



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE PIEMONTE
2023**

**Memoria del Procuratore regionale f.f.
Letizia Dainelli**

UDIENZA DEL 18 LUGLIO 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE PIEMONTE
2023**

**Memoria del Procuratore regionale f.f.
Letizia Dainelli**

UDIENZA DEL 18 LUGLIO 2024

Magistrati relatori

Introduzione

Letizia DAINELLI

“Il quadro finanziario generale regionale”

Letizia DAINELLI, Alessandro NAPOLI, Marco MORMANDO, Carlo Alberto MARTINI,
Nicola PERETTI

“La gestione sanitaria regionale”

Letizia DAINELLI, Massimo VALERO

Conclusioni

Letizia DAINELLI

Nucleo di revisione amministrativo della Procura regionale

Cinzia DE LUNA, Maria Carmela GIANGROSSO, Chiara LO PRESTI, Gaetano Livio
PALMIERI, Giuliangela PROIETTI BOCCHINI, Elisa SOLITARIO, Alessandra
SQUARTINI

Coordinamento: Giuliangela PROIETTI BOCCHINI

INTRODUZIONE

La Corte dei conti, annoverata dalla Carta costituzionale quale Magistratura con funzioni di controllo e giurisdizionali, è posta a presidio dei pregnanti principi, cristallizzati dalla Costituzione, di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa. In tale quadro, la Magistratura contabile esprime, nell'ambito delle prerogative esercitate dalle proprie articolazioni regionali, attraverso il giudizio di parificazione, un importante contributo all'effettivo perseguimento di tali valori da parte delle Amministrazioni regionali. In particolare, il giudizio di parificazione è funzionale al rafforzamento delle interazioni tra i livelli di governo territoriale e centrale ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio, inteso, secondo il giudice delle leggi, quale *"armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche"*¹.

In estrema sintesi, il giudizio sul rendiconto regionale concorre, quindi, ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali, tra i quali si segnala, in particolare, l'art. 119.

Il predetto giudizio, svolto dalle Sezioni regionali di controllo con l'intervento necessario dell'ufficio regionale del Pubblico Ministero contabile², rappresenta un importante momento di sintesi nell'attività amministrativa delle Regioni, essendo determinante ai fini dell'attestazione della correttezza e della legittimità dell'operato dell'ente nella gestione delle risorse finanziarie utilizzate nel corso dell'esercizio precedente.

L'interazione tra la Regione e la Sezione regionale di controllo, ai fini della parificazione del rendiconto, consente l'instaurazione di un confronto e di un dialogo, con correlati effetti positivi per la tutela delle finanze pubbliche, della legittimità dell'azione amministrativa, nel

¹ Corte cost., sentenza 11 gennaio 2017, n. 6, la quale richiama quanto affermato da Corte cost., 25 ottobre 2013, n. 250.

² Cfr. Corte Cost., sentenza 13 dicembre 1996, n. 121, la quale evidenzia che il giudizio di parificazione si svolge con le forme della giurisdizione contenziosa e la pronuncia sul rendiconto avviene previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale.

superiore interesse precipuo della collettività amministrata, ossia, in ultima istanza, dei cittadini nella duplice veste di contribuenti e di fruitori dei servizi pubblici.

Secondo la Corte costituzionale “[...] *l’oggetto del giudizio di parificazione è la validazione del risultato di amministrazione, mediante un controllo di legittimità e/o regolarità dei dati contabili*”³.

Attraverso lo svolgimento dei compiti ad essa affidati dalla legge, la Corte dei conti apporta, altresì, un significativo contributo alla conoscibilità delle istituzioni, con riguardo all’allocazione delle risorse finanziarie, al loro impiego ed ai correlati risultati raggiunti, supportando, in tal modo, l’esercizio della democrazia partecipata.

In occasione dell’udienza per la parificazione del rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2023⁴, il Presidente della Corte dei conti ha ricordato che la relazione allegata alla decisione di parifica *“offre al Governo e alle Amministrazioni qualificati approfondimenti sui progressi registrati, sui traguardi raggiunti, sulle aree di attività che presentano criticità e che meritano l’individuazione di misure correttive”*, costituendo un utile impulso all’azione amministrativa.

Parimenti, il Procuratore generale della Corte dei conti, sempre in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, ha precisato che *“il mutato contesto istituzionale, la sostanziale trasformazione dello Stato, l’introduzione del principio del “pareggio di bilancio”, i vincoli imposti dall’Unione europea hanno contribuito a mutare ed arricchire la funzione del giudizio di parificazione, che è diventato un momento del ciclo di bilancio in cui la Corte, forte degli irrinunciabili caratteri di indipendenza e autonomia, si inserisce per fornire elementi di valutazione, oltre che al Parlamento, anche al Governo”*.

³ Corte cost., sentenza n. 21 novembre 2022, n. 233.

⁴ Roma, 27 giugno 2024.

§

L'attività di analisi del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2023 ha ad oggetto i principali dati e saldi di natura finanziaria ed economico-patrimoniale, così come riportati nel disegno di legge regionale n. 314, presentato dalla Giunta il 2 maggio 2024, successivamente emendato, verificando anche la corrispondenza con i corrispettivi allegati.

Questa Procura regionale ha richiesto, per il tramite della Sezione regionale di controllo, alcune precisazioni e chiarimenti, con nota del Presidente della Sezione, prot. n. 5073 del 28 maggio 2024, indirizzata al Presidente della Regione Piemonte.

La risposta della Regione Piemonte è stata acquisita dalla Sezione regionale di controllo al prot. n. 5618 del 14 giugno 2024, nonché dalla Procura al prot. n. 2543 del 14 giugno 2024.

La relazione della Procura sul rendiconto regionale per il 2023 è articolata in due capitoli, Capitolo I - Il quadro finanziario generale regionale e Capitolo II - La gestione sanitaria regionale, a cui seguono le conclusioni. Come lo scorso anno, l'analisi dei vari aggregati del rendiconto regionale si è estesa al confronto con i valori che gli stessi avevano assunto nell'esercizio precedente, al fine di verificarne e comprenderne l'evoluzione.

Per l'aspetto finanziario sono stati analizzati i dati della gestione di competenza, in termini di accertamenti ed impegni, confrontandoli anche con le previsioni definitive di bilancio; è stato analizzato il saldo della gestione della competenza ed è stato dedicato un *focus* alla ripartizione per missioni degli impegni assunti dall'Ente.

È stato, altresì, preso in considerazione l'aspetto relativo ai flussi di cassa, sia con riferimento all'ammontare complessivo delle riscossioni e dei pagamenti effettuati dall'Ente, sia con riferimento ai residui attivi ancora da riscuotere e a quelli passivi rimasti da pagare.

È stata dettagliata l'entità del risultato di amministrazione a fine dell'esercizio, specificando la consistenza dei vincoli e degli accantonamenti esistenti.

L'andamento economico-patrimoniale è stato in sintesi rappresentato riportando gli aggregati principali del conto economico e dello stato patrimoniale.

Per quanto concerne la c.d. verifica degli equilibri, dall'analisi dei relativi indici effettuata anche dal Collegio dei revisori, si evince che il risultato di competenza e l'equilibrio di bilancio risultano positivi, a differenza dell'equilibrio complessivo; quest'ultimo dato, in base a quanto precisato dalla Regione, risulta, peraltro, influenzato da esigenze che hanno comportato maggiori accantonamenti non afferenti alla gestione di bilancio.

Il dettaglio di quanto sopra, in breve descritto, viene rappresentato nel prosieguo in tabelle commentate.

CAPITOLO I

IL QUADRO FINANZIARIO GENERALE REGIONALE

1.1 La gestione di competenza

La Regione ha previsto entrate e spese definitive a pareggio, stanziando, complessivamente, l'importo di euro 23.678.904.930,28, di cui euro 3.807.203.329,65 a titolo di entrate e spese per conto terzi e partite di giro. A chiusura dell'esercizio sono state accertate entrate per euro 16.128.751.138,99 ed impegnate spese per euro 15.999.753.853,52. Gli accertamenti e gli impegni delle partite di giro e dei servizi in conto terzi ammontano ad euro 2.377.557.738,77.

I fondi pluriennali vincolati in entrata ammontano, complessivamente, ad euro 802.798.977,02, mentre quelli in spesa ad euro 814.017.054,69.

GESTIONE DI COMPETENZA		
ENTRATE		
Titolo	Previsioni definitive 2023	Accertamenti 2023
Utilizzo avanzo di amministrazione	3.524.044.170,83	
Fondo pluriennale vincolato spese correnti	391.741.096,71	
Fondo pluriennale vincolato spese in conto capitale	411.057.880,31	
Totale fondo pluriennale	802.798.977,02	
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	10.583.540.138,45	10.439.286.770,46
Titolo 2: Trasferimenti correnti	2.198.053.631,62	1.623.678.146,90
Titolo 3: Entrate extra-tributarie	676.144.753,60	696.170.725,50
Titolo 4: Entrate in conto capitale	1.383.315.889,72	603.911.089,29
Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	405.845.039,39	90.300.884,87
Titolo 6: Accensione prestiti	297.959.000,00	297.845.783,20
Titolo 7: Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 9: Entrate per conto terzi e partite di giro	3.807.203.329,65	2.377.557.738,77
Totale Titoli	19.352.061.782,43	16.128.751.138,99
Totale generale entrate	23.678.904.930,28	16.128.751.138,99
SPESE		
Titolo	Previsioni definitive 2023	Impegni 2023
Disavanzo di amministrazione	232.360.215,49	
Titolo 1: Spese correnti	13.234.715.280,61	12.122.748.589,73
Titolo 2: Spese in conto capitale	2.383.787.781,77	1.087.293.226,17
Titolo 3: Spese per incremento attività finanziarie	400.457.200,00	84.768.799,04
Titolo 4: Rimborso prestiti	3.620.381.122,76	327.385.499,81

Titolo 5: Chiusura anticipazione ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 7: Spese per conto terzi e partite di giro	3.807.203.329,65	2.377.557.738,77
Totale Titoli	23.446.544.714,79	15.999.753.853,52
Totale generale spese	23.678.904.930,28	15.999.753.853,52

Titolo 1: Spese correnti - Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	360.195.849,19	
Titolo 2: Spese in conto capitale - Fondo pluriennale vincolato in conto capitale	453.821.205,50	
Totale Fondo pluriennale vincolato spesa	814.017.054,69	

Tab. 1: Gestione di competenza - Fonte: artt. 5 e 8, all. 2, 6 e 9, d.d.l. n. 314 del 2024

§

1.1.1 Il risultato della gestione di competenza

Ai fini della verifica del risultato della gestione di competenza, sono stati analizzati gli accertamenti e gli impegni dell'esercizio 2023.

La Regione Piemonte ha concluso l'esercizio finanziario 2023 con un risultato di competenza positivo, pari ad euro 117.779.207,80, rappresentato nel quadro generale riassuntivo e negli equilibri di bilancio allegati al d.d.l. n. 314 del 2024.

Si evidenzia che non sono stati assunti impegni nel Titolo 5 delle spese, in difetto di oneri per rimborso di anticipazioni di tesoreria.

La gestione di competenza dell'esercizio 2023 - derivante dalla differenza tra gli accertamenti pari ad euro 16.128.751.138,99 e gli impegni pari ad euro 15.999.753.853,52 - registra un (primo) saldo positivo di euro 128.997.285,47.

Il risultato dell'esercizio 2023 deve tener conto degli importi iscritti in bilancio a titolo di fondo pluriennale vincolato, di seguito riportati:

1. Fondo pluriennale vincolato di entrata di parte corrente, pari ad euro 391.741.096,71;
2. Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale, pari ad euro 411.057.880,31;

3. Fondo pluriennale vincolato per spese correnti, pari ad euro 360.195.849,19;

4. Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale, pari ad euro 453.821.205,50.

Sul punto la Procura regionale richiama, anche in questa sede, l'ermeneusi del Giudice delle leggi (Corte cost., sentenza 29 novembre 2017, n. 247) in merito alla *ratio*, nell'ambito della contabilità armonizzata degli enti territoriali, dell'istituto del fondo pluriennale vincolato, finalizzato a gestire in modo coerente e funzionale l'introduzione, nella contabilità delle Autonomie, del canone della "competenza rinforzata". Detto principio trova disciplina nel d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, allegato 1, punto 16⁵; in concreto, per assicurare tale impostazione diacronica degli accertamenti, degli impegni e delle correlate transazioni finanziarie, il referente normativo si rinviene nell'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011⁶.

⁵ Esso prescrive che *"tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. È, in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati. L'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza"*.

⁶ *"... al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1, gli enti di cui al comma 1 provvedono, annualmente, al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento. [...] Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. [...] Al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 1 al presente decreto, gli enti di cui al comma 1, a decorrere dall'anno 2015, iscrivono negli schemi di bilancio di cui all'art. 11, comma 1, lettere a) e b), il fondo per la copertura degli impegni pluriennali derivanti da obbligazioni sorte negli esercizi precedenti, di seguito denominato fondo pluriennale vincolato, costituito: a) in entrata, da due voci riguardanti la parte corrente e il conto capitale del fondo, per un importo corrispondente alla sommatoria degli impegni assunti negli esercizi precedenti ed imputati sia all'esercizio considerato sia agli esercizi successivi, finanziati da risorse accertate negli esercizi precedenti, determinato secondo le modalità indicate nel principio applicato della programmazione, di cui all'allegato 4/1; b) nella spesa, da una voce denominata "fondo pluriennale vincolato", per ciascuna unità di voto riguardante spese a carattere pluriennale e distintamente per ciascun titolo di spesa. Il fondo è determinato per un importo pari alle spese che si prevede di impegnare nel corso del primo anno considerato nel bilancio, con imputazione agli esercizi successivi e alle spese già impegnate negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi a quello considerato. La copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese impegnate negli esercizi precedenti è costituita dal fondo pluriennale iscritto in entrata, mentre la copertura della quota del fondo pluriennale vincolato riguardante le spese che si prevede di impegnare nell'esercizio di riferimento con imputazione agli esercizi successivi, è costituita dalle entrate che si prevede di accertare nel corso dell'esercizio di riferimento"*.

In buona sostanza, la qualificazione normativa del fondo pluriennale vincolato rappresenta una univoca definizione dell'istituto, la cui disciplina è finalizzata a conservare la copertura delle spese pluriennali, come, peraltro, si evince dalla ricostruzione interpretativa elaborata dalla giurisprudenza costituzionale⁷.

Orbene, in tale assetto, l'esercizio finanziario 2023 della Regione Piemonte presenta il saldo di competenza dettagliato nella tabella n. 2.

SALDO DI COMPETENZA	
Accertamenti di competenza (+)	16.128.751.138,99
FPV entrata di parte corrente (+)	391.741.096,71
FPV entrata di parte capitale (+)	411.057.880,31
TOTALE ENTRATE	16.931.550.116,01
Impegni (-)	15.999.753.853,52
FPV spesa di parte corrente (-)	360.195.849,19
FPV spesa di parte capitale (-)	453.821.205,50
TOTALE SPESE	16.813.770.908,21
RISULTATO DI COMPETENZA	117.779.207,80

Tab. 2: Saldo della gestione di competenza - Elaborazione Sez. regionale di controllo per il Piemonte su dati forniti dalla Regione Piemonte

Da un punto di vista contabile, il saldo della gestione di competenza può essere, altresì, ottenuto mediante la somma algebrica del saldo di cassa di competenza (pari ad euro 671.044.115,85), del saldo dei residui di competenza (pari ad euro -542.046.830,38) e del saldo del Fondo pluriennale vincolato (pari ad euro -11.218.077,67).

SALDO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA POTENZIATA	
Riscossioni c/competenza	13.971.594.794,64
Pagamenti c/competenza	13.300.550.678,79
Saldo di cassa c/competenza	671.044.115,85
Residui attivi c/competenza	2.157.156.344,35

⁷ Cfr. Corte cost., 8 giugno 2023, n. 114, secondo cui "i principi contabili contenuti nel citato d.lgs. n. 118 del 2011 costituiscono espressione della competenza esclusiva statale nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» e gli enti territoriali sono tenuti ad attenersi scrupolosamente a essi, in quanto le regole poste a tutela della finanza pubblica sono indefettibili e inderogabili (tra le molte, sentenze n. 81 del 2023, n. 268 del 2022 e n. 184 del 2016). Questa Corte ha inoltre affermato che l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili e – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato – ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria e in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, per mezzo dei principi contabili espressi dal d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenze n. 81 del 2023 e n. 184 del 2016)".

Residui passivi c/competenza	2.699.203.174,73
Saldo dei residui c/competenza	-542.046.830,38
Quota FPV iscritta in entrata al 01.01	802.798.977,02
Quota FPV iscritta in spesa al 31.12	814.017.054,69
di cui parte corrente	360.195.849,19
di cui parte capitale	453.821.205,50
Saldo FPV	-11.218.077,67
Saldo della gestione di competenza	117.779.207,80

Tab. 3: Saldo della gestione di competenza - Fonte: artt. 2, 4 e 5 d.d.l. n. 314 del 2024

§

1.1.2 L'analisi delle spese per missioni

Sulla scorta di quanto già evidenziato nei precedenti esercizi, l'articolazione del bilancio regionale in termini di missioni rappresenta un criterio classificatorio utile a rendere più trasparenti le poste di allocazione della spesa e ad evidenziare le direttrici principali delle sottostanti azioni amministrative da svolgere da parte delle singole pubbliche amministrazioni.

Le missioni sono definite in relazione al riparto di competenze di cui agli articoli 117 e 118 del Titolo V della Costituzione, tenendo conto anche di quelle individuate per il bilancio dello Stato; esse rappresentano, infatti, le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali.

Al fine di valutare l'evoluzione delle principali scelte gestionali dell'Ente, la tabella n. 4 riporta i dati della spesa regionale disaggregati per missioni e riferiti all'anno 2023, con riferimento alla fase contabile dell'impegno.

La spesa complessivamente impegnata pari ad euro 15.999.753.853,52 è ripartita tra le seguenti missioni:

SPESE ARTICOLATE PER MISSIONI-IMPEGNI	
MISSIONE	Impegni 2023
MISSIONE 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione	674.313.142,31
MISSIONE 02 Giustizia	0,00
MISSIONE 03 Ordine pubblico e sicurezza	8.850,00
MISSIONE 04 Istruzione e diritto allo studio	104.779.408,79

MISSIONE 05 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	61.988.320,84
MISSIONE 06 Politiche giovanili, sport e tempo libero	21.211.910,63
MISSIONE 07 Turismo	40.902.551,56
MISSIONE 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	55.398.535,17
MISSIONE 09 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	134.841.736,74
MISSIONE 10 Trasporti e diritto alla mobilità	706.678.066,66
MISSIONE 11 Soccorso civile	56.747.769,95
MISSIONE 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	289.697.411,91
MISSIONE 13 Tutela della salute	10.246.099.064,74
MISSIONE 14 Sviluppo economico e competitività	133.508.491,40
MISSIONE 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	317.233.028,50
MISSIONE 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	99.775.815,01
MISSIONE 17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	37.582.489,17
MISSIONE 18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	28.685.830,42
MISSIONE 19 Relazioni internazionali	11.642.740,57
MISSIONE 20 Fondi e accantonamenti	0,00
MISSIONE 50 Debito pubblico	601.100.950,38
MISSIONE 60 Anticipazioni finanziarie	0,00
MISSIONE 99 Servizi per conto terzi	2.377.557.738,77
TOTALE MISSIONI	15.999.753.853,52

Tab. 4: Spese articolate per missioni-impegni - Fonte: art. 8, all. 5, d.d.l. n. 314 del 2024

Nell'esercizio 2022, la missione 13 *"Tutela della Salute"* rappresentava circa il 69,32% del totale della spesa impegnata; tale spesa, nell'esercizio 2023, diminuisce ad euro 10.246.099.064,74, pari a circa il 64,04% del totale della spesa impegnata, con un decremento, rispetto all'esercizio precedente, di euro 122.781.125,16.

Seguono (al netto della missione 99 *"Servizi per conto terzi"* pari ad euro 2.377.557.738,77) la missione 10 *"Trasporti e diritto alla mobilità"* pari ad euro 706.678.066,66, la missione 01 *"Servizi istituzionali, generali e di gestione"* pari ad euro 674.313.142,31, la missione 50 *"Debito pubblico"* pari ad euro 601.100.950,38, la missione 15 *"Politiche per il lavoro e la formazione professionale"* pari ad euro 317.233.028,50, la missione 12 *"Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"* pari ad euro 289.697.411,91 e la missione 09

“Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente” pari ad euro 134.841.736,74.

§

1.2 La gestione dei residui

Come previsto dall'art. 3, c. 4, del d.lgs. n. 118 del 2011, per dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, le amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria, tra cui le Regioni, devono provvedere annualmente al riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento.

Nell'esecuzione di tale operazione, ai sensi delle medesime disposizioni di legge, le stesse Regioni escludono i residui derivanti dal perimetro sanitario e i residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto.

Ai fini della predisposizione del rendiconto dell'anno 2023, con delibera n. 21-8381 del 29 marzo 2024, acquisito il parere dell'Organo di revisione, la Giunta regionale ha approvato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2023 e le conseguenti variazioni di bilancio. Come prescritto dal principio contabile 9.1, allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, tale provvedimento ed i relativi allegati sono stati trasmessi al Tesoriere (punto f) del dispositivo).

In esito a tali operazioni di riaccertamento, per le quali non si tiene conto delle partite di giro, sono stati conservati residui attivi per complessivi euro 2.412.357.656,89 (di cui euro 1.100.846.689,22 imputabili alla gestione di competenza e di euro 1.311.510.967,67 derivanti da esercizi pregressi) e residui passivi per complessivi euro 1.589.569.029,93 (di cui euro 1.240.408.472,65 derivanti dalla competenza ed euro 349.161.157,28 derivanti da esercizi precedenti).

Tenendo conto di tutti i residui (ivi compresi quelli esclusi dal riaccertamento ordinario), al 31 dicembre 2023:

- i residui attivi ammontano complessivamente ad euro 5.242.015.044,78, dei quali euro 2.157.156.344,35 derivanti dalla competenza 2023 ed euro 3.084.858.700,43 relativi ad esercizi precedenti;
- i residui passivi ammontano complessivamente ad euro 5.853.148.910,40, dei quali euro 2.699.203.174,73 derivanti dalla competenza 2023 ed euro 3.153.945.735,67 relativi ad esercizi precedenti.

GESTIONE RESIDUI	
Residui attivi	
Originati dalla competenza	2.157.156.344,35
Originati da esercizi precedenti	3.084.858.700,43
Totale dei residui attivi al 31.12.2023	5.242.015.044,78

Residui passivi	
Originati dalla competenza	2.699.203.174,73
Originati da esercizi precedenti	3.153.945.735,67
Totale dei residui passivi al 31.12.2023	5.853.148.910,40

Tab. 5: Gestione residui - Fonte: artt. 4 e 8, all. 2 e 6, d.d.l. n. 314 del 2024

Più nel dettaglio la ripartizione dei residui per titoli è la seguente:

RESIDUI ATTIVI - RIPARTIZIONE PER TITOLO		
TITOLO 1	Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.396.420.045,56
TITOLO 2	Trasferimenti correnti	775.806.240,51
TITOLO 3	Entrate extratributarie	439.494.546,17
TITOLO 4	Entrate in contro capitale	1.266.382.307,87
TITOLO 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	10.625.200,90
TITOLO 6	Accensioni prestiti	59.347.898,23
TITOLO 7	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00
TITOLO 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	293.938.805,54
Totale al 31.12.2023		5.242.015.044,78
RESIDUI PASSIVI - RIPARTIZIONE PER TITOLO		
TITOLO 1	Spese correnti	3.318.838.276,13
TITOLO 2	Spese in conto capitale	1.477.651.494,93

TITOLO 3	Spese per incremento attività finanziarie	6.300.000,00
TITOLO 4	Rimborso prestiti	11.518.373,30
TITOLO 5	Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00
TITOLO 7	Spese per conto terzi e partite di giro	1.038.840.766,04
Totale al 31.12.2023		5.853.148.910,40

Tab. 6: Residui attivi e passivi, ripartizione per titoli - Fonte: artt. 4 e 8, all. 2 e 6, d.d.l. n. 314 del 2024

Complessivamente, tanto i residui attivi quanto quelli passivi hanno subito un incremento rispetto all'esercizio precedente, considerato che nel 2022 i residui attivi erano pari ad euro 5.080.295.027,55 mentre i residui passivi nel 2022 ammontavano ad euro 5.701.570.167,09.

Con riguardo ai residui attivi, occorre evidenziare che la Regione ne ha eliminati complessivamente euro 271.075.999,02, di cui euro 8.918.885,59 per il perimetro non sanitario e relativi ad anni pregressi, cancellati per euro 8.707.026,28 in sede di riaccertamento ordinario dei residui e per euro 211.859,31 nel corso dell'anno senza acquisire il parere dell'Organo di revisione nonostante tale parere sia espressamente previsto dall'art. 63, c. 11, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Sul punto, ad ogni modo, si prende positivamente atto di come tale criticità, già oggetto di specifiche osservazioni in esito al precedente giudizio di parificazione, abbia trovato risoluzione nel corso dell'anno corrente dal momento che l'Organo di revisione, nel rendere il proprio parere sul riaccertamento ordinario dei residui, ha evidenziato come la Regione abbia effettivamente dato seguito all'indicazione di prendere nota delle cancellazioni da operare evitando, tuttavia, di darvi corso in via definitiva durante l'esercizio finanziario, fermo restando che il monitoraggio dei residui da parte dei diversi soggetti responsabili deve essere un'attività da svolgersi con costanza.

Al riguardo, si rileva l'opportuna modifica del regolamento regionale di contabilità della Giunta regionale (reg. 16 luglio 2021, n. 9) effettuata con il regolamento regionale 21 dicembre 2023, n. 11, il cui art. 3 ha introdotto nell'art. 29 del citato regolamento di contabilità il comma 5 *ter* con il quale

è stato disposto che “[l]e cancellazioni di residui attivi e le cancellazioni di residui passivi disposte in corso d’esercizio con determinazioni dirigenziali dei responsabili sono inviate a cura del Settore Ragioneria al Collegio dei revisori ai sensi dell’articolo 63, comma 11 del d. lgs. 118/2011 con cadenza almeno semestrale mediante predisposizione di apposito report”.

Permangono, invece, criticità con riguardo alla riconciliazione dei rapporti di debito e credito con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate, nonché con gli Enti del territorio, per cui l’attuale assetto contabile della Regione non risulta ancora idoneo a conferire certezza alla consistenza di una rilevante mole di residui attivi e passivi riguardanti tale vasto ambito.

In argomento, nel prendere atto delle iniziative intraprese dalla Regione per la risoluzione delle stesse, tuttavia si osserva che le tempistiche di attuazione di tali iniziative ed il loro perimetro di intervento non appaiono ancora coerenti con l’esigenza di garantire la riconciliazione per tutti gli enti interessati con cadenza annuale e nel rispetto dei tempi del ciclo di bilancio.

Per quanto concerne la riconciliazione dei rapporti con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate si rileva che, sebbene la tematica sia da tempo oggetto di osservazioni e raccomandazioni da parte della Sezione regionale di controllo, dal parere reso dall’Organo di revisione sul riaccertamento ordinario dei residui, nonché dai verbali n. 17 del 30 maggio 2024 e n. 19 del 29 giugno 2024, e dalla relazione sul rendiconto approvata con verbale n. 18 del 17 giugno 2024 emerge come ancora non si sia addivenuti all’adozione di misure organizzative idonee a garantire la puntuale esecuzione di tale determinante riscontro.

Pertanto, vengono ancora segnalate carenze nei flussi informativi necessari al corretto adempimento di obblighi sanciti normativamente.

Sempre attuale è anche la problematica concernente la riconciliazione dei rapporti di debito/credito con gli Enti del territorio per la quale, in occasione del precedente giudizio di parificazione, era stata manifestata

preoccupazione per i significativi elementi di incertezza riconducibili alle rilevate difficoltà di riconciliazione di tali rapporti, con l'auspicio che l'iniziativa consistente nell'impiegare il "Portale delle rilevazioni degli enti locali" non fosse limitata ai soli Comuni capoluogo di provincia e alla società partecipate.

Al riguardo, tenendo conto degli elementi di risposta pervenuti dalla Regione, nonostante che le attività riconducibili a tale iniziativa siano state intraprese già nel corso dell'esercizio 2021, si rileva che, ad oggi, appare che il portale sia utilizzato solo con riferimento ai rapporti insorti a partire dall'anno 2022, tralasciando, quindi, i residui risalenti nel tempo, e comprenda solo le società partecipate, i Comuni capoluogo di provincia ed un imprecisato numero di Comuni di ciascuna provincia che avrebbero richiesto l'abilitazione per accedere al menzionato portale. Considerato l'incerto e ristretto perimetro degli enti interessati nonché il limitato lasso temporale, si osserva che, per garantire la dovuta certezza dei rapporti finanziari intercorrenti con la Regione, devono essere necessariamente ricompresi tutti i residui tuttora esistenti e relativi ad ogni ente del territorio e ciò deve avvenire in tempi brevi e certi.

Nel loro insieme, le segnalate criticità costituiscono per la gestione dei residui un insidioso elemento di incertezza in quanto tutte potenzialmente idonee ad incidere sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione e tanto assume ancor maggiore rilevanza in considerazione della condizione di disavanzo in cui versa la Regione Piemonte che comporta il rispetto del relativo piano di rientro.

§

1.3 La gestione di cassa

L'analisi della gestione della cassa del 2023 evidenzia riscossioni complessive per euro 15.695.955.122,74 - inferiori rispetto all'esercizio 2022, nel quale erano state pari ad euro 16.493.836.562,90 - e pagamenti per euro 15.567.465.582,51 - anch'essi in diminuzione rispetto

all'esercizio 2022, nel quale erano stati pari ad euro 16.627.862.218,31 - ed un fondo cassa finale di euro 223.962.147,33, in aumento rispetto a quello dell'esercizio precedente pari ad euro 95.472.607,10.

Nel saldo di cassa sono ricompresi il saldo della gestione ordinaria e quello della gestione sanitaria.

RISULTATO DI CASSA	
Fondo di cassa iniziale	95.472.607,10
Riscossioni (+)	15.695.955.122,74
Pagamenti (-)	15.567.465.582,51
Fondo di cassa a fine dell'esercizio	223.962.147,33

Tab. 7: Risultato di cassa - Fonte: artt. 6 e 8, all. 9, del d.d.l. n. 314 del 2024

Dai riscontri effettuati dalla Sezione regionale di controllo, i dati riepilogati nella tabella "Risultato di cassa" sono coerenti con la verifica di cassa 2023 effettuata dall'Istituto di credito/Tesoriere.

Le riscossioni ed i pagamenti complessivi sono suddivisi nei diversi titoli, così come mostrato di seguito:

ENTRATE		
TITOLO	Previsioni definitive di cassa 2023	Riscossioni 2023
TITOLO 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	13.172.285.730,52	10.631.611.079,03
TITOLO 2: Trasferimenti correnti	3.183.171.003,27	1.726.181.600,74
TITOLO 3: Entrate extra-tributarie	1.036.271.712,27	611.252.574,60
TITOLO 4: Entrate in conto capitale	2.460.685.486,25	256.181.475,59
TITOLO 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	415.399.120,36	89.229.764,92
TITOLO 6: Accensione prestiti	315.306.898,23	255.845.783,20
TITOLO 7: Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
TITOLO 9: Entrate per conto terzi e partite di giro	3.849.236.859,08	2.125.652.844,66
TOTALE	24.432.356.809,98	15.695.955.122,74

SPESE		
TITOLO	Previsioni definitive di cassa 2023	Pagamenti 2023
TITOLO 1: Spese correnti	16.057.831.114,62	12.276.476.841,37
TITOLO 2: Spese in conto capitale	3.078.493.928,62	702.789.166,09
TITOLO 3: Spese per incremento attività finanziarie	406.757.200,00	84.768.799,04

Titolo 4: Rimborsi prestiti	335.949.550,94	323.119.510,03
Titolo 5: Chiusura anticipazione ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 7: Spese per conto terzi e partite di giro	4.648.797.622,90	2.180.311.265,98
Totale	24.527.829.417,08	15.567.465.582,51

Tab. 8: Entrate e spese, suddivisione per titoli - Fonte: art. 8, all. 2 e 6, d.d.l. n. 314 del 2024

Anche nel 2023 l'Ente non ha fatto ricorso alle anticipazioni di tesoreria, così come nell'esercizio precedente.

Complessivamente, la Procura richiama le considerazioni espresse nel parere dei revisori al d.d.l. di rendiconto 2023 i quali, preso atto della consistenza finale della liquidità pari ad euro 223.962.147,33, cui vanno aggiunti euro 2.682.665,68⁸ giacenti al 31.12 in c/c postali, evidenziano che tale consistenza rappresenta un indicatore delle difficoltà della gestione di competenza. Il Collegio dei revisori ha osservato che – da tempo - la cassa della Regione Piemonte si disvela di scarsa consistenza rispetto alle dimensioni dell'Ente. Inoltre, in merito alle giacenze sui c/c ordinari, pur prendendo atto del netto miglioramento e delle procedure condivise con gli uffici, l'Organo di controllo interno ha rilevato la necessità di addivenire al riversamento in tesoreria, per quanto possibile, entro il 31 dicembre.

Parimenti, la Sezione regionale di controllo, anche alla luce di indici sintomatici delle difficoltà di liquidità della Regione Piemonte, condividendo le preoccupazioni espresse dal Collegio dei revisori, ha, persuasivamente, raccomandato alla medesima di monitorare attentamente siffatto profilo.

Ciò, anche in considerazione della situazione finanziaria in cui si trova l'Ente, ed al fine di prevenire eventuali ulteriori difficoltà, ponendo in essere politiche di gestione che consentano di affrontare, in anticipo, le problematiche in emersione.

⁸ Tale importo è composto da euro 2.456.181,40 relativi a residui attivi accertati (di cui all'emendamento n. 8 del 27 maggio 2024 al d.d.l. n. 314 del 2024) e da euro 226.484,28 relativi ad ulteriore liquidità non giacente sulla tesoreria e a cui non corrispondono accertamenti.

§

1.4 Andamento della riscossione delle entrate e relative criticità

Nel richiamare quanto esposto al paragrafo 1.2 in materia di gestione dei residui si osserva che continua a rilevarsi la permanenza di residui attivi risalenti nel tempo. Ciò emerge dalla seguente tabella riepilogativa dell'anzianità dei residui attivi al 31 dicembre 2023 (escluso il comparto sanitario) distinti per titoli, secondo i dati forniti dalla Regione alla Sezione regionale di controllo in sede istruttoria.

Tit.	2017 e prec.	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
1	83.135,75	13.177.866,11	118.309.095,36	21.834.412,51	30.349.255,46	434.645.314,89	620.042.054,98	1.238.441.135,06
2	6.313.087,27	1.481.616,06	450.705,69	12.400.238,65	81.585.180,66	96.306.726,24	223.157.118,69	421.694.673,26
3	11.284.227,87	11.152.036,31	70.324.477,06	2.044.709,77	128.194.690,41	85.923.386,29	117.614.851,49	426.538.379,20
4	10.904.264,37	175.390,40	3.550.570,17	23.757.889,82	72.538.523,42	67.018.471,68	136.015.632,61	313.960.742,47
5	139.047,62	-	-	25.738,49	3.154.093,02	3.289.290,32	4.017.031,45	10.625.200,90
6	1.097.526,00	-	-	-	-	-	-	1.097.526,00
9	1.522.866,01	650,74	8.111,77	24.000,00	139.342,04	261.149,60	31.173.482,88	33.129.603,04
Tot.	31.344.154,89	25.987.559,62	192.642.960,05	60.086.989,24	315.961.085,01	687.444.339,02	1.132.020.172,10	2.445.487.259,93

Tab. 9: Anzianità dei residui attivi non sanitari al 31 dicembre 2023

Dalla tabella risulta che i residui attivi risalenti all'anno 2020 e ad anni pregressi ammontano complessivamente ad euro 308.506.035,28 (al netto delle partite di giro), con posizioni risalenti anche al 2004 (per euro 175.913,41), al 2006 (per euro 167.623,42), al 2010 (per euro 760.000,00), al 2012 (per euro 43.693,00), al 2013 (per euro 85.569,72) e al 2015 (per euro 12.051.573,43), come emerge dal parere reso dal Collegio dei revisori sul disegno di legge di approvazione del rendiconto generale per l'anno 2023 (vgs. allegato 1 al verbale n. 18 del 17 giugno 2024 - pag. 47).

Di tali residui, peraltro, nel corso dell'anno 2023 si sono registrate modeste movimentazioni riconducibili prevalentemente a cancellazioni effettuate in sede di riaccertamento ordinario dei residui. Giusto per i residui all'anno 2015 vi è stato un incasso di euro 465.984,84.

Ancora più consistenti sono i residui attivi risalenti al periodo 2016-2020, con un significativo picco per l'anno 2019 per il quale permangono residui per oltre 192 milioni di euro, di cui circa il 98% riguarda le entrate del titolo 1 (per circa il 61% per euro 118.309.095,36) e le entrate del titolo 3 (per circa il 37% per euro 70.324.477,06).

La delineata situazione denota come continuino a permanere criticità nella capacità di riscossione, come rimarcato dagli stessi revisori che, con il richiamato parere, hanno evidenziato, tra l'altro, che *“nel 2023 nessun importo risulta incassato relativamente ai residui degli anni dal 2004 al 2013 mentre dal 2014 al 2017 risultano incassati solo euro 870.124,95 rispetto ad oltre 28. MIL di residui attivi di tali annualità ancora da riscuotere”*.

Di interesse rimane sempre il dettaglio delle entrate dei titoli 1 e 3 (ovvero le entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa e le entrate extratributarie).

Per il titolo 1, di rilievo sono i dati della tipologia 101 (ovvero le entrate correnti da imposte tasse e proventi assimilati) per i quali continua a registrarsi un tendenziale aumento dei residui attivi come emerge dalla seguente tabella riepilogativa della situazione dei residui dal 2017 al 2023.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Residui al 1/1	684.715.155,11	671.189.275,43	853.061.804,66	1.030.369.849,07	1.060.035.837,73	1.083.732.061,96	1.195.374.348,94
Riscossione in c/residui	454.792.186,30	407.278.466,79	530.883.835,32	527.558.046,82	548.756.592,10	583.433.892,99	577.000.811,50
Percentuale risc. in c/residui	66,42%	60,68%	62,23%	51,20%	51,77%	53,84%	48,27%
Residui da esercizi prec.	188.966.054,20	263.903.855,90	320.438.151,33	483.233.411,68	511.279.245,63	476.960.963,65	618.442.264,95
Residui da es. di competenza	482.223.221,23	589.157.948,76	709.931.697,74	576.802.426,05	572.452.816,33	718.413.385,29	620.042.054,98
Totale residui al 31/12	671.189.275,43	853.061.804,66	1.030.369.849,07	1.060.035.837,73	1.083.732.061,96	1.195.374.348,94	1.238.484.319,93

Tab. 10: Riepilogo dei residui attivi del Titolo 1 – Tipologia 101 (Imposte tasse e proventi assimilati)

Dal raffronto dei dati riepilogati in tale tabella emerge, in primo luogo, come siano tornati a crescere i residui provenienti dagli esercizi

precedenti, per i quali vi è stato un incremento di circa il 30% (con un aumento di circa 141 milioni di euro rispetto al dato del 2022), con una riduzione della capacità di riscossione, in conto residui, ridottasi al 48,27% rispetto al 53,84% del precedente anno.

Quanto suindicato rivela un costante e continuo incremento del totale dei residui al 31 dicembre di ciascun anno e, per il 2023, un ulteriore incremento di circa 43 milioni di euro.

Al riguardo, si osserva come la Regione non sia ancora riuscita ad invertire tale tendenza per la quale si registra un andamento regolare di crescita.

In tendenziale aumento, a partire dall'anno 2019, sono anche i residui del titolo 3 (entrate extratributarie), come emerge dalla seguente tabella.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Residui al 1/1	827.452.421,58	845.782.338,11	862.685.546,11	215.040.520,04	213.018.886,93	342.775.118,45	360.126.958,67
Riscossione in c/residui	7.104.742,37	29.415.667,72	756.432.973,23	42.305.719,57	33.810.138,67	24.122.755,76	37.556.893,59
Percentuale risc. in c/residui	0,86%	3,48%	87,68%	19,67%	15,87%	7,04%	10,43%
Residui da esercizi prec.	575.323.214,44	564.794.343,26	100.553.911,09	170.805.488,43	169.920.868,14	257.937.892,14	317.019.501,68
Residui da es. di competenza	270.459.123,67	297.891.202,85	114.486.608,95	42.213.398,50	172.854.250,31	102.189.066,53	122.475.044,49
Totale residui al 31/12	845.782.338,11	862.685.546,11	215.040.520,04	213.018.886,93	342.775.118,45	360.126.958,67	439.494.546,17

Tab. 11: Riepilogo dei residui attivi del Titolo 3 (Entrate extratributarie)

Anche con riferimento alle entrate del titolo 3, seppure in misura più contenuta, si nota un tendenziale incremento dei residui che al 31 dicembre 2023 sono pari a circa 439 milioni di euro, con un incremento di circa il 22% rispetto ai residui al 31 dicembre 2022 pari a circa 360 milioni di euro.

Nonostante che, nel 2023, la percentuale di riscossione in conto residui presenti un lieve aumento rispetto al 2022, deve rilevarsi che i residui provenienti dagli esercizi precedenti sono pari a circa 317 milioni di euro con un incremento di circa il 23% rispetto al dato dell'anno 2022, pari a circa 258 milioni di euro.

Di rilievo sono anche i dati delle entrate del titolo 2 (trasferimenti correnti), anch'essi in costante aumento come emerge dalla seguente tabella.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Residui al 1/1	570.958.321,65	620.038.966,17	509.608.221,76	470.596.161,37	360.867.760,91	507.447.872,38	985.117.371,65
Riscossione in c/residui	220.419.782,78	308.169.671,56	280.830.049,81	320.985.566,54	190.198.661,50	241.383.060,55	429.574.141,29
Percentuale risc. in c/residui	38,61%	49,70%	55,11%	68,21%	52,71%	47,57%	43,61%
Residui da esercizi prec.	321.931.462,09	310.408.656,07	225.123.258,72	148.374.075,34	162.929.915,11	265.289.450,58	448.735.553,06
Residui da es. di competenza	298.107.504,08	199.199.565,69	245.472.902,65	212.493.685,57	344.517.957,27	719.827.921,07	327.070.687,45
Totale residui al 31/12	620.038.966,17	509.608.221,76	470.596.161,37	360.867.760,91	507.447.872,38	985.117.371,65	775.806.240,51

Tab. 12: Riepilogo dei residui attivi del Titolo 2 (Trasferimenti correnti)

Sebbene per l'anno 2023 si possa apprezzare una riduzione dei residui attivi al 31 dicembre, si osserva come continui a crescere l'ammontare dei residui provenienti dagli esercizi precedenti con un incremento di circa il 69% (pari ad oltre 183 milioni di euro) rispetto al 2022.

Nel complesso, considerata la consistenza dei dati riepilogati nelle richiamate tabelle, si evidenzia che la capacità dell'Ente di riscuotere i residui attivi è già da tempo oggetto di osservazioni che hanno evidenziato la necessaria adozione da parte della Regione di idonee misure organizzative volte a garantire un adeguato monitoraggio dei crediti al fine di assicurarne la riscossione ed evitarne la prescrizione in pregiudizio della Regione.

In argomento si prende positivamente atto della modifica del regolamento regionale di contabilità della Giunta regionale (reg. n. 9 del 2021) effettuata con il regolamento regionale 21 dicembre 2023, n. 11, il cui art. 3 ha introdotto nell'art. 29 del citato regolamento di contabilità il comma 5 bis con il quale è stato disposto che "[i]n corso d'anno il Settore Ragioneria avvia il monitoraggio della riscossione dei residui richiedendo ai responsabili del procedimento dell'entrata di fornire report circa lo stato delle procedure esecutive, l'indicazione dei solleciti inviati all'agente della riscossione,

le eventuali inerzie dell'agente della riscossione che abbia omesso di riscuotere determinando decadenze o prescrizioni nel diritto di credito, l'elenco delle segnalazioni inviate alla sezione giurisdizionale della Corte dei Conti ai sensi dell' articolo 52 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell' articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124) relativamente a situazioni di criticità della riscossione comportanti specifiche responsabilità amministrative”.

In argomento, tuttavia, corre l’obbligo di precisare che la denuncia di danno, ai sensi dell’art. 52 del Codice di giustizia contabile (allegato 1 del d.lgs. n. 174 del 2016), deve essere inviata alla Procura regionale territorialmente competente e non alla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Gli effetti di tale modifica normativa, ad ogni modo, potranno essere valutati a partire dall’esercizio 2024 trattandosi di disposizioni introdotte alla fine dell’anno 2023.

Al riguardo, si rammenta che la mancata realizzazione di entrate a causa di omissioni o ritardi nell’attivazione delle procedure di riscossione può costituire una fattispecie di responsabilità amministrativa che, ferma restando la posizione degli agenti della riscossione, investe, comunque, anche i responsabili delle procedure delle entrate; in questo senso assumono rilievo i puntuali obblighi in capo ai responsabili delle strutture deputate al controllo ed ai responsabili dell’obbligo di denuncia alla Procura della Corte dei conti ai sensi del richiamato art. 52 del Codice di giustizia contabile.

Per altro verso, per quanto concerne gli agenti della riscossione, questa Procura deve nuovamente rimarcare la possibilità acché – sulla base delle vigenti disposizioni in materia di riscossioni e di vigilanza sull’agente esterno, di cui al d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 – l’amministrazione regionale intraprenda una rigorosa verifica dei conti giudiziali che annualmente l’agente esterno è tenuto a depositare presso il creditore pubblico; tale verifica potrebbe, infatti, condurre ad una mancata parifica

del conto da parte dell'amministrazione regionale e poi alla mancata approvazione da parte della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti nel relativo giudizio di conto, con conseguente condanna dell'agente della riscossione a rifondere alla Regione quanto, per propria colpa, abbia omesso di riscuotere, determinando decadenze o prescrizioni nel diritto di credito erariale.

Ciò posto, si osserva che la rilevante entità dei residui attivi accumulatisi nel tempo nel bilancio regionale denoti un indice sintomatico di perdurante criticità nell'attività di riscossione che potrebbe configurare ipotesi di responsabilità amministrativa.

Al contempo rimane l'esigenza di mantenere alta l'attenzione sulla gestione dei residui attivi, non circoscritta alla sola corretta applicazione dei principi contabili che disciplinano la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

La costituzione di un congruo fondo crediti di dubbia esigibilità, infatti, costituisce uno specifico obbligo previsto dalle norme sulla contabilità armonizzata per prevenire irreparabili squilibri finanziari.

Ciò non toglie che i residui attivi, ovvero i crediti della Regione, devono costituire sempre oggetto di attento monitoraggio al fine dell'adozione, con il necessario tempismo, di ogni iniziativa volta alla tutela degli stessi. Ritardare le azioni di recupero dei propri crediti, infatti, costituisce un fattore che ne può pregiudicare l'effettiva realizzabilità in ragione della possibile diminuzione dei patrimoni sui quali potersi rivalere.

Con specifico riguardo alle entrate di natura tributaria è bene rimarcare, peraltro, l'esigenza di preservare le condizioni di equità fiscale che impongono di far gravare l'onere della spesa pubblica sull'intera comunità amministrata, fermo restando il principio di capacità contributiva sancito dall'art. 53 della Costituzione.

Sul punto la Corte costituzionale ha avuto modo di evidenziare che *“anche un obbligo tributario di ridotto ammontare, come può essere spesso quello derivante da imposte locali, concretizza l'inderogabile dovere di solidarietà di cui*

all'art. 2 Cost. e in quanto tale deve essere considerato dall'ordinamento, pena non solo la perdita di rilevanti quote di gettito ma altresì il determinarsi di 'disorientamento e amarezza per coloro che tempestivamente adempiono e ulteriore spinta a sottrarsi al pagamento spontaneo per molti altri' (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 8 aprile 2021, n. 4)" (Corte cost., sentenza 10 giugno 2021, n. 120).

In conclusione, ferma restando la responsabilità dei direttori e dirigenti responsabili delle entrate loro affidate in ordine all'effettiva realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione (così come previsto dall'art. 29 del regolamento di contabilità della Giunta regionale n. 9 del 2021), si ribadisce l'esigenza di assicurare il funzionamento di adeguati strumenti di coordinamento e controllo volti a individuare e correggere eventuali criticità riguardanti la riscossione delle entrate che dovessero assumere una portata strutturale e sistemica.

La persistenza di una significativa mole di residui attivi, risalenti nel tempo, pur considerando il solo comparto non sanitario, costituisce un chiaro indice di come la riscossione da parte della Regione Piemonte continui ad imporre agli organi di Governo e, segnatamente, alla Giunta, una attenzione finalizzata ad assicurare un progressivo e significativo smaltimento dei residui, a partire da quelli più anziani, la cui rilevante consistenza emerge, in maniera evidente, dall'analisi dei dati dell'ultimo quinquennio.

§

1.5 Gli equilibri di bilancio

Ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 118 del 2011, i risultati della gestione sono rappresentati nel rendiconto generale annuale, il quale è composto "*dal conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria, [...] dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri [...]*".

Costituisce consolidato approdo ermeneutico l'assunto per cui il mantenimento dinamico e l'accertamento dell'equilibrio rappresentano

indefettibile garanzia per la sostenibilità delle politiche pubbliche, mediante la periodica verifica complessiva delle coperture finanziarie suscettibili di preservare, nel tempo, la reale capacità dell'ente di curare gli interessi pubblici.

La verifica degli equilibri finanziari in fase di rendicontazione è contemplata nell'allegato 10) "Prospetto equilibri di bilancio" al d.d.l. n. 314 del 2024.

Il prospetto degli equilibri di bilancio consente di verificare, a consuntivo, i tre seguenti saldi:

1. il risultato di competenza;
2. l'equilibrio di bilancio;
3. l'equilibrio complessivo.

Non risulta formato nell'esercizio un disavanzo da debito autorizzato e non contratto.

Quanto all'equilibrio finale, l'esame del prospetto degli equilibri di bilancio evidenzia i seguenti risultati:

1. un risultato di competenza (D/1) di euro 117.779.207,80, pari alla somma delle voci A/1) e B/1) (rispettivamente, risultato di competenza di parte corrente per euro 183.248.640,83 e risultato di competenza in c/capitale pari a euro -65.469.433,03);

2. un equilibrio di bilancio (D/2) di euro 15.372.503,68, pari alla somma delle voci A/2) e B/2) (rispettivamente, equilibrio di bilancio di parte corrente per euro 104.721.077,51 ed equilibrio di bilancio in c/capitale pari ad euro -89.348.573,83);

3. un equilibrio complessivo (D/3) di euro -15.450.251,97, pari alla somma delle voci A/3) e B/3) (rispettivamente, equilibrio complessivo di parte corrente di euro 69.108.872,86 ed equilibrio complessivo in c/capitale per euro -84.559.124,83).

Nel merito, il Collegio dei revisori ha evidenziato che dall'analisi dei tre indici (W1 risultato di competenza, W2 equilibrio di bilancio, W3 equilibrio complessivo/per la Regione D1, D2 e D3 dell'allegato 10) si

evinces che i primi due risultano positivi, a differenza dell'equilibrio complessivo di cui al W3 (D3).

L'Amministrazione ha osservato che quest'ultimo è influenzato da esigenze che hanno comportato maggiori accantonamenti, i quali non sono afferenti alla gestione di bilancio.

L'Organo di controllo, sul punto, ha chiosato che, pur in difetto di apposita sanzione, il saldo W3 (D3) rappresenta gli effetti della gestione complessiva, auspicando la programmazione di azioni da parte della Regione al fine di monitorare i predetti indici.

In argomento, la Sezione regionale di controllo ha rilevato il rispetto del risultato di competenza, a fronte del sopradescritto dato dell'equilibrio complessivo, e ha raccomandato, pertanto, alla Regione di monitorare le partite di bilancio, prestando, parimenti, attenzione alle risultanze di tutti gli equilibri. Infatti, con particolare riferimento all'equilibrio di bilancio e all'equilibrio complessivo, essi sono rappresentativi della effettiva copertura delle risorse accantonate e vincolate, nonché delle variazioni effettuate in sede di rendiconto. Ciò, anche in considerazione della particolare situazione che caratterizza l'amministrazione regionale, la quale, come noto, si trova ancora a dover ripianare un significativo disavanzo di amministrazione.

§

1.6 Il risultato di amministrazione

Il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione per l'anno 2023 evidenzia un importo negativo per euro 1.201.188.772,98.

Tenendo poi conto della parte accantonata per euro 3.745.927.274,11, della parte vincolata per euro 161.542.228,35 e della parte destinata agli investimenti per euro 1.951.093,27, la parte disponibile registra un disavanzo di euro 5.110.609.368,71.

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				95.472.607,10
RISCOSSIONI	(+)	1.724.360.328,10	13.971.594.794,64	15.695.955.122,74
PAGAMENTI	(-)	2.266.914.903,72	13.300.550.678,79	15.567.465.582,51
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			223.962.147,33
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			223.962.147,33
RESIDUI ATTIVI	(+)	3.084.858.700,43	2.157.156.344,35	5.242.015.044,78
...di cui residui attivi incassati alla data del 31/12 in conti postali e bancari in attesa del riversamento nel conto di tesoreria principale				2.456.181,40
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	3.153.945.735,67	2.699.203.174,73	5.853.148.910,40
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			360.195.849,19
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			453.821.205,50
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER INCREMENTO DI ATTIVITA'	(-)			0,00
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2023 (A)	(=)			-1.201.188.772,98

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2023	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2023	360.366.003,79
Accantonamento residui perenti al 31/12/2023 (solo per le regioni)	9.218.839,33
Fondo anticipazioni liquidità	3.291.683.955,34
Fondo perdite società partecipate	1.980.194,65
Fondo contenzioso	44.138.703,00
Altri accantonamenti	38.539.578,00
Totale parte accantonata (B)	3.745.927.274,11
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	6.455.522,60
Vincoli derivanti da trasferimenti	154.818.910,44
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	267.795,31
Altri vincoli	0,00
Totale parte vincolata (C)	161.542.228,35
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	1.951.093,27
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-5.110.609.368,71
F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	0,00
Se E è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione come disavanzo da ripianare	

Tab. 13: Risultato di amministrazione e composizione – così come modificato con emendamento n. 8 del 27 maggio 2024 al d.d.l. n. 314 del 2024 – Fonte: artt. 7 e 8, all. 11, d.d.l. n. 314 del 2024

Nel prospetto che segue si compendiano i suddetti importi:

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	
Fondo di cassa finale	223.962.147,33
Residui attivi	5.242.015.044,78
Residui passivi	5.853.148.910,40
Fondo pluriennale vincolato per spese	814.017.054,69
RISULTATO FINANZIARIO	-1.201.188.772,98
Parte accantonata	3.745.927.274,11
Parte vincolata	161.542.228,35
Parte destinata agli investimenti	1.951.093,27
PARTE DISPONIBILE	-5.110.609.368,71

Tab. 14: Risultato di amministrazione, parte disponibile - Fonte: artt. 7 e 8, all. 11, d.d.l. n. 314 del 2024

Anche con riferimento all'esercizio 2023 viene confermata la graduale diminuzione del disavanzo di amministrazione rispetto all'esercizio 2022 il cui disavanzo di amministrazione ammontava complessivamente ad euro 5.342.969.584,20, con un risultato finanziario sempre di segno negativo e pari a euro -1.328.601.509,46.

Nel rispetto del nuovo piano di rientro del disavanzo nuovamente modificato nel 2022 con deliberazione del Consiglio regionale n. 202-8317 del 20 aprile (con riferimento alla sola componente relativa alle anticipazioni di liquidità), il disavanzo recuperato nel 2023 è stato di euro 232.360.215,49, ripartito tra le componenti sotto riportate:

Disavanzo al 31.12.2014 da ripianare con piano di rientro di cui alla deliberazione del Consiglio regionale del 2 ottobre 2018 n. 317 - 36198	51.979.836,62
Disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui	51.962.271,47
Disavanzo da costituzione del fondo anticipazioni di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013 (solo per le regioni)	128.418.107,40
Totale	232.360.215,49

Tab. 15: Composizione del disavanzo recuperato - Fonte: artt. 7 e 8, all. 23, d.d.l. n. 314 del 2024

In argomento, occorre evidenziare come il rispetto del piano di rientro con il recupero dell'importo esatto (al centesimo), di cui il prospetto del

risultato di amministrazione dà atto, pone in evidenza come sia sempre cruciale che ogni componente indicata in tale prospetto venga quantificata correttamente nel rispetto delle norme e dei principi contabili che governano la formazione dei documenti di bilancio; dal momento che ogni applicazione erronea, o anche solo imprudente, potrebbe incidere sull'osservanza del richiamato piano di rientro oltre che determinare un risultato di amministrazione ed il conseguente avanzo/disavanzo non rispondenti al principio di veridicità e dei correlati postulati di attendibilità e correttezza.

Sul punto, nel richiamare quanto già osservato nel precedente punto 1.2 in tema di gestione dei residui, è opportuno porre attenzione anche alle voci che compongono il risultato di amministrazione.

Nello specifico, relativamente alla parte accantonata, si rileva che, dall'esito dell'istruttoria svolta dalla Sezione regionale di controllo, emergono elementi di incertezza con riguardo alla possibile restituzione dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione (c.d. IRBA), per le annualità precedenti il 2021, in quanto il rischio di restituzione dell'imposta - stimato per un importo di 13 milioni di euro - è stato ricompreso tra gli *"altri accantonamenti"*, sebbene tale accantonamento sia correlato al rischio di soccombenza nel relativo contenzioso tributario (per *"almeno una trentina di controversie"*).

Al riguardo se, per un verso, si deve prendere certamente atto dell'articolato e controverso evolversi della normativa di riferimento che nell'anno 2019, nell'ambito di una procedura di infrazione, ha portato la Commissione europea a formulare un parere, ex art. 258 del TFUE, a cui il legislatore si è adeguato con la legge n. 178 del 2020, abrogando l'IRBA a partire dall'anno finanziario 2021, per altro verso occorre considerare che la Suprema Corte di Cassazione con alcune sentenze (tra le quali le n. 6858 e n. 6687 del 2023) ha sancito il diritto di richiedere il rimborso dell'imposta indebitamente versata per gli anni d'imposta precedenti al 2021.

La formazione di tale giurisprudenza di legittimità (risalente al mese di marzo dell'anno 2023) ha reso "probabile" (per non dire certa) la soccombenza della Regione nei relativi contenziosi in essere.

Ciò posto, si rileva che a fronte di un importo stimato di oltre 20 milioni di euro, è stato effettuato un accantonamento di circa il 67% del valore di soccombenza, in luogo della copertura totale così come, peraltro, prevederebbe anche il comma 5 dell'art. 20 del regolamento regionale di contabilità (così come recentemente modificato con regolamento regionale 21 dicembre 2023, n. 11) secondo cui "[i]l fondo rischi [ovvero il fondo rischi per le spese legate al contenzioso - n.d.r.] è costituito per l'importo corrispondente alla controversia in corso, qualora il debito sia certo e la passività sia individuata quale 'probabile'".

Per tale voce di accantonamento, pertanto, corre l'obbligo di evidenziarne la verosimile insufficienza in termini di copertura dell'effettivo rischio finanziario correlato ai contenziosi in essere per la vicenda IRBA.

Un altro ambito riconducibile al contenzioso è poi la questione approfondita dall'Organo di revisione, con il parere reso sul riaccertamento ordinario dei residui nonché con il parere reso sul disegno di legge del rendiconto, relativa alla nuova modalità di calcolo dei canoni per le grandi concessioni idroelettriche in relazione alla quale viene prospettato un potenziale contenzioso dai contorni ancora incerti, ma che potrebbe generare soccombenza con conseguenti obblighi restitutori. Anche per tale contesto, pertanto, emergono elementi di incertezza che richiedono la dovuta attenzione, anche ai fini della corretta determinazione di ogni eventuale accantonamento necessario a dare adeguata copertura al rischio contenzioso nel rispetto dei principi contabili (vgs. punto 5.2, lettera h) dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011).

§

1.7 Il conto economico e lo stato patrimoniale

Dall'analisi del conto economico 2023 si evidenzia un utile d'esercizio di euro 436.835.476,74.

L'utile dell'esercizio 2023 si appalesa in peggioramento rispetto al risultato del 2022 pari ad euro 524.610.071,52.

CONTO ECONOMICO	31 dicembre 2023
A) Componenti positivi della gestione	13.054.470.958,43
B) Componenti negativi della gestione	12.557.316.188,71
Differenza tra comp. positivi e negativi della gestione (A-B)	497.154.769,72
C) Proventi ed oneri finanziari	-205.856.880,69
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-278.126,53
E) Proventi ed oneri straordinari	157.764.698,44
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	448.784.460,94
Imposte	11.948.984,20
Risultato d'esercizio	436.835.476,74

Tab. 16: Conto economico - Fonte: art. 8, all. 21, d.d.l. n. 314 del 2024

Lo stato patrimoniale al 31 dicembre 2023, presenta un valore per l'attivo e per il passivo pari ad euro 7.256.107.240,46, con un patrimonio netto pari ad euro -8.937.351.895,32.

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	31 dicembre 2023
A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	0,00
B) Immobilizzazioni di cui	2.150.495.939,34
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>	21.901.918,78
<i>Immobilizzazioni materiali</i>	1.511.546.853,63
<i>Immobilizzazioni finanziarie</i>	617.047.166,93
C) Attivo Circolante	5.104.822.662,50
D) Ratei e risconti	788.638,62
Totale dell'attivo (A+B+C+D)	7.256.107.240,46
STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	31 dicembre 2023
A) Patrimonio Netto	-8.937.351.895,32
B) Fondi per rischi ed oneri	257.370.636,60
C) Trattamento di fine rapporto	0,00
D) Debiti	14.933.702.334,86
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti	1.002.386.164,32
Totale del passivo (A+B+C+D+E)	7.256.107.240,46

Tab. 17: Stato patrimoniale - Fonte: art. 8, all. 21, d.d.l. n. 314 del 2024

1.8 L'indebitamento

Il ricorso all'indebitamento è sottoposto a determinati limiti, anche di natura quantitativa, per il rispetto dei principi costituzionali, nonché in termini di coordinamento della finanza pubblica.

Tra questi, specifico rilievo riveste il disposto dell'art. 119, sesto comma, della Cost., relativo alla c.d. *"golden rule"*, secondo cui i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

Pregnante, sul punto, è la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, la quale, per quanto di interesse in questa sede, ha novellato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

In particolare, all'art. 119 della Cost., dopo il riconoscimento dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie territoriali, è stata aggiunta la seguente specificazione: *"nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci"*, nonché l'inciso: *"concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*. Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie *"Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento"*, è stato poi aggiunto l'inciso: *"con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*.

Tali principi si raccordano con le disposizioni della l. cost. n. 1 del 2012 non inserite nel *corpus* della Costituzione, tra cui quelle che determinano il contenuto necessario della legge rinforzata (l. 24 dicembre 2012, n. 243). Ad essa è attribuito, in particolare, il compito di disciplinare *"l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica"* (art. 5, c. 1, lett. e); *"le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le*

Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” (art. 5, c. 2, lett. c); nonché, da ultimo, *“la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall’articolo 4 della presente legge costituzionale”* (art. 5, c. 2, lett. b).

In tale articolato quadro di rango costituzionale, come rammentato dall’ermeneusi del Giudice delle leggi (Corte cost., sentenza 29 aprile 2021, n. 80), *“si è del pari chiarito che l’indebitamento deve essere «finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrate» (sentenza n. 18 del 2019)”*.

La disciplina dell’indebitamento delle autonomie territoriali è stata sussunta dalla giurisprudenza costituzionale nell’ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003), pur sottolineandosi come sia *“inscindibilmente connessa”* alla *“salvaguardia degli equilibri di bilancio”* (sentenza n. 70 del 2012)⁹.

⁹ Ciò anche alla luce del fatto che, *“oggi ancor più che in passato, non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione» (sentenza n. 425 del 2004) dei vincoli posti in materia di indebitamento. Si tratta infatti di vincoli generali che devono valere «in modo uniforme per tutti gli enti, [e pertanto] solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425, citata) ... Questa esigenza di uniformità, del resto, è il riflesso della natura ancillare della disciplina dell’indebitamento rispetto ai principi dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi, deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (così gli attuali artt. 81, sesto comma, e 97 Cost., e, con forme ancora più esplicite, il nuovo art. 119 Cost., nonché l’art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012). I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 40 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 39 del 2014, n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004), in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale. La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell’ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza. Si deve aggiungere 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» (sentenza n. 264 del 2012) 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”* (Corte cost., sentenza 7 aprile 2014, n. 88).

Nell'ambito delle fonti di rango primario, l'art. 62, c. 6, del d.lgs. n. 118 del 2011 disciplina i presupposti e i limiti per il ricorso al debito da parte delle Regioni. Esse possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale ed interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del Titolo *"Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa"*, al netto di quelle della tipologia *"Tributi destinati al finanziamento della sanità"* ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa.

Orbene, l'ammontare del debito a carico della Regione a fine dell'esercizio 2023 è pari ad euro 4.779.617.836,59, in aumento rispetto all'esercizio 2022 quando ammontava ad euro 4.674.699.399,13.

La Regione Piemonte, nel corso del 2023, ha contratto nuovo indebitamento, tra cui nuovi prestiti per euro 47.886.783,20 e nella forma del *leasing* finanziario per euro 249.959.000,00, rimborsando una quota capitale su mutui ed obbligazioni pari ad euro 192.927.345,74.

Con riferimento agli interessi passivi pagati sulla quota capitale, si rileva un onere complessivo di 157,24 milioni di euro, di cui 93,12 milioni di euro per interessi su mutui e 64,12 milioni di euro¹⁰ per interessi su obbligazioni.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2023	
Debito al 31 dicembre 2022	4.674.699.399,13
Nuovi prestiti (+)	47.886.783,20
Leasing finanziario (+)	249.959.000,00

¹⁰ Con riferimento alla quota annua degli interessi su obbligazioni, dalle risultanze della Sezione regionale di controllo emerge che *"Ai sensi dell'allegato 4/2 del D.Lgs n. 118/2011, limitatamente alle differenze rilevate sull'esposizione della quota interessi (cap. n. 193277), gli importi dei flussi finanziari in entrata e in uscita con le 3 banche collegate al contratto derivato rappresentano i movimenti nettizzati con il cap. 33581 al fine di rappresentare la rata debito effettiva al 31/12/2023"*.

Quota capitale rimborsata nel 2023 (-)	-192.927.345,74
Debito al 31.12.2023	4.779.617.836,59

Tab. 18: Situazione debitoria - Fonte: art. 8, all. 22, d.d.l. n. 314 del 2024 ed elaborazione/dati forniti dalla Regione su richiesta della Sezione regionale di controllo per il Piemonte

§

1.9 Il bilancio consolidato

Mentre il rendiconto oggetto di parificazione concerne l'esercizio 2023, il bilancio consolidato attiene ai dati contabili dell'esercizio 2022.

Siffatto iato temporale deriva dalla necessità di recepire le risultanze dei bilanci dei soggetti inseriti nel perimetro del Gruppo, la cui approvazione avviene, per alcuni enti, con tempistiche differenziate rispetto ai termini per l'approvazione del rendiconto della Regione.

Nel dettaglio, il bilancio consolidato della Regione Piemonte per l'esercizio 2022 è stato approvato con deliberazione del Consiglio n. 297-23156 del 24 ottobre 2023, quindi oltre i termini rispetto alla data del 30 settembre ordinariamente prevista dal combinato disposto dell'art. 18, c. 1, lett. c) e dell'art. 68, c. 5, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Esso risulta composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale attivo e passivo, dalla relazione sulla gestione e dalla nota integrativa, e corredato dalla relazione del Collegio dei revisori ai sensi dell'art. 11 *bis*, c. 2, lett. b) e dell'art. 68, c. 4, lett. b) del d.lgs. n. 118 del 2011.

Il bilancio consolidato del Gruppo rappresenta lo strumento finalizzato a dare piena evidenza alla situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente nonché della complessiva attività svolta dallo stesso attraverso le proprie articolazioni organizzative.

L'attività propedeutica all'approvazione del bilancio consolidato è rappresentata dalla definizione del perimetro "Amministrazione pubblica" o "Gruppo amministrazione pubblica", cui segue la definizione del perimetro di consolidamento.

Sulla proposta di delibera di approvazione del bilancio consolidato l'Organo di revisione, con verbale n. 25/2023 del 17 ottobre 2023, ha rilasciato apposito parere con plurime raccomandazioni, cui si rinvia.

L'attivo patrimoniale consolidato al 31 dicembre 2022 è pari a 8.662.852.797,58 euro, di cui circa 3,334 miliardi per Immobilizzazioni, 5,325 miliardi di Attivo circolante e 3,151 milioni per Ratei e Risconti attivi.

Rispetto ai dati di attivo patrimoniale del precedente esercizio, si rileva un incremento dell'attivo immobilizzato (57,987 milioni di euro), a fronte di una significativa riduzione dell'Attivo circolante (con una variazione di 2,147 miliardi di euro derivanti, prevalentemente, dalla diminuzione dei crediti per quasi 2 miliardi di euro e delle disponibilità liquide per oltre 230 milioni di euro).

Il passivo patrimoniale è composto da circa 8,667 miliardi di patrimonio netto negativo (determinato dal valore negativo dei risultati economici degli esercizi precedenti), 319 milioni di Fondi per rischi ed oneri, 15,721 milioni di Trattamento di fine rapporto, 15,566 miliardi a titolo di Debito e 1,432 miliardi per Ratei e Risconti passivi.

Il conto economico evidenzia un risultato della gestione operativa di 494,899 milioni di euro, in aumento rispetto al valore del 2021 di circa 296,426 milioni di euro.

I proventi straordinari (212 milioni) compensano il saldo negativo della gestione finanziaria (circa 207 milioni).

Il risultato prima delle imposte pari ad euro 506.741.263,21 evidenzia un miglioramento rispetto al 2021 (euro 286,485 milioni).

Infine, quale considerazione generale di sistema *de iure condendo*, è nota la valorizzazione da parte del Legislatore nazionale (anche nell'ordinamento giuscontabile delle Autonomie) della contabilità *accrual* quale riforma abilitante del PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) (riforma 1.15), la quale è finalizzata a dotare le pubbliche amministrazioni italiane di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale.

Orbene, questa Procura richiama le valutazioni espresse, sul punto, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, secondo cui: *“la scelta tra diversi sistemi di contabilità pubblica attiene a questioni che vanno al di là del dato meramente tecnico ed involgono considerazioni anche di natura costituzionalenell’approccio alla contabilità economico-patrimoniale (accrual) è necessaria una grande prudenza: non va dimenticato, infatti, che il momento e le modalità della previsione, gestione e rendicontazione delle risorse della collettività mettono a fuoco il punto di sintesi nel quale viene a correlarsi la raccolta coattiva delle risorse in entrata alle uscite dell’operatore-pubblico quale frutto di scelte discrezionali in vista del soddisfacimento delle esigenze della collettività medesima: è a tali esigenze che sembra meglio rispondere l’attuale contabilità finanziaria”* (C. conti, Sez. riun. in sede di controllo, maggio 2024, audizione dinanzi alle Commissioni bilancio congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati). D’altronde, come sunteggiato dalla giurisprudenza costituzionale, *“occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”* (Corte cost., sentenza n. 184 del 2016).

CAPITOLO II

LA GESTIONE SANITARIA REGIONALE

2.1 Premessa

In sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione non può non essere oggetto di approfondimento da parte della Procura regionale la gestione sanitaria, data la rilevante incidenza economica della spesa relativa al servizio sanitario sul bilancio regionale.

I dati e le informazioni di seguito riportati sono stati desunti dai documenti di programmazione e di bilancio della Regione e delle Aziende del SSR (Servizio sanitario regionale), acquisiti dalla Sezione regionale di controllo, anche a seguito di specifica richiesta istruttoria di questa Procura e, in parte, reperiti da fonti aperte, quale documentazione disponibile sui rispettivi siti istituzionali.

Al fine di evidenziare, in termini percentuali, la rilevanza della spesa sanitaria ricompresa nel “perimetro sanitario” (allegato 25 al d.d.l. n. 314 del 2024) nella tabella che segue sono riportati, con riferimento alle entrate, gli accertamenti e gli incassi, e con riferimento alle spese, gli impegni e i pagamenti in ambito sanitario raffrontati a quelli complessivi del rendiconto regionale.

Fasi contabili	ANNO 2023		
	Gestione sanitaria	Totale	% Gestione sanitaria
accertamenti di competenza	12.464.479.744,33	16.128.751.138,99	77%
impegni di competenza	12.470.021.867,44	15.999.753.853,52	78%
riscossioni competenza	11.439.343.572,08	13.971.594.794,64	82%
pagamenti di competenza	11.054.923.136,64	13.300.550.678,79	83%

Tab. 19: Incidenza delle fasi contabili del perimetro sanitario nel rendiconto 2023 comprese le partite di giro - Fonte: artt. 2 e 8, all. 11 e 25, d.d.l. n. 314 del 2024.

Nel 2023 le entrate sanitarie di competenza ammontano, in termini di accertamenti, ad euro 12.464.479.744,33, con un grado di incidenza sulle entrate complessive pari al 77%, mentre gli incassi sanitari (in conto

competenza), ad euro 11.439.343.572,08, pari all'82% degli incassi regionali complessivi.

La spesa sanitaria ammonta, in termini di impegni, ad euro 12.470.021.867,44, con un grado di incidenza sugli impegni complessivi pari al 78%, mentre la spesa sanitaria in termini di pagamenti, pari ad euro 11.054.923.136,64, rappresenta l'83% dei pagamenti regionali complessivi.

§

2.2 Le risorse a disposizione nel perimetro sanitario

L'esatta individuazione del "perimetro sanitario", anche quest'anno, è stato oggetto di rilievo, sia da parte della Sezione regionale di controllo che del Collegio dei revisori della Regione Piemonte.

La Sezione regionale di controllo ha evidenziato che *"nell'individuazione dei capitoli da inserire entro il perimetro sanitario la Regione dovrà tenere conto della recentissima sentenza 23 aprile 2024, n. 68, con cui la Corte costituzionale ha evidenziato che «[l'] art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, come si è detto, ha lo scopo di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale.*

Tale disposizione appare funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati al finanziamento delle spese sanitarie» (in questo senso, anche C. cost. n. 233/2022).

In particolare, nella citata pronuncia la Consulta ha statuito che spese esorbitanti «dall'ambito delle risorse connesse al finanziamento del servizio sanitario regionale, alterano la struttura del perimetro delle spese sanitarie prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, così eludendo le finalità di armonizzazione contabile».

Conseguentemente, il Giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale che, modificando il perimetro sanitario del

bilancio regionale rispetto alla struttura prescritta dall'art. 20 D.Lgs. n. 118/2011, violi la «competenza legislativa esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.»».

Anche il Collegio dei revisori, nell'allegato 1 al verbale n. 18 del 17 giugno 2024, nell'esprimere il proprio parere sul d.d.l. n. 314 del 2024, ha richiamato l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 nonché la sentenza n. 233 del 2022 della Corte costituzionale.

Con tale sentenza, la Corte costituzionale ha ribadito la rilevanza e la funzionalità dell'art. 20 del d.lgs n. 118 del 2011, ricordando che le prescrizioni di tale norma *“(...) si sviluppano in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle “spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione.” (...) E' in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, “un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”, al dichiarato “fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti” di programmazione finanziaria sanitaria”.*

La perimetrazione effettuata dalla Regione per l'esercizio 2023 ha accertato, per la gestione sanitaria, l'importo di euro 12.464.479.744,33 (comprensivo delle partite di giro pari ad euro 2.234.623.412,81). Al netto delle partite di giro le entrate sanitarie accertate risultano, quindi, pari ad euro 10.229.865.331,52.

ENTRATE 2023		USCITE 2023	
Totale FSR- quota indistinta e vincolata a destinazione indistinta-post mobilità - art. 20 c. 1 lett. a)	9.229.251.589,85	FSR - quota indistinta	9.229.251.589,85
Totale FSN- quota vincolata art. 20 c. 1 lett. a)	205.365.724,40	FSN - quota vincolata	205.365.724,40

Totale Pay back art. 20 c. 1 lett. a)	225.310.876,98	Pay back	230.531.320,95
Totale Finanziamento Istituto Zooprofilattico art. 20 c. 1 lett. a)	30.352.272,00	Istituto Zooprofilattico Sperimentale	30.352.272,00
Totale finanziamenti extra fondo vincolati art. 20 c. 1 lett. a)	77.482.061,90	Spese con finanziamenti extra fondo vincolati	77.803.741,04
		Spese con coperture a carico del bilancio regionale	74.798.000,00
Totale finanziamento sanitario corrente art. 20 c. 1 lett. a)	9.767.762.525,13	Totale Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio ed il <i>payback</i> art. 20 c. 1 lett. a)	9.848.102.648,24
		Totale spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA art. 20 c. 1 lett. b)	150.000,00
		Totale spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo pregresso Spese con copertura a carico bilancio regionale: art. 20 c. 1 lett. c)	17.618.405,00
Totale Finanziamento per investimenti in ambito sanitario art. 20 c. 1 lett. d)	348.901.151,39		
		Spese con finanziamenti extra fondo vincolati Totale	0,00
		Spese con copertura a carico bilancio regionale Totale	20.626.250,00
		Spesa per investimenti finanziata da entrate vincolate Totale	348.901.151,39
		Totale spesa per investimenti in ambito sanitario art. 20 c. 1 lett. d)	369.527.401,39
Coperture a carico del bilancio regionale - lett. F)	113.192.655,00		

Totale accertamenti 2023 al netto partite di giro	10.229.856.331,52	Totale impegni 2023 al netto partite di giro	10.235.398.454,63
Partite di giro lett. G)	2.234.623.412,81	Partite di giro lett. G)	2.234.623.412,81
Totale accertamenti perimetro sanitario 2023	12.464.479.744,33	Totale perimetro sanitario 2022 impegni di spesa	12.470.021.867,44
Avanzo vincolato 2022 (cap. 38 Risultato di amministrazione vincolato al 31.12.2022 da trasferimenti statali ed europei – quota sanità).	5.623.937,25	-	
Totale perimetro sanitario Entrate 2023	12.470.103.681,58	-	
Totale entrate 2023	12.470.103.681,58	-	
Totale impegni 2023	12.470.021.867,44	-	
DIFFERENZA	81.814,14		
avanzo vincolato al 31/12/2023			81.814,14
di cui	Avanzo 2023 da applicare al 2024		58.079,83
	Quota residua avanzo al 31.12.2022 non utilizzata nel 2023		23.734,31

Tab. 20: Perimetro sanitario - Fonte: art. 8, all. 25, d.d.l. n. 314 del 2024

Nella parte delle Entrate sono riportate, secondo le prescrizioni previste dall'art. 20, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 118 del 2011, le risultanze contabili dell'esercizio 2023 relativamente al finanziamento sanitario ordinario corrente, quale derivante dalle fonti di finanziamento definite nell'atto formale di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle relative fonti di finanziamento intercettate dall'Ente regionale, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio.

Dai dati riportati nella tabella della perimetrazione elaborata dalla Regione risulta che il finanziamento sanitario corrente per l'anno 2023 è pari ad euro 9.767.762.525,13.

Nel corso dell'esercizio 2023 sono stati accertati tributi destinati al finanziamento della sanità, per complessivi euro 9.048.846.659,85, di cui: euro 6.473.310.410,85, a titolo di compartecipazione IVA-Sanità, euro 1.321.651.987,89, a titolo di imposta regionale sulle attività produttive IRAP-Sanità, euro 1.140.691.606,11, quale addizionale IRPEF-Sanità e, infine, l'importo di euro 113.192.655,00, quale addizionale IRPEF-Sanità derivante da manovra fiscale regionale, rubricato nel perimetro sanitario nella parte Entrate come lett. F) "*Coperture a carico del bilancio regionale*" (capitolo in entrata 10442).

Nel perimetro Entrate, per il 2023, non è presente il finanziamento corrente di cui all'art. 20, c. 1, lett. b), cioè il finanziamento sanitario aggiuntivo corrente quale derivante da atti di finanziamento regionale, ivi compresi quelli di erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA (livelli essenziali di assistenza), e non figurano le risorse afferenti al finanziamento del disavanzo sanitario pregresso, come previsto dall'art. 20, c. 1, lett. c).

Il perimetro Entrate, come previsto dall'art. 20, c. 1, lett. d), espone i fondi destinati al finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20 della l. 11 marzo 1988, n. 67. In particolare, come specificato dalla Sezione regionale di controllo, per l'anno 2023, sono stati accertati complessivamente euro 348.901.151,39, così composti:

- 88 milioni circa di risorse per la realizzazione del PNRR missione 6 relativa alla sanità, comprensivo delle risorse del PNC (Piano Nazionale per gli investimenti Complementari);
- 190 milioni circa per la realizzazione del progetto Città della Salute e della Scienza di Novara;
- 26 milioni circa del fondo istituito dall'art. 1, c. 9, l. 30 dicembre 2018, n. 145 per la realizzazione di interventi in edilizia sanitaria;
- 2,5 milioni circa di fondo di cui all'art. 20, l. 11 marzo 1988, n. 67;

- 42 milioni derivanti dall'accensione di un mutuo per la realizzazione di nuove strutture ospedaliere, come previsti dalla deliberazione del Consiglio regionale del 18 gennaio 2022, n. 193-974.

A tale stanziamento va aggiunto l'importo di euro 20.626.250,00 (quale quota parte delle coperture a carico del bilancio regionale evidenziate in entrata alla lettera F) a copertura totale delle spese per investimenti.

Con riferimento all'accertamento dell'importo di euro 113.192.655,00 di cui alla lett. F) *"coperture a carico del bilancio regionale"* (capitolo in entrata 10442), la Sezione regionale di controllo ha rilevato che *"Come già evidenziato nei precedenti anni, la perimetrazione così rappresentata non è pienamente conforme a quanto prescritto dall'art. 20 D.Lgs. n. 118/2011, in quanto nelle entrate è stata aggiunta la grandezza denominata "coperture a carico del bilancio regionale". Il capitolo rientrante in detta categoria (il 10442 di fonte regionale) è stato sottratto, in parte, dal finanziamento del disavanzo pregresso ed in parte dal finanziamento sanitario corrente", ed ancora "Invece, le entrate non rispecchiano pienamente la classificazione prevista dal D.Lgs. n. 118/2011: infatti, la Regione ha aggiunto, come nei precedenti anni, la grandezza denominata "Coperture a carico del bilancio regionale", che finanzia per euro 92.566.405 spese correnti e per euro 20.626.250,00 spese in conto capitale."*

La destinazione del surrichiamato accertamento di euro 113.192.655,00 è rilevabile, distinta per tipologia, nella parte delle spese, come di seguito indicato:

- euro 17.618.405,00 per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso;

- euro 20.626.250,00 per il finanziamento delle spese d'investimento (di cui: euro 20.446.250,00 per il finanziamento di interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (art. 20, l. n. 67 del 1988) quale quota del 5% a carico della Regione ed euro 180.000,00, quali contributi in conto capitale per la modifica agli strumenti di guida a favore dei titolari di patente di guida);

- euro 74.798.000,00 per il finanziamento di spese di parte corrente;
- euro 150.000,00 per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA.

Infine, la lett. G rappresenta il totale delle partite di giro, pari ad euro 2.234.623.412,81.

In conclusione, le Entrate del perimetro sanitario destinate al finanziamento della spesa corrente e di investimento ammontano, complessivamente, al netto delle partite di giro, ad euro 10.229.856.331,52, di cui:

- entrate destinate al *finanziamento sanitario ordinario corrente*, lett. a) per euro 9.767.762.525,13;
- entrate destinate al *finanziamento per investimenti in ambito sanitario*, lett. d) per euro 348.901.151,39;
- coperture a carico del bilancio regionale (capitolo di entrata 10442) classificate sotto la lett. F "*Coperture a carico del bilancio regionale*" per euro 113.192.655,00.

All'importo di euro 10.229.856.331,52 (accertamenti di competenza 2023 al netto delle partite di giro) vanno aggiunte le risorse previste al capitolo di entrata 38 (applicazione dell'avanzo vincolato da trasferimenti sanità) pari ad euro 5.623.937,25, per un totale di euro 10.235.480.268,77, che risulta maggiore delle somme impegnate, al netto delle partite di giro, pari a euro 10.235.398.454,63, con un conseguente avanzo di euro 81.814,14.

§

2.3 La spesa per la sanità

Per l'anno 2023, nel perimetro Uscite, come previsto dall'art. 20, c. 1, lett. a), sono indicati gli impegni relativi alla spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il *pay back* per un totale di euro 9.848.102.648,24.

Tale importo comprende impegni per euro 74.798.000,00 quali *“spese con coperture a carico del bilancio regionale”*, che trova corrispondente accertamento, in quota parte, nelle Entrate classificate sotto la lett. F).

Il perimetro Uscite include la spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA di cui all’art. 20, c. 1, lett. b), pari ad euro 150.000,00, quali risorse aggiuntive alle ASR (Aziende sanitarie regionali), in attuazione della l.r. 29 giugno 2023, n. 10 per i *“Percorsi di accesso allo screening e alla diagnosi prenatale introduzione del NPT nell’agenda di gravidanza”*, che trova corrispondente accertamento, in quota parte, nelle Entrate classificate sotto la lett. F).

Nel perimetro Uscite, come previsto dall’art. 20, c. 1, lett. c), risulta compresa la spesa sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso, con un impegno di euro 17.618.405,00 (cap. 158040 *“integrazione del finanziamento per il servizio sanitario regionale”*) che trova corrispondente accertamento, in quota parte, nelle Entrate classificate sotto la lett. F).

Il perimetro Uscite, ai sensi dell’art. 20, c. 1, lett. d), comprende la spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l’edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell’art. 20 della l. n. 67 del 1988.

L’impegno complessivo è pari ad euro 369.527.401,39, di cui euro 348.901.151,39, quale spesa per investimenti finanziata da entrate vincolate, ed euro 20.626.250,00 quale spesa con copertura a carico del bilancio regionale che trova corrispondente accertamento, quale quota parte, nelle Entrate classificate sotto la lett. F di cui:

- euro 180.000,00 contributi in conto capitale per la modifica agli strumenti di guida a favore dei titolari di patenti di guida A, B o C speciali (art. 27, l. 5 febbraio 1992, n. 104);
- euro 20.446.250,00 assegnazione alle Aziende sanitarie regionali delle somme per il finanziamento di interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (art. 20, l. n. 67 del 1988) quota del 5% a carico della Regione.

Riguardo alla perimetrazione, è del tutto condivisibile quanto affermato dalla Sezione regionale di controllo “... anche nel 2023 risulta che parte delle risorse destinate alla sanità sono state distolte dai fini a cui erano state destinate e che la perimetrazione non evidenzia in maniera univoca tutte le entrate e le spese sanitarie.

Al riguardo, la Sezione sottolinea che è fondamentale effettuare una costante e puntuale conciliazione tra gli incassi ed i pagamenti che risultano contabilmente sui capitoli del perimetro sanitario stabilito dalla Regione rispetto alle risultanze del Tesoriere.

Anche in questo caso è dunque fondamentale procedere ad una perimetrazione univoca e quanto più precisa possibile.

Inoltre, l'effettuazione di incassi e pagamenti a valere su conti correnti non di pertinenza rischia di privare di risorse i settori effettivi destinatari, rendendo difficoltoso e precario il successivo doveroso monitoraggio.

A tale proposito, merita evidenziare che con la Legge regionale 5 dicembre 2016, n. 24 la Regione ha approvato un programma di restituzione della liquidità al SSR, a seguito di prelievi operati e non restituiti negli anni precedenti per esigenze del Settore non sanitario.

L'importo da trasferire alla gestione sanitaria nel 2023 avrebbe dovuto essere di 200 milioni di euro; tuttavia, ... omissis..., è intervenuta la Legge regionale n. 6/2023 a ridurre l'importo del trasferimento.

A ciò si aggiunga che, rispetto ai 93 milioni di euro che si sarebbero dovuti ricevere in virtù di tale ultimo intervento legislativo, sono stati effettivamente trasferiti nel 2023 solo 50 milioni di euro e la restante parte è stata trasferita nel 2024.

Nel frattempo, con sentenza n. 87/2024 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità del sopra citato art. 8 L.R. n. 6/2023.

Peraltro, la riduzione dei trasferimenti ed i mancati versamenti di risorse hanno ulteriormente privato la gestione sanitaria di risorse che avrebbero potuto essere utilizzate per coprire spese e ridurre i già elevati residui passivi.

Al riguardo occorre ricordare che una limitata disponibilità di cassa delle Aziende sanitarie potrebbe provocare ritardi nei pagamenti dei debiti commerciali”.

§

2.4 La mancata o tardiva approvazione dei bilanci delle Aziende sanitarie regionali

2.4.1 Bilanci preventivi

L'art. 32 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che la GSA (gestione sanitaria accentrata) presso la Regione predisponga e sottoponga all'approvazione della Giunta regionale il bilancio preventivo economico annuale consolidato del servizio sanitario regionale, mediante il consolidamento dei conti della gestione sanitaria accentrata (lett. b), punto i) c. 2 dell'art. 19) e dei conti degli enti di cui all'art. 19, c. 2, lettera c), ovvero Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere e Ospedaliero-Universitarie integrate con il SSN, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni.

Il d.lgs. n. 118 del 2011, nel dettare una disciplina volta all'armonizzazione dei sistemi contabili anche in ambito sanitario, ha previsto regole uniformi per il bilancio economico annuale delle Aziende sanitarie (oltre che per le Regioni che attuino la gestione accentrata).

In particolare, l'art. 32, c. 5, indica come termine per l'approvazione, da parte della Giunta regionale, dei bilanci preventivi economici annuali degli enti e del bilancio preventivo economico annuale consolidato, il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui i bilanci economici preventivi si riferiscono. Il dettato normativo ben si coordina con il tuttora vigente art. 20 della l.r. 18 gennaio 1995, n. 8¹¹ che prevede come termine di

¹¹ l.r. 18 gennaio 1995, n. 8, “Art. 20. (Bilancio di previsione) 1. Le U.S.L. e le A.O. rappresentano la previsione annuale dei costi e dei ricavi di gestione nonché della situazione patrimoniale attraverso un bilancio economico redatto in pareggio. 2. Il bilancio economico di previsione è adottato dal Direttore Generale entro il 31 ottobre di ciascun esercizio, coincidente con l'anno solare, è riferito all'esercizio successivo a quello in cui è adottato e viene trasmesso alla Regione entro il 30 novembre. 3. Il bilancio economico di previsione è redatto sulla base del programma di attività, nel limite del budget autorizzato ed

adozione del bilancio di previsione il 31 ottobre di ciascun esercizio, con successiva trasmissione alla Regione entro il 30 novembre.

Con riguardo al dettato normativo di cui alla legge regionale da ultimo citata, si richiama quanto disposto dall'art. 5, c. 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e s.m.i. che, nell'ambito della legislazione concorrente in materia sanitaria, intesta alle singole Regioni l'obbligo di emanare norme per la gestione economico finanziaria e patrimoniale delle unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere ed, in particolare, disposizioni per l'adozione del bilancio economico pluriennale di previsione nonché del bilancio preventivo economico annuale relativo all'esercizio successivo. Il ciclo della gestione dei bilanci delle Aziende sanitarie regionali e della GSA, come oltre sarà evidenziato, non risulta in linea con la normativa statale e regionale surrichiamata.

La Giunta della Regione Piemonte, con deliberazione n. 9-7070 del 20 giugno 2023, avente ad oggetto *“Riparto 2023 del Fondo Sanitario ed entrate Payback agli Enti del S.S.R. Approvazione del Piano di attività 2023 di Azienda Zero”*, ha fornito i criteri di riparto del fondo sanitario indistinto, dando indicazione alle Aziende sanitarie di adottare il bilancio preventivo economico entro 20 giorni dall'adozione della DGR, nel rispetto di una coerente e corretta allocazione delle risorse.

Quanto deliberato appare in evidente contrasto con la norma primaria richiamata.

Sul punto, preme rilevare che alcune Aziende sanitarie regionali, in sede di adozione dei bilanci preventivi per il 2023, hanno rilevato la necessità di dover attendere le determinazioni regionali in merito ai tempi e alle modalità di trasmissione degli indirizzi della programmazione sanitaria e della programmazione economico-finanziaria della Regione.

Inoltre, alcune Aziende sanitarie, nell'adottare il proprio bilancio preventivo riferito all'anno 2023, hanno rilevato le difficoltà incontrate

assegnato dalla Giunta Regionale e considerati gli altri ricavi di gestione nonché la situazione patrimoniale.”.

sia per le tempistiche che per le modalità di interlocuzione con la Regione.

Quanto sopra descritto ha, quindi, comportato la mancata approvazione da parte della Giunta regionale, entro il termine normativamente prescritto (31 dicembre 2022), dei bilanci preventivi delle Aziende sanitarie regionali e della GSA riferiti all'anno 2023 che, peraltro, ad oggi non risultano ancora approvati.

Conseguentemente il bilancio preventivo consolidato annuale relativo all'anno 2023 non è ancora stato approvato.

I bilanci economici preventivi degli enti del SSR relativi all'anno 2023 sono stati inviati alla Regione per i conseguenti adempimenti di competenza nei termini stabiliti dalla DGR n .9-7070 del 20 giugno 2023.

La Regione Piemonte, in riscontro ad istruttoria di questa Procura avviata per il tramite della Sezione regionale di controllo, ha tenuto a precisare, con nota prot. n. 27213 del 14 giugno 2024, che *“Con riferimento ai bilanci preventivi 2023 delle ASR l'iter istruttorio regionale finalizzato all'approvazione degli stessi non è stato concluso in quanto l'assenza del pareggio di bilancio rilevato nei bilanci preventivi aziendali si confermava a livello di consolidato Regionale”*. Inoltre, la Regione ha affermato che *“L'aumento del livello di finanziamento nazionale risulta del tutto insufficiente, anche in considerazione che la totalità delle risorse incrementalmente sembra essere a destinazione vincolata e non consente di destinare le necessarie risorse alla realizzazione degli interventi finalizzati all'esigenza, imprescindibile, di mantenere strutturalmente i servizi sanitari regionali in continuità con le politiche sanitarie regionali”*.

Dalla documentazione trasmessa dalla Regione emerge l'esito della verifica effettuata sui bilanci economici preventivi 2023 degli enti del SSR dai rispettivi Collegi sindacali. In presenza di una perdita, in contrasto con il principio contabile generale n. 15 *"Principio dell'equilibrio di bilancio"* dell'allegato 1 al d.lgs. n. 118 del 2011 e con l'art. 20 della l.r. n. 8 del 1995, alcuni Collegi sindacali hanno espresso parere contrario (ASL TO 3 - ASL

TO 4 - ASL TO 5 - ASL VC - ASL BI -ASL CN1 - ASL AL), altri hanno, comunque, espresso parere favorevole (AOU Città della Salute e della Scienza di Torino, AO Santa Croce e Carle di Cuneo, AO Maggiore di Novara, ASL AT, ASL CN2, ASL VCO, ASL NO, ASL TO) ritenendo le previsioni attendibili, congrue e coerenti col Piano di attività 2023, nonché con i finanziamenti regionali e con le direttive impartite dalle autorità regionali e centrali.

Con riferimento alle perdite, nelle deliberazioni di adozione dei bilanci preventivi sono stati rilevati notevoli incrementi della spesa della farmaceutica e dei dispositivi medici necessari per continuare a garantire l'attuale livello assistenziale e la presa in carico dei pazienti, nonché un aumento di spesa per il personale (rinnovi contrattuali, gettonisti) e maggiori costi energetici ed inflattivi che ricadono sull'acquisto di beni e servizi.

Si rileva che i bilanci preventivi presentano una pressoché generale situazione di mancato equilibrio di bilancio, ad eccezione ad esempio dell'AO Ordine Mauriziano di Torino e dell'AOU P.O. "SS. Antonio e Biagio" di Alessandria, mentre l'AOU San Luigi di Orbassano chiude in positivo.

§

2.4.2 Bilanci d'esercizio

Il Titolo II del d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare agli artt. 22-26 e 31-32, dispone in merito alla redazione e approvazione del bilancio di esercizio da parte degli enti della gestione sanitaria accentrata (ente di cui alla lett. b), punto i) c. 2 dell'art. 19) e degli enti di cui alla lett. c) c. 2 dell'art. 19 ovvero Aziende Sanitarie Locali, Aziende Ospedaliere e Ospedaliero-Universitarie integrate con il SSN, Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni.

In particolare, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 118 del 2011, il bilancio di esercizio è adottato entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di

riferimento dal Direttore Generale, per le Aziende sanitarie, e dal responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione ed è corredato dalla relazione del Collegio sindacale.

Le Aziende Sanitarie Locali, le Aziende Ospedaliere e Ospedaliero-Universitarie integrate con il SSR provvedono a trasmettere al responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione il bilancio di esercizio e la relazione del Collegio sindacale, ai fini della predisposizione delle necessarie operazioni di consolidamento di cui all'art. 32.

La Giunta regionale, in base al disposto dell'art. 32, c. 7, del d.lgs. n. 118 del 2011, approva i bilanci d'esercizio degli enti suindicati e della GSA, entro il termine del 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento e il bilancio consolidato nel termine del 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. Entro sessanta giorni dalla data di approvazione, i bilanci in oggetto sono pubblicati integralmente sul sito internet della Regione.

L'art. 22 del d.lgs. n. 118 del 2011 alla lett. c) stabilisce che il bilancio sanitario consolidato viene redatto mediante il consolidamento dei conti della gestione sanitaria accentrata stessa e dei conti degli enti di cui all'art. 19, c. 2, lett. c), secondo le modalità definite nell'art. 32.

In sede di consolidamento, il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione garantisce la coerenza del bilancio sanitario consolidato con le risultanze dei modelli ministeriali CE e SP di cui al d.m. 13 novembre 2007 e s.m.i. e relative all'ente ivi identificato con il codice "999". Il responsabile della gestione sanitaria accentrata presso la Regione e il responsabile della predisposizione del bilancio regionale, in sede di consolidamento, devono garantire l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economico-patrimoniale e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria.

La Regione Piemonte ha fornito alle ASR le indicazioni per la redazione del bilancio di esercizio 2023, ribadendo il rispetto della scadenza di legge prevista al 30 aprile 2024 e con DGR n. 20-8466/2024/XI del 22 aprile 2024, pubblicata sul Bollettino Ufficiale Regione Piemonte n. 17 del 24 aprile 2024, avente ad oggetto: *“Rimodulazione, ai sensi dell’art. 9 c. 9 del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito in L. 15 dicembre 2023, n. 191, delle risorse del Fondo sanitario 2023 ripartite agli Enti del SSR con DGR n.9-7070 del 20 giugno 2023”* ha definito i finanziamenti correnti dal Fondo sanitario regionale ed extra fondo rimodulati per l'esercizio 2023.

L’iter di adozione dei bilanci di esercizio 2023, da parte degli enti del SSR, risulta concluso sulla base dei seguenti atti adottati dai rispettivi Direttori Generali/Commissari Straordinari che sono pubblicati sui siti *web* delle Aziende sanitarie regionali (portale Amministrazione trasparente):

AZIENDA SANITARIA	DELIBERAZIONE DEL DIRETTORE GENERALE/ COMMISSARIO
Azienda Zero	D.G. n. 138 del 09/05/2024
A.S.L. Città di Torino	D.G. n. 635 del 10/05/2024
A.S.L. TO3	D.G. n. 443 del 13/05/2024
A.S.L. TO4	D.G. n. 354 del 30/04/2024
A.S.L. TO5	D.G. n. 349 del 11/05/2024
A.S.L. VC	D.G. n. 556 del 15/05/2024
A.S.L. BI	D.G. n. 264 del 20/05/2024
A.S.L. NO	D.G. n. 286 del 14/05/2024
A.S.L. VCO	D.G. n. 379 del 15/05/2024
A.S.L. CN1	D.G. n. 152 del 30/04/2024
A.S.L. CN2	D.G. n. 325 del 30/04/2024
A.S.L. AT	D.G. n. 79 del 30/04/2024
A.S.L. AL	D.G. n. 383 del 30/04/2024
A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino	D. G. n. 764 del 27/05/2024
A.O.U. San Luigi Gonzaga di Orbassano	D.G. n. 252 del 16/05/2024
A.O.U. Maggiore della Carità di Novara	D.G. n. 398 del 30/04/2024
A.O.U. P.O. SS. Antonio e Biagio di Alessandria	D.G. n. 210 del 06/05/2024

A.O. Santa Croce e Carle di Cuneo	D.G. n. 110 del 29/04/2024
A. O. Ordine Mauriziano di Torino	D.C. n. 489 del 11/06/2024

Tab. 21: Deliberazioni dei Direttori Generali/Commissari delle Aziende sanitarie regionali di adozione dei bilanci di esercizio. Fonte: siti web Aziende sanitarie regionali portale Amministrazione trasparente al 30 giugno 2024

Per quanto sopra le Aziende sanitarie regionali hanno formalmente adottato, con deliberazione del Direttore Generale/Commissario Straordinario, gli schemi di Conto Economico e di Stato Patrimoniale derivanti dai propri sistemi di contabilità, i quali, come da dichiarazione dei direttori generali, coincidono con i relativi dati e informazioni caricati nel sistema informativo regionale.

Con determinazione dirigenziale n. 412/A1400B/2024 del 17 giugno 2024 è stato adottato il bilancio d'esercizio 2022 della gestione sanitaria accentrata.

Con riferimento ai bilanci di esercizio 2023 adottati dalle Aziende sanitarie, la Regione, a seguito di richiesta di questa Procura per il tramite della Sezione regionale di controllo, ha comunicato, con nota prot. n. 27213 del 14 giugno 2024, che *“è in corso l'istruttoria di controllo”*, precisando comunque che *“Al IV Trimestre 2023 il disavanzo consolidato del SSR pari 227,773 mln di euro ha trovato copertura con le seguenti risorse:*

- *Risorse regionali per 54,798 mln di euro;*
- *Risorse da utili portati a nuovo della GSA cumulati dal 2014 al 2021 per 194,287 mln di euro.*

Il risultato d'esercizio 2023, a seguito delle predette coperture, pari complessivamente a 249,085 mln di euro, è risultato in avanzo per 21,312 mln di euro”¹².

Ad oggi risulta che la Giunta regionale non ha approvato, entro i termini previsti, i bilanci d'esercizio relativi al 2023 delle Aziende sanitarie e della GSA (approvazione che sarebbe dovuta avvenire entro il 31 maggio

¹² I dati sono rilevabili solo dal verbale del *“Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'Intesa Stato- Regioni del 23 marzo 2005”* della seduta del 19 marzo 2024, dal quale emerge che il risultato di gestione, come risultante dal modello CE IV trimestre 2023 consolidato regionale inviato dalla Regione Piemonte al NSIS (Nuovo sistema informativo sanitario), in data 06/03/2024, presentava (al netto della voce AA0080) un disavanzo di 219,856 mln di euro, mentre il Tavolo ha rideterminato il disavanzo in 227,773 mln di euro.

2024), né il bilancio di esercizio 2023 consolidato degli enti del Servizio sanitario regionale ¹³.

Il Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, nel verbale del 19 marzo 2024, ha precisato che *“Pertanto, ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e s.m., la Regione Piemonte ha assicurato l'equilibrio economico.*

Si resta, tuttavia, in attesa della chiusura delle perdite aziendali portate a nuovo entro l'invio del modello SP 2023. Inoltre, in considerazione dei disallineamenti rilevati tra le informazioni trasmesse dalla Regione e i dati presenti in NSIS si chiede di aggiornare questi ultimi al fine di allinearli alle risultanze dei bilanci approvati e agli esiti delle verifiche del Tavolo nei vari anni.

Infine, si rinnova l'invito alla Regione ad una riflessione in merito alla gestione strutturale del SSR, in condizioni di efficienza e appropriatezza nell'erogazione dei LEA, nel rispetto dell'equilibrio economico in coerenza con le risorse disponibili a legislazione vigente”.

Si prende atto che la Regione, sollecitata dalla Sezione regionale di controllo in ordine ad un'attenta valutazione delle scelte gestionali attuate, tenuto conto della necessità che le stesse devono perseguire un equilibrio strutturale in una visione di lungo periodo, ha comunicato di aver individuato linee gestionali che le Aziende sanitarie dovranno seguire nonché di aver avviato approfondimenti sulle principali voci di costo attinenti la gestione.

Inoltre, la Regione ha evidenziato di avere avviato un'apposita azione di approfondimento con le Aziende volta alla ricognizione dei crediti aziendali verso terzi e delle procedure in essere.

¹³ La Regione Piemonte con DGR n. 2-8293 del 12/03/2024, di *“Approvazione del bilancio di esercizio 2021 consolidato del Servizio Sanitario Regionale, ai sensi degli artt. 32 e 26 del D.Lgs. 118/2011 e destinazioni degli utili liberi fino al bilancio d'esercizio 2021 a copertura integrativa della spesa sanitaria 2023”*, ha disposto *“di procedere all'approvazione del bilancio di esercizio del Consolidato del Servizio Sanitario Regionale per l'anno 2021 redatto ai sensi dell'art. 32 e dell'art. 26 del D.lgs. n. 118/2011”*. Nella medesima delibera vengono richiamate le DGR con le quali nel 2023 sono stati approvati i bilanci di esercizio consolidato del SSR degli anni dal 2017 al 2020. Ciò denota l'evidente mancato rispetto dei termini previsti dall'articolo 32 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Al riguardo, si richiama la particolare situazione, già segnalata nel verbale del 1° febbraio 2024 del Tavolo, relativa alla mancata approvazione del consuntivo dell'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino, a causa del ritiro del parere favorevole già espresso da parte del Collegio sindacale, in seguito a denunce attinenti all'esistenza di crediti ritenuti inesigibili relativi ad anni precedenti.

Al riguardo, con DGR n. 1-8292/2024 avente ad oggetto *“Controllo sugli atti delle AA.SS.RR. - l.r. 31/92 s.m.i.- DGR 18-23906 del 2.2.1998 e 55-8745 del 17.3.2003. A.O.U. Città della Salute e della Scienza - Atto n. 1227 del 9/9/2022 “Bilancio consuntivo d'esercizio al 31/12/2021 A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino: Adozione”.* Approvazione Tecnica con prescrizioni”, la Regione ha deliberato di approvare l'atto n. 1227 del 9 settembre 2022 dell'AOU Città della Salute e della Scienza *“Bilancio consuntivo d'esercizio al 31/12/2021 A.O.U. Città della Salute e della Scienza di Torino: Adozione”*, tenendo conto del parere favorevole espresso dal Collegio sindacale nel verbale n. 12 del 19 settembre 2022 ¹⁴, con invito all'AOU di tener conto delle criticità segnalate dal Collegio sindacale nell'esposto del 12 dicembre 2023.

La Regione, preso atto di quanto rilevato dal Collegio sindacale, ossia di *“aver riscontrato la posizione di crediti verso Enti Pubblici prescritti e non svalutati, di crediti verso società asseritamente fallite e mantenuti a bilancio sebbene prescritti, di crediti nei confronti di associazioni private di dubbia esigibilità ed infine, in tema di Libera Professione, di extracosti che non sono stati rappresentati correttamente né idoneamente valutati”*, ha stabilito, con la citata deliberazione, le prescrizioni a cui è sottoposta l'AOU Città della Salute e della Scienza di Torino, tra le quali figura l'onere a carico dell'Azienda di relazionare trimestralmente, alla Direzione Sanità, a partire dal 30 marzo 2024, sulle attività finalizzate a superare le criticità segnalate dal Collegio sindacale.

¹⁴ Ossia lo stesso parere che risulta revocato dall'Organo sindacale nel verbale n. 8 del 11/06/2024: Relazione al bilancio di esercizio al 31/12/2023.

CONCLUSIONI

La Regione ha previsto entrate e spese definitive a pareggio, stanziando, complessivamente, l'importo di euro 23.678.904.930,28, di cui euro 3.807.203.329,65 a titolo di entrate e spese per conto terzi e partite di giro. A chiusura dell'esercizio sono state accertate entrate per euro 16.128.751.138,99 ed impegnate spese per euro 15.999.753.853,52. Gli accertamenti e gli impegni delle partite di giro e dei servizi in conto terzi ammontano ad euro 2.377.557.738,77.

I fondi pluriennali vincolati in entrata ammontano, complessivamente, ad euro 802.798.977,02, mentre quelli in spesa ad euro 814.017.054,69.

La Regione Piemonte ha riportato per l'esercizio finanziario 2023 un risultato di competenza positivo, pari ad euro 117.779.207,80 rappresentato nel quadro generale riassuntivo e negli equilibri di bilancio allegati al d.d.l. del 2 maggio 2024, n. 314.

Nell'esercizio 2023, la missione 13 "*Tutela della Salute*" rappresenta circa il 64,04% del totale della spesa impegnata, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, per euro 122.781.125,16.

Tenendo conto di tutti i residui (ivi compresi quelli esclusi dal riaccertamento ordinario), al 31 dicembre 2023:

- i residui attivi ammontano complessivamente ad euro 5.242.015.044,78, dei quali euro 2.157.156.344,35 derivanti dalla competenza 2023 ed euro 3.084.858.700,43 relativi ad esercizi precedenti;

- i residui passivi ammontano complessivamente ad euro 5.853.148.910,40, dei quali euro 2.699.203.174,73 derivanti dalla competenza 2023 ed euro 3.153.945.735,67 relativi ad esercizi precedenti.

Complessivamente, tanto i residui attivi quanto quelli passivi hanno subito un incremento rispetto all'esercizio precedente e permangono criticità con riguardo alla riconciliazione dei rapporti di debito e credito con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate, nonché con gli Enti del territorio, per cui l'attuale assetto contabile della Regione continua a non risultare ancora del tutto idoneo a conferire certezza alla

consistenza di una rilevante mole di residui attivi e passivi riguardanti tale vasto ambito.

In argomento, nel prendere atto delle iniziative intraprese dalla Regione per la risoluzione delle stesse, si osserva che le tempistiche di attuazione di tali iniziative ed il loro perimetro di intervento non appaiono ancora coerenti con l'esigenza di garantire la riconciliazione per tutti gli enti interessati con cadenza annuale e nel rispetto dei tempi del ciclo di bilancio.

Per quanto concerne, in particolare, i residui attivi, si rileva che in relazione alla capacità di riscossione, già da tempo oggetto di osservazioni, è stata rappresentata la necessità di adottare misure organizzative idonee a garantire un adeguato monitoraggio dei crediti al fine di assicurarne la riscossione ed evitarne la prescrizione in pregiudizio della Regione, con l'insorgere del conseguente obbligo di denuncia di danno, ai sensi dell'art. 52 del Codice di giustizia contabile, da inviare alla Procura regionale della Corte dei conti.

In argomento, ferma restando la responsabilità dei direttori e dirigenti responsabili delle entrate loro affidate in ordine all'effettiva realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione (così come previsto dall'art. 29 del regolamento di contabilità della Giunta regionale n. 9 del 2021), si ribadisce l'esigenza di assicurare il funzionamento di adeguati strumenti di coordinamento e controllo volti a individuare e correggere eventuali criticità riguardanti la riscossione delle entrate che dovessero assumere una portata strutturale e sistemica.

La persistenza di una significativa mole di residui attivi, risalenti nel tempo, pur considerando il solo comparto non sanitario, costituisce un chiaro indice di come la riscossione da parte della Regione Piemonte continui ad imporre agli organi di Governo e, segnatamente, alla Giunta, una attenzione finalizzata ad assicurare un progressivo e significativo smaltimento dei residui, a partire da quelli più anziani, la cui rilevante

consistenza emerge in maniera evidente dall'analisi dei dati dell'ultimo quinquennio.

L'analisi della gestione della cassa del 2023 evidenzia riscossioni complessive per euro 15.695.955.122,74 – inferiori rispetto all'esercizio 2022, nel quale erano state di euro 16.493.836.562,90 - e pagamenti per euro 15.567.465.582,51 – anch'essi in diminuzione rispetto all'esercizio 2022, nel quale erano stati di euro 16.627.862.218,31 - ed un fondo cassa finale di euro 223.962.147,33 in aumento rispetto a quello dell'esercizio precedente pari ad euro 95.472.607,10.

Il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione per l'anno 2023 evidenzia un importo negativo per euro 1.201.188.772,98.

Tenendo poi conto della parte accantonata per euro 3.745.927.274,11, della parte vincolata per euro 161.542.228,35 e della parte destinata agli investimenti per euro 1.951.093,27, la parte disponibile registra un disavanzo di euro 5.110.609.368,71.

Anche con riferimento all'esercizio 2023 viene confermata la graduale diminuzione del disavanzo di amministrazione rispetto all'esercizio 2022, che era pari a complessivi euro 5.342.969.584,20.

In argomento, ad ogni modo, occorre evidenziare come il rispetto del piano di rientro, con il recupero dell'importo esatto (al centesimo) del disavanzo, pone in evidenza come sia sempre cruciale che ogni componente del risultato di amministrazione venga quantificata correttamente nel rispetto delle norme e dei principi contabili che governano la formazione dei documenti di bilancio.

Pertanto, rilevano le segnalate criticità in tema di gestione dei residui che costituiscono un insidioso elemento di incertezza in quanto tutte potenzialmente idonee ad incidere sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione.

Ulteriore elemento di criticità è poi da individuarsi nella parte accantonata del risultato di amministrazione, in ordine alla quale occorre evidenziare la verosimile insufficienza in termini di copertura

dell'effettivo rischio finanziario correlato quanto meno ai contenziosi in essere per la vicenda IRBA.

Lo stato patrimoniale, al 31 dicembre 2023, presenta un valore per l'attivo ed il passivo pari ad euro 7.256.107.240,46, con un valore del patrimonio netto di euro -8.937.351.895,32.

L'ammontare del debito a carico della Regione a fine dell'esercizio 2023 è pari ad euro 4.779.617.836,59, in aumento rispetto all'esercizio 2022 quando ammontava ad euro 4.674.699.399,13.

La Regione Piemonte, nel corso del 2023, ha contratto nuovo indebitamento, tra cui nuovi prestiti per euro 47.886.783,20 e, nella forma del leasing finanziario per euro 249.959.000,00, rimborsando una quota capitale su mutui ed obbligazioni pari ad euro 192.927.345,74.

Con riferimento agli interessi passivi pagati sulla quota capitale si rileva un onere complessivo di 157,24 milioni di euro, di cui euro 93,12 milioni di euro per interessi su mutui e 64,12 milioni di euro per interessi su obbligazioni.

Il bilancio consolidato della Regione Piemonte per l'esercizio 2022 è stato approvato con deliberazione del Consiglio n. 297-23156 del 24 ottobre 2023, quindi oltre i termini rispetto alla data del 30 settembre ordinariamente prevista dal combinato disposto dell'art. 18, c. 1, lett. c) e dell'art. 68, c. 5, del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'attivo patrimoniale consolidato al 31 dicembre 2022 è pari a 8.662.852.797,58 euro, di cui circa 3,334 miliardi per Immobilizzazioni, 5,325 miliardi di Attivo circolante e 3,151 milioni per Ratei e Risconti attivi.

Rilevante è l'incidenza economica della gestione del servizio sanitario sul bilancio regionale.

Nel 2023 le entrate sanitarie di competenza ammontano, in termini di accertamenti, ad euro 12.464.479.744,33, con un grado di incidenza sulle entrate complessive pari al 77%, mentre gli incassi sanitari (in conto competenza), pari a euro 11.439.343.572,08, rappresentano l'82% degli

incassi regionali complessivi. Al netto delle partite di giro le entrate sanitarie accertate risultano complessivamente pari ad euro 10.229.856.331,52.

Nel corso dell'esercizio 2023 sono stati accertati, quali tributi destinati al finanziamento della Sanità, euro 9.048.846.659,85, di cui euro 6.473.310.410,85 a titolo di compartecipazione IVA-Sanità, euro 1.321.651.987,89 a titolo di imposta regionale sulle attività produttive IRAP-Sanità, euro 1.140.691.606,11 quale addizionale IRPEF-Sanità e infine l'importo di euro 113.192.655,00 quale addizionale IRPEF-Sanità derivante da manovra fiscale regionale.

La spesa sanitaria ammonta, in termini di impegni di competenza, ad euro 12.470.021.867,44, con un grado di incidenza sugli impegni complessivi pari al 78%, mentre la spesa sanitaria in termini di pagamenti, pari ad euro 11.054.923.136,64, rappresenta l'83% dei pagamenti regionali complessivi. Al netto delle partite di giro la spesa sanitaria risulta pari ad euro 10.235.398.454,63.

La Regione, con nota prot. n. 27213 del 14 giugno 2024, ha precisato che al IV trimestre 2023 il disavanzo consolidato del SSR è pari a -227,773 milioni di euro che ha trovato copertura con risorse pari complessivamente a 249,085 milioni di euro, per cui il risultato di esercizio è in avanzo di 21,312 milioni di euro.

Ad oggi risultano adottati i bilanci di esercizio delle Aziende Sanitarie mentre non risultano approvati da parte della Giunta regionale i bilanci preventivi e di esercizio 2023 delle aziende sanitarie e della GSA, né i relativi bilanci consolidati.

Con riferimento alla tardiva adozione e conseguente approvazione del bilancio preventivo economico, le Sezioni regionali di controllo hanno, in più occasioni, rilevato che i ritardi nell'adozione ed approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie hanno ricadute significative sulla programmazione del servizio sanitario, sia a livello regionale che aziendale, oltre che sui relativi controlli.

La Procura rileva, ancora una volta, l'omesso rispetto delle disposizioni in materia di approvazione del bilancio preventivo e d'esercizio, da parte della Regione, nei termini previsti.

Risulta necessario che le misure organizzative e le risorse necessarie al funzionamento degli enti del SSR siano adottate ed assegnate dalla Regione nei tempi utili a garantire un ciclo della programmazione economica della spesa sanitaria nel rispetto del dettato e delle finalità normative.

Signor Presidente e Signori componenti del Collegio, a conclusione di queste considerazioni dell'Ufficio del Pubblico Ministero, chiedo di emettere la pronunzia di regolarità del Rendiconto generale della Regione Piemonte per il 2023, ferme le precisazioni e considerazioni della Procura Regionale più diffusamente specificate nella mia memoria.

INDICE

Introduzione

Capitolo I

Il quadro finanziario generale regionale

1.1	La gestione di competenza	p. 7
1.1.1	Il risultato della gestione di competenza	p. 8
1.1.2	L'analisi delle spese per missioni	p. 11
1.2	La gestione dei residui	p. 13
1.3	La gestione di cassa	p. 17
1.4	Andamento della riscossione delle entrate e relative criticità	p. 20
1.5	Gli equilibri di bilancio	p. 26
1.6	Il risultato di amministrazione	p. 28
1.7	Il conto economico e lo stato patrimoniale	p. 33
1.8	L'indebitamento	p. 34
1.9	Il bilancio consolidato	p. 37

Capitolo II

La gestione sanitaria regionale

2.1	Premessa	p. 41
2.2	Le risorse a disposizione nel perimetro sanitario	p. 42
2.3	La spesa per la sanità	p. 48

2.4 La mancata o tardiva approvazione dei bilanci delle Aziende sanitarie regionali	p. 51
2.4.1 Bilanci preventivi	p. 51
2.4.2 Bilanci d'esercizio	p. 54
Conclusioni	p. 61

INDICE DELLE TABELLE

Tab. 1: Gestione di competenza	p. 7
Tabb. 2 e 3: Saldo della gestione di competenza	p. 10
Tab. 4: Spese articolate per missioni-impegni	p. 11
Tab. 5: Gestione residui	p. 14
Tab. 6: Residui attivi e passivi, ripartizione per titoli	p. 14
Tab. 7: Risultato di cassa	p. 18
Tab. 8: Entrate e spese, suddivisione per titoli	p. 18
Tab. 9: Anzianità dei residui attivi non sanitari al 31 dicembre 2023	p. 20
Tab. 10: Riepilogo dei residui attivi del Titolo 1 Tipologia 101 (Imposte tasse e proventi assimilati)	p. 21
Tab. 11: Riepilogo dei residui attivi del Titolo 3 (Entrate extratributarie)	p. 22
Tab. 12: Riepilogo dei residui attivi del Titolo 2 (Trasferimenti correnti)	p. 23
Tab. 13: Risultato di amministrazione e composizione	p. 29
Tab. 14: Risultato di amministrazione, parte disponibile	p. 30
Tab. 15: Composizione del disavanzo recuperato	p. 30
Tab. 16: Conto economico	p. 33
Tab. 17: Stato patrimoniale	p. 33
Tab. 18: Situazione debitoria	p. 36

Tab. 19: Incidenza delle fasi contabili del perimetro sanitario nel rendiconto 2023 comprese le partite di giro	p. 41
Tab. 20: Perimetro sanitario	p. 43
Tab. 21: Deliberazioni dei Direttori Generali/Commissari delle Aziende sanitarie regionali di adozione dei bilanci di esercizio	p. 56

