



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE PIEMONTE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017**

Intervento del Procuratore Regionale

Giancarlo Astegiano



TORINO, 20 LUGLIO 2018



CORTE DEI CONTI

Hanno collaborato:

V.P.G. Alessandra Olessina

V.P.G. Pia Manni

S.P.G. Ivano Malpesi

Torino, 20 luglio 2018

La situazione finanziaria della Regione Piemonte al termine dell'anno 2017 è in miglioramento rispetto a quella degli esercizi precedenti.

Questa sembra la conclusione da trarre dai dati finanziari risultanti dal progetto di rendiconto generale approvato dalla Giunta regionale, in modo piuttosto laborioso se si pensa che il documento definitivo è stato varato solo nel corso della Giunta regionale del 10 luglio 2018¹.

Infatti, il disavanzo complessivo è passato dagli euro 7.562.571.136,50 dell'esercizio 2016, agli euro 6.930.540.919,68, risultanti dal rendiconto 2017.

Tuttavia, il solo dato dell'ammontare del disavanzo, in progressivo assorbimento, non è sufficiente ad attestare l'avvenuto miglioramento, cosicché appare quanto mai necessario l'odierno giudizio, quale momento di esame complessivo dei dati finanziari al fine della dichiarazione di attendibilità che consegue alla parificazione del rendiconto regionale.

Poiché l'andamento delle entrate e delle spese non è indipendente ma è strettamente correlato alle attività gestionali poste in essere

¹ Il disegno di legge contenente il rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2017 è stato approvato dalla Giunta regionale in data 27 aprile 2018, e successivamente è stato modificato con deliberazioni in data 22 giugno 2018 e, da ultimo, in data 10 luglio 2018.

dall'Amministrazione, l'altro momento essenziale del presente giudizio è quello dell'analisi delle principali politiche regionali, così da verificare, in concreto, il consolidamento o meno del processo di risanamento, intrapreso negli ultimi anni.

L'esame dei dati finanziari e delle ricadute sulle scelte amministrative e gestionali deve essere preceduta da una considerazione di carattere generale.

L'effettiva autonomia dell'Amministrazione regionale è condizionata in misura significativa da due elementi collegati e interdipendenti: la rigidità delle entrate e la condizionata necessità di una larga parte della spesa.

Le Regioni non godono di effettiva autonomia di entrata poiché, in Piemonte, la quota prevalente, pari a circa l'87 per cento, è data da risorse che, se anche qualificate come "regionali" dipendono, nell'individuazione e quantificazione, dallo Stato o da altri Enti².

Analogamente, sul versante della spesa, alle Regioni sono affidate dalla Costituzione alcune competenze, quali quelle in materia sanitaria e di trasporto pubblico locale, regolate e disciplinate, nei loro presupposti generali e in relazione alle ricadute finanziarie, dalla legge dello Stato, che, in Piemonte, incidono, complessivamente, in misura pari a circa l'81 per cento della spesa (al netto delle partite di giro).

Se a queste spese si aggiungono le spese di personale, pari a circa l'1,3 per cento del totale, e quelle inerenti al rimborso dei prestiti assunti a diverso titolo (mutui, obbligazioni e anticipazione di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35 del 2013), pari a circa il 4,8 per cento delle spese impegnate nell'esercizio appena terminato, si

² Le percentuali indicate nel testo sono ricavate dai dati contenuti nel rendiconto dell'esercizio 2017 della Regione Piemonte.

comprende come nel corso dell'esercizio 2017 le risorse effettivamente disponibili per le "politiche regionali" siano state limitate.

Si tratta di questione complessa che negli ultimi venti anni ha visto un ampio dibattito istituzionale e politico, incentrato sulla necessità od opportunità di ampliare l'effettiva autonomia delle Regioni in relazione alle entrate, mediante il mantenimento sul territorio di maggiori quote di tributi prodotti a livello territoriale, con un contestuale aumento delle competenze in una pluralità di materie di interesse locale.

Al riguardo, se, da un lato, può essere di interesse il concreto avvio di quanto previsto dall'art. 116, co. 3, della Costituzione, che disciplina la possibilità di riconoscere "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*" in relazione ad una pluralità di materie, dall'altro, non si deve dimenticare il necessario bilanciamento dei diritti di cittadinanza e sociali all'interno di tutte le Comunità che concorrono a formare la Repubblica, non essendo tollerabile che si possano creare situazioni differenziate all'interno del territorio nazionale in ordine ai diritti sociali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali, alla mobilità, alla fruizione dei servizi culturali³.

E' indubbio, tuttavia, che anche all'interno di un quadro di ridotta autonomia impositiva e di rigidità e necessarietà delle politiche di spesa, residua un ampio margine di intervento da parte dell'Amministrazione, nella componente politica e in quella burocratica, in relazione alla concreta organizzazione dei servizi e all'utilizzo delle risorse effettivamente disponibili.

³ Nei giorni scorsi, il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato all'unanimità un ordine del giorno diretto a impegnare la Giunta regionale a "*trattare con il governo nazionale, insieme con Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, l'attribuzione di maggiori competenze e le conseguenti risorse*".

La Relazione della Sezione di controllo è diretta a sottolineare la concreta allocazione delle risorse ed a mettere in luce le situazioni di eventuale criticità, riscontrate nel corso dell'istruttoria.

Analogamente, la Procura regionale, in base al materiale che ha formato oggetto dell'istruttoria prodromica al presente giudizio ed all'analisi complessiva degli elementi acquisiti dalle denunce di danno pervenute negli ultimi anni, ha sviluppato le considerazioni che vengono svolte in questa sede, sottolineando, in particolare, alcuni aspetti riconducibili alla specifica competenza di tutela della finanza pubblica, propria dell'organo requirente che interviene nel presente giudizio nell'interesse della legge a "*tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale*"⁴.

La situazione finanziaria

L'esame dei dati e dei risultati finanziari desunti dal progetto di rendiconto, come modificato dalla Giunta regionale nella seduta del 10 luglio 2018, mette in luce la prosecuzione del percorso di risanamento, già intrapreso negli esercizi precedenti, attraverso il graduale assorbimento dell'ingente disavanzo accumulato dall'Ente negli anni passati, senza la ulteriore creazione di ulteriore disavanzo.

Come noto, una parte significativa del disavanzo accumulato negli anni scorsi era costituito da obbligazioni cancellate dal bilancio dopo che erano maturate, con successiva insorgenza di situazioni di debito fuori bilancio che necessitavano di essere finanziate negli esercizi successivi e ancora nel 2017 sono stati portati in contabilità debiti degli esercizi passati.

⁴ Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89.

Come già ricordato nel corso dei precedenti giudizi di parificazione, è necessario che la Regione disciplini in modo organico la procedura di riconoscimento delle passività pregresse e, trattandosi di fatti anomali che potrebbero dar luogo a responsabilità patrimoniali, trasmetta i provvedimenti di riconoscimento o, comunque, di accertamento e finanziamento della spesa alla Procura contabile, ai sensi dell'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289⁵.

Il disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2017 è quantificato in -6.930.540.919,68 euro, in diminuzione di circa l'8 per cento rispetto a quello risultante dalla legge di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2016, che era pari ad euro -7.562.571.142,15.

Il risultato finanziario al termine dell'esercizio 2017 è stato determinato in euro -1.837.701.190,19.

In relazione ai vincoli ed accantonamenti che contribuiscono in misura determinante alla formazione del disavanzo di amministrazione occorre richiamare l'attenzione sul fondo vincolato per anticipazioni di liquidità erogate alla Regione ai sensi del d.l. n. 35 del 2013, quantificato in circa 4,428 miliardi di euro, che rappresenta il 64 per cento circa dell'intero disavanzo.

Oltre al risultato finanziario ed al disavanzo complessivo, appare opportuno richiamare altri elementi al fine di formulare un giudizio compiuto in ordine all'effettività del processo di risanamento.

In relazione al profilo patrimoniale, il miglioramento della situazione è verificabile anche dalla indicazione risultante dalla voce del patrimonio netto dell'Ente il cui valore negativo per euro - 6.854.548.252,34, da ricondurre, prevalentemente, alla voce del fondo

⁵ La disposizione è stata ritenuta applicabile anche alle Regioni e rispettosa dell'autonomia costituzionale dalla Corte costituzionale che con la sentenza 26 gennaio 2004, n. 36 ha respinto l'impugnazione proposta da una Regione a Statuto ordinario.

di dotazione, appare in miglioramento in misura pari all'8 per cento, circa, rispetto a quello dell'esercizio 2016, pari a -7.490.128.715,09 euro.

Al contrario, il risultato della gestione di competenza, da intendersi anche nel nuovo sistema contabile quale differenza tra le entrate e le spese dell'esercizio di riferimento, mostra un saldo negativo di euro 67.892.332,68 euro, che rappresenta lo 0,6 per cento circa delle entrate e delle spese di competenza e meno dell'1 per cento del disavanzo di amministrazione accertato a fine esercizio. Val la pena di sottolineare, tuttavia, che l'esame dei saldi degli equilibri di bilancio mette in luce che il disavanzo della competenza è stato generato da minori entrate rispetto alle uscite della parte capitale, che presenta un saldo negativo di circa 181 milioni di euro.

L'analisi della composizione e della quantificazione delle risorse accertate e impegnate dalla Regione nel 2017 mette in luce, anche in questo esercizio, la destinazione quasi esclusiva delle risorse regionali a copertura dei costi di parte corrente, ed un ruolo assolutamente marginale delle risorse destinate ad investimenti. Infatti, la spesa in conto capitale, ammontante a 446 milioni di euro, è pari al 4 per cento delle risorse impegnate nella parte corrente. Tale situazione, che genera delle ricadute non positive sul sistema economico regionale, per un verso appare coerente con la politica di rigore che impone la non espansione della spesa, e, per altro verso, è l'effetto diretto di una spesa caratterizzata da una forte rigidità, come è stato sottolineato in precedenza, destinata anche, in misura significativa, al rimborso del debito contratto, a vario titolo, negli anni passati.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, infatti, appare importante evidenziare che, sebbene la Regione anche nell'esercizio 2017 non abbia sottoscritto nuovi prestiti, l'ingente debito ancora da rimborsare

a fine esercizio pari a 5 miliardi e 351 milioni di euro, continuerà ad assorbire nei prossimi esercizi consistenti risorse di parte corrente.

Sempre in relazione al debito ed agli oneri connessi, le risorse finanziarie destinate nel 2017 al rimborso dei prestiti contratti a diverso titolo negli anni passati (mutui, obbligazioni e risorse di anticipazioni di liquidità ai sensi del d.l. n. 35 del 2013), sono quantificabili in 542,74 milioni di euro, delle quali ben 228 milioni di euro sono state utilizzate per il pagamento di interessi (e 94 milioni di esse, corrispondenti al 41 per cento del totale degli interessi sono relativi alle anticipazioni di liquidità del D.L. n. 35 del 2013).

Il peso degli oneri a titolo di interessi che la Regione sta sostenendo è elevato e sembra destinato a crescere nei prossimi anni. Infatti, nel quinquennio 2013-2017 la voce degli interessi passivi è costantemente cresciuta sottraendo sempre maggiori risorse ad altri possibili impieghi⁶.

Anche nel 2017 la Regione non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, attesa la capienza della cassa regionale. Il dato è sicuramente positivo, anche se è offuscato dalla circostanza che la più parte delle Aziende sanitarie hanno fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria in corso di esercizio, con aggravio dei loro bilanci. È auspicabile che con il progressivo pagamento dei debiti pregressi e con la conseguente liberazione di maggiori risorse di cassa, sia la Regione che le Aziende del settore sanitario siano in grado di far fronte ai pagamenti con risorse proprie, anche di cassa.

⁶ L'esame dei dati è significativo e non necessita di commenti. Anno 2013: 65,5 milioni di euro; anno 2014: 131,34 milioni di euro, di cui 39,46 milioni di euro relativi alle risorse del d.l. n. 35 del 2013; anno 2015: 151,29 milioni di euro, di cui 82,46 milioni di euro per anticipazioni di liquidità; anno 2016: 212,81 milioni di euro, di cui 86,95 milioni di euro per risorse del d.l. n. 35 del 2013; anno 2017: 228,39 milioni di euro, di cui 93,93 milioni di euro per risorse del d.l. n. 35 del 2013.

L'irrigidimento della spesa e i ridotti spazi di allocazione delle risorse sono ulteriormente confermate dalla spesa per investimenti che non sembra frutto di una coerente programmazione, ma appare dipendere dalle risorse disponibili, sempre di ammontare modesto rispetto alle risorse, e, quindi, con significativa variabilità di anno in anno e, addirittura con elevati scostamenti fra dati previsionali e di rendiconto.

Con riferimento alla spesa nel settore sanitario si rileva una sempre più attendibile perimetrazione delle risorse accertate ed impegnate per il finanziamento del sistema sanitario regionale, modalità operativa finalizzata ad evitare la formazione di disavanzi sommersi e a rendere chiaro ed evidente, sia sotto il profilo delle entrate che di quello delle spese, il collegamento fra risorse e servizi.

Con riferimento alle risorse di cassa, deve essere evidenziato che nel corso dell'esercizio appena concluso è stato operato il trasferimento di risorse dal conto della gestione ordinaria a quella sanitaria per euro 65.000.000, per sanare una situazione risalente agli anni scorsi. Tali risorse sono confluite nelle casse del Servizio Sanitario Regionale ed hanno contribuito a migliorare l'indicatore di tempestività dei pagamenti del sistema sanitario regionale, il quale, pur con grosse differenze tra le diverse Aziende, continua a essere in miglioramento rispetto agli esercizi precedenti.

Anche con riferimento al settore sanitario, le risorse destinate agli investimenti sono estremamente ridotte: nel 2017 risultano investimenti destinati all'edilizia sanitaria per soli euro 20.750.796,70, importo che rappresenta lo 0,2 per cento della spesa del settore sanitario e il 5 per cento del totale della spesa regionale per investimenti.

Il rendiconto del Consiglio regionale

L'esame dei dati finanziari relativi al Consiglio regionale mette in luce che nel 2017 è proseguita l'opera di contenimento dei costi, poiché la spesa complessiva è stata pari ad euro 43.700.821,00, in diminuzione rispetto a quella del 2016, pari ad euro 52.166.901,00, con una riduzione pari al 26 per cento rispetto all'esercizio precedente. Tuttavia, la spesa per il personale ha subito un sia pure lieve incremento, pari all'8 per cento, passando da euro 2.105.568,00 ad euro 2.286.707,00.

In relazione alla complessiva questione dei costi inerenti alle attività del Consiglio regionale, un aspetto importante, anche per il rilievo sociale che presenta, concerne i costi della politica.

Modificando il sistema introdotto dopo l'emersione degli episodi di illecito utilizzo, da parte di alcuni consiglieri, delle risorse affidate ai gruppi consiliari, la Legge regionale n.16 del 2017 ha stabilito che a ciascun gruppo consiliare sia erogato un contributo annuo per spese di funzionamento, pari ad euro 3.500,00 per ciascun consigliere appartenente al gruppo medesimo.

Di più ampio respiro è la legge regionale 14 aprile 2017, n. 5, che ha dettato regole specifiche sulla pubblicazione dei dati relativi ai beneficiari degli assegni vitalizi, dei dati relativi alla restituzione e alla rinuncia dei contributi versati ai fini dell'assegno vitalizio.

La legge si inserisce in un percorso avviato dal Consiglio regionale negli ultimi anni finalizzato alla rimodulazione e riduzione degli assegni vitalizi in favore dei consiglieri cessati dall'incarico. Si tratta di un percorso difficoltoso poiché le scelte del Consiglio sono state contestate giudizialmente in un contenzioso, non ancora definito, che,

sinora, ha visto la soccombenza dei soggetti che contestavano le scelte del Consiglio regionale⁷.

La sanità

Gli aspetti e i problemi attinenti al settore sanitario sono molteplici e l'esame dei dati del rendiconto 2017 permette di sottolineare alcune questioni di particolare rilievo, rinviando all'allegato 1) al presente intervento per un approfondimento sul tema della responsabilità conseguente a trattamenti sanitari che abbiano cagionato danni al paziente. Si tratta, infatti, di questione che presenta incidenza diretta sul bilancio regionale e che nel 2017 ha visto l'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017, n. 24 che ha dettato una completa, e per alcuni aspetti, innovativa disciplina alla materia della responsabilità nel settore sanitario.

Se anche la spesa nel settore sanitario dipende da risorse stabilite a livello centrale e ripartite fra le Regioni, è compito dell'Amministrazione indirizzare le stesse in modo da fornire i migliori servizi possibili alla Comunità locale.

I semplici dati finanziari non mettono in luce la qualità del sistema sanitario. Tuttavia, se è indubbio che vi sono numerosi centri di eccellenza che rendono prestazioni di elevata qualità, in situazioni anche molto complesse, è anche vero che si registrano fenomeni quali quello dei tempi eccessivi delle liste di attesa per ottenere prestazioni sanitarie che, nonostante i numerosi annunci, sono lontani dall'essere risolti, soprattutto in alcuni settori. La programmazione in base ai

⁷ Dopo la dichiarazione di carenza di giurisdizione da parte della Corte dei conti, il Tribunale di Torino ha reso la sentenza n. 1701 del 2017 (un ricorrente) e la n. 2399 del 2018 (39 ricorrenti) con le quali ha respinto le domande giudiziali proposte contro la Regione.

bisogni, un più intenso utilizzo delle attrezzature, una verifica attenta sull'attività da parte degli operatori sanitari al di fuori del Servizio Sanitario, regole differenti nel rapporto con il settore privato dovrebbero consentire di superare un problema che incide negativamente sugli utenti del Servizio Sanitario Regionale.

Che si tratti di un problema che necessita di risposte adeguate è dimostrato anche dalla circostanza, significativa ed indicativa anche sotto altri profili, che il saldo della mobilità dei pazienti con altre Regioni è negativo per più di 61 milioni di euro⁸ mentre, ad esempio, il saldo per la Lombardia nel 2017 è stato positivo per 626 milioni di euro.

Come si è visto sopra, le spese per investimento nel settore sanitario nel 2017 sono state pari ad appena 20,751 milioni di euro, aspetto indicativo della circostanza che, ad oggi, la Regione ha una capacità annuale di spesa per investimenti estremamente ridotta.

Tuttavia, nonostante la possibilità di spesa minima vi sono delle oggettive necessità di intervento manutentivo straordinario su Presidi ospedalieri che presentano carenze strutturali, anche in relazione all'età di entrata in funzione, di ammodernamento delle attrezzature e di ampliamento o di realizzazione di reparti che tengano conto di nuove tecnologie e delle mutate condizioni operative (ad esempio in relazione ai Reparti di Medicina di Emergenza che sono stati ricostruiti in alcuni Presidi Ospedalieri negli ultimi anni).

Inoltre, da alcuni anni la Regione Piemonte ha avviato un ambizioso piano di investimenti diretto a superare gravi criticità e

⁸ A fronte di pazienti di altre Regioni che utilizzano la sanità piemontese per un importo di 202 milioni di euro, pazienti piemontesi si recano in altre Regioni per un costo di 264 milioni di euro. Il dato riferito al 2017 è pressoché costante nel triennio 2015 – 2017.

lacune nel settore dell'edilizia sanitaria, anche in ragione della vetustà di alcuni complessi ospedalieri.

La necessità di realizzare nuovi Presidi ospedalieri si scontra con la ridotta possibilità di intervento finanziario alla quale si è cercato di sopperire con la previsione di un massiccio intervento finanziario privato che, ovviamente, avrà quale conseguenza la presenza di oneri di gestione elevati a titolo di corrispettivo annuale che le Aziende Ospedaliere o Sanitarie dovranno versare al soggetto realizzatore dell'intervento⁹.

In sostanza, la necessità di ammodernare la rete ospedaliera in assenza di risorse proprie e di sufficienti finanziamenti statali comporterà oneri concessori che incideranno, per molti anni, in maniera significativa sulla capacità di spesa delle Aziende interessate.

Da ultimo, è opportuno segnalare una questione che attiene all'organizzazione sanitaria, ai costi sostenuti dalle Aziende ed alle risorse che queste ultime potrebbero ricavare, anche per ottenere miglioramenti qualitativi in ordine alla loro attività.

Nel corso dell'attività della Procura contabile sono venute in evidenza delicati profili riguardanti la gestione dell'attività di sperimentazione clinica di farmaci da parte di fondazioni private all'interno di Ospedali pubblici.

Tali fondazioni, in sostanza, con il contributo di Aziende del settore farmaceutico, testano il farmaco su pazienti ricoverati in strutture sanitarie pubbliche, previo parere positivo del Comitato Etico Aziendale o Interaziendale.

⁹ Illuminanti, in proposito sono le indicazioni contenute nella DGR 286-18810 dell'8 maggio 2018, relativa alle procedure in essere e alle modalità di finanziamento dei principali interventi di edilizia sanitaria già avviati dalla Regione.

A seconda della qualificazione della sperimentazione come “non profit” (ossia semplicemente finalizzata al miglioramento della pratica clinica) o “profit” (ossia finalizzata e utilizzata allo sviluppo industriale del farmaco), derivano differenti ricadute per quanto riguarda le modalità ed entità delle risorse finanziarie a favore delle strutture sanitarie pubbliche.

E' quindi particolarmente importante, oltre che dal punto di vista strettamente finanziario-economico, anche in considerazione del delicato settore di cui si tratta (la ricerca in campo sanitario appunto), che le modalità di espletamento dell'attività di sperimentazione avvengano secondo criteri di trasparenza, corretta qualificazione (profit/non profit), puntuale ed esatto riversamento delle debite risorse finanziarie pubbliche da parte di soggetti che, seppur privati, s'inseriscono e sono partecipi di una essenziale finalità pubblica, quella sanitaria.

In quest'ottica, deve essere attentamente ripensata, sotto il duplice piano delle disposizioni normative e della gestione amministrativa, la congruità dell'attuale modalità di organizzazione della sperimentazione clinica e dei controlli pubblici sulla stessa.

La spesa per il personale

Nel corso del 2017 sono intervenute sostanziali modifiche alla pianta organica della Regione in relazione al processo di stabilizzazione del personale precario e, soprattutto, all'entrata nel ruolo regionale di parte del personale già dipendente dalle Province.

A fronte dell'aumento del numero dei dipendenti è aumentata la spesa di personale che, però, se calcolata senza tenere conto dei

dipendenti provenienti dalle Province prosegue nella tendenza alla diminuzione, già registrata negli ultimi anni.

Un'analisi specifica e puntuale in ordine ad alcuni aspetti e questioni inerenti alla spesa del personale ed agli incarichi esterni è contenuta nell'allegato 2) al presente intervento.

In relazione al personale ed all'organizzazione regionale, val la pena richiamare l'attenzione su una questione, solo apparentemente secondaria.

La Regione ha tempestivamente attivato la disciplina per il contrasto alla corruzione e per prevenire i conflitti di interesse in capo ai dipendenti dell'Ente, così come prevedono la legge n. 190 del 2012 ed i decreti attuativi.

Anche in assenza di specifici obblighi normativi, sarebbe auspicabile che analoga disciplina diretta a prevenire e superare le situazioni di conflitto di interesse venisse dettata sia per gli amministratori regionali che per i soggetti ai quali vengono affidati incarichi esterni.

Il trasporto pubblico locale

Nel 2017 è proseguita l'attuazione del Piano di rientro varato dopo che nel 2013 era stato certificato il grave disavanzo del settore. I dati finanziari sembrano mettere in luce un consolidamento del settore ed un superamento delle criticità, sia a seguito della dotazione di sufficienti risorse finanziarie che dell'adozione di idonei modelli organizzativi e di controllo.

I fondi comunitari

In relazione alla gestione dei fondi comunitari, la Regione Piemonte ha adottato modalità procedurali che vedono in parte l'intervento diretto e, in larga misura, l'espletamento delle attività inerenti all'intera procedura di concessione, erogazione e verifica da parte della società *in house* Finpiemonte S.p.A.

L'attività svolta nel corso degli anni da Finpiemonte S.p.A. in questo settore è stata oggetto di una disciplina insufficiente, soprattutto in relazione alla regolazione dei rapporti finanziari fra Regione e società partecipata che, nel corso degli anni, ha comportato opacità nella riconciliazione contabile fra debiti e crediti.

Le verifiche effettuate a seguito delle recenti vicende giudiziarie che hanno visto il compimento di un'operazione finanziaria che ha arrecato un grave danno alla società, hanno messo in luce aree di inadeguatezza organizzativa di Finpiemonte S.p.A. in relazione alla gestione delle operazioni di utilizzo dei fondi comunitari, soprattutto in relazione alle verifiche successive e alle procedure di recupero nei casi di frode o di irregolarità.

Soffermando l'attenzione sul tema delle irregolarità e delle frodi, in relazione alle quali è andata affermandosi una specifica competenza della Procura contabile a tutela della finanza pubblica e delle risorse provenienti direttamente dall'Unione europea¹⁰, si rinvia all'allegato 3) al presente intervento che analizza i dati sulle frodi ed irregolarità

¹⁰ Con la sentenza n. 66 del 2018, la Corte dei conti Sez. giurisdiz. Piemonte ha condannato il rappresentante legale e presidente di una associazione senza scopo di lucro, al pagamento, direttamente in favore della Commissione Europea, dell'importo di euro 128.250,00 a titolo di dolo, per l'indebita percezione di una sovvenzione da parte dell'Unione Europea di uno specifico progetto promosso dall'ente in questione, destinato alla formazione di soggetti atti a svolgere l'attività di mediatore culturale.

segnalate dalla Sezione di controllo con quelli risultanti dalle attività svolte o in corso di svolgimento dalla Procura contabile.

In linea generale ed a chiarimento di alcuni dati che potrebbero apparire incongrui, occorre sottolineare che la codifica “frodi comunitarie”, comunemente utilizzata, comprende anche le “irregolarità” che possono presentare diversi livelli di gravità.

La non perfetta coincidenza terminologica e lacune procedurali da parte dell’Amministrazione impongono di formulare la stessa considerazione critica già espressa nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto 2016, vale a dire che non vi è allineamento tra i casi comunicati all’OLAF e presenti anche nella banca dati SIDIF e quelli denunciati alla Procura contabile (che sono di gran lunga inferiori di numero).

Attualmente, risultano pendenti presso la Procura contabile del Piemonte 133 procedimenti. Nel corso del 2017 e nei primi mesi del 2018 sono stati archiviati 97 procedimenti (per intervento recupero del credito, mancanza effettiva di danno ovvero per essere in presenza di mera irregolarità) e sono stati avviati 5 giudizi¹¹.

La gestione patrimoniale

A seguito di una prolungata inerzia, negli ultimi anni la Regione ha avviato una politica di contenimento dei costi relativi alla gestione immobiliare ed ha cercato, laddove possibile in relazione alla natura e destinazione del bene, di valorizzare il patrimonio dell’Ente.

¹¹ In merito alle fattispecie attualmente pendenti per i quali sono stati promossi due giudizi occorre evidenziare i casi di frode negli alpeggi (di cui due già sub iudice), che riguardano l’indebita percezione di finanziamenti pubblici in relazione al F.E.A.G.A.- Fondo Agricolo di Garanzia per simulazione di pascolamento di alpeggi, fattispecie per le quali vi è stato anche rinvio a giudizio per il reato di cui all’art. 640 bis c.p.

La complessiva operazione di razionalizzazione dei costi sostenuti per le locazioni passive è proseguita, nonostante il ritardo, sempre più consistente, nella conclusione dei lavori del Palazzo regionale che, non permettendo ancora il previsto trasferimento nella nuova sede, impedisce di portare a compimento le operazioni di acquisizione delle entrate conseguenti alla dismissione di alcuni immobili regionali, con negativa incidenza sulla gestione finanziaria, anche in relazione, da un lato, agli interessi di preammortamento del contratto di locazione finanziaria relativo alla nuova sede che gravano già sul bilancio regionale e, dall'altro, sull'impossibilità di utilizzare le risorse derivanti dalle alienazioni.

Pur non dubitando dell'impegno dell'Amministrazione, è auspicabile un ulteriore sforzo per superare le criticità, non solo finanziarie, che il ritardo nella conclusione dei lavori del Palazzo regionale ha comportato e comporta ancora.

Gli organismi partecipati

L'esame del Piano di razionalizzazione delle società partecipate e dei documenti regionali conferma che la Regione ha avviato, in concreto, un processo di razionalizzazione e riduzione del numero di società controllate, direttamente o indirettamente.

Peraltro, la situazione finanziaria di alcune di esse è sicuramente preoccupante.

L'esame complessivo delle attività poste in essere dalla Regione, anche alla luce di alcune segnalazioni di danno erariale e della nota vicenda giudiziaria che ha coinvolto la società Finpiemonte S.p.A. in ordine alla gestione di parte della liquidità, solleva dubbi sull'effettiva attività di indirizzo e controllo che la Regione è tenuta a porre in essere.

Tralasciando ogni valutazione in ordine agli illeciti che sarebbero stati compiuti in Finpiemonte S.p.A., oggetto di un procedimento penale e di un procedimento contabile, in questa sede, in base agli elementi acquisiti in una pluralità di situazioni – ivi compresa quella che riguarda Finpiemonte S.p.A. - non si possono non sollevare forti dubbi in ordine all'organizzazione del settore regionale che si occupa degli organismi partecipati, sia in relazione alle attività di indirizzo che a quelle successive di controllo. Si tratta di un aspetto tanto più grave in relazione alle società in house – quale è Finpiemonte S.p.A. – sulle quali l'Amministrazione è tenuta ad esercitare penetranti poteri di indirizzo e, soprattutto, di verifica, che non possono limitarsi all'approvazione dei bilanci e poco altro. Se l'Ente non è in grado di organizzare un adeguato sistema di indirizzo e controllo deve rinunciare a detenere partecipazioni, già affidato all'organismo partecipato, e deve organizzare il servizio in altro modo. L'inadeguatezza del sistema organizzativo è avvalorata dalla vicenda dell'iscrizione di Finpiemonte S.p.A. all'albo degli intermediari finanziari e dalla successiva decisione, dopo un breve arco temporale, di procedere alla cancellazione, evidenziando, in questo modo, carenze di analisi preliminare sulla effettiva fattibilità dell'operazione e sulla sostenibilità della stessa da parte della società.

Considerazioni conclusive

L'esame complessivo dei dati relativi alla situazione finanziaria, così come risultanti dal rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2017, conferma che il percorso di risanamento finanziario intrapreso negli ultimi anni prosegue positivamente, come è stato già sottolineato.

È in corso il progressivo riassorbimento del disavanzo, la consistenza del patrimonio netto, ancora negativa, è in miglioramento, l'indebitamento è in fase di riduzione, senza la contrazione di nuovi mutui o altre forme di finanziamento.

Si sono registrate criticità in ordine al risultato di competenza, alla ridotta capacità di spesa per investimenti e ad alcuni aspetti della gestione amministrativa, in relazione alle quali l'Amministrazione, nell'ambito della discrezionalità riconosciuta dall'ordinamento, è tenuta a seguire le politiche e ad adottare i provvedimenti necessari per il loro superamento.

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 del Rendiconto siano parificabili, in linea generale, 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, e con la precisazione di seguito esposta.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2017, come delineato nelle varie componenti, nell'art. 7 del d.d.l. approvato dalla Giunta regionale in data 10 luglio 2018, è rappresentativo della situazione finanziaria complessiva della Regione e dei vincoli che condizionano l'attività dell'Ente.

Il disavanzo da assorbire negli esercizi successivi al 31 dicembre 2017 è pari ad euro 6.930.540.919,68, come indicato nel co. 4 del citato art. 7, ferma restando ogni valutazione della Sezione di controllo in

ordine all'effettivo ammontare delle singole quote che concorrono alla formazione del predetto importo.

Si chiede, quindi, alla Sezione di controllo di procedere alla parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2017, con le precisazioni indicate sopra.

Torino, 20 luglio 2018

Giancarlo Astegiano

Allegato n. 1

I sinistri nella materia sanitaria

Un ambito di particolare rilevanza per il bilancio regionale e per l'attività della Procura contabile è rappresentato dalla spesa per i risarcimenti dei sinistri verificatisi nell'esercizio dell'attività sanitaria, per i casi di colpa medica e infermieristica od in generale attinente alla gestione del rapporto di ospedalità.

Si tratta di un fenomeno di rilievo che nel 2017 ha visto la presentazione da parte delle Aziende sanitarie e ospedaliere piemontesi di 337 denunce riferite a risarcimenti erogati a terzi, in significativo aumento rispetto a quelle inoltrate nel 2016 che erano pari a 215, a loro volta in incremento rispetto a quelle del 2015, pari a 178.

Nell'annualità in questione, questa Procura ha emesso 6 atti di citazione per la rivalsa nei confronti dei sanitari responsabili, mentre sono stati archiviati 267 procedimenti per difetto dei requisiti per promuovere l'azione di responsabilità.

In tale materia, la prospettiva della Procura contabile non può essere in ogni caso solo risarcitoria, in relazione al singolo evento, ma deve essere permeata dalla necessità di considerare nel loro insieme le attività della sanità suscettibili di sfociare in episodi pregiudizievoli.

Infatti, l'esame complessivo dell'insieme delle denunce sui risarcimenti erogati a terzi dalle Aziende sanitarie e ospedaliere, nonché dall'apposito Fondo regionale, non limitato alla sola prospettiva riferita alla singola posizione ed al singolo risarcimento, ma esteso all'esame della complessiva gestione sanitaria, permette di analizzare il concreto funzionamento dell'organizzazione sanitaria

regionale e favorire l'individuazione di eventuali inefficienze cui poter porre rimedio.

Come noto, la Giunta regionale ha disciplinato la Programmazione regionale per la copertura dei rischi della responsabilità civile delle Aziende sanitarie regionali per l'anno 2017 con la Delibera n. 54-4528 del 29 dicembre 2016.

Tale deliberazione è stata assunta sulla base ed in attuazione del Programma assicurativo, comprendente un fondo speciale sostitutivo o integrativo delle polizze assicurative, che la Regione gestisce sin dal 2005, essendo stato istituito dall'articolo 21 della legge regionale 14 maggio 2004, n. 9 (legge finanziaria per l'anno 2004); successivamente modificato dall'articolo 23 della legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 (legge finanziaria per l'anno 2007), dall'articolo 15 della legge regionale 27 dicembre 2010, n. 25 (legge finanziaria per l'anno 2011) e dall'articolo 32 della legge regionale n. 10 del 11 luglio 2011 (disposizioni collegate alla legge finanziaria per l'anno 2011).

Con il suddetto atto la Regione ha definito gli elementi costitutivi del Programma regionale per la copertura dei rischi di responsabilità civile RCT/O delle ASR per l'annualità 2017, prevedendo:

- un fondo speciale di ammontare stabilito entro il limite massimo di Euro 26 milioni, destinato al finanziamento degli esborsi che le ASR devono sostenere per il risarcimento dei sinistri di valore compreso tra Euro 5 mila e l'importo delle diverse franchigie, differenziate secondo la tipologia di evento, determinate all'esito delle procedure di gara per l'individuazione delle compagnie assicuratrici del rischio (franchigia sinistri mortali: Euro 650 mila; franchigia danni da parto: Euro 1 milione; franchigia altri danni: Euro 500 mila);
- due livelli assicurativi: il primo - Polizza RCT/O "Primary" aggiudicata da S.C.R. in favore della SHAM Société Hospitaliere

d'Assurances Mutuelles - per garantire i rischi per i sinistri di valore eccedente le diverse franchigie sopra citate, fino all'ammontare di Euro 5 milioni per sinistro, nonché per la copertura del c.d. "drop-down" (copertura rischi ad esaurimento del fondo regionale); il secondo - Polizza RCT "Excess Layer" aggiudicata in favore della Zurich Insurance Plc - a copertura dei rischi catastrofali eccedenti il valore di Euro 5 milioni per sinistro, per un massimale complessivo di Euro 15 milioni per sinistro ed Euro 25 milioni per anno assicurativo (premio annuo lordo corrisposto, ad esito della gara, di Euro 815.000). Con il sopraccitato provvedimento la Giunta regionale ha altresì:

- affidato all'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino, anche per l'annualità 2017, lo svolgimento delle attività di stipula per conto della Regione della convenzione/polizza master e di liquidazione dei sinistri di competenza del fondo speciale regionale, limitatamente agli oneri di spesa che ricadono sul fondo (importo liquidato al danneggiato in linea capitale – dedotta la franchigia - ed onorari corrisposti al legale-perito della controparte; oneri e spese di resistenza, comprese quelle inerenti la mediazione, nonché gli onorari corrisposti dall'Azienda resistente);
- affidato ai Comitati di gestione sinistri sovra-aziendali la responsabilità gestionale dei sinistri afferenti alle ASR di competenza, rientranti per valore nei limiti del Fondo, avvalendosi eventualmente del supporto professionale amministrativo-legale e medico-legale del Comitato Regionale di Gestione Sinistri, per i risarcimenti di importo superiore a 250 mila euro;
- definito la quota di spesa sanitaria di competenza di ogni singola ASR da destinarsi al finanziamento del Fondo speciale, tenendo conto dei seguenti elementi: sinistrosità media pregressa delle singole ASR determinata sulla base delle statistiche dei sinistri delle Aziende a

partire dall'annualità 2005 (incidenza elemento: 80%); realtà dimensionale/strutturale delle singole ASR determinata sulla base del monte retribuzioni del personale sanitario (incidenza elemento: 20%). Le risorse finanziarie necessarie alla copertura degli oneri derivanti dal citato provvedimento hanno trovato copertura nelle somme destinate al finanziamento della spesa corrente delle ASR, stanziata nella MISSIONE 13 PROGRAMMA 01 del Bilancio di previsione finanziaria 2016-2018.

Nell'ottica sopra ricordata, la finalità del Programma assicurativo regionale non deve essere solo quella di assicurare un'adeguata copertura dei rischi derivanti dalla responsabilità civile delle Aziende sanitarie, ma anche quella di consentire la prevenzione di eventi avversi.

Tale obiettivo, naturalmente connesso a quello di ricostituzione e rafforzamento del rapporto di fiducia con il cittadino che è proprio della gestione sanitaria nel suo complesso (attraverso la presa in carico complessiva della persona, anche rispetto ai danni eventualmente causati dall'attività sanitaria), può essere raggiunto attraverso un'attività che, partendo dai dati dei risarcimenti erogati, consenta di individuare le più comuni cause di errori professionali per favorirne la prevenzione, attraverso l'individuazione di eventi sentinella/eventi clinici maggiori/eventi in serie, e conseguentemente di porre in essere scelte strategiche allocando più correttamente ed efficacemente le risorse del Servizio sanitario regionale, creando altresì le condizioni per la gestione autonoma del contenzioso.

In tale ultimo ambito, una funzione fondamentale è svolta dalla relazione medico-legale, le cui valutazioni devono essere improntate a criteri di chiarezza e trasparenza, attraverso l'esplicitazione della sequenza logica delle argomentazioni conducenti alla soluzione

prospettata, ai fini dell'individuazione delle eventuali responsabilità della struttura e dei sanitari coinvolti.

Nella materia della responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie e della sicurezza delle cure è intervenuta nel corso dell'anno 2017 la legge n. 24 (c.d. legge Gelli-Bianco), il cui articolo 10 dispone che *“Le strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private devono essere provviste di copertura assicurativa o di altre analoghe misure per la responsabilità civile verso terzi e per la responsabilità civile verso prestatori d'opera, ai sensi dell'articolo 27, comma 1-bis, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, anche per danni cagionati dal personale a qualunque titolo operante presso le strutture sanitarie o sociosanitarie pubbliche e private”*.

Al comma 6 del medesimo articolo, la sopracitata legge prevede altresì la determinazione, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dei requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private e per gli esercenti le professioni sanitarie, prevedendo l'individuazione di classi di rischio a cui far corrispondere massimali differenziati, nonché i requisiti minimi di garanzia e le condizioni generali di operatività delle altre analoghe misure, anche di assunzione diretta del rischio e la disciplina delle regole per il trasferimento del rischio nel caso di subentro contrattuale di un'impresa di assicurazione, nonché la previsione nel bilancio delle strutture di un fondo rischi e di un fondo costituito dalla messa a riserva per competenza dei risarcimenti relativi ai sinistri denunciati.

Lo schema di tale decreto ministeriale risulta essere stato sottoposto alla disamina della Conferenza delle Regioni per il necessario parere, e di esso, all'esito dell'emanazione, la programmazione assicurativa regionale dovrà necessariamente tenere conto.

Con la predetta legge n. 24 dell'8 marzo 2017, è stata altresì profondamente innovata la materia della responsabilità professionale nel settore sanitario, con ripercussioni significative sulla stessa configurazione della responsabilità amministrativa.

Tra le novità, è da segnalare in particolare il necessario coinvolgimento del personale sanitario interessato dalla denuncia nel procedimento transattivo o nel giudizio di responsabilità civile promosso contro l'Azienda sanitaria od ospedaliera, nonché la limitazione della eventuale condanna del sanitario, in sede di rivalsa (c.d. danno indiretto) ad un importo massimo, da commisurare ad un multiplo della retribuzione annuale.

Ciò induce un necessario ripensamento delle procedure di gestione del contenzioso, sia da parte delle singole Aziende Sanitarie, sia da parte del soggetto incaricato della liquidazione dei sinistri di competenza del fondo speciale regionale, al fine di consentire il coinvolgimento del/i sanitario/i nel procedimento transattivo o nel giudizio di responsabilità civile, per favorire il valido ed efficace esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa in rivalsa da parte della Procura contabile, con le immaginabili ricadute sul bilancio regionale, ed al fine di evitare possibili responsabilità in capo agli organi omittenti.

Una revisione delle prassi di gestione e liquidazione dei sinistri si impone anche alla luce della previsione dell'art. 7 della citata legge, disciplinante la responsabilità civile della struttura e dell'esercente la professione sanitaria.

Nel confermare infatti la natura contrattuale (o da contatto sociale) della responsabilità della struttura sanitaria ai sensi dell'art. 1218 c.c., la norma lega tale responsabilità alla commissione di condotte dolose e colpose da parte degli esercenti la professione sanitaria, anche se scelti dal paziente e ancorché non dipendenti della stessa, attraverso il richiamo di cui all'art. 1228 c.c. (responsabilità per fatto degli ausiliari).

La sussistenza della colpa degli esercenti la professione sanitaria dovrà peraltro essere necessariamente valutata alla stregua dei criteri di cui all'art. 6 e del comma 3 dell'art. 7 della legge, a propria volta richiamanti la nuova formulazione dell'art. 590 sexies del codice penale, cosicché il rispetto da parte degli stessi delle raccomandazioni contenute nelle linee guida definite e pubblicate ai sensi di legge, ovvero delle buone pratiche clinico-assistenziali, finisce con l'avere un'incidenza anche sulla determinazione della responsabilità contrattuale della struttura sanitaria e sulla relativa quantificazione del danno; elemento di cui tenere conto nella gestione dei sinistri a carico del fondo regionale o del bilancio delle singole aziende sanitarie.

Capitoli di spesa di interesse nel bilancio regionale:

n. 156983 *“Erogazione alle ASR di anticipazioni a copertura degli esborsi relativi a sinistri rientranti per valore nei limiti della polizza di competenza dell'impresa assicurativa assoggettata a procedure di liquidazione coatta amministrativa - comma 1, art. 21 bis della L.R. n.9/2004”*; che confluisce in F.S.R. quota indistinta con accertamenti di € 8.104.046.596,00, ulteriormente specificato nel titolo 1 programma 10301: SSR - finanziamento ordinario corrente per i LEA;

n. 160024 *“Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali di somme destinate al risarcimento di sinistri, introitate dalla regione a seguito di sentenze della*

corte dei conti, a reintegro degli esborsi a carico del fondo sanitario regionale o delle aziende sanitarie regionali”, pari ad euro 47.673,91.

Allegato n. 2

Spesa per il personale

L'art. 1, comma 557 della L. 27.12.2006 n. 296, modificato dal d.l. 31.5.2010 n. 78 convertito dalla L. 30.7.2010 n. 122, prevede espressamente la riduzione, da parte degli enti sottoposti al patto di stabilità, delle spese di personale, ivi comprese le spese per il lavoro flessibile.

Il comma 557 quater, introdotto dall'art. 3 comma 5 bis d.l. 24.6.2014 n. 90 convertito dalla L. 11.8.2014 n. 114, stabilisce che gli enti stessi assicurano a decorrere dal 2014 il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della disposizione.

Il comma 557 ter, a sua volta, prevede che il mancato rispetto del comma 557 comporta l'applicazione del divieto di assunzione di cui all'art. 76, comma 4, d.l. 25.6.2008 n. 112 convertito dalla L. 6.8.2008 n. 133.

In attuazione della L. 7.4.2014 n. 56 la Regione Piemonte ha adottato la L.R. 29.10.2015 n. 23 per il riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle province, alla Città metropolitana di Torino e alla Provincia del Verbano-Cusio-Ossola tra cui, oltre al resto, la disciplina del trasferimento del personale nei ruoli regionali. La spesa del personale trasferito non rileva ai fini del rispetto da parte della Regione del disposto del succitato art. 1, comma 557 L. 2006/296. La Sezione di controllo ha accertato che, nel corso del 2017, sono intervenute importanti modifiche alla pianta organica della regione a causa della stabilizzazione del personale precario e all'acquisizione del personale proveniente dalle Province e dalle Comunità montane

(n. 750 unità). Ne è conseguito un aumento delle spese per il personale a tempo indeterminato. La consistenza numerica del personale, al netto del personale internalizzato, è comunque in diminuzione.

Si è inoltre contratta a la spesa per il personale a tempo determinato, essendo aumentati i dirigenti ma ridotte le collaborazioni. Circa il personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato e per le altre tipologie di lavoro flessibile, la Sezione di controllo ha rilevato il rispetto del limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per le stesse finalità previsto dall'art. 9, comma 28, d.l. 31.5.2010 n. 78.

Spesa per incarichi esterni e consulenze

La Sezione di controllo ha rilevato la diminuzione delle collaborazioni, passate da 96 unità nel 2016 a 51 unità nel 2017.

L'analisi dei dati forniti dalla Regione in merito a queste collaborazioni evidenzia, tuttavia, il conferimento di incarichi fiduciari che non appaiono pienamente rispondenti ai presupposti di legittimità che regolano la materia.

Come ampiamente noto, i presupposti di legittimità degli incarichi esterni all'amministrazione sono elencati all'art. 7, comma 6, D.Lgs 165/2001. La Regione, peraltro, può derogare ai criteri statali posti dalla predetta norma 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. Tale principio è stato ribadito anche riguardo al conferimento di incarichi esterni in ausilio dell'attività di un proprio 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 sono chiamati a coadiuvare¹².

La L.R. Piemonte 28.7.2008 n. 23 stabilisce all'art. 15, comma 3 che il Presidente della Giunta regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di professionalità esterne in numero non superiore a tre, scelte sulla base di rapporti fiduciari il cui contenuto è disciplinato dal provvedimento di organizzazione della Giunta Regionale¹³. Il provvedimento, a sua volta, prevede che la prestazione deve avere per oggetto il supporto alle funzioni del Presidente con riguardo a *“scelte strategiche; analisi e valutazioni funzionali a tali scelte”*.

Nel 2017 sono stati conferiti n. 4 incarichi fiduciari ex art. 15, comma 3, L.R. 23/2008 n. 3 dei quali volti ad ottenere pareri ed assistenza legale. L'oggetto di tali incarichi è, quindi, tecnico: tali incarichi pertanto non possono essere considerati di mera collaborazione nell'attività politica. Ne consegue che tali incarichi non paiono giustificati, innanzitutto, in relazione al loro numero complessivo, superiore a quello consentito dalla legge; per quanto poi riguarda il loro oggetto, i 3 incarichi aventi per contenuto l'assistenza legale non pare rispondano ai necessari presupposti di legittimità e in particolare che potessero essere conferiti senza previa procedura comparativa, come prescritto dal D.Lgs 165/2001.

Rispetto al 2016 è calato in modo rilevante il numero degli incarichi fiduciari *“di collaborazione presso struttura politica”* (assessorati regionali) passando da 14 a 3. Tali incarichi sono stati stipulati con contratti di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'art.

¹² Corte Cost. 53/2012; 7/2011; 34/2010; 252/2009; 293/2009; 104/2007

¹³ DGR 28.8.2014 n. 1.242 *“Provvedimento di organizzazione ex art. 15 comma 3 della L.R: 28.7.2008 n. 23 per l'affidamento di incarichi fiduciari a supporto del Presidente della Giunta regionale”*.

5 L.R. Piemonte 1.12.1998 n. 39 *“Norme sull’organizzazione degli uffici di comunicazione e sull’ordinamento del personale assegnato”* il quale, al fine di assicurare, in deroga alla legislazione statale, il pieno funzionamento di organi costituzionali ed evitare la compressione dell’autonomia politica dell’ente consente 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, si avvalgano anche di personale esterno all’Amministrazione regionale, con contratto di diritto privato a tempo determinato, ivi compreso il contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Occorre in merito ricordare che, in seguito all’intervento della Corte costituzionale la quale, pur affermando che la particolare rilevanza del carattere fiduciario nella scelta del personale degli uffici di diretta collaborazione consente di derogare alla regola del pubblico concorso nella scelta dei collaboratori, ha ribadito che tale particolarità , tuttavia, *“non consente deroghe ai principi fondamentali dettati dal legislatore in materia di coordinamento della finanza pubblica”*¹⁴, l’art. 6 L.R. Piemonte 2016/2 ha inserito nell’art. 1 L.R. 1.12.1998 n. 39 il comma 3 bis il quale stabilisce 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. L’art. 1, comma 5, L.R. 38/98 stabilisce, infine, che la spesa per il personale esterno non può superare i tre quinti del suddetto importo.

¹⁴ Corte Cost. 7.6.2013 n. 130 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 3, L.R. Piemonte 29.4.2011 n. 7 che prevedeva che il comma 1 (che prevede che le Regioni possano procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell’anno precedente) non si applicasse, oltre al resto, ai contratti di diritto privato, tra i quali quelli in oggetto.

La legittimità dei suddetti incarichi è, quindi, sostanzialmente limitata dal rispetto dei limiti finanziari come sopra stabiliti.

Vi è, infine, da rilevare che per alcune consulenze di importo rilevante (n. 6), dai dati trasmessi dalla Regione non è dato conoscere la durata dell'incarico, quali fossero le esigenze eccezionali da soddisfare con il ricorso ad un professionista esterno, né se sia stata effettuata la procedura comparativa, a fine di verificare la legittimità degli stessi ai sensi del D.Lgs 165/2001.

Allegato n. 3

Osservazioni sui casi OLAF

La relazione della Sezione di Controllo Corte dei conti Piemonte evidenzia una serie di casi OLAF per i quali la Sezione ritiene necessario chiedere giustificazioni alla Regione Piemonte.

Per i seguenti casi il problema risulta essere il mancato recupero da parte della Regione Piemonte: nn. **41952; 41958; 42533; 42989**.

Mediante l'accesso alla banca dati OLAF, verificando i beneficiari di tali contribuzioni (rispettivamente: Sis-Ter S.p.A; Nurex S.r.l.; Powercon S.r.l.; SKE S.r.l.), non risulta aperto alcun fascicolo presso la Procura Piemonte.

Per il caso n. **42030**, la Sezione Controllo chiede le ragioni dell'applicazione della sanzione. Dal prospetto complessivo fornito dalla Regione Piemonte si evince che Finpiemonte (che inspiegabilmente risulta anche indicata come beneficiaria) è stata incaricata di recuperare le somme da Eurofidi e Unionfidi. Anche in questo caso non risulta aperta vertenza presso la Procura Piemonte.

Per il caso n. **10277**, la Sezione Controllo chiede alla Regione Piemonte di precisare la risposta formulata ("La rettifica finanziaria non comporta riduzione del contributo spettante"). Il beneficiario risulta essere il Comitato per le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia – Italia 150. Anche in questo caso non risulta aperta vertenza presso la Procura Piemonte.

Per i casi nn. **10183; 7238; 40637; 40709; 41952; 41958; 42989**, la Sezione Controllo fa presente che gli importi da recuperare che si leggono nel sistema IMS-OLAF sono di ammontare diverso rispetto a quelli riportati dalla Regione Piemonte.

Anche per questi casi, mediante l'accesso alla banca dati OLAF sono stati verificati i beneficiari di tali contribuzioni (rispettivamente, Cosme S.r.l.; A.T.C. Provincia Torino; Regione Piemonte Direzione Competitività; A.P.E. Research S.r.l.; Sis-Ter S.p.A.; Nurex S.r.l.; Powercon S.r.l.) e non risultano aperte vertenze presso la Procura Piemonte.

Anche relativamente ai casi n. **10140** (New Spindle S.r.l.), n. **8065** (General Building S.p.A. – Green Energy Storage S.r.l. già Pro D3 S.r.l.) e n. **8066** (Esco Torino S.r.l.) non risultano vertenze aperte presso la Procura contabile.

Per quanto riguarda il caso n. **10282** (il cui beneficiario risulta Idrogas S.a.s. di Ghio Luca), va osservato che per questo contributo è stato aperto un procedimento presso la Procura contabile del Piemonte che è stato poi archiviato nel 2018 per avvenuto **recupero integrale**.

In merito al caso n. **10032** (Laminati S.r.l.), come risulta dal prospetto prodotto dalla Regione Piemonte in sede istruttoria, è intervenuta la sentenza della Corte dei conti Sez. giurisdiz. Piemonte (n. 240/2016) di condanna del legale rappresentante della Società (Laminati srl) al pagamento di € 521.280,83 oltre oneri e interessi: la fattispecie ha riguardato l'indebita percezione di ingenti contributi pubblici, comunitari e regionali, ottenuti dalla società Laminati srl per l'acquisto di un impianto industriale, nell'ambito del Programma Operativo Regionale FESR, programmazione 2007/2013 adottato per agevolare le piccole e medie imprese a sostegno di progetti ed investimenti per l'innovazione, la sostenibilità ambientale e la sicurezza dei luoghi di lavoro. Nel caso di specie è intervenuto anche il procedimento penale per il reato ex art. 640bis c.p., in presenza di artifici e raggiri di fatture false emesse ed utilizzate per comprovare le spese per un impianto che non fu mai realizzato.

