 maggio – 12 giugno 2017, la Sezione Regionale del controllo ha approvato il testo preliminare della Relazione sul Rendiconto generale della Regione Piemonte per l’esercizio finanziario 2016, che, successivamente, è stata trasmessa all’Ente ed alla Procura regionale.

Il testo della Relazione, le osservazioni della Regione e della Procura regionale sono state discusse nel corso dell’udienza del 27 giugno 2017, all’esito della quale sono stati effettuati ulteriori approfondimenti istruttori e verifiche contabili.

La verifica in contraddittorio ha permesso di delineare, con precisione, le risultanze attinenti alla gestione finanziaria dell’esercizio 2016, residuando, unicamente, alcune differenze interpretative con

¹ Corte cost.. 27 aprile 2017, n. 89.

l'Amministrazione regionale in ordine ai concreti effetti della disciplina contabile ed alle ricadute sul quadro finanziario.

La gestione finanziaria

L'esame dei dati risultanti dal progetto di Rendiconto predisposto dalla Giunta regionale e la completa ed esaustiva analisi svolta dalla Sezione regionale del controllo mette in luce che, pur in presenza di interventi diretti ad invertire l'andamento fortemente negativo che ha caratterizzato la gestione finanziaria regionale degli ultimi dieci anni, la situazione continua a presentare numerose criticità che rendono difficoltoso il percorso di risanamento, sicuramente avviato negli ultimi anni.

Presumibilmente, può dirsi conclusa la *fase dell'emergenza*, vale a dire l'operazione di disvelamento del complessivo passivo accumulato negli anni dalla Regione; operazione che è stata avviata in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2013 e che con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016 - 2018, a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione di controllo nel giudizio di parificazione del rendiconto, ha certificato l'esistenza di un disavanzo pari ad euro 7.949.260.021,36².

E' indubbio che, a fronte della complessiva emersione di un disavanzo di questa entità, l'Amministrazione regionale è chiamata ad uno sforzo notevole che deve vedere interventi che conducano, da un lato, ad un reperimento di risorse finalizzate al raggiungimento dell'effettivo risanamento e, dall'altro, in relazione alle competenze che la Costituzione riserva alle Regioni, a programmare ed effettuare attività di sostegno alla cittadinanza ed alle imprese, sempre più necessarie attesa la complessa congiuntura nella quale si trova il nostro Paese.

² Art 3, delle L.R. 5 dicembre 2016, n. 24.

L'uno sforzo non può prescindere dall'altro e nessuno dei due può essere trascurato, poiché, in caso contrario, si rischierebbe di incidere in misura negativa sul tessuto sociale.

Non si deve dimenticare, però, che il risanamento non solo è necessario, ma è condizione essenziale per poter sviluppare politiche espansive poiché, in difetto, espandere la spesa in assenza di coperture, come avvenuto negli anni scorsi, comporterebbe un aumento ulteriore del debito della Regione, aggravando una situazione negativa, pesantemente condizionata dalle necessità finanziarie conseguenti al pagamento delle passività pregresse, che già ora è destinata a pesare sulle future generazioni, ormai non solo più sui figli ma anche sui nipoti.

Il risultato finanziario

Le questioni irrisolte negli anni scorsi in merito alla quantificazione ed esatta contabilizzazione del disavanzo, anche alla luce dei nuovi principi contabili che si riflettono sull'effettiva determinazione dell'avanzo di esercizio e sul suo possibile utilizzo in una situazione che ancora per molti anni sarà negativa, con diretta incidenza sulla finalità propria del giudizio di parificazione in ordine alle poste previste dal progetto di Rendiconto, sono avviate a superamento, residuando, ancora, alcuni dubbi ed incertezze operative sulla concreta modalità applicativa di alcuni degli istituti previsti dal nuovo sistema contabile in relazione alla situazione delle Regioni che, come il Piemonte, versano in una situazione di disavanzo.

L'interpretazione e la concreta operatività dei singoli istituti non può che rispondere all'esigenza dell'effettiva osservanza dell'art. 81 della Costituzione, nei termini e nei limiti che, in più occasioni sono stati delineati dalla Corte costituzionale.

Eventuali ulteriori dubbi interpretativi ed applicativi non possono che essere risolti dal legislatore nazionale in sede di verifica concreta del

funzionamento del nuovo sistema contabile, anche in relazione a situazioni ed evenienze che non erano state considerate nell'impianto normativo originario.

In base ai dati forniti dalla Regione ed alle analisi svolte dalla Sezione del controllo, il risultato di amministrazione, calcolato e determinato secondo il sistema contabile da poco entrato in vigore, al termine dell'esercizio 2016 è stato pari ad euro - 1.484.870.078,71, come emerge dalla tabella che segue.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	
Fondo cassa al 31 dicembre 2016	502.523.805,57
Totale residui attivi	4.749.533.025,88
Totale residui passivi	6.343.531.556,73
Fondo pluriennale vincolato spese correnti	147.339.721,11
Fondo pluriennale vincolato spese c/capitale	246.055.632,32
Risultato di amministrazione	-1.484.870.078,71

Il risultato negativo è diretta conseguenza dell'azione di risanamento che ha comportato l'emersione dell'effettiva situazione debitoria regionale che non potrà essere superata se non al termine di un lungo cammino, che durerà alcuni lustri, diretto a ripianare i debiti del passato.

Oltre al risultato di amministrazione dell'esercizio è rilevante richiamare l'attenzione sul risultato di amministrazione effettivo e complessivo che evidenzia quale sia la situazione di avanzo o disavanzo dell'Ente.

Nel caso della Regione Piemonte la situazione per molti anni non vedrà la presenza di un avanzo ma di un disavanzo che, come risulta dai dati esposti nella tabella che segue, al termine dell'esercizio 2016 era pari ad euro - 7.562.571.142,15.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE EFFETTIVO	
Risultato amministrazione al 31/12/2016 (a)	-1.484.870.078,71
Parte accantonata (b)	5.694.905.037,97
Parte vincolata (c)	382.796.025,47
Parte destinata agli investimenti (d)	-
Totale parte disponibile (E=a-b-c-d)	-7.562.571.142,15

Orbene, se si considera che il disavanzo complessivo, accertato al termine dell'esercizio 2015, con le modifiche apportate a seguito dei rilievi della Sezione regionale del controllo, risultanti dalla legge di assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016 - 2018³, risulta così composto:

- euro 1.432.062.198,71 disavanzo di amministrazione;
- euro 232.197.822,88 avanzo libero (iscritto per un importo di euro 121.090.356,87 sull'esercizio 2016, per un importo di euro 109.899.366,87 sull'esercizio 2017 e per un importo di euro 1.208.099,14 sull'esercizio 2018);
- euro 420.814.844,45 avanzo vincolato da residui passivi cancellati e trasferiti al Commissario straordinario, nonché da oneri già trasferiti al Commissario, di cui iscritti nel 2016 euro 137.199.328,61;
- euro 7.949.260.021,36 somma degli importi che concorrono alla formazione del disavanzo complessivo di amministrazione, che verrà

³ L.R. 5 dicembre 2016, n. 24

recuperato in quote costanti negli esercizi successivi secondo quanto previsto dalla deliberazione del Consiglio regionale 13 settembre 2016, n. 162-29636.

La deliberazione sopra citata prevede per il 2016 il seguente piano di rientro:

- con riferimento alla quota decennale derivante da disavanzo 2014, pari ad euro 1.264.190.043,82:

➤ euro 126.419.004,38;

- con riferimento all'ulteriore quota decennale derivante da disavanzo 2014, pari ad euro 107.803.242,34:

➤ euro 10.780.324,23;

- con riferimento alla quota trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, pari ad euro 2.077.328.716,85:

➤ euro 98.489.550,60;

- con riferimento alla quota trentennale del disavanzo da costituzione fondo vincolato da anticipazione di liquidità ex D.L. n.35/2013, pari ad euro 4.801.044.721,27:

➤ euro 151.000.000,00;

per un totale di euro 386.688.879,21, da finanziare nel 2016.

Tale importo è stato finanziato in relazione alle prime due quote (euro 126.419.004,38 ed euro 10.780.324,23, per un totale di euro 137.199.328,61) con avanzo vincolato 2015 da residui passivi cancellati e trasferiti al Commissario straordinario, nonché da oneri già trasferiti al Commissario. La rimanente parte è stata finanziaria con risorse risultanti da eccedenza residui attivi reimpostati rispetto ai passivi destinati a copertura disavanzo (euro 98.489.550,60) e con l'utilizzo dell'avanzo vincolato derivante dalla cessione di impegni residui al Commissario straordinario per il pagamento dei debiti pregressi (euro 137.199.328,61).

E' indubbio che il recupero di una parte del disavanzo, nei termini e

limiti previsti dal piano di rientro, costituisce elemento positivo, sempreché si sia in presenza di un effettivo recupero, vale a dire che sia riscontrabile una reale diminuzione del debito regionale.

La gestione di competenza

Il risultato della gestione di competenza, vale a dire la differenza fra le entrate e le spese dell'esercizio di riferimento, rappresenta un indice significativo di verifica delle "politiche" seguite dall'Ente poiché una differenza positiva fra entrate e spese è indicativa di un processo di contenimento della spesa e di utilizzo delle maggiori risorse per processi di risanamento, in presenza di una situazione negativa quale quella della Regione Piemonte. Ed è questa la situazione che si desume dall'analisi effettuata dalla Sezione di controllo in relazione al risultato dell'esercizio 2016 che presenta una differenza di competenza positiva per euro 134.779.088,69, sia pure in diminuzione rispetto a quella dell'esercizio precedente che era pari ad euro. 805.989.679,36.

I dati che sono stati presi in considerazione per la determinazione del risultato di competenza risultano dalle tabelle che seguono.

Risultato di competenza 2016	
(+) F.P.V. entrata parte corrente	73.716.667,63
(+) F.P.V. entrata parte c/capitale	590.903.292,58
(+) Accertamenti di competenza	13.349.421.664,14
(-) Impegni di competenza	13.485.867.182,23
(-) F.P.V. spesa parte corrente	147.339.721,11
(-) F.P.V. spesa parte c/capitale	246.055.632,32
(=) Risultato di competenza	134.779.088,69

Risultato di competenza		
2014	2015	2016
-955.520.808,40	805.989.679,36	134.779.088,69

E' necessario ribadire, in questa sede, l'importanza del risultato positivo di competenza quale indice di consolidamento del processo di risanamento.

Occorre sottolineare, da un lato, che il saldo positivo deve essere mantenuto nel corso degli anni per assicurare effettività al recupero del debito pregresso e, dall'altro, che le risultanze contabili in entrata e in uscita devono essere complete ed esaustive di tutti gli impegni assunti dalla Regione, al fine di evitare la formazione di nuove passività fuori bilancio. Circostanza, quest'ultima che, come noto negli anni, ha portato alla formazione dell'enorme passivo.

La gestione di cassa

Nel corso del 2016 la gestione di cassa ha avuto un andamento che non ha presentato problemi e l'esercizio è stato chiuso con un consistente saldo positivo. Inoltre, nel corso dell'esercizio, l'Amministrazione non ha fatto ricorso ad anticipazione di cassa. Si tratta di un elemento che denota un'attenta gestione che, però, deve essere analizzato prospetticamente e con visione unitaria di sistema, in relazione alla situazione finanziaria delle Aziende sanitarie che, per contro, non solo hanno ancora un ingente ammontare di debiti pregressi da saldare ma, durante l'esercizio appena chiuso, hanno continuato a fare ampio ricorso ad anticipazione di cassa, con il pagamento di elevate somme a titolo di interessi.

L'indebitamento complessivo, gli impegni finanziari assimilabili al debito e il limite alle politiche regionali

Anche nel 2016 la Regione non ha fatto ricorso a nuovo indebitamento e, pertanto, il debito finanziario, sia pure ancora estremamente elevato (al 31 dicembre 2016 era pari ad euro 5.540.600.531,67), è in calo, come si evince dalla tabella che segue.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31/12/2016	
Debiti di finanziamento al 31/12/2016	5.732.470.012,59
Mutui a carico dello Stato (-)	65.915.745,42
Debiti di finanziamento verso altri (-)	2.947.988,98
Debito effettivo al 01/01/2016	5.663.606.278,19
Accantonamenti BOR 2006 (-)	123.005.744,28
Nuovi prestiti (+)	0,00
Debito al 31/12/2016	5.540.600.531,67

INDEBITAMENTO		
2014	2015	2016
5.775.264.728,39	5.659.142.726,15	5.540.600.531,67

Tuttavia, occorre richiamare l'attenzione sulla oggettiva difficoltà che la Regione incontra ed incontrerà nei prossimi anni nel far fronte alla situazione debitoria complessiva, pesantemente condizionata dall'ancora

elevato indebitamento e dalla restituzione delle anticipazioni di liquidità, ottenute negli anni scorsi per il pagamento dei debiti pregressi, con le scarse risorse derivanti dalla gestione di competenza che deve far fronte, oltreché alle ordinarie necessità, ancora per molti anni al pagamento delle passività pregresse.

Se, infatti, all'indebitamento si sommano gli importi delle anticipazioni di liquidità da restituire allo Stato, che non vengono classificate nel debito finanziario ma, di fatto, assimilabili ad esso, risulta che al 31 dicembre 2016 la somma fra debito e anticipazioni di liquidità era pari ad euro 10.151.457.933,65, come si evince dalla tabella che segue.

Importi in euro

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31/12/2016	
Debiti di finanziamento	5.540.600.531,67
Debiti da anticipazione D.L.35/2013	4.610.857.401,98
Totale	10.151.457.933,65

Nel 2016 l'importo complessivo delle rate di ammortamento del debito, dei relativi interessi e delle rate di restituzione delle anticipazioni di liquidità ha comportato impegni per un importo pari a circa 427 milioni di euro, come si evince dalla tabella che segue.

Situazione debitoria						
	2014		2015		2016	
	Quota interessi	Quota capitale	Quota interessi	Quota capitale	Quota interessi	Quota capitale
mutui	43,14	172,63	2,54	77,73	60,89	77,75
obbligazioni	48,74	36,21	66,09	38,39	64,97	40,79
anticipazioni art. 2/2013	14,50	8,94	14,53	9,24	14,23	9,55
anticipazioni art. 2 /2013	-	-	17,46	14,69	17,07	15,08
anticipazioni art. 3/ 2013	24,96	16,00	26,26	16,53	25,71	17,08
anticipazioni art. 3 /2013	-	-	19,32	13,51	18,91	13,91
anticipazioni art. 3/ 2014	-	-	4,89	14,08	6,24	14,26
anticipazioni art. 2/ 2015	-	-	-	-	3,35	14,27
anticipazioni art. 2 /2015	-	-	-	-	1,44	11,68
Totale	131,34	233,78	151,09	184,18	212,81	214,38
Totale quota interessi e capitale	365,13		335,27		427,19	

È indubbio che si tratta di risorse, di fatto, sottratte ancora per molti anni alle politiche attive, correnti e di investimento, della Regione che, non solo deve far fronte alla restituzione del debito, ha un limitato spazio di manovra per interventi necessari o utili per la collettività di riferimento, come è stato sottolineato anche dall'Amministrazione in sede di contraddittorio.

Alla stessa conclusione si giunge, per altra via, esaminando l'ammontare e l'andamento delle principali entrate tributarie regionali, riportate nella tabella che segue.

Principali entrate tributarie			
	2014	2015	2016
IRPEF	1.237.168.321,40	1.947.337.752,80	1.485.496.101,75
IRAP	2.605.612.376,02	2.514.905.491,50	1.871.683.365,70
Compartecipazione iva	4.456.468.510,01	4.647.775.313,71	5.530.250.208,41
Tassa automobilistica	434.562.161,61	481.554.867,45	489.945.784,89
Accisa sulla benzina	264.495.045,14	265.329.736,11	265.331.566,19
Totale	8.998.306.414,18	9.856.903.161,57	9.642.707.026,94

Appare evidente come, da un lato, le elevate aliquote dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, stabilite in relazione alla necessità di recuperare il debito pregresso, gravino in misura significativa su una popolazione locale che, contemporaneamente, è segnata dalla crisi economica, plasticamente messa in luce dalla riduzione del gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive, dipendente, perlomeno in parte, dalla situazione di crisi.

Il conto del patrimonio e la gestione patrimoniale.

L'ampia e puntuale ricostruzione effettuata dalla Sezione di controllo ha delineato il quadro complessivo patrimoniale della Regione, così come risulta dal progetto di Rendiconto predisposto dalla Giunta regionale, anche in relazione al nuovo sistema di classificazione patrimoniale previsto dalla recente riforma contabile.

L'ammontare complessivo del patrimonio netto al 31/12/2016 risulta essere pari ad euro **-7.490.128.715,09** in miglioramento rispetto alla medesima voce riportata all'1/1/2016 per l'importo di euro +294.644.142,24, derivante dal risultato di esercizio del conto economico alla chiusura dell'anno stesso.

Una delle operazioni più significative risultanti dall'esame del conto del patrimonio e dalla gestione regionale del 2016 è quella relativa all'aumento

del capitale di Finpiemonte S.p.A., disposto in misura pari ad euro 126.000.000,00 nel 2016, con la previsione di ulteriori incrementi nel 2017 e nel 2018.

L'operazione è stata effettuata mediante l'utilizzo di risorse che nel corso degli anni la Regione aveva attribuito alla società partecipata per lo svolgimento delle attività di erogazione di fondi pubblici, comunitari, nazionali e regionali, diretti a finanziare lo sviluppo economico e sociale. Negli anni, la finanziaria regionale non ha restituito le eccedenze, le somme restituite o recuperate a seguito della conclusione dei singoli progetti e l'aumento di capitale è stato disposto con un'operazione di restituzione dei fondi da parte della finanziaria alla Regione che, contestualmente, ha riversato alla società gli stessi fondi a titolo di capitale sociale.

Considerata l'eterogeneità dei fondi utilizzati, è necessario mettere in luce che le risorse utilizzate nel 2016 e quelle destinate negli esercizi successivi alla stessa finalità non devono avere alcun vincolo di destinazione nell'ambito dei programmi comunitari, chiusi o ancora in essere o, comunque, nell'ambito di politiche nazionali o regionali destinati a specifiche finalità. In sostanza, possono essere utilizzate unicamente risorse libere, alle quali la Regione può imprimere una specifica destinazione (nel caso di specie, aumento di capitale), senza alcun vincolo esterno.

Val la pena mettere in luce, ancora, che considerate le necessità finanziarie della Regione, manifestatesi negli ultimi anni, suscita notevoli perplessità la mancata restituzione dei fondi da parte di Finpiemonte S.p.A. che ha portato alla formazione di un elevato credito della Regione.

Nell'ambito delle verifiche effettuate dalla Sezione del Controllo in ordine alla gestione del patrimonio immobiliare la Regione ha trasmesso l'elenco delle locazioni attive e degli altri beni concessi in concessione a terzi, con l'indicazione dei canoni percepiti per l'esercizio 2016.

L'esame condotto in contraddittorio con l'Amministrazione ha evidenziato che l'Ente si è attivato per sanare le situazioni di morosità e, comunque, per un'attenta gestione patrimoniale.

Il quadro delineato dalla Sezione del controllo ha messo in luce l'esistenza di un ampio patrimonio immobiliare della Regione, che, in base ai chiarimenti forniti in sede di contraddittorio, sembra aver avviato politiche di valorizzazione che comprendono non solo il puntuale recupero del canone o degli oneri concessori, ma anche processi di valutazione dei beni e delle somme per definire puntualmente le somme che possono essere ricavate nel caso di concessione del godimento a terzi, ovviamente nei limiti in cui si tratti di beni suscettibili di valutazione patrimoniale.

Si tratta di questione non solo di buona amministrazione ma ancor più necessaria per la Regione, anche in considerazione dei ritardi nella conclusione dei lavori del Palazzo regionale che, non permettendo ancora il previsto trasferimento nella nuova sede, impedisce la programmata riduzione dei canoni passivi e l'acquisizione delle entrate conseguenti alla dismissione di beni regionali, con negativa incidenza sulla gestione finanziaria, anche in relazione agli interessi di preammortamento del contratto di locazione finanziaria che gravano già sul bilancio regionale.

La riduzione dei costi dell'organizzazione regionale

Il processo di risanamento che è stato avviato negli ultimi anni ha riguardato anche l'avvio di politiche dirette a contenere e ridurre i costi dell'organizzazione regionale.

Al riguardo la Sezione di controllo ha sviluppato analisi puntuali in relazione all'andamento della spesa relativa agli organi istituzionali, al personale, all'acquisto di beni e servizi, all'utilizzo di beni di terzi e, in generale, ai costi dell'organizzazione regionale rilevando una tendenza alla diminuzione.

Concentrando l'attenzione su alcuni aspetti significativi dell'organizzazione regionale che negli ultimi anni sono stati anche all'attenzione dell'opinione pubblica, si è rilevata una progressiva diminuzione delle risorse utilizzate dal Consiglio regionale, sia in relazione alle attività istituzionali che alle spese inerenti all'organizzazione ed al personale.

Peraltro, analoga tendenza è ravvisabile in relazione alla complessiva organizzazione regionale.

Il personale della Regione

Nell'ambito di un processo di progressiva riduzione sia del numero dei dipendenti regionali che della relativa spesa, attuato negli ultimi anni, occorre segnalare l'incidenza dell'assorbimento del personale delle Province che comporta una significativa inversione di tendenza, sia in relazione al numero dei dipendenti che ai costi che l'Ente deve sostenere.

E' opportuno mettere in luce che gli oneri riferiti al trattamento accessorio del personale, sia dirigenziale che di comparto, sono andati riducendosi in relazione al decremento del numero dei dipendenti in servizio.

Tuttavia, il rapporto fra il complesso della retribuzione e l'ammontare del salario accessorio denota una incidenza elevata di questa particolare componente retributiva, sia in termini assoluti che in rapporto al numero dei dipendenti. In proposito, in sede di contraddittorio, l'Amministrazione ha messo in luce le particolari dinamiche normative che si sono consolidate, anche da un punto di vista normativo, negli anni scorsi e che, di fatto, hanno reso stabili alcuni trattamenti retributivi, ma ha precisato di aver avviato politiche dirette a riqualificare la spesa in funzione dell'attribuzione di specifiche competenze e della valutazione effettiva dei risultati.

Incarichi esterni e consulenze

L'analisi sviluppata dalla Sezione di controllo in base ai documenti forniti dalla Regione ha evidenziato il conferimento di numerosi incarichi esterni di natura fiduciaria che non sembrano trovare piena e completa giustificazione in base al quadro normativo attuale ed ai principi giurisprudenziali che sono andati consolidandosi nel corso degli anni.

Anche se la spesa complessiva è andata riducendosi nel corso degli anni, il numero degli incarichi a tempo determinato conferiti dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale è ancora assai elevato in termini finanziari, tenuto anche conto della complessa situazione finanziaria dell'Ente.

Come noto, i presupposti di legittimità degli incarichi a soggetti esterni all'Amministrazione sono elencati all'art. 7 co. 6 del D.Lgs 165/2001. Peraltro, come noto, la Corte costituzionale ha più volte affermato che *“la Regione può derogare ai criteri statali di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 a condizione che preveda, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione, onde evitare che sia consentito l'accesso a tali uffici di personale esterno del tutto privo di qualificazione”*. Tale principio è stato ribadito anche con riguardo a disposizioni regionali che consentono il conferimento di incarichi a persone esterne in ausilio all'attività di un organo di vertice o di altra struttura politica, forme di collaborazione che presuppongono che l'individuazione dei collaboratori esterni avvenga anche sulla base di criteri di tipo fiduciario, dato il carattere politico dell'organo che questi ultimi sono chiamati a coadiuvare. Pertanto, in ragione della peculiarità dell'incarico, è ammesso che le Regioni possano derogare ai criteri previsti dalla disciplina generale, purché siano previsti, in alternativa, altri criteri di valutazione, che non si risolvano nel semplice

rapporto fiduciario con l'organo politico, in totale assenza di criteri di valutazione della professionalità e competenza⁴.

La Regione Piemonte ha previsto che il Presidente della Giunta regionale possa avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di professionalità esterne in numero non superiore a tre *“scelte sulla base di rapporti fiduciari”*, di durata non superiore a cinque anni, rinnovabili, la cui risoluzione è collegata alla cessazione del mandato del Presidente⁵. La Giunta regionale, da ultimo, ha disciplinato le modalità di conferimento di tali incarichi, stabilendo, in particolare, che la prestazione deve avere ad oggetto il supporto alle funzioni del Presidente con riguardo a *“scelte strategiche; analisi e valutazioni funzionali a tali scelte”* ed essere altamente qualificata⁶.

Nel 2016 sono stati conferiti tre incarichi fiduciari, uno dei quali diretto, in sostanza, ad ottenere un parere legale, e quindi tecnico, non rientrante nella collaborazione nell'attività politica, che sola giustifica la deroga alle citate norme generali e, in particolare, il ricorso alla procedura comparativa.

Nel 2016 sono stati conferiti anche n. 14 incarichi fiduciari *“di collaborazione presso struttura politica”* (assessorati regionali) stipulati tramite contratti di diritto privato a tempo determinato⁷. La norma prevede che gli Uffici di comunicazione, corrispondenti alle preesistenti segreterie particolari, unità organizzative di supporto all'attività istituzionale del Presidente, Vice Presidente, Assessori della Giunta regionale, nonché del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, possono

⁴ La giurisprudenza costituzionale ha ribadito, in più occasioni, queste indicazioni: 9 marzo 2012, n. 53; 5 gennaio 2011, n. 7.

⁵ Art. 15, co. 3 della L.R. Piemonte 28 luglio 2008 n. 23 *“Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale”* e s.m.i.

⁶ DGR 28.8.2014 n. 1-242 *“Provvedimento di organizzazione ex art. 15 comma 3 della L.R. 28 luglio 2008 n. 23 per l'affidamento di incarichi fiduciari a supporto del Presidente della Giunta regionale”*

⁷ Art. 5 L. R. Piemonte 1° dicembre 1998 n. 39 *“Norme sull'organizzazione degli uffici di comunicazione e sull'ordinamento del personale assegnato”*.

avvalersi anche di personale esterno all'Amministrazione regionale, con contratto di diritto privato a tempo determinato, ivi compreso il contratto di collaborazione coordinata e continuativa. La *ratio* della norma è quella di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali ed evitare la compressione dell'autonomia politica dell'ente.

In proposito, occorre rammentare che la Corte Costituzionale ha affermato che: *“la particolare rilevanza del carattere necessariamente fiduciario nella scelta del personale, a tempo determinato, degli uffici di diretta collaborazione, se può autorizzare deroghe al principio del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, non consente deroghe ai principi fondamentali dettati da legislatore in materia di coordinamento della finanza pubblica”*⁸.

L'art. 6, comma 1, L.R. Piemonte n. 2 del 2016 ha inserito nell'art. 1 L.R. 1 dicembre 1998, n. 39 il comma 3 bis, stabilendo che *“Le risorse finanziarie...necessarie all'utilizzo del personale addetto agli uffici di comunicazione della Giunta regionale non possono eccedere l'importo complessivo di 2.500.000 euro”* e l'art. 1, comma 5, L.R. 39/98 stabilisce, infine, che la spesa per il personale esterno non può superare i tre quinti del suddetto importo.

La legittimità del conferimento di tali incarichi è quindi sostanzialmente limitata anche dal rispetto dei limiti finanziari come sopra stabiliti.

Il trasporto pubblico locale

Le questioni attinenti all'organizzazione ed alla razionalizzazione dei costi riferiti al trasporto pubblico locale, anche in relazione alla progressiva riduzione delle risorse nazionali, che sono state segnalate ripetutamente

⁸ La pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 3, L.R. Piemonte 29 aprile 2011 n. 7, che prevedeva che il comma 1 non si applicasse, oltre al resto, ai contratti di diritto privato, tra cui quelli in oggetto,

dalla Sezione regionale del controllo non sembrano aver trovato soluzione definitiva neppure nel 2016, come si evince dalla puntuale analisi della Sezione di controllo.

La gestione dei fondi comunitari

In relazione alla programmazione comunitaria 2007 – 2013 non è ancora ultimato il processo di rendicontazione e la Sezione regionale di controllo ha messo in luce alcuni aspetti di potenziale criticità finanziaria che possono presentare incidenza negativa sulla gestione regionale e ostacolare la verifica della corretta destinazione ed utilizzo delle risorse, indispensabili per favorire lo sviluppo di importanti settori dell'economia regionale.

In merito ai controlli sull'utilizzo delle risorse, alle irregolarità ed alle frodi comunitarie che nel corso degli anni si sono verificate nell'utilizzo di dette risorse, è necessario sottolineare che, ferme restando le procedure di recupero attuate dalla Regione e dai suoi enti strumentali, non risulta un costante flusso di denunce e segnalazioni in merito alle irregolarità rilevate da parte dell'Ente, di Finpiemonte S.p.A. o degli altri soggetti gestori alla Procura contabile e questa circostanza è messa in luce dai dati risultanti dall'archivio OLAF, utilizzato dalla Procura contabile nello svolgimento dei compiti istituzionali, nel quale sono presenti procedimenti mai segnalati dall'Amministrazione alla Procura regionale.

In proposito, è necessario mettere in luce che è sicuramente onere dell'Amministrazione attivarsi per limitare il danno e procedere al recupero, laddove ricorrano i presupposti, così come anche previsto dal recente art. 51, co. 6 del Codice di Giustizia contabile, ma è altrettanto certo che l'Ente sia tenuto ad inviare la denuncia delle irregolarità che hanno comportato distrazione di fondi pubblici, di origine nazionale o comunitaria, alla Procura contabile.

Il Piano di razionalizzazione delle società partecipate

L'analisi della Sezione di controllo ha evidenziato un aspetto rilevante attinente ai rapporti fra la Regione e le società partecipate, direttamente o indirettamente, che presentano, in molti casi, una situazione finanziaria negativa e, molte di esse, perdite di esercizio reiterate in più anni, che hanno intaccato in modo pregiudizievole il patrimonio sociale.

Al riguardo, in via sintetica, è opportuno richiamare, in particolare, la situazione di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. che da diversi anni chiude il bilancio di esercizio in perdita, con progressiva erosione del patrimonio, a causa della situazione particolarmente negativa delle sue partecipate.

Nel contraddittorio preventivo, l'Amministrazione ha chiarito la situazione patrimoniale e finanziaria delle società partecipate da Finpiemonte Partecipazioni S.p.a. e ha messo in luce la volontà dell'Ente di affrontare un problema che nel corso degli anni è andato aggravandosi, senza l'adozione di interventi risolutivi da parte dell'Amministrazione, peraltro non di semplice attuazione in relazione alla presenza nelle varie società di personale dipendente e, in alcuni casi, di altri soci.

Da ultimo, in relazione alla complessa gestione delle società regionali, è necessario evidenziare una situazione peculiare, anche perché nel corso 2016 vi è stato un significativo intervento finanziario regionale diretto a sanare una situazione che nel corso degli anni era andata deteriorandosi progressivamente.

La Regione Piemonte ha trasferito in Villa Melano S.p.A., costituita nel 2004 e partecipata indirettamente dall'Ente, con risorse delle società partecipate Finpiemonte S.p.A., Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. e S.C.R. Piemonte S.p.A., risorse finanziarie per complessivi euro 5.603.936,80, nel periodo compreso fra il 2007 ed il 2013. Inoltre, nel corso del 2016, la Regione ha dovuto ricapitalizzare la società SCR Piemonte S.p.A. con il versamento di euro 2.782.499,00, di cui euro 2.624.005,00 derivanti dalla

svalutazione della partecipazione di SCR Piemonte S.p.A. in Villa Melano S.p.A.

Pertanto, le risorse complessivamente trasferite dalla Regione in relazione alla sua partecipazione indiretta nella società Villa Melano S.p.A. ammontano a complessivi euro 8.227.941,80. Peraltro, la società Villa Melano S.p.A. è stata posta in liquidazione in data 31 marzo 2017, con azzeramento del valore della partecipazione regionale e delle somme investite.

E' indubbio che le società costituite dalla Regione o alla quale l'Ente partecipa devono avere quale finalità quella di supportare le politiche pubbliche, ma è altrettanto vero che, anche a prescindere dai vincoli normativi sempre più stringenti, se le stesse non svolgono i loro compiti in maniera finanziariamente sostenibile, nel medio periodo, non sono in grado di raggiungere gli obiettivi prefissati, con la conseguenza di costringere la Regione ad interventi finanziari, non programmati e difficilmente sostenibili, oltretutto di dubbia legittimità in relazione al quadro normativo attuale.

La spesa sanitaria

Anche in relazione alla gestione sanitaria, la Sezione del controllo ha analizzato sia l'andamento finanziario che alcune particolarità gestionali, sottolineando, principalmente, alcune criticità in ordine alla effettuazione della perimetrazione della spesa che dovrebbe risultare, sia in sede preventiva che consuntiva, da specifici capitoli che permettano di individuare l'effettiva spesa in relazione alla quale sono previste sia regole contabili peculiari che risorse destinate.

L'ammontare della spesa sostenuta per la sanità rende centrale il processo di delimitazione e perimetrazione che, come ha rilevato la Sezione del controllo presenta ancora margini di incertezza che dovrebbero essere

superati, rendendo omogenee le classificazioni in sede di previsione, di gestione e di consuntivo.

La chiusura della procedura del Piano di rientro in materia sanitaria è positiva, ma impone all'Amministrazione di proseguire nel risanamento finanziario del settore che non è ancora ultimato.

In relazione alle azioni da intraprendere per assicurare la sostenibilità della gestione finanziaria, anche in relazione agli obblighi assunti dall'Ente al momento della conclusione della procedura del Piano di rientro, è necessario segnalare due questioni.

La prima attiene agli impegni assunti con l'art. 14 della L.R. 5, dicembre 2016, n. 24 (Assestamento al bilancio 2016) che prevedono, a partire dal 2017, il trasferimento di risorse ulteriori dalla cassa ordinaria a quella sanitaria per garantire il pagamento dei debiti arretrati.

All'esito dell'istruttoria, nella quale si invitava la Regione a dimostrare la sostenibilità dell'operazione posta a carico della gestione ordinaria di cassa, l'Amministrazione ha sottolineato che l'esito positivo delle verifiche sugli adempimenti ministeriali relative agli anni 2014 e 2015 permetterà alla Regione di incassare nel corso dell'anno 2107 quote premiali quantificabili in circa 352 milioni di euro. L'uscita dal piano di rientro dovrebbe anche consentire un adeguamento dei trasferimenti di cassa a valere sugli anticipi mensili versati alla Regione dal Fondo sanitario (quota corrente indistinta che passerebbe dal 97% al 99%, quantificabile all'incirca in 140 milioni annuali). In sostanza, si tratterebbe di maggiori risorse che permetterebbero di avviare, in concreto, il pagamento dei debiti sanitari pregressi che ammontano a circa un miliardo e mezzo di euro.

E' indubbio che se si verificano le condizioni indicate dalla Regione si avrà un sicuro miglioramento della situazione finanziaria che, però, richiederà ulteriori interventi per essere completamente risanata.

La seconda questione, peraltro analizzata dalla Sezione regionale di Controllo, attiene ai flussi delle risorse destinate al settore sanitario, con particolare riferimento alle relazioni finanziarie tra il bilancio regionale e quello delle Aziende sanitarie locali.

Ha evidenziato, in particolare, che, nel corso del 2016, dalle verifiche del Tavolo di Monitoraggio nazionale, è emerso il mancato rispetto, da parte degli enti del Servizio Sanitario regionale, dei termini di pagamento dei debiti, imposti dalla normativa vigente.

Come noto, infatti, l'art. 4 del d. lgs. n. 231/2002, in attuazione della direttiva europea n. 2000/35/CEE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, prevede che dal giorno successivo dalla scadenza del termine di pagamento siano dovuti di diritto dal debitore gli interessi legali moratori, oltre al risarcimento delle spese di recupero, senza necessità di alcun atto di costituzione in mora. Tale termine di pagamento è fissato in 30 giorni, decorrenti dal ricevimento della fattura o da atto ad esso equivalente. Laddove il debitore sia una pubblica amministrazione, è consentito che il contratto preveda espressamente un maggiore termine di pagamento, qualora ciò sia giustificato dalla particolare natura del contratto o da talune sue caratteristiche, comunque in misura non superiore a sessanta giorni. Il termine è in ogni caso raddoppiato, e dunque pari ai citati sessanta giorni indipendentemente dalla previsione contrattuale, per gli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria e che siano stati debitamente riconosciuti a tale fine (art. 4 comma 5 d. lgs. cit.).

In particolare, le verifiche del Tavolo di Monitoraggio del 21 marzo 2017 hanno evidenziato, in linea con quanto già emerso per l'anno precedente in sede di giudizio di parifica per l'esercizio 2015, come il 71% del valore dei pagamenti effettuati nel corso del 2016 sia stato effettuato oltre i termini previsti dalla normativa citata. Anche l'indicatore di tempestività dei

pagamenti, calcolato ai sensi del D.P.C.M. 22 settembre 2014, conferma termini di pagamento superiori a quelli previsti dalla direttiva europea.

Con apposita nota istruttoria, diretta agli Organi regionali competenti dal Presidente della Sezione regionale di controllo, è stata richiesta la trasmissione di un prospetto contenente l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per l'anno 2016, riferito a ciascuna azienda sanitaria.

La disamina delle acquisizioni istruttorie relative ai termini di pagamento di ciascuna Azienda del Servizio sanitario ha confermato il tendenziale mancato rispetto dei termini di pagamento dei fornitori.

L'indicatore annuale ha evidenziato valori oscillanti tra un minimo di 12,64 giorni (ASL TO4), indicante il sostanziale rispetto dei termini di pagamento, ed un massimo di 140,55 giorni (ASL Biella) e 141 giorni (A.O. Maggiore della Carità di Novara), sintomatico di sistematici inadempimenti delle scadenze di legge⁹.

Si tratta di un aspetto particolarmente significativo che presenta una diretta incidenza sulla gestione finanziaria delle Aziende e sull'osservanza di corretti rapporti con i fornitori, anche in ragione delle prescrizioni imposte dalla normativa vigente.

L'Amministrazione regionale, in sede di contraddittorio, ha sottolineato che, partendo dall'esistenza del debito sanitario pregresso che deve essere ancora recuperato, le differenze dei tempi di pagamento tra Aziende sanitarie vanno riducendosi, compatibilmente con le risorse complessivamente disponibili, cercando, da un lato di effettuare i

⁹ L'indicatore è calcolato ai sensi dell'art. 9 DPCM 22 settembre 2014, come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo di corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura - o richiesta equivalente di pagamento - e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l'importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento. Esso è costruito dunque, quale differenza tra la data di scadenza del pagamento e la data di invio del mandato di pagamento al Tesoriere, ponderato con gli importi pagati.

versamenti regionali in base alle necessità delle singole aziende e, dall'altro, di ottimizzare i trasferimenti di cassa dallo Stato, anche con perequazioni dipendenti da esigenze specifiche.

Tenendo conto delle osservazioni della Regione e della criticità della situazione finanziaria complessiva non ancora superata, occorre osservare, comunque, che il mancato rispetto dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali con i propri fornitori da parte delle Aziende sanitarie regionali è fatto idoneo ad esporre a responsabilità erariali, in relazione al maggior aggravio delle finanze pubbliche conseguente alla corresponsione di interessi di mora e al rimborso delle spese legali per il recupero del credito.

Conclusioni

In conclusione, richiamati i documenti che compongono il Rendiconto della Regione Piemonte, così come predisposti dalla Giunta regionale, le analisi e verifiche finanziarie compiute dalla Sezione regionale di controllo e le osservazioni formulate dalla Regione Piemonte in sede di contraddittorio, si ritiene che le risultanze complessive del Rendiconto siano parificabili, con le sole eccezioni risultanti dai capitoli evidenziati nella Relazione della Sezione del controllo, così come integrati anche all'esito del successivo contraddittorio con l'Amministrazione regionale.

