



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE PIEMONTE
2019**

Memoria del Procuratore regionale Quirino Lorelli

UDIENZA DEL 23 SETTEMBRE 2020

PRESIDENTE MARIA TERESA POLITO





CORTE DEI CONTI

Hanno collaborato:

“Il quadro finanziario generale regionale”
Quirino LORELLI

“Riduzione e contenimento di alcune voci delle spese correnti”
Quirino LORELLI, Letizia DAINELLI

“Entrate e spese della gestione sanitaria”
Quirino LORELLI, Letizia DAINELLI, Massimo VALERO, Alessandro NAPOLI

“Il trasferimento di fondi a Finpiemonte Spa ed Arpea”
Quirino LORELLI, Alessandro NAPOLI, Carlo Alberto MARTINI

“Interventi contro il dissesto idrogeologico”
Quirino LORELLI, Massimo VALERO, Emanuela ROTOLO

Nucleo di revisione amministrativo della Procura regionale
Elisa SOLITARIO, Alessandra SQUARTINI, Barbara DI NOIA, , Gaetano PALMIERI

Eccellentissima Presidente della Sezione Regionale di Controllo,
Signori Presidenti del Consiglio e della Giunta Regionale,
Autorità presenti,

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, costituisce uno strumento incisivo nel controllo della finanza pubblica e nell'accesso alla giustizia costituzionale al fine di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'estensione delle compatibilità finanziarie agli enti sub-statali.

Bisogna ricordare che la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio dell'imposizione tributaria e, quindi, sul prelievo coattivo della ricchezza privata.

Ne consegue che le funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti, volte ad assicurare il rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni finanziarie e contabili, da cui discende il corretto impiego delle risorse, appartengono, a pieno titolo, al sistema delle garanzie dell'ordine costituzionale.

L'intervento della Procura contabile contribuisce, pur con le peculiarità del ruolo, alla verifica non solo dei dati contabili ma anche dell'efficacia e dell'efficienza della spesa dei settori analizzati, alla proposizione di misure di correzione e agli interventi di riforma necessari per assicurare l'equilibrio dei bilanci (art.1, comma 5 del decreto legge n.174/2012) e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

La disciplina in parola trova infatti esplicito fondamento in ben determinati parametri, a partire dall'art. 100 Cost., che garantisce

l'indipendenza della Corte dei conti dal Governo in relazione al plesso dei compiti ad essa affidati. Tutto ciò è stato prontamente colto dalla giurisprudenza costituzionale che si è posta a presidio della stabilità delle finanze pubbliche, valorizzando i principi dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 81 e 117, terzo comma, Cost.) e il relativo sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti, in un difficile bilanciamento con gli altri parametri costituzionali, sia quelli relativi ai diritti, sia quelli che sorreggono le autonomie territoriali.

La Corte costituzionale, in considerazione del fatto che i rendiconti regionali costituiscono il parametro fondamentale ai fini della valutazione del rispetto tra il programmato e il realizzato, ha ripetutamente affermato che le norme volte a fissare termini e adempimenti inerenti agli obblighi di rendicontazione da parte delle Regioni, costituiscono diretto riflesso dei precetti costituzionali inerenti il coordinamento della finanza pubblica, l'armonizzazione dei bilanci e l'equilibrio di bilancio.

Nel corso degli ultimi anni, il Giudice delle leggi ha fortemente valorizzato lo schema decisorio binario del procedimento di parificazione, sottolineando come esso sia orientato a verificare la conformità a diritto delle operazioni della gestione finanziaria sottostante.

Il bilancio quale bene pubblico, il rendiconto regionale e il giudizio di parificazione vengono intrinsecamente connessi ai principi di trasparenza e controllabilità dei conti, direttamente collegati al principio democratico e al rispetto della legalità costituzionale.

Nell'ordinamento finanziario delle amministrazioni pubbliche i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati nell'art. 81,

quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti¹.

L'attività di analisi del progetto di rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2019, ha preso ad oggetto i principali dati e saldi di natura finanziaria ed economico-patrimoniale, così come riportati nel disegno di legge n. 102, adottato dalla Giunta della Regione Piemonte nella seduta del 30 maggio 2020, verificando anche la corrispondenza con i corrispettivi allegati.

Questa Procura Regionale ha, per tramite della Sezione del Controllo, richiesto precisazioni e dettagli su alcuni punti ritenuti di particolare interesse generale, giusta nota della Presidente della Sezione, prot.9424 del 7 luglio 2020, indirizzata al Presidente della Regione Piemonte.

La risposta alle richieste di precisazioni così inoltrate sono state fatte pervenire con nota a firma del direttore della Giunta Regionale, acquisita al protocollo della Sezione regionale di controllo, n.10124 del 28 luglio 2020, con 9 allegati, tra i quali una relazione illustrativa presentata dal Consiglio regionale. Tale ultima relazione, rispetto alle richieste rivolte da questa Procura, ha evidenziato l'andamento delle spese richieste e quello dei risparmi conseguiti o da conseguirsi da parte del Consiglio regionale, in maniera separata rispetto a quella della Giunta, ancorché il rendiconto regionale, ai sensi dell'art.68

¹ Corte costituzionale, 28 marzo 2012, n.70.

dello Statuto della Regione Piemonte, sia unico ed unitario, anche ai fini del presente giudizio di parificazione, principio, peraltro, pacifico anche in virtù del richiamato art. 1, comma 5, del decreto legge n. 174/2012.

L'evidenziazione separata delle dinamiche gestorie delle spese richieste da questa Procura, comunque riferibili a capitoli formali del rendiconto regionale, determina una certa inadeguatezza complessiva delle risposte così fornite a far fronte alle esigenze istruttorie manifestate, per come meglio in appresso si avrà modo di illustrare nei singoli approfondimenti².

L'analisi degli aggregati di spesa del rendiconto regionale si è estesa poi al confronto con i valori che gli stessi avevano assunto nell'esercizio precedente, al fine di verificarne e comprenderne l'evoluzione.

Il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie³.

Invero, il principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost.,

² ed, in particolare per quel che ha riguardato la verifica del contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi ed il rispetto degli obblighi di riduzione della stessa, relativamente alle spese per locazioni passive, per missioni, per formazione.

Per quel che ha riguardato il trasferimento di fondi alle agenzie regionali Finpiemonte ed Arpea e le verifiche sulla gestione degli stessi, relativamente:

- al sistema di controllo e vigilanza regionale su Finpiemonte ed alla gestione da parte di questa dei crediti deteriorati, incluse le procedure di recupero di fondi illegittimamente erogati,
- alla composizione, limitatamente alle risorse trasferite verso la società ed a quella da riversarsi da parte di questa al bilancio regionale, del fondo crediti di dubbia esigibilità, iscritto nei bilanci regionali.

³ Corte costituzionale, 5 marzo 2018, n.49.

in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (*ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi.

Le regioni e gli enti locali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

La legge di bilancio per il 2019 ha innovato la disciplina dell'equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali prevedendo che essi possono utilizzare in modo pieno il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini dell'equilibrio di bilancio. Pertanto, già in fase previsionale, il vincolo di finanza pubblica deve coincidere con gli equilibri ordinari, secondo la disciplina contabile armonizzata (di cui al D. Lgs. 23 giugno 2011, n.118) e le disposizioni del TUEL (D. Lgs. 18 agosto 2000, n.267). La legge 27 dicembre 2019, n.160, ha previsto per le regioni a statuto ordinario l'entrata in vigore della suddetta regola nel 2020.

Con riferimento all'esercizio finanziario 2019 la Procura regionale ha inteso approfondire, per come prima ricordato, l'esame di 4 settori, ritenuti di interesse generale:

- Il contenimento della spesa per acquisto di beni e servizi ed il rispetto degli obblighi di riduzione della stessa;
- La spesa sanitaria ed, in particolare, il trasferimento alle aziende del S.S.R. di quote indistinte del bilancio regionale;
- Il trasferimento di fondi alle agenzie regionali Finpiemonte ed Arpea e le verifiche sulla gestione degli stessi;

- Gli interventi contro il dissesto idrogeologico e la gestione delle relative risorse.

Di tali settori - approfonditi con la collaborazione di tutti i colleghi magistrati della Procura, cui devo esprimere il più profondo ringraziamento, esteso ai 4 dipendenti amministrativi che hanno costituito il nucleo interno di revisione contabile presso la Procura - è fornito un quadro di insieme nelle seguenti pagine, dopo la descrizione del quadro finanziario complessivo.

Il quadro finanziario generale regionale

Il quadro finanziario generale regionale

La Corte costituzionale⁴ ha avuto modo di affermare che la copertura delle spese, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966). In particolare, è stato precisato (sentenza n. 70 del 2012) che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata per detta copertura. Ciò con riferimento al documento formale – il bilancio consuntivo – che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

A decorrere poi dal 2020⁵ le regioni potranno considerarsi in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non

⁴ Corte costituzionale, 19 luglio 2012, n.192.

⁵ Cfr. art.1, comma 824 della legge 30 dicembre 2018, n.145 che ha subordinato il differimento della norma per le regioni a statuto ordinario al raggiungimento, entro il 31 gennaio 2019, dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sulle risorse aggiuntive per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese nelle materie di competenza concorrente di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri previsti dal comma 98. Decorso il predetto termine, in assenza della proposta di riparto delle risorse di cui al periodo precedente

negativo. Tale informazione verrà desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Qualora risultino, nel corso di ciascun anno, andamenti di spesa degli enti territoriali non coerenti con gli impegni finanziari assunti con l'Unione europea, si applica il comma 13 dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, secondo il quale il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione⁶.

Con la circolare del 9 marzo 2020, n. 5 (G.U. Serie Generale n. 81 del 27 marzo 2020) la Ragioneria Generale dello Stato ha quindi chiarito che “... *tenendo conto del rispetto, in base ai dati dei bilanci di previsione 2019-2021, a livello di comparto, dell'equilibrio di cui al richiamato articolo 9, comma 1 bis, della legge n. 243 del 2012 (saldo tra il complesso delle entrate e*

alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro il 15 febbraio 2019, le disposizioni acquistano comunque efficacia.

La Conferenza Stato-Regioni, nella riunione del 10 ottobre 2019 ha sancito un Accordo in materia di interventi strategici, stabilendo che le Regioni a statuto ordinario concordano con lo Stato di anticipare l'applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 in materia di pieno utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa a decorrere dall'anno 2020.

Le Regioni a statuto ordinario e lo Stato hanno concordato l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali, come disciplinati dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, dall'anno 2021.

Lo Stato e le Regioni si sono impegnate a differire il termine di cui all'articolo 1, comma 515, della legge n. 145 del 2018 dal 31 marzo 2019 al 31 dicembre 2019. Conseguentemente, le Regioni e lo Stato si sono impegnate a conseguire l'Intesa per la redazione del Patto per la Salute 2019 - 2021 entro il predetto termine del 31 dicembre 2019 al fine di salvaguardare l'incremento delle risorse già previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n.145 del fabbisogno sanitario nazionale per gli anni 2020 e 2021. L'Intesa è stata successivamente sancita in data 18 dicembre 2019.

Si è poi concordato, inoltre, di incrementare di 2 miliardi il livello delle risorse destinate agli interventi di edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico di cui all'articolo 20 della legge n. 67 del 1988.

⁶ La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165.

delle spese finali, senza utilizzo avanzi, senza Fondo pluriennale vincolato e senza debito), si ritiene che gli enti territoriali osservino il presupposto richiesto dall'art. 10 della legge n. 243 per la legittima contrazione di operazioni di indebitamento nel biennio 2020-2021. Analogo monitoraggio preventivo sarà effettuato per gli anni successivi, a decorrere dai prossimi bilanci di previsione 2021-2023. Restano, comunque, ferme, per ciascun ente, le disposizioni specifiche che pongono limiti qualitativi o quantitativi all'accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento, nonché l'obbligo del rispetto degli equilibri di cui ai decreti legislativi n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000 (anche a consuntivo, come prescritto dall'art. 1, comma 821, legge n. 145 del 2018).”

§

Su tali indefettibili premesse la Procura regionale ha inteso esaminare i principali saldi ricavabili dal rendiconto regionale.

Nel dettaglio, per quanto riguarda 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 calcolato 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 dei flussi di cassa, sia con riferimento al totale delle riscossioni e dei pagamenti effettuati dall'Ente, sia con riferimento ai residui attivi ancora da riscuotere e a quelli passivi rimasti da pagare.

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

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

Con riferimento alla situazione debitoria dell'Ente, i dati sono stati desunti da specifico dettaglio fornito dall'Ente regionale, a differenza di tutti gli altri che hanno come fonte direttamente il disegno di legge sul rendiconto ed i corrispondenti allegati.

Il dettaglio di quanto sopra in breve descritto viene di seguito rappresentato in tabelle commentate.

§

La gestione di competenza

La Regione ha previsto entrate e spese definitive a pareggio, stanziando complessivamente l'importo di euro 20.365.369.256,59 di cui 2.930.232.755,75 a titolo di entrate e spese per conto terzi e partite di giro. A chiusura dell'esercizio sono state accertate entrate per euro 13.642.903.449,16 ed impegnate spese per euro 13.177.240.279,45. Gli accertamenti e gli impegni delle partite di giro e dei servizi in conto terzi ammontano ad euro 1.550.595.025,85. Risultano fondi pluriennali vincolati in entrata per complessivi euro 372.368.159,02 ed in spesa per euro 563.465.924,22. Il confronto con l'esercizio precedente evidenzia un incremento degli accertamenti, il cui importo era stato nel 2018 di euro 13.229.504.463,67, e degli impegni il cui valore era stato di euro 13.028.115.034,43.

Gestione di competenza		
ENTRATE		
Titolo	Previsioni definitive 2019	Accertamenti 2019
Utilizzo avanzo di amministrazione	4.316.198.351,18	

Fondo pluriennale vincolato spese correnti	159.429.784,71	
Fondo pluriennale vincolato spese in conto capitale	212.938.374,31	
Totale fondo pluriennale	372.368.159,02	
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	9.866.412.717,39	9.798.695.379,80
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.058.508.355,78	902.447.786,63
Titolo 3: Entrate extra-tributarie	633.545.310,63	563.497.438,15
Titolo 4: Entrate in conto capitale	619.913.349,24	398.144.727,05
Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	526.325.257,60	388.008.091,68
Titolo 6: Accensione prestiti	41.865.000,00	41.515.000,00
Titolo 7: Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 9: Entrate per conto terzi e partite di giro	2.930.232.755,75	1.550.595.025,85
Totale Titoli	15.676.802.746,39	13.642.903.449,16
Totale generale entrate	20.365.369.256,59	13.642.903.449,16
SPESE		
Titolo	Previsioni definitive 2019	Impegni 2019
Disavanzo di amministrazione	325.272.399,91	
Titolo 1: Spese correnti	11.271.483.313,00	10.575.978.328,19
Titolo 2: Spese in conto capitale	1.313.309.498,21	662.273.641,83
Titolo 3: Spese per incremento attività finanziarie	409.934.294,26	266.070.304,81
Titolo 4: Rimborso prestiti	4.115.136.995,46	122.322.978,77
Titolo 5: Chiusura anticipazione ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 7: Spese per conto terzi e partite di giro	2.930.232.755,75	1.550.595.025,85
Totale titoli	20.040.096.856,68	13.177.240.279,45
Totale generale spese	20.365.369.256,59	13.177.240.279,45
Titolo 1: Spese correnti - Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	220.300.058,24	

Titolo 2: Spese in conto capitale - Fondo pluriennale vincolato in conto capitale	336.865.865,98	
Titolo 3: Spese per incremento attività finanziarie - Fondo pluriennale vincolato per incremento attività finanziarie	6.300.000,00	

L'esercizio finanziario 2019 si è chiuso con un risultato della competenza positivo pari ad euro 274.565.404,51. Tale saldo risulta in miglioramento rispetto all'esercizio 2018, nel quale aveva assunto un valore positivo di euro 116.529.059,79.

Saldo di competenza	
Accertamenti di competenza (+)	13.642.903.449,16
FPV entrata di parte corrente (+)	159.429.784,71
FPV entrata di parte capitale (+)	212.938.374,31
TOTALE ENTRATE	14.015.271.608,18
Impegni (-)	13.177.240.279,45
FPV spesa di parte corrente (-)	220.300.058,24
FPV spesa di parte capitale (-)	336.865.865,98
FPV spesa per incremento attività finanziarie (-)	6.300.000,00
TOTALE SPESE	13.740.706.203,67
RISULTATO DI COMPETENZA	274.565.404,51

La spesa complessivamente impegnata di euro 13.177.240.279,45 è stata ripartita tra le missioni nel seguente modo:

SPESE ARTICOLATE PER MISSIONI- IMPEGNI	
MISSIONE	Impegni 2019
MISSIONE 01 Servizi istituzionali, generali e di gestione	524.676.673,63
MISSIONE 02 Giustizia	0,00

MISSIONE 03 Ordine pubblico e sicurezza	0,00
MISSIONE 04 Istruzione e diritto allo studio	73.107.841,00
MISSIONE 05 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali	55.579.938,36
MISSIONE 06 Politiche giovanili, sport e tempo libero	4.694.869,43
MISSIONE 07 Turismo	24.486.262,60
MISSIONE 08 Assetto del territorio ed edilizia abitativa	41.056.867,42
MISSIONE 09 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	129.026.087,28
MISSIONE 10 Trasporti e diritto alla mobilità	627.726.442,35
MISSIONE 11 Soccorso civile	37.931.578,22
MISSIONE 12 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	250.304.984,05
MISSIONE 13 Tutela della salute	8.892.802.989,70
MISSIONE 14 Sviluppo economico e competitività	128.252.593,41
MISSIONE 15 Politiche per il lavoro e la formazione professionale	244.481.582,12
MISSIONE 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	79.853.159,17
MISSIONE 17 Energia e diversificazione delle fonti energetiche	30.008.489,37
MISSIONE 18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	36.970.864,71
MISSIONE 19 Relazioni internazionali	4.244.148,73
MISSIONE 20 Fondi e accantonamenti	0,00
MISSIONE 50 Debito pubblico	441.439.882,05
MISSIONE 60 Anticipazioni finanziarie	0,00
MISSIONE 99 Servizi per conto terzi	1.550.595.025,85
TOTALE	13.177.240.279,45

Similmente all'esercizio 2018, la missione 13 "Tutela della Salute" rappresenta circa il 67% del totale della spesa impegnata, a cui seguono (al netto della missione 99 "Servizi per conto terzi" di euro 1.550.595.025,85) la missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" di euro 627.726.442,35, la missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" di euro

524.676.673,63 e la missione 50 “Debito pubblico” di euro 441.439.882,05.

§

I residui

Indipendentemente dalla procedura di riaccertamento straordinario dei residui prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011, sussiste l'obbligo indefettibile per ciascun ente territoriale di effettuare annualmente, ed in ogni caso prima della predisposizione del rendiconto, l'esatta ricognizione dei residui attivi e passivi.

Si tratta di un'operazione che costituisce presupposto del rendiconto in base a principi immanenti alla contabilità pubblica.

La ricognizione annuale dei residui attivi e passivi è operazione propedeutica a qualsiasi rendiconto, in quanto consente di individuare formalmente: crediti di dubbia e difficile esazione; crediti inesigibili ed insussistenti (per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito); debiti prescritti; somme da portare in economia e, in ogni caso, tutte le componenti degli esercizi decorsi che influiscono sul risultato di amministrazione.

Tanto precisato, i residui attivi al termine dell'esercizio 2019 ammontano a complessivi euro 5.616.454.946,09 dei quali 1.878.509.695,14 derivanti dalla competenza ed euro 3.737.945.250,95 relativi agli esercizi precedenti.

I residui passivi ammontano complessivamente ad euro 6.844.848.072,58, di cui euro 1.922.110.242,19 derivanti dalla

competenza ed euro 4.922.737.830,39 originati negli esercizi precedenti.

Il confronto con l'ammontare complessivo dei residui a fine 2018 evidenzia una diminuzione degli stessi nell'esercizio 2019, atteso che nell'esercizio precedente i residui attivi erano pari ad euro 6.079.862.357,90 e quelli passivi ad euro 7.961.236.793,94.

Gestione residui	
Residui attivi	
Originati dalla competenza	1.878.509.695,14
Originati da esercizi precedenti	3.737.945.250,95
Totale dei residui attivi al 31.12.2019	5.616.454.946,09

Residui passivi	
Originati dalla competenza	1.922.110.242,19
Originati da esercizi precedenti	4.922.737.830,39
Totale dei residui passivi al 31.12.2019	6.844.848.072,58

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	4.440.520.603,78
Titolo 2	Trasferimenti correnti	470.596.161,37
Titolo 3	Entrate extratributarie	215.040.520,04
Titolo 4	Entrate in conto capitale	424.930.711,93

Titolo 5	Entrate da riduzione di attività finanziarie	16.276.825,36
Titolo 6	Accensioni prestiti	18.715.944,97
Titolo 7	Anticipazioni di istituto tesoriere/cassiere	0,00
Titolo 9	Entrate per conto terzi e partite di giro	30.374.178,64
Totale al 31.12.2019		5.616.454.946,09

Residui passivi - Ripartizione per titolo		
Titolo 1	Spese correnti	2.824.136.373,86
Titolo 2	Spese in conto capitale	816.758.088,98
Titolo 3	Spese per incremento attività finanziarie	1.761.615,53
Titolo 4	Rimborso prestiti	0,00
Titolo 5	Chiusura anticipazioni ricevute da istituto	0,00
Titolo 7	Spese per conto terzi e partite di giro	3.202.191.994,21
Totale al 31.12.2019		6.844.848.072,58

§

La gestione di cassa

L'analisi della gestione della cassa del 2019 evidenzia riscossioni complessive per euro 14.087.201.360,62 e pagamenti di euro 14.224.453.965,42 - superiori rispetto all'esercizio 2018, nel quale erano stati rispettivamente di euro 12.352.369.510,34 ed euro 12.219.599.486,72 - ed un fondo cassa finale di euro 161.427.898,70, in diminuzione rispetto a quello dell'esercizio precedente di euro 298.680.503,50. Nel saldo di cassa sono ricompresi il saldo della gestione ordinaria e quello della gestione sanitaria.

RISULTATO DI CASSA	
Fondo di cassa iniziale	298.680.503,50
Riscossioni (+)	14.087.201.360,62
Pagamenti (-)	14.224.453.965,42
Fondo di cassa a fine dell'esercizio	161.427.898,70

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

ENTRATE		
Titolo	Previsioni definitive di cassa 2019	Riscossioni 2019
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	14.203.877.764,88	9.693.900.005,50
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.568.116.577,54	937.804.933,79
Titolo 3: Entrate extra-tributarie	1.496.230.856,74	1.205.443.802,43
Titolo 4: Entrate in conto capitale	831.787.307,72	177.217.100,27
Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie	532.399.857,77	377.805.866,49
Titolo 6: Accensione di prestiti	68.338.042,63	49.272.097,66
Titolo 7: Anticipazione da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 9: Entrate per conto terzi e partite di giro	3.055.914.697,01	1.645.757.554,48
Totale	21.756.665.104,29	14.087.201.360,62

SPESE

Titolo	Previsioni definitive di cassa 2019	Pagamenti 2019
Titolo 1: Spese correnti	15.060.310.966,61	11.749.671.040,43
Titolo 2: Spese in conto capitale	1.511.267.917,66	483.605.736,69
Titolo 3: Spese per incremento attività finanziarie	404.933.526,74	266.239.135,95
Titolo 4: Rimborsi prestiti	124.211.044,19	122.322.978,77
Titolo 5: Chiusura anticipazione ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
Titolo 7: Spese per conto terzi e partite di giro	4.530.471.582,78	1.602.615.073,58
Totale	21.631.195.037,98	14.224.453.965,42

Anche nel 2019 l'Ente non ha fatto ricorso alle anticipazioni di tesoreria, così come nell'esercizio precedente.

§

Il risultato di amministrazione

Il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2019 evidenzia un importo negativo per euro 1.630.431.152,01. Tale valore è incrementato delle voci di accantonamento per complessivi euro 4.318.255.197,01 e dei vincoli per euro 279.954.354,80, raggiungendo pertanto un importo negativo di euro 6.228.640.703,82.

	GESTIONE		
	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio			298.680.503,50

RISCOSSIONI	(+)	2.322.807.606,60	11.764.393.754,02	14.087.201.360,62
PAGAMENTI	(-)	2.969.323.928,16	11.255.130.037,26	14.224.453.965,42
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			161.427.898,70
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			161.427.898,70
RESIDUI ATTIVI	(+)	3.737.945.250,95	1.878.509.695,14	5.616.454.946,09
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>				0,00
RESIDUI PASSIVI	(-)	4.922.737.830,39	1.922.110.242,19	6.844.848.072,58
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			220.300.058,24
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			343.165.865,98
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019 (A)	(=)			-1.630.431.152,01

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019		

Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019	232.085.452,03
Accantonamento residui perenti al 31/12/2019 (solo per le regioni)	45.357.795,71
Fondo anticipazioni liquidità	3.990.925.951,27
Fondo perdite società partecipate	1.000.000,00
Fondo contezioso	18.531.729,00
Altri accantonamenti	30.354.269,00
Totale parte accantonata (B)	4.318.255.197,01
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	21.648.073,41
Vincoli derivanti da trasferimenti	154.743.572,67
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	1.702.484,61
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	101.860.224,11
Altri vincoli	0,00
Totale parte vincolata (C)	279.954.354,80
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00
Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-6.228.640.703,82
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	

Nel prospetto che segue si compendiano i suddetti importi:

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	
Fondo di cassa finale	161.427.898,70
Residui attivi	5.616.454.946,09
Residui passivi	6.844.848.072,58

Fondo pluriennale vincolato per spese	563.465.924,22
RISULTATO FINANZIARIO	-1.630.431.152,01
Avanzo accantonato	4.318.255.197,01
Avanzo vincolato	279.954.354,80
AVANZO DISPONIBILE	-6.228.640.703,82

Anche per l'esercizio 2019 si rileva una graduale diminuzione del disavanzo di amministrazione, atteso che nel 2018 il risultato finanziario era di euro -1.955.062.091,56 ed il disavanzo complessivo post accantonamenti e vincoli era quantificato in euro 6.605.268.519,77.

E' stato tuttavia rilevato un disallineamento tra il predetto importo del disavanzo al 31 dicembre 2019 e quello del disavanzo da riassorbire negli esercizi futuri. In merito la Regione si è impegnata in sede di contraddittorio a rendere congruenti i due importi, procedendo con successivo emendamento al disegno di legge.

§

Il conto economico e lo stato patrimoniale

Dall'analisi dello stato patrimoniale si riscontra un valore del patrimonio netto negativo per euro -6.386.636.689,96, comunque inferiore al totale dell'attivo pari ad euro 7.241.382.850,59 ed in leggero miglioramento rispetto al valore dell'esercizio 2018 di euro -6.629.285.330,88.

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	31 dicembre 2019
A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	0,00

B) Immobilizzazioni di cui	1.354.995.955,33
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>	32.652.060,92
<i>Immobilizzazioni materiali</i>	854.190.531,04
<i>Immobilizzazioni finanziarie</i>	468.153.363,37
C) Attivo Circolante	5.886.255.160,41
D) Ratei e risconti	131.734,85
Totale dell'attivo (A+B+C+D)	7.241.382.850,59
STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)	31 dicembre 2019
A) Patrimonio Netto	-6.386.636.689,96
B) Fondi per rischi ed oneri	607.283.600,54
C) Trattamento di fine rapporto	0,00
D) Debiti	12.456.944.875,68
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti	563.791.064,33
Totale del passivo (A+B+C+D+E)	7.241.382.850,59

Il conto economico evidenzia un utile d'esercizio di euro 229.469.988,25, a fronte di un risultato di esercizio 2018 di euro 238.704.595,93.

CONTO ECONOMICO	31 dicembre 2019
A) Componenti positivi della gestione	11.590.795.531,58
B) Componenti negativi della gestione	11.315.800.876,11
Differenza tra comp. positivi e negativi della gestione (A-B)	274.994.655,47
C) Proventi ed oneri finanziari	-95.461.860,84
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-380.627,34
E) Proventi ed oneri straordinari	62.568.753,29
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	241.720.920,58
Imposte	12.250.932,33

§

L'indebitamento

L'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (cfr. Corte cost., sentenza n. 536 del 2002).

La finanza delle Regioni, incluse quelle a statuto speciale, è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli

obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. Corte cost., sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. Corte cost., sentenza n. 36 del 2004).

Il “nuovo” sesto comma dell’art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria: e di conseguenza non è illegittima l’estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa.

La nozione di indebitamento è ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici; si tratta, in definitiva, di tutte le entrate che non possono essere portate a scomputo del disavanzo calcolato ai fini del rispetto dei parametri comunitari.

Ciò posto, è chiaro come non si possa ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte⁷.

L’ammontare del debito a carico della Regione a fine dell’esercizio 2019 è pari ad euro 5.124.223.582,13, in diminuzione rispetto all’esercizio 2018.

⁷ Corte costituzionale, 29 dicembre 2004, n.425.

L'Ente non ha contratto nell'esercizio di riferimento nuovo debito, ed ha rimborsato una quota capitale su mutui ed obbligazioni pari ad euro 119.752.703,08, inferiore a quella del 2018 di euro 189.789.592,29, anche in considerazione dell'attività di rinegoziazione dei mutui posta in essere, che ne ha posticipato il rimborso.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31/12/2019	
Debito al 31/12/2018	5.243.976.285,21
Nuovi prestiti (+)	0,00
Quota capitale rimborsata nel 2019 (-)	119.752.703,08
Debito al 31/12/2019	5.124.223.582,13

Riduzione e contenimento di alcune voci della spesa corrente

Anche con riferimento al tema delle riduzione delle spese correnti la Procura regionale ha sottoposto alla Regione, per il tramite della Sezione del controllo, un elenco di categorie di spese dettagliato, finalizzato non a verificare il rispetto dei saldi, come ordinariamente svolto nell'ambito dell'analisi della Sezione, bensì a riscontrare, anche e soprattutto a categorie di spese per le quali il legislatore ha connesso i relativi obblighi di riduzione a fattispecie speciali (ed aggravate di responsabilità amministrativa contabile in capo ai dirigenti ed ai funzionari), che le dinamiche rappresentate nel rendiconto fossero coerenti con gli obiettivi speciali di riduzione di alcune categorie della spesa corrente.

In particolare, considerato che sui capitoli 100232 e 100397 risultano impegnati rispettivamente € 903.000,00 a titolo di spese per l'espletamento dell'incarico di componente della Giunta regionale ed € 55.921,49 per rimborso spese ed indennità spettanti ai componenti della Giunta, la Procura regionale ha ritenuto di chiedere alla Regione di specificare le altre spese afferenti ai componenti della Giunta regionale, nonché di indicare la natura dei trasferimenti pari a € 49.122.250,00.

La Procura ha, altresì, richiesto, attraverso l'indicazione analitica della spesa impegnata nel 2019, che venisse rappresentato l'andamento dei costi sostenuti ed afferenti alla Giunta regionale ed al Consiglio, oggetto delle disposizioni normative di riduzione di cui alle disposizioni contenute nel decreto legge n.138/2011 (art.14 *“riduzione del numero degli assessori e dei consiglieri regionali e relative indennità”*) e nel decreto legge n. 174/2012 (art. 2 *“riduzione dei costi della politica”*).

Con riferimento ad alcuni capitoli è stato chiesto il dettaglio degli stessi, con l'evidenziazione del rispetto delle norme statali e regionali in materia di obblighi di contenimento e/o taglio⁸.

In relazione ai capitoli di spesa relativi a beni e servizi informatici è stato chiesto di dare dimostrazione del rispetto dei limiti stabiliti dall'articolo 1, comma 512 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 come modificato dall'art. 1, comma 419, lett. a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 1° gennaio 2017 e dall'articolo 1, commi 513, 514, 514-bis, 515 e 516, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

In materia di utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali, è stato richiesto di dettagliare i relativi capitoli di spesa dando dimostrazione del rispetto di quanto stabilito all'art. 3, comma 1, ed all'articolo 3, commi 4, 4-bis, 5, 6, e 7 del decreto legge 6 luglio 2012, n.95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

Per quanto concerne i capitoli di spesa relativi all'acquisto o noleggio di mezzi di trasporto si è chiesto di dare dimostrazione dell'obbligo tendenziale di riduzione della spesa ai sensi dell'art.5, comma 2, del citato decreto legge n. 95/2012.

La Regione Piemonte – Direzione della Giunta regionale, con nota pervenuta alla Sezione regionale di controllo (prot. 10124 del

⁸ Capitolo 100122 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi: i. c. 92.068,96
Capitolo 100286 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi: i.c. 1.783,50
Capitolo 113168 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi– ic 147.706,75 - i.r. 126.291,77
Capitolo 114354 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 48.164,05
Capitolo 116102 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ir 27.380,07
Capitolo 116266 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 10.552,41 – ir 3.637,71
Capitolo 116280 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 72.950,00 – ir
Capitolo 116436 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 16.664,00 - ir
Capitolo 117265 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 134.799,36 – ir
Capitolo 127379 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 45.822,27- ir
Capitolo 131680 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 661.825,23
Capitolo 132752 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 4.363,91 – ir
Capitolo 134545 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 2.914,34 - ir
Capitolo 135122 - Desc. Macr.: Acquisto di beni e servizi ic 436.277,89 – ir

28.7.2020), ha dato un primo riscontro alle richieste istruttorie della Procura; in data 4 agosto 2020 ha poi fatto pervenire ulteriori atti. Qui di seguito la Procura ha, invero molto faticosamente, cercato di ricostruire quanto emerso dalla istruttoria.

§

Trasferimenti al Consiglio regionale

L'art.29 della Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n.1, ha assegnato una certa autonomia contabile al Consiglio regionale per il Piemonte, stabilendo che *“1. Il Consiglio regionale, nell'esercizio delle sue funzioni e nell'espletamento delle sue attività, ha autonomia funzionale, finanziaria, contabile, organizzativa, patrimoniale e negoziale.*

2. Il bilancio e il rendiconto del Consiglio sono deliberati dall'Ufficio di Presidenza, approvati dal Consiglio e allegati al bilancio e al rendiconto della Regione.”. Con deliberazione consiliare 26 marzo 2019, n. 368 -7231, è stato approvato il *“Regolamento per l'autonomia contabile del Consiglio regionale del Piemonte”*⁹.

La Regione, in merito ai trasferimenti al Consiglio regionale, ha comunicato (v. prot. 4914 del 4.8.2020) che *“Lo stanziamento previsto,*

⁹ L'art. 1 (Autonomia del Consiglio regionale) dispone che:

“1. Il Consiglio regionale ha autonomia funzionale, finanziaria, contabile, organizzativa, patrimoniale e negoziale, conformemente a quanto previsto dall'articolo 29 dello statuto regionale e la esercita nel rispetto dei principi e dei limiti stabiliti dalla normativa statale e regionale.

2. Il Consiglio regionale dispone di un bilancio di previsione e di gestione autonomo che amministra secondo le disposizioni del presente regolamento, adottando il sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della Regione.”

Ai sensi dell'art. 7 (Predisposizione e approvazione del bilancio di previsione finanziario):

“4. Il presidente del Consiglio regionale comunica al presidente della Giunta regionale l'ammontare del fabbisogno del Consiglio regionale, ai fini dell'iscrizione nel bilancio di previsione della Regione della quota di trasferimento per l'esercizio delle funzioni del Consiglio regionale, per gli adempimenti di cui all'articolo 42 della legge regionale 11 aprile 2001 n.7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte).

5. La proposta di bilancio, corredata dai relativi allegati tecnici, dalla relazione programmatica nonché dal parere del Collegio dei revisori, viene trasmessa dall'Ufficio di presidenza al Consiglio regionale che la approva entro il 31 dicembre di ogni anno o comunque prima dell'approvazione del bilancio di previsione della Regione, previo parere della Commissione permanente programmazione e bilancio.”

pari ad euro 49.100.000,00, totalmente impegnato, rappresenta la somma globale messa a disposizione del Consiglio regionale del Piemonte in attuazione dell'autonomia contabile attribuita a quest'ultimo dall'articolo 29 dello Statuto regionale ed attuata ai sensi del Capo II - Sezione IV della legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 "Ordinamento contabile della Regione Piemonte". In tale ambito la gestione dei fondi trasferiti è effettuata autonomamente dal Consiglio regionale stesso."

Inoltre, è stato chiarito che *"I capitoli 100232 e 100397 rappresentano i rimborsi per indennità anticipate dal Consiglio regionale ai componenti della Giunta regionale.*

Nella relazione trasmessa dal Consiglio Regionale del Piemonte (allegato 2 alla nota della Regione Piemonte – Direzione della Giunta regionale prot. del 28 luglio 2020) viene rilevato che, per effetto dell'applicazione delle disposizioni previste dalla legge regionale 27 dicembre 2012, n.16, la Regione avrebbe provveduto alla riduzione delle spese di funzionamento e a garantire la trasparenza e la pubblicità dell'attività dei propri organi, anche in attuazione di quanto previsto dagli articoli 1 e 2 del decreto legge n.174/2012.

Dal prospetto allegato relativo alle spese degli Assessori regionali, con riferimento all'esercizio 2019, emerge che la spesa complessiva pari a euro 1.905.292,59 comprensiva di euro 75.000,00 "indennità di fine mandato" (capitoli 90 e 91) è superiore al biennio precedente.

La spesa complessiva relativa ai Consiglieri regionali - capitolo di spesa 11030 art. 1, 2, 3, 4, e 5 e capitolo 11033 art. 1 – è stata comunicata pari a euro 14.268.788,05 importo che comprende anche la somma di euro 863.750,00 relativa all'indennità di fine mandato.

Il Punto 3) delle richieste della Procura atteneva poi al dettaglio di capitoli (cfr. supra, nota 10) con indicazione del rispetto delle

norme statali e regionali in materia di obblighi di contenimento e/o taglio. Con riguardo a tali richieste l'Ente si è limitato a fornire attraverso appositi allegati, gli estratti delle scritture contabili afferenti agli elenchi analitici e non aggregati delle somme impegnate negli anni 2018 e 2019, delle spese di funzionamento allocate nei medesimi capitoli di bilancio.

La predetta documentazione non soddisfa la richiesta istruttoria, finalizzata a verificare l'azione di riduzione o di contenimento delle spese allocate nei capitoli richiesti in relazione alle disposizioni legislative nazionali e/o regionali, onde questa Procura non può che prendere atto delle risultanze illustrate dalla Sezione regionale del controllo, che tuttavia, rispondono ad esigenze diverse rispetto a quelle proprie dell'Ufficio requirente, il cui intervento, in sede di parificazione del rendiconto regionale è svolto nell'interesse esclusivo della Legge ed a tutela dell'Erario.

Tanto premesso, in questa sede si fornisce il quadro emergente dalle comunicazioni fatte pervenire con riferimento alle tipologie di spesa corrente individuate nella richiesta istruttoria di questa Procura.

§

Spese relative a missioni; mancata comunicazione dei dati dettagliati relativi all'intero volume di spese

Con riguardo alla spesa per missioni era stato chiesto di elencare e dettagliare i relativi capitoli di spesa, dando dimostrazione delle riduzioni di cui all'art.6¹⁰, comma 12 del decreto legge n.78/2010¹¹.

¹⁰ Il comma 20 dell'art. 6 del D.L. 78/2010 ha stabilito che le disposizioni del presente articolo non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

¹¹ L'art.6, comma 12 del D.L. n.78/2010 prevede che a decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del

Il Consiglio regionale ha comunicato che quanto al capitolo 14040/1 “*indennità di trasferta e rimborso spese di missioni personale*” a fronte di un limite di spesa pari a euro 63.500,00 l’impegno 2019 è pari a euro 50.529,58; quanto al capitolo 11040/1 “*indennità di trasferta e rimborso spese di missioni consiglieri*” a fronte di un limite di spesa pari a euro 108.193,20 l’impegno 2019 è pari a euro 6.256,97.

Tuttavia dalle strutture della Giunta regionale non sono stati fatti pervenire i dati richiesti e tantomeno l’elenco dei relativi capitoli con la evidenziazione del raggiungimento degli obiettivi di contenimento, come sopra evidenziato.



Spese relative alla formazione del personale

Quanto alle spese relative alla formazione era stato chiesto di dettagliare ed elencare i capitoli di spesa relativi dando dimostrazione,

comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per missioni, anche all'estero, con esclusione delle missioni internazionali di pace e delle Forze armate, delle missioni delle forze di polizia e dei vigili del fuoco, del personale di magistratura, nonché di quelle strettamente connesse ad accordi internazionali ovvero indispensabili per assicurare la partecipazione a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessari alla gestione del debito pubblico, per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. Il limite di spesa stabilito dal presente comma può essere superato in casi eccezionali, previa adozione di un motivato provvedimento adottato dall'organo di vertice dell'amministrazione, da comunicare preventivamente agli organi di controllo ed agli organi di revisione dell'ente. Il presente comma non si applica alla spesa effettuata per lo svolgimento di compiti ispettivi, a quella effettuata dal Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo per lo svolgimento delle attività indispensabili di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale e a quella effettuata dalle università nonché a quella effettuata dagli enti di ricerca con risorse derivanti da finanziamenti dell'Unione europea ovvero di soggetti privati nonché da finanziamenti di soggetti pubblici destinati ad attività di ricerca. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto le diarie per le missioni all'estero di cui all'art. 28 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248, non sono più dovute; la predetta disposizione non si applica alle missioni internazionali di pace e a quelle comunque effettuate dalle Forze di polizia, dalle Forze armate e dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Con decreto del Ministero degli affari esteri di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sono determinate le misure e i limiti concernenti il rimborso delle spese di vitto e alloggio per il personale inviato all'estero. A decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto legge gli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n.836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, non si applicano al personale contrattualizzato di cui al d.lgs. 165 del 2001 e cessano di avere effetto eventuali analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi.

anche in questo caso, del rispetto degli obblighi di contenimento di cui all'art. 6¹², comma 13¹³, del decreto legge n.78/2010.

La risposta pervenuta è ancora una volta quella del Consiglio regionale che ha inoltrato la sottostante tabella dalla quale risulta rispettato il limite.

cap. preced.	Capitoli Armonizz.	DESCRIZIONE	Impegnato 2009	Limite di spesa	Impegno 2019
14030/10	14030/2	SPESE PER LA FORMAZIONE E L'AGGIORNAMENTO DEL PERSONALE	78.304,75	39.152,38	30.774,50
11040/2	13046/2	SPESE PER LA FORMAZIONE DEI CONSIGLIERI E DEGLI ASSESSORI	12.485,00	6.242,50	0,00
			90.789,75	45.394,88	30.774,50

Invece i valori assoluti sono stati evidenziati dalla Sezione del controllo e dagli stessi emerge che per le spese di formazione complessive vi è stato un superamento della spesa da parte della Regione.

Infatti la Sezione del controllo indica che dal rendiconto 2019 emergono impegni per € 577.421,76 a fronte di un *plafond* o limite massimo, costituito dal 50% della spesa impegnata nel 2009, di € 466.100,00, con un superamento quindi di € 111.321,76.

§

¹² Vedi nota 10

¹³ A decorrere dall'anno 2011 la spesa annua sostenuta dalle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, per attività esclusivamente di formazione deve essere non superiore al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009.

Le predette amministrazioni svolgono prioritariamente l'attività di formazione tramite la Scuola superiore della pubblica amministrazione ovvero tramite i propri organismi di formazione. Gli atti e i contratti posti in essere in violazione della disposizione contenuta nel primo periodo del presente comma costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale. La disposizione di cui al presente comma non si applica all'attività di formazione effettuata dalle Forze armate, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dalle Forze di Polizia tramite i propri organismi di formazione, nonché dalle università.

Spese per acquisto o noleggio di mezzi di trasporto

Già l'art.6¹⁴, comma 14 del decreto legge n.78/2010 aveva stabilito misure di abbattimento obbligatorio delle spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi¹⁵. Successivamente l'art. 5, comma 2, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, ha previsto che a decorrere dal 1° maggio 2014, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le autorità indipendenti, ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob), non possono effettuare spese di ammontare superiore al 30% della spesa sostenuta nell'anno 2011 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi¹⁶.

Ebbene in questo caso il legislatore aveva espressamente stabilito non solo che la violazione delle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 del predetto art.5 del decreto legge n.95/2012 fosse valutabile ai fini della

¹⁴ Vedi nota 10

¹⁵ A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese di ammontare superiore all' 80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; il predetto limite può essere derogato, per il solo anno 2011, esclusivamente per effetto di contratti pluriennali già in essere. La disposizione tuttavia non si applica alle autovetture utilizzate dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco e per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica ed alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari.

¹⁶ Tale limite non si applica alle autovetture utilizzate dall'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco o per i servizi istituzionali di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, per i servizi sociali e sanitari svolti per garantire i livelli essenziali di assistenza, ovvero per i servizi istituzionali svolti nell'area tecnico-operativa della difesa e per i servizi di vigilanza e intervento sulla rete stradale gestita da ANAS S.p.a. e sulla rete delle strade provinciali e comunali, nonché per i servizi istituzionali delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari svolti all'estero. I contratti di locazione o noleggio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto possono essere ceduti, anche senza l'assenso del contraente privato, alle Forze di polizia, con il trasferimento delle relative risorse finanziarie sino alla scadenza del contratto.

responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti (comma 4), ma, soprattutto, che le relative disposizioni costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (comma 6).

Ora anche sulla riduzione delle spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi, dopo interlocuzioni dell'amministrazione con la Sezione del controllo, è stato confermato il dato evidenziato e compendiato nella relativa tabella, poi meglio giustificato con una mail fatta pervenire sempre alla Sezione del controllo solo il 18 settembre 2020. Si deve evidenziare al riguardo come la Sezione ha confermato per l'esercizio finanziario 2019, uno sforamento rispetto al limite di spesa di € 620.072,12.

Per quanto concerne l'applicazione della suindicata norma il Consiglio regionale ha evidenziato a questa Procura che la *“a fronte di un impegno complessivo per il noleggio e l'esercizio delle autovetture di servizio del 2011 pari a € 76.611,48, nel 2019, per le medesime finalità, sono stati effettuati impegni per € 28.143,41.”*

Sul punto, in ogni caso, vi è che trattasi di un obbligo tendenziale, che può essere assolto anche attraverso tagli di diverse componenti della spesa corrente di funzionamento, come anche richiamato - sulla base di pronunce della Corte Costituzionale - dalla Sezione del controllo.

§

Beni e servizi informatici

In materia di riduzione della spesa per beni e servizi informatici, la normativa statale generale di cui ai commi 512 e segg. dell'art.1 della legge 28 dicembre 2015, n.208, ha imposto specifici obblighi di

riduzione e contenimento a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In particolare è stato previsto:

- che le amministrazioni provvedano ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti (comma 512);

- che ai fini di cui al comma 512, Consip SpA o il soggetto aggregatore interessato, sentita l'Agid per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di cui al comma 513, programma gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, in coerenza con la domanda aggregata di cui al predetto Piano. Agid, Consip SpA e i soggetti aggregatori, sulla base di analisi delle informazioni in loro possesso relative ai contratti di acquisto di beni e servizi in materia informatica, propongono alle amministrazioni e alle società di cui al comma 512 iniziative e misure, anche organizzative e di processo, volte al contenimento della spesa. Consip S.p.A. e gli altri soggetti aggregatori promuovono l'aggregazione della domanda funzionale all'utilizzo degli strumenti messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni su base nazionale, regionale o comune a più amministrazioni (comma 514);

- che le amministrazioni e le società di cui al comma 512 possano procedere ad approvvigionamenti al di fuori delle modalità di cui ai commi 512 e 514 esclusivamente a seguito di apposita

autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa; gli approvvigionamenti effettuati ai sensi della disposizione sono comunicati all'Autorità nazionale anti-corruzione e all'Agid (comma 516);

- che la mancata osservanza delle disposizioni dei commi da 512 a 516 rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale (comma 517).

L'utilizzo obbligatorio di procedure centralizzate di acquisto (cfr. comma 515), di cui ai commi 512 e 514 della legge n.208/2015, ha un obiettivo di risparmio di spesa annuale, da raggiungere alla fine del triennio 2016-2018, pari al 50% della spesa annuale media per la gestione corrente del solo settore informatico, relativa al triennio 2013-2015, al netto dei canoni per servizi di connettività e della spesa effettuata tramite Consip S.p.A. o i soggetti aggregatori documentata nel Piano triennale di cui al comma 513, compresa quella relativa alle acquisizioni di particolare rilevanza strategica di cui al comma 514-*bis*, nonché tramite la società di cui all'articolo 83, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133.

Il *datacenter* di CSI¹⁷, a seguito del censimento previsto dalla circolare Agid n.5 del 30 novembre 2017, è stato classificato da Agid

¹⁷ Nel 1977 la Regione Piemonte, il Politecnico e l'Università di Torino hanno fondato il "Consorzio Piemontese per il trattamento automatico dell'informazione" – CSI, cui negli anni sono stati affidati, anche in virtù di leggi regionali, i servizi informatici e telematici dell'amministrazione regionale. Oggi il CSI ha una partecipazione per il 21,25% ciascuno della Regione Piemonte e delle due strutture universitarie cittadine (Università e Politecnico di Torino), per il 12,75% della Città Metropolitana e della Città di Torino, per il 15,30% delle

come infrastruttura qualificata ed elegibile ad essere utilizzato da un Polo Strategico Nazionale (PSN), disponendo di tutte le caratteristiche tecniche, organizzative e di sicurezza necessarie (Linea di azione 3 del Piano triennale). Il potenziamento del *datacenter* è previsto nel Piano triennale 2019-2021 della Regione Piemonte, che rappresenta il quadro delle linee strategiche dell'IICT regionale e che è stato approvato con DGR nr. 4-8239 del 27 dicembre 2018

Nella risposta ai quesiti di questa Procura fatta pervenire dall'amministrazione regionale, viene fatto presente che *“la maggior parte delle prestazioni in favore della Regione Piemonte viene erogata dalla in house CSI Piemonte, i cui rapporti sono regolati da apposite convenzioni che disciplinano le reciproche obbligazioni”*, ciò premesso viene rilevato che *“il CSI Piemonte nel triennio 2016-2018 ha messo in atto tutte le azioni di razionalizzazione (indicate ai commi 512-514 bis) al fine di ottenere l'obiettivo di conseguire, al termine del triennio, il risultato del risparmio previsto dalla Legge di Stabilità per i propri enti consorziati”*. Sempre secondo l'amministrazione tutte le attività affidate al CSI Piemonte rientrerebbero nel quadro strategico del Piano pluriennale regionale 2019-2021 approvato con la D.G.R. n. 4-8239 del 27 dicembre 2018 e discendente dalle linee di azione del Piano nazionale e, quindi, sarebbero da considerarsi non oggetto di contenimento. Inoltre *“nell'ambito della spesa corrente, la riduzione dovrà riguardare le sole spese effettuate al di fuori del circuito delle convenzioni Consip e degli altri soggetti aggregatori (accreditati dall'Anac e inseriti nell'apposito elenco). Non rientrano in questa fattispecie (e quindi sono soggetti al taglio) gli acquisti disposti tramite il Mepa.”*¹⁸

Aziende sanitarie locali e delle Aziende Ospedaliere, per il 22,21% di vari comuni e province infine per il restante 7,23% di partecipate, agenzie ed altri enti.

¹⁸ Cfr. nota di risposta della Regione, allegato n.4.

L'amministrazione, pur precisando che *“Il calcolo delle spese da assoggettare al taglio non è agevole, in quanto a essere interessata non è nel complesso la voce relativa all'informatica ma solamente alcune tipologie, che non coincidono sempre con i capitoli di spesa in senso stretto e che hanno quindi richiesto un'analisi più dettagliata per scorporare le spese pertinenti”*, ha comunque illustrato nelle seguenti due tabelle il raggiungimento di obiettivi di taglio della spesa.

La prima tabella fornita dalla Regione Piemonte riguarda l'attività di acquisizione posta in essere per tramite del CSI, dalla stessa risulta che rispetto alla media del triennio 2013-2015, l'obiettivo sarebbe stato garantito.

Spese ICT al netto dei costi	2013	€ 41.297.623,62
	2014	€ 41.858743,00
	2015	€37.849.000,66
Media triennio		€ 40.335.122,43
Spesa ICT 2018 non CONSIP al netto costi connettività		€ 15.674.289,36
Spesa ICT 2019 non CONSIP al netto costi connettività		€ 9.324.086,25

La Regione ha quindi elaborato il seguente prospetto di sintesi che dimostrerebbe il contenimento della spesa anche con riferimento ai capitoli di spesa direttamente ricompresi nel rendiconto regionale 2019. Anche con riferimento a tali spese l'obiettivo sarebbe comunque stato garantito.

Totale spesa triennio (sulle categorie di spesa interessate) 2016-2018	€ 7.730.017,80
Media annuale triennio 2016-2018	€ 2.576.672,60
Spesa 2019	€ 268.133,97
Rapporto	10,41%

§

Utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali

In materia di obblighi di contenimento della spesa per locazioni passive, la Procura ha rilevato come già la Sezione del controllo abbia espresso considerazioni critiche in ordine al fenomeno della proroga di fatto di locazioni di fatto scadute, evidenziandolo in una apposita parte della Relazione sul rendiconto.

Anche con riferimento a questa tipologia di spesa il Consiglio regionale ha rilevato che la stessa deve essere considerata complessivamente con la Giunta regionale, considerato che i limiti sono da intendersi complessivamente. I dati riportati, relativi al capitolo 12030, art.1, quindi relativi al solo Consiglio regionale, mostrerebbero un intento di contenimento della spesa *“attraverso il trasferimento degli uffici del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari allocati in locali in affitto, in edifici di proprietà regionale prossimi alla sede storica di Palazzo Lascaris”*.

In realtà la risposta così fornita ai quesiti posti dalla Procura regionale, specie se raffrontata al contenuto della relativa parte di analisi del patrimonio regionale, svolta dalla Sezione di controllo e compendiata anche in diverse tabelle, appare affatto soddisfacente, riguardando solo le spese sostenute dal Consiglio regionale e non anche quelle complessive.

Il problema discende dal tenore dell'art.3, commi 4-7 del decreto legge n.95/2012, norma che riguarda, come anticipato, un obbligo generalizzato per le pubbliche amministrazioni, incluse le regioni, di contenere la spesa per locazioni passive.

In questo senso il comma 7 del decreto legge n.95/2012 stabilisce infatti che le previsioni di cui ai commi da 4 a 6 si applicano altresì

alle altre amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, quindi anche alle Regioni, in quanto compatibili.

Le disposizioni in questione prevedono che ai fini del contenimento della spesa pubblica, con riferimento ai contratti di locazione passiva aventi ad oggetto immobili a uso istituzionale i canoni di locazione siano ridotti a decorrere dal 1° luglio 2014 della misura del 15% per cento di quanto corrisposto alla data di pubblicazione del decreto legge.

Inoltre a decorrere dalla data dell'entrata in vigore della legge di conversione (avvenuta con legge 7 agosto 2012, n. 135, pubblicata sul supplemento ordinario n. 173, relativo alla Gazzetta Ufficiale 14 agosto 2012, n. 189) la riduzione si applica comunque ai contratti di locazione scaduti o rinnovati dopo tale data. La riduzione del canone di locazione si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'articolo 1339 cod. civ., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti, salvo il diritto di recesso del locatore. Analoga riduzione si applica anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Tale fattispecie, per come si vedrà subito in appresso, ha una diretta ricaduta su alcune locazioni scadute in essere tra la Regione Piemonte ed i locatori.

La norma quindi prevede che il rinnovo del rapporto di locazione sia consentito solo in presenza e coesistenza delle seguenti condizioni:

a) disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, per il periodo di durata del contratto di locazione;

b) permanenza delle esigenze allocative in relazione ai fabbisogni espressi agli esiti dei piani di razionalizzazione, nonché di quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti.

In mancanza di tali condizioni, i relativi contratti di locazione sono risolti di diritto alla scadenza dalle Amministrazioni nei tempi e nei modi ivi pattuiti; le Amministrazioni individuano in tempo utile soluzioni allocative alternative economicamente più vantaggiose per l'Erario e nel rispetto delle predette condizioni.

Pur in presenza delle risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei canoni, degli oneri e dei costi d'uso, l'eventuale prosecuzione nell'utilizzo dopo la scadenza deve essere autorizzata dall'organo di vertice dell'Amministrazione e l'autorizzazione va trasmessa all'Agenzia del Demanio per la verifica della convenienza tecnica ed economica.

Ove la verifica abbia esito negativo, l'autorizzazione e gli atti relativi sono trasmessi alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Per i contratti di locazione passiva, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, di nuova stipulazione a cura delle Amministrazioni, si applica la riduzione del 15% sul canone congruito dall'Agenzia del Demanio, ferma restando la permanenza dei fabbisogni espressi ai sensi all'articolo 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n.191, nell'ambito dei piani di razionalizzazione ove già definiti, nonché in quelli di riorganizzazione ed accorpamento delle strutture previste dalle norme vigenti.

Ora è che rispetto alle richieste istruttorie della Procura regionale, volte anche a poter riscontrare il rispetto delle disposizioni così

ricostruite non è stata fornita una esaustiva risposta, perlomeno tale da poter consentire, con riferimento a tutte le spese sostenute a valere sul rendiconto della Regione Piemonte 2019, se il dettagliato sistema di limiti amministrativi e di spesa imposto dalla legge statale sia stata assicurato.

I commi 2 e seguenti della legge regionale 27 dicembre 2012, n.16, hanno stabilito che le valutazioni tecniche di cui al decreto legge n.95/2012, attribuite all'Agenzia del Demanio, sono svolte dagli uffici tecnici della Giunta regionale e del Consiglio regionale per gli ambiti di rispettiva competenza.

Inoltre sempre secondo la legge regionale, ai sensi dell'articolo 3, comma 5 del decreto legge n.95/2012, l'eventuale prosecuzione nell'utilizzo degli immobili già condotti in locazione per i quali la proprietà abbia esercitato il diritto di recesso alla scadenza, come previsto dal secondo periodo dell'articolo 3, comma 4 del decreto legge n.95/2012, nonché, la sottoscrizione di nuovi contratti di locazione passiva, ai sensi dell' articolo 3, comma 5 del decreto legge n.95/2012, aventi ad oggetto immobili ad uso istituzionale di proprietà di terzi, vanno autorizzate con deliberazione di Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale per le parti di rispettiva competenza.

Infine la legge regionale ha stabilito che la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale definiscono il procedimento per le autorizzazioni di cui al comma 3, ivi comprese le verifiche di congruità dei canoni, sulla base dei principi di cui all'art.3, comma 4, lettere a) e b) e comma 6 del decreto legge n.95/2012 e all'art.9, comma 2 della legge regionale 4 maggio 2012, n.5.

Secondo la legge regionale n.5/2012, a sua volta, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale definiva un piano di razionalizzazione degli spazi utilizzati quali sedi di uffici dell'amministrazione regionale e di riduzione della spesa per locazioni passive rispetto alla spesa realizzata nell'anno 2010. Inoltre la legge regionale n.5/2012 faceva divieto assoluto di dare corso alla stipulazione, ovvero al rinnovo anche tacito, di contratti di locazione passiva in assenza di previa verifica di indisponibilità, allo scopo, di beni demaniali o patrimoniali della Regione.

Consta che con Deliberazione della Giunta Regionale 21 febbraio 2013, n. 37-5377 si sia stabilito di *“approvare, ai sensi dell’art. 22 della l.r. n. 16/2012, dell’art. 9 della l.r. n. 5/2012 e dell’art 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, i criteri per la razionalizzazione degli spazi destinati ad uffici ed archivi dell’Amministrazione regionale e la riduzione dei costi per le locazioni passive ed il procedimento per le autorizzazioni di cui all’art. 22, commi 2,3 e 4 della l.r. n. 16/2012 quali riportati in premessa ai punti A) e B), che si intendono integralmente richiamati.”*, prevedendo anche (lettera B) delle premesse della delibera), un *“Procedimento per le autorizzazioni di cui all’art. 22, commi 2, 3 e 4 della l.r. n. 16/2012”*, considerato che *“La l.r. n. 16/2012, all’articolo 22, elenca i casi in cui la prosecuzione nell’utilizzo degli immobili o la sottoscrizione di nuovi contratti e il rinnovo di contratti di locazione passiva sono subordinati a provvedimento autorizzativo della Giunta regionale.”* Rispetto a tale quadro normativo e regolamentare la Sezione regionale del controllo della Corte dei conti ha evidenziato una spesa per locazioni passive nel 2019 di € 7.540.258,90, con un risparmio economico quantificato di € 116.605,24.

Sul fenomeno dei costi delle locazioni passive ha evidentemente inciso e continua ad incidere il ritardo significativo nel

completamento del palazzo che dovrebbe ospitare gli uffici regionali, completamento che, alla data di chiusura delle presenti considerazioni, sembra ben al di là dal venirsi. Ha rilevato sul punto la Sezione del controllo come l'impossibilità per la Regione di prendere in consegna la nuova sede unica la avrebbe costretta *“a rimanere nella detenzione dei beni, in regime di occupazione “tollerata” dai rispettivi locatori e con obbligo di corrispondere un'indennità corrispondente all'ultimo canone in vigore al momento della scadenza del contratto non rinnovato o disdettato.”*.

Rispetto a questo fenomeno diviene particolarmente significativa la verifica che la riduzione del canone di locazione da parte della Regione sia stata correttamente applicata anche agli utilizzi in essere in assenza di titolo alla data di entrata in vigore del decreto legge n.95/2012, posto che non consta a questa Procura che negli anni siano state qui trasmesse verifiche negative poste in essere dagli uffici regionali competenti ai sensi della leggi regionali n.5/2012 e n.16/2012, per come invece imposto dall'art.3, comma 5, ult. cpv. del decreto legge n.95/2012 - obbligo questo che, impattando sulle funzioni obbligatorie di promozione dell'azione di responsabilità amministrativa da parte delle Procure della Corte dei conti, non può essere derogato o regolato dalla legge regionale.

Sempre la Sezione del controllo ha evidenziato in apposita tabella, la consistenza del fenomeno che ha comportato un impegno di spesa sul capitolo 143419 del rendiconto 2019 di ben € 4.909.924,98. Sul punto il mancato riscontro puntuale alle richieste istruttorie di questa Procura non ha consentito una verifica rigorosa della esistenza dei presupposti di legittimità e copertura della relativa spesa, onde si riserva ad ulteriori doverosi approfondimenti l'incombente.

Le entrate e le spese della gestione sanitaria

Le entrate e le spese della gestione sanitaria

Nella perimetrazione effettuata dalla Regione la gestione sanitaria riporta accertamenti pari ad euro 10.346.283.926,92, ed impegni per euro 10.349.933.721,35 che rappresentano rispettivamente il 75,84% degli accertamenti totali dell'esercizio ed il 78,54% degli impegni complessivi. Tali importi sono superiori agli accertamenti e agli impegni dell'esercizio 2018, nel quale erano stati perimetrati accertamenti per euro 10.075.291.504,34 ed impegni per euro 10.075.251.155,23.

Nell'esercizio 2019 si rilevano, inoltre, impegni per investimenti per euro 245.142.897,33 in aumento rispetto al 2018 nel quale l'importo era di euro 3.199.894,31.

Categorie (art. 20 d. lgs. 118/2011)	Accertamenti 2019	Categorie (art. 20 d. lgs. 118/2011)	Impegni 2019
FSR- quota indistinta e vincolata a destinazione indistinta- post mobilità	8.294.320.621,43	FSR- quota indistinta	8.289.820.621,43
FSN- quota vincolata	185.176.486,83	FSN- quota vincolata	185.176.486,83
Payback	57.200.965,96	Payback	57.200.965,96
Finanziamento Istituto Zooprofilattico Sperimentale	27.852.035,00	Istituto Zooprofilattico Sperimentale	27.852.035,00
Finanziamenti extra fondo vincolati	76.325.388,70	Spese con finanziamenti extra fondo vincolati	59.975.183,13
Totale finanziamento sanitario corrente	8.640.875.497,92	Totale Spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio ed il payback	8.620.025.292,35
Finanziamento per investimenti in ambito sanitario	220.282.897,33	Spesa per investimenti in ambito sanitario (con diverse fonti di finanziamento)	245.142.897,33
Coperture a carico del bilancio regionale	17.978.405,00	Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo pregresso coperture a carico del bilancio regionale	17.618.405,00
Partite di giro	1.467.147.126,67	Partite di giro	1.467.147.126,67
<u>ACCERTAMENTI PERIMETRO SANITARIO</u>	10.346.283.926,92	<u>IMPEGNI PERIMETRO SANITARIO</u>	10.349.933.721,35
Risultato di amministrazione vincolato 2018	4.190.869,92	Avanzo 2019 da applicare al 2020	138.290,07
<u>TOTALE ENTRATE PERIMETRO SANITARIO 2019</u>	10.350.474.796,84	Quota residua di avanzo al 31.12.2018 non applicata nel 2019	402.785,42

La Procura regionale ha ritenuto, nell'ambito della spesa sanitaria, di acquisire informazioni in ordine al capitolo di spesa 157318 relativo alla erogazione alle Aziende Sanitarie Locali (ASL) ed Aziende Ospedaliere delle somme necessarie per le spese correnti.

Per quanto concerne la richiesta di conoscere il contenuto di tali erogazioni con un maggior livello di dettaglio, la Regione ha precisato che, con riferimento ai trasferimenti a valere sul capitolo 157318 relativo alle Aziende sanitarie, trattasi di trasferimenti indistinti e non per fattori produttivi.

Con tale erogazione indistinta su base mensile le aziende ed enti del servizio sanitario regionale provvedono a pagare i fattori produttivi (personale, farmacie, beni e servizi, farmaci ecc.).

In riferimento alle verifiche è stato osservato che, trattandosi di un capitolo indistinto, non è prevista una rendicontazione da parte delle Aziende per fattori produttivi, ma la valutazione sugli stessi (costo del personale, acquisto di beni piuttosto che acquisto di prestazioni esterne) è effettuata nell'ambito del controllo sulla gestione attraverso l'analisi trimestrale dei conti economici delle Aziende il cui piano dei conti è per fattori produttivi.

Ritiene questa Procura di dover sul punto richiamare il principio per il quale nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria devono essere espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori¹⁹.

La verifica di coerenza fra gli importi inseriti nei conti economici delle Aziende e gli importi erogati dalla Regione verrebbe svolta, secondo quanto dichiarato dall'Amministrazione, in sede di controllo dei bilanci consuntivi.

¹⁹ Corte cost., n.49/2018

Al riguardo, si osserva che il Titolo II del D. Lgs 23 giugno 2011, n. 118 recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”* costituisce il quadro di riferimento del sistema contabile delle Aziende sanitarie pubbliche.

Il rendiconto finanziario dà conto delle modalità di utilizzo delle risorse finanziarie trasferite per l'erogazione dei servizi o per il sostegno alle politiche di investimento.

Il piano dei fattori produttivi è una classificazione delle risorse necessarie per la produzione di prestazioni e servizi ordinati per “natura” (es. personale, beni di consumo, ecc.) e attribuiti ai centri di costo in base alla “destinazione”, ossia attribuiti alle strutture aziendali che li utilizzano per lo svolgimento dell'attività. Il piano dei fattori produttivi viene in genere elaborato a partire dal piano dei conti di contabilità generale, creando ulteriori dettagli laddove sia ritenuto utile un flusso di informazioni più analitico.

Sul punto questa Procura sente il dovere di sottolineare come nell'ambito del bilancio le Regioni devono garantire la perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio Servizio sanitario regionale (SSR), al fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale standard e di individuazione delle correlate fonti di finanziamento, nonché un'agevole verifica delle ulteriori risorse rese disponibili dalle regioni per il finanziamento del medesimo servizio sanitario regionale per l'esercizio in corso.

Pertanto il bilancio regionale deve essere articolato in capitoli tali da garantire, sia nella sezione dell'entrata che nella sezione della spesa, separata evidenza di talune voci.

In particolare, nelle entrate vanno evidenziati:

- il finanziamento sanitario ordinario corrente, ivi compresa la mobilità attiva programmata per l'esercizio;
- il finanziamento sanitario aggiuntivo corrente, ivi compreso il finanziamento aggiuntivo finalizzato all'erogazione dei livelli di assistenza superiori rispetto ai LEA;
- il finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso;
- il finanziamento per investimenti in ambito sanitario.

Nelle spese vanno evidenziate:

- la spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio;
- la spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;
- la spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
- la spesa per investimenti in ambito sanitario.

Dati tali ormai consolidati principi diviene, a fronte di trasferimenti indifferenziati dal bilancio regionale a quello degli enti sanitari, garantire che il controllo successivo su questi ultimi, incluso quello reso ai sensi della legge regionale 30 giugno 1992, n.31²⁰, venga

²⁰ Art.2:

1. La Giunta Regionale esercita le funzioni di controllo preventivo limitatamente agli atti sottoelencati delle Aziende Sanitarie:

- a) il programma di attività triennale e relative variazioni;
- b) il programma di attività annuale e relative variazioni;

svolto con i tempi e nei tempi ivi previsti, perdendo, altrimenti, di significato ed utilità a fini di efficientamento della spesa e di ottimizzazione delle politiche di programmazione.

§

Il bilancio della GSA

E' stata prevista l'istituzione in ambito regionale e su decisione della stessa, di uno specifico centro di responsabilità, denominato Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare, in maniera sistematica e continuativa, i rapporti economici, patrimoniali e finanziari intercorrenti fra la singola regione e lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie, gli altri enti pubblici ed i terzi vari, inerenti le operazioni finanziate con risorse destinate ai rispettivi servizi sanitari regionali. La GSA è dotata di un responsabile che cura la registrazione dei fatti contabili e gestionali. Il Responsabile della GSA elabora ed adotta il bilancio d'esercizio della GSA, compila i modelli CE ed SP e redige il bilancio consolidato regionale derivante dal consolidamento dei conti della GSA con quelli delle aziende del SSR. Viene individuato anche un terzo certificatore del bilancio della GSA.

E' stata anche prevista l'adozione del bilancio economico preventivo annuale per ciascuno degli enti del SSR, ivi compresa la GSA e il consolidato regionale. Tali bilanci, che devono essere adottati e approvati formalmente entro il 31 dicembre dell'anno

c) la destinazione dell'eventuale avanzo;

d) la proposta per la copertura della perdita d'esercizio e per il riequilibrio della situazione economica;

e) il bilancio consuntivo di esercizio;

f) il piano di organizzazione e le sue eventuali variazioni;

g) la disciplina dei rapporti con l'Università.

2. Gli atti adottati dalla Giunta Regionale nell'esercizio della funzione, di cui al comma 1, non sono soggetti a controllo.

precedente a quello di riferimento, devono essere corredati dei modelli CE e un piano dei flussi di cassa prospettici, redatti secondo gli schemi di conto economico e di rendiconto finanziario previsti. Il bilancio preventivo economico annuale è corredato anche da una nota illustrativa, dal piano degli investimenti e da una relazione redatta dal direttore generale per le aziende del SSR e dal responsabile della GSA per la regione. Entro sessanta giorni dalla data di approvazione, i bilanci in oggetto sono pubblicati integralmente sul sito internet della regione.

Sul punto vanno rimarcati i ritardi maturati nella approvazione e nella stessa formazione dei bilanci della GSA, puntualmente rilevati dalla Sezione del controllo, con riferimento tanto agli esercizi 2017 e 2018, quanto a quello 2019.

Il bilancio consolidato regionale, così come quello della GSA, deve essere approvato dalla Giunta regionale. È corredato dei medesimi documenti contabili aziendali con la differenza che gli stessi sono approvati dal responsabile regionale della GSA. La Giunta regionale deve approvare i bilanci d'esercizio degli enti 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 poi vanno pubblicati integralmente sul sito internet della regione.

In conseguenza pare non corretta tanto la scelta di non formalizzare in una deliberazione della Giunta regionale la approvazione del bilancio della GSA, quanto quella di ritardare la stessa. Risulta infatti che dopo la deliberazione di Giunta regionale 14 dicembre 2018, n. 80-8132 - con la quale è stato approvato il

bilancio di esercizio 2016 – non vi sono state ulteriori approvazioni del bilancio della GSA da parte della Giunta regionale.

Per il 2017 solo con Determinazione Dirigenziale n. 241 del 4/4/2019 si sarebbe provveduto alla “approvazione” del bilancio di esercizio 2017 della GSA, senza delibera di Giunta, mentre per gli anni 2018 e 2019, ad oggi, non vi è stata approvazione dei bilanci del GSA.

§

Spesa per lavoro flessibile presso le Aziende del S.S.R.

Questa Procura, in stretto raccordo con le conclusioni scritte relative al rendiconto 2018, ritiene poi utile richiamare la tematica dei trasferimenti da parte della Regione di somme in favore delle ASL e delle AO per consulenze, collaborazioni, rapporti interinali ed altre prestazioni di lavoro c.d. “flessibile”, anche in riferimento alle modalità con cui la Regione verifica, in concreto, nei confronti delle singole aziende il rispetto degli obblighi legislativi di contenimento e/o riduzione delle relative voci.

Orbene, anche su questo punto, l'Amministrazione ha osservato come la programmazione opererebbe attraverso specifici atti regionali, con la fissazione di tetti di spesa ed approvazione del piano triennale dei fabbisogni del personale adottati da ciascuna azienda, in conformità ai tetti di spesa.

Più nel dettaglio, con la delibera di giunta regionale n. 40 - 7703 del 12 ottobre 2018 sono stati approvati i PTFP delle aziende del servizio sanitario regionale per il periodo 2018 – 2020, poi integrata dalla delibera di giunta regionale 27-8855 del 29/4/2019 in attuazione del DM 8 maggio 2018, e sono stati determinati i tetti di spesa aziendali per il personale per gli anni 2019 - 2020 -2021.

Ad oggi sarebbe in corso la revisione dei PTFP 2020-22 che dovranno essere predisposti dalle aziende con invio alla Regione entro il 30 settembre 2020 per la successiva approvazione ai sensi della vigente normativa.

Tenuto conto della programmazione sanitaria regionale di cui ai provvedimenti in materia di riordino della rete ospedaliera e territoriale, il tetto del personale relativamente al rispetto della spesa 2004 ridotto dell'1,4% verrebbe applicato a livello regionale, mentre le aziende sanitarie, nel rispetto della programmazione sanitaria regionale e/o nazionale nonché dei vincoli di pareggio del bilancio aziendale, devono definire un documento di programmazione del fabbisogno del personale non superiore alla programmazione regionale annuale disposta dal relativo provvedimento generale.

Orbene, in tale quadro articolato e progressivamente fluido anche in termini di diritto positivo, l'Ufficio requirente, segnala la necessità da parte delle aziende di monitorare i contratti di lavoro "flessibili" degli enti strumentali del SSR nonché il rispetto del disposto dell'art. 9 comma 28 del decreto legge n. 78/2010, quale disposizione statale di coordinamento della finanza pubblica applicabile alle autonomie regionali e locali²¹.

In materia, inequivoca è la giurisprudenza della Corte costituzionale la quale ha ribadito che tale norma *"è stata legittimamente emanata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art.*

²¹ C. conti, sez. reg. controllo Piemonte, n. 59/2018 avente ad oggetto le verifiche di legittimità-regolarità su bilancio di esercizio di ente del SSR

9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009”²².

Siffatti approdi interpretativi rappresentano ormai “diritto vivente” del Giudice delle Leggi, avendo la Consulta, da ultimo, ribadito la natura di “*principio di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) in relazione all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010, che pone un limite di spesa per tale personale a tempo determinato (pari al cinquanta per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell’anno 2009). Tale disposizione reca anche l’espressa sua qualificazione come principio generale ai fini del coordinamento della finanza pubblica per le Regioni, le Province autonome, gli Enti locali e gli enti del SSN. In proposito, questa Corte ha già affermato che essa disposizione rechi un principio fondamentale in tema di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 89 del 2014 e n. 61 del 2014)*”²³.

Conforme sul punto è, da tempo, la giurisprudenza contabile (e pluribus, C. conti, sez. reg. contr. Toscana, n. 280/2013).²⁴

²² Corte costituzionale, 2 luglio 2012, n. 173

²³ Corte Costituzionale, 12 agosto 2020, n. 194, con riferimento a rapporti di lavoro instaurati con aziende sanitarie provinciali siciliane

²⁴ la quale ha osservato che “*In precedenza, nello stesso senso si erano espresse le Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione 17 aprile 2012, n. 11, resa su questione di massima in funzione nomofilattica, affermando che ‘i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010, così come modificato dall’art. 4, comma 102, della l. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti di autonomia territoriale’ e che, a determinate condizioni, gli enti locali ben possano conseguire l’obiettivo di contenimento della spesa, stabilito dalla citata norma, ‘agendo indifferentemente su ciascuno dei livelli di spesa previsti in bilancio per le varie tipologie di personale non riconducibili al rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato’. Con il che, la norma si presenta rispettosa delle prerogative di autonomia degli enti, consentendo loro ‘la libera allocazione di risorse all’interno di prestabiliti limiti complessivi’ e, dunque, riconoscendo l’adattabilità del vincolo alle loro esigenze operative, ferma restando l’esigenza che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa nell’esercizio finanziario per le forme di assunzione temporanea elencate’. Conclusivamente, l’ente, nell’ambito della propria autonomia, è senz’altro legittimato ad individuare le tipologie di lavoro flessibile che ad esso*

La Procura ribadisce l'opportunità di verificare la reale sussistenza dei presupposti del ricorso da parte delle aziende sanitarie a forme di lavoro autonomo, quali prestazioni libero professionali con contratto d'opera o d'opera intellettuale di cui agli articoli 2222 e 2229 c.c., incarichi di consulenza e collaborazione, nonché affidamento di contratti di service.

Tali costi non sembrano contabilizzati tra le spese di personale (a prescindere dalla sussumibilità o meno nell'alveo dell'art. 9 comma 28 del decreto legge n. 78/2010), bensì in quella per l'acquisto di servizi.

Conclusivamente, sul punto, richiamando le recenti e condivisibili osservazioni, anche in termini di “buon andamento” del S.S.R., della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte in sede di esame dei bilanci di esercizio delle aziende sanitarie locali, questo Ufficio prende atto che, non di rado, *“risultano assunte con contratti flessibili e contratti di servizio soprattutto figure professionali sanitarie che rappresentano il core business delle Aziende. Il ricorso alle predette tipologie contrattuali, peraltro, determina un'inevitabile alternanza di dette figure che potrebbe pregiudicare la continuità assistenziale che costituisce condizione necessaria per assicurare servizi adeguati in un settore delicato quale quello sanitario”*²⁵.

necessitano per l'esercizio delle sue funzioni, ferma restando l'inderogabilità dei limiti di spesa imposti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010”.

In termini, cfr. altresì C. conti, sez. reg. controllo Umbria, n. 47/2017 con riferimento agli enti del S.S.R., il cui personale rappresenta una “sottocategoria” del personale regionale

²⁵ C. conti, sez. reg. contr. Piemonte, 16 ottobre 2019, n. 78

Il trasferimento di fondi a Finpiemonte S.p.A. ed Arpea

Questa Procura ha svolto, grazie alla Sezione regionale di controllo, una specifica attività istruttoria, volta a verificare l'eventuale sussistenza di disallineamenti tra i dati esposti nel rendiconto regionale rispetto a quelli contenuti nei bilanci della propria società *in house* Finpiemonte S.p.A. e dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (Arpea): i riscontri ottenuti sono comunque stati solo parziali²⁶.

In termini generali, la Procura regionale non può che prendere atto che tra i dati del rendiconto regionale trasmessi dalla Regione e le risultanze finanziarie dei bilanci di Finpiemonte ed, ancor più, di Arpea vi è un sostanziale disallineamento temporale del quale meglio si dirà in appresso. Sul punto non può che auspicarsi una maggiore trasparenza in sede di imputazione contabile dei trasferimenti in favore dei due enti strumentali da parte della Regione, alla luce dei principi fondamentali che emergono dalla legislazione statale, dalla normativa comunitaria - con particolare riferimento agli obblighi che i regolamenti UE impongono agli Stati beneficiari e che fondano sul pilastro della rendicontabilità e della *accountability* dei documenti di sintesi - nonché dalla medesima legislazione regionale.

In questo senso depone, altresì, l'obiettivo disallineamento dei meccanismi di formazione dei bilanci di Finpiemonte ed Arpea, a fronte degli obblighi discendenti dal fatto che gli stessi sono, per conto della Regione e, in ultima istanza, della Repubblica Italiana, i soggetti che gestiscono vari fondi comunitari.

²⁶ Per Arpea, i chiarimenti richiesti ai punti 4) e 5) della nota istruttoria - riguardanti rispettivamente i meccanismi di monitoraggio e controllo da parte della Regione su Finpiemonte/Arpea e il dettaglio della disciplina sul contenimento delle spese di funzionamento e del personale da parte di Finpiemonte/Arpea, con apposite tabelle esplicative - appaiono non sufficientemente chiari e comunque non espressi con la puntualità che la richiesta avrebbe meritato.

Dall'istruttoria è emerso, infatti, che i tempi di approvazione dei bilanci dei due enti presentano criticità in termini di tempestiva riconciliazione delle poste di bilancio rispetto alle macro-grandezze del rendiconto regionale.

Il rendiconto regionale per il 2019, nella parte relativa ai trasferimenti in favore dei soggetti che erogano materialmente i fondi UE, in proprio ed attraverso i ritrasferimenti del fondo di rotazione, pone alcune criticità a fronte dell'esigenza di un quadro chiaro e trasparente della relativa spesa.

E' noto che, nell'ambito della disciplina del trasferimento di risorse comunitarie agli Stati nazionali, il perseguimento degli obiettivi di rilancio economico e sociale delle aree beneficiarie di fondi europei, presuppone una massimizzazione ed ottimizzazione delle procedure di spesa.

Questa Procura, riproponendo considerazioni della Sezione di controllo ancora irrisolte, evidenzia la necessità che la programmazione regionale risponda più compiutamente a parametri di efficacia e di efficienza, in termini di costante verifica della massimizzazione degli obiettivi propri dei singoli fondi strutturali.

Sul punto l'ufficio requirente prende atto di quanto osservato dalla Regione in sede di controdeduzioni, per cui *“nel corso del 2019, nell'ambito di un più ampia attività di riorganizzazione aziendale, è stata rivista e potenziata la struttura dell'Area Crediti di Finpiemonte S.p.A. al fine di poter da un lato verificare preventivamente la situazione finanziaria generale dei beneficiari di finanziamenti erogati con fondi pubblici e, dall'altro, monitorare l'attività di recupero svolta dalle banche, in particolare per le posizioni deteriorate al fine di fronteggiare dette situazioni con una tempestiva azione volta al recupero delle stesse”*.

Sulla questione dei recuperi di fondi erogati da Finpiemonte ed Arpea, la Procura, anche in questa sede, non può che sollecitare una maggiore e rinnovata attenzione tanto dei due enti strumentali regionali, quanto della Giunta e dei rispettivi assessorati regionali vigilanti, affinché abbiano, perlomeno, ad essere trasmessi alla Procura regionale della Corte dei conti - ai fini della doverosa valutazione dei profili di danno erariale, connessi ai suddetti recuperi – l'elenco delle posizioni da recuperarsi a seguito di revoca, i relativi provvedimenti amministrativi che dispongono il recupero²⁷, gli esiti dei controlli interni ed ispettivi.

Come ricordato dal giudice comunitario “L’art. 23, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1988, n. 4253, recante disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2052/88 per quanto riguarda il coordinamento tra gli interventi dei vari Fondi strutturali, da un lato, e tra tali interventi e quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti, dall’altro, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2082, crea un obbligo per gli Stati membri, senza che vi sia necessità di una prescrizione di diritto nazionale, di recuperare i fondi persi a causa di un abuso o di una negligenza”²⁸.

In materia di obbligo di recupero, la giurisprudenza della Corte di giustizia CE, a proposito dei fondi comunitari ma stabilendo un principio generale in materia di concessione di finanziamenti pubblici, ha ricordato che “il sistema di sovvenzioni messo a punto dalla normativa comunitaria si basa in particolare sull’adempimento da parte del beneficiario di una serie di obblighi che gli danno diritto a ricevere il contributo

²⁷ L’art.52 del Codice di Giustizia Contabile prevede, quale norma di chiusura, che resta fermo l’obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l’aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell’illecito e a determinarne la cessazione.

²⁸ Corte di giustizia CE (Terza Sezione), 13 marzo 2008, causa Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06)

finanziario previsto. Se il beneficiario non adempie tutti i suoi obblighi, ... risulta che la Commissione può riconsiderare la portata dei suoi obblighi” e che “il principio della tutela del legittimo affidamento non può essere invocato da un beneficiario che abbia commesso una violazione manifesta della normativa vigente”²⁹.

Inoltre deve essere ricordato come “costituisce irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto dell’Unione derivante da un’azione o un’omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell’Unione o ai bilanci da questa gestiti, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto dell’Unione, ovvero una spesa indebita”³⁰.

Sul punto è appena il caso di richiamare la disposizione di cui all’art.52 del Codice di Giustizia Contabile per la quale i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla Procura della Corte dei conti territorialmente competente.

La operatività della norma è peraltro estesa espressamente agli organi di controllo interni ed, ovviamente, a quelli facenti parte dell’amministrazione regionale vigilante; in tal senso sempre l’art.52 del C.G.C. prevede che gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore, nonché gli

²⁹ ibidem

³⁰ cfr. Corte di giustizia CE (Quarta Sezione), 21 dicembre 2011, causa Chambre de commerce et d’industrie de l’Indre (C-465/10).

incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate. L'obbligo di denuncia riguarda anche i fatti dai quali, a norma di legge, può derivare l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali territoriali, di sanzioni pecuniarie.

L'obbligo di denuncia quindi non incombe solo sugli organi di controllo interno dei due enti strumentali, bensì anche su tutti gli organi di controllo regionali esterni sugli stessi, ancorché incardinati presso la Giunta regionale e le sue articolazioni o presso la Presidenza della Giunta regionale.

La questione delle mancate segnalazioni da parte degli organi di controllo, interni ed esterni e dei dirigenti di settore, nonché dei direttori degli enti strumentali e delle società regionali e dei dirigenti di questi, è affatto esiziale, posto che, ai sensi dell'art.1, comma 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20, qualora la prescrizione del diritto al risarcimento - nei confronti del diretto percettore illegittimo di risorse pubbliche, che sia venuto meno alle finalità pubblicistiche del contributo pubblico - sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata.

§

Trasferimento di fondi a Finpiemonte

Muovendo più specificamente da tale scenario l'Amministrazione regionale ha attestato che, periodicamente,

Finpiemonte invierebbe ai responsabili di procedimento di ogni singola Direzione regionale competente per materia, specifici estratti conto sull'utilizzo dei fondi e sulle giacenze esistenti sui conti riferiti alle singole misure.

Finpiemonte gestisce finanziamenti in qualsiasi forma a valere su fondi pubblici (contributi, finanziamenti agevolati, garanzie e benefici di qualsiasi genere) destinati alla realizzazione di piani e programmi regionali, nazionali e comunitari e di interventi straordinari, nel quadro delle direttive e finalità definite dalla Regione Piemonte e dagli altri soci; l'erogazione di finanziamenti agevolati a valere su fondi pubblici può essere svolta anche in cofinanziamento e attraverso l'intermediazione di banche e intermediari finanziari o con la sottoscrizione di quote di fondi di investimento che realizzino i fini istituzionali della società.

Senza onere di completezza e sulla base di una mera ricognizione del sito web della società regionale *in house*³¹, Finpiemonte gestisce solo alla data di chiusura delle presenti considerazioni, bandi in essere a valere:

1) Sul POR/FESR 2014/2020 e, più segnatamente:

- I) Asse IV Azione IV.4b.2.1 Efficienza energetica ed energia rinnovabile nelle imprese;
- II) Asse I Azione II Misura 3 Strumenti finanziati a nuove imprese;
- III) Azione I.1a.5.1 Bando VIR, Voucher alle imprese per l'acquisizione di servizi qualificati e specialistici per la ricerca

³¹ Trattasi dei soli bandi che risultano aperti ed attivi alla data del 19 settembre 2020.

e innovazione presso Infrastrutture di Ricerca pubbliche e private (IR)

IV) Asse III Azione III.3c.1.1 Fondo PMI;

V) Azione III.3c.1.2 Attrazione di investimenti Linea B;

2) a favore di soggetti pubblici per rinnovo flotte, acquisto di biciclette e tecnologia per lo smartworking (cfr. delibera di G.R. n.11-667 del 17 luglio 2020);

3) sulla legge regionale n.34/2004, Acquisizione di aziende in crisi, di impianti produttivi chiusi o a rischio di chiusura, nonché Sostegno agli investimenti per lo sviluppo delle imprese e per l'ammodernamento e innovazione dei processi produttivi;

4) sulla legge regionale n.13/2020, Voucher vacanze;

5) sulla legge regionale n.34/2008, Azione 2.a), Servizi di consulenza specialistica per la definizione di piani di sviluppo e rilancio rivolti ad imprese;

6) concessione di contributi per l'innovazione nelle microimprese "INNOMETRO";

7) contratti di insediamento di grandi imprese (cfr. delibera di G.R. n.30-8755 del 12 aprile 2019);

8) sulla legge regionale n.23/2004, in materia di cooperazione;

9) sulla legge regionale n.19/2014, art.8, Contributi per spese di consulenza in comunicazione e marketing per imprese innovative spin off della ricerca pubblica;

10) sulla legge regionale n.5/2016, art. 16, Fondo di solidarietà per la tutela giurisdizionale delle vittime di discriminazioni;

11) sulla legge regionale n.4/2016, Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli.

Trattasi, quindi, di una società *in house* cui è stata affidata una significativa quota della spesa pubblica regionale, ancorché rinveniente in fondi comunitari.

In merito ai fondi trasferiti a Finpiemonte quali contributi comunitari, statali e regionali, in caso di mancato utilizzo da parte del beneficiario “finale” o di recupero, anche parziale, da parte della società regionale, l’Amministrazione ha premesso che, con specifico riferimento ai rapporti con la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro, a seguito dell’affidamento della gestione di uno strumento di incentivo a Finpiemonte, è stato costituito presso la stessa un Fondo con una dotazione finanziaria iniziale a seguito di trasferimento di risorse.

Annualmente Finpiemonte³² deve inviare i bilanci consuntivi economici finanziari relativi ad ogni fondo gestito, dal quale risultano le erogazioni, le perdite, le escussioni a seconda del tipo di incentivo.

Il fondo regionale allocato in Finpiemonte può essere chiuso nelle seguenti ipotesi:

- per esaurimento delle risorse e delle finalità;
- per la costituzione di un altro fondo con la medesima destinazione di risorse e con i medesimi destinatari a cui vengono trasferite le risorse del Fondo chiuso;

³² Cfr. convenzione quadro approvata con D.G.R. n. 2 – 13588 del 22.03.2010 modificata dalla D.G.R. n. 17 – 2516 del 30.11.2015 -

- per la chiusura definitiva dell'incentivo: in questo caso le risorse regionali vengono restituite al bilancio regionale.

In caso di mancato utilizzo da parte del beneficiario "finale" o di recupero anche parziale, le risorse dovrebbero reintegrare il fondo.

Per quanto concerne l'eventuale presenza di garanzie a tutela dell'Erario regionale nel caso di revoche di finanziamenti, l'Amministrazione ha, innanzitutto, osservato che, per tutti gli incentivi previsti dalla legge regionale n.23/2004 gestiti da Finpiemonte, non è richiesta ai beneficiari alcuna fidejussione. Ciò in quanto nell'ambito dell'accesso alle provvidenze pubbliche, la garanzia fidejussoria viene richiesta solo quando vengono erogati contributi in anticipo rispetto al sostenimento delle spese. Nel caso dei contributi di cui alla suddetta norma, questi verrebbero erogati sempre a consuntivo, quindi dopo l'accertamento dell'avvenuta realizzazione del progetto e la verifica dell'ammissibilità delle spese.

Laddove, invece, si tratti di finanziamenti, parimenti disciplinati dalla legge regionale n.23/2004, questi ultimi, pur essendo liquidati prima del sostenimento delle spese, sono soggetti a un diverso meccanismo, in quanto vengono erogati in concorso con un intermediario bancario convenzionato che cofinanzia l'operazione.

Le convenzioni stipulate da Finpiemonte con l'intermediario, demandano a quest'ultimo la valutazione del merito creditizio del beneficiario nonché l'acquisizione di ogni garanzia che ritenga necessaria. Le garanzie acquisite coprono, infatti, *pro quota* sia la parte pubblica sia la parte "bancaria" del finanziamento.

In questi casi appare auspicabile, quantomeno, un puntuale raccordo tra Finpiemonte e l'intermediario che, anche alla luce di numerosi procedimenti pendenti e/o definiti in sede di giudizio di

responsabilità promosso da questa Procura, non pare essere finora stato garantito.

Per alcuni fondi allocati in Finpiemonte, la Regione sarebbe qualificabile in termini di ente impositore³³, mentre Finpiemonte si configurerebbe quale beneficiario delle cartelle: in tal caso tramite apposita procedura informatica messa a disposizione dall'agente di riscossione, gli uffici regionali dovrebbero monitorare i pagamenti e i riversamenti.

Per le agevolazioni in cui la Regione è sia ente impositore sia beneficiario, nel momento in cui il debitore paga totalmente l'importo indebitamente percepito, verrebbe predisposta dalla Direzione regionale competente una determinazione dirigenziale di tracciabilità per definire gli accertamenti.

Nei vari contratti di affidamento tra la Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione e Finpiemonte, viene specificato che la società *in house* ha il compito anche di occuparsi del recupero degli incentivi e dei benefici erogati mediante appositi provvedimenti di revoca.

Le eventuali somme recuperate, tramite provvedimenti di revoca o con riscossione coattiva attivata tramite la Direzione regionale, dovrebbero reintegrare la dotazione finanziaria del Fondo a cui si riferiscono.

Per quanto concerne le evidenze più prettamente finanziarie, ed in particolare i crediti deteriorati al 31/12/2019 il cui recupero è affidato a Finpiemonte, la rilevazione contabile sarebbe stata oggetto

³³ Sotto il profilo dell'imputazione soggettiva del segmento procedimentale recuperatorio, Finpiemonte, quale organismo formalmente privo di potestà autoritative in senso stretto, non si avvale dello strumento della riscossione coattiva, atteso che tale prerogativa è di competenza dell'amministrazione regionale.

di specifici provvedimenti dirigenziali della competente Direzione regionale: trattasi di somme conservate a residuo in assenza di specifiche indicazioni da parte del dirigente responsabile in ordine alla relativa “cancellazione”.

Relativamente alla dichiarazione di insussistenza di euro 1.900.000,00 la Regione ha comunicato che la medesima si riferisce all'accertamento effettuato con determinazione dirigenziale n. 1037/2019 di euro 4.400.000,00 presunti a titolo di restituzione di crediti deteriorati, antecedente rispetto ai proventi della cessione *pro-soluto* oggetto di DGR n. 123-9030 del 16 maggio 2019³⁴ rinviando all'anno 2020 l'accertamento dei restanti crediti.

Sul predetto accertamento al 31/12/2019 sono stati incassati 2.500.000,00 euro, rendendo, dunque, definitivo l'accertamento a fine esercizio per l'importo corrispondente.

Analogamente, si osserva sin d'ora, sulla scorta di quanto attestato dall'Amministrazione, come i residui attivi verso Arpea conseguano a specifici provvedimenti della competente Direzione su cui non esisterebbero segnalazioni in ordine all'eventuale insussistenza dei crediti stessi.

Sul punto, viene attestato, anche in tal caso, che, in sede di predisposizione del rendiconto 2019, con riferimento al capitolo 37246, su cui risultano conservati i residui attivi in esame, sussisterebbe un accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità pari all'89,68%.

La Procura prende atto che la Regione dichiara la sussistenza della copertura attraverso detto fondo, pur manifestando alcune

³⁴ avente ad oggetto “Crediti deteriorati maturati nell'ambito della gestione finanziaria dei fondi regolati dalla “Convenzione Quadro per gli affidamenti diretti a Finpiemonte S.p.A. – Indicazioni operative”.

perplexità, in merito alle modalità di accertamento dei crediti connessi alle risorse trasferite, di cui la Regione rimane titolare sopportandone ogni rischio connesso alla mancata restituzione, che la Sezione del controllo ha manifestato, da ultimo, anche in sede di istruttoria sul presente schema di rendiconto regionale per il 2019.

Per entrambe le tipologie di residui attivi, conformemente alle indicazioni del collegio dei revisori dei conti, in sede di parere sul riaccertamento ordinario dei residui al 31/12/2019, l'Amministrazione ha riferito che sarebbe in itinere l'invio alle varie direzioni regionali di richieste di chiarimenti in merito alle azioni intraprese e da intraprendere in ordine al sollecito di tutti i residui attivi.

In sede di esame campionario delle evidenze contabili, l'ente ha osservato che, per quanto concerne le restituzioni di fondi da Finpiemonte, all'esito del riaccertamento ordinario dei residui al 31/12/2018, sono stati dichiarati insussistenti rispettivamente euro 81.873.850,71 ed euro 166.000.000,00 a valere sugli accertamenti 1563/2011 e 1537/2014.

La dichiarazione di insussistenza, come specificato nella DGR 8602/2019, opera per *“decorrenza dei tre anni dalla scadenza del credito di dubbia e difficile esazione (principio di cui all'allegato 4/2 paragrafo 9.1 del D.Lgs.118/2011 con riduzione di pari importo del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità istituito con decorrenza 02/01/2018) come da nota FinPiemonte S.p.a. MRM/mm/19-04935 del 18/02/2019 di attivazione piano di rientro”*.

L'Amministrazione riferisce di aver provveduto ad accertare euro 66.000.000,00 sul bilancio 2018, che sarebbero interamente stati incassati nel corso dello stesso esercizio ed euro 33.000.000,00 sul

bilancio d'esercizio 2019, mentre sarebbero in corso di versamento da parte di Finpiemonte per euro 20.000.000,00.

§

Esiti della campionatura di capitoli riferiti a Finpiemonte

Qui di seguito si riporta il dettaglio di quanto più diffusamente attestato dall'Amministrazione con riferimento ad alcuni capitoli campionati.

Capitolo 36230: "Restituzioni di fondi da FinPiemonte Spa" a seguito dell'abrogazione dell'articolo 19 della legge regionale n.6/2016 per la parte eccedente la riduzione di capitale sociale di cui all'articolo 22 della LR 7/2018.

Accertamento 1563/2011: euro 81.873.850,71 dichiarato insussistente in sede di ROR 2018

Accertamento 1537/2014: euro 166.000.000,00 dichiarato insussistente in sede di ROR 2018

Accertamento 2357/2018: euro 66.000.000,00 incassato con reversale n. 20291/2018

Accertamento 2716/2019: euro 33.000.000,00 in corso di versamento per euro 20.000.000,00.

Capitoli di pertinenza della Direzione Istruzione, Formazione e Lavoro:

- *261494:* Trasferimento a Finpiemonte delle somme relative ai finanziamenti a tasso agevolato alle cooperative per la realizzazione di investimenti, attivazione o adeguamento di impianti tecnici e dei locali (legge regionale 23/04) - risorse derivanti dalla riduzione di capitale sociale di Finpiemonte (art. 22, legge regionale 7/2018);

- 261774: Partecipazione, tramite Finpiemonte alla costituzione di un fondo di garanzia per favorire l'accesso al credito a breve e medio termine alle società cooperative (legge regionale 23/04) - risorse derivanti dalla riduzione di capitale sociale di Finpiemonte (art. 22, legge regionale 7/2018)

- 261562: Trasferimento a Finpiemonte delle somme relative agli interventi finalizzati all'aumento di capitale sociale alle cooperative che intendono realizzare un programma di investimento (legge regionale 23/04).

I primi due capitoli sono stati istituiti con la legge regionale n. 17/2018; l'art.1 ha disposto la cancellazione di Finpiemonte dall'albo ex articolo 106 del D.lgs. n.385/1993.

Nell'Allegato "A" alla legge regionale n.17/2018 è stato previsto un incremento del finanziamento della legge regionale n.23/2004 a favore del Fondo regionale per lo sviluppo e la promozione della cooperazione e del Fondo di garanzia, fondi già allocati in Finpiemonte.

Le risorse allocate in data 31.12.2016 nel "*Fondo regionale per lo sviluppo e la promozione della cooperazione alle cooperative e ai loro Consorzi*" nella modalità di finanziamenti a tasso agevolato e nel "*Fondo di garanzia*", sono state coinvolte nella capitalizzazione dell'ente strumentale secondo quanto stabilito dalla D.G.R. n. 2 – 4356 del 13.12.2016 avente ad oggetto gli adempimenti connessi all'aumento di capitale sociale di Finpiemonte, di cui all'art. 19 della legge regionale 6/2016. Per l'effetto, a partire dal 1/1/2017 non è stato più possibile presentare domanda per accedere alle risorse dei predetti Fondi.

La somma complessiva di euro 12.650.000,00 è stata accertata dal settore ragioneria sul capitolo d'entrata 49982/2019; la somma deriva dalla riduzione di capitale sociale di Finpiemonte (art. 22, legge regionale 7/2018).

Con determinazione dirigenziale n. 1133 dell'8/8/2019 sono state impegnate, a favore di Finpiemonte, le risorse derivanti dalla riduzione di capitale sociale sui capitoli 261494 per euro 9.900.000,00 e 261774 per euro 2.750.000,00. Parimenti, sono stati riaperti i termini per la presentazione delle domande a favore delle società cooperative e dei loro consorzi a decorrere dal 9/9/2019.

In riferimento al capitolo 261562, l'ente ha precisato che trattasi di un intervento per l'incremento del capitale sociale finalizzato alla realizzazione di programmi di investimento (produttivo e immobiliare) da parte delle società cooperative e loro consorzi, ai sensi di quanto previsto dall'art. 4, comma 2, lett. d) della legge regionale n.23/2004.

Le risorse per l'incentivo vengono implementate sulla base di quanto disposto annualmente nel bilancio finanziario gestionale. Le modalità di gestione dell'incentivo sono stabilite dal programma degli interventi approvato dalla Giunta regionale.

§

Trasferimento di fondi ad Arpea

Con l'art. 1 della legge 21 giugno 2002, n.16, modificata dalla legge regionale n. 35/2006, la Regione Piemonte ha istituito l'ARPEA - Agenzia Regionale Piemontese per le Erogazioni in Agricoltura il cui Statuto è stato approvato con DGR 41-5776 del 23/4/2007.

Il MIPAAF, con il decreto del 2 gennaio 2008, ha quindi stabilito il subentro di ARPEA a OPR-FinPiemonte, e con quello del 25

gennaio 2008, ha poi riconosciuto ARPEA come Organismo Pagatore Regionale.

Dall'1/2/2008 ARPEA è subentrata nell'espletamento dell'attività di organismo pagatore della Regione Piemonte alla Finpiemonte S.p.A.

ARPEA quindi svolge le funzioni di organismo pagatore della Regione Piemonte di aiuti, contributi e premi comunitari previsti dalla normativa dell'Unione Europea relativi al finanziamento della politica agricola comune³⁵. All'Agenzia sono assegnate le funzioni di organismo pagatore di aiuti finanziari a carico del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), lasciando in capo alla stessa la piena gestione del processo di autorizzazione, pagamento e rendicontazione alla Commissione Ue dei fondi ad essa direttamente assegnati dall'Agea (organo di coordinamento nazionale) sul conto di tesoreria unica.

I suddetti finanziamenti sono trasferiti all'Arpea senza alcun transito sul bilancio della Regione Piemonte, se non per la quota cofinanziata di parte regionale caratterizzante la gestione del fondo FEASR e relativo Piano di sviluppo rurale regionale. Siffatta quota cofinanziata regionale è necessaria per il riconoscimento delle connesse quote nazionali e comunitarie.

L'Agenzia, nel rispetto del disposto dell'articolo 8 del Regolamento UE 908/2014, che sancisce il principio della separazione dei conti e della rappresentazione contabile dei fondi comunitari in agricoltura rispetto ad altre contabilizzazioni presso

³⁵ (Reg. UE n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Reg. UE n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Reg. UE n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio; Reg. UE n. 907/2014 della Commissione; Reg. UE n. 908/2014 della Commissione)

ciascun Organismo Pagatore, dovrebbe effettuare una gestione distinta, attraverso:

i) un bilancio per la gestione delle entrate destinate al funzionamento e delle spese dell'ente (cosiddetto bilancio di funzionamento, formulato in termini di competenza e cassa, con termine di riferimento temporale costituito dal triennio), cui si applica il decreto legislativo n. 118/2011;

ii) un'attività di erogazione delle assegnazioni comunitarie, statali e regionali che vengono liquidate ai beneficiari di aiuti, premi o contributi (cosiddetto bilancio dell'Organismo Pagatore Regionale), formulato in termini di sola cassa.

Arpea, in realtà, non dispone di un bilancio unitario, bensì di due distinti sistemi contabili, tra loro non armonizzati (retti da principi contabili differenti e redatti secondo differenti schemi contabili) che misurerebbero e renderebbero, in modo asincrono, operazioni riguardanti le rispettive spese di funzionamento e l'erogazione ai beneficiari dei fondi comunitari, statali e regionali.

Sul punto la Procura regionale ritiene che la Regione dovrebbe valutare ed individuare modalità idonee ad assicurare che Arpea disponga di un sistema contabile pienamente integrato, in grado di misurare e rappresentare, secondo i medesimi principi contabili e schemi di bilancio, sia i dati legati all'erogazione dei fondi comunitari, statali e regionali, sia quelli legati alla sua attività istituzionale.

La Regione ha osservato che l'eventuale consolidamento del bilancio di funzionamento con il bilancio dell'Organismo Pagatore Regionale è stato rinviato a quanto avverrà l'applicazione

dell'armonizzazione prevista per l'Organismo Pagatore Nazionale AGEA ai sensi dell'art.15, comma 9 della legge n.154/2016³⁶.

Ad oggi il rendiconto 2019 di Arpea, è stato approvato con determinazione del direttore, n.2019-2020 del 28 maggio 2020, pubblicata sul sito dell'agenzia alla voce "amministrazione trasparente".

In realtà, per come si legge a pag.1 della relazione di accompagnamento al rendiconto di Arpea, data la specificità dell'attività svolta dall'Ente, l'attività istituzionale, ossia la gestione dell'erogazione delle assegnazioni comunitarie, statali e regionali che vengono liquidate ai beneficiari di aiuti, premi o contributi (la quale confluisce nel cosiddetto "Bilancio dell'Organismo Pagatore dell'Ente", formulato per sola cassa, con inizio dell'esercizio finanziario il 16 ottobre e fine dello stesso il 15 ottobre dell'anno successivo), viene tenuta distinta dall'attività necessaria a garantire il funzionamento dell'Ente e relativa alla gestione delle entrate e delle spese a tale scopo destinate (essa confluisce nel cosiddetto "Bilancio di funzionamento", formulato per competenza e cassa e con esercizio finanziario coincidente con l'anno solare).

Per la gestione dei fondi regionali rinvenienti nei relativi provvedimenti normativi, la Regione Piemonte, nel rispetto dell'art. 8 della legge regionale n. 23 del 29 ottobre 2015, ha delegato all'ARPEA l'erogazione dei pagamenti disciplinati dalle stesse nelle materie di propria competenza, demandando ad apposita convenzione tra le parti i rapporti finanziari tra Regione e Agenzia.

³⁶ La norma stabilisce che "Per consentire l'omogenea armonizzazione dei sistemi contabili, gli organismi pagatori regionali costituiti in attuazione dell'articolo 7 del regolamento (UE) n.1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativamente alla gestione fuori bilancio dei fondi della Politica agricola comune (PAC) e dei correlati aiuti nazionali, statali e regionali, applicano le disposizioni del decreto legislativo 31 maggio 2011, n.91, in accordo e nei tempi previsti per l'AGEA."

Per l'attività di erogazione dei contributi delle leggi regionali, l'Agenzia opera secondo il solo principio di cassa, applicando le stesse norme del bilancio dell'Organismo pagatore regionale escluso dall'applicazione del d. lgs. n.118/2011.

A tal fine, l'art. 40 quinquies, c. 1 lett. e bis) della legge regionale 7/2001 ha disposto che il collegio dei revisori della Regione Piemonte effettui, quale organismo di certificazione, la revisione annuale della gestione contabile delle erogazioni di finanziamenti previsti da leggi regionali effettuata da ARPEA. Per garantire tale attività è stato istituito un apposito fondo gestito mediante un sistema informativo di gestione contabile (c.d. SIGOP), distinto da quello inerente al funzionamento istituzionale dell'ente.

Per quanto concerne l'utilizzo e la restituzione dei fondi, i finanziamenti non erogati agli aventi diritto o i fondi recuperati per la genesi di eventuali successive posizioni debitorie rientrano tutti nella disponibilità del fondo sul quale è stato riconosciuto il pagamento del contributo; ciò, secondo quanto disposto dai regolamenti comunitari n. 1306/2013 art. 54, 56, c.2 (...gli importi esclusi dal finanziamento unionale nell'ambito del FEASR e gli importi recuperati, con i relativi interessi, sono riassegnati al relativo programma...) per il Fondo FEAGA e FEASR (quota comunitaria - statale e correlata quota regionale), nonché secondo quanto definito dagli artt. 3 e 4 della apposita convenzione Arpea - Regione.

La gestione finanziaria dei fondi FEAGA e FEASR è, poi, sottoposta ad una rendicontazione presso la Commissione Europea e ad una revisione dei conti svolta dalla società di certificazione incaricata dal Ministero delle Politiche Agricole.

Per le leggi regionali la rendicontazione è normata dalla convenzione vigente fra Arpea e Regione che la stabilisce su base

annuale, verificando i flussi di cassa in entrata ed uscita verso l'Assessorato di riferimento. Con legge 7/2001 art. 40 *quinquies* c. 1 lett e *bis*, il procedimento contabile è sottoposto al controllo da parte del Collegio dei Revisori della Regione.

Dalla relazione di accompagnamento al rendiconto 2019 di Arpea si ricava che la contabilità separata dei fondi comunitari, statali e regionali verrebbe attuata tramite un sistema contabile che rileva esclusivamente le manifestazioni avvenute in termini di cassa registrando i movimenti dei finanziamenti erogati e delle entrate ad essi collegabili, il tutto attraverso un'attività di rendicontazione periodica per il tramite di AGEA – Area Coordinamento ai diversi soggetti interessati³⁷.

I dati relativi ai fondi comunitari (Fondo FEAGA e Fondo FEASR) sono annualmente sottoposti a verifica contabile da parte dell'Organismo di certificazione, incaricato dal MIPAAF, ai sensi del Reg. (UE) n. 1306/2013, a svolgere apposita relazione di certificazione del sistema contabile degli Organismi Pagatori Regionali e trasmetterla alla Commissione UE in sede di liquidazione dei conti.

Sempre dalla lettura della relazione di accompagnamento al rendiconto 2019 di Arpea³⁸ si desume che

a) i pagamenti finanziati dal fondo FEAGA (regime di pagamento unico) rientranti nel “I° pilastro della PAC”, intesi come

³⁷ La relazione puntualizza come occorra tenere presente la diversità fra l'anno finanziario agricolo, come definito dalla normativa comunitaria (dal 16/10/n al 15/10/n+1), e l'anno solare (dal 01/01/n al 31/12/n).

³⁸ I dati riportati quindi non sono quelli da rendiconto regionale, ma tratti dal rendiconto di Arpea. Per quelli globalmente riferiti ai singoli fondi vale quanto dettagliato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

decreti di pagamento, sono passati da € 324.893.897,99 nel 2018 a € 367.914.962,89 nel 2019;

b) i pagamenti finanziati dal fondo FEASR 2014-2020 (PSR) rientranti nel “II° pilastro della PAC”, intesi come decreti di pagamento, sono discesi da 195.089.559,92 nel 2018 a € 159.935.115,23 nel 2019.

c) i pagamenti, intesi come decreti di pagamento, relativi al fondo FEASR 2007-2013 (vecchia programmazione) sono terminati alla fine dell’anno solare 2015, anno di chiusura della vecchia programmazione, e sono stati pari a € -1.541.148,29 e sarebbero legati ai soli recuperi di debiti relativi alla vecchia programmazione.

L’attività istituzionale definita “Territorio Rurale” (TR), relativa all’esecuzione di pagamenti disciplinati da leggi regionali in materia di agricoltura, è passata da € 16.898.887,00 nel 2018 a € 15.450.807,28 nel 2019 (intesi come decreti di pagamento).

§

Esiti della campionatura di capitoli riferiti ad Arpea

In via campionaria, per quanto concerne un *focus* di dettaglio sulle risultanze giuscontabili, l’ente ha riscontrato i relativi approfondimenti istruttori, attestando quanto segue:

- *Fondo Caccia* (anno solare 2019, totale pagamenti partitario regionale euro 4.682.799,83, recuperi/rientri euro 5.543,06, come si desume dalla relazione sulla gestione del rendiconto generale esercizio finanziario 2019);

- *Fondo Cosman e Zootecnia*, anno solare 2019, totale pagamenti partitario regionale euro 3.904.927,34, recuperi/rientri euro 0,00, come si desume dalla relazione sulla gestione del rendiconto generale

esercizio finanziario 2019). L'ente segnala che per il Fondo Cosman e Zootecnia il totale pagamento partitario regionale 2018 ammonta ad euro 3.815.225,25;

- *Fondo FEASR*, anno solare 2019, totale pagamenti partitario regionale euro 28.091.887,36, recuperi/rientri euro 1.253.448,29.

Per quanto concerne le modalità e tempistica di restituzione dei rimborsi, i finanziamenti non erogati agli aventi diritto o i fondi recuperati per la genesi di eventuali successive posizioni debitorie rientrano nella disponibilità del Fondo sul quale è stato riconosciuto il pagamento del contributo, comunitario, nazionale, regionale.

Fermo il fatto che i fondi relativi ai pagamenti dei fondi FEASR e FEAGA non transitano sul bilancio regionale, l'Amministrazione ha precisato che i rimborsi dovuti da Arpea - da intendersi quali storni autorizzati ai sensi della DGR 50-5104 del 18 dicembre 2012, con i quali i fondi regionali danno copertura a temporanee carenze di liquidità della quota comunitaria e statale del Fondo FEASR - sarebbero tempestivamente restituiti al fondo creditore al venir meno della stessa carenza.

All'esito di specifico focus campionario dei residui, la Regione ha attestato che i residui attivi dell'anno 2016 nei confronti di Arpea, conservati a titolo di rimborso richiesto all'ente strumentale, sono stati incassati in data 23/04/2020 a seguito di versamento da parte di Arpea del saldo quota FEASR pari ad euro 5.594.942,82 (comprensiva anche dei residui 2017 e 2018) per interventi di assistenza tecnica 2014-2020 iniziati nel 2016 e conclusi al 31/12/2018 a seguito di rendicontazione avvenuta con le seguenti tempistiche: 21/06/2019 trasmissione della domanda di sostegno ad ARPEA; 03/02/2020 chiusura istruttoria da parte di ARPEA - approvazione sostegno da parte di ARPEA; 14/02/2020

trasmissione domanda di pagamento ad ARPEA; 09/04/2020
chiusura istruttoria da parte di ARPEA - approvazione saldo da parte
di ARPEA

Per quanto riguarda i residui passivi, l'ente ha precisato che entro
il 31/10/2020 dovrebbe terminare l'istruttoria da parte di Arpea su
un importo pari ad euro 4.034.5676,13 relativo all'acconto degli
interventi iniziati nel 2017 e conclusi nel 2019.

Rimane in sospeso un intervento pari ad euro 1.079.000,40 che
sarà rendicontato nel primo semestre 2021 a causa della proroga
dell'attività a tutto il 2020.

Inoltre, entro il 30/9/2020 dovrebbe essere trasmessa la
domanda di sostegno relativa agli interventi iniziati nel 2018 e
realizzati nel 2018-19-20, ragion per cui il relativo pagamento sarebbe
previsto nel primo semestre del 2021.

L'amministrazione regionale ha precisato che la domanda di
sostegno equivale alla richiesta di approvazione degli interventi da
parte di Arpea e può essere trasmessa quando tutti gli affidamenti
sono stati assegnati. Il piano che viene approvato ogni anno
dall'Autorità di Gestione prevede la possibilità di programmare le
attività su tre anni, potendo quindi presentare una sola domanda di
sostegno per anno occorre aspettare che tutti gli affidamenti sul
triennio siano stati effettuati. Una volta che Arpea ha approvato il
sostegno, si procede alla trasmissione della domanda di pagamento
con la produzione delle pezze giustificative. Pertanto, la domanda di
pagamento equivale alla rendicontazione.

Con riferimento ai residui passivi di € 18.865.000,00 sul capitolo
n. 262963 denominato "Somme da versare all'Organismo pagatore a
titolo di quota di cofinanziamento regionale del programma di

sviluppo rurale 2014-2020 (reg. UE n. 1305/2013 e art. 27 della legge regionale 6/2016)”, l’ente ha osservato che tale dato non è imputabile a problematiche di contabilizzazione, bensì a criticità di cassa.

In conclusione, per quanto concerne l’attività di consolidamento del bilancio della Regione Piemonte e della conseguente riconciliazione dei debiti/crediti reciproci, l’ente osserva che essa risulta, quantomeno parzialmente, attuata ai sensi dell’articolo 8 della legge regionale 4/2018, il quale, in applicazione della parte vincolata del risultato di amministrazione dell’esercizio 2017, prevede, al comma 3 lettera a) punto 2, lo stanziamento di fondi di accantonamento delle risorse vincolate per oneri a carico del bilancio regionale derivanti dalla riconciliazione al 31/12/2016 dei crediti e dei debiti reciproci con i propri enti strumentali e con le società controllate e partecipate ai sensi dell’art. 11 comma 6 lettera j del d.lgs 118/2011.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 6-7991 del 2018 è stato istituito, nella Missione 16, Programma 03, il capitolo di spesa 178148, denominato “Trasferimenti all'Arpea per la riconciliazione al 31/12/2016 dei crediti e dei debiti reciproci”, a cui è stato attribuito uno stanziamento di euro 676.000,00 che, con d.d. n. 1324 del 2018, è stato impegnato a favore di Arpea.

Interventi contro il dissesto idrogeologico

Oggetto dell'istruttoria della Procura regionale: premessa metodologica

Con riferimento agli esiti dell'istruttoria avviata dall'Ufficio requirente in relazione agli interventi disposti dalla Regione al fine di fronteggiare fenomeni di dissesto idrogeologico, si impone una premessa sul piano del metodo.

L'indagine della Procura non ha riguardato la gestione delle risorse derivanti dal Fondo per la progettazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, istituito dall'art. 55 della legge n. 221/2015 (c.d. "Collegato ambientale") e attuato con DPCM 28 maggio 2015 e con DPCM del 14 luglio 2016 al fine di stimolare l'efficace avanzamento, in particolare nel Mezzogiorno, delle attività progettuali delle opere di mitigazione del rischio idrogeologico.

Come confermato dalla Regione in riscontro ad apposita richiesta istruttoria, la gestione di tali fondi programmati fa riferimento alle contabilità speciali n. 5647/114 e n. 6002/114, aperte presso la Banca d'Italia a nome del Commissario di governo delegato all'attuazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, di cui agli Accordi di Programma tra il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Regione Piemonte³⁹; tali fondi, pertanto, non transitando per il bilancio regionale, non sono oggetto di rendiconto regionale per l'esercizio 2019.

Al riguardo, le Sezioni Riunite di codesta Corte dei conti in sede di controllo, nel risolvere una questione di massima, hanno enunciato il principio secondo il quale la gestione di contabilità speciali è soggetta a un autonomo e specifico controllo, che, pur fondandosi

³⁹ decreto legge del 24 giugno 2014 n. 91 convertito con legge 11 agosto 2014 n. 116

sul necessario accertamento della tempestiva trasmissione dei frontespizi dei rendiconti da parte dei commissari autorizzati alla gestione di fondi statali, si esercita sulla base di parametri e modalità di regolarità contabile e finanziaria⁴⁰. Tale gestione esula, pertanto, dall'oggetto del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, costituito dall'analisi delle singole partite di spesa o di entrata che compongono il bilancio dell'Ente⁴¹.

L'indagine ha avuto, pertanto, a oggetto la gestione delle risorse assegnate dallo Stato alla Regione Piemonte secondo le modalità prescritte dalla disciplina del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), di seguito sinteticamente illustrata. Tali finanziamenti sono stati concessi dalla Regione agli enti attuatori con la finalità di realizzare interventi infrastrutturali e altre opere per la difesa del suolo.

§

Il quadro normativo di riferimento

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione (di seguito anche "FSC") rappresenta, insieme ai Fondi strutturali europei, lo strumento finanziario principale attraverso il quale trovano realizzazione le politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese, in attuazione dell'art. 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nel perseguimento di tale finalità devono trovare applicazione i principi e criteri della leale collaborazione istituzionale tra i livelli di governo, dell'utilizzazione delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale,

⁴⁰ SS.RR., 28 maggio 2014, n. SSRRCO/4/2014/QMIG

⁴¹ Corte cost., sent. n. 89/2017

dell'aggiuntività delle risorse (che non possono essere sostitutive di spese ordinarie del bilancio) e della programmazione, organizzazione e attuazione degli interventi al fine di assicurarne la qualità e la tempestività, nonché l'effettivo conseguimento dei risultati.

Il FSC trova la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), istituiti dagli artt. 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Legge finanziaria 2003) presso il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle attività produttive. Le disposizioni richiamate prevedono, in particolare, che la determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi, la concreta allocazione degli stanziamenti e il monitoraggio sullo stato di attuazione della stessa, nonché l'informativa semestrale al Parlamento spettino al CIPE.

La gestione del Fondo è stata in seguito attribuita, in forza dell'art. 7, commi 26 e 27, della legge 30 luglio 2010, n. 122, al Presidente del Consiglio dei Ministri, che a tal fine si avvale del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, oggi istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e denominato Dipartimento per le politiche di coesione (DPC).

Con l'art. 7 del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88, il FAS ha infine assunto la denominazione di Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) con la missione di dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale che sono rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

Il FSC ha carattere pluriennale, in coerenza con l'articolazione temporale della programmazione dei Fondi strutturali dell'Unione europea e in modo da garantire l'unitarietà e la complementarietà

delle procedure di attivazione delle relative risorse con quelle previste per i fondi comunitari.

L'utilizzo del Fondo è diretto al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, aventi natura di grandi progetti o di investimenti articolati in singoli interventi di consistenza progettuale ovvero realizzativa tra loro funzionalmente connessi, in relazione a obiettivi e risultati quantificabili e misurabili, anche per quanto attiene al profilo temporale.

L'ammontare delle risorse da stanziare viene determinato nel documento di economia e finanza adottato nell'anno precedente a quello di inizio del ciclo di programmazione dei fondi europei e può essere rideterminato anche in considerazione del grado di realizzazione finanziaria e reale degli stanziamenti pregressi.

Le responsabilità, i tempi e le modalità di attuazione degli interventi sono definiti dal Ministro competente di concerto con gli enti interessati, insieme ai criteri di valutazione e di monitoraggio e alle sanzioni per le eventuali inadempienze, nonché alle condizioni di definanziamento, anche parziale, ovvero all'attribuzione delle relative risorse ad altro livello di governo, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Le risorse del FSC sono trasferite ai soggetti assegnatari, in relazione allo stato di avanzamento della spesa, in appositi fondi a destinazione vincolata alle finalità approvate e sono iscritti nei relativi bilanci con un'autonoma evidenza contabile e con la specificazione, nella relativa denominazione, che gli stessi sono costituiti da risorse derivanti dal Fondo.

L'attuazione degli interventi è coordinata e vigilata dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, mentre le amministrazioni interessate effettuano i controlli necessari al fine di garantire la correttezza e la regolarità della spesa e partecipano al sistema di monitoraggio unitario di cui al Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 nonché, ove previsto, al sistema di monitoraggio del Dipartimento. In caso di inerzia o inadempimento delle amministrazioni pubbliche responsabili degli interventi, anche con riferimento al mancato rispetto delle scadenze del cronoprogramma e, comunque, ove si renda necessario al fine di evitare il disimpegno automatico dei fondi erogati dall'Unione europea, il Governo, al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese, esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'articolo 120, comma 2, Cost.

Con la delibera CIPE n. 166/2007 è stata avviata la programmazione delle risorse FSC per il periodo 2007-2013, di importo pari a 63,273 miliardi di euro (85% al Mezzogiorno e 15% al Centro-Nord), con l'obiettivo di assicurare l'unitarietà e la complementarietà delle procedure di attivazione delle risorse FSC con quelle dei Fondi strutturali europei.

L'originaria dotazione è stata in seguito ridotta per circa 22,3 miliardi di euro per effetto di provvedimenti legislativi e successive delibere del CIPE (n. 112/2008, nn. 1, 2, 3 e 4 del 2009, n. 1 /2011 e n. 6/2012), che hanno altresì disegnato la nuova articolazione delle risorse FSC nazionali e regionali disponibili, quantificate in complessivi 41 miliardi di euro circa.

La delibera CIPE n. 97/2017 ha disposto, infine, una serie di sanzioni e revoche in relazione a ritardi o alla mancata assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV).

I Piani Attuativi Regionali (PAR) per le Regioni Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano sono stati adottati con delibera n. 11/2009.

Per la regione Piemonte, in particolare, il PAR è stato successivamente riprogrammato con delibera n. 71/2015.

§

L'utilizzo del Fondo da parte della Regione Piemonte

In seguito all'istruttoria avviata dall'Ufficio requirente è emerso che negli ultimi cinque esercizi finanziari sono stati assegnati alla Regione, per il contrasto al dissesto idrogeologico, i fondi PAR-FSC 2007-13 (Asse II - linea di azione "Sistema fluviale del Po e reti idriche" – Linea d'intervento Difesa del suolo) per € 15.493.699,00, grazie ai quali sono stati attivati i seguenti programmi d'intervento, cofinanziati dalla Regione per € 8.562.260,00:

1) n. 6 interventi infrastrutturali migrati dalla programmazione 2000-2006, Terzo atto integrativo dell'APQ "Difesa del Suolo" al PAR-FSC 2017-2013 per un valore complessivo di € 11.091.000,00, di cui € 7.723.400,00 di risorse FSC 2007-2013 ed € 3.367.600,00 di risorse regionali. Gli accertamenti e gli impegni sono stati poi rimodulati sul bilancio regionale sulle annualità successive a seguito della ricognizione dei residui attivi e passivi ai sensi del d.lgs. 118/2011;

2) n. 72 interventi di ripristino dei danni alluvionali del 2014 per € 5.194.660,00, che rappresentano un cofinanziamento regionale all'APQ, garantite dalle risorse sul capitolo 233982/2014 e 233982/2017 del bilancio regionale (fondi regionali);

3) n. 12 interventi infrastrutturali per la difesa del suolo per € 7.770.299,00 di fonte FSC, di cui alla DGR n. 2-2703 del 29.12.2015 del PAR-FSC 2007-2013. Tali risorse, vincolate al capitolo di entrata 23841, sono state iscritte sul bilancio regionale 2018/2020 a seguito DGR di variazione al bilancio n. 18-7721 del 19/10/2018. Per l'anno 2019, in particolare, sono state iscritte, rispettivamente, al capitolo 235108 la somma di € 350.398,80 e al capitolo 217250 la somma di € 3.331.780,60, per un totale di € 3.682.179,40, mentre per gli anni 2018 e 2020 sono state iscritte, rispettivamente, le somme di € 2.331.089,70 e di € 1.757.029,90.

La Regione ha precisato, in sede di istruttoria avviata dall'Ufficio requirente, che non è possibile individuare una quota annuale specifica di trasferimento statale per il dissesto idrogeologico: i fondi statali vengono infatti trasferiti, a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in base allo stato di attuazione del PAR Piemonte nel suo complesso e vanno a confluire sul capitolo 23841 denominato "Somme assegnate nell'ambito della programmazione unitaria delle politiche regionali per il 2007-13 – Fondi FSC (DELIBERA CIPE 166/2007)".

Risulta, poi, che gli interventi indicati al punto 1), concernenti corsi d'acqua appartenenti quasi tutti al reticolo idrografico principale, siano stati conclusi, ad eccezione di un'opera consistente nella realizzazione di un nuovo argine gestita dall'Agenzia Interregionale per il fiume Po (AIPO), non ancora consegnata alla ditta aggiudicataria a causa delle difficoltà legate alla stipula di apposite convenzioni con RFI e società Autostrade S.p.A., titolari della proprietà sui sedimenti confinanti.

Quanto agli interventi di cui al punto 3), concernenti opere di consolidamento dei versanti, di infrastrutture viarie interferenti con

un corso d'acqua o di messa in sicurezza da eventi franosi, di opere per la riduzione dei fenomeni di esondazione o di consolidamento del versante sottostante l'abitato, la Regione ha comunicato che alcuni di essi sono conclusi, mentre la maggior parte degli stessi è ancora in fase di progettazione.

Si segnala, pertanto, la necessità di verificare, in coerenza con il quadro normativo di riferimento sopra sinteticamente illustrato, che tutti gli interventi finanziati con i fondi in esame siano realizzati nel rispetto dei criteri di qualità e tempestività al fine di un effettivo raggiungimento dei risultati e che le modalità di liquidazione della spesa siano conformi a quanto stabilito nella D.D. 11 novembre 2019, n. 3857.

La Regione ha dichiarato di aver proceduto a un controllo documentale di primo livello, sulla piattaforma “Gestionale finanziamenti” (SIL), sulla totalità dei documenti di spesa caricati dai beneficiari e di aver affidato a un organismo di Audit il controllo a campione di secondo livello, mentre non sono ad oggi stati effettuati controlli in loco. Anche il monitoraggio degli interventi avviene tramite la piattaforma “Gestionale finanziamenti”, che trasmette bimestralmente i dati alla BDU.

Eccellentissima Presidente della Sezione Regionale di Controllo,
Signori Presidenti del Consiglio e della Giunta Regionale,
Autorità presenti,

le presenti conclusioni riepilogano le considerazioni espresse nei singoli capitoli che precedono.

La Regione ha previsto entrate e spese definitive a pareggio, stanziando complessivamente l'importo di euro 20,36 mld. di cui 2,93 mld. a titolo di entrate e spese per conto terzi e partite di giro. Sono state accertate entrate per euro 13,64 mld. ed impegnate spese per euro 13,17 mld., con un incremento rispetto all'esercizio precedente. L'esercizio finanziario 2019 si è chiuso con un risultato della competenza positivo pari ad euro 274,56 mln., in miglioramento rispetto all'esercizio 2018.

I residui attivi al termine dell'esercizio 2019 ammontano a complessivi euro 5,61 mld. dei quali 1,87 mld. derivanti dalla competenza ed euro 3,73 mld. relativi agli esercizi precedenti.

I residui passivi ammontano complessivamente ad euro 6,84 mld., di cui euro 1,92 mld. derivanti dalla competenza ed euro 4,92 mld. originati negli esercizi precedenti.

L'analisi della gestione della cassa del 2019 evidenzia riscossioni complessive per euro 14,08 mld. e pagamenti di euro 14,22 mld. - superiori rispetto all'esercizio 2018 - ed un fondo cassa finale di euro 161 mln., in diminuzione rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2019 evidenzia un disavanzo complessivo di euro 6,22 mld, in riduzione rispetto a quello del 2018. Vi è comunque un disallineamento tra

l'importo del disavanzo al 31 dicembre 2019 e quello del disavanzo da riassorbire negli esercizi futuri.

Dall'analisi dello stato patrimoniale si riscontra un valore del patrimonio netto negativo per euro 6,38 mld, comunque inferiore al totale dell'attivo, ed in leggero miglioramento rispetto al valore dell'esercizio 2018.

L'ammontare del debito a carico della Regione a fine dell'esercizio 2019 è pari ad euro 5,12 mld, in diminuzione rispetto all'esercizio 2018.

§

Spesa per locazioni passive

La Sezione regionale del controllo della Corte dei conti ha evidenziato una spesa per locazioni passive nel 2019 di euro 7,54 mln., con un risparmio economico quantificato di euro 116.605,24. Sul fenomeno dei costi delle locazioni passive ha evidentemente inciso e continua ad incidere il ritardo significativo nel completamento del palazzo che dovrebbe ospitare gli uffici regionali, completamento che, alla data di chiusura delle presenti considerazioni, sembra ben al di là dal venirsi. Ha rilevato sul punto la Sezione del controllo come l'impossibilità per la Regione di prendere in consegna la nuova sede unica la avrebbe costretta "a rimanere nella detenzione dei beni, in regime di occupazione "tollerata" dai rispettivi locatori e con obbligo di corrispondere un'indennità corrispondente all'ultimo canone in vigore al momento della scadenza del contratto non rinnovato o disdettato.".

Rispetto a questo fenomeno diviene particolarmente significativa la verifica che la riduzione del canone di locazione da parte della Regione sia stata correttamente applicata anche agli utilizzi in essere in

assenza di titolo alla data di entrata in vigore del decreto legge n.95/2012, posto che non consta a questa Procura che negli anni siano state qui trasmesse verifiche negative poste in essere dagli uffici regionali competenti ai sensi della leggi regionali n.5/2012 e n.16/2012, per come invece imposto dall'art.3, comma 5, ult. cpv. del decreto legge n.95/2012 - obbligo questo che, impattando sulle funzioni obbligatorie di promozione dell'azione di responsabilità amministrativa da parte delle Procure della Corte dei conti, non può essere derogato o regolato dalla legge regionale.

Sempre la Sezione del controllo ha evidenziato in apposita tabella, la consistenza del fenomeno che ha comportato un impegno di spesa sul capitolo 143419 del rendiconto 2019 di ben euro 4,9 mln.

§

Le entrate e le spese della gestione sanitaria

Nella perimetrazione effettuata dalla Regione la gestione sanitaria riporta accertamenti pari ad euro 10,34 mld. ed impegni per quasi pari importo che rappresentano rispettivamente il 75,84% degli accertamenti totali dell'esercizio ed il 78,54% degli impegni complessivi. Tali importi sono superiori agli accertamenti e agli impegni dell'esercizio 2018. Nell'esercizio 2019 si rilevano, inoltre, impegni per investimenti per euro 245,14 mln.

Non corretta appare tanto la scelta di non formalizzare in una deliberazione della Giunta regionale la approvazione del bilancio della GSA, quanto quella di ritardare la stessa. Risulta infatti che dopo la deliberazione di Giunta regionale 14 dicembre 2018, n. 80-8132 - con la quale è stato approvato il bilancio di esercizio 2016 – non vi sono state ulteriori approvazioni del bilancio della GSA da parte della Giunta regionale.

A fronte di trasferimenti indifferenziati dal bilancio regionale a quello degli enti sanitari, è necessario garantire che il controllo successivo su questi ultimi, incluso quello reso ai sensi della legge regionale 30 giugno 1992, n.31, venga svolto con i tempi e nei tempi ivi previsti, perdendo, altrimenti, di significato ed utilità a fini di efficientamento della spesa e di ottimizzazione delle politiche di programmazione.

§

Il trasferimento di fondi a Finpiemonte S.p.A. ed Arpea

Il rendiconto regionale per il 2019, nella parte relativa ai trasferimenti in favore dei soggetti che erogano materialmente i fondi UE, in proprio ed attraverso i ritrasferimenti del fondo di rotazione, pone alcune criticità a fronte dell'esigenza di un quadro chiaro e trasparente della relativa spesa.

La Procura regionale non può che prendere atto che tra i dati del rendiconto regionale trasmessi dalla Regione e le risultanze finanziarie dei bilanci di Finpiemonte ed, ancor più, di Arpea vi è un sostanziale disallineamento temporale. Sul punto non può che auspicarsi una maggiore trasparenza in sede di imputazione contabile dei trasferimenti in favore dei due enti strumentali da parte della Regione, alla luce dei principi fondamentali che emergono dalla legislazione statale, dalla normativa comunitaria - con particolare riferimento agli obblighi che i regolamenti UE impongono agli Stati beneficiari e che fondano sul pilastro della rendicontabilità e della *accountability* dei documenti di sintesi - nonché dalla medesima legislazione regionale.

Sulla questione dei recuperi di fondi erogati da Finpiemonte ed Arpea, la Procura non può che sollecitare una maggiore e rinnovata attenzione tanto dei due enti strumentali regionali, quanto della Giunta

e dei rispettivi assessorati regionali vigilanti, affinché abbiano, perlomeno, ad essere trasmessi alla Procura regionale della Corte dei conti - ai fini della doverosa valutazione dei profili di danno erariale, connessi ai suddetti recuperi – l'elenco delle posizioni da recuperarsi a seguito di revoca, i relativi provvedimenti amministrativi che dispongono il recupero, gli esiti dei controlli interni ed ispettivi.

§

Interventi contro il dissesto idrogeologico

Negli ultimi cinque esercizi finanziari sono stati assegnati alla Regione, per il contrasto al dissesto idrogeologico, i fondi PAR-FSC 2007-13 (Asse II - linea di azione “Sistema fluviale del Po e reti idriche” – Linea d'intervento Difesa del suolo) per euro 15,49 mln., grazie ai quali sono stati attivati programmi d'intervento, cofinanziati dalla Regione per euro 8,56 mln.

§

Signor Presidente e Signori componenti del Collegio, a conclusione di queste mie considerazioni chiedo di emettere la pronunzia di regolarità del Rendiconto generale della Regione Piemonte per il 2019, ferme le precisazioni e considerazioni della Procura Regionale specificate in queste mie memorie scritte.

INDICE

Premessa	1
Il quadro finanziario generale regionale.....	7
- Il quadro finanziario generale regionale.....	8
- La gestione di competenza.....	11
- I residui.....	15
- La gestione di cassa	17
- Il risultato di amministrazione	19
- Il conto economico e lo stato patrimoniale	22
- L'indebitamento	24
Riduzione e contenimento di alcune voci della spesa corrente	27
- Trasferimenti al Consiglio regionale.....	30
- Spese relative a missioni; mancata comunicazione dei dati dettagliati relativi all'intero volume di spese	32
- Spese relative alla formazione del personale.....	33
- Spese per acquisto o noleggio di mezzi di trasporto	35
- Beni e servizi informatici.....	36
- Utilizzo in locazione passiva di immobili per finalità istituzionali.....	41

Le entrate e le spese della gestione sanitaria.....	47
- Le entrate e le spese della gestione sanitaria	48
- Il bilancio della GSA.....	52
- Spesa per lavoro flessibile presso le Aziende del S.S.R.....	54
Il trasferimento di fondi a Finpiemonte S.p.A. ed Arpea.....	59
- Trasferimento di fondi a Finpiemonte	64
- Esiti della campionatura di capitoli riferiti a Finpiemonte.....	72
- Trasferimento di fondi ad Arpea	74
- Esiti della campionatura di capitoli riferiti ad Arpea	80
Interventi contro il dissesto idrogeologico.....	85
- Oggetto dell'istruttoria della Procura regionale: premessa metodologica.....	86
- Il quadro normativo di riferimento	87
- L'utilizzo del Fondo da parte della Regione Piemonte.....	91
Conclusioni.....	95

