



Corte dei Conti

Sezione regionale di Controllo per il Piemonte

**Giudizio di parificazione del rendiconto generale della
Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2013**

Sintesi della relazione annessa alla delibera di parifica

(art.1, comma 5, legge 7 dicembre 2012, n.213)

Torino, 10 ottobre 2014

Gestione finanziaria della Regione Piemonte

Conclusioni del Magistrato relatore
Massimo Valero

L'attività di controllo e analisi del rendiconto relativo all'esercizio 2013 è stata condotta in contraddittorio con l'Amministrazione, che ha fornito i chiarimenti ed i documenti richiesti.

Le acquisizioni e le valutazioni della Sezione sono state sottoposte alla Presidenza della Giunta regionale e agli Uffici che hanno seguito lo svolgimento delle verifiche della Corte dei conti; le conseguenti deduzioni formulate dall'Amministrazione, sia nel corso dell'istruttoria che al termine della stessa, hanno costituito oggetto di specifico esame da parte della Sezione.

Inoltre, la Sezione ha proceduto secondo le indicazioni contenute nella recente deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR del 14 maggio 2014 "*Linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione*" della Sezione delle Autonomie, in cui è sottolineata l'importanza di una costruttiva e reciproca collaborazione tra Sezioni di controllo e Procure regionali, in coerenza con la rispettiva autonomia di competenza, valutativa e decisionale, allo scopo di rendere funzionale e, nel contempo, aderente all'oggetto della parifica fissato nell'art. 39 del R.D. n. 1214/1934, l'intervento del Procuratore regionale.

Secondo le suddette indicazioni e, in particolare, stante la necessità di comunicare alla Procura regionale i dati e le informazioni emersi dall'istruttoria ai fini del giudizio di parificazione, sono state trasmesse all'Ufficio requirente le richieste istruttorie inviate alla Regione Piemonte per il giudizio di parificazione e le relative risposte fornite alla Sezione.

Infine, a conclusione dell'attività di controllo, al fine di garantire il più ampio contraddittorio, si è proceduto a un esame congiunto delle risultanze istruttorie al quale hanno preso parte sia i rappresentanti dell'Amministrazione, sia il Procuratore regionale.

Di seguito si espongono le conclusioni a cui è pervenuta la Sezione in esito all'attività di controllo svolta, tenendo conto delle deduzioni pervenute dall'Amministrazione.

In relazione al **quadro normativo regionale**, si nutrono dubbi rispetto alla congruità del breve termine, inserito nella Legge di contabilità regionale, di dieci giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta previsto per l'espressione, da parte del collegio dei Revisori dei conti, dei pareri sui disegni di legge di bilancio, di assestamento e di variazione del bilancio, di rendiconto generale e sui relativi allegati. Analoghe considerazioni valgono per i pareri che, secondo le modalità previste dal Regolamento interno, il Consiglio regionale può richiedere al collegio in ordine a provvedimenti legislativi o deliberativi in materia di bilancio, assestamento e rendiconto.

In riferimento al risultato finanziario 2012 e all'esito del giudizio di parificazione della Sezione regionale di controllo sul rendiconto di tale esercizio, mentre la **quota del disavanzo 2012**, risultante dal conto del bilancio ed iscritta nel bilancio 2013, in sede di rendiconto non

deve essere impegnata perché il suo effettivo ripiano risulta dal nuovo risultato d'amministrazione, le quote delle altre passività devono essere necessariamente impegnate, perché solo in questo modo le relative passività possono rientrare nel conto del bilancio.

Relativamente alle **passività pregresse inerenti al finanziamento del sistema regionale di trasporto pubblico locale**, a fronte di una previsione di euro 150.000.000,00 sono impegnati soli euro 30.061.393,17 e la differenza di euro 119.938.606,83, non essendo impegnata nell'esercizio, rimane in concreto fuori dal conto del bilancio 2013.

L'importo globale del disavanzo 2012 è stato rettificato dall'Amministrazione in euro 2.819.420.089,03, anziché euro 2.841.374.089,03, a seguito della modifica degli importi di due passività: 1) passività pregresse inerenti al finanziamento del sistema regionale di trasporto pubblico locale e 2) allineamento con la situazione patrimoniale delle ASR. Queste modifiche sono state effettuate con provvedimenti amministrativi (rispettivamente con DGR n. 11-6177 del 29 luglio 2013 e con DPGR del 5 luglio 2013), mentre avrebbero richiesto il recepimento in Legge, atteso che l'ammontare del disavanzo è cristallizzato in una norma di Legge e qualsiasi modifica del suo importo richiede una espressa disposizione legislativa.

In relazione alla **programmazione finanziaria** e al **bilancio di previsione** dell'esercizio 2013, si osserva che la Giunta regionale, con DGR 1-6447 del 7 ottobre 2013, ha adottato il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria Regionale 2014-2016, ma la relativa proposta di deliberazione consiliare non è stata approvata dal Consiglio regionale, avendo cessato la propria attività a seguito dell'annullamento delle elezioni del 2010 disposto dai competenti Organi giurisdizionali.

Il Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e il bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015 sono stati approvati tardivamente, con L.R. 7 maggio 2013, n. 9, quindi dopo la scadenza dell'autorizzazione all'esercizio provvisorio.

La descrizione del **Programma Operativo** fornita dall'Amministrazione mette in luce che tale strumento gestionale, attualmente, è stato preso in considerazione al solo fine della valutazione del personale dirigenziale, ma non ha interessato la gestione delle risorse finanziarie ed è stato sostituito dalle singole deliberazioni di assegnazione delle risorse, utilizzate come strumento per il controllo della spesa.

L'**assestamento** del bilancio 2013 è stato approvato con Legge regionale n. 16 del 6 agosto 2013, lo stesso giorno dell'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2012. L'approvazione tardiva dell'assestamento trasferisce di anno in anno la copertura dei disavanzi che vengono generati. Peraltro tale criticità è destinata a ripetersi anche per l'esercizio 2014, atteso il ritardo nell'approvazione del progetto di rendiconto che ha comportato lo slittamento di tutti i termini.

Dall'esame delle **variazioni di bilancio**, per le entrate emerge un rilevante scostamento tra le previsioni iniziali, lo stanziamento definitivo e quanto successivamente accertato. Anche per le spese lo stanziamento definitivo, che dovrebbe essere quello più prossimo all'impegno, se ne discosta invece in modo sostanziale.

Sui risultati finanziari che emergono dal rendiconto dell'esercizio 2013, si osserva che la Regione Piemonte ha chiuso l'esercizio finanziario 2013 con un **risultato di competenza** positivo, pari ad euro 270.721.247,42. Il saldo della gestione di parte corrente nel 2013 risulta negativo per euro 1.475.026.433,38, mentre il saldo della gestione di parte capitale risulta positivo per euro 2.040.550.627,60.

Al netto delle diverse poste straordinarie costituite dalle passività fuori bilancio iscritte in sede di assestamento a seguito della copertura parziale del disavanzo 2012, nonché della passività per il finanziamento degli ammortamenti non sterilizzati antecedenti l'applicazione del D.L. n. 118/2011, la gestione di competenza presenta uno squilibrio di - 631.795.359,42 euro.

Dall'esame del rendiconto 2013 emerge che le **anticipazioni ricevute dallo Stato ex Decreto Legge n. 35/2013** sono state allocate al titolo V dell'entrata, su due capitoli dedicati, con stanziamenti interamente accertati e riscossi. La somma dei due capitoli corrisponde al totale dei quattro contratti stipulati con il MEF. Nel bilancio 2013 risultano istituiti quattro capitoli di spesa al titolo III per il rimborso della quota capitale relativa all'anticipazione di cui agli artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013, tuttavia gli importi di previsione e di impegno di spesa per ciascun capitolo sono pari a zero. Inoltre, Regione Piemonte ha autorizzato la spesa per il rimborso delle anticipazioni del D.L. n. 35/2013 nel bilancio di previsione pluriennale 2013 - 2015 iscrivendo nei bilanci 2014 e 2015 le rate (quota capitale e quota interessi) in scadenza per i due prestiti i cui piani di ammortamento iniziano a decorrere da giugno 2014 e nel solo bilancio 2015 la rata degli altri due prestiti il cui piano d'ammortamento decorre da febbraio 2015.

Sulle anticipazioni ex D.L. n. 35/2013 la Sezione Autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima sollevata da questa Sezione regionale di controllo, ha enunciato il seguente principio di diritto: *"le Sezioni regionali di controllo, nell'ambito delle valutazioni di competenza finalizzate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e delle regole sull'indebitamento, verificano la corretta applicazione delle clausole contrattuali e dei principi di corretta contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, D.L. n. 35/2013, tenendo conto dell'esigenza di evitare che le relative somme possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa"*. Discende dal suddetto principio che la spesa per la restituzione dell'anticipazione, limitatamente alla quota capitale, dovrebbe confluire nel complessivo disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2013. Al contrario, l'Amministrazione regionale a

fronte dell'accertamento in entrata di complessivi euro 2.554.603.200,00, non ha previsto nella spesa eguale importo per il rimborso dell'anticipazione, né ha previsto, in alternativa, la costituzione di un fondo per sterilizzare l'effetto degli avvenuti pagamenti. In questo modo, le anticipazioni di liquidità incidono in maniera rilevante sul risultato di amministrazione 2013, che conseguentemente dovrebbe essere ricalcolato.

La suddetta impostazione contabile non deriva da provvedimenti amministrativi che possono essere disapplicati, ma è prevista espressamente nelle leggi regionali che hanno disposto le variazioni di bilancio (Leggi regionali 6 agosto 2013 n. 16 e 29 ottobre 2013 n. 19), sicché appare dubbia la conformità delle stesse agli artt. 81, quarto comma e 119, sesto comma, della Costituzione.

Peraltro, già nella delibera n. 407/2013/SRCPIE/FRG, emessa in esito all'esame della relazione redatta, ai sensi dell'art. 1, co. 3 del D.L. n. 174/2012, conv. in legge n. 213/2012, dal Direttore del Settore finanziario della Regione Piemonte sul bilancio di previsione dell'esercizio 2013, sulla legge finanziaria regionale per l'anno 2013 e sull'assestamento al bilancio dell'esercizio 2013, questa Sezione aveva messo in evidenza (punto 3.2. del cit.) che le risorse derivanti dall'anticipazione straordinaria prevista dal D.L. n. 35/2013 sono qualificate dal legislatore statale quali anticipazioni aventi natura non debitoria, tant'è che l'ammontare delle rate di rimborso annuale e quello dei relativi interessi vengono esclusi dal calcolo dei limiti riferiti all'indebitamento, così come stabiliti dall'art. 10 della legge n. 281 del 1970.

Inoltre, nella stessa deliberazione questa Sezione si era riservata ogni possibile valutazione in ordine al rapporto con l'art. 119 della Costituzione, potendo limitarsi ad evidenziare in quella sede, secondo i dettami della giurisprudenza costituzionale (Sent. n. 37/2011), che si tratta di un'entrata che comporta un obbligo di restituzione dell'importo capitale, maggiorato degli interessi, con conseguente irrigidimento della gestione finanziaria regionale per gli anni nei quali avverrà la restituzione e che l'Amministrazione deve considerare al fine di definire il quadro delle risorse disponibili nei prossimi esercizi.

L'esame del conto del patrimonio evidenzia l'iscrizione, tra le passività, delle anticipazioni di liquidità previste dal D.L. n. 35/2013. Questa circostanza dimostra che l'Amministrazione, non contabilizzando le risorse in questione nel conto del bilancio ma solo nel conto del patrimonio, le considera alla stregua di un mutuo e non delle mere anticipazioni di liquidità.

Sul punto nel corso dell'istruttoria è stato instaurato il contraddittorio con l'Amministrazione e con il Procuratore regionale.

L'Amministrazione nelle proprie deduzioni ha evidenziato che *"il totale indicato, pari ad Euro 2.554.603.200,00, debba in realtà considerarsi solo per la parte di trasferimento da parte*

dello Stato alla Regione Piemonte relativi all'articolo 2 (debiti non sanitari) del DL succitato, pari ad Euro 1.107.900.000,01". Inoltre, l'Amministrazione ha sostenuto che da tale importo è necessario sottrarre ulteriori Euro 300.000.000,00 riconducibili "alla riduzione di un residuo attivo relativo all'autorizzazione di un mutuo non contratto nel corso del 2013 (DD 207 dell'11/12/2013 - DB0900)".

Il Pubblico Ministero non ritiene che la soluzione offerta dalla Sezione Autonomie, condivisa dalla Sezione piemontese sia strettamente necessitata in forza dei principi derivanti dalle norme costituzionali e da quelli espressi dal decreto legge n. 35/2013. In conseguenza, considera non rilevante e manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata.

La **gestione di cassa** dell'esercizio 2013 risente dell'immissione di liquidità derivante dall'anticipazione dalle risorse ottenute in base al D.L. n. 35/2013, al netto delle quali le riscossioni ammontano ad euro 12.275.449.207,96 (fondo cassa iniziale + riscossioni - risorse D.L. n. 35/2013) mentre i pagamenti sono pari a euro 11.677.411.384,25, valori stabili rispetto all'esercizio 2012 e in riduzione rispetto al 2011 e al 2010. Nel corso del 2013 le **riscossioni** sono state maggiori dei **pagamenti** effettuati, sintomo di un ritardo nei pagamenti ascrivibile ad una scelta gestionale dell'amministrazione. Anche nel bilancio di cassa si evidenzia uno scostamento tra le previsioni e le riscossioni e i pagamenti, mediamente del 30% in entrambi i casi, sintomo di una errata formazione delle previsioni di cassa.

Alcuni dei **residui** segnalati lo scorso anno permangono nel conto del bilancio senza che sia stata data alcuna spiegazione sui motivi della loro esigibilità.

I crediti di dubbia esigibilità che provengono da esercizi antecedenti il 2005 ammontano a euro 306.196.114,65 e, in mancanza della loro cancellazione dal conto del bilancio, occorrerebbe prevedere un apposito fondo svalutazione di pari importo. A tal proposito, la Regione in sede di contraddittorio ha precisato che applicherà le disposizioni di cui all'articolo 3, commi 4-16, del d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, provvedendo annualmente al riaccertamento dei residui attivi, escludendone quelli derivanti dal perimetro sanitario relativi alle spese di investimento.

Si da atto dello stato di avanzamento dell'attività di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi intrapresa dalla Regione Piemonte nel corso dell'anno 2014 e puntualmente descritta nelle proprie deduzioni.

Per quanto riguarda i residui passivi, di quelli formati nell'esercizio 2013 la maggior parte deriva dalla spesa corrente.

In proposito occorre rilevare che il mancato pagamento di somme, in particolare per spesa corrente, sulle quali le altre amministrazioni pubbliche fanno affidamento, può determinare una crisi di liquidità degli enti creditori e, nei casi più gravi, la ridotta o mancata erogazione di taluni servizi.

Una particolare criticità, peraltro più volte rilevata, è rappresentata dalla **perenzione amministrativa**. Come noto, questa ha effetti meramente amministrativi, poiché comporta l'eliminazione delle somme dal bilancio, ma non l'estinzione del credito, che ai fini civilistici resta invariato nei confronti dei soggetti aventi diritto al pagamento delle somme stesse. In sostanza essa rappresenta unicamente la vetustà del debito, secondo parametri predeterminati per Legge.

Le norme contabili non prevedono espressamente l'istituzione di un fondo residui perenti, ma, considerato che il debito non è prescritto e che se venisse conservato il residuo passivo concorrerebbe a formare il risultato di amministrazione, la giurisprudenza contabile e costituzionale ne hanno sancito l'obbligatorietà e la conseguente necessità di individuare il relativo finanziamento. La mancata costituzione del fondo per il finanziamento dei residui perenti nel bilancio di previsione costituisce violazione dell'art. 81 della Costituzione poiché essi, in sostanza, sono debiti che la Regione non ha ancora provveduto a pagare.

L'obbligatoria costituzione del fondo, sul quale non possono essere disposti impegni ma solo prelievi comporta che, in sede di rendiconto, l'Amministrazione debba vincolare una quota parte del risultato finanziario per un importo che ne garantisca il finanziamento. Nel caso della Regione Piemonte essendosi concluso l'esercizio 2013 con un disavanzo di amministrazione, tale fondo, pari a euro 1.011.182.174,95, deve essere ricostituito e, pertanto, considerato quale maggiore passività. L'Amministrazione ha eccepito che tale posta trova iscrizione nelle leggi di bilancio e di assestamento al Bilancio 2014.

A conferma dell'effettività dei debiti connessi ai residui perenti si richiama quanto sopra detto sui residui passivi del titolo I dichiarati perenti, che riguardano erogazioni alle aziende sanitarie regionali per finanziamento delle spese correnti: si tratta di 775.835.530,07 euro che devono essere sicuramente pagati, per evitare che si creino debiti fuori bilancio a causa del disallineamento con le aziende sanitarie, come peraltro già avvenuto.

Complessivamente nel 2013 si rileva un cospicuo aumento dei residui andati in perenzione. Tale circostanza appare singolare non solo rispetto al trend registrato negli anni precedenti, ma anche in considerazione dell'ammontare del fondo cassa alla chiusura dell'esercizio 2013. Peraltro, la ripartizione tra fondo perenti di parte corrente e fondo di parte capitale non sembra coerente con gli importi di residui andati in perenzione, perché

l'ammontare dei residui derivanti da spese in conto capitale è nettamente maggiore al fondo destinato alla sua copertura.

In conclusione, permane la difficoltà ad ottenere una corretta e attendibile rappresentazione della reale situazione dei residui passivi dell'ente, seppure qualche aspettativa in merito, per il futuro, è data dall'azione correttiva intrapresa quest'anno dall'Amministrazione.

Relativamente alle **entrate**, il trend analizzato evidenzia una costante riduzione delle stesse che da euro 11.355.528.835,17 del 2010 passano a euro 10.203.412.070,64 (dato corretto) del 2013 con una differenza di euro 1.152.116.764,53 che corrisponde al 10,14%. Per le entrate da trasferimenti, nel periodo 2010-2013 emerge uno scostamento elevato tra il dato di previsione definitiva, l'accertamento e la riscossione di tali entrate. Per le entrate da risorse comunitarie è fenomeno ricorrente lo scostamento fra accertamento e riscossione, che avviene in genere nell'esercizio successivo a quello dell'accertamento.

In relazione alla **spesa**, nel quadriennio 2010-2013 si evidenzia una riduzione della stessa che da euro 11.892.672.605,62 del 2010 passa a euro 10.835.207.430,06 (dato corretto) del 2013 con una differenza di euro 1.057.465.175,56 che corrisponde all'8,89%. Tale riduzione non è stata sufficiente a compensare la riduzione delle entrate ed ha comportato anche per il 2013 la formazione di un disavanzo di competenza.

Nonostante un incremento dei **trasferimenti correnti** ad amministrazioni pubbliche, si evidenzia, comunque, che la riduzione di trasferimenti di risorse agli enti territoriali, rispetto a quanto programmato, ha generato contenzioso tra i destinatari degli stessi e la Regione, anche nel settore del trasporto pubblico locale.

Il **risultato finanziario** dell'esercizio 2013, nel rendiconto allegato al disegno di Legge approvato dalla Giunta Regionale il 25 giugno 2014 è negativo per euro - 364.983.307,72.

Qualora i dubbi di costituzionalità precedentemente esposti non fossero superati il disavanzo d'amministrazione andrebbe incrementato della somma di euro 2.554.603.200,00, costituita dall'importo globale delle anticipazioni ex D.L. n. 35/2013 rimosse nel 2013 e dovrebbe essere corretto in euro - 2.919.586.507,72, il peggior risultato finanziario conseguito dalla Regione negli ultimi esercizi (2010 - 2013).

Relativamente al **conto del patrimonio** si evidenzia un costante trend negativo del saldo patrimoniale che passa da - 5.479.170.867,81 euro del 2010 a - 9.864.230.894,79 euro del 2013. Si tratta di un indice negativo che conferma la criticità della situazione economica della Regione.

Emerge un notevole incremento delle passività, dovuto principalmente alle passività patrimoniali e in particolare ai debiti fuori bilancio passati da euro 1.945.834.821,50 a euro 4.895.555.337,96, con un incremento di euro 2.949.720.516,46, parzialmente compensato dalla riduzione dei residui passivi e dei debiti.

Inoltre vi sono altre nuove voci che hanno influito sul peggioramento delle passività patrimoniali: euro 509.653.800,00 per "Allineamento con situazioni patrimoniali delle Aziende Sanitarie", che deriva dall'ulteriore verifica dei conti regionali con i bilanci delle ASR, riferita alla riconciliazione dei crediti in conto capitale, che, per l'anno scorso, non erano ancora stati desunti. Questa Sezione, nella relazione riferita all'esercizio 2012 aveva già evidenziato che l'importo di tale debito (allora individuato in euro 866.000.000,00) era destinato ad aumentare, il che si è puntualmente verificato; inoltre, euro 100.000.000,00 per "Fondo rischi per debiti da reimpostare", la cui natura e origine non appare manifesta ed euro 10.000.000,00 per "Fondo rischi per passività verso partecipate", che presumibilmente deriva da debiti verso le società partecipate, per i quali occorrerebbe verificare se la Regione ha effettuato una analisi ed una riconciliazione, in base alla quale desumerne l'importo del fondo rischi.

Relativamente a queste due ultime voci si evidenzia l'annotazione in calce al conto del patrimonio "*Valori esposti per memoria e soggetti a quantificazione in esito alle verifiche in corso*". Al riguardo ritiene la Sezione che l'iscrizione nel conto del patrimonio presuppone che si tratti di debiti fuori bilancio, certi nell'*an* e nel *quantum* per l'importo che è stato scritto e che l'annotazione vale solo ad indicare che si tratta di poste soggette a verifica e quindi passibili di ulteriori aumenti. È pertanto necessario che di questi successivi accertamenti, che evidenziano l'esistenza di passività potenziali (cioè di situazioni caratterizzate da uno stato d'incertezza, le quali a seconda del verificarsi in futuro di uno o più eventi, potranno concretizzarsi in una perdita per l'ente confermando il sorgere di una passività) venga data adeguata informazione, atteso che la relazione al rendiconto di gestione sull'argomento non contiene alcuna notizia.

Queste nuove passività, sommate a quelle già rilevate nel 2012, ammontano a complessivi euro 2.290.952.137,95 e si aggiungono al disavanzo di amministrazione risultante dal conto del bilancio, la cui esatta determinazione è strettamente collegata alla questione relativa alle anticipazioni di liquidità delle quali si è già detto, portando il disavanzo sostanziale ad un importo non inferiore ad euro 2.655.935.445,67, che potrebbe salire a euro 5.210.538.645,67.

Nelle deduzioni l'amministrazione ha evidenziato di aver totalmente estinto nel corso del 2014 l'anticipazione straordinaria del 2009 per complessivi euro 282.145.000,00.

Si evidenzia inoltre che nel conto del patrimonio non risulta alcun importo per i residui inesigibili, a conferma del fatto che essi permangono nel conto del bilancio.

Dalla certificazione trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, acquisita dalla Sezione, emerge che la Regione Piemonte ha rispettato gli obiettivi del **Patto di stabilità** per l'esercizio 2013.

Nell'esercizio 2013 la **situazione debitoria** non è variata in aumento. Tuttavia, l'elevata incidenza del debito regionale rispetto alle entrate correnti, rilevabile dall'accertamento dei dati di rendiconto 2013 e dalla previsione di entrata del 2014 e del 2015, deve richiamare l'attenzione dell'Amministrazione ad una costante e incisiva verifica della **sostenibilità del debito** stesso, al fine del tendenziale rispetto delle nuove regole europee in materia, rivolto a tutte le amministrazioni pubbliche, come richiesto dalla riforma del Patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea e dal trattato sul Fiscal compact.

Al riguardo, il Giudice delle leggi ha di recente ricordato, nella sentenza n. 88 del 2014, che *"l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future"*.

La spesa complessiva per il **personale** di ruolo dell'Amministrazione regionale nel 2013 è stata pari a euro 134.909.215 e nel quinquennio 2009-2013 se ne osserva una progressiva riduzione. Anche per la spesa per il personale a tempo determinato, di euro 16.188.484,97, si evidenzia un trend in diminuzione. Per quanto riguarda le collaborazioni e le CO.CO.CO. il decremento della spesa nel 2013, rispetto al 2012 è stato rispettivamente pari a euro 250.000 ed euro 210.049.

Nell'ambito dell'esame del conferimento degli **incarichi esterni** da parte della Regione Piemonte la Sezione regionale di controllo ha effettuato un'analisi sia delle collaborazioni riconducibili nell'ambito delle tradizionali categorie degli incarichi di consulenza, ricerca e studio, sia di tutte quelle ulteriori collaborazioni, anche coordinate e continuative, che hanno interessato l'esercizio finanziario 2013.

L'esame ha tenuto necessariamente conto della disciplina generale di fonte statale rappresentata dall'art. 7 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), così come interpretata dalla giurisprudenza contabile, che ha avuto modo di puntualizzare i presupposti generali di legittimità per il ricorso ad incarichi di collaborazione, nonché delle previsioni contenute nella Deliberazione della Giunta Regionale (D.G.R.) n. 28 -1337 del 29/12/2010 avente ad oggetto

“Direttiva generale alle Direzioni Regionali per l’affidamento di incarichi individuali esterni, ex art. 16, comma 2 lett. a) l.r. n. 23/2008”.

Dalle acquisizioni in questione è emerso che nel corso dell’anno 2013 la Regione Piemonte ha conferito complessivamente n. 36 nuovi incarichi esterni, dei quali 29 conferiti a persone fisiche, di cui 24 di carattere coordinato e continuativo e n. 5 di carattere occasionale; sono inoltre stati conferiti 7 incarichi volti alla realizzazione di studi e/o ricerche a favore di enti istituzionali quali il Politecnico, l’Università degli Studi di Torino ovvero a soggetti pubblici nell’ambito del circuito regionale quali I.P.L.A. S.p.a. ed I.R.E.S.. La spesa totale stanziata in ordine a tutte le collaborazioni conferite è stata complessivamente pari a euro 1.127.781,59.

A seguito dell’esame condotto i principali profili di problematicità emersi attengono a taluni affidamenti di incarichi, innanzitutto sotto il profilo della mancanza di una procedura comparativa, nonché in ordine all’aspetto dell’inosservanza dell’adempimento della previa ricognizione dell’assenza di strutture organizzative o professionalità interne all’ente in grado di fare fronte all’esigenza dell’amministrazione regionale.

Sotto un profilo generale della gestione dei singoli atti di incarico (comportanti impegno di spesa), infine, non risulta essere stato dato conto della modalità di verifica in via preventiva della compatibilità del programma di pagamento con gli stanziamenti di bilancio ed i vincoli di finanza pubblica e del soggetto operativamente investito di tale compito nell’ambito dell’organizzazione regionale.

Riguardo ai **controlli interni**, nel corso del 2013 la Regione Piemonte ha ulteriormente implementato il sistema di audit, mediante l’adozione, nella seconda metà dell’anno, di alcuni atti organizzativi finalizzati a definire compiutamente la funzione di controllo interno intestata alla struttura preposta e con Deliberazione della Giunta Regionale 23 dicembre 2013, n. 1-6920 è quindi stato approvato il Piano Triennale di Audit Interno per gli anni 2014, 2015 e 2016. Tuttavia la Sezione rimette la verifica dell’efficacia e dell’adeguatezza del complessivo sistema dei controlli interni in essere all’esame della specifica relazione del Presidente della Regione prevista dall’art. 1, comma 6, del D.L. n. 174/2012, conv. in Legge n. 213/2012, da redigersi secondo lo schema approvato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 9/2014/SEZAUT/INPR.

Dall’analisi delle **partecipazioni regionali** di cui alla DCR n. 254-34309 sono emerse diverse rilevanti criticità, quali l’aumento delle partecipazioni dirette e indirette, il proliferare disorganico di partecipazioni in settori di attività analoghi, il mancato coordinamento e la mancata valorizzazione di una gestione congiunta e integrata tra le diverse aree regionali di intervento, la mancanza di adozione di strumenti regionali di monitoraggio e controllo delle attività societarie.

Relativamente all'attuale stato della revisione delle partecipazioni societarie, il processo di riorganizzazione e dismissione delle partecipazioni non strategiche, seppure avviato dalla Regione Piemonte con il suddetto documento sopra esaminato, non ha ancora condotto all'assunzione di decisioni definitive in merito ma pare avere piuttosto natura interlocutoria, diretta a fotografare la situazione esistente, rinviando le scelte strategiche a future valutazioni.

In relazione alle società partecipate, pur prendendo atto che l'ultimo rendiconto prodotto contiene anche, per ogni partecipata, la misura del costo del personale ed il risultato d'esercizio, nonché la situazione dei crediti-debiti verso la controllante Regione Piemonte ove ricorra il caso, si auspica che in futuro il rendiconto esponga con completezza l'effettiva incidenza delle singole situazioni finanziarie delle società partecipate su quella regionale.

Questo è lo stato degli atti.

**Gestione finanziaria
del settore sanitario della Regione Piemonte**

Conclusioni del Magistrato relatore
Giuseppe Maria Mezzapesa

1. In occasione degli adempimenti connessi al giudizio di parifica sul rendiconto regionale, introdotto con il D.L. n. 174 del 2012 convertito in legge n. 213 /2012 (art. 1, comma 5), analogamente a quanto verificatosi nell'esame dell'esercizio 2012, si è inteso dare prioritaria attenzione agli aspetti riguardanti i flussi finanziari delle risorse dedicate al settore sanitario, ed in particolare alla loro rappresentazione nel bilancio della Regione, alle relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quello delle aziende sanitarie, all'evoluzione della spesa.

Peraltro, in questo secondo anno, si è imposto un monitoraggio del grado di riscontro fornito alle osservazioni formulate dalla Corte nell'ambito della parifica del rendiconto 2012¹.

L'analisi svolta non ha fatto emergere sostanziali miglioramenti rispetto alle criticità rilevate nella relazione sull'esercizio 2012.

In sede di contraddittorio, l'Amministrazione regionale ha dichiarato di condividere i rilievi e le indicazioni formulate dalla Sezione, evidenziando le azioni che intende porre in essere, in parte già avviate.

2. Si sono nuovamente riscontrate criticità riguardanti i profili di trasparenza dei conti sanitari.

In primo luogo, ci si riferisce alla perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale nel rendiconto 2013 della Regione, così come nei correlati documenti di programmazione finanziaria, secondo le previsioni di cui al D.Lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione dei conti pubblici. Quello della perimetrazione è un aspetto essenziale della trasparenza dei conti regionali, in quanto: rende confrontabili le entrate e le spese sanitarie; consente il raffronto fra dette voci e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale, nonché la verifica dell'effettiva destinazione al servizio sanitario delle risorse allo stesso dedicate; permette di accertare la coerenza fra le poste indicate nel bilancio e nel rendiconto finanziario della Regione e i conti economici consolidati delle aziende sanitarie regionali (utilizzati questi ultimi per adempiere agli obblighi di comunicazione al Ministero della salute e al Ministero dell'economia e delle finanze)².

Nell'esercizio precedente, l'analisi svolta dalla Sezione aveva evidenziato come detta perimetrazione, lacunosa e poco chiara, fosse stata attuata solamente tramite apposito allegato nella legge di rendiconto, e non già in fase di programmazione finanziaria.

¹ Esigenza quest'ultima sottolineata nelle linee di indirizzo della Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazioni n. 9/2013 e n. 14/2014).

² Del resto il decreto legislativo n. 118/2011 e s.m.i, dettando, al titolo II, con decorrenza dall'esercizio 2012, principi di armonizzazione dei sistemi contabili anche nel settore sanitario, ha introdotto innovazioni (quali la definizione di un sistema di principi contabili comuni e l'adozione di un modello di bilancio uniforme a livello nazionale), che possono trovare piena attuazione soltanto nell'ambito di un più articolato quadro del bilancio di previsione e del rendiconto regionale, in particolare attraverso un'articolazione in capitoli tale da garantire separata evidenza delle grandezze delle entrate e delle spese relative al medesimo settore (art. 20, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011).

Anche per l'esercizio 2013 non è stata effettuata una perimetrazione in fase di programmazione finanziaria, come richiesto dal D.Lgs. n. 118/2011, né per le entrate, né per le spese³.

La perimetrazione dei valori accertati e impegnati relativi al rendiconto 2013, risulta in ogni caso parziale e non sufficientemente chiara e dettagliata⁴: non evidenzia finanziamenti a spese per investimenti in ambito sanitario, contemplando solo la parte corrente; non riporta i capitoli a residuo; non include tutti i capitoli di entrata e spesa della Direzione Sanità, né capitoli di competenza di altre direzioni comunque pertinenti al settore⁵.

Sempre in tema di trasparenza, si sono riscontrate le medesime criticità già evidenziate lo scorso esercizio, in merito alla gestione sanitaria accentrata (GSA), ovvero alla gestione di una quota del finanziamento del servizio sanitario direttamente da parte della Regione, piuttosto che attraverso il trasferimento alle aziende sanitarie e per la quale il D. Lgs. n. 118/2011, ha previsto adempimenti contabili alla stregua di quelli contemplati per le aziende sanitarie: non risultano completate le scritture contabili 2012 e 2013; non risulta redatto ed adottato un bilancio di esercizio della GSA; conseguentemente, il rendiconto della Regione non tiene conto dei risultati della stessa, né risulta possibile effettuare un integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria (art. 22, co. 3, d.lgs. n. 118/2011).

3. Anche nel 2013 sono emerse, poi, carenze nella programmazione finanziaria del settore, aspetto più volte segnalato da questa Sezione e reso evidente dallo svuotamento di significato del bilancio preventivo economico annuale delle singole aziende sanitarie e del loro bilancio consolidato, nonché dalla mancata piena attuazione delle previsioni del D. Lgs. n. 118/2011⁶.

Sul punto si è sempre evidenziata, al contrario, l'importanza di una valorizzazione di tali documenti, nell'ambito di una programmazione tesa a garantire l'equilibrio economico finanziario della gestione, particolarmente urgente per realtà come quella in esame, assoggettate a un Piano di rientro.

³ Peraltro, nell'esercizio in esame, una perimetrazione sui dati previsionali non è stata ricostruita neanche ex post.

⁴ Analogamente all'esercizio precedente, il disegno di legge di approvazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2013 ha previsto all'art. 8 che la perimetrazione venga effettuata tramite "allegato G" al rendiconto medesimo. Tale allegato G si limita tuttavia a riportare gli allegati A -"Dettaglio dei capitoli di entrata corrente" (accertamenti) e B -"Dettaglio dei capitoli di uscita corrente" (impegni), della DGR 46-7460/2014 del 15 aprile 2014, non facendo peraltro esplicito riferimento alla DGR medesima, e senza fornire le indicazioni nella stessa riportate (ad esempio alcun riferimento viene fatto alle ragioni sottostanti alla differenza di importo tra accertamenti ed impegni complessivi, nonché alla quantificazione delle rettifiche da operare sull'impegnato 2013 tra le varie fonti di finanziamento).

⁵ Si prende atto, invece, diversamente da quanto rilevato nella parificazione del 2012, della considerazione delle voci di entrata.

⁶ Il d.lgs. n. 118/2011 ha introdotto importanti novità in tal senso. Ha prescritto una maggiore analiticità delle voci del bilancio preventivo (soprattutto per quel che concerne le spese), favorendo un controllo anche in ordine all'attendibilità e ragionevolezza delle previsioni economiche. Inoltre, perché non ne risulti svuotata la funzione, ha previsto che tanto i bilanci preventivi economici annuali delle aziende quanto il loro consolidato, siano approvati dalla Giunta entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui si riferiscono. Ciò anche al fine di consentire una coerente redazione del bilancio finanziario della Regione.

Tanto, dunque, va ribadito, perché si addivenga ad una programmazione finanziaria del settore che consenta un contestuale rafforzamento della pianificazione delle attività ed un maggiore controllo sul raggiungimento degli obiettivi e sul perseguimento dei risultati, sotto il profilo sia finanziario che gestionale.

Un forte impedimento in questa direzione è rappresentato anche dai ritardi, persino superiori all'anno, nell'adozione ed approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie: perfezionandosi soltanto in questi giorni la procedura per i bilanci del 2012, non risultano ancora adottati i bilanci 2013 delle aziende sanitarie. Si tratta di una criticità, quest'ultima, oramai cronicizzata nel sistema sanitario piemontese, nonostante le continue segnalazioni, da parte di questa Sezione, in merito alle conseguenze negative sulla programmazione del SSR, sia a livello regionale che aziendale, alla stessa correlati.

4. La programmazione sanitaria regionale, nel 2013, è consistita sostanzialmente nella prosecuzione del Piano di rientro, resa possibile, ai sensi dell'art. 15, comma 20, del D.L. n. 95/2012, attraverso la presentazione di un Programma operativo per il triennio 2013-2015, volto a superare le criticità rilevate nell'attuazione del Piano di rientro stesso.

Al riguardo la Sezione ha in primo luogo rilevato come una non coerente adozione di strumenti di coordinamento delle attività delle aziende sanitarie regionali (ASR) incida negativamente sui risultati gestionali del settore, e ciò, non solo a causa del mancato raggiungimento di possibili economie, ma anche per i costi organizzativi derivanti dalla previsione ed implementazione di strumenti da modificare in tempi brevi.

Questo è quanto verificatosi per le "Federazioni sovra-zonali", previste per realizzare economie di scopo e di scala nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di supporto alle attività sanitarie svolte dalle ASR (acquisti, sistemi informativi, logistica, ecc.), ma di cui si è previsto lo scioglimento, con legge regionale n. 20 del 2013, a far data dall' 1 gennaio 2014, ovvero a circa un anno dalla loro istituzione.

Peraltro le previsioni con cui, eliminati detti organismi, si sono introdotte misure alternative per l'esercizio coordinato a livello interaziendale delle funzioni amministrative, tecniche e di supporto, non sembrano aver trovato ad oggi alcuna concreta attuazione.

Va ancora rilevato il ritardo nell'adozione di provvedimenti rispetto alle scadenze previste dal Piano di rientro e dal suo Addendum, aspetto quest'ultimo rispetto al quale la Sezione ha ulteriormente rilevato difficoltà da parte della struttura regionale a perseguire programmazioni di attività nel settore⁷.

L'approvazione del Programma operativo per il triennio 2013-2015 ha avuto come scopo il superamento di dette criticità, per non compromettere l'attribuzione delle risorse condizionate alla piena attuazione del Piano di rientro.

⁷ Anche nei verbali dei tavoli di monitoraggio si legge la necessità di prevedere un'apposita "azione atta a potenziare adeguatamente sia la struttura amministrativa regionale che deve sovrintendere al monitoraggio dei fatti economici che tutta la struttura regionale deputata al monitoraggio dell'attuazione del Piano di rientro" (verbale del 13 novembre 2013). Rilievi questi ultimi che trovano conferma nelle difficoltà riscontrate da questa Sezione nelle istruttorie svolte negli ultimi anni e rilevate nei rispettivi referti.

Particolare attenzione si è posta quindi alla verifica del raggiungimento degli obiettivi programmati per l'esercizio 2013, avendo riguardo ai dati del modello CE consolidato relativo al IV trimestre prima ed al consuntivo 2013 poi.

Il risultato di esercizio prima delle coperture regionali dei livelli essenziali di assistenza (LEA) presenta un miglioramento nel passaggio dal valore tendenziale (-153,9 milioni di euro) al consuntivo 2013 (-28,4 milioni di euro, dato migliorativo anche rispetto al programmatico, pari a -45,3 milioni di euro). Anche il confronto con i dati del consuntivo 2012 (-106 milioni) evidenzia un miglioramento del risultato d'esercizio del 2013 (sempre prima delle coperture) pari al 73% in termini relativi.

Tuttavia, detti risultati potrebbero non essere del tutto corretti, in ragione delle criticità sopra evidenziate in merito ai ritardi nell'adozione dei bilanci di esercizio delle Aziende Sanitarie regionali ed al conseguente consolidamento dei dati delle aziende e della GSA.

Anche il risultato economico 2013 calcolato al lordo delle coperture regionali dei LEA (pari a 21,7 milioni di euro nel consuntivo), risulta migliorativo, sia rispetto al valore tendenziale (negativo per -103,9 milioni di euro), sia rispetto al valore programmatico (pari a 4,8 milioni di euro). Tale risultato è dovuto ad un decremento di costi (-34,7 milioni di euro) maggiore rispetto al decremento dei ricavi (-17,8 milioni di euro). Tuttavia, dall'analisi svolta emerge che le principali voci determinanti il decremento di costi sono riconducibili ad un saldo positivo di poste straordinarie (per oltre 41 milioni di euro, non valorizzato né nel saldo programmatico, né in quello tendenziale), poste dunque non aventi carattere strutturale; risultano invece in aumento, per 59,4 milioni di euro, i costi per servizi relativi alla gestione "indiretta" del sistema sanitario.

Non si può inoltre non tenere conto che a questi ultimi risultati si perviene con contributi regionali a titolo di copertura dei LEA (per euro 50 milioni) che non sono più previsti per gli esercizi successivi a quello in esame⁸. Peraltro, dalle proiezioni rilevate nel tavolo di monitoraggio del 29 luglio 2014, emerge, al I trimestre 2014, un risultato di gestione negativo (euro -21,7 milioni), profilandosi pertanto l'eventualità di un disavanzo quale risultato conclusivo dell'esercizio in corso.

5. Va ancora ribadito come le criticità rilevate in tema di trasparenza dei conti sanitari e di programmazione finanziaria contribuiscano a determinare disallineamenti, non solo fra il conto consolidato e i bilanci delle singole aziende sanitarie, ma anche fra i valori del consolidato - cui si è fatto fin qui riferimento - e quelli riportati nel rendiconto finanziario regionale⁹.

⁸ Esercizi per i quali è ipotizzato un risultato d'esercizio positivo programmatico (56,4 milioni di euro per il 2014; 42,6 milioni di euro per il 2015), a fronte di un tendenziale positivo nel 2014 (11,1 milioni di euro), ma negativo nel 2015 (-53,3 milioni di euro).

⁹ A titolo esemplificativo, si ricorda che il fondo sanitario indistinto è stato accertato al netto della mobilità (contrariamente a quanto espressamente previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 118/2011) per 7.645,9 milioni di euro ed impegnato per un importo superiore di 7.676,3 milioni di euro, mentre nel modello CE consolidato del IV trimestre 2013 e nel successivo Modello Ce consuntivo 2013 si riscontra il valore del finanziamento al fondo sanitario indistinto lordo (7.661,2 milioni di euro). Con riferimento al fondo sanitario vincolato, si è evidenziato che l'

Avendo riguardo ai dati del rendiconto regionale del 2013 e alla perimetrazione delle risorse destinate al settore sanitario (effettuata nella DGR 46-7460/2014 e nell'allegato G al rendiconto), è emerso che, a fronte di accertamenti per 8.023,8 milioni di euro, risultano impegnate, nell'esercizio, risorse in favore del SSR per 8.021,5 milioni di euro (nella stessa delibera infatti si evidenzia che la differenza tra il maggior importo accertato e il totale impegnato di euro 2,3 milioni è stata impegnata nell'esercizio 2014 quale trasferimento alle Aziende sanitarie regionali a titolo di payback¹⁰).

Tuttavia, il valore percentuale delle entrate destinate al settore sanitario rispetto al totale degli accertamenti appare notevolmente superiore, ovvero pari al 77,98% invece che al 62,89%, una volta inclusi gli accertamenti di capitoli non perimetrati dall'Ente, ma comunque riconducibili al settore in relazione all'oggetto (fra questi particolare rilevanza assume l'importo accertato ai sensi del dl 35/2013 per euro 1.446,7 milioni).

Anche sul versante della spesa, l'importo rappresentato nella perimetrazione di cui alla citata DGR 46-7460/2014 si riduce rispetto agli esercizi precedenti (64% nel 2013 rispetto al 76% del 2012 e al 74% del 2011); tale importo tuttavia non tiene conto, oltre che dei capitoli non perimetrati (come dettagliati in relazione), dei rilevanti importi impegnati relativi ai trasferimenti alle aziende del sistema sanitario regionale per allineamento di situazioni patrimoniali pregresse (803,7 milioni di euro; 60,3 milioni di euro), per copertura di perdite derivanti da ammortamenti non sterilizzati (circa 643 milioni di euro), nonché per il ripiano del debito sanitario pregresso ai sensi dell'art.12 della l.r. n.14/2006 (83,4 milioni di euro). Tutte voci che portano l'incidenza percentuale della spesa al più alto valore del 79%.

La perimetrazione svolta dalla Regione, dunque, non tiene conto di tutti gli importi che pesano sul settore, per quanto derivanti da esercizi precedenti, non realizzando quegli obiettivi di piena trasparenza voluti dalla legge.

Ma quel che preme maggiormente rilevare è che, come meglio precisato a seguire, al di là dei difetti di perimetrazione dei dati riportati a rendiconto, vi sono importi che la Regione non ha incluso affatto a rendiconto, sottovalutando, come già lo scorso anno, il disavanzo sanitario.

6. Particolare rilievo assume dunque, anche per i profili appena evidenziati, l'analisi dei residui attivi e passivi del settore sanitario.

accertamento risulta dai dati di rendiconto 2013 interamente da incassare; inoltre non essendo presente il dettaglio dei capitoli di entrata e di spesa dei progetti finalizzati, non è possibile verificare la corrispondenza tra gli importi accertati per specifici progetti e i corrispondenti impegni.

¹⁰ Si rileva, inoltre, più nel dettaglio - come già accennato nel capitolo IV della relazione e riferito dalla stessa Regione (cfr. DGR 46-7460/2014) - la non perfetta corrispondenza tra gli accertamenti e gli impegni relativi al fondo sanitario indistinto netto, al fondo sanitario vincolato, al payback ed alle altre risorse aggiuntive da bilancio regionale: la Regione ha infatti effettuato un maggiore impegno sul fondo sanitario indistinto netto (euro 7.676,3 milioni di euro) rispetto all'accertamento (7.645,9 milioni) per 30,3 milioni, dovuto ad una diminuzione dei fondi erogati, intervenuta successivamente agli impegni medesimi (come precisato dall'Ente per le vie brevi). Tale maggiore impegno trova compensazione in minori impegni (rispetto agli accertamenti assunti) a valere sul fondo vincolato (143 milioni), a titolo di payback (32 milioni), nonché sulle altre risorse aggiuntive (155,7 milioni); complessivamente i minori impegni ammontano a circa 33 milioni, con una differenza di euro 2,3 milioni di euro che corrisponde al già citato payback.

I primi, dai dati forniti dalla Regione (che – si ripete – non ha incluso i capitoli a residuo nella perimetrazione allegata al rendiconto), ammontano a circa 1.750 milioni di euro, di cui 1.370 provenienti dalla gestione residui e 379 milioni da quella di competenza. Nel complesso sono dunque in diminuzione rispetto a quelli rilevati alla fine dell'esercizio 2012 (2.420 milioni di euro).

Va tuttavia rilevato un modesto andamento delle riscossioni dei medesimi, pari a circa il 35% dei residui attivi al 2012¹¹. Analogamente all'esercizio precedente, circa il 22% dei residui totali del settore al 31/12/2013 (310 milioni di euro) deriva da annualità anteriori al 2005 e sono i trasferimenti statali ad essere i più vetusti (alcuni risalgono a date anteriori al 2000 e risultano scarsamente movimentati¹²).

Non possono che ribadirsi, pertanto, le perplessità già espresse lo scorso anno in merito alla esigibilità delle risorse conservate a residuo che, con particolare riferimento a quelle più risalenti nel tempo, potrebbero alterare la determinazione del risultato di amministrazione.

Anche l'esame dei residui passivi del settore sanità assume particolare rilievo, attesa la necessità di assicurare piena corrispondenza fra gli stessi e le posizioni creditorie delle aziende sanitarie nei confronti della Regione.

Dai dati forniti dalla Regione, i residui passivi relativi a tutti i capitoli assegnati alla Direzione sanità, al 31 dicembre 2013, risultano pari a 2.285 milioni di euro (comprensivi di quelli derivanti dalla gestione di competenza e di quelli derivanti dalla gestione residui). Tuttavia, includendo anche i capitoli non appartenenti alla Direzione sanità, ma riconducibili al settore in base all'oggetto, in base all'esame svolto dalla Sezione, gli stessi aumentano di circa 7,6 milioni di euro.

La rilevata incertezza nei capitoli da considerare di certo non facilita il confronto tra i residui passivi della Regione e i crediti iscritti negli Stati Patrimoniali delle Aziende Sanitarie.

Si è rilevato, inoltre, un andamento dei pagamenti in conto residui (appena il 15% dei residui al 31/12/2012) in peggioramento rispetto all'esercizio precedente (circa il 45% dei residui al 31/12/2011), risultando confermata la già rilevata tendenza a favorire i pagamenti in conto competenza¹³.

¹¹ In particolare si sottolinea come fra i finanziamenti "regionali" siano incluse voci (per complessivi 1.159 milioni di euro) che hanno natura di fondi di derivazione statale e che sono poco movimentati, presentando in particolare una modesta capacità di riscossione (106,7 milioni di euro). Trattasi di residui attivi relativi all'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, alla compartecipazione regionale all'IVA, alla quota derivante dall'imposta regionale sulle attività produttive - quota per la sanità. Come già rilevato nella relazione dello scorso anno, ove trattasi di fondi bloccati in relazione all'attuazione del piano di rientro, ovvero legati a quote premiali non conferite, potrebbe trattarsi di residui non esigibili, circostanza che appare particolarmente rilevante se correlati a risorse destinate a finanziare spese correnti e dunque a eventuali mancati trasferimenti alle aziende sanitarie.

¹² In particolare risultano scarsamente movimentati i residui di maggiore entità, ovvero i proventi da mutui con oneri a carico dello stato per il finanziamento di interventi urgenti per la lotta all'a.i.d.s. (legge 5 giugno 1990, n. 135) e le "assegnazione di fondi per il finanziamento di interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (art. 71 della legge 448/1998)".

¹³ Inoltre è stato fornito un dato (159 milioni euro) riferito alle "economie" in conto residui (che comprendono sia i residui cancellati, per mancanza del titolo giuridico fondante il mantenimento degli stessi nel rendiconto, sia i residui perenti), che non sembra essere congruente (salvo che non riguardi le sole economie formatesi nel 2012) con quanto rilevato dall'esame del rendiconto 2013, da cui risultano economie per 1.102 milioni di euro su capitoli della Direzione sanitaria, e per circa 4,8 milioni di euro delle altre Direzioni.

Analogamente a quanto già effettuato in occasione del precedente giudizio di parifica, si è poi correlato l'ammontare dei crediti e dei debiti delle ASR nei confronti della Regione (iscritti nei bilanci 2011, 2012 e 2013) con i relativi residui passivi presenti nel bilancio regionale¹⁴. Da tale analisi è emerso che i crediti a fine 2013 delle aziende sono superiori ai residui passivi della Regione (dato comprensivo sia della gestione di competenza che della gestione dei residui) per circa 540 milioni di euro (qualsiasi sia l'aggregato di riferimento, come meglio precisato in relazione).

Si ricorda in proposito come nei controlli effettuati sui bilanci dell'esercizio delle aziende sanitarie del Piemonte, ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si sia da tempo e più volte rilevata l'entità e la vetustà dei crediti nei confronti della Regione per tutti gli Enti del servizio sanitario piemontese¹⁵, nonché la tendenza a rimborsare i crediti più recenti, con conseguenti dubbi sull'esigibilità di quelli non rimborsati e sul mantenimento nel conto del patrimonio regionale dei correlati residui divenuti perenti.

Sono emersi, in particolare, residui perenti riconducibili al settore sanitario pari ad almeno 818 milioni di euro (di cui oltre 791 milioni del titolo I e 26 milioni del titolo II della spesa), dato che potrebbe anche essere sottostimato, essendo desunto avendo meramente riguardo all'oggetto dei capitoli. La Regione non ha accantonato somme corrispondenti ai sopra evidenziati importi ad un fondo per residui perenti, circostanza rilevata in via generale per i residui del rendiconto regionale che, con riguardo al settore sanitario, acquisisce particolari riflessi negativi laddove le aziende continuano a iscrivere crediti certi nei propri bilanci. Inoltre desta perplessità la perenzione di residui passivi correnti di recente formazione (risalenti all'anno 2011), corrispondenti a trasferimenti verso le aziende sanitarie per oltre 775 milioni di euro: una circostanza che incide sul risultato di amministrazione, migliorandolo, ma che appare singolare, a fronte di disponibilità di cassa per circa 600 milioni di euro. In ogni caso vengono così a generarsi, nei futuri esercizi, ulteriori potenziali situazioni di disallineamento con le posizioni creditorie delle aziende medesime.

7. Proprio in tema di allineamento con la situazione patrimoniale delle aziende sanitarie regionali, si ricorda che in sede di parificazione del rendiconto 2012 era emerso un disavanzo pari a circa 864 milioni di euro, coperto nel 2013 per 803,7 milioni di euro con le misure di cui al DL 35/2013 e per euro 60,3 milioni di euro con fondi propri regionali.

Anche per l'esercizio 2013 è emerso dall'esame dei tavoli di monitoraggio un ulteriore disavanzo da coprire. In considerazione dell'accesso all'anticipazione di liquidità già richiamata, dell'ulteriore tranche per complessivi 643 milioni, a copertura di ammortamenti non sterilizzati per gli anni 2001-2011 e tenuto conto delle ulteriori coperture disposte dalla Regione per 60,3

¹⁴ Si tratta sicuramente di un raffronto effettuato con un largo grado di approssimazione, in quanto trattasi di dati relativi a bilanci aziendali che per il 2013 non risultano ancora adottati e approvati dalla Regione per i ritardi già evidenziati. Inoltre, analogamente a quanto rilevato nell'esercizio precedente, continuano a sussistere criticità in merito al raccordo ed alla riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale nei bilanci aziendali e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria nel bilancio regionale.

¹⁵ In particolare si è rilevato come siano i contributi a patrimonio netto a rimanere più a lungo iscritti tra i crediti delle Aziende senza essere liquidati.

milioni di euro (in sede di verifica di cui all'articolo 1, comma 174, legge 311/2004), si è evidenziato un disavanzo residuo pari a 309,6 milioni di euro. A detto importo si è aggiunta una ulteriore necessità di copertura per 200 milioni di euro, derivante dal rilevato disallineamento dei crediti di parte capitale. Conseguentemente l'esigenza di copertura di competenza è stata rideterminata, sempre in sede di tavoli di monitoraggio, in 509,6 milioni di euro.

Detto importo trova rappresentazione unicamente nel conto del patrimonio regionale del 2013 tra le passività non incluse nelle previsioni di bilancio 2014-2016 alla voce "*allineamento con situazioni patrimoniali delle Aziende sanitarie*"; per tale importo si prevede la copertura mediante un ulteriore accesso all'anticipazione di liquidità di cui al DL 35/2013 per l'anno 2014¹⁶.

Tale rappresentazione contabile, dunque, non ha inciso sul risultato di amministrazione dell'esercizio in esame, reiterandosi una modalità di contabilizzazione già stigmatizzata nel giudizio di parifica dello scorso anno.

Ma soprattutto va rilevato come l'importo del disavanzo sanitario sopra indicato appaia sottostimato.

In disparte gli esiti del raffronto effettuato dalla Sezione tra i residui passivi regionali ed i crediti delle ASR, cui si è fatto cenno e che già rivelano un importo maggiore¹⁷, il disavanzo sanitario sostanziale della Regione Piemonte risulta essere notevolmente superiore se si ha riguardo, in particolare, all'ingente consistenza dei residui perenti relativi alla parte sanitaria già richiamata¹⁸, nonché alle perplessità mosse da questa Sezione in merito alla qualificazione e contabilizzazione dei fondi ottenuti, a titolo di anticipazione di liquidità, ai sensi dell'art. 3 del DL 35/2013, per il pagamento dei debiti degli enti del SSN¹⁹.

¹⁶ Nel tavolo di monitoraggio del 17 aprile 2014, con riferimento ai ritardi nell'erogazione di cassa al SSR da parte del bilancio regionale, si è evidenziato inoltre, un ulteriore squilibrio di cassa compreso tra 700 e 900 milioni di euro; pertanto Tavolo e Comitato hanno valutato che la complessiva necessità della Regione Piemonte sia ricompresa nell'intervallo tra 1.200-1.400 milioni di euro (comprensiva dei 509 milioni sopra indicati e 700-900 per esigenze connesse a ritardi nell'erogazione di cassa al SSR da parte del bilancio regionale). L'intero importo è stato quindi inglobato nella necessità di copertura a valere su un'ulteriore anticipazione di liquidità di cui al DL 35/2013 per l'anno 2014.

Nel successivo tavolo di monitoraggio del 29/7/2014 si è precisato che l'importo richiesto dalla Regione per l'esercizio 2014 ammonta a 1.409,6 milioni di euro, di cui è stato siglato il contratto di prestito per euro 509,6 milioni in data 29/7/2014. Con riferimento ai restanti 900 milioni, dal tavolo del 29/7/2014 emerge che si tratta di perenzioni "*intervenute sul bilancio regionale ...di crediti del SSR verso il bilancio regionale*" per le quali la Regione conferma la "*mancata capienza del fondo per la reinscrizione dei residui perenti e si impegna a valutarne la relativa variazione in sede di assestamento del bilancio 2014*". Il tavolo inoltre precisa che resta in attesa della legge regionale che disponga coperture idonee.

¹⁷ Il confronto effettuato tra i residui passivi regionali ed i crediti delle ASR ha evidenziato disallineamenti pari ad almeno 540 milioni di euro, cifra già di per sé superiore all'importo per il quale si è rilevata, in sede di tavolo di monitoraggio, un'esigenza di copertura di competenza.

¹⁸ Pari ad almeno euro 818 milioni, e riconducibili, in buona parte - ovvero circa il 97% - a trasferimenti di parte corrente.

¹⁹ L'Ente ha effettuato nel bilancio 2013 un accertamento ed una riscossione per 1.446,7 milioni di euro e contestuali impegni, interamente pagati sul titolo I (sui capitoli 156981 e 156985 relativi ai trasferimenti alle aziende sanitarie), destinati per 803,7 milioni di euro a titolo di trasferimenti alle aziende sanitarie per allineamento con la situazione patrimoniale delle aziende sanitarie regionali (importo rilevato in sede di parificazione 2012 a rettifica, in incremento, del disavanzo 2012 di 1.150,3 milioni di euro) e per 642,9 milioni di euro a titolo di trasferimenti verso le aziende a copertura di perdite derivanti da ammortamenti non sterilizzati (importo emerso successivamente alla parificazione del rendiconto 2012).

A quest'ultimo riguardo si osserva che, a fronte di una corretta contabilizzazione di tali poste in entrata (Titolo V), i corrispondenti impegni sono stati contabilizzati nel titolo I quali trasferimenti alle ASR, mentre non sono stati effettuati impegni sul titolo III della spesa, a titolo di restituzione dell'anticipazione. Tale metodologia ha reso l'operazione solo apparentemente neutra sotto il profilo finanziario. Si delinea invece, in linea con il principio di diritto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 19/SEZAUT/2014/QMIG dell'11 luglio 2014²⁰, la necessità di evitare che le somme in questione *"possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa"*.

Va infine sottolineata la difficoltà di pervenire, in ogni caso, ad una quantificazione certa e definitiva dell'effettivo disavanzo sanitario, attese le carenze nella perimetrazione dei conti sanitari, i ritardi nell'approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie ed i disallineamenti fra il rendiconto della Regione e bilanci di queste ultime.

Questo è lo stato degli atti.

Dall'esame del rendiconto 2013, non risultano essere stati effettuati tuttavia impegni sul titolo III della spesa, a titolo di restituzione dell'anticipazione di liquidità in oggetto, rilevandosi l'importo di 1.446,7 milioni di euro unicamente nel Conto del patrimonio nell'ambito delle passività in ammortamento.

²⁰ Delibera emessa ai sensi dell'art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012, cui questa Sezione deve conformarsi, ove si chiarisce che va verificata *"la corretta applicazione delle clausole contrattuali e dei principi di corretta contabilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, d.l. n. 35/2013, tenendo conto dell'esigenza di evitare che le relative somme possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa"*.

Gestione dei fondi comunitari della Regione Piemonte

Conclusioni del Magistrato relatore
Alessandra Olessina

Proseguendo nell'analisi iniziata in sede di giudizio di parifica sul rendiconto della Regione Piemonte relativo all'esercizio 2012, anche quest'anno è stata effettuata un'attività di controllo sull'utilizzo e sulla gestione, da parte della Regione Piemonte, dei finanziamenti comunitari.

L'attenzione è stata rivolta alla programmazione comunitaria relativa al periodo 2007-2013, che è nella fase finale di esecuzione.

Si è ritenuto di incentrare l'attività di controllo della Sezione sui Programmi Operativi Regionali (POR) del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e del Fondo Sociale Europeo (FSE) dell'Obiettivo comunitario qualificato "Competitività regionale e occupazione", in considerazione anche del fatto che, nell'ambito del panorama nazionale, l'entità delle risorse finanziarie destinate a questi specifici programmi della Regione Piemonte risulta rilevante¹, con evidenti importanti ricadute sull'economia regionale.

In particolare, l'analisi dei POR FESR e FSE ha avuto ad oggetto i finanziamenti previsti e lo stato di avanzamento della spesa, l'organizzazione dei sistemi di gestione e di controllo, l'incidenza dei finanziamenti dei programmi comunitari sul rendiconto regionale relativo all'esercizio finanziario 2013, le riscontrate fattispecie di irregolarità e frodi e le decertificazioni effettuate.

L'esame dell'avanzamento finanziario di entrambi i POR ha mostrato un andamento positivo: non si è verificato alcun disimpegno automatico² ed è risultata una buona performance attuativa. Per quanto riguarda il FESR, al 31 dicembre 2013 il rapporto tra spesa certificata e finanziamento totale è risultato pari al 60% e alla data del 30 aprile 2014 la percentuale d'impegni rispetto al finanziamento totale era pari al 93,45% mentre la percentuale dei pagamenti rispetto al finanziamento totale era pari al 69,80%. Per quanto riguarda il POR FSE, al 31 dicembre 2013 il rapporto tra spesa certificata e finanziamento totale è risultato pari al 64%, e alla data del 30 aprile 2014 il rapporto tra l'ammontare degli impegni e l'ammontare del finanziamento totale era pari al 100,11% mentre quello tra i pagamenti e il finanziamento totale era pari all'82,97%.

Con riguardo al POR FSE, l'importo degli impegni è risultato superiore al contributo totale per il periodo programmato, a seguito del cosiddetto "overbooking"³, meccanismo

¹ Cfr. Corte dei conti, Sezione Affari Comunitari, deliberaz. n. 11/2013.

² In base ai regolamenti comunitari, la quota di un impegno che non è stata liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile, alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione e la partecipazione dei fondi all'intervento in questione viene ridotta in misura corrispondente.

³ Si verifica quando la somma degli impegni assunti è superiore alla quota programmata; è indice di disponibilità di un parco progetti superiore a quello richiesto dagli obiettivi di programmazione; garantisce le Amministrazioni dall'eventualità fisiologica che alcuni dei progetti selezionati trovino

generalmente molto diffuso che, peraltro, nell'ambito specifico della Regione Piemonte risulta essere stato utilizzato in misura limitata, in quanto, alla data del 1° giugno 2014, su un totale di 1.013.251.873,00 euro di impegni complessivi sull'intero programma, 117.565.772,00 euro erano fondi di bilancio regionale impegnati in overbooking.

Questa Sezione ha, inoltre, analizzato lo stato di attuazione, nell'ambito della Regione Piemonte, della normativa comunitaria relativa ai controlli sull'esecuzione dei programmi, in particolare con riferimento alla collocazione ed organizzazione rispettivamente dell'Autorità di gestione, dell'Autorità di certificazione e dell'Autorità di Audit e alle modalità di effettuazione dei controlli di primo e di secondo livello. In particolare, la Regione ha segnalato che, relativamente al FESR, nel corso del 2013 sono stati avviati i controlli in loco per 172 progetti (di cui 12 per gli appalti), pari al 18,4% circa del totale della spesa certificata al 31 dicembre 2012, e sono state effettuate le verifiche documentali di tutte le domande di rimborso presentate dai beneficiari relative a 1.270 progetti.

Nell'ambito dei controlli relativi al POR FESR, sono state accertate 13 irregolarità sopra soglia⁴ e 17 irregolarità sotto soglia. A fronte di una spesa irregolare relativa all'anno 2013 pari ad euro 7.802.275,11, risultano da recuperare euro 2.746.947,34. Pertanto, i recuperi effettuati da parte dell'Amministrazione regionale sono risultati pari a circa il 64% delle somme erogate irregolarmente. Per quanto riguarda il POR FSE, la Regione ha comunicato che non si sono registrate irregolarità e frodi comunitarie sopra soglia; sono intervenute limitate azioni di recupero dovute principalmente a rettifiche finanziarie dell'Autorità di Audit e a compensazioni all'interno delle stesse operazioni; sono state comunicate due operazioni con irregolarità sotto soglia, entrambe con recupero da avviare. Tutti questi dati sono stati comparati con quelli risultanti dal sistema conoscitivo SIDIF della Corte dei conti, banca dati direttamente integrata con il sistema informativo IMS (Irregularity Management System) dell'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF).

Per quanto riguarda le decertificazioni – che sono attualmente oggetto di una specifica indagine nazionale di questa Corte, motivata dalla rilevanza del fenomeno, in quanto esse comportano che, in caso di accertamento di irregolarità e frodi, venga meno il contributo comunitario e la spesa resti a carico esclusivamente del bilancio dello Stato, con ricadute anche sui correlati bilanci regionali – si evidenzia che, relativamente al POR FESR, la Regione ha segnalato la decertificazione, pari ad euro 89.009,00, a seguito di un controllo effettuato dalla Commissione europea. Per il POR FSE gli importi decertificati risultano pari ad euro 34.428,00; essi non riguardano irregolarità, ma recuperi dovuti alla seconda revisione o a rettifiche finanziarie dell'Autorità di Audit, per un totale di 49 operazioni; tali importi sono stati recuperati.

impedimenti alla realizzazione consentendo così la possibilità di sostituirli con i progetti in overbooking, similari a quelli finanziati con i fondi europei, ma finanziati (appunto in overbooking) con fondi regionali.

⁴ La soglia, prevista dai regolamenti comunitari, al di sopra della quale gli Stati membri devono comunicare alla Commissione europea le irregolarità e le frodi, è pari a 10.000 euro.

Sotto il profilo della contabilizzazione nell'ambito del rendiconto regionale relativo all'esercizio finanziario 2013, si è riscontrato che non vi è sempre esatta coincidenza tra l'ammontare delle singole annualità di finanziamento indicate nel piano finanziario dei POR FESR e FSE approvati dalle Decisioni della Commissione europea e gli accertamenti a bilancio regionale. E' stata riscontrata, altresì, una differenza tra gli importi accertati e le spese impegnate nell'esercizio di riferimento. Questa discrepanza è stata spiegata dall'Amministrazione regionale in ragione dell'opportunità di evitare l'aumento di residui passivi e la perenzione degli stessi, stante la spesso lunga tempistica di realizzazione dei progetti. Tuttavia, permane la considerazione che, non essendoci sempre puntuale corrispondenza tra le somme accertate e le spese che tali somme dovrebbero finanziare, può diventare difficile la gestione e il monitoraggio dell'effettivo utilizzo dei fondi nell'arco degli anni di programmazione, con particolare riferimento al rispetto delle quote (comunitaria, nazionale e regionale) di finanziamento previste.

