



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE PIEMONTE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014**

Intervento del Procuratore regionale
Piero Floreani



TORINO, 20 OTTOBRE 2015

**INTERVENTO DEL PROCURATORE REGIONALE
NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE
PIEMONTE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2014**

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 144 del 15 settembre 2015, ha definito il giudizio di parificazione del rendiconto 2013 con una statuizione recante l'accertamento del complessivo disavanzo per quell'esercizio, ricalcolato in conformità alla sentenza n. 181 del 2015 della Corte costituzionale, nell'importo di € 5.210.538.645,68, oltre all'accertamento del saldo negativo tra attività e passività del conto del patrimonio nell'ammontare di € 9.864.230.894,79, suscettibile tuttavia di successiva rettifica con riguardo alla voce concernente la restituzione delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi del decreto legge 35 del 2013.

L'importo negativo del conto del bilancio eguaglia la somma algebrica del disavanzo finanziario per l'esercizio 2013 riconosciuto dall'art. 4 della legge regionale di approvazione del rendiconto generale 14 novembre 2014 n. 18, pari ad euro 364.983.307,72, oltre ad alcune passività fuori bilancio risultanti dal conto del patrimonio riconosciute, in recepimento del giudizio di parificazione

della Corte dei conti, dall'art. 5 della medesima legge, nonché all'ammontare di euro 2.554.603.200,01 relativo alla mancata iscrizione in bilancio della spesa per la restituzione dell'anticipazione di liquidità di cui agli artt. 2 e 3 del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, conv. nella legge 6 giugno 2013 n. 64.

I fondi derivanti dalle anticipazioni di liquidità e le questioni inerenti alla loro natura e contabilizzazione hanno formato oggetto della sentenza della Corte costituzionale 23 giugno-23 luglio 2015 n. 181, pubblicata ad intervenuta approvazione del rendiconto generale per l'esercizio con riferimento alla parificazione del quale si erano poste le relative questioni (cfr. l.r. 18/2014 cit.).

I principi affermati dalla Corte costituzionale impongono un'attività di conformazione necessariamente correlata all'esercizio di riferimento, poiché deve mettere capo ad una diversa – ed adeguata – indicazione del disavanzo effettivo di amministrazione conseguito alla fine dell'esercizio 2013, da assumere quale dato contabile fondamentale di partenza con riferimento al 2014. L'intendimento della regione Piemonte è quello di procedere nella sede legislativa di approvazione del rendiconto che si considera.

Da questo punto di vista, appare evidente che l'analisi delle risultanze del rendiconto finanziario per l'esercizio 2014, oggetto di questo giudizio di parificazione, è condizionata dunque dalla ricordata sentenza che, sancendo l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali 6 agosto 2013 n. 16 e 29 ottobre 2013 n. 19, di variazione del bilancio 2013, rende necessario l'inserimento nel

conto del bilancio 2013 delle componenti della spesa relative alla restituzione dell'anticipazione di liquidità.

La regione Piemonte ha fatto proprie le osservazioni riportate dalla deliberazione 144 del 2015 della Sezione di controllo, predisponendo un disegno di legge di modifica delle leggi regionali 14 novembre 2014 n. 18 (rendiconto generale per l'esercizio 2013) e 1° dicembre 2014 n. 19 (assestamento al bilancio di previsione 2014); ha altresì emendato il disegno di legge n. 134 del 2015 di approvazione del rendiconto finanziario 2014, ridefinendo il disavanzo finanziario 2014, siccome derivante da quello, definito sostanziale, del 2013 e quello formatosi al termine dell'esercizio 2014.

Tuttavia, l'ente territoriale potrà inserire delle variazioni contabili soltanto formali, riconoscendo quale maggiore disavanzo anche l'importo di euro 2.554.603.200,01 idoneo a costituire la prima voce - quale quota di disavanzo da recuperare - del bilancio di previsione per l'esercizio 2015. In altri termini, le modificazioni programmate alle leggi regionali di approvazione del rendiconto 2013, di assestamento e relativa al rendiconto 2014 non potranno dare luogo a variazioni di spesa piuttosto che a maggiori accertamenti, atteso che sia il bilancio di previsione per l'esercizio 2013, sia le successive variazioni non hanno autorizzato lo stanziamento di tali voci di spesa né, tanto meno, di risorse in entrata necessarie per il loro finanziamento. In ogni caso, va tenuto presente che la distinzione enunciata in quei testi tra disavanzo

sostanziale e disavanzo formale, ancorché in linea di massima accettata dalla Sezione di controllo nella deliberazione 144 del 2015, non pare del tutto perspicua, poiché di essa non vi è traccia nell'ordinamento contabile, mentre, laddove si volesse indentificare un risultato finanziario che riconosca debiti fuori dal bilancio nel testo normativo ma che non corrispondano ad espressa identificazione nelle risultanze contabili, verrebbe in rilievo un valore soltanto formale e non sostanziale. Di conseguenza, anche l'esercizio finanziario 2014 ha recepito gli effetti della gestione finanziaria per l'esercizio 2013.

D'altra parte, la procedura di recepimento delle eccezioni oggetto di sindacato della Sezione di controllo è stata utilizzata anche per i debiti fuori bilancio rilevati dal conto del patrimonio 2013 che, come si è già rilevato, in seguito al giudizio di parificazione sono stati riconosciuti dalla regione in sede di approvazione definitiva della legge regionale sul rendiconto 2013; ma, anche in questo caso, trovano traccia solo nel testo legislativo (cfr. art. 5 l.r. 18/2014) che individua un disavanzo definito sostanziale, mentre l'allegato al testo del provvedimento che riporta le risultanze effettive del rendiconto non sembra aver subito alcuna modifica. Dal punto di vista strettamente contabile, il rendiconto generale per l'esercizio 2013 si è chiuso dunque con un disavanzo pari, e limitato, ad € 364.983.307,72.

Le maggiori voci che compongono il disavanzo riconosciuto all'art. 5 della legge regionale 18 del 2014 vengono finanziate con la

successiva legge regionale 19 del 1° dicembre 2014 di assestamento al bilancio di previsione, la quale, infatti, all'art. 2 ben distingue il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013 [pari ad € 364.983.307,72 (riassorbito nell'ambito del bilancio pluriennale 2014-2016 secondo la seguente scansione temporale: *36.498.330,78 euro nell'anno 2014, 95.000.000,00 euro nell'anno 2015 e 233.484.976,94 euro nell'anno 2016*)], dal disavanzo sostanziale di amministrazione accertato in € 2.655.935.445,67 (e riassorbito con le modalità indicate all'allegato C della medesima legge). Dal tenore di questo documento si evince che il finanziamento di tale parte di disavanzo è stato stanziato nel triennio 2014-2016, ancorché, traendo origine da debiti fuori bilancio, non corrisponda ad effettivo impegno di spesa, rimanendo così relegato alla stregua di una mera previsione di bilancio che non impatta sul risultato di amministrazione.

Non a caso, infatti, dall'esame del rendiconto per l'esercizio 2014 che per quell'anno prevedeva un finanziamento di quella quota parte di disavanzo pari ad € 1.990.170.041,09, emerge un effettivo ripianamento per soli € 1.060.242.495,11; la differenza è potuta essere trasferita agli esercizi successivi in quanto costituiva una mera previsione di spesa e non un impegno per l'esercizio 2014. Non incide pertanto sul risultato finanziario effettivo rimanendo fuori dal conto del bilancio.

Per quanto riguarda la quota di disavanzo risultante dal rendiconto 2013 (che prevedeva il riassorbimento nell'ambito del

bilancio pluriennale 2014-2016 secondo la ricordata sequenza temporale: *36.498.330,78 euro nell'anno 2014, 95.000.000,00 euro nell'anno 2015 e 233.484.976,94 euro nell'anno 2016*), essa risulta finanziata per la esigua parte imputata all'esercizio 2014, mentre per gli altri stanziamenti già si rileva il loro slittamento al 2017.

In sostanza, il rendiconto generale per l'esercizio 2014 oltre ad essere inficiato, per ragioni temporali, dal disposto della sentenza della Corte costituzionale, intervenuta nel corso del 2015, lo è anche per effetto del reale recepimento del nuovo quadro riassuntivo derivante dalla parificazione del 2013 che muta di gran lunga il saldo finanziario per quell'esercizio e che costituisce il dato fondamentale di partenza per la programmazione e la gestione dell'esercizio 2014.

Peraltro, anche in relazione al giudizio di parificazione del rendiconto generale 2012, la regione Piemonte aveva fatto proprie le statuizioni della Sezione di controllo contenute nella delibera n. 276 del 17 luglio 2013, inserendo nel testo definitivo della legge di approvazione del rendiconto 6 agosto 2013 n. 15, al comma terzo dell'art. 4, le voci di spesa individuate quali debiti fuori bilancio e distinguendole, anche in quel caso, dal disavanzo finanziario reale risultante dal conto del bilancio allegato al testo di legge.

Poiché le eccezioni o le discordanze parziali derivanti dal giudizio di parificazione si verificano inevitabilmente in una fase temporale successiva alla gestione dell'esercizio a cui si riferiscono, rendendo di fatto la modificazione inattuale o comunque non

sostenibile, tuttavia la prassi di posticipare il finanziamento del disavanzo ad esercizi successivi, in ragione della mancata iscrizione dei debiti fuori bilancio, dà conto di una carenza di programmazione e di iniziativa sul piano della razionalizzazione della spesa.

Anche per l'esercizio 2014, infatti, si rileva già in sede di bilancio di previsione che il rispetto del pareggio finanziario è stato garantito dallo stanziamento dell'importo di € 1.188.477.089,69 al titolo V dell'entrata sui capitoli delle anticipazioni di liquidità; tuttavia, l'indicazione dei capitoli di spesa che del correlato finanziamento è valorizzata per soli € 65.506.810,51. In altri termini, il ricorso all'indebitamento che più di altre risorse in entrata necessita di un vincolo di destinazione, non trova traccia nel bilancio di previsione, rendendo così possibile la violazione il principio di specificità del bilancio e consentendo una sopravvalutazione delle risorse. Al riguardo, si osserva che l'amministrazione regionale da tempo non approva, in sede di bilancio pluriennale il documento di programmazione economico-finanziaria ed il programma operativo: tali documenti costituiscono entrambi uno strumento essenziale di valutazione, azione e controllo dell'attività gestionale e finanziaria. La mancata approvazione del programma operativo, in particolare, che per gli aspetti finanziari assegna le risorse alle singole Direzioni, viene motivata in ragione della scelta dell'amministrazione di dare massima priorità al pagamento delle spese obbligatorie e dei debiti

pregressi in materia di Sanità e Trasporto pubblico locale. La spiegazione induce a profonde riserve, poiché la redazione dei documenti ricordati, oltre ad essere espressamente stabilita dalle stesse leggi regionali, costituisce ordinario ed indefettibile strumento di azione e gestione delle risorse finanziarie di un'amministrazione pubblica che, per quanto possa essere condizionata da priorità determinate da problematiche finanziarie contingenti, non può prescindere dal perseguimento degli interessi sottesi alle funzioni devolute e per le quali, necessariamente, in ogni esercizio dovrà effettuare un'adeguata programmazione ed assegnare le relative risorse finanziarie. D'altra parte, le priorità individuate dalla regione, come noto, derivano da debiti fuori bilancio stratificati in più esercizi finanziari che, se avessero trovato riscontro nella programmazione e - soprattutto - in congrue assegnazioni di risorse alle singole direzioni, verosimilmente avrebbero dato luogo a corrispondenti stanziamenti ed impegni di spesa e non sarebbero fuori dal conto del bilancio.

L'assenza di una reale programmazione che intervenga per il presente ed il futuro in modo efficiente e sostenibile, si riflette in tutta la gestione dell'esercizio 2014: significativa appare la scelta dell'amministrazione di mantenere, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2014, poste d'entrata che a quella data (cfr. l.r. 19/2014) ormai era già certa di non poter accertare; ci si riferisce in particolare alle risorse relative alle anticipazioni di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge 35 del 2013, poiché l'ente a

quella data aveva stipulato un solo contratto con il Ministero dell'economia e delle finanze per l'importo di € 509.653.800,00, sicché i restanti importi, sebbene previsti in sede di bilancio, avrebbero dovuto essere cancellati.

In questo senso, ancor più significativa pare dimostrarsi l'analisi della gestione di competenza per l'esercizio 2014. La regione Piemonte ha chiuso l'esercizio finanziario 2014 con un risultato di competenza negativo, pari ad € -955.520.808,40. Tale saldo trae origine da squilibri sia di parte corrente che di parte capitale; in particolare l'equilibrio di parte corrente è influenzato positivamente dall'accertamento nell'ambito delle entrate correnti (Titolo II) di trasferimenti per natura vincolati ad investimenti, che avrebbero dovuto più correttamente essere rappresentati nelle entrate del titolo IV, mentre il saldo di parte capitale è influenzato dalle anticipazioni di cassa di cui al decreto legge 35 del 2013, che, al netto di tale voce, raggiungerebbe un importo di € -997.053.982,01. Inoltre, anche per l'esercizio 2014, come già rilevato, la regione Piemonte è stata assegnataria delle anticipazioni di liquidità sottoscrivendo un solo contratto ai sensi dell'art. 3, per l'importo di € 509.653.800,00 contabilizzato come per l'esercizio 2013 alla stregua di un mutuo e non secondo le modalità dell'anticipazione di liquidità, e di conseguenza migliorativo del risultato di competenza. In ogni caso, il risultato negativo della gestione dell'esercizio 2014 al netto degli sforzi necessari per sanare il pregresso avrebbe dovuto obbligatoriamente risultare positivo, in

quanto unico segnale di una gestione efficiente che non genera un incremento del suo già considerevole disavanzo.

Tale risultato negativo incide di conseguenza sul risultato di amministrazione, peraltro in maggior misura: infatti per l'esercizio 2014 il risultato finanziario negativo è pari ad € 1.264.190.043,82, ascrivibile per 955.520.808,40 alla competenza, mentre la gestione dei residui riporta un saldo positivo pari ad € 56.314.072,30.

Naturalmente questo risultato, per le ragioni già espresse in precedenza, non valorizza né gli importi per la restituzione della quota capitale delle risorse accertate sia nel 2013 che nel 2014 ai sensi degli artt. 2 e 3 del decreto legge 35 del 2013, né le passività fuori dal bilancio 2013 non ripianate nel 2014, che essendo state recepite quali meri stanziamenti di spesa hanno formato impegni solo in parte, tralasciando fuori dal conto del bilancio ingenti debiti latenti.

Il disavanzo di amministrazione per l'esercizio 2014 contabilmente risulta pari ad € -1.264.190.043,82.

Il disegno di legge di approvazione del rendiconto è stato modificato al fine di poter recepire la ricordata sentenza 181 del 2015 della Corte costituzionale, all'uopo introducendo:

- l'art.4 *ter*, denominato "disavanzo sostanziale d'amministrazione", che accerta, in aggiunta al disavanzo finanziario risultante dal conto del bilancio, le seguenti passività che concorrono a formare, appunto il disavanzo sostanziale:

a) debiti latenti a fronte di perenzione di residui passivi per

€ 969.236.810,62;

b) fondo rischi per la sentenza della Corte d'appello di Torino n. 465/10 del 12 dicembre 2012 per € 57.971.163,00;

c) passività pregresse connesse al trasporto pubblico locale pari ad € 182.033.364,64;

d) altri debiti latenti per € 108.382.182,56,

- nonché, in aggiunta, risorse non stanziato al titolo III della spesa per anticipazioni di liquidità ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge 35 del 2013 per € 3.039.313.610,92.

La somma delle predette passività ammonta ad € 5.621.127.175,56, importo che costituisce il disavanzo accertato dall'amministrazione regionale. Tuttavia, l'analisi puntuale delle voci di bilancio rilevate nelle precedenti deliberazioni di parificazione, oltre alle ulteriori poste di debito emerse nel corso delle verifiche sul rendiconto 2014, portano ad un risultato negativo pari ad euro -5.750.503.857,90. La differenza deriva dall'importo della voce "passività pregresse per il trasporto pubblico locale" che ammonta a 230 milioni di euro, dalla mancata iscrizione di un fondo vincolato al risultato dei maggiori accertamenti relativi al POR FESR nel periodo 2008-2014 su capitoli codificati come statali ed europei rispetto ai correlati impegni per € 31.577.967,71; infine, dalla mancata iscrizione del fondo necessario per reintegrare i trasferimenti alle Amministrazioni provinciali in esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n.181 del 2015, che la stessa Regione, nel disegno di legge approvato il 21 settembre 2015 di

emendamento al rendiconto 2014, stima nell'importo di € 49.832.079,34.

Ferme restando le problematiche generali sull'andamento della spesa regionale, possono essere affrontati alcuni aspetti inerenti alla dinamica gestoria di specifiche branche dell'amministrazione territoriale.

Il settore del trasporto pubblico locale riflette ancora una gestione negativa; il disavanzo si poteva apprezzare già nel biennio 2011-2012, in quanto erano state trasferite minori risorse rispetto a quanto previsto dalla programmazione, generando un risultato negativo al 31 dicembre 2012, pari a 290 milioni di euro, di cui circa 159 milioni di euro per i servizi su gomma, come stabilito dagli accordi di programma sottoscritti con gli enti soggetti a delega, e circa 131 milioni di euro per i servizi su ferro come da contratto di servizio. La somma è stata gravata di una quota previsionale ulteriore pari a 60 milioni di euro a fronte dell'impossibilità di modificare gli assetti finanziari nel corso dell'esercizio 2013, portando il disavanzo finanziario totale complessivo ad un valore 350 milioni di euro.

Gli impegni di spesa registrano una netta contrazione negli esercizi dal 2011 al 2014 rispetto a quanto avvenuto nel 2010; particolarmente significativa era stata la minore spesa riferibile al 2011, pari al 41 per cento rispetto al 2010, la contrazione degli impegni nel 2012 aveva raggiunto il 19 per cento, mentre nel corso del 2013, pur raggiungendo il 13 per cento rispetto al 2010, si era

verificato un leggero incremento rispetto all'anno precedente (+7,7%); infine, nel corso del 2014 gli impegni sono diminuiti nuovamente anche rispetto all'anno antecedente, registrando un -15% rispetto al 2010. Il risultato differenziale tra la massa di risorse in concreto finanziate nel corso della gestione e quella prevista in sede di bilancio di previsione emerge dalla differenza tra gli importi degli stanziamenti iniziali per tutto il quadriennio considerato e gli effettivi impegni di spesa: i primi verosimilmente corrispondono ai trasferimenti che la regione avrebbe dovuto sostenere in base agli accordi contrattuali in materia di trasporto pubblico locale, ridotti notevolmente nel corso della gestione. Pertanto ciò manifesta la precisa scelta gestionale di riduzione di tali finanziamenti, non ascrivibile a fattori esogeni alla volontà dell'amministrazione, anche perché le risorse finanziarie destinate a coprire le spese del trasporto pubblico locale confluiscono in un Fondo regionale dei trasporti alimentato, in parte da trasferimenti dello Stato per l'espletamento delle funzioni amministrative di cui al decreto legislativo 422 del 1997, e per la restante parte da risorse regionali. L'ammontare di detto fondo viene determinato ogni anno con la legge di bilancio, come previsto dall'art. 16 della legge regionale 1 del 2000; pertanto: se gli stanziamenti iniziali autorizzavano in linea di massima la spesa derivante dai contratti di servizio e dagli accordi di programma, è del tutto evidente che la diversa allocazione di tali fondi è avvenuta nel corso del periodo di riferimento.

La gestione dei residui dà modo parimenti di rilevare diverse criticità che incidono sul risultato finanziario e che, nella prospettiva del nuovo sistema di contabilità previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 in materia di armonizzazione contabile e di bilancio degli enti territoriali, avrebbero dovuto essere rimosse già in sede di ordinaria verifica e riaccertamento dei residui che si effettua in sede di rendiconto.

In particolare si rileva che alla chiusura dell'esercizio 2014 i residui attivi ammontano complessivamente ad € 3.796.124.843,21, di cui € 1.572.402.520,01 formati dalla gestione di competenza, mentre € 2.223.722.323,20 derivanti da esercizi anteriori. Quanto a quelli anteriori, risultano ancora presenti sul conto del bilancio residui attivi contestati, sia in sede di parifica 2012 che 2013, per i quali era stata evidenziata la dubbia esigibilità, considerato che si trattava di residui risalenti ad esercizi antecedenti il 2009. Peraltro, tra questi erano ricompresi alcuni residui *ante* 2005, per i quali l'assenza di appositi atti interruttivi e la mancanza di riscossione faceva supporre l'avvenuta prescrizione. L'amministrazione regionale, in sede di istruttoria al rendiconto 2014, ha specificato che l'analisi dei residui più risalenti avrebbe fatto parte della ricognizione straordinaria dei residui attivi e passivi prevista dal decreto legislativo 118 del 2011, in effetto ancora in corso, le cui parziali risultanze davano modo di prevedere una cancellazione di residui attivi per un importo pari ad € 82.560.490,83. Appare evidente che tale soluzione, oltre a trascurare nuovamente

l'ordinaria verifica dei residui che dovrebbe essere effettuata di norma ogni anno in sede di rendiconto, consegue l'effetto di posticipare la cancellazione di residui attivi non esigibili, ed, in una, il loro ripiano, rinviandola alla sede della revisione straordinaria, la quale, come noto, potrà produrre un incremento del disavanzo per il quale, il comma diciassettesimo dell'art. 3 del citato decreto legislativo prevede un ripiano agevolato c.d. *extra deficit* che potrà avvenire in non più di trenta esercizi a quote costanti. Il disavanzo non derivante dal riaccertamento straordinario, invece, può essere ripianato dalle regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro secondo le modalità previste dall'articolo 42, comma dodicesimo, del decreto legislativo 118 del 2011 e cioè dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

In ogni caso la scelta di posticipare il riaccertamento dei residui alla revisione straordinaria prevista dal ricordato decreto legislativo appare contraddittoria con la stessa scelta, effettuata dalla regione in sede di esame dei residui passivi, per i quali, invece, l'amministrazione, con l'art. 15 della legge regionale 1 del 2015, ha anticipato già all'esercizio 2014 l'applicazione delle previsioni di cui al secondo capoverso del comma terzo dell'articolo 60 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in base al quale l'istituto della perenzione amministrativa trova applicazione per l'ultima volta in

occasione della predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2014, escludendo pertanto ulteriori cancellazioni dal conto del bilancio di residui passivi per perenzione. In altri termini, appare poco coerente la scelta, da un lato di posticipare alla disciplina della revisione straordinaria di cui al decreto sull'armonizzazione la verifica ordinaria dei residui attivi, dall'altro di anticipare quella della perenzione dei residui passivi alla data del 31 dicembre 2014. Nel primo caso, ciò permette di far rientrare il ripiano dell'*extra deficit* nei tempi agevolati previsti dalla nuova contabilità; nel secondo caso, invece, ancorché renda il risultato di amministrazione per il 2014 più veritiero - considerato che il fondo dei residui perenti non è mai stato considerato quale componente del risultato d'amministrazione -, lascia in evidenza il disavanzo nella sua maggiore estensione al 31 dicembre 2014, consentendo una dilatazione dei termini di ripianamento secondo le nuove regole contabili.

Non va, inoltre, trascurata l'elevata consistenza dell'indebitamento accumulato dall'amministrazione regionale, il cui *stock*, secondo le risultante del 2014 ammonta ad € 5.775.264.729,09, suscettibile di restituzione unicamente in funzione della restituzione della quota capitale annua prevista e che registra una diminuzione dall'esercizio 2012, ovvero dall'anno in cui è stato raggiunto il limite di indebitamento previsto dall'art. 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970 n. 281.

Peraltro, va rilevato che per l'esercizio 2014 la regione ha

proceduto alla rinegoziazione di quattro mutui con Cassa depositi e prestiti S.p.A., trasformando alcune posizioni debitorie con tassi di interesse variabili in altre a tassi di interesse fisso, in considerazione del minor rischio al quale per loro natura sono esposti. Tuttavia, il riflesso di tale scelta dà consistenza all'aumento della quota per interessi e la dilatazione del periodo di ammortamento. Anche in questo caso, l'azione della regione per la sostenibilità del debito, al pari di quella per il finanziamento del disavanzo finanziario, sopra considerato, viene unicamente posticipata, con l'inevitabile conseguenza di trasferire alle generazioni future il peso del debito.

Per quanto attiene al comparto delle partecipazioni societarie, altro aspetto preminente della gestione finanziaria della regione, va osservato come si rinvengano un numero tale di soggetti ed una vastità di settori coinvolti, spesso di non agevole individuazione, la cui attività spesso si duplica o si frammenta, facendo sorgere inevitabilmente una sorta di concorrenza fra gli stessi soggetti pubblici.

La lettura dei bilanci di tali organismi consente di individuare società con costante disavanzo di gestione ed operanti in settori non di stretta attinenza alle finalità istituzionali dell'ente socio. La regione, tuttavia, ha iniziato un processo di razionalizzazione già a far tempo dalla deliberazione n. 254 del 5 novembre 2013, a mezzo della quale il consiglio aveva approvato una prima ricognizione delle partecipazioni e denotato la necessità di un intervento di razionalizzazione. Nel corso del 2014 non si rilevano particolari

interventi in questa direzione, malgrado vi sia una delibera di giunta (n. 26 dell'11 novembre 2014) nella quale viene dato mandato alle due maggiori società partecipate, Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., di ottimizzare il proprio portafoglio di azioni con l'obiettivo finale di riunire in un unico organismo le due maggiori compagini societarie. La misura troverà applicazione a partire dal 2015; in ogni caso il riordino delle partecipazioni dovrà essere corredato da un più approfondito piano di razionalizzazione che tocchi l'intera realtà delle società partecipate e che necessariamente preveda un maggiore e stringente controllo da parte dell'ente titolare in termini di indirizzo e di effettiva ingerenza nella gestione economico finanziaria.

Per quanto riguarda il settore sanitario, l'esercizio 2014 ha visto la regione Piemonte interamente impegnata nel rispetto degli obiettivi economici imposti dal piano di rientro, al punto che il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016, ancorché sottoscritto, non è stato ancora recepito da quello regionale relativo al 2012-2015, proprio in ragione della particolare situazione finanziaria del settore che ha come obiettivo l'equilibrio della gestione del Servizio sanitario regionale. Le risorse attribuite alla regione Piemonte per il piano di rientro sono da tempo monitorate da un Tavolo tecnico che vede fra i partecipanti il Ministero della Salute ed il Ministero dell'economia e delle finanze. A tal fine l'Amministrazione ha predisposto un Programma operativo per il triennio 2013-2015, ai sensi dell'art. 15, ventesimo comma, del

decreto legge 6 luglio 1995 n. 12, conv. nella legge 7 agosto 2012 n. 135. Le criticità rilevate in sede di Tavolo tecnico in ordine all'attuazione del programma hanno natura essenzialmente organizzativa e si riferiscono ad aspetti per lo più assistenziali. Fra le azioni di maggior rilievo previste all'interno del piano operativo vi è il riordino della rete ospedaliera a cui la regione ha dato attuazione nel corso del 2014 con il D.G.R. n. 28 del 12 maggio 2014, prevedendo una riduzione del numero dei posti letto per ogni istituto di ricovero pubblico, equiparato e privato accreditato. Tale operazione dovrà necessariamente essere ultimata e soprattutto adeguata ai nuovi *standard* qualitativi e quantitativi previsti dal nuovo Patto per la salute 2014-2016.

Per quanto attiene all'attuazione del decreto legislativo 118 del 2011 in ambito sanitario, con particolare riferimento alla perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale (al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale *standard*), si rilevano le medesime criticità sollevate in passato in ordine all'individuazione dei capitoli di entrata e di spesa in sede previsionale, mentre in sede di rendiconto si registra una esatta corrispondenza tra accertamenti ed impegni relativi al settore, laddove, tuttavia, nel contempo rimangono ancora fuori dalla perimetrazione alcuni capitoli di entrata e di spesa assegnati alla

Direzione sanità. In altri termini, la corrispondenza tra l'ammontare degli accertamenti di entrata ed gli impegni di spesa relativi alla sanità non sembra il risultato di una puntuale programmazione che abbia individuato le giuste risorse destinate al settore in questione, bensì un'operazione che di volta in volta, nel corso della gestione ha individuato le risorse necessarie per il finanziamento delle spese cogenti da sostenere.

La spesa sanitaria effettuata dalla regione Piemonte nell'esercizio 2014 risulta pari ad euro 9.307.890.506,99, che rappresenta 70 per cento della spesa regionale complessiva. Nell'ambito della spesa corrente, pari ad € 8.717.461.603,65, 393 milioni circa sono stati destinati alla copertura dei disavanzi sanitari pregressi, mentre la spesa di investimento ammonta ad € 270.100,59, rappresentando poco più del 25 per cento dell'intera spesa regionale di analoga natura. La spesa corrente registra un aumento rispetto all'esercizio 2013, nonostante la riduzione richiesta dal piano di rientro, mentre la spesa per gli investimenti risulta maggiore rispetto al 2013, ma sulla stessa incide il trasferimento per 200 milioni di euro alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione in conto capitale delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art.3 del decreto legge 35 del 2013. Pertanto, al netto di detta spesa, si rileva un decremento degli investimenti rispetto all'esercizio precedente.

Nel complesso, l'ambito di azione in termini finanziari nel settore sanitario risulta decisamente limitato e vigilato dal piano di

rientro, che impone altresì un puntuale rispetto di programmi operativi attinenti ad una gestione più razionalizzata delle strutture sanitarie ed ospedaliere. La regione in questa fase dovrà pertanto attivarsi operando attraverso un coordinamento concreto ed efficace delle risorse e delle strutture.

La mancanza di criteri professionali e di indirizzi metodologici che consentano una proficua gestione del rischio correlato agli errori sanitari con riguardo all'attuazione del cd. programma assicurativo, più volte sottolineata da questa Procura, non ha dato luogo, infine, ad interventi concreti e risolutori.

I profili contabili attinenti alle criticità emerse dall'analisi del rendiconto, nella misura in cui rivelano un andamento tendenziale incline alla postergazione delle iniziative finanziarie di ripianamento del disavanzo nel corso degli esercizi successivi, da tempo rilevato dalla Corte dei conti, danno conto dell'inadeguata incidenza dell'azione correttiva della regione che, ad avviso di questa Procura, mal si concilia con il dovere di perseguire obiettivi di riequilibrio finanziario. Se la condizione di equilibrio va intesa in senso dinamico, come più volte sottolineato dalla stessa Corte costituzionale, nel significato per cui il suo raggiungimento postula sì un'azione immediata, ma proiettata nel tempo con riferimento ad esercizi futuri, secondo criteri assimilabili alla buona fede dell'amministrazione, intesa alla stregua di comportamento improntato a correttezza e non elusione delle regole, va tuttavia chiarito che le aspettative in tale direzione non sembrano idonee a

generare un'inversione di tendenza sul piano correttivo del disavanzo finanziario e patrimoniale conseguito nel tempo dalla regione Piemonte.

Dal punto di vista formale, l'intendimento della regione di procedere alla ridefinizione dei disavanzi sia dell'esercizio 2013, sia di quello che si considera nel contesto di un unico provvedimento legislativo da adottarsi al termine di questo giudizio di parificazione, non consente una valutazione attuale in termini di preconstituita legalità. L'inevitabilità di un'azione rettificativa futura non abilita in ogni caso un accertamento di concordanza delle scritture contabili che, per quanto riferito a pregressa gestione, è in realtà impossibile.

Tenuto conto delle considerazioni ora esposte, la Procura regionale chiede che la Sezione regionale di controllo per il Piemonte voglia adottare una pronuncia sul rendiconto generale della regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2014 che dia conto dell'inconciliabilità dei dati esposti con le sopravvenute affermazioni di irregolarità contabile, prenda atto dell'intendimento dell'ente, al quale quelle irregolarità in parte non sono imputabili, di provvedere negli esercizi futuri ed accerti il saldo d'amministrazione per quanto attiene al conto del bilancio ed il saldo del conto del patrimonio.

