



CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE PIEMONTE PER  
L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2018**

Intervento del Procuratore Regionale  
Giancarlo Astegiano

TORINO, 3 LUGLIO 2019



CORTE DEI CONTI





# CORTE DEI CONTI

---

## **Hanno contribuito:**

V.P.G. Massimo Valero

V.P.G. Alessandro Napoli

S.P.G. Emanuela Rotolo

S.P.G. Carlo Alberto Martini

## **Attività di collaborazione**

Dott.ssa Elisa Solitario

**Torino, 3 luglio 2019**



### *Premessa*

Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale ad opera della Sezione di controllo della Corte dei conti ha una finalità composita, avendo lo scopo, da un lato, di certificare la conformità del progetto di bilancio approvato dalla Giunta regionale alle risultanze contabili ed alle regole di finanza pubblica e, dall'altro, di illustrare al Consiglio regionale ed alla Comunità insediata sul territorio i principali risultati della gestione, non solo finanziaria, dell'Ente conseguiti nel corso dell'anno precedente.

In questo modo al decisore politico ed alla comunità regionale vengono forniti elementi ed indicazioni utili per meglio comprendere l'evoluzione delle politiche regionali, sia in relazione al profilo finanziario che a quello attinente all'organizzazione e alla gestione di settori dell'Amministrazione che presentano una particolare incidenza sulla vita e l'attività delle persone e delle imprese che operano nella Regione.

Anche se è indubbio che l'elemento che sembra attirare maggiormente l'attenzione e che dà il nome al giudizio è la decisione sulla parificazione, prodromica al successivo esame del rendiconto da parte del Consiglio regionale, è necessario richiamare e ribadire l'importanza e la centralità della Relazione che viene approvata dalla Sezione di controllo e che contiene un'articolata e compiuta analisi della gestione regionale svolta nell'anno oggetto del giudizio.

Il giudizio di parificazione in senso stretto e la Relazione sulla gestione si riferiscono al rendiconto dell'ultimo esercizio, oggetto

dell'approvazione da parte del Consiglio regionale, ma l'attività legislativa ed amministrativa, sia nella sua componente finanziaria che, in senso più ampio, di attuazione delle politiche regionali, si sviluppano con continuità nel corso degli anni, non risultando una netta cesura al termine di ogni esercizio.

Riveste particolare interesse, quindi, verificare come si evolve la gestione finanziaria ed amministrativa in un arco temporale più ampio per cercare di capire quale sia l'andamento globale dell'Ente, anche perché i risultati del singolo esercizio potrebbero essere condizionati da eventi contingenti, casuali o frutto di scelte precise, con ricadute, positive o negative, su quelli successivi.

Se poi si considera, nello specifico, la situazione della Regione Piemonte che nel corso degli anni ha accumulato una situazione finanziaria debitoria particolarmente negativa che è emersa compiutamente nel triennio 2013 - 2015, è evidente che verificare se il processo di risanamento prosegue o ha invertito la tendenza è di fondamentale importanza.

Oltretutto l'esercizio chiuso al termine del 2018 è stato l'ultimo di gestione piena della Decima legislatura regionale, tenuto conto, altresì, che questo giudizio di parificazione si svolge dopo le elezioni regionali e l'avvio della Undicesima legislatura.

Partendo dall'esame dei dati risultanti dal progetto di rendiconto assunto dalla Giunta regionale con il D.D.L. n. 1 del 21 giugno 2019, dalle acquisizioni istruttorie effettuate dalla Sezione di controllo e da ulteriori elementi che da fonti aperte sono nella disponibilità della Procura contabile, si è provveduto a richiamare sinteticamente alcuni dati finanziari e gestionali, utili per addivenire alla conclusione del giudizio di parificazione e per formulare un giudizio più ampio

sull'andamento e l'evoluzione della complessiva situazione regionale, sia per il profilo finanziario che per alcuni aspetti dell'attività gestionale, in modo da fornire elementi alla Sezione di controllo, agli amministratori regionali, alla Comunità ed alle imprese operanti sul territorio.

*L'attendibilità delle scritture contabili regionali e l'osservanza delle regole di contabilità e finanza pubblica*

L'attendibilità delle scritture contabili in relazione alla complessiva attività amministrativa è elemento centrale e fondamentale che si ribalta sull'effettività della situazione finanziaria rappresentata nel rendiconto.

L'elevato passivo che appesantisce i conti regionali si è formato in anni nei quali, per varie ragioni, i debiti effettivi che andavano maturando non trovavano corrispondenza con le scritture contabili, come è emerso progressivamente solo negli anni 2013 – 2015.

A partire da quel momento, sia per l'entrata in vigore delle nuove regole contabili previste dal d. lgs. n. 118 del 2011 che per una volontà politica che ha trovato riscontro negli accertamenti svolti nel corso dei vari giudizi di parificazione, è migliorata l'attendibilità delle scritture contabili in relazione alla reale situazione gestionale. Senza dimenticare che, in proposito, è risultata fondamentale la decisione della Corte costituzionale n. 181 del 2015, che, pronunciandosi sulla questione di legittimità sollevata dalla Sezione di controllo del Piemonte nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2014, ha statuito che le anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 35 del 2013 concorrevano a formare il disavanzo di amministrazione.

Residuano, comunque, ampi margini di miglioramento e uno di essi è dato dalla necessità che la Regione, nell'ambito dell'autonomia normativa, definisca in modo più puntuale la nozione di debito fuori bilancio e la modalità di trasmissione alla Procura contabile degli atti con i quali l'Amministrazione propone il riconoscimento al Consiglio.



Un ulteriore passo significativo per verificare la regolarità delle scritture contabili regionali è stato compiuto dalla Sezione regionale di controllo che ha avviato una *“verifica di affidabilità delle scritture contabili e di legittimità e regolarità delle relative operazioni”* che, a regime, potrà permettere un complessivo giudizio sull’attendibilità delle scritture.

*La gestione finanziaria dell'esercizio 2018 e l'evoluzione rilevata negli ultimi anni*

*Il risultato di amministrazione e il processo di ripianamento del disavanzo (V.P.G. Massimo Valero)*

L'esame dei dati finanziari relativi all'esercizio 2018 ha evidenziato una continuità rispetto agli esercizi precedenti nel porre attenzione alla progressiva riduzione del disavanzo d'amministrazione, il quale è quantificato in euro - 6.605.268.819,77, in riduzione rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio 2017, di euro -6.930.540.919,68. Tuttavia, va rilevato che il risultato finanziario, prima dell'apposizione dei vincoli e degli accantonamenti, a fine esercizio 2018 è stato di euro - 1.955.062.091, in peggioramento rispetto all'esercizio 2017, nel quale era pari ad euro -1.837.701.190,19.

Si ritiene utile, inoltre, fornire un'analisi della tendenza di tale risultato finanziario nel periodo 2013-2018, anche al fine di leggere novità e accadimenti intervenuti durante la X legislatura regionale e le correlate scelte dell'Amministrazione. La quantificazione di tale indice finanziario è stata fortemente influenzata da diversi fattori: dalla necessità di includere passività potenziali; dall'esigenza - affermata dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 181/2015 - di dare evidenza dell'importo delle anticipazioni di liquidità sottoscritte dall'Ente (e successivamente dal Commissario straordinario) ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.L. n. 35/2013, attraverso l'iscrizione di un apposito fondo; dagli effetti delle previsioni del decreto legislativo n. 118/2011 in materia di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi e di apposizione di vincoli e accantonamenti sul risultato di amministrazione.

I dati riassuntivi del periodo sono indicati nella tabella che segue.

<b>Disavanzo di amministrazione (miliardi di euro)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Risultato finanziario	-0,365	-1,264	-2,078	1,485	-1,838	-1,955
Disavanzo di amministrazione complessivo dopo vincoli e accantonamenti	<b>-5,211</b>	<b>-5,844</b>	<b>-7,641</b>	<b>-7,563</b>	<b>-6,931</b>	<b>-6,605</b>

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

In particolare, volendo analizzare più nel dettaglio tale evoluzione, prendendo le mosse dall'esercizio 2013, a fronte di un risultato finanziario negativo per euro -364.983.307,30, al quale l'Ente aggiungeva passività, quantificando il complessivo importo del disavanzo in euro -2.655.935.445, la Sezione Regionale di controllo per il Piemonte con deliberazione n.144/2015/SECPIE/PARI accertava un disavanzo di amministrazione di euro -5.210.538.645,68, aggiungendo le risorse ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.L. n.35/2013 a cui aveva fatto ricorso l'Ente nel 2013 per complessivi euro 2.554.603.200, in conformità alla predetta sentenza n. 181/2015 della Corte Costituzionale.

Il disavanzo di amministrazione, che nel 2014 si è assestato euro - 5.843.655.170,18, ha raggiunto il suo valore maggiore negativo nel 2015, portandosi a quota - 7.640.943.115,40 (in conseguenza anche del riaccertamento straordinario dei residui operato all'1.1.2015 che ha

fatto emergere un maggior disavanzo di euro 2.077.328.716 e della sottoscrizione di ulteriori anticipazioni di liquidità), per poi riassorbirsi in maniera graduale nel triennio 2016-2018. Con riferimento alle risorse sottoscritte dall'Ente e nel 2015 dal Commissario straordinario del Governo per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi ai sensi degli art. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013, appare opportuno evidenziare che il corrispettivo vincolo sul risultato di amministrazione, costituisce più della metà dell'intero ammontare del disavanzo di amministrazione accertato dall'Ente.

È tuttavia da sottolineare che per gli esercizi 2016 e 2017 la Sezione di controllo ha evidenziato, con riferimento al ripiano annuale delle quote di disavanzo (disavanzo ordinario al 31.12.2014, disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui e da anticipazioni di liquidità), criticità in ordine all'effettiva copertura di alcune componenti di questa voce di spesa, criticità invece non rilevata nell'esercizio 2018.

Sotto altro aspetto appare opportuno mettere in evidenza, con riferimento al ripiano del disavanzo nelle sue diverse componenti, l'arco temporale entro il quale lo stesso deve avvenire: il ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui e quello derivante da anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 deve avvenire in 30 anni, ed il disavanzo ordinario al 31 dicembre 2014, originariamente da ripianare in 10 anni, dal 2018 è ripianato con un orizzonte temporale ventennale.

Ulteriori criticità sono state evidenziate dalla Sezione con riferimento alla copertura di alcune voci di spesa nel triennio 2016-2018 finanziate con risorse accantonate e vincolate nel risultato di

amministrazione dell'anno precedente che, avendo un importo negativo, è risultato pertanto incapiante.

#### *Il saldo di finanza pubblica*

L'Ente ha rispettato nel quinquennio 2014-2018 i vincoli di contenimento della spesa pubblica imposti dalla normativa nazionale, sia con riferimento al patto di Stabilità Interno, vigente fino all'esercizio 2014, il quale era incentrato esclusivamente sull'osservanza di un limite posto sulle spese finali, sia con riferimento al nuovo vincolo del pareggio di bilancio da intendersi quale rispetto di saldi positivi tra entrate e spese di diversa natura, in relazione al cui calcolo il legislatore ha apportato alcune modifiche nel corso di questi anni.

Nel 2018 la Regione ha raggiunto l'obiettivo saldo in termini di accertamenti e impegni, avendo conseguito un saldo di 269.303 migliaia di euro a fronte dell'obiettivo di 189.226 migliaia di euro.

#### *La gestione di competenza*

L'analisi della gestione di competenza dell'esercizio 2018 evidenzia, oltre al rispetto dei saldi di finanza pubblica, un risultato positivo per euro 116.529.059,79, quale differenza fra entrate pari ad euro 13.517.012.253,54, di cui accertamenti di euro 13.229.504.463,67, e le spese pari ad euro 13.400.483.193,45, di cui impegni per euro 13.028.115.034,43. Tale risultato, appare in miglioramento rispetto all'esercizio precedente nel quale l'indice finanziario si era assestato su un valore negativo per euro -67.892.332,68. Inoltre tale saldo positivo per il 2018 garantisce l'effettiva copertura del ripiano della

quota dell'anno di disavanzo ordinario, ed è originato da un saldo di parte corrente positivo, per euro 313.201.948,44.

Con riferimento all'esercizio 2014 si evidenzia che il risultato nettamente negativo della gestione di competenza era stato originato dal mancato accertamento di quote di anticipazioni di liquidità ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.L. n.35/2013, originariamente previste a bilancio ma erogate nell'esercizio 2015 al "Commissario straordinario del Governo per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della Regione".

	2014	2017	2018
<b>Risultato di competenza</b>	<b>-955.520.808,40</b>	<b>-67.892.332,68</b>	<b>116.529.059,79</b>

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

E' tuttavia da evidenziare che nell'esercizio 2018, così come già riscontrato in occasione dei giudizi di parificazione degli esercizi 2015, 2016 e 2017, si sono rilevate criticità in ordine a voci di spesa impegnate e finanziate con l'applicazione di accantonamenti e vincoli del risultato di amministrazione dell'anno precedente che risultava essere incapiente in quanto negativo.

#### *La gestione di cassa*

La gestione della cassa del 2018 evidenzia riscossioni superiori rispetto all'esercizio precedente ed un fondo cassa finale di euro 298.680.503;50, in aumento rispetto a quello dell'esercizio precedente. Nel saldo sono ricompresi il saldo della gestione ordinaria e quello della gestione sanitaria.

Anche nell'esercizio 2018 l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, così come avvenuto nell'intero periodo

preso a riferimento. Tuttavia con particolare riferimento agli esercizi 2013 e 2014 si evidenzia che l'entità delle riscossioni e dei pagamenti è stata influenzata dall'accesso alle anticipazioni di liquidità ai sensi degli artt. 2 e 3 del D.L. n.35/2013 e dal loro impiego per il pagamento dei debiti pregressi.

<b>Risultato di cassa</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Fondo cassa iniziale	598.037.823,71	502.523.805,57	165.910.479,88
Riscossioni	11.813.289.970,25	11.877.723.305,85	12.352.369.510,34
Pagamenti	12.257.890.134,18	12.214.336.631,54	12.219.599.486,72
Saldo di cassa finale	<b>153.437.659,78</b>	<b>165.910.479,88</b>	<b>298.680.503,50</b>

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

*L'emersione dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali*

Con riferimento alla gestione dell'esercizio 2018 va evidenziata la manifestazione finanziaria di parte di passività potenziali stimate dall'Ente negli esercizi precedenti o emersi quali debiti fuori bilancio.

Con riferimento al potenziale contenzioso l'Ente ha evidenziato l'utilizzo del fondo contenzioso stanziato per euro 21.358.940,47 per un contenzioso con GTT S.p.A. e per euro 4.370.000,00 per la definizione di un accordo transattivo con la società G.E.C. S.p.A., ed ha accantonato ulteriori risorse nel risultato di amministrazione 2018 con riferimento ad un altro contenzioso per fatture emesse da GEC in data anteriore all'accordo transattivo.

Ha avuto manifestazione finanziaria, inoltre, la passività potenziale in relazione alla quale l'Ente ha fatto accantonamenti nel

risultato di amministrazione degli esercizi precedenti legata alla sentenza della Corte d'Appello n.465/2010 del 12/12/2012 in relazione alla quale l'ente ha sottoscritto il 19/12/2018 un accordo di transazione con Unicredit S.p.A. e Fondazione Ordine Mauriziano per un importo di euro 40.000.000,00. Inoltre notizie di stampa hanno dato evidenza ad una sentenza del TAR Piemonte in data 30 maggio 2019 con la quale la Regione è stata condannata al pagamento nei confronti della Fondazione Ordine Mauriziano per euro 11 milioni con riferimento ad assegnazioni economiche riconosciute nel 2004 e non erogate dalla Regione. La Regione, in sede di contraddittorio prodromico al giudizio di parificazione, ha ammesso, sostanzialmente, di non aver ancora allocato risorse in relazione al contenzioso in questione.

L'Ente nell'esercizio 2018 ha riconosciuto con la legge di approvazione del bilancio di previsione la legittimità di debiti fuori bilancio per complessivi 70,849 milioni di euro, a seguito di una ricognizione effettuata dagli uffici regionali ed iniziata nel 2017. In generale si rileva che tali poste di spesa, sia di parte corrente che di parte capitale, sono da ricondurre a spese per le quali la Regione aveva già ricevuto fondi vincolati statali risalenti nel tempo, o a spese per interventi necessari a fronteggiare eventi calamitosi in particolare alluvionali degli anni 1994,2000 e 2002, nonché di spese relative all'edilizia agevolata per i quali l'Ente aveva ricevuto risorse statali. Inoltre l'ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio in esito alla verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali a fine 2016 per circa 17 milioni di euro. Con riferimento a tale posta specifica si riscontrano debiti fuori bilancio nei confronti del Consiglio Regionale, dell'Agenzia Piemonte Lavoro, delle Aziende territoriali per la casa, dell'IPLA, dell'Arpea, dell'Ente Parco Ticino e dell'Ente Parco Po e Ticino. Con riferimento a questi specifici debiti, l'allegato alla legge



fornisce poche delucidazioni, impedendo pertanto un'analisi accurata della natura di tali voci. L'analisi della gestione nel corso dell'esercizio di tale voce ha evidenziato che, a fronte di un importo riconosciuto con legge di circa 71 milioni di euro, sono stati finanziati con avanzo di amministrazione dell'anno precedente debiti fuori bilancio per 62,414 milioni di euro ed impegnati solo 18,918 milioni di euro, dovendo pertanto l'Ente impegnare il restante importo finanziato negli esercizi successivi con avanzo vincolato a fine 2018. Oltre a rilevare la criticità dell'effettivo finanziamento dei debiti fuori bilancio impegnati nel 2018, appare evidente che la discrasia tra l'importo complessivo di debiti riconosciuto per legge e l'importo stanziato e finanziato con avanzo mette in luce una qualche opacità con riferimento al procedimento interno all'Ente di ricognizione dei debiti e alla capacità di una puntuale e corretta quantificazione degli importi.

#### *L'indebitamento e le complessive passività regionali*

Altro aspetto gestionale di fondamentale importanza è l'andamento dello stock del debito da rimborsare nelle sue varie forme, ovvero mutui, obbligazioni e anticipazioni di liquidità ai sensi del dl 35/2013, sia sotto l'aspetto del capitale da rimborsare e della sua durata, sia con riferimento alle risorse a titolo di spesa corrente che annualmente vengono utilizzate, con particolare riferimento alla componente degli interessi.

Con riferimento all'esercizio 2018, l'Ente ha autorizzato, a differenza delle annualità precedenti della legislatura, la sottoscrizione di nuovi mutui per un importo complessivo di euro 83.030.000,00 (di cui la metà accertata nel 2018), ed ha proceduto all'attività di rinegoziazione di mutui in ammortamento, come

peraltro avvenuto anche negli esercizi 2014 e 2015, per circa 2,45 miliardi, corrispondente a circa il 72% dei mutui complessivi; le predette attività avranno effetto con riferimento all'entità delle spese del rimborso del debito e della durata del rimborso.

Durante l'esercizio 2018 l'Ente ha inoltre autorizzato operazioni di ristrutturazione del debito obbligazionario con riacquisto degli strumenti finanziari derivati, utilizzando a tal fine, a partire dall'esercizio 2019, le economie derivanti dalla predetta rinegoziazione.

A seguito di tali operazioni il debito residuo per mutui e obbligazioni a fine 2018 è stato pari ad euro 5,244 miliardi, in diminuzione rispetto all'esercizio 2017 nel quale era pari ad euro 5,351 miliardi. Tuttavia, al fine di valutare complessivamente l'esposizione delle partite debitorie della Regione a diverso titolo, a tale aggregato va aggiunto lo stock delle anticipazioni di liquidità sottoscritte ai sensi del dl 35/2013 e non ancora rimborsate pari a 4,36 miliardi. Infatti, sebbene tali ultimi debiti nel corso del 2015 siano stati posti formalmente a carico della gestione commissariale, la Regione annualmente eroga al Commissario un contributo corrispondente alla rata di rimborso a titolo di quota capitale e interessi. L'esposizione debitoria della Regione così calcolata a fine 2018 era di 9,6 miliardi, mentre lo stesso aggregato a fine 2014 era pari ad euro 8,8 miliardi (di cui 5,775 per mutui e obbligazioni e 3,039 per anticipazioni liquidità). Da ciò emerge l'ingente peso delle risorse del d. l. n. 35/2013, sottoscritte nel triennio 2013-2015 per complessivi 4,825 miliardi, così come indicato nelle tabelle che seguono.

<b>ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA' D.L. n. 35/2013 (euro)</b>	
Anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 sottoscritte dalla Regione - ANNO 2013	2.554.603.200,01
Anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 sottoscritte dalla Regione - ANNO 2014	509.653.800,00
Anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 sottoscritte dal Commissario Straordinario - ANNO 2015	1.761.731.110,35
<b>Totale Anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013</b>	<b>4.825.988.110,36</b>

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

<b>Stock varie forme di debito (miliardi di euro)</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Mutui e obbligazioni	5,775	5,351	5,244
Anticipazioni liquidità	3,039	4,456	4,36
<b>Totale varie forme debito</b>	<b>8,814</b>	<b>9,807</b>	<b>9,604</b>

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

Sotto altro profilo si ritiene importante richiamare l'attenzione sull'ammontare delle risorse che l'Ente ha destinato nel periodo ricompreso tra il 2013 ed il 2018 al rimborso delle varie forme di debito, al fine di valutare nel complesso quali effetti sul bilancio della Regione hanno avuto le operazioni di rinegoziazione dei mutui e l'acquisizione delle anticipazioni di liquidità ex art. d.l. 35/2013. I dati esposti di seguito evidenziano un incremento notevole di spesa per rimborso delle varie forme di debito dal 2013 al 2018, passando da 297,5 milioni di euro nel 2017 a 541,84 milioni nel 2018. L'analisi di dettaglio evidenzia che, ad esclusione dell'esercizio 2015 nel quale la rata per rimborso mutui e obbligazioni si è notevolmente ridotta in conseguenza della rinegoziazione di mutui, a partire dall'esercizio 2016 l'Ente ha destinato al rimborso del debito ingenti risorse, assestandosi la spesa nel biennio 2017-2018 in circa 540 milioni di euro,

e che tale incremento di spesa è originato anche dal rimborso delle anticipazioni di liquidità. In estrema sintesi dal 2013 al 2018 l'Ente ha sostenuto una spesa complessiva per il rimborso del debito di circa 2,543 miliardi di euro, dei quali più di un miliardo a titolo di interessi originati per circa 400 milioni dal rimborso delle risorse ex d.l. n.35/2013.

<b>Rimborso annuale varie forme di debito (milioni di euro)</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Totale rata mutui e obbligazioni</b>	<b>297,5</b>	<b>300,72</b>	<b>184,85</b>	<b>244,4</b>	<b>324,32</b>	<b>323,53</b>
di cui quota capitale	232	208,84	116,12	125,86	189,86	189,79
di cui interessi	65,5	91,88	68,63	118,54	134,46	133,74
<b>Anticipazioni liquidità ex D.L. 35/2013</b>	<b>0</b>	<b>64,41</b>	<b>151,51</b>	<b>215,24</b>	<b>218,31</b>	<b>218,31</b>
di cui quota capitale		24,95	68,05	122,13	124,43	126,78
di cui interessi		39,46	82,46	93,11	93,88	91,53
<b>Totale rata varie forme debito</b>	<b>297,5</b>	<b>365,13</b>	<b>336,36</b>	<b>459,64</b>	<b>542,63</b>	<b>541,84</b>

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

### *Le entrate regionali*

Le entrate regionali hanno assunto nell'esercizio 2018 un valore di circa 11,625 miliardi euro, in coerenza con i valori accertati negli esercizi precedenti; tale andamento si riscontra anche con riferimento all'entrate tributarie accertate per circa 9,665 miliardi, le quali rappresentano oltre l'80% degli accertamenti complessivi.

<b>Entrate al netto delle contabilità speciali (miliardi di euro)</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Totale entrate al netto delle contabilità speciali	11,396	11,105	11,625
Di cui entrate tributarie	9,344	9,522	9,665

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

Per quanto attiene alle entrate tributarie, le quali finanziano in larga parte la spesa sanitaria, a fronte di accertamenti complessivamente stabili, si riscontra un diverso andamento di alcune delle principali imposte, così come evidenziato di seguito.

Con riferimento all'addizionale regionale all'IRPEF l'Amministrazione regionale ha rimodulato in alcuni esercizi (2015 e 2017) le modalità di calcolo con riferimento alle aliquote dei diversi scaglioni di reddito e ad alcune esenzioni; inoltre l'Ente ha incrementato gli importi della tassa di circolazione degli autoveicoli dal 2015, oltre ad averne definito già nel 2013 una nuova modalità di riscossione. Infine il raffronto tra il gettito della compartecipazione regionale all'IVA, l'entrata di maggiore entità, e quello dell'IRAP evidenzia un incremento della prima imposta per circa un miliardo di euro a fronte di un decremento per un valore simile dell'IRAP.

<b>Entrate tributarie (miliardi di euro)</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Compartecipazione regionale all'IVA	4,46	5,55	5,580
IRAP	2,6	1,64	1,60
Addizionale regionale IRPEF	1,95	1,45	1,55
Tassa di circolazione su autoveicoli	0,43	0,510	0,58

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

### *La spesa regionale*

L'andamento della spesa complessiva, al netto delle contabilità speciali, impegnata nel 2018 per euro 11,423 miliardi appare sostanzialmente in linea con quella impegnata nell'esercizio precedente; con riferimento invece, all'anno di inizio mandato della X legislatura, sono stati accertati impegni nel 2014 per complessivi 12,487 miliardi circa a causa dell'emersione e della contabilizzazione di passività pregresse per circa 1,187 miliardi, in buona parte nei confronti del sistema sanitario regionale.

<b>Spese impegnate al netto delle contabilità speciali (miliardi di euro)</b>	<b>*2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Totale spesa	12,480	11,279	11,423
Spesa corrente	11,399	10,585	10,576
Spesa in conto capitale	0,998	0,446	0,421

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

\*Dato comprensivo dalle passività pregresse

La composizione della spesa complessivamente valutata, evidenzia la situazione per la quale la spesa corrente rappresenta più del 90% dell'intero ammontare, mentre quella di parte capitale ne rappresenta, ad esclusione dell'esercizio 2014, solamente il 4% circa.

Sotto altro profilo, con riferimento al 2018 ed al 2017 la tabella sottostante evidenzia l'allocazione delle spese su tre principali missioni, ovvero obiettivi istituzionali dell'Ente la tutela della salute (ovvero al finanziamento del sistema sanitario), i trasporti ed il diritto alla mobilità ed infine alle politiche per il lavoro e la formazione professionale, che nell'anno 2018 vedono un incremento di risorse

impegnate anche in considerazione della costituzione dell’Agenzia Lavoro.

<b>Impegni per missioni (miliardi di euro)</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Missione 13- Tutela della salute	8,495	8,566
Missione 10 – Trasporti e diritto alla mobilità	0,637	0,667
Missione 15 – Politiche per il lavoro e la formazione professionale	0,196	0,244

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

Sinteticamente può pertanto affermarsi la “sanitarizzazione” della spesa regionale che è quasi esclusivamente di parte corrente, e, con riferimento alle politiche per il lavoro, una maggiore destinazione di risorse nel 2018 anche in considerazione della costituzione dell’Agenzia Piemonte Lavoro; va in aggiunta rilevata l’esiguità delle risorse destinate ad investimenti.

Si evidenzia infine che è stata rilevata dall’Organo di revisione in sede di bilancio di previsione 2018-2020 una carenza del sistema informativo contabile dell’Ente che risulta inidoneo a verificare con immediatezza e durante la gestione il rispetto dei limiti di spesa fissati dal legislatore nazionale con riferimento alle spese del personale e ad altre specifiche voci previste quali ad esempio incarichi di consulenza, studio e ricerca, di mobili e arredi; tale carenza organizzativa interna rende di difficile attuazione l’attuazione della norma durante la gestione.



### *Il trasporto pubblico locale*

Il servizio del trasporto pubblico locale ha subito nel corso degli ultimi anni importanti evoluzioni sia dal punto di vista delle risorse destinate alla mobilità che in relazione all'assetto istituzionale dei vari attori coinvolti e delle funzioni ad essi attribuite.

Sotto il profilo finanziario nel 2013 è stato registrato nel bilancio della Regione uno squilibrio di circa 350 milioni di euro del settore generato dalla presenza di debiti pregressi dell'Ente nei confronti degli esercenti il servizio di TPL ; in relazione a tale situazione il legislatore nazionale è intervenuto d'urgenza al fine di ripristinare, fornendo in parte risorse statali finanziarie, l'equilibrio attraverso la definizione di un piano di rientro regionale il cui completamento si è verificato nel 2017.

La spesa regionale per il settore, che rappresenta insieme ai ricavi degli esercenti la modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale, nell'esercizio 2018 ha assunto il valore di circa 560 milioni di euro, e comprende l'importo di circa 40 milioni di euro trasferito dalla Regione al Comune di Torino per la definizione di un contenzioso con GTT.

Di seguito si mostra il trend della spesa del settore, le cui fonti di finanziamento sono il Fondo Nazionale Trasporti e risorse proprie aggiuntive regionali.

<b>Impegni Trasporto Pubblico Locale (migliaia di euro)</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Totale spesa	539.900	581.040	559.106

Ricostruzione Procura regionale su dati dei giudizi di parificazione contenuti nelle relazioni della Sezione di Controllo

Infine va positivamente valutata l'evoluzione dell'assetto organizzativo del settore ed la sua sempre più razionale ripartizione delle funzioni che vede l'ormai consolidato ruolo dell'Agenzia per la mobilità piemontese la quale è diventata da una parte l'unico interlocutore dell'Ente regionale ed alla quale vengono trasferite le risorse regionali finalizzate al finanziamento dei contratti con i soggetti esercenti il trasporto pubblico locale, e dall'altra è l'organismo che gestisce, controlla e dà attuazione ai contratti di servizio. Alla Regione, invece, residua la funzione strategica di programmazione che si concretizza anche nella predisposizione del Piano regionale della Mobilità e dei Trasporti. Quanto alla funzione di monitoraggio e controllo la stessa è a carico dell'Agenzia per la mobilità piemontese con particolare riferimento all'esecuzione dei singoli servizi, mentre la Regione esercita un'attività di monitoraggio e controllo sulla generalità dei servizi di trasporto pubblico locale principalmente con riferimento a canoni di efficienza, efficacia e qualità percepita dall'utente finale anche per il tramite dell'Osservatorio regionale della mobilità.

### *La gestione patrimoniale*

L'analisi della gestione del patrimonio regionale per l'esercizio 2018 porta ad evidenziare, così come già segnalato in precedenza, uno stato di attuazione non completo dei programmi per la valorizzazione o l'eventuale alienazione di assets non ritenuti strategici dall'Ente.

L'implementazione del Piano regionale delle alienazioni e delle valorizzazioni approvato nel 2015 e modificato nel 2016, anche nel 2018 ha riscontrato rallentamenti dovuti, in primo luogo, alla lunga e difficile attività propedeutica di ricognizione del patrimonio attraverso un lavoro di classificazione ed inventariazione puntuale degli immobili che è proseguita con l'emersione di diverse problematiche. Sebbene sia indubbia la difficoltà di tale ultima attività, non può non rilevarsi la strategicità sotto diversi di tale adempimento.

La gestione razionale e consapevole del patrimonio regionale, inoltre, genera certamente effetti positivi con riferimento al costo sostenuto delle locazioni passive, la cui attività di razionalizzazione è proseguita anche nell'esercizio 2018, nonché sull'eventuale destinazione delle entrate da alienazione ad estinzione del debito, generando pertanto un virtuoso risparmio di spesa.

Infine, il ritardo nella programmazione delle alienazioni è causato inoltre dalla mancata conclusione dei lavori del Palazzo regionale, i cui lavori sono iniziati nel 2011, e il cui finanziamento genera un effetto negativo sul bilancio dell'Ente.

### *I controlli interni* (V.P.G. Alessandro Napoli)

Come noto, il d.lgs. n. 286/1999 ha ridisegnato la fisionomia del controllo interno, articolandolo in quattro attività mediante un complessivo riordino della predetta funzione.

La prima è finalizzata a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile); la seconda è orientata alla verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione); la terza è incentrata sulla verifica delle prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza). Infine, la quarta è funzionale al vaglio dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

Evidente è la netta separazione tra controlli di regolarità contabile e controlli propriamente gestionali, nel cui ambito il controllo strategico assumeva particolare rilievo come strumento di verifica dell'attuazione dell'indirizzo politico e della capacità programmatica della pubblica amministrazione.

Siffatte disposizioni trovano diretta applicazione nei confronti delle amministrazioni centrali (ministeri, agenzie ed enti pubblici nazionali); peraltro, i relativi principi sono applicabili alle Regioni, anche speciali, in quanto compatibili con i rispettivi statuti e relative norme di attuazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e legislativa. Per le altre amministrazioni pubbliche non statali è previsto l'obbligo di conformare il proprio ordinamento ai

suddetti principi, anche in deroga a specifiche disposizioni di legge non compatibili con i principi stessi. Per quanto concerne gli enti locali, la derogabilità della nuova disciplina non riguardava, chiaramente, l'applicazione dei principi generali del controllo posti dal d.lg. n. 286/1999, ma solo le soluzioni organizzative individuabili da ciascun ente per la concreta realizzazione del proprio sistema di controllo interno.

Nell'ambito del comparto regionale, con l'art. 72 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, rubricato "Il Collegio dei revisori dei conti"<sup>1</sup>, il legislatore statale ha affidato all'organismo collegiale " *... la funzione di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione, delle sue articolazioni organizzative dotate di autonomia contabile e di bilancio, compreso il Consiglio regionale, ove non sia presente un proprio organo di revisione.*"

Il collegio dei revisori svolge i compiti previsti dall'art. 20 del D.Lgs. 30 giugno 2011, n. 123,<sup>2</sup> anche se l'ordinamento contabile

---

<sup>1</sup> Il collegio dei revisori dei conti è stato istituito ai sensi e secondo le modalità previste dall'art. 14, comma 1, lettera e), del D.L. 3 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

<sup>2</sup> Art. 20, D.Lgs. 30 giugno 2011, n. 123: "Compiti dei collegi dei revisori dei conti e sindacali". "1. I collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti ed organismi pubblici, di cui all'articolo 19, vigilano sull'osservanza delle disposizioni di legge, regolamentari e statutarie; provvedono agli altri compiti ad essi demandati dalla normativa vigente, compreso il monitoraggio della spesa pubblica. 2. I collegi dei revisori dei conti e sindacali, in particolare, devono:

a) verificare la corrispondenza dei dati riportati nel conto consuntivo o bilancio d'esercizio con quelli analitici desunti dalla contabilità generale tenuta nel corso della gestione;

b) verificare la loro corretta esposizione in bilancio, l'esistenza delle attività e passività e l'attendibilità delle valutazioni di bilancio, la correttezza dei risultati finanziari, economici e patrimoniali della gestione e l'esattezza e la chiarezza dei dati contabili presentati nei prospetti di bilancio e nei relativi allegati;

c) effettuare le analisi necessarie e acquisire informazioni in ordine alla stabilità dell'equilibrio di bilancio e, in caso di disavanzo, acquisire informazioni circa la struttura dello stesso e le prospettive di riassorbimento affinché venga, nel tempo, salvaguardato l'equilibrio;

regionale può prevedere ampliamenti delle funzioni affidategli. Nello svolgimento delle proprie funzioni “... il Collegio dei revisori ha diritto di accesso agli atti e documenti della regione. I singoli componenti hanno diritto di eseguire ispezioni e controlli individuali” (art. 72, comma 4, D.Lgs. 118/2011).

Con riguardo al Collegio dei Revisori della Regione Piemonte, si dà atto che, secondo quanto comunicato dagli Uffici regionali, il medesimo a decorrere dal 16 maggio 2019 è cessato nelle sue funzioni a seguito della sentenza n. 598/2019 del TAR Piemonte emessa in pari data, che ha annullato la Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 226/2018 di convalida della precedente Deliberazione n. 127/2018 con

---

*d) vigilare sull’adeguatezza della struttura organizzativa dell’ente e il rispetto dei principi di corretta amministrazione;*

*e) verificare l’osservanza delle norme che presidono la formazione e l’impostazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo o bilancio d’esercizio;*

*f) esprimere il parere in ordine all’approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo o bilancio d’esercizio da parte degli organi a ciò deputati sulla base degli specifici ordinamenti dei singoli enti;*

*g) effettuare almeno ogni trimestre controlli e riscontri sulla consistenza della cassa e sulla esistenza dei valori, dei titoli di proprietà e sui depositi e i titoli a custodia;*

*h) effettuare il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall’applicazione delle norme di legge, con particolare riferimento alle disposizioni inderogabili che incidono sulla misura e sulla corresponsione dei trattamenti accessori.*

*3. Gli schemi dei bilanci preventivi, delle variazioni ai bilanci preventivi, delle delibere di accertamento dei residui, del conto consuntivo o bilancio d’esercizio sono sottoposti, corredati dalla relazione illustrativa o da analogo documento, almeno quindici giorni prima della data della relativa delibera, all’esame del collegio dei revisori dei conti o sindacale. Il collegio redige apposita relazione da allegare ai predetti schemi, nella quale sono sintetizzati anche i risultati del controllo svolto durante l’esercizio.*

*4. L’attività dei collegi dei revisori e sindacali si conforma ai principi della continuità, del campionamento e della programmazione dei controlli.*

*5. I collegi dei revisori dei conti e sindacali non intervengono nella gestione e nell’amministrazione attiva degli enti e organismi pubblici.*

*6. Alle sedute degli organi di amministrazione attiva assiste almeno un componente del collegio dei revisori e sindacale.*

*7. I componenti del collegio dei revisori e sindacale possono procedere ad atti di ispezione e controllo, anche individualmente.*

*8. Di ogni verifica, ispezione e controllo, anche individuale, nonché delle risultanze dell’esame collegiale dei bilanci preventivi e relative variazioni e dei conti consuntivi o bilanci d’esercizio è redatto apposito verbale.*

la quale era stato disposto il rinnovo del Collegio dei Revisori dei conti della Regione Piemonte.

Gli Uffici regionali di riferimento, sul punto, hanno comunicato altresì che in data 17 giugno 2019 si è proceduto al sorteggio per la nomina del nuovo collegio, nomina che risulterà condizionata all'esito della fase di impugnativa della sentenza di primo grado sopra citata da parte del Collegio uscente.

La disciplina dei controlli interni della Regione trova la sua principale fonte, in termini applicativi, nella Delibera di Giunta 17 ottobre 2016, n. 1- 4046.

Sulla scorta degli accertamenti della Sezione regionale di controllo, uno specifico *focus* può essere dedicato al controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, quale verifica "indipendente" della legittimità delle determinazioni dirigenziali.

Nell'ambito dell'istruttoria della sezione regionale, con nota del 17 maggio 2019 la Regione Piemonte ha specificato che con il *"...controllo di secondo livello successivo sulla regolarità amministrativa, nell'anno 2017, si è provveduto al controllo delle determinazioni dirigenziali di erogazione contributi, estratte da un elenco redatto sulle indicazioni del Comitato di coordinamento dei controlli interni. L'elenco risultava composto da n. 200 determinazioni adottate nel periodo compreso dal 1° gennaio 2016 al 23 ottobre 2017 e dallo stesso sono state estratte n. 30 determinazioni corrispondenti al 15%. Il controllo di regolarità amministrativa si è svolto nella seconda metà dell'anno 2017 in quanto è stato avviato solo dopo l'individuazione, a seguito di ricerca di professionalità, della figura preposta allo stesso. Dal controllo non è risultata alcuna sostanziale irregolarità amministrativa"*.

Con riferimento all'anno 2018, in esame in questa sede, veniva precisato che *"...il Comitato di coordinamento dei controlli interni, accertato positivamente il risultato ottenuto dall'attività di verifica di secondo livello sulla regolarità amministrativa nell'anno 2017, ha ritenuto di proseguire l'attività di controllo sulle determinazioni dirigenziali di erogazione contributo. Il campione da sottoporre a controllo è stato estratto dall'elenco, aggiornato con i provvedimenti adottati dal 1° gennaio 2016 al 25 luglio 2018, elenco che è risultato composto da n. 288 determinazioni dirigenziali. I provvedimenti estratti sono stati n. 34 (percentuale di circa il 12%); la verifica di regolarità amministrativa di secondo livello ha interessato n. 8 Direzioni regionali. Dal controllo non risultano atti a cui è stata riscontrata una sostanziale irregolarità amministrativa. Il Comitato, nello stesso anno 2018, ha, altresì, deciso di estendere il controllo di secondo livello successivo sulla regolarità amministrativa anche alle determinazioni dirigenziali relative all'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere. Anche in questo caso, attuando le indicazioni fornite dal Comitato, è stato redatto un elenco dal quale è stato estratto un campione da sottoporre a verifica. L'elenco è risultato composto da n. 542 provvedimenti adottati da tutte le undici Direzioni regionali nel periodo dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2017. Le determinazioni estratte sono risultate essere n. 62 (percentuale di circa 12%)."*

In proposito, l'Amministrazione osservava che nel corso dell'anno 2018 *"...in merito alla verifica di secondo livello della regolarità amministrativa, sia sulle determinazioni dirigenziali di erogazione contributi sia sulle determinazioni dirigenziali relative all'acquisizione di servizi, forniture, lavori ed opere, la periodicità del controllo di regolarità amministrativa è stata semestrale con due estrazioni dei campioni da sottoporre a controllo dagli specifici elenchi redatti, come disposto dal Comitato di coordinamento dei controlli interni. Per quanto riguarda l'esito*



*dei controlli effettuati sulle determinazioni dirigenziali nell'anno 2018 non si sono evidenziate sostanziali irregolarità amministrative e i provvedimenti esaminati sono risultati conformi alla normativa vigente e coerenti con le finalità dell'Ente".*

A conclusione dell'esame della Relazione del Presidente sul sistema dei controlli interni regionale, la Sezione chiedeva un aggiornamento sul completamento del controllo di regolarità amministrativo-contabile e, in generale, dei controlli interni avviati con le D.G.R. n. 1 - 4046 del 17.10.2016 e n. 12 - 5546 del 29 agosto 2017, nonché un aggiornamento sul controllo effettuato nell'anno 2018 su determinazioni dirigenziali di acquisizione di servizi, lavori e forniture.

*In ordine a tale richiesta, l'Ente ha dichiarato che, "sulla base degli esiti relativi ai controlli di secondo livello successivi sulla regolarità amministrativa delle determinazioni dirigenziali di erogazione dei contributi effettuati negli anni 2017-2018, la Regione Piemonte non ha dovuto adottare alcuna misura. In fase di controllo e con note contenenti la comunicazione degli esiti alle Direzioni soggette al controllo stesso, si è provveduto a sottolineare l'importanza della cura del testo delle determinazioni dirigenziali al fine di garantire snellezza e trasparenza espositiva.*

Con specifico riferimento agli atti adottati nell'ambito delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, la Regione ha osservato che nel corso dell'anno 2018 si sono riscontrate alcune irregolarità o incompletezze nelle determinazioni riguardanti gli affidamenti ex art. 36 del D.Lgs. 50/2016, cui ha fatto seguito la stesura di una puntuale informativa di riepilogo degli adempimenti di legge.

Al riguardo la Regione ha spiegato che in esito alle risultanze dei controlli, e proprio *"Considerando le imprecisioni rilevate dal controllo di*

*regolarità amministrativa, oltre alle note contenenti la comunicazione degli esiti alle Direzioni interessate dalla verifica, nel mese di settembre 2018 con la collaborazione del Settore Anticorruzione e Trasparenza, Settore Attività Legislativa e Settore Consulenza Giuridica e Contratti – Persone Giuridiche – Espropri – Usi civici, si è proceduto alla redazione di una informativa che riepilogasse in modo puntuale gli adempimenti richiesti dal D. Lgs. n. 50/2016”.*

La Procura concorda con le conclusioni della Sezione, che ha preso positivamente atto delle azioni intraprese dall’Ente a correzione delle criticità verificatesi.

Parimenti, questo Ufficio auspica, compatibilmente con le risorse disponibili, un incremento di siffatta tipologia di esame, coerentemente con il disposto dell’art. 13 della Delibera di Giunta 17 ottobre 2016, n. 1- 4046, secondo cui il controllo successivo amministrativo *“è finalizzato all’attuazione di un processo di miglioramento continuo degli atti e dei procedimenti nonché alla eventuale modifica, annullamento o revoca degli atti”.*

***Il personale della Regione*** (V.P.G. Alessandro Napoli)

*I parametri normativi quali limiti al trend di spesa.*

L'art. 1, comma 557 lett. a) della legge n.296/2006 (c.d. Legge Finanziaria 2007) impone la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso svariate misure tra cui una parziale reintegrazione dei cessati ed un contenimento della spesa per il lavoro flessibile.

La natura cogente di tale precetto costituisce diritto vivente della giurisprudenza contabile che l'ha qualificato non solo come principio tendenziale di riduzione o contenimento della spesa, ma quale obiettivo vincolante e imperativo (cfr., *e pluribus*, delibera n. 57/2014 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Toscana).

Lo stesso articolo, al comma 557-*quater*, dispone che ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurino, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Sul punto, la giurisprudenza contabile ha espresso un orientamento univoco finalizzato a valorizzare l'importanza della spesa effettivamente sostenuta e non derivante da conteggi c.d. "virtuali".

Il rispetto del limite di spesa deve essere, pertanto, assicurato in ragione proprio della pluriennalità della base temporale di riferimento (cfr. *e pluribus* delibera n. 202/2014 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Piemonte e delibera n. 250/2014 della Corte dei conti - Sez. Reg. Controllo Toscana), la quale, con l'introduzione del parametro

temporale fisso ed immutabile (art. 3, comma 5 bis del D. L. n. 90/2014), non può che riferirsi al triennio 2011-2013 (cfr. delibera n. 218/2015 della Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per il Veneto).

Anche la prassi amministrativa (cfr. nota n. 73024 del 16/09/2014 del Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha chiarito che, ai fini del contenimento della spesa per il personale nel rispetto delle disposizioni del succitato comma, bisogna far riferimento agli esercizi 2011, 2012 e 2013.

In merito agli specifici vincoli finanziari, dagli accertamenti effettuati dalla sezione regionale di controllo emerge un quadro di tendenziale rispetto della vigente normativa, nei termini *infra* dettagliati.

*Verifica del contenimento delle spese di personale.*

Al 31.12.2018 il personale in effettivo servizio presso la Regione è pari a 3.109 unità.

Con riferimento alla consistenza numerica del personale alla data del 31/12/2018, la Regione ha comunicato alla Sezione regionale di controllo i seguenti dati relativi alla Giunta regionale:

Personale	Esercizio					
	2014	2015	2016	2016 ex Provincia	2017	2018
Dirigenti	108	108	101	18	119	110
Personale di categoria a tempo ind. e a tempo	2.439	2.164	2.057	750	2.747	2.999
<b>Totale</b>	<b>2.547</b>	<b>2.272</b>	<b>2.158</b>	<b>768</b>	<b>2.866*</b>	<b>3.109*</b>

\* Dall'anno 2016 è incluso il personale trasferito ai sensi della L.R. n. 23/2015

\* Dall'anno 2018 è incluso il personale trasferito ai sensi della L.R. n. 7/2018

Fonte dati: Regione Piemonte

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Dall'esercizio 2016, la consistenza del personale si è fortemente modificata in virtù della stabilizzazione dei lavoratori precari e del personale proveniente dalle Amministrazioni provinciali e dalle comunità montane, in attuazione della Legge regionale n. 23 del 29 ottobre 2015.

Il numero dei dipendenti regionali per l'esercizio 2018 vede l'ulteriore aumento causato dall'internalizzazione del personale dei centri per l'impiego ai sensi della Legge regionale n. 7 del 29 giugno 2018.

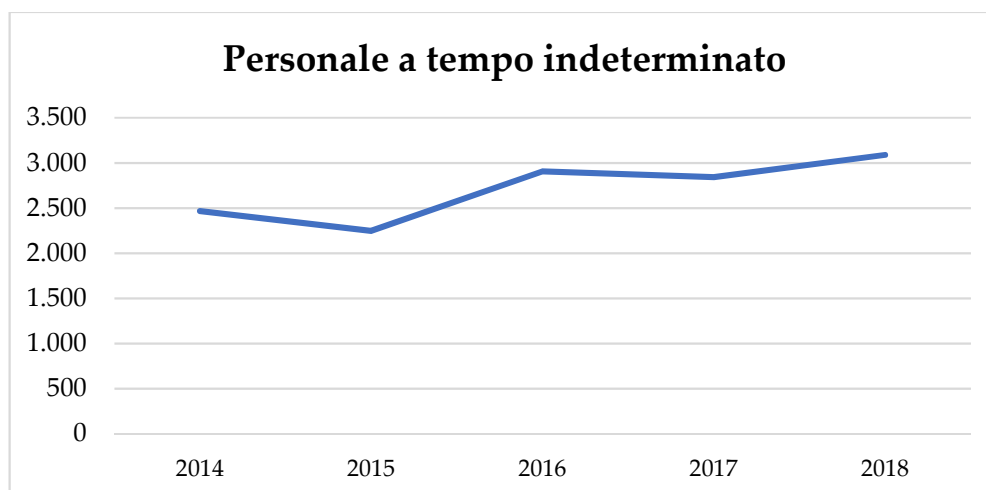
Di seguono si illustrano le tabelle recanti il dettaglio del personale a tempo indeterminato ed il personale a tempo determinato della Giunta regionale.

<b>Personale a tempo indeterminato</b>					
<b>Tipologia</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Dirigenti (I fascia + II fascia)	121	93	102	98	90
Categorie A+B+C+D	2.348	2.155	2.805	2.747	2.999
<b>Totale</b>	<b>2.469</b>	<b>2.248</b>	<b>2.907</b>	<b>2.845</b>	<b>3.089</b>

<b>Personale a tempo determinato</b>					
<b>Tipologia</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Dirigenti/Direttori	11	15	18	21	20
Categorie A+B+C+D	1	1	1	0	0
Collaborazioni	128	90	96	61	
<b>Totale</b>	<b>140</b>	<b>106</b>	<b>114</b>	<b>82</b>	<b>20</b>

Fonte dati: Regione Piemonte

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte



La spesa sostenuta a carico del bilancio regionale per il personale della Giunta regionale nell'ultimo quinquennio è evidenziata nei seguenti termini per il personale a tempo **indeterminato**:

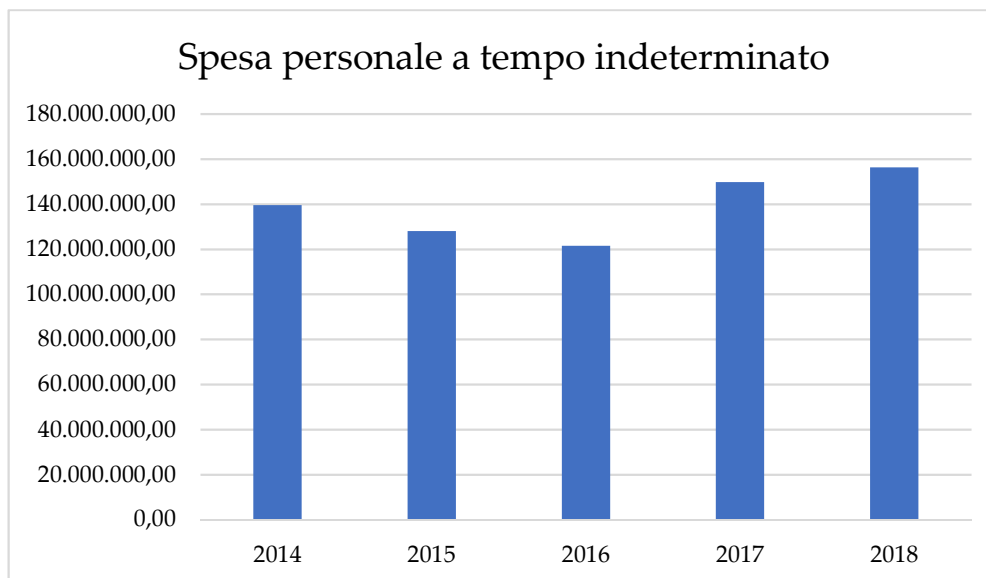
Voci di spesa	2014	2015	2016	2017	2018
Retribuzioni lorde dirigenti a tempo indeterminato	11.495.272,32	8.826.153,38	8.839.281,00	9.856.917,30	4.839.172,00
Retribuzioni lorde personale con contratto a tempo indeterminato (Cat. A+B+C+D)	70.700.451,57	70.650.313,21	65.193.750,00	72.447.274,67	73.103.244,24
Oneri derivanti dal trattamento economico accessorio del personale dirigente	3.200.000,00	2.247.578,39	1.783.085,00	1.995.575,84	6.380.071,64*
Oneri derivanti dal trattamento economico accessorio del personale appartenente alle Cat. A+B+C+D	17.785.997,80	14.413.333,42	14.261.822,00	26.507.664,75	28.473.348,95
Oneri a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori	28.090.457,62	23.515.027,62	24.052.749,00	29.659.368,21	32.906.905,68
IRAP	8.330.400,00	8.365.119,73	7.417.782,00	9.266.717,17	10.542.079,71
<b>Totale</b>	<b>139.602.579,31</b>	<b>128.017.525,75</b>	<b>121.548.469,00</b>	<b>149.733.517,94</b>	<b>156.244.822,22</b>

\*comprende sia la retribuzione di risultato che quella di posizione. Quest'ultima, fino allo scorso anno, era compresa nella voce "retribuzione lorda"

Fonte dati: Regione Piemonte

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Come precedentemente illustrato, le Leggi Regionali n. 23 del 2015 e n. 7 del 2018, hanno inevitabilmente portato ad un aumento della consistenza del personale nell'ultimo biennio.



Con riferimento ai contratti di lavoro a tempo determinato della Giunta regionale, gli impegni di spesa nel corso della Legislatura hanno registrato i seguenti valori:

Voci di spesa	2014	2015	2016	2017	2018
Retribuzioni lorde dirigenti a tempo determinato (Direttori)	2.863.221,04	1.665.706,79	1.627.092,00	1.744.527,41	1.729.928,51
Retribuzioni lorde personale con contratto a tempo determinato (Cat. A+B+C+D)	1.570.779,77	439.506,53	415.025,00	347.296,02	10.857,12
Trattamento economico collaborazioni uffici di comunicazione	3.380.823,37	3.049.558,96	2.692.245,00	2.621.886,99	2.363.609,82
CO.CO.CO. (altre strutture)	767.478,45	310.553,79	737.485,00	642.469,81	622.411,80
Oneri a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori per CO.CO.CO (altre strutture)	167.296,26	149.118,61	177.109,00	222.784,05	234.981,75
IRAP	925.600,00	494.903,95	502.724,00	493.181,02	359.001,99
<b>Totale</b>	<b>9.675.198,89</b>	<b>6.109.348,63</b>	<b>6.151.680,00</b>	<b>6.072.145,30</b>	<b>5.320.790,99</b>

Fonte dati: Regione Piemonte

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

In questo caso le voci di spesa dei dipendenti a tempo determinato subiscono un costante decremento a partire dall'esercizio 2015.

La spesa di personale complessivamente sostenuta nell'anno 2018, pari a € **117.625.383,61**, rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557 *quater* della L. n. 296/2006; infatti il valore medio delle somme, impegnate in via definitiva, nel triennio 2011 -2013 è pari a € 120.514.898,00.

In relazione al rispetto dei vincoli di spesa introdotti dalla Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) art. 1 commi 557 e segg., la sintesi di quanto esposto risulta dal seguente prospetto relativa alla Giunta regionale:

Aggregato di spesa personale	Impegni 2011-2013	Impegni 2018
Retribuzioni lorde al personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato (inclusi comandati in entrata)	119.444.168,67	116.153.251,99
Spese per collaborazioni coordinate e continuative	1.070.729,33	622.411,80
Spese per incarichi a dirigenti esterni	0,00	849.719,82
Somministrazione lavoro	0,00	0,00
<b>Totale</b>	<b>120.514.898.00</b>	<b>117.625.383,61</b>

Fonte dati: Regione Piemonte

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Muovendo dai limiti di spesa ai tetti alle assunzioni, la Regione, con delibera di Giunta del 30 ottobre 2018 n. 60-779 (reperibile su fonte aperta), ha adottato il piano triennale dei fabbisogni di personale 2018-2020, con definizione delle modalità assunzionali.

Orbene, ai sensi dell'art. 1 comma 228 della L. n. 208/2015, le limitazioni alle assunzioni di personale a tempo indeterminato di qualifica non dirigenziale per il triennio 2016-2018 sono pari al 25% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, a cui si aggiungono i resti assunzionali del triennio precedente di cui all'art. 3, comma 5 del D.L. n. 90/2014. Inoltre, fermi restando l'equilibrio di bilancio di cui ai commi 707 e seguenti dell'articolo 1 sopra citato ed il



parametro di spesa del personale di cui all'art. 1, comma 557 *quater* della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per le regioni che rilevano nell'anno precedente una spesa per il personale inferiore al 12 per cento del titolo primo delle entrate correnti, considerate al netto di quelle a destinazione vincolata, la percentuale è innalzata, per gli anni 2017 e 2018, al 75%. La Procura prende atto che, come emerge dall'esame della suindicata delibera di Giunta, la Regione ha attestato l'osservanza del limite per la valorizzazione di tale *turn over* al 75%.

Per quanto concerne il personale a tempo indeterminato di qualifica dirigenziale, le limitazioni, per l'anno 2018, sono pari al 100% della spesa relativa al personale cessato nell'anno precedente, cui aggiungere i resti assunzionali del triennio precedente di cui all'art. 3 comma 5 del D.L. n. 90/2014.

Con riferimento all'anno 2018, la Regione ha attestato, nella citata delibera di Giunta del 30 ottobre 2018 n. 60-779, la presenza di uno spazio occupazionale, con capacità assunzionale ordinaria e tenendo conto delle cessazioni avvenute nel 2017, complessivamente pari ad euro 1.565.742,47 per il personale delle categorie e di euro 533.113,92 per il personale di qualifica dirigenziale.

Si prende atto che le pianificazioni assunzionali dell'anno 2018 sono avvenute tenendo conto delle sopraillustrate limitazioni.

#### *Verifica dei vincoli in materia di contratti di lavoro flessibile.*

La spesa del personale per i contratti di lavoro flessibile delle Regioni, ai sensi dell'art. 9 comma 28 del D.L. 78/2010, non può essere superiore al 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

L'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, dispone che le amministrazioni pubbliche, a decorrere dall'anno 2011 possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Ancora la spesa per personale relativa a contratti di formazione-lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Detti limiti non si applicano, anche con riferimento ai lavori socialmente utili, ai lavori di pubblica utilità e ai cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione Europea.

Le disposizioni dell'art.9 comma 28 costituiscono altresì principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Tale limitazione non è da considerarsi sostitutiva ai vincoli di spesa e alle limitazioni assunzionali già previste in materia, ma ha carattere aggiuntivo agli stessi (cfr. delibera n. 3/2013 Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Calabria).

Per questa categoria di spesa del personale si osserva la seguente dinamica.

La Regione Piemonte nel 2018, per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato o per altre tipologie di lavoro flessibile soggette al limite, ha impegnato una spesa complessiva di

euro 5.320.790,99, corrispondente al 32,87% della spesa di euro 16.188.485,72 che per le medesime categorie la Regione ha impegnato nel 2009.

Si rileva quindi il rispetto, nel 2018, del limite del 50% previsto dall'articolo 9 comma 28 Decreto Legge n. 78/2010.

Si riportano di seguito i dati comunicati dalla Regione alla Sezione regionale di controllo relativi alla Giunta:

Aggregato voci	Impegni 2009	Impegni 2018
Retribuzioni lorde dirigenti a tempo determinato (Direttori)	3.536.762,00	1.729.928,51
Retribuzioni lorde personale con contratto a tempo determinato cat. A+B+C+D	3.861.110,00	10.857,12
Trattamento economico collaborazioni uffici di comunicazione	5.024.465,00	2.363.609,82
Collaborazioni coordinate e continuative (altre strutture)	2.307.017,29	622.411,80
Oneri a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori per CO.CO.CO (ALTRE STRUTTURE)	438.816,43	234.981,75
IRAP	1.020.315,00	359.001,99
Contratti formazione lavoro		
Altri rapporti formativi		
Somministrazione lavoro		
Lavoro accessorio art. 70 co. 1 lett. d) D.Lgs. n. 276/2003		
<b>Totale</b>	<b>16.188.485,72</b>	<b>5.320.790,99</b>

Fonte dati: Regione Piemonte

Elaborazione: Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per il Piemonte

#### *Le posizioni organizzative.*

Questa Procura segnala la notevole incidenza, quantificabile in circa il 63%, delle posizioni organizzative (1004) sul totale del personale di categoria D cui le medesime possono essere conferite

(1603 dipendenti in effettivo servizio), pur a fronte delle innovazioni organizzative evidenziate dalla Regione in merito alle modalità di conferimento a seguito di interpello e procedura comparativa.

Da un obiettivo e ragionevole esame di siffatto dato quantitativo non possono non ribadirsi perplessità sulla conformità di una così massiccia istituzione di p.o. ai requisiti di specialità previsti dal contratto collettivo: siffatti presupposti paiono, infatti, snaturati dal ricorso (obiettivamente) sistematico all'istituto effettuato dalla Regione in rapporto al personale in servizio, tale da rendere numericamente equivalenti le figure del funzionario di categoria D munito/privo di tale posizione.

In buona sostanza, l'Amministrazione regionale è tenuta a distinguere in modo nitido quegli incarichi che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza (già remunerate in via ordinaria), sono connotate dal *quid pluris* dello svolgimento di compiti di elevata responsabilità rispetto alla generalità delle attribuzioni dei "comuni" funzionari direttivi.

### *Gli incarichi esterni* (V.P.G. Massimo Valero)

L'attività istruttoria svolta dalla Sezione di Controllo relativamente alle spese sostenute dalla Regione per il personale ha preso anche in considerazione gli incarichi esterni conferiti dall'Amministrazione nel corso dell'esercizio finanziario.

La disciplina generale in materia è attualmente contenuta nell'art. 7, commi 6 e 6 bis del D.lgs. n. 165/2001 <sup>(3)</sup>, che ne costituisce il nucleo normativo di principio, non derogabile dalla Regione se non prevedendo, in alternativa, altri criteri di valutazione, ugualmente idonei a garantire la competenza e la professionalità dei soggetti di cui si avvale e ad assicurare che la scelta dei collaboratori esterni avvenga secondo i canoni della buona amministrazione. Resta fermo, comunque, che il ricorso ai contratti in discorso per lo svolgimento di funzioni ordinarie o l'utilizzo dei soggetti incaricati con tali modalità come lavoratori subordinati è causa di responsabilità amministrativa per il dirigente che ha stipulato i contratti.

---

<sup>(3)</sup> Per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria, in presenza dei seguenti presupposti di legittimità:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente, ad obiettivi e progetti specifici e determinati e deve risultare coerente con le esigenze di funzionalità dell'amministrazione conferente;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) la prestazione deve essere di natura temporanea e altamente qualificata;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, oggetto e compenso della collaborazione; non è ammesso il rinnovo; l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita, in via eccezionale, al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento dell'incarico.

Le amministrazioni pubbliche disciplinano e rendono pubbliche, secondo i propri ordinamenti, procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione.

Gli incarichi di collaborazione attengono a due finalità diverse, e cioè possono essere di ausilio dell'attività di un proprio organo di vertice o di altra struttura politica, ovvero supportare l'attività degli ordinari uffici dell'ente. Solo nella prima ipotesi, la fiduciarietà che contraddistingue tali incarichi consente che essi possano essere conferiti "*intuitu personae*" a soggetti che rispondono a determinati requisiti di professionalità entro i limiti, anche di spesa, secondo i criteri e con le modalità previste dalla normativa dell'Ente, fermo restando il limite massimo di durata dell'incarico da conformarsi alla permanenza in carica del soggetto competente. A tal proposito, la L.R. Piemonte 28.7.2008 n. 23 stabilisce all'art. 15, comma 3 che il Presidente della Giunta regionale può avvalersi, per lo svolgimento delle proprie funzioni, del supporto di professionalità esterne in numero non superiore a tre, scelte sulla base di rapporti fiduciari il cui contenuto è disciplinato dal provvedimento di organizzazione della Giunta Regionale.

Diversamente, le consulenze si concretizzano nella resa di un parere finale su di una specifica questione sottoposta dall'ente al destinatario dell'atto di incarico, per consentire all'amministrazione di ottenere un giudizio utile ad orientarne l'azione.

Dall'analisi delle risultanze istruttorie sulla gestione del 2018 è emerso che nel corso dell'ultimo esercizio sono stati portati a termine n. 4 incarichi fiduciari, già conferiti nel 2017, ai sensi dell'art. 15, comma 3, L.R. 23/2008, n. 3 dei quali volti ad ottenere pareri ed assistenza legale. Non può che ribadirsi, a proposito di tali affidamenti, quanto è già stato oggetto di rilievo in relazione alla loro difformità dai canoni normativi sopra esposti, anche sotto il profilo del loro numero complessivo. Infatti, come già rilevato in occasione del giudizio di parificazione sul

rendiconto del 2017, l'oggetto degli incarichi in discorso risulta squisitamente "tecnico" ed esula, pertanto, dall'ambito di una mera collaborazione nell'attività politica che legittimerebbe l'affidamento diretto ai sensi del citato art. 15. Dai dati forniti nel corso dell'istruttoria non risulta, comunque, che nel corso del 2018 siano stati conferiti ulteriori incarichi con tali criticità.

Dal prospetto degli incarichi di consulenza e collaborazione posti in essere nel corso dell'esercizio 2018 fornito alla Sezione dal Consiglio Regionale le due docenze e le due collaborazioni presenti sono corredate di adeguate giustificazioni del ricorso all'affidamento esterno all'ente e dell'espletamento o meno delle relative procedure negoziali comparative.

In conclusione, dalla lettura dei dati forniti dalla Regione, si riscontra un apprezzabile calo del numero complessivo di incarichi conferiti nell'arco dell'ultimo triennio, che da 63 nel 2016 sono passati a 51 nel 2017 e a 15 nel 2018. Questi dati sembrano confermare il raggiungimento dell'obiettivo posto dalla normativa in materia che, prendendo le mosse dalla legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005) ha rideterminato la disciplina degli incarichi esterni verso una progressiva compressione degli spazi di discrezionalità a disposizione dell'amministrazione per il conferimento degli incarichi stessi, introducendo, altresì, specifiche fattispecie di responsabilità ed ulteriori forme di controllo al fine di ridurre la spesa pubblica e di contenerne l'utilizzo per fini rigorosamente predeterminati.

*La spesa e la verifica di alcuni aspetti della gestione regionale  
nella materia della sanità* (S.P.G. Carlo Alberto Martini)

L'esame dei dati del progetto di Rendiconto in ambito sanitario, predisposto dalla Giunta regionale e oggetto di analisi dalla Sezione regionale di controllo, mette in luce una situazione di generale miglioramento rispetto alle criticità sollevate nel precedente giudizio di parificazione.

In particolare, dall'analisi dei flussi finanziari delle risorse utilizzate nel settore sanitario e dalle interrelazioni finanziarie tra il bilancio della Regione e il bilancio delle Aziende sanitarie, si ritiene di dover focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti gestori che possono integrare gli elementi propri della responsabilità amministrativo contabile.

Come già evidenziato in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione del passato esercizio, anche per l'esercizio 2018 non sono stati rispettati, da parte degli enti del S.S.R., i termini per il pagamento delle transazioni commerciali imposti dalla normativa vigente<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Al riguardo si ricorda che il d.lgs. n.231/2002 così come modificato dal d.lgs. n.192/2012 prevede che per i contratti commerciali tra pubblica amministrazione e imprese, il termine di pagamento sia, di regola, di 30 giorni. Le parti possono pattuire, purché in modo espresso, un diverso termine di pagamento quando ciò sia giustificato dalla natura o dall'oggetto del contratto o dalle circostanze esistenti al momento della sua conclusione: il termine non può in ogni caso superare 60 giorni. Per gli enti che forniscono assistenza sanitaria (ASL, aziende ospedaliere e policlinici) il termine ordinario di 30 giorni viene automaticamente elevato a 60. In caso di mancato pagamento entro i termini stabiliti, il debitore è tenuto a corrispondere interessi moratori (che decorrono senza che sia necessaria la costituzione in mora) calcolati su base giornaliera ad un tasso pari al tasso applicato dalla BCE alle più recenti operazioni di rifinanziamento maggiorato di 8 punti percentuali.



La necessità di approntare rimedi volti a contrastare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti dei fornitori da parte della P.A., è strettamente correlata al suo impatto negativo sulla crescita e sull'occupazione.

La legge di bilancio per l'anno 2019<sup>5</sup> ha previsto la possibilità per le regioni, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale, di ottenere anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento dei debiti maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali.

La suddetta legge di bilancio ha, inoltre, disposto<sup>6</sup> che le regioni e le province autonome provvedano ad integrare i contratti di lavoro delle figure apicali (direttori generali e dei direttori amministrativi) degli enti del SSN, inserendo quale specifico obiettivo da conseguire, ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato, il contrasto ai ritardi nei tempi di pagamento.

Dai dati trasmessi dalla Regione si rileva che il 38% dei pagamenti effettuati dagli enti che compongono il Servizio sanitario regionale non rispetta i termini di legge.

Occorre, tuttavia, dar conto del significativo miglioramento registrato rispetto agli esercizi precedenti (67% nel 2017, 71% nel 2016 e 78% nel 2015).

Tale evoluzione positiva si rileva anche a livello di singole aziende sanitarie, nonostante la non trascurabile varianza del dato registrato tra i diversi presidi territoriali.

---

<sup>5</sup> L. n. 145/2018, art. 1 comma 849

<sup>6</sup> L. n. 145/2018, art. 1 comma 865

Anche l'analisi dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, che esprime, in giorni, il ritardo nell'effettuazione del pagamento ponderato sulla base dell'importo delle transazioni effettuate nel periodo di riferimento, conferma la tendenza generale ad un miglioramento.

Infatti, confrontando i dati 2018 con quelli del 2017 si rileva un miglioramento del suddetto indicatore per tutte le Aziende, compreso quello della gestione sanitaria accentrata che si riduce da 18,3 nell'esercizio 2016 a 15 nell'anno 2017 fino a scendere a 5 nell'anno 2018.

Appare evidente, dall'analisi dei flussi delle risorse destinate al settore sanitario, come il significativo miglioramento dei tempi di pagamento sia dovuto all'azione sinergica di due fattori, uno endogeno, legato agli ingenti trasferimenti di cassa previsti dalla Regione e l'altro esogeno, strettamente connesso alla conclusione del piano di rientro.

La Regione, infatti, con l'assestamento del bilancio 2016, aveva disciplinato una ingente operazione di trasferimenti di cassa in favore della gestione sanitaria di durata ventennale (2017-2038).

La conclusione del piano di rientro, invece, ha comportato benefici evidenti in termini di miglioramento dei tempi di pagamento, consentendo alla Regione di utilizzare il fondo sanitario anche per il finanziamento delle spese socioassistenziali cosiddette "extra-LEA", nonché di incrementare i trasferimenti di cassa a valere sugli anticipi mensili dal Fondo sanitario, quota corrente indistinta (dal 97% al 99%, quantificabile all'incirca in 140 milioni annuali).

Altra questione potenzialmente in grado di tradursi in ipotesi di responsabilità erariale è quella relativa alle spese di personale.

Dall'analisi dei dati del conto economico consolidato del SSR al IV trimestre 2018 trasmessi dalla Regione, si rileva che la spesa per il personale<sup>7</sup> aumenta rispetto al 2017 per un importo pari a circa 41,34 milioni di euro (passando da 2.743,92 a 2.785,26 milioni di euro circa). A consuntivo l'importo è superiore di 27,23 milioni di euro rispetto a quanto preventivato.

Il valore complessivo della spesa del personale aumenta per tutti i ruoli (sanitario + 28,38 milioni, tecnico +10,32 milioni e amministrativo +2,89 milioni) ad eccezione di quello professionale (-0,25 milioni).

Si evidenzia, tuttavia, che all'interno del ruolo sanitario, la cui spesa rappresenta circa il 78% della spesa di personale complessiva (con un valore pari a 2,182 miliardi di euro), si assiste ad una consistente flessione del costo del personale dirigente medico, sia a tempo indeterminato (-3,60 milioni) che a tempo determinato (-1.83 milioni).

---

<sup>7</sup> L'articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, prevede che la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, non superi per ciascun anno del periodo 2010-2020 il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4 per cento. Qualora non sia rispettato tale parametro, la regione si considera egualmente adempiente qualora abbia raggiunto l'equilibrio economico ed abbia attuato, negli anni dal 2015 al 2019, un percorso di graduale riduzione della spesa per il personale fino al totale conseguimento nell'anno 2020 del parametro. Il comma 454 della legge 205/2017 stabilisce che nella nozione suddetta di graduale riduzione rientra anche l'ipotesi di una variazione pari allo 0,1% annuo.

Analoga flessione si registra per quanto riguarda il costo del personale dirigente del ruolo professionale a tempo indeterminato (-0,33 milioni).

Tuttavia, come si evince dalla tabella sotto riportata, a fronte di tali riduzioni, si registra un incremento del costo per l'acquisto di servizi sanitari e non sanitari (+130,19 milioni). In particolare, si assiste all'incremento consistente del costo (voce B.2.A.3) per "l'acquisto di servizi sanitari per l'assistenza specialistica ambulatoriale" (+18,02 milioni), del costo (B.2.A.15) per le "consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie (+9,04 milioni) e del costo (B.2.A.16) per "altri servizi sanitari e sociosanitari a rilevanza sanitaria" (+41,18 milioni). I suddetti incrementi appaiono ancora più consistenti se confrontati con l'esercizio 2014.

<b>Dati Consolidato CE Ministeriale (migliaia di euro)</b>	<b>2014</b>	<b>2017</b>	<b>2018 (IV trim 2018)</b>
<b>B.5.A.1) Costo del personale dirigente medico</b>	986.879	978.372	972.944
<b>B.2.A.3) Acquisti servizi sanitari per assistenza specialistica ambulatoriale</b>	285.483	289.425	307.450
<b>B.2.A.15) Consulenze, Collaborazioni, Interinale e altre prestazioni di lavoro sanitarie e sociosanitarie</b>	54.372	63.495	72.540
<b>B.2.A.16) Altri servizi sanitari e sociosanitari a rilevanza sanitaria</b>	53.271	50.567	91.744

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

La riduzione dei costi per il personale dirigente medico e dirigente ruolo professionale, più che il risultato di politiche volte ad assicurare il rispetto degli obblighi di legge di graduale riduzione della spesa di personale, sembrerebbe essere dovuto a scelte gestionali volte ad incrementare il ricorso a forme di lavoro autonomo (prestazioni libero

professionali con contratto d'opera o di opera intellettuale di cui agli artt. 2222 e 2229 c.c.), all'affidamento di incarichi di consulenza e collaborazione, nonché all'affidamento di contratti di "service", i cui costi, come noto, non sono contabilizzate tra la spesa di personale bensì in quella per l'acquisto di servizi.

Si evidenzia al riguardo, che anche qualora tali scelte non integrassero gli estremi dell'elusione degli obblighi di contenimento delle spese di personale, l'affidamento di incarichi di collaborazione e consulenza in assenza dei requisiti previsti dalla vigente normativa<sup>8</sup>, nonché l'utilizzo di forme di lavoro flessibili, o di lavoro autonomo (professionista medico con contratto d'opera o di opera intellettuale di cui agli artt. 2222 e 2229 c.c.), rispettivamente per esigenze ordinarie e per lo svolgimento di prestazioni di lavoro subordinato<sup>9</sup> può determinare responsabilità erariale.

Si rileva, infine, come già attentamente evidenziato dalla Sezione regionale di controllo in occasione del passato giudizio di parificazione, un trend di significativa riduzione delle spese per investimenti sanitari, nonostante la costante crescita della spesa sanitaria.

Si riportano di seguito i dati forniti dalla Regione sulla base della propria perimetrazione.

<b>Spesa (milioni di euro)</b>	<b>Impegni 2014</b>	<b>Impegni 2017</b>	<b>Stanziamen- ti preventivo 2018</b>	<b>Impegni 2018</b>
<b>Spesa Sanitaria</b>	9.307,89	8.508,74	8.617,18	8.557,11
<b>Spesa sanitaria corrente</b>	8.676,25	8.487,99	8.561,88	8.549,36
<b>Spesa sanitaria per investimenti</b>	270,1	20,75	55,30	3,20

Fonte: Rielaborazione Corte dei conti su dati forniti dalla Regione

<sup>8</sup> D.lgs. 165/2001, art. 7 comma 6

<sup>9</sup> D.lgs. 165/2001, art. 36

Dall'analisi dei dati sopra riportati appare evidente la drastica contrazione subita nell'esercizio 2018 dalla spesa sanitaria per investimenti (3,2 milioni), che rispetto al dato di rendiconto dell'esercizio precedente (20,75 milioni) si riduce dell'84,6%, mentre rispetto all'importo stanziato nel bilancio di previsione 2018 (55,3 milioni) diminuisce del 94%. Tale decremento risulta ancora più preoccupante se il dato viene rapportato all'importo impegnato nel 2014 (270,1 milioni), rispetto al quale la spesa per investimenti si riduce del 98,81%.

La crollo della spesa d'investimento appare conferma preoccupante della rigidità del bilancio regionale, le cui risorse sono impiegate ad assicurare la copertura di spese correnti incomprimibili (spese di funzionamento).

La drastica riduzione delle spese di investimento si ripercuote negativamente sul bilancio regionale, non soltanto in termini di costi per gli inevitabili ritardi nella fase della realizzazione delle opere programmate (spese per interessi moratori e per possibili contenziosi), ma anche per i rischi potenziali legati alla mancata effettuazione delle manutenzioni necessarie. Ciò, tanto più, se si considera, come correttamente evidenziato dalla Sezione regionale di controllo, che circa un terzo delle infrastrutture ospedaliere necessitano di importanti lavori di "adeguamento alla normativa esistente", in quanto non idonee agli usi cui sono attualmente destinate.

Dall'analisi dei dati relativi alle opere di edilizia sanitaria regionale attualmente in fase di realizzazione sono emerse alcune criticità connesse all'eccessivo prolungamento dei tempi e dei costi rispetto a quelli previsti.

Emblematica, in tal senso, appare la situazione relativa alla realizzazione del nuovo ospedale di Verduno.

L'accordo di programma per la sua realizzazione, fra l'allora ASL 18 (ora ASL CN2), la Regione Piemonte, la Provincia di Cuneo e i Comuni di Verduno, Alba e Bra, veniva sottoscritto in data 4 agosto 2003.

Il costo dell'opera originariamente, pari a euro 147.647.816,69 (di cui 130.066.080,69 euro pubblici e 17.581.736 euro privati) è stato oggetto di numerose variazioni in aumento.

Da ultimo, il Piano Finanziario approvato dall'ASL CN2 con delibera del Direttore Generale n. 439 del 7 dicembre 2017 prevedeva un costo notevolmente maggiore, pari ad un totale di euro 190.502.238,92, con incrementi solo a carico del finanziamento pubblico<sup>10</sup>.

Tuttavia, già dopo poco più di 6 mesi<sup>11</sup>, si rendeva necessaria una nuova variazione in aumento dei costi del suddetto piano<sup>12</sup>, con incremento ad euro 195.008.007,57.

Successivamente in data 30 luglio 2018<sup>13</sup> è stato nuovamente aggiornato il piano finanziario, al cui interno sono state inserite le attrezzature per le tecnologie e gli arredi, per l'importo aggiuntivo di

---

<sup>10</sup> La Regione ha preso atto dell'aggiornamento con Determinazione Dirigenziale del 06.07.2018 n. 459 avente ad oggetto "Art. 20 L. 67/88 – ASL CN2 – "Nuovo ospedale Alba-Bra – Realizzazione del Nuovo Presidio Ospedaliero" – Ratifica atto aggiuntivo n. 4" - Presa d'atto"

<sup>11</sup> Variazione approvata in Conferenza dei Servizi in data 11/07/2018.

<sup>12</sup> Con Deliberazione n. 352 in data 22.08.2018 l'Azienda ASL CN2 ha aggiornato il quadro economico e il piano finanziario.

<sup>13</sup> D.G.R. del 30.07.2018 n. 65-7625 avente ad oggetto "ASL CN2 – "Nuovo Presidio Ospedaliero" – Assegnazione fondi per un importo pari ad euro 25.000.000,00 per l'acquisto di attrezzature del Nuovo Ospedale". Con Deliberazione n. 515 del 18.12.2018 l'Azienda ASL CN2 ha aggiornato il quadro economico e il piano finanziario.

euro 25.000.000,00, determinando un valore complessivo di realizzazione pari a euro 220.008.007,57.

Ad oggi l'opera, che sulla base dei dati acquisiti dalla Sezione regionale di controllo, doveva terminare il 30 settembre 2018, non risulta ancora in funzione.

I lavori risultano ancora in corso e formalmente il concessionario appare inadempiente: il cronoprogramma prevedeva un termine ultimo al 15 giugno 2019, ma, come evidenziato dalla Regione nell'Adunanza di contraddittorio del 25 giugno u.s. i lavori non sono ancora terminati.<sup>14</sup>

Il risanamento finanziario che sembra destinato a consolidarsi non ha risolto ancora alcune contraddizioni che sembrano persistere e che mettono in luce che il cammino finalizzato a garantire un miglioramento della qualità della vita dei residenti non è ancora concluso.

Gli elementi che avvalorano questa conclusione sono molteplici. Uno di essi è particolarmente preoccupante, sia per i riflessi finanziari negativi che quale segnale di mancanza di fiducia nei confronti del sistema sanitario regionale.

Si tratta del saldo fra pazienti che vengono a curarsi in Piemonte da altre Regioni a cittadini piemontesi che si recano al di fuori del territorio regionale è ancora elevato.

Nel 2017, a fronte di 25.953 persone che si sono recate in Piemonte per cure ospedaliere, 30.606 sono andate fuori Regione, con un saldo

---

<sup>14</sup> Da notizie di stampa sembrerebbe che la fine dei lavori sia stata nuovamente posticipata al primo semestre del 2020.



negativo di 4.653 persone. Il saldo è stato positivo in altre Regioni, per molti aspetti simili: Lombardia, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna<sup>15</sup>.

In termini economici il saldo negativo della mobilità è pari a euro -95.467.744 euro (mobilità attiva: euro 202.912.777 euro, mobilità passiva: euro 298.380.521 euro).

---

<sup>15</sup> Il dato è tratto dal Rapporto Sdo – Schede di dimissione ospedaliera del Ministero della Salute riferiti al 2017, Edizione 2019.

*Le società partecipate* (S.P.G. Emanuela Rotolo)

Dalla lettura della relazione della Sezione di controllo allegata alla parifica del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2018 può constatarsi che, nell'ambito della legislatura appena compiuta, le raccomandazioni impartite dalla Corte dei conti con riferimento al rispetto della normativa sulle società partecipate hanno avuto alcuni riscontri positivi.

Negli scorsi esercizi, infatti, la Sezione aveva segnalato il mantenimento di partecipazioni in società il cui oggetto sociale non era funzionale alla migliore realizzazione dell'attività della Regione e determinava una duplicazione di costi dovuta, tra l'altro, alla sovrapposizione delle competenze tra i vari organismi societari.

Nella relazione 2018, invece, è dato conto di una sensibile riduzione, negli anni, del numero delle partecipazioni regionali, sebbene rientrino tuttora nel novero delle partecipate dalla Regione alcune società con oggetto sociale non inerente alle finalità istituzionali dell'Ente.

Secondo quanto riferito nella relazione sul rendiconto per gli anni 2014 e 2015, il numero delle società partecipate dalla Regione Piemonte è passato dalle 66 nel 2014, di cui 26 a partecipazione diretta e 40 a partecipazione indiretta, alle 55 nel 2017, di cui 17 a partecipazione diretta e 38 a partecipazione indiretta, alle 52 nel 2018, delle quali 21 a partecipazione diretta e 31 a partecipazione indiretta.

Le partecipazioni detenute da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. (di seguito anche "FPP") si sono sensibilmente ridotte dalle 28 del 2014 alle 22 del 2017 (di cui solo 16 operative).

Occorre, peraltro, sottolineare che il numero delle partecipate potrebbe variare nel corso del 2019 in considerazione, da un lato, della messa in liquidazione di dodici società e della deliberata uscita dalla compagine societaria di altri organismi partecipati e, dall'altro, della trasformazione delle agenzie di accoglienza e promozione turistica locale in società consortili a responsabilità limitata.

Permangono, inoltre, alcune perplessità in merito alla gestione delle società partecipate da parte della Regione sotto il profilo dell'aumento dei costi e del mantenimento della partecipazione nonostante i risultati finanziari in perdita.

Il caso più emblematico è quello di FPP.

La Sezione si era, in particolare, interrogata sull'utilità del mantenimento di plurime partecipazioni minoritarie e aveva stigmatizzato l'utilizzo della partecipazione quale strumento funzionale alla canalizzazione (e successivo controllo) di risorse pubbliche.

La delibera di Giunta n. 6 del 11 novembre 2014 demandò a Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni l'ottimizzazione del proprio portafoglio di azioni con l'obiettivo finale di riunire in un unico organismo le due maggiori compagini societarie.

L'art. 11 della legge regionale 27 gennaio 2015, n. 1 autorizzò, quindi, la Giunta regionale a disciplinare l'integrazione di Finpiemonte e FPP e conseguentemente a riorganizzare e razionalizzare le loro partecipazioni dirette ed indirette.

Dalle informazioni rese nel corso dell'istruttoria avviata per la parifica 2018 è emerso, tuttavia, che il suddetto procedimento di integrazione non è stato ancora avviato, essendo tuttora in corso i

lavori di un tavolo tecnico istituito *ad hoc* al fine di definire modalità e tempi dell'operazione e che la dismissione del patrimonio immobiliare, disposta dall'art. 13 della Legge regionale n. 1/2015, non è stata ancora avviata in assenza di specifico mandato della Giunta regionale nei confronti di FPP.

L'inerzia della Regione rispetto a tale operazione rivela l'utilizzo protratto di un sistema organizzativo chiaramente diseconomico, destinato a ripercuotersi sfavorevolmente sulle risorse regionali.

L'andamento finanziario di FPP, seppure in tendenziale miglioramento, è, infatti, ancora negativo, anche a causa di una significativa esposizione debitoria derivante dalla sottoscrizione, da parte della stessa società, di una lettera di *patronage* a garanzia di una convenzione di ristrutturazione con le banche richiesta dalla partecipata SIT.

L'utilizzo disinvolto di tale forma di garanzia, anche da parte di altre società della Regione, espone l'Ente al rischio di significative perdite finanziarie.

Un ulteriore elemento di criticità emergente dall'analisi della Sezione di controllo sulle società partecipate attiene alla complessa operazione, dettagliatamente illustrata nella relazione, che ha determinato un ingiustificato trasferimento circolare di risorse finanziarie tra la società Finpiemonte S.p.A. e la Regione, in contrasto con gli ordinari canoni di razionalità economica.

In seguito al disposto incremento del capitale sociale di Finpiemonte per circa 200 milioni, a fronte dei rilievi sollevati dalla Banca d'Italia nel corso dell'avviata indagine ispettiva in ordine all'esigenza *"di interventi migliorativi dei processi e delle procedure*

*operative e di controllo interno*”, la Regione ha disposto la cancellazione della società dall’Albo degli intermediari finanziari *ex art. 106 D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (TUB)*, con conseguente riduzione del capitale sociale e iscrizione delle risorse liberate nel bilancio della Regione.

In seguito alla cancellazione dall’Albo, la Regione è subentrata, in forza di un trasferimento *ex lege*, nella titolarità dei crediti intestati a Finpiemonte, originati dal contratto di finanziamento “*Regione Piemonte Loan for SMES*” tra la società e la Banca europea degli investimenti (BEI) e in precedenza ceduti *pro solvendo* dalla prima alla seconda, con contestuale autorizzazione da parte della Regione alla costituzione, attraverso un improprio utilizzo di fondi comunitari, di un fondo di garanzia a copertura dell’eventuale insolvenza dei debitori ceduti.

In ragione del trasferimento dei crediti in favore della Regione, Finpiemonte S.p.A. ha deliberato, alla fine del 2018, la risoluzione anticipata del contratto di finanziamento con la BEI, con il conseguente obbligo di corresponsione di una somma pari a circa 612 mila euro a titolo di indennizzo.

La situazione di strutturale inadeguatezza dell’organizzazione, della gestione e della *governance* della società si desume anche dalla recente emersione di anomalie e opacità nella gestione del rapporto tra Finpiemonte S.p.A. e la Banca svizzera Vontobel.

Rispetto a tale vicenda, che ha concorso a determinare un risultato negativo nel bilancio della società pari alla perdita di più di 13 milioni di euro, la Procura regionale della Corte dei conti ha avviato un procedimento ottenendo un provvedimento di sequestro conservativo

nei confronti di due ex manager della società (decreto n. 2 del 14 marzo 2019, poi convalidato con ordinanza del 15 maggio 2019, n. 25).

### *I fondi comunitari* (S.P.G. Emanuela Rotolo)

Come già rilevato dalla Procura nelle memorie depositate nei giudizi di parifica relativi agli anni 2016 e 2017, anche rispetto all'esercizio 2018 la gestione delle operazioni di utilizzo dei fondi comunitari da parte della Regione e delle sue partecipate ha messo in luce alcuni profili di inadeguatezza organizzativa, soprattutto sotto il profilo della programmazione.

Rispetto ai Programmi Operativi Regionali FESR e FSE 2014-2020, a causa di un ritardo iniziale nell'utilizzo delle risorse si è resa necessaria l'approvazione di un nuovo cronoprogramma regionale per gli anni 2018, 2019 e 2020, rinviandone la chiusura al 2023, dunque oltre i previsti sette anni.

La modifica del cronoprogramma ha determinato altresì il mancato impegno delle risorse rispetto all'importo stanziato per l'anno 2018.

Un ulteriore indice di una programmazione non efficace è costituita dal frequente utilizzo, da parte della Regione, della prassi dell'*overbooking*, che determina un'ingiustificata duplicazione di finanziamenti e un conseguente impiego di risorse pubbliche oltre il necessario.

La seconda criticità emersa dall'analisi della Sezione in ordine alla gestione dei fondi comunitari attiene alla mancata attivazione da parte della Regione delle procedure finalizzate al recupero delle somme non ancora incamerate. La Regione non ha, infatti, ancora proceduto al recupero di importi per più di 2 milioni di euro e risultano ancora pendenti le procedure di recupero di importi di difficile esazione, in

quanto connesse a procedure di liquidazione o di fallimento, per un ammontare superiore a 3 milioni di euro.

Si ricorda che la segnalazione alla Procura contabile delle irregolarità in tema di contributi comunitari non esclude l'assolvimento dell'obbligo di recupero posto in capo all'Ente.

Nelle memorie depositate in vista della parifica del rendiconto negli anni 2016 e 2017, peraltro, la Procura aveva evidenziato la mancanza di corrispondenza tra i dati risultanti dall'archivio OLAF e le denunce trasmesse alla Corte dei conti dalla Regione e dai suoi enti strumentali, numericamente inferiori.

Nel corso dell'anno 2018, tuttavia, Finpiemonte ha inoltrato alla Procura regionale sei denunce relative a 365 situazioni irregolari, mentre nell'anno 2019 ha finora trasmesso due segnalazioni relative a 120 posizioni.

Sotto il profilo della tutela giurisdizionale contro le frodi comunitarie, infine, risultano attualmente pendenti presso la Procura regionale per il Piemonte n. 114 procedimenti in tema di contributi pubblici e frodi comunitarie.

Nel periodo compreso tra il 1° agosto 2018 e il 31 maggio 2019 sono stati archiviati 82 procedimenti, sono stati avviati 4 nuovi giudizi e ne sono stati definiti 3.

Con la sentenza del 9 luglio 2018, n. 66, in particolare, la Sezione giurisdizionale per il Piemonte ha condannato il legale rappresentante di un'associazione no-profit per indebita percezione di contributi europei, pari a € 128.250, destinati al finanziamento di un progetto per mediatori culturali.



### *Considerazioni conclusive*

1. L'elevato passivo che appesantisce i conti regionali si è formato in anni nei quali, per varie ragioni, i debiti effettivi che andavano maturando non trovavano corrispondenza con le scritture contabili, come è emerso progressivamente principalmente negli anni 2013 – 2015.

A partire da quel momento, sia per l'entrata in vigore delle nuove regole contabili previste dal d. lgs. n. 118 del 2011 che per una volontà politica che ha trovato riscontro negli accertamenti svolti nel corso dei vari giudizi di parificazione, è migliorata l'attendibilità delle scritture contabili in relazione alla reale situazione gestionale.

Un ulteriore passo significativo per verificare la regolarità delle scritture contabili regionali è stato compiuto dalla Sezione regionale di controllo che sta avviando una "*verifica di affidabilità delle scritture contabili e di legittimità e regolarità delle relative operazioni*" che, a regime, potrà permettere un complessivo giudizio sull'attendibilità delle scritture.

2. I dati finanziari relativi all'esercizio 2018 mettono in luce che il disavanzo d'amministrazione è pari a euro - 6.605.268.819,77, in riduzione rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 di euro - 6.930.540.919,68.

Tenuto conto che nel 2015, con la definitiva emersione di tutte le passività riferite agli anni precedenti, anche con riferimento alle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n.35/2013, il disavanzo o risultato negativo di amministrazione era pari ad euro - 7.640.943.115,40, si può ritenere che negli ultimi anni siano state avviate politiche positive di contenimento della spesa che stanno

portando ad un progressivo riassorbimento del disavanzo che, come si vedrà più avanti, grava in misura notevole sulle future generazioni.

3. L'Ente ha rispettato nel quinquennio 2014-2018 i vincoli di contenimento della spesa pubblica imposti dalla normativa nazionale, sia con riferimento al Patto di stabilità interno che al nuovo vincolo del pareggio di bilancio, secondo le indicazioni risultanti dalla riforma costituzionale del 2012.

4. La gestione di competenza dell'esercizio 2018 si è chiusa con un risultato positivo per euro 116.529.059,79, quale differenza fra entrate pari ad euro 13.517.012.253,54 e spese pari ad euro 13.400.483.193,45. Si tratta di un risultato in miglioramento rispetto all'esercizio precedente nel quale era pari ad euro - 67.892.332,68.

L'esame della gestione contabile della Regione ha messo in luce che in relazione agli esercizi precedenti il 2015 il saldo di competenza era una grandezza non sempre attendibile in considerazione di una rappresentazione degli impegni di spesa e degli accertamenti in entrata non sempre rispondente alle effettive operazioni intraprese.

Tuttavia anche nell'esercizio 2018 sono state rilevate criticità in relazione a voci di spesa impegnate e finanziate con l'applicazione di quote del risultato di amministrazione accantonato o vincolato che però risulta incapiente in quanto negativo.

5. La gestione della cassa del 2018 evidenzia riscossioni superiori rispetto all'esercizio precedente ed un fondo cassa finale di euro 298.680.503,50.

Anche nell'esercizio 2018 l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria, così come nel periodo compreso fra il 2015 ed il 2018.

6. La dimostrazione che il processo di risanamento non è ancora ultimato, è data dalla circostanza che nel corso dell'esercizio 2018, con la legge di approvazione del bilancio di previsione, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per un importo superiore ai 70 milioni di euro, riferiti a passività sorte negli esercizi precedenti e non finanziate regolarmente.

Inoltre, nel corso dell'anno, utilizzando il fondo contenzioso, sono stati finanziati e pagati debiti derivanti da contenziosi per un importo superiore ai 25 milioni di euro.

Si tratta di importi significativi che mettono in luce che la Regione, sia pure con ampi miglioramenti rispetto al recente passato, deve ancora mettere a punto un sistema efficace di monitoraggio e verifica che eviti il formarsi di passività extracontabili e debiti fuori bilancio.

Inoltre, in relazione al contenzioso non sembra che venga attuato un monitoraggio centrale da parte dell'Amministrazione regionale che, come prescritto dalle regole contabili e di sana gestione finanziaria, predisponga nel bilancio adeguati fondi ed accantonamenti in relazione al pericolo di soccombenza (come è dimostrato dall'assenza di un fondo in relazione al contenzioso con l'Ordine Mauriziano che ha visto la soccombenza della Regione dinanzi al TAR Piemonte nell'aprile del corrente anno).

7. L'ammontare e l'andamento del debito nelle sue varie componenti (mutui, obbligazioni e anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 35/2013), sia sotto l'aspetto del capitale da rimborsare e della sua durata, sia con riferimento alle risorse a titolo di spesa corrente che annualmente vengono utilizzate, ha un rilievo decisivo nella valutazione delle politiche pubbliche e dell'effettività del processo di

risanamento in un Ente, come la Regione Piemonte, gravato di un elevato passivo.

Nell'esercizio 2018, in controtendenza con gli anni precedenti, l'Ente ha autorizzato la sottoscrizione di nuovi mutui per un importo complessivo di euro 83.030.000,00 (di cui la metà accertata nel 2018), ed ha proceduto alla rinegoziazione di mutui già in ammortamento, come peraltro avvenuto anche negli esercizi 2014 e 2015, per circa 2,45 miliardi, corrispondente a circa il 72% dei mutui in essere. Le predette operazioni avranno ovvia incidenza con riferimento sia all'entità delle spese necessarie per il rimborso del debito che alla durata complessiva del rimborso.

Il debito residuo per mutui e obbligazioni a fine 2018 è pari ad euro 5,244 miliardi, in diminuzione rispetto all'esercizio 2017 nel quale era pari ad euro 5,351 miliardi.

Al debito per mutui e obbligazioni deve aggiungersi quello derivante dalla restituzione delle anticipazioni di liquidità, previste e disciplinate dal D.L. n. 35 del 2013 che, di fatto, costituiscono un vero e proprio debito da restituire in un arco temporale ampio (trenta anni). Se si tiene conto che negli anni 2013, 2014 e 2015 per far fronte alle passività pregresse, non regolarmente finanziate, la Regione ha attinto alle anticipazioni di liquidità per euro 4.825.988.110,36 in parte già rimborsate, il debito totale della Regione alla fine dell'esercizio 2018 è di 9 miliardi e 634 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio 2017 nel quale era pari ad euro 9 miliardi e 807 milioni.

Occorre sottolineare, però, che un debito così elevato implica due conseguenze di fondamentale importanza che debbono essere tenute presenti dal decisore politico e conosciute dalla collettività. Ogni anno risorse per un importo intorno ai 540 milioni di euro sono destinate al

rimborso del capitale e degli interessi. Il vincolo del rimborso riduce gli spazi di utilizzo di risorse correnti per politiche pubbliche di sostegno alle famiglie, alla cultura, all'economia per un lunghissimo periodo di tempo, vincolando in questo modo gli spazi di intervento delle future generazioni. Orbene, al di là delle polemiche in ordine al profilo etico del consumo di risorse delle generazioni future, se è vero che la Costituzione non contiene un esplicito richiamo al profilo della solidarietà intergenerazionale, occorre richiamare l'attenzione sulla circostanza che la Corte costituzionale, recentemente, in linea con le più avvedute legislazioni e da ultimo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ha sottolineato che *l'"equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo"* (Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18).

8. La spesa complessiva impegnata nel 2018, al netto delle contabilità speciali, è stata pari ad euro 11,423 miliardi ed è, sostanzialmente, in linea con quella impegnata nell'esercizio precedente. Con riferimento, invece, all'anno di inizio mandato della Decima legislatura, presenta una significativa diminuzione perché nel 2014 erano stati assunti impegni per complessivi euro 12,487 miliardi a causa dell'emersione e della contabilizzazione di passività pregresse per circa 1,187 miliardi, in buona parte nei confronti del sistema sanitario regionale.

La più parte della spesa ha natura corrente poiché quella per investimenti è estremamente ridotta, risultando pari a circa il 4% di quella complessiva.

La spesa sanitaria è quella di gran lunga preponderante, ammontando a 8,5 miliardi di euro.

9. Il servizio del trasporto pubblico locale ha subito nel corso degli ultimi anni importanti evoluzioni sia dal punto di vista delle risorse destinate alla mobilità che in relazione all'assetto istituzionale dei vari attori coinvolti e delle funzioni ad essi attribuite. A fronte della grave crisi finanziaria degli anni 2011 – 2013, può ritenersi che la situazione si sia stabilizzata, che i disavanzi pregressi siano stati recuperati e che la spesa, nel 2018 pari a 559,106 milioni di euro, sia regolarmente finanziata.

10. L'analisi della gestione del patrimonio regionale evidenzia, anche nel 2018, uno stato di attuazione non completo dei programmi per la valorizzazione e l'eventuale alienazione di assets non ritenuti strategici dall'Ente.

E' indubbio che la mancata conclusione dei lavori, iniziati nel 2011, per la realizzazione del Palazzo regionale contribuisce a generare un effetto negativo sul bilancio dell'Ente e sulla sua situazione finanziaria, tenuto conto del pagamento di canoni e del mancato realizzo della vendita di beni attualmente occupato da uffici regionali.

11. In relazione ai controlli interni, si concorda con le conclusioni della Sezione di controllo, che ha preso positivamente atto delle azioni intraprese dall'Ente a correzione delle criticità verificatesi negli anni precedenti.

Parimenti, si auspica, compatibilmente con le risorse disponibili, un incremento organizzativo e funzionale dei sistemi di controllo interno, coerentemente con il disposto dell'art. 13 della Delibera di Giunta 17 ottobre 2016, n. 1- 4046, secondo cui il controllo successivo amministrativo *“è finalizzato all'attuazione di un processo di*

*miglioramento continuo degli atti e dei procedimenti nonché alla eventuale modifica, annullamento o revoca degli atti”.*

12. Al termine dell'esercizio 2018 il personale in servizio presso la Regione, ad eccezione del Consiglio regionale, era pari a 3.109 unità. Dall'esercizio 2016, la consistenza del personale si è fortemente modificata in conseguenza della stabilizzazione dei lavoratori precari e del personale proveniente dalle Amministrazioni provinciali e dalle comunità montane. Nel 2018 si è registrato un ulteriore incremento in conseguenza dell'internalizzazione del personale dei centri per l'impiego.

La spesa sostenuta nell'anno 2018 per il personale è stata pari ad euro 117.625.383,61, nei limiti di cui all'art. 1, comma 557 *quater* della L. n. 296/2006.

La spesa per il personale assunto con contratto di lavoro a tempo determinato o con altre tipologie di lavoro flessibile è stata pari ad euro 5.320.790,99, corrispondente al 32,87% della spesa pari ad euro 16.188.485,72 che per le medesime categorie la Regione aveva impegnato nel 2009, con conseguente osservanza del limite del 50% previsto dall'articolo 9, co. 28, del d.l. n. 78 del 2010.

In relazione all'organizzazione del personale, si segnala la notevole incidenza delle posizioni organizzative concesse ai dipendenti (n. 1004) sul totale del personale di categoria D alle quali le medesime possono essere conferite (n. 1603), quantificabile in misura pari al 63% del personale in servizio (nella categoria D). Orbene, un obiettivo e ragionevole esame del dato quantitativo appena indicato comporta significative perplessità sulla conformità di una così massiccia istituzione di posizioni organizzative ai requisiti di specialità previsti dal contratto collettivo e ai principi di buona

amministrazione. In sostanza, l'Amministrazione regionale è tenuta a distinguere in modo nitido quegli incarichi che, pur rientrando nell'ambito delle funzioni di appartenenza (già remunerate in via ordinaria), sono connotate dallo svolgimento di compiti di elevata responsabilità rispetto alla generalità delle attribuzioni dei compiti dei funzionari direttivi.

**13.** In base ai dati forniti dalla Regione, si riscontra un apprezzabile calo del numero complessivo di incarichi esterni conferiti nell'arco dell'ultimo triennio, che da 63 nel 2016 sono passati a 51 nel 2017 e a 15 nel 2018. Sembra confermato, quindi, il raggiungimento dell'obiettivo posto dalla normativa in materia che ha rideterminato la disciplina degli incarichi esterni, comprimendo progressivamente gli spazi di discrezionalità a disposizione dell'Amministrazione e introducendo, altresì, specifiche fattispecie di responsabilità ed ulteriori forme di controllo al fine di ridurre la spesa pubblica e di contenerne l'utilizzo in relazione a fini rigorosamente predeterminati.

**14.** La spesa sanitaria è quella che presenta maggiore incidenza sulla complessiva gestione regionale, rappresentando, nel 2018, l'80% circa della spesa corrente ed il 75% di quella complessiva. Particolarmente significativi sono i miglioramenti finanziari conseguenti all'uscita dal Piano di rientro che negli anni scorsi aveva condizionato in misura marcata l'autonomia e le possibilità di intervento dell'Ente.

Il risanamento finanziario che, appare destinato a consolidarsi, non ha risolto ancora alcune contraddizioni che sembrano persistere e che mettono in luce che il cammino finalizzato a garantire un miglioramento della qualità della vita dei residenti non è ancora concluso.



Infatti, si deve rilevare che la spesa per investimenti continua a trovarsi in una fase di compressione che mette a rischio il rinnovamento delle strutture ospedaliere e dei macchinari o contribuisce ad allungare i tempi di realizzazione delle infrastrutture (sul punto è paradigmatica la vicenda che sta vedendo una inammissibile dilatazione dei tempi di realizzazione dell'Ospedale di Verduno: dall'accordo di programma del 4 agosto 2003 l'opera non è stata ancora completata, oltretutto con una significativa lievitazione dei costi).

I tempi di pagamento delle Aziende sanitarie sono migliorati rispetto all'esercizio precedente, anche se non sono ancora contenuti nei termini previsti dalla legislazione.

In relazione alla spesa di personale del settore sanitario si osserva la necessità che vengano apportati correttivi e un miglioramento organizzativo finalizzato a diminuire i costi dei servizi medici che, in varie forme, le Aziende del Servizio Sanitario acquistano all'esterno, anche con contratti di fornitura di servizi medici che destano più di una perplessità.

Altro aspetto negativo riguarda il saldo, ancora elevato, fra pazienti che vengono a curarsi in Piemonte da altre Regioni e cittadini piemontesi che si recano al di fuori del territorio regionale. Nel 2017, a fronte di 25.953 persone che si sono recate in Piemonte per cure ospedaliere, 30.606 sono andate fuori Regione, con un saldo negativo di 4.653 persone, mentre tale saldo è risultato positivo in altre Regioni, vicine (Lombardia, Veneto, Toscana ed Emilia Romagna).

Il processo di perimetrazione della spesa sanitaria previsto dalla legislazione contabile e di settore al fine di evitare commistioni fra le varie tipologie di spesa e far sì che i finanziamenti destinati al settore

sanitario non siano sviati è ancora in corso, anche se tende a consolidarsi. Occorre rilevare, tuttavia, che la perimetrazione non fa venire meno l'unitarietà del bilancio regionale e che, pertanto, i vari fenomeni che interessano lo specifico ambito (ad esempio debiti fuori bilancio, accantonamento per passività potenziali o per contenziosi) devono essere valutati in modo unitario dall'Amministrazione.

15. Il processo di razionalizzazione e contenimento del numero delle società partecipate è stato avviato secondo modalità che sembrano garantire i processi di efficacia ed efficienza previsti dalla legislazione nazionale, anche se vicende quali quella che ha riguardato il progetto di trasformazione di Finpiemonte S.p.A. in intermediario finanziario e l'assenza di univoche determinazioni in ordine all'accorpamento di Finpiemonte S.p.A. e di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. denotano insufficiente valutazione ed assenza di adeguate forme di indirizzo e controllo.

16. In relazione all'utilizzo dei fondi pubblici, comunitari e nazionali, occorre mettere in luce che anche in relazione all'esercizio 2018 le operazioni di utilizzo dei fondi da parte della Regione e delle sue partecipate ha messo in luce alcuni profili di inadeguatezza organizzativa, soprattutto sotto il profilo della programmazione.

Val la pena segnalare, inoltre, che nel 2018 Finpiemonte S.p.A. ha iniziato a segnalare alla Procura contabile i casi e le situazioni di irregolarità nella gestione dei fondi da parte dei percettori, inviando comunicazioni riferite a 365 situazioni irregolari, la più parte riferite ad anni precedenti.

17. In conclusione, nell'esercizio 2018 e, più in generale, nel corso della Decima legislatura, la gestione finanziaria della Regione sembra complessivamente migliorata, anche in considerazione delle attività

che hanno consentito di far emergere le passività occulte che si erano andate formando negli anni precedenti e del concreto avvio di un processo di risanamento che, anno dopo anno, prevede la progressiva riduzione del debito.

Persistono tuttavia criticità gestionali nell'organizzazione della Regione e nello sviluppo di alcune politiche pubbliche, come messo in luce nei punti precedenti.

\*\*\*\*\*

Richiamati i documenti che compongono il Rendiconto Generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Piemonte, così come predisposti dalla Giunta regionale, le analisi e verifiche finanziarie compiute dalla Sezione regionale di controllo, le osservazioni formulate dalla Regione Piemonte in sede di contraddittorio e le considerazioni svolte nella presente memoria, si ritiene che le risultanze del Rendiconto siano parificabili in linea generale, con la sola eccezione dei capitoli nei quali vi siano spese finanziate con l'applicazione di accantonamenti e vincoli del risultato di amministrazione dell'anno precedente .

Si chiede, quindi, alla Sezione di controllo di procedere alla parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2018, con le precisazioni indicate sopra.

Torino, 3 luglio 2019

Giancarlo Astegiano



# INDICE

Premessa .....	1
L'attendibilità delle scritture contabili regionali e l'osservanza delle regole di contabilità e finanza pubblica .....	4
La gestione finanziaria dell'esercizio 2018 e l'evoluzione rilevata negli ultimi anni .....	6
Il risultato di amministrazione e il processo di ripianamento del disavanzo .....	6
Il saldo di finanza pubblica .....	9
La gestione di competenza .....	9
La gestione di cassa .....	10
L'emersione dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali ....	11
L'indebitamento e le complessive passività regionali .....	13
Le entrate regionali .....	17
La spesa regionale .....	19
Il trasporto pubblico locale .....	21
La gestione patrimoniale .....	23
I controlli interni .....	24
Il personale della Regione .....	31
I parametri normativi quali limiti al trend di spesa .....	31
Verifica del contenimento delle spese di personale .....	32
Verifica dei vincoli in materia di contratti di lavoro flessibile .....	37

Le posizioni organizzative .....	39
Gli incarichi esterni .....	41
La spesa e la verifica di alcuni aspetti della gestione regionale nella materia della sanità .....	44
Le società partecipate .....	54
I fondi comunitari .....	59
Considerazioni conclusive .....	61



CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

