



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

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

Sintesi della relazione annessa alla delibera di parifica

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



TORINO, 20 OTTOBRE 2015

SOMMARIO

Gestione del settore sanitario della Regione Piemonte.....	5
Gestione finanziaria della Regione Piemonte.....	17
Conto del patrimonio.....	29
La spesa di personale.....	33
Il Trasporto Pubblico Locale.....	39
Gestione dei fondi comunitari della Regione Piemonte.....	45
I controlli interni.....	49
Le Partecipazioni Societarie.....	53

Gestione del settore sanitario della Regione Piemonte

Magistrato istruttore

Giuseppe Maria MEZZAPESA

Analisi economico-finanziaria

Barbara BARATTELLI

Antonella Anna LEVANTO

1. Questa Sezione regionale di controllo, per il terzo anno consecutivo, in occasione del giudizio di parifica sul rendiconto regionale, introdotto con il D.L. n. 174 del 2012, convertito in Legge n. 213/2012, art. 1, comma 5, ha effettuato una analisi sui flussi finanziari delle risorse dedicate al settore sanitario, ponendo particolare attenzione alla loro rappresentazione nel bilancio della Regione, all'evoluzione della spesa, alle relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quello delle aziende sanitarie.

In sede di contraddittorio, l'Amministrazione regionale non ha contestato i rilievi e le indicazioni formulate dalla Sezione, condividendone evidentemente i contenuti.

2. Nel 2014 è stato sottoscritto il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016. Tuttavia, la programmazione sanitaria della Regione Piemonte è risultata ancora legata alla necessità di rispettare gli obiettivi imposti dal Piano di rientro e dal successivo Programma operativo. Per non compromettere l'attribuzione delle risorse condizionate alla piena attuazione del Piano di rientro, la Regione è stata infatti invitata a richiederne la prosecuzione, mediante la predisposizione di un Programma operativo per il triennio 2013-2015, approvato formalmente in data 30 dicembre 2013 con delibera di Giunta D.G.R. n. 25-6992¹.

Dai verbali delle riunioni del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e del Comitato per la verifica dei livelli assistenziali, risulta che la Regione, al 6 luglio 2015, ha attuato 384 iniziative, pari all'86% di quelle previste, di cui però solo 314 con esito positivo (corrispondenti al 70% del totale). In sede istruttoria è emerso che le principali azioni per le quali non sono stati conseguiti gli obiettivi programmati riguardano aspetti amministrativi e organizzativi, ma anche più propriamente assistenziali.

Dal punto di vista organizzativo l'esercizio 2014 è stato caratterizzato dallo scioglimento delle federazioni sovrazonali e dal riordino della rete ospedaliera, avviato nel 2013.

Dal 1° gennaio 2014 sono state sciolte le federazioni sovrazonali, istituite solo l'anno precedente, ed è stata avviata la loro liquidazione. Già in occasione del giudizio di parifica per l'esercizio 2013, sono state evidenziate le criticità di tipo gestionale ed economico di tale operazione.

Nelle relazioni dei collegi sindacali delle aziende sanitarie, redatte ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della Legge 266/2005, relative agli esercizi 2012 e 2013, i collegi sindacali, su specifica richiesta istruttoria, hanno indicato gli oneri sostenuti a favore delle federazioni di cui trattasi,

¹ La Regione si è dunque avvalsa di quanto previsto dall'articolo 15, comma 20, del D.L. 95-2012, convertito, con modificazioni dalla Legge n. 135/2012.

per un totale di 5,5 milioni di euro al netto dei costi di liquidazione². In ogni caso, ai costi organizzativi derivanti dalla previsione ed implementazione di strumenti modificati in tempi brevi, sono da aggiungere quelli correlati al mancato raggiungimento di possibili economie.

Per consentire il superamento delle federazioni sovrazionali e nel contempo la gestione delle attività da esse svolte in coerenza con la normativa nazionale e la programmazione prevista dal Piano di rientro, la Regione ha adottato nel 2014 alcuni provvedimenti, la cui efficacia non potrà che essere valutata a partire dall'esercizio successivo.

Quanto alla riorganizzazione della rete ospedaliera, nel 2014 si sono susseguite iniziative dettate dalla necessità di un continuo adeguamento alla normativa nazionale, nonché ai rilievi mossi da parte dei Tavoli tecnici ministeriali, riguardanti, in particolare, la correttezza metodologica utilizzata per il calcolo dei posti letto e le eccedenze nel numero previsto per i medesimi.

3. Si sono nuovamente riscontrate criticità attinenti a profili di trasparenza dei conti sanitari.

Ci si riferisce in particolare alla perimetrazione delle entrate e delle spese relative al finanziamento del Servizio Sanitario Regionale, a cui particolare attenzione è stata dedicata, anche per il 2014, dipendendo da essa: la confrontabilità delle entrate e delle spese sanitarie; il raffronto fra dette voci e le risorse indicate negli atti di determinazione del fabbisogno sanitario regionale; la verifica dell'effettiva destinazione al servizio sanitario delle risorse allo stesso dedicate; la possibilità di accertare la coerenza fra le poste indicate nel bilancio e nel rendiconto finanziario della Regione e i conti economici consolidati delle aziende sanitarie regionali.

3.1. Quanto alla perimetrazione dei dati previsionali, anche per il 2014, come per gli anni oggetto delle precedenti analisi, non si è riscontrata una perimetrazione già in fase di programmazione finanziaria: la struttura del bilancio continua a non recepire puntualmente le disposizioni del D.Lgs. n. 118/2011 e dunque, mancando una perimetrazione, non è possibile evincere direttamente dal bilancio le entrate e le uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale, distinguendone le diverse componenti³. Solo nella relazione sul bilancio di

² Fatta eccezione per quelli dell'ASL AL e dell'ASO di Cuneo che sono stati comunicati e considerati.

³ L'art. 20 del D.Lgs 118/2011 fa riferimento a:

- Grandezze aggregate per le entrate: finanziamento sanitario ordinario corrente; finanziamento sanitario aggiuntivo corrente; finanziamento regionale del disavanzo pregresso; finanziamento per investimenti in ambito sanitario (con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria);
- Grandezze aggregate per le spese: spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back; spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiori ai LEA; spesa sanitaria per il finanziamento del disavanzo sanitario pregresso; spesa per investimenti in ambito sanitario (con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria).

previsione redatta dal collegio dei revisori è stata data separata evidenza delle voci relative al settore sanitario, secondo quanto previsto dall'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo⁴.

In corso di istruttoria, la Regione ha fornito una lista dei capitoli di entrata e di spesa relativi al settore sanitario, con i rispettivi importi anteriori all'assestamento, senza tuttavia ricondurre in maniera dettagliata ciascuno di essi alle diverse grandezze individuate dall'art. 20 del D. Lgs. 118/2011⁵. Successivamente sono stati aggiornati i dati con le previsioni definitive, post assestamento; tuttavia, solo per le spese è stato fornito un dettaglio tale da consentire la rappresentazione del totale complessivo, pari a circa 9.200 milioni di euro.

In ogni caso, rispetto a queste perimetrazioni su dati previsionali effettuate *ex post*, continuano a sussistere anche ulteriori criticità. Si sono rilevati capitoli con importi, sia in conto competenza che in conto residui, pari a zero (alcuni dei quali, peraltro, duplicazioni di altri valorizzati). In dette perimetrazioni, inoltre, si fa anche riferimento, ai fini della valorizzazione del totale delle entrate e delle spese, ad impegni e liquidazioni a favore degli enti del SSR, dunque non a previsioni di spesa, inserendo impropriamente, nell'ambito dei dati di bilancio, valori provenienti dal rendiconto. Infine, anche la presenza di capitoli misti, utilizzati solo in parte a favore degli enti del settore sanitario, conferma l'assenza di un'esatta perimetrazione in grado di individuare univocamente dal bilancio i finanziamenti e le spese del settore.

3.2. Quanto ai dati del rendiconto 2014, nel disegno di legge di approvazione è presente un allegato (allegato "G"), recante la perimetrazione dei capitoli riguardanti il settore sanitario che contempla tanto le entrate quanto le spese⁶.

Diversamente da quanto rilevato in sede di parifica del 2013, gli accertamenti corrispondono agli impegni.

Inoltre sono contemplati nella perimetrazione anche i finanziamenti e le spese per investimenti in ambito sanitario e sono stati inclusi, anche sul versante della spesa, i capitoli con importi solo a residuo e alcuni capitoli che, per quanto attinenti al settore, non erano stati in precedenza considerati.

Continuano invece a non essere inclusi alcuni capitoli di spesa di direzioni diverse da quella sanitaria, già indicati nel precedente giudizio di parificazione, ma soprattutto, analizzando la

⁴ Dalla stessa emerge tuttavia un totale delle entrate, pari a 8.044.352.646 euro, non in grado di finanziare la totalità delle spese sanitarie pari a 8.223.026.181 euro.

⁵ Peraltro da detta lista risulta un totale, in conto competenza, pari a 10.365.761.325 euro (uguale per entrate e spese e comprensivo di 2.117.736.685,32 di partite di giro) non coincidente con quello rappresentato dall'Organo di revisione.

⁶ Una precedente ipotesi di perimetrazione, trasmessa dalla Regione in sede istruttoria, recava esclusivamente il dettaglio delle spese e solo una lista dei capitoli di entrata, nonché importi per singola categoria differenti. Tale circostanza pone in luce ancora una volta le criticità connesse ad una perimetrazione non effettuata nei documenti ufficiali di bilancio, bensì attraverso costruzioni effettuate *ex post*.

struttura della perimetrazione, è emerso come ciascuna categoria sia perfettamente uguale in entrata e in uscita, risultato ottenuto in virtù della considerazione, ai fini della perimetrazione, per la quota necessaria, di capitoli misti di entrata.

Tutto lascia supporre che la perimetrazione sia stata “costruita” *ex post* in modo tale da garantire la totale copertura delle spese per la sanità, grazie all’assenza di una perimetrazione in sede di programmazione e alla presenza di capitoli non dedicati esclusivamente al settore.

In conclusione, ancora per il 2014, la perimetrazione effettuata è parziale, non sufficientemente chiara e dettagliata e comunque non realizzata già in sede di programmazione.

3.3. In merito alla gestione sanitaria accentrata (GSA) - ovvero alla gestione di una quota del finanziamento del servizio sanitario direttamente da parte della Regione, piuttosto che attraverso il trasferimento alle aziende sanitarie - risultano approvati, sia pure con notevole ritardo, i bilanci degli esercizi 2012 e 2013, nonché i consolidati delle stesse annualità.

Non si è tuttavia ancora adempiuto all’obbligo di compilare, per gli stessi esercizi, le relazioni ai sensi dell’art. 1, comma 170, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, risultando tale adempimento applicabile anche alla GSA, come peraltro chiarito nelle linee guida della Sezione delle autonomie per gli esercizi 2012 e 2013.

4. Anche nel 2014 sono emerse, poi, carenze nella programmazione finanziaria del settore, riconducibili ad una non tempestiva attività programmatica, aspetto più volte segnalato da questa Sezione.

Come già accaduto per gli anni precedenti, va sottolineato, in primo luogo, come sia stato adottato soltanto alla fine del 2014 il provvedimento di assegnazione, alle aziende, degli obiettivi da conseguire nello stesso esercizio. Tanto va osservato anche tenuto conto del quadro normativo delineato con il D.Lgs. n. 118/2011, che richiede l’approvazione da parte della Giunta dei bilanci preventivi delle aziende e del loro consolidato entro il 31 dicembre dell’anno precedente, anche al fine di una costruzione coerente e trasparente del bilancio preventivo della Regione.

La Sezione ribadisce, dunque, il permanere delle criticità già rilevate in sede di esame dei rendiconti 2012 e 2013, e sottolinea ancora una volta la necessità di una valorizzazione del bilancio preventivo, nell’ambito di una programmazione tesa a garantire l’equilibrio economico finanziario della gestione: questo documento, infatti, configurandosi alla stregua di un budget previsionale, acquista particolare significatività al fine di un più corretto apprestamento delle risorse necessarie per la gestione, da un lato, e di un più efficace controllo dei costi, dall’altro.

5. La Regione Piemonte è risultata destinataria di un finanziamento indistinto ante mobilità e al lordo dei ricavi ed entrate proprie convenzionali, pari a 7.857.458.296 euro.

Nel corso dei primi mesi del 2015, l'Intesa Stato Regioni ha poi provveduto a ripartire le risorse del FSN vincolato, assegnando alla Regione Piemonte un importo pari a 152.234.999 euro.

Dal verbale del Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti con il Comitato permanente per la verifica dei LEA del 28 luglio 2015 emerge che le prestazioni da finanziare con contributi Extra FSR sono state valorizzate in 68,43 milioni di euro e sono risultate relative a prestazioni sociali. Al riguardo si ricorda come la Corte Costituzionale abbia evidenziato il potenziale contrasto fra l'erogazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA e gli obiettivi di risanamento del Piano di rientro. L'importo sopra indicato non coincide con quello riportato nel rendiconto e indicato nell'aggregato "*spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza superiore ai LEA*", valorizzato in una prima ipotesi di perimetrazione in 24.181.816,53 euro e successivamente, nell'allegato "G" al disegno di legge, in 20.135.157,28 euro. Peraltro dall'analisi dei capitoli compresi nell'aggregato in questione si evince che le spese considerate non riguardano effettivamente prestazioni extra LEA.

Ancora una volta, anche sotto questo specifico profilo di analisi, si evidenzia come una non puntuale perimetrazione non consenta una corretta rappresentazione dell'utilizzo delle risorse.

6. Le risorse destinate al settore sanitario, qualsiasi siano gli accertamenti presi a riferimento (quelli risultanti dalla perimetrazione allegata al disegno di legge di approvazione del rendiconto regionale, ovvero, valorizzando il lavoro di analisi fatto dalla Sezione, quelli che pur non rientrando nella predetta perimetrazione, sembrano risultare più propriamente riconducibili al SSR perché appartenenti alla Direzione Sanità o perché destinati al settore), superano l'80% delle risorse regionali.

Per la maggior parte delle entrate sono indicati vincoli di destinazione alla copertura di spese: ogni risorsa dovrebbe dunque prioritariamente essere utilizzata per finanziare le spese ad essa collegate. Tuttavia non sempre sono stati rispettati questi vincoli, il che complica la lettura del bilancio e rende più difficoltosa la perimetrazione delle risorse destinate al settore sanitario, lasciando spazio a costruzioni effettuate *ex post* e, in definitiva, ad una gestione finanziaria non conforme ad indirizzi programmatici predefiniti.

7. La spesa sanitaria del 2014, al netto delle contabilità speciali, sia che si abbia riguardo alla perimetrazione effettuata dalla Regione (9.308 milioni di euro), sia che si abbia riguardo alla

rielaborazione effettuata da questa Sezione (9.390 milioni di euro), risulta inferiore al valore rielaborato della spesa del 2013 (9.890 milioni di euro).

L'incidenza della spesa sanitaria del 2014 sul totale della spesa regionale è pari al 75% circa (76% avendosi riguardo al dato rielaborato dalla Sezione), dunque inferiore rispetto al 2013 (79% circa).

Stessi andamenti si rilevano con riferimento alla spesa corrente impegnata a favore delle aziende sanitarie. Tuttavia, eliminando la spesa destinata a coprire i disavanzi pregressi, il valore degli impegni nei confronti delle aziende sanitarie nel 2014 risulta in incremento, qualsiasi siano i dati presi a riferimento. Sotto questo profilo di analisi, analogamente a quanto già rilevato lo scorso anno, si osserva una crescita della spesa, incoerente rispetto alla riduzione richiesta dal Piano di rientro, ma sulla quale incidono i criteri di perimetrazione adottati nei due esercizi in esame, che influenzano la valutazione degli andamenti.

La spesa sanitaria per investimenti nel 2014 sembra essere stata maggiore rispetto al 2013 (anno in cui il dato rielaborato era pari a 96,93 milioni di euro), sia facendo riferimento al valore indicato dalla perimetrazione regionale (pari a 270,10 milioni di euro), sia a quello rielaborato (pari a 277,75 milioni di euro). Peraltro l'incidenza della spesa per investimenti in ambito sanitario risulterebbe pari a circa il 27,74% della spesa complessiva, tenendo conto di quest'ultimo dato. Tuttavia, va considerata la presenza del capitolo 247539 (*“trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione in conto capitale delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art.3 del D.L. n. 35/2013”*) impegnato per 200 milioni di euro a copertura dei disallineamenti dei crediti in conto capitale delle aziende con i residui passivi regionali al 31/12/2011, come rilevati dalla società di revisione incaricata. Pertanto, depurando la spesa sanitaria per investimenti di detto importo, si riscontra una effettiva riduzione della stessa nel 2014 rispetto a quella del 2013.

Si segnala in ogni caso la non coincidenza della spesa in conto capitale impegnata dalla Regione con quella inserita nei bilanci delle aziende.

Si dà atto, infine, del rispetto del disposto dell'art. 3, comma 7, del D.L. n. 35/2013 che prevede l'erogazione da parte della Regione al proprio servizio sanitario, entro la fine dell'anno, di almeno il 90% delle somme incassate, nel medesimo anno, dallo Stato, a titolo di finanziamento del SSN, nonché di quelle che la stessa Regione, a valere su risorse proprie, destina al settore sanitario: a fronte di incassi della Regione pari a 8.399.955.961 euro sono stati effettuati

pagamenti a favore del SSR (comprensivi di quelli di competenza di Direzioni diverse dalla Sanità) pari a 8.035.037.030 euro (con un'incidenza pari al 95,6%)⁷.

8. Si è rilevata ancora una volta la non perfetta corrispondenza tra accertamenti e impegni (assicurata solo per le macrocategorie) da un lato, e riscossioni e pagamenti dall'altro, circostanza che può essere sintomo di una gestione non efficiente delle entrate o comunque di una rendicontazione non rispondente a criteri di chiarezza e trasparenza; si ribadisce al riguardo come il mancato rispetto dei vincoli fra capitoli di entrata e di spesa non faciliti la lettura del bilancio, renda difficoltosa la perimetrazione dei capitoli e, più in generale, non corrisponda ad una gestione conforme ad indirizzi programmatici predefiniti.

9. Anche per l'esercizio 2014 la Regione Piemonte ha avuto accesso all'anticipazione di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, per un importo pari a 509,65 milioni di euro.

Va precisato che i criteri previsti per legge, utilizzati per la quantificazione della anticipazione cui la Regione ha avuto accesso, non coincidendo con quelli utilizzati per il riparto delle stesse somme alle aziende, hanno determinato ulteriori difficoltà di riconciliazione tra gli importi erogati e quelli dovuti.

L'operazione in questione, inoltre, dal punto di vista delle aziende, doveva servire a liquidare i fornitori e ridurre i tempi medi di pagamento. Dal verbale del tavolo di monitoraggio del 28/07/2015, invece, emerge che i tempi medi di pagamento delle aziende sanitarie rimangono ancora superiori a quelli previsti dalla direttiva europea 2011/7/UE del 16/2/2011. In particolare, a livello regionale, risultano pagamenti oltre i termini previsti dal D.P.C.M. 22/09/2014 nell'85% dei casi, e per alcune aziende la percentuale sale al 100%.

10. Particolare attenzione è stata posta anche alla gestione dei residui. L'importanza di effettuare una puntuale ricognizione dei residui del settore sanitario va valutata anche alla luce del disposto di cui all'art. 3 del D. Lgs. 118/2011, che esclude la possibilità di cancellare i residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data del 1° gennaio 2015, rientranti nel perimetro sanitario, non essendo questi ultimi assoggettati alla prevista operazione di ricognizione straordinaria.

Il valore dei residui attivi risultante dalla perimetrazione allegata al disegno di legge di approvazione del rendiconto, è pari a 2.124 milioni di euro. Se si considerano i residui attivi dei

⁷ Gli importi considerati escludono le spese in conto capitale ed il *pay back*.

capitoli non inclusi nella perimetrazione, ma riconducibili al settore per l'oggetto o perché destinati a copertura di spese sanitarie, l'importo aumenta di circa 259 milioni di euro.

Si confermano i dubbi già espressi in occasione dei precedenti giudizi di parificazione, in merito alla esigibilità delle risorse conservate a residuo più risalenti nel tempo, con conseguente possibile alterazione del risultato di amministrazione.

Sono in particolare i fondi regionali ad essere meno movimentati, nonché quelli che hanno subito maggiori insussistenze. Inoltre, questi ultimi includono anche voci aventi natura di fondi di derivazione statale, anch'essi poco movimentati, per i quali si registra una modesta capacità di riscossione.

Si evidenzia, in particolare, nel corso del 2014, l'assenza di movimentazione della quasi totalità dei residui attivi provenienti dalla gestione di residui anteriori al 2005 (per i quali quindi, in assenza di appositi atti interruttivi, è già maturata la prescrizione), alcuni risalenti ad annualità anteriori al 2000. Peraltro su queste voci non sono state effettuate cancellazioni.

11. I residui passivi, dalla perimetrazione in allegato al disegno di legge di approvazione del bilancio, risultano pari a 2,80 milioni di euro, in crescita rispetto all'esercizio precedente (2,29 milioni di euro). Peraltro, aggiungendo quelli non inseriti nella perimetrazione, ma individuati all'esito dell'esame svolto da questa Sezione, l'importo aumenta di circa 1,7 milioni di euro.

Confrontando i residui attivi con quelli passivi, emerge come i primi continuino ad essere inferiori ai secondi. Dalla gestione in conto residui risulta che le risorse da ricevere non sono sufficienti a pagare le obbligazioni ancora da pagare, e questa differenza incide sul risultato di amministrazione.

Peraltro tale ultima differenza risulta sottostimata, in quanto tra i residui passivi non sono inclusi i residui perenti iscritti nel conto del patrimonio all'1/1/2014 per un importo pari a circa 900 milioni di euro, e per i quali la Regione ha anche chiesto l'accesso all'anticipazione straordinaria di liquidità, ai sensi del D.L. n. 35/2013; detto importo non è stato liquidato nell'esercizio in esame, per l'impossibilità di procedere alla necessaria sterilizzazione, trattandosi di residui caduti in perenzione e non riscrivibili sul pertinente fondo in quanto non sufficientemente capiente.

Infine, non si può non osservare come la Regione abbia mandato in perenzione residui passivi correnti recenti, risalenti all'anno 2011, ulteriore circostanza, già segnalata nel giudizio di parifica dello scorso anno, suscettibile di incidere sul sostanziale risultato di amministrazione.

Anche per il 2014, come già rilevato per i precedenti esercizi, emerge un disallineamento tra i crediti iscritti nei bilanci delle aziende nei confronti della Regione e i residui passivi di quest'ultima. Diversamente dal 2013, i crediti risultano di importo inferiore ai residui passivi della Regione (comprensivi sia della gestione di competenza che della gestione dei residui), sulla base della perimetrazione effettuata dalla Regione stessa. Va tuttavia precisato che il dato dei crediti utilizzato per il confronto con i residui regionali è stato depurato dai trasferimenti ex D.L. n.35/2013, determinandosi dunque una riduzione dello stesso, mentre, l'ammontare dei residui passivi della Regione nei confronti delle aziende non viene influenzato dalla suddetta anticipazione, essendo stata concessa a fronte di somme non presenti nel rendiconto regionale.

Si ribadisce, in ogni caso, la necessità che la Regione abbia, da un lato, piena contezza dei crediti che le aziende sanitarie vantano nei suoi confronti, e che, a fronte degli stessi, assicuri una presenza coerente, nel rendiconto, di residui passivi, nonché di residui perenti nel conto del patrimonio, tenuto anche conto della potenziale incidenza sul risultato finanziario della gestione.

12. Come nel precedente giudizio di parificazione, sono stati confrontati i documenti di conto economico, allo scopo di evidenziare le criticità e gli andamenti del settore.

La manovra complessiva nel programma operativo 2013/2015 ha indicato, per l'anno 2014, un risultato programmatico positivo per 56,35 milioni di euro, sostanzialmente riscontrabile a consuntivo, ove si registra un risultato economico, pari a 57,19 milioni di euro, in crescita rispetto all'esercizio precedente (12,98 milioni di euro). Il miglioramento è dovuto in parte all'incremento dei ricavi, che passano da 8.620 milioni di euro nel 2013 a 8.698 milioni di euro nel 2014, e in parte alla riduzione del totale dei costi, che passano da 8.657 milioni di euro a 8.641 milioni di euro. Peraltro il risultato economico 2014 non ha giovato, a differenza del 2013, di contributi della Regione a titolo di copertura LEA.

Se si esaminano tuttavia le varie categorie di costi e ricavi, si rileva come queste si discostino, a volte anche in misura considerevole, dal risultato programmatico. Pertanto, se è stato rispettato l'obiettivo complessivo del risultato economico, non si è registrato sempre, per ciascuna voce di costo, il risparmio atteso.

Va precisato, infine, che nella riunione congiunta del 28 luglio 2015, Tavolo e Comitato di monitoraggio hanno apportato rettifiche al succitato risultato, per lo più a seguito della rideterminazione dei risultati di gestione degli anni 2012 e 2013. La Regione, come più volte sottolineato da questa Sezione, ha provveduto con estremo ritardo ad approvare i bilanci

d'esercizio (per aziende sanitarie, GSA e Consolidato) relativi alle suddette annualità e solo a giugno 2015, ad aggiornare i dati economici/patrimoniali al NSIS (Nuovo Sistema Informativo Sanitario).

Tavolo e Comitato hanno dovuto pertanto portare a nuovo, sull'anno 2014, i risultati di gestione per l'anno 2012 e 2013 rideterminati, ovvero, per il 2012 un disavanzo, al netto delle coperture, pari a 14,79 milioni di euro, e, per il 2013, un risultato positivo, sempre al netto delle coperture, pari a 12,95 milioni di euro. Pertanto il risultato 2014 rettificato è risultato pari a 54,94 milioni di euro.

Gestione finanziaria della Regione Piemonte

Magistrato istruttore

Massimo VALERO

Analisi economico-finanziaria

Clara CERRUTI

Mauro CROCE

Elisa SOLITARIO

In recepimento del giudizio di parificazione sul rendiconto dell'esercizio 2013, la Regione ha accertato, in aggiunta al disavanzo finanziario di euro -364.983.307,72, altre passività fuori bilancio, pari ad euro 2.290.952.137,95, che concorrono a formare il disavanzo sostanziale di amministrazione per complessivi euro -2.655.935.445,67.

A fronte di tale importo la Regione ha previsto nella legge di assestamento 2014 la quota del disavanzo che doveva essere ripianato nel 2014, che ammonta ad euro 1.990.170.041,09. La Sezione ha tuttavia verificato che la quota del disavanzo effettivamente ripianata ammonta ad euro 1.060.242.495,11, in quanto i debiti latenti su perenzione residui e le passività pregresse TPL sono state ripianate per importi inferiori alle previsioni.

Va peraltro evidenziato che il ripiano della predetta quota appare meramente formale: infatti, a fronte delle maggiori spese iscritte per ripianare il disavanzo non sono state stanziato ed accertate entrate effettive, sicché il disavanzo generato dalla gestione di competenza (euro -955.520.808,40) risulta elevato ed il **disavanzo derivante dal conto del bilancio 2014 ha raggiunto l'importo euro -1.264.190.043,82**, nonostante la mancata neutralizzazione dell'anticipazione di liquidità accertata (euro 509.653.800,00).

Con riferimento alla **questione di legittimità costituzionale**, sollevata da questa Sezione in occasione del giudizio di parificazione relativo al rendiconto 2013, la Corte Costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 181 del 23 luglio 2015 e con decisione n. 144 in data 15 settembre 2015 questa Sezione ha concluso il giudizio sul rendiconto 2013, quantificando in euro 5.210.538.645,68 il disavanzo finanziario al 31/12/2013.

Con successivo **disegno di legge n. 159 del 22 settembre 2015**, l'Amministrazione ha accertato "*in euro 5.210.538.645,68 il disavanzo sostanziale al 31/12/2013, riassorbito nei limiti di euro 2.655.935.445,67*". Gli **emendamenti al D.D.L. n. 134/2015 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2014)**, trasmessi alla Sezione con nota del 21 settembre 2015 contengono anche una norma che dovrebbe essere inserita dopo l'articolo 4 del predetto disegno di legge regionale, con la quale si provvede alla ridefinizione del disavanzo "accumulato" al termine dell'esercizio 2013 (art. 4 bis) pari ad euro 2.952.589.004,36.

In proposito si evidenzia che **la norma prevista appare di difficile comprensione**; sarebbe quindi opportuna una più chiara formulazione dell'articolo che si intende introdurre, al fine di rendere maggiormente intelligibile la portata del disposto normativo.

Per quanto concerne il **ciclo del bilancio**, si è riscontrato il permanere delle criticità già rilevate negli scorsi esercizi:

- in relazione alla programmazione finanziaria, il D.P.E.F.R. per gli anni 2014-2016 è stato predisposto dalla Giunta Regionale con D.G.R. n. 1-6447 del 7 ottobre 2013, (quindi con un leggero ritardo rispetto al termine del 30 settembre), ma non è stato approvato dal Consiglio regionale;
- la Legge finanziaria 2014 è stata approvata il 5 febbraio 2014 e nella stessa sessione sono stati approvati il Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 ed il bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016, ad esercizio iniziato, seppure entro il termine del 30 aprile;
- l'Amministrazione regionale per l'esercizio 2014, così come avvenuto nel triennio precedente, non ha adottato lo strumento del programma operativo, così come definito dalla Legge Regionale n. 7/2001: pertanto anche nell'esercizio in esame la definizione degli obiettivi e l'assegnazione delle risorse utili al raggiungimento degli stessi, non è stata formalizzata in un unico documento approvato dalla Giunta;
- la legge di assestamento è stata approvata successivamente all'approvazione del rendiconto generale per l'esercizio 2013, oltre il termine previsto dall'art. 23 della Legge Regionale di Contabilità. Va tuttavia rilevato che per l'esercizio 2014, tale circostanza appare giustificata dallo svolgimento nel mese di maggio delle elezioni amministrative, il che ha comportato un ritardo nell'approvazione del disegno di legge sul rendiconto 2013 che è stato trasmesso al Consiglio regionale soltanto il 30 luglio.

L'esame del **bilancio di previsione** 2014 evidenzia diverse irregolarità: *in primis* si è in presenza di un pareggio solo formale, come scomposto nei saldi di parte corrente (euro -233.411.381) e di parte capitale (euro 233.411.381), rettificati dalla Sezione al fine di far corrispondere la somma dei saldi netti al saldo complessivo tra entrate e spese. Infatti, a fronte di un saldo di parte corrente negativo, si osserva che il saldo di parte capitale è solo apparentemente positivo, in quanto risente dell'errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013, prevista inizialmente per euro 1.118.477.090,00.

Si sono inoltre rilevate l'omessa istituzione del fondo svalutazione crediti e del fondo spese impreviste e l'insufficiente previsione del fondo residui perenti. In conclusione, l'analisi del bilancio di previsione per l'esercizio 2014 ha evidenziato la grave sofferenza finanziaria della Regione, che non è riuscita a predisporre un bilancio in sostanziale equilibrio.

L'esame della **legge di assestamento**, peraltro, evidenzia il mantenimento della previsione di entrate delle quali, alla data di approvazione del bilancio assestato, era certa la mancata realizzazione, essendo noto che le risorse relative alle anticipazioni di liquidità non si sarebbero realizzate nella misura prevista (a fronte di previsioni incrementate fino a complessivi euro 1.967.753.800,00, era stato stipulato un solo contratto con il MEF per euro 509.653.800,00).

Pertanto, poiché i suddetti stanziamenti finanziavano spese effettive, l'Ente ha mantenuto un fittizio equilibrio del bilancio di competenza ed ha ritardato l'adozione degli indispensabili ed urgenti provvedimenti che il Consiglio regionale, nella sua piena autonomia, avrebbe potuto tempestivamente adottare.

In tema di **previsioni di cassa**, gli scostamenti tra riscossioni/pagamenti e relative previsioni finali, che si assestano complessivamente mediamente nell'ordine del 37% (al netto delle partite di giro al 31% circa), paiono indicativi di una non corretta formazione delle previsioni di cassa; la modalità di programmazione dei flussi di cassa, pertanto, non si è dimostrata idonea a garantire un minor scostamento rispetto all'esercizio precedente tra le previsioni di cassa e gli incassi ed i pagamenti avvenuti. L'**andamento della cassa** rispetto agli impegni ed accertamenti a rendiconto mette in luce, per la gestione in conto residui, difficoltà nella riscossione dei residui attivi, nonché una modesta capacità di smaltimento dei residui passivi, soprattutto relativi alle spese in conto capitale.

Con riferimento ai **risultati finanziari**, la Regione Piemonte ha chiuso l'esercizio finanziario 2014 con un risultato di competenza negativo, pari ad euro -955.520.808,40, in peggioramento rispetto agli esercizi 2012 e 2013. Peraltro, tale risultato negativo della gestione trae origine da squilibri di tutti i saldi netti, corrente (euro -929.002.632,34), in conto capitale (euro -27.868.421,36) e delle contabilità speciali (euro 1.350.245,30) rettificati dalla Sezione.

Occorre peraltro evidenziare che al netto dell'anticipazione di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013 (accertata nel titolo V delle entrate per euro 509.653.800,00) delle poste straordinarie e delle contabilità speciali, la gestione di competenza presenta uno squilibrio di euro -484.726.053,70. Questo dato, seppure in miglioramento di circa il 20% rispetto all'esercizio 2013, conferma la "*strutturalità*" dello squilibrio del bilancio ed indica l'importo minimo della gestione ordinaria che deve essere riequilibrato al più presto, possibilmente riducendo le spese correnti.

Inoltre si rileva che lo squilibrio della parte corrente rettificato, pari in termini percentuali a circa l'8% dell'intera spesa del titolo I, corrisponde quasi all'intero disavanzo della competenza. Se poi si tiene conto che di quest'importo circa la metà (per l'esattezza euro 484.726.053,70) riguarda le spese ordinarie e ripetitive, un deciso intervento correttivo sulla parte corrente del

bilancio, presupposto indispensabile di qualsiasi piano di risanamento, non appare ulteriormente rinviabile.

Un altro elemento di criticità è costituito dallo squilibrio tra accertamenti ed impegni delle contabilità speciali: infatti, nell'esercizio 2014 gli accertamenti di competenza sono superiori ai relativi impegni. Appare opportuno precisare che, qualora tale squilibrio sia imputabile a poste non riconducibili alle medesime, vi sarebbe un'alterazione degli effettivi equilibri di parte corrente e capitale, con possibili conseguenze anche sull'effettivo rispetto del Patto di stabilità.

La **gestione di cassa** dell'esercizio è passata da un fondo cassa iniziale pari ad euro 598.037.823,71 ad un fondo cassa finale pari ad euro 153.437.659,78, con un saldo riscossioni-pagamenti negativo di euro -444.600.163,93.

I saldi relativi alla gestione complessiva (competenza e residui) sono tutti negativi, mentre il saldo netto di parte capitale per la sola gestione di competenza è positivo, in quanto risente della modalità di contabilizzazione dell'anticipazione ex D.L. n. 35/2013, incassata nel titolo V dell'entrata per euro 509.653.800,00 sulla competenza e destinata a pagamenti solo per euro 200.000.000,00 nel titolo II della spesa, mentre la restante parte di euro 309.653.800,00 è stata destinata a pagamenti nel titolo I.

Con riferimento al **risultato di amministrazione** 2014, i già citati emendamenti al D.D.L. n. 134/2015 accertano un disavanzo sostanziale 2014 pari ad euro -5.621.127.175,56, comprensivo di euro 3.039.313.610,92 corrispondenti alle risorse non stanziata al titolo III della spesa per anticipazioni di liquidità (art. 4 ter).

Tuttavia, come già evidenziato per il 2013, l'art. 4 quater dei suddetti emendamenti ridefinisce il disavanzo "accumulato" al termine del 2014 in un importo inferiore, pari ad euro 4.353.335.734,08, quale effettivo disavanzo da finanziare a carico dei successivi esercizi. Anche in questo caso la norma prevista appare di difficile comprensione.

La Sezione ritiene in ogni caso che al disavanzo sostanziale determinato dall'Amministrazione vadano aggiunte alcune poste, che ne comportano un **incremento ad euro -5.843.655.170,18**. La differenza tra questo ultimo importo e l'importo di euro -5.621.127.175,56 trova giustificazione nella aggiunta da parte della Sezione delle seguenti poste: euro 49.832.079,34 "fondo per transazione nei confronti delle Province", euro 141.117.947,57 "economie vincolate su fondi statali per sanità", euro 31.577.967,71 "eccedenza accertamenti rispetto ad impegni su fondi destinati al POR FESR 2008-2014". Relativamente a quest'ultima voce si fa rinvio all'analisi svolta nel capitolo sulla gestione dei Fondi comunitari.

In relazione alle **norme cosiddette “Salva Piemonte”** dettate dalla Legge n. 190/2014, avendo la Sezione rilevato come esse siano solo idonee a consentire l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità e conseguentemente i pagamenti dei debiti pregressi, l'Amministrazione ha evidenziato in sede di contraddittorio che il comma 456 dell'art. 1 della legge stessa richiama esplicitamente gli effetti positivi sul disavanzo della Regione Piemonte derivanti dal trasferimento dei debiti di cui al comma 452 del medesimo articolo. La Sezione ritiene, a riguardo, che tali norme non si possano che interpretare alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 181/2015, ovvero che dalla loro applicazione non può derivare una riduzione del disavanzo, con conseguenti effetti ampliativi della capacità di spesa; pertanto, allo stato attuale della legislazione, le norme dettate dalla Legge n. 190/2014 non sono ritenute idonee a risolvere la grave crisi finanziaria della Regione Piemonte.

In tema di **Patto di stabilità interno**, si rileva che lo stesso è stato rispettato.

Nell'esercizio 2014 l'Ente non ha contratto nuovo **indebitamento** in quanto non è stato rispettato da parte della Regione il limite legislativo che ne consente la sottoscrizione. Nel corso dell'esercizio 2014 il Consiglio ha approvato la “Rinegoziazione e ristrutturazione del debito regionale” ed in conseguenza sono stati rinegoziati quattro mutui con Cassa Depositi e Prestiti. In merito, si evidenzia nel breve periodo un risparmio della quota capitale, un incremento della quota per interessi, ed infine un allungamento del periodo di ammortamento del debito residuo. Relativamente alle **entrate**, si evidenzia che gli accertamenti del 2014 (al netto delle contabilità speciali) sono pari ad euro 11.396.086.769,82, in diminuzione rispetto al 2013 (euro 12.758.015.270,65); invece, il confronto tra gli accertamenti al netto delle risorse derivanti dal D.L. n. 35/2013 dell'esercizio 2014 (euro 10.886.432.969,82), con i corrispondenti accertamenti netti dell'esercizio 2013 (euro 10.203.412.070,64), evidenzia la presenza di un incremento delle entrate di circa il 6,6% rispetto all'esercizio precedente. Si rileva inoltre che nel periodo d'imposta 2014 la Regione Piemonte, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di equilibrio di bilancio, nonché per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli 2 e 3 del D.L. n. 35/2013, ha rimodulato le aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef, nel rispetto di quanto disposto a livello nazionale dal D.Lgs. n. 68/2011, che ha consentito alle Regioni di incrementare le aliquote sino ad un massimo di 1,10 punti percentuali rispetto all'aliquota base del 1,23%.

Sul versante delle **spese**, si riscontra un incremento degli impegni (euro 10.835.207.430,06 nel 2013, euro 11.300.600.992,52 nel 2014), non compensato da un corrispondente incremento delle entrate, che ha generato anche nel 2014 un disavanzo di competenza.

In tema di **trasferimenti ad amministrazioni pubbliche** (correnti e in conto capitale), si evidenzia che a seguito di alcuni ricorsi presentati dalle Province piemontesi contro deliberazioni di Giunta Regionale con le quali venivano individuati trasferimenti di risorse finanziarie per l'esercizio di specifiche funzioni, la Corte Costituzionale con sentenza n. 188/2015 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali di bilancio 2013 (L.R. n. 9/2013 e n. 16/2013), nelle parti in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite. Analoga questione di legittimità costituzionale è pendente per le leggi di bilancio 2014. Gli emendamenti al D.D.L. di approvazione del rendiconto, nel ridefinire il disavanzo accumulato al 31 dicembre 2014, prevedono all'art. 4 quater, in euro 49.832.079,34 la stima della somma necessaria ad integrare gli stanziamenti relativi ai trasferimenti di risorse alle Province.

Relativamente alla **gestione dei residui**, si osserva che i residui attivi anteriori al 2010 sono scarsamente movimentati e la loro riscossione, con particolare riferimento a quelli derivanti dalle entrate tributarie, è di appena il 26%. Questa Sezione ha più volte evidenziato la permanenza nel conto del bilancio di residui attivi risalenti nel tempo, in relazione ai quali era necessario che l'Amministrazione effettuasse una puntuale ed efficace verifica sulla loro esigibilità, esprimendo altresì perplessità sull'esigibilità anche di residui provenienti da esercizi successivi al 2005. L'Amministrazione regionale ha comunicato che l'analisi dei residui vetusti è parte della generale ricognizione straordinaria dei residui attivi e passivi prevista dal D.Lgs. n. 118/2011, in corso di svolgimento, a seguito della quale si prevede la cancellazione di residui per euro 82.560.490,83. La Sezione ritiene opportuno evidenziare che le suddette cancellazioni, ove dipendenti dall'intervenuta prescrizione, e quindi dall'assenza di titolo giuridico, non possono rientrare nella revisione straordinaria dei residui, ma devono essere oggetto della verifica ordinaria dei residui, che va effettuata prima dell'approvazione del rendiconto, e che, pertanto, potrebbero incrementare l'ammontare del disavanzo. In sede di contraddittorio, l'Amministrazione ha precisato che è ancora in corso un tavolo tecnico tra Ministero e Regioni per la definizione delle rispettive spettanze e, più in generale, ha riferito di aver intrapreso azioni interruttive della prescrizione con riferimento alla totalità dei residui attivi vetusti; tuttavia i relativi atti non sono stati inviati alla Sezione.

Relativamente ai residui passivi, si evidenzia che l'Amministrazione regionale, con l'art. 15 della Legge Regionale n. 1/2015, ha anticipato già all'esercizio 2014 l'applicazione delle previsioni del D.Lgs. n. 118/2011 in tema di perenzione amministrativa, non cancellando pertanto ulteriori residui passivi per perenzione dal conto del bilancio. Tale scelta dell'Amministrazione va valutata positivamente, perché da un lato ha evitato un ulteriore incremento dell'ammontare dei residui perenti, dall'altro ha reso il risultato d'amministrazione più veritiero.

A fronte di una consistenza iniziale di residui perenti di euro 1.011.182.174,95, lo stock finale ammonta ad euro 969.236.810,62, a seguito di variazioni in diminuzione per complessivi euro 41.945.364,33.

In base a quanto comunicato dall'Amministrazione nel corso dell'istruttoria, si rileva che il pagamento dei residui perenti è avvenuto senza l'utilizzazione del relativo fondo, stanziato per euro 901.872.910,31, ed interamente mandato in economia.

Si evidenzia che una parte rilevante dei residui perenti da riscrivere (circa euro 900 milioni) viene meno a seguito dell'assunzione dei debiti verso le aziende sanitarie da parte della gestione del Commissario straordinario del Governo per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi della Regione, previsto dalla Legge n. 190/2014; conseguentemente il relativo importo verrà rappresentato nei rapporti tra la Regione Piemonte ed il Commissario, come già detto in tema di "Salva Piemonte".

Si rammenta che in allegato al Rendiconto della Regione, lo Statuto prevede il **rendiconto del Consiglio regionale**; con riferimento a quest'ultimo (approvato precedentemente al D.D.L. di Rendiconto della Regione), si evidenzia che dal raffronto tra il rendiconto del Consiglio regionale e quello della Regione emerge che gli importi accertati nel Rendiconto del Consiglio (euro 55.891.176,94), non corrispondono con quelli impegnati dalla Regione Piemonte (euro 55.803.884,00), risultando superiori per euro 87.292,94, importo derivante dalla somma algebrica tra gli scostamenti di diversi capitoli. Osserva la Sezione che lo scostamento non riguarda solo la competenza 2014, ma si è verificato anche negli esercizi precedenti, come meglio si evince dal disallineamento dei residui attivi esposti nel rendiconto del Consiglio regionale e dei corrispondenti residui passivi del rendiconto regionale, dalla quale emerge una differenza di oltre 16 milioni di euro. Si prende atto di quanto dichiarato dall'Amministrazione in sede di udienza di contraddittorio, ovvero che tale disallineamento è dovuto alle diverse modalità di contabilizzazione delle somme trasferite dal bilancio regionale al bilancio del Consiglio, criticità che potrà risolversi, per i futuri esercizi, con l'applicazione delle regole di armonizzazione

contabile dei bilanci pubblici e che in ogni caso non comporterà nuovi di impegni a favore del Consiglio regionale.

In conclusione dell'analisi svolta sul rendiconto 2014, si osserva che la situazione finanziaria della Regione potrebbe ancora peggiorare per effetto di ulteriori voci ancora in corso di perfezionamento. Rimangono ancora da definire i rapporti con gli organismi partecipati anche con riferimento alle incongruenze rilevate in sede istruttoria in merito alla determinazione del “Fondo rischi iscrizione passività verso partecipate”, la determinazione dei fondi vincolati da riscrivere, l'accertamento di eventuali ulteriori debiti fuori bilancio, le discordanze relative ai crediti vantati dagli Enti Locali verso la Regione e dalla Regione nei confronti dello Stato, e comunque l'incertezza sulle ragioni del mantenimento dei residui attivi vetusti; restano inoltre tutte le perplessità relative ai conti del settore sanitario e sulla determinazione delle passività del trasporto pubblico locale ancora da finanziare, analiticamente esaminate nella specifica relazione, alla quale si rinvia.

Sul punto questa Sezione ritiene doveroso ribadire che il risanamento della grave situazione finanziaria richiede alcuni inderogabili passaggi fondamentali.

In primo luogo rileva la necessità del raggiungimento di un **effettivo equilibrio della gestione ordinaria**, essendo evidente che se si impegna più di quanto si accerta, si continua a produrre disavanzo da ripianare, circostanza che nel lungo periodo conduce inevitabilmente al blocco dell'attività. La predisposizione di bilanci “stabilmente riequilibrati”, cioè in effettivo equilibrio e che non determinino nuovo disavanzo, costituisce, pertanto, il primo ineliminabile obiettivo da raggiungere al più presto.

Altrettanto rilevante è l'**esatta determinazione del disavanzo**: occorre infatti avere contezza dell'esatto ammontare da ripianare, in maniera tale da poter elaborare un reale e fattibile piano di risanamento. In quest'ottica, il passaggio al nuovo sistema di contabilità rappresenta un'occasione preziosa e da non sprecare. L'esigenza di chiarezza, che è sottesa alle novità introdotte dall'armonizzazione, deve ispirare tutta l'attività di rivisitazione della situazione finanziaria e contabile dell'Ente, anche per quei profili che non sono oggetto di prescrizione normativa. In altre parole occorre evitare che i timori sul finanziamento del disavanzo e l'emergere di situazioni gestionali passate poco rappresentative possano influenzare negativamente l'accertamento della reale situazione finanziaria prolungando la stagione dei “disavanzi occulti”.

La Sezione prende favorevolmente atto che l'Amministrazione regionale ha intrapreso un percorso di maggiore chiarezza nella gestione della situazione finanziaria; peraltro si evidenzia che un **maggior coinvolgimento del Collegio dei revisori ed il potenziamento del controllo contabile interno** possono contribuire in maniera decisiva al raggiungimento degli obiettivi.

Tanto precisato, si rileva che l'applicazione della vigente legislazione (art. 9 comma 5 del D.L. n. 78/2015, convertito in Legge n. 125/2015), sul ripiano settennale del disavanzo al 31 dicembre 2014 delle Regioni, comporterebbe una quota di ripiano annuale di importo superiore agli 800 milioni di euro, onere che non pare sostenibile per la Regione Piemonte, attese anche le difficoltà nel raggiungimento degli equilibri di competenza.

Appare pertanto auspicabile un decisivo intervento legislativo che, tenendo conto dei precetti costituzionali e dei vincoli comunitari, preveda per la Regione Piemonte un piano di rientro dal disavanzo che sia economicamente sostenibile e che al tempo stesso non blocchi gli investimenti necessari per il rilancio dell'economia piemontese.

Conto del patrimonio

Magistrato istruttore

Adriano GRIBAUDO

Analisi economico-finanziaria

Daniela GERALDINI

Occorre evidenziare che **le risultanze del conto del patrimonio**, dopo l'approvazione formale con deliberazione di Giunta regionale, sono state **modificate numerose volte nel corso dello svolgimento dell'attività istruttoria** come risultanti dalle note ufficiali inviate dalla Regione Piemonte, a detrimento dell'esigenza di certezza dei dati inerente ad un fondamentale documento contabile dell'ente.

Inoltre è emerso che alcuni dati iscritti nel conto del patrimonio non sono risultati verificabili né quindi risulta il loro livello di attendibilità (cfr. Programmi Software), altri dati, successivamente corretti, sono stati iscritti in palese contrasto con gli stessi documenti di supporto interni al conto (cfr. Beni immobili del patrimonio non disponibile, disponibile e Beni del Demanio), altri dati ancora sono risultati del tutto contraddittori con l'operato dell'amministrazione (cfr. fondo rischi per passività verso partecipate) e la stessa Regione ha di fatto ammesso di aver provveduto ad iscrivere nel conto del patrimonio una posta del tutto incerta o aleatoria. Va in proposito osservato che l'iscrizione di un debito come una mera annotazione prudenziale suscettibile di essere eliminata *sic et simpliciter* dal conto del patrimonio appare essere una **gravissima irregolarità** nella gestione di tale fondamentale documento, posto che **non possono trovare ingresso poste del tutto incerte ed eventuali**, la cui sede non è certo quella del conto del patrimonio, ma semmai documenti extracontabili ove annotare le passività potenziali.

In conclusione il documento per le modalità poco rigorose e approssimative con le quali è stato redatto e gestito **appare di dubbia attendibilità e credibilità** con grave *vulnus* delle esigenze di trasparenza e chiarezza, atteso che si tratta di documento che dovrebbe fornire una reale e completa rappresentazione della situazione patrimoniale dell'ente.

Per tali ragioni sarà dunque necessario che il **Collegio dei revisori della Regione** svolga la **massima vigilanza** al riguardo nel quadro delle competenze attribuite a tale organo dalla legge regionale.

In ogni caso ciò precisato, dovendo necessariamente in questa sede assumere a riferimento le risultanze finali del conto del patrimonio inerente l'esercizio 2014, che come detto ha avuto ripetute variazioni, si evidenzia che **il risultato della gestione patrimoniale è negativo per euro 10.049.350.399,37**

Infatti le risultanze definitive delle attività e passività, risultano nei termini della seguente tabella riepilogativa:

	2012	2013	2014
ATTIVITA'	5.865.130.889,44	5.256.715.752,48	5.370.383.349,14
PASSIVITA'	13.829.694.493,58	15.120.946.647,27	15.419.733.748,51
DIFFERENZA	-7.964.563.604,14	-9.864.230.894,79	-10.049.350.399,37

Poiché il prospetto denominato “riassunto dei conti generali – passività secondo lo schema di D.D.L. approvato originariamente dalla Giunta espone una “eccedenza delle attività al 31 dicembre 2014 – Saldo” (denominazione che in termini più chiari dovrebbe indicare il patrimonio netto) di -10.062.058.566,79, tale dato va rettificato dovendo essere correttamente indicato in base alle ultime variazioni che si intendono apportare in -10.049.350.399,37.

In ordine alla valorizzazione del patrimonio disponibile della Regione la Sezione prende atto dell'abbandono del progetto originario della costituzione di due fondi immobiliari (FIR e FIS) e della previsione del nuovo Piano delle Alienazioni di cui alla Legge Regionale n. 1/2015, nonché del completamento del trasferimento ai Comuni di riferimento territoriale, degli impianti olimpici di innevamento programmato e di risalita, funzionalmente collegati alle piste da sci, di cui agli artt. 29, comma 1 e 16 della L.R. n. 2/2009.

In ordine ai beni immobili regionali concessi in comodato ed in particolare in ordine alle ragioni della concessione a titolo gratuito dei beni la Sezione prende atto della sussistenza delle finalità di rilievo pubblicistico alla base delle operazioni predette.

La spesa di personale

Magistrato istruttore

Adriano GRIBAUDO

La consistenza numerica del personale dipendente dalla Regione Piemonte è risultata elevata in assoluto sia in relazione alle altre regioni a statuto ordinario. Da un raffronto tra il numero dei dipendenti e la popolazione complessiva residente in Piemonte, quale potenziale destinataria dei servizi e delle funzioni regionali, emerge che la Regione Piemonte ha avuto in servizio nel 2014 **un dipendente ogni 1519 residenti**. In relazione alle altre regioni, è emerso che nel corso del 2013 la consistenza media del personale delle regioni a statuto ordinario, calcolata su 1000 abitanti in età lavorativa, a livello nazionale è risultato pari a 1,10, a livello di nord Italia pari a 0,78, mentre per la Regione Piemonte è emerso un rapporto di 1,03 che nel 2014 è giunto ad 1,05.

Sul versante della spesa gli impegni del 2014 per il **personale di ruolo** mostrano un aumento rispetto all'esercizio 2013. Tale aumento è stato pari a euro 4.693.364,31 (da 134.909.215,00 a 139.602.579,31) ed è distribuito in maniera preponderante relativamente alle voci trattamento accessorio dei dirigenti e trattamento accessorio del personale di categoria. Per quanto riguarda i dirigenti, rispetto al 2013 si registra un aumento del 60% della spesa complessiva dell'anno precedente (pari in assoluto ad un incremento di euro 1.200.000) mentre per il personale di categoria rispetto al 2013 si registra incremento del 42,65% della spesa complessiva dell'anno precedente (pari in assoluto ad euro 7.585.997,80).

Nel 2014 la spesa per il **trattamento accessorio del personale di ruolo** è risultata essere superiore ai **limiti di legge di cui all'art. 9 comma 2 bis del Decreto Legge n. 78/2010 per l'importo di Euro 659.172,80** (euro 20.985.997,80 a fronte di un tetto di euro 20.326.825,00, riferito alla spesa sostenuta per il 2010).

Con riferimento al **lavoro flessibile**, nell'evidenziare per l'esercizio 2014, in linea generale, una diminuzione degli impegni di spesa totali relativi al personale a tempo determinato (la flessione è pari 40,89%) in relazione alle singole voci, si sottolinea: una diminuzione rispetto al 2013 della spesa relativa al trattamento fondamentale dei dirigenti a tempo determinato per un importo pari ad euro 336.778,96 (variazione del 10,52%); una riduzione della voce del personale non dirigenziale di categoria: che si riduce di 5.729.220,23 euro rispetto al 2013 (78,48%). Drastica riduzione che trova la sua giustificazione nella politica di stabilizzazione del personale a tempo determinato adottata dalla Regione Piemonte nel corso del 2014; una lieve flessione relativa alla voce del trattamento economico dei collaboratori degli uffici di comunicazione che si assesta su un importo pari ad euro 369.176,63 (variazione del 9,84%).

Non risulta tuttavia essere stato rispettato il limite del 50% previsto **dall'art. 9, comma 28 del Decreto Legge n. 78/2010**, così come convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122: la differenza in eccesso rispetto al limite di legge è pari a euro 1.580.956,03 (impegni di spesa 2009 - euro 16.188.485,72, impegni di spesa 2014 - euro 9.675.198,89).

Per il 2014 risulta rispettato il vincolo alla riduzione previsto **dall'art. 1 comma 557 della Legge finanziaria per il 2006** nella versione introdotta dal Decreto Legge n. 90/2014, così come convertito in Legge n. 114/2014 (riferimento al triennio precedente l'entrata in vigore della normativa in questione).

Quanto alla **valutazione degli obiettivi** del personale dirigenziale dall'analisi delle risultanze trasmesse dalla Regione Piemonte è emerso, per la Giunta, che **a tutti i direttori in servizio (15) è stato riconosciuto il massimo della retribuzione di risultato erogabile (euro 30.000,00)**. Inoltre con riferimento ai dirigenti, tenuto conto dei diversi ruoli attribuiti e quindi della diversa entità massima della retribuzione di risultato riconoscibile (ricompresa tra euro 7.865,45 e euro 20.056,91) è emerso che a n. 118 dirigenti (su 135), pari al 87,4% del totale, è stata riconosciuta una retribuzione di risultato piena senza alcuna riduzione, a n. 15 dirigenti, pari al 11,1% del totale, è stata riconosciuta una retribuzione di risultato pari al 95,5% rispetto al massimo erogabile e a 2 dirigenti è stato riconosciuto il 92,5% del massimo.

E' altresì stata riconosciuta il massimo della retribuzione di risultato erogabile al personale dirigenziale del **Consiglio Regionale**.

Dall'analisi conseguente alle risultanze istruttorie emerge che il sistema di valutazione dei dirigenti della Giunta è decisamente migliorabile posto che **risulta l'individuazione di numerosi obiettivi eccessivamente generici e modesti nonché talora l'assegnazione di obiettivi coincidenti con attività di carattere istituzionale ordinaria** già remunerata dalla retribuzione di posizione. Analoga considerazione può altresì esprimersi per il personale dirigenziale del Consiglio Regionale. A **titolo esemplificativo** si evidenzia che sono stati individuati quali obiettivi della performance dirigenziale semplici attività ordinarie quali: compiti di supporto al Responsabile della Trasparenza ed Anticorruzione nell'attuazione degli adempimenti previsti dalla legge, l'assistenza giuridica alle direzioni per la pubblicazione dei relativi dati nel rispetto della normativa sulla privacy, la partecipazione alle riunioni indette al fine di standardizzare i dati ovvero ancora il mero supporto e la supervisione alla predisposizione, istruttoria e stesura degli atti di competenza di un Settore.

Appare quindi necessario elevare gli standard contenutistici degli obiettivi assegnati ai dirigenti affinché gli stessi divengano più dettagliati e performanti ed individuare indicatori di risultato maggiormente significativi e coerenti con le finalità perseguite,

Per il personale del **Consiglio regionale** rispetto al 2013 si registra una lieve diminuzione di personale in servizio: il totale è passato da 378 unità a 365 (con una flessione pari al 3,44%).

L'esercizio finanziario 2014 ha registrato un incremento della spesa del personale di ruolo pari al 13,23 rispetto al 2013 (euro 17.028.954,12 a fronte di euro 15.038.208,23 nel 2013). Tale andamento appare un'inversione di tendenza rispetto al passaggio tra gli esercizi 2011 – 2012 e il 2013, ove si è osservata una flessione della spesa per il personale.

Per il personale a tempo determinato risulta una costante diminuzione negli ultimi esercizi, con un calo particolarmente significativo nel 2014 (da euro 5.652.726,17 del 2013 ad euro 4.192.153,00). **Risultano rispettati i tetti di spesa di cui all'art. 9, comma 28 del Decreto Legge n. 78/2010 in ordine al lavoro flessibile nonché quello di cui all'art. 1 comma 557 quater Legge n. 296/2006**, così come disciplinata dal Decreto Legge 24 giugno 2014 n. 90, convertito dalla Legge n. 114/2014.

In relazione al mancato rispetto dei limiti legislativi di spesa già evidenziati la Sezione **formula specifica osservazione** ai sensi dell'art. 41 R.D. n. 1214/1934 ed ex art. 1 comma 5 D.L. n.174/2012 modificato dalla L. n. 213/2012 **invitando l'amministrazione a conformarsi alla disciplina di legge.**

Il Trasporto Pubblico Locale

Magistrato istruttore

Adriano GRIBAUDO

Alla luce delle verifiche effettuate sul Trasporto Pubblico Locale gestito dalla Regione Piemonte è emerso, con riferimento agli obiettivi fissati nel Programma triennale regionale 2013-2015, nonché nel Piano di riprogrammazione dei servizi di cui all'art. 16 bis, comma 3 del D.L. n.95/2012, che il processo di revisione dei contratti di servizio, ancorché gestiti direttamente dagli Enti di delega con i vettori (fatto salvo il servizio di trasporto su ferro), non risulta aver avuto alcun monitoraggio da parte della Regione nel corso dell'esercizio 2014, emergendo di contro che la Regione non è a conoscenza delle eventuali modifiche alle condizioni economiche contrattuali.

E' risultato in particolare che la **Regione non ha puntuale contezza dell'effettivo onere economico sostenuto nel 2014 dagli enti delegati in virtù dei vigenti contratti di servizio** e dunque del costo complessivo del servizio di T.P.L. gestito tramite gli enti delegati, con conseguente **negativa incidenza circa le capacità di corretta programmazione della spesa** in materia di T.P.L.

Come noto **il settore del trasporto pubblico locale, nel corso degli ultimi esercizi, è stato contraddistinto dal sorgere di un disavanzo** che risulta trovare la sua genesi nelle politiche gestionali della programmazione finanziaria stabilita dalla Regione che a partire dal 2011 ha destinato al settore risorse nettamente inferiori al necessario e che oggi non è ancora stato interamente ripianato.

Gli impegni di spesa negli ultimi 4 anni presentano una netta riduzione rispetto a quanto avvenuto nel 2010; particolarmente significativa la quota inerente al 2011, dove sono stati impegnati euro 262.122.919,11 in meno rispetto al 2010 (- 41%); nel 2012 si registra una contrazione degli impegni dell'ordine del 19%, mentre nel corso del 2013 pur registrandosi un - 13% rispetto al 2010, si verifica un leggero incremento rispetto all'anno precedente (+7,7%); infine nel corso del 2014 gli impegni diminuiscono nuovamente anche rispetto all'anno antecedente e registrano un - 15% rispetto al 2010.

Nell'ambito delle aree gestionali del trasporto pubblico locale, (nello specifico Gomma, Ferro e Agenzia per la mobilità metropolitana) **particolarmente significativa risulta la contrazione delle risorse impegnate per il trasporto su gomma**, gestito integralmente dagli enti delegati, ovvero fondamentalmente dalle Province nonché da Comuni (il 2014, pur presentando una riduzione meno consistente rispetto al 2011 [-37%] ha registrato ancora -27% rispetto al 2010).

Quanto al **Piano di rientro**, introdotto dal legislatore statale con il D.L. n. 35/2013 all'art. 11 co. 6, quale misura straordinaria per la Regione Piemonte per rimuovere lo squilibrio finanziario derivante dai debiti pregressi a carico del bilancio regionale inerenti il servizio di trasporto pubblico locale su gomma e ferro, va evidenziato che nell'esercizio 2014, **pur a fronte di una previsione del Piano di euro 160 milioni per la copertura delle suddette passività pregresse, risultano essere stati impegnati solamente euro 90 milioni**, con una significativa differenza di euro 70 milioni. Dalle rettifiche operate sul conto del patrimonio 2014 peraltro sono emersi ulteriori pagamenti effettuati per debiti pregressi nel corso del 2013 per circa 78 milioni che determinerebbero quindi un debito residuo al 31/12/2014 di circa 182 milioni.

I suddetti pagamenti, che sarebbero stati effettuati su capitoli non dedicati al Piano di rientro ma destinati a far fronte all'ordinario servizio di trasporto dell'anno, evidenziano una **grave irregolarità contabile**. Infatti non si sfugge a questa alternativa o vi è stato un eccessivo stanziamento sui capitoli generali della Direzione Trasporti, circostanza che confermerebbe l'inadeguatezza della capacità programmatica della spesa alle reali esigenze della Direzione, oppure, per poter pagare i debiti pregressi non si sono rispettati gli impegni assunti con conseguente creazione di debiti fuori bilancio nel qual caso la Regione dovrebbe darne immediata evidenza ed assumere le necessarie coperture.

L'andamento della spesa per l'esercizio 2014

In sede di bilancio di previsione 2014 la Regione ha inizialmente previsto per il **trasporto su gomma** un importo pari a euro 140.498.139 che ha subito, in sede di stanziamento definitivo, un incremento pari a euro 4.075.509,63. In relazione agli impegni pari ad euro 144.518.777,36 relativi al servizio su gomma gli stessi sono sostanzialmente allineati agli stanziamenti definitivi, mentre i pagamenti, ammontanti a euro 111.962.704,17 sono pari circa al 77% degli impegni; gli stessi impegni sono tuttavia inferiori al 2013 (-7,4%).

In ordine al servizio dei **trasporti ferroviari** per cui è risultato un aumento degli stanziamenti definitivi rispetto alle previsioni iniziali (152.147.483,61), pari a euro 19.918.183,53, si registra di fatto una loro totale coincidenza rispetto agli impegni, a fronte invece di pagamenti pari al 80% delle somme impegnate. Gli impegni sono superiori al 2013 di euro 20.126.470,02 (+13,2%)

L'andamento delle **spese relative all'Agenzia per la Mobilità Metropolitana** mostra invece una flessione rispetto agli stanziamenti iniziali: da una previsione di euro 236.044.377,39 si è passati

ad uno stanziamento definitivo pari a euro 222.189.895,95 con una sensibile diminuzione di euro 13.854.481,44; la somma stanziata coincide altresì perfettamente con l'ammontare delle somme complessivamente impegnate, mentre i pagamenti sono circa pari al 73% di quanto impegnato. Gli impegni sono inferiori al 2013 (-7%).

Va infine rilevato che la **spesa complessiva destinata dalla Regione al finanziamento del trasporto pubblico locale per l'anno 2014 (assestata in euro 539.969.124,06) risulta aver trovato la sua cornice di riferimento nel Programma triennale 2013-2015 che aveva stimato una spesa corrente complessiva di circa euro 523 milioni** (oltre a 90 milioni destinati alla copertura del deficit pregresso); alla luce di tale quadro le previsioni iniziali avevano previsto una spesa di euro 529 milioni, poi **divenuta in via definitiva pari ad euro 539 milioni**. Occorre in conclusione rilevare che peraltro **la stima della spesa complessiva necessaria per ogni esercizio dovrebbe basarsi su criteri attendibili e sulle reali esigenze della Direzione nonché tenere conto dei vincoli contrattuali assunti dagli enti delegati in virtù dei contratti di servizio**, in conformità anche con la previsione dell'art. 16 co. 3 L.R. n. 1/2000, che stabilisce che il fondo regionale dei trasporti deve far fronte a tutti gli oneri derivanti dagli accordi di programma nonché dai contratti di servizio.

Gestione dei fondi comunitari della Regione Piemonte

Magistrato istruttore

Massimo VALERO

Analisi economico-finanziaria

Mauro CROCE

Entrambi i POR hanno mostrato un livello di attuazione positivo: per quanto riguarda il FESR, al 31 dicembre 2014 il rapporto tra spesa certificata e finanziamento totale era pari al 76%; per quanto riguarda il POR FSE, al 31 dicembre 2014 il rapporto tra spesa certificata e finanziamento totale era pari al 82%.

Con riguardo al POR FSE, è risultato un limitato ricorso all'overbooking: su un totale di impegni pari ad euro 1.055.476.371,70 per l'intero programma, 121.290.045,75 euro sono stati fondi di bilancio regionale impegnati in overbooking (12,12%); su un totale di euro 909.299.632,91 di pagamenti effettuati per l'intero programma, emergono pagamenti in overbooking pari ad euro 108.576.501,74 (10,84%).

Con riferimento ai controlli di primo livello effettuati sull'esecuzione dei programmi, è emerso che la Regione ha avviato, relativamente al FESR, nel corso del 2014 i controlli in loco per 254 progetti, pari al 16,6% del totale della spesa certificata al 31 dicembre 2013, e sono state effettuate 1.708 verifiche documentali.

Per quanto riguarda il FSE la Regione ha trasmesso un riepilogo di tutti i controlli eseguiti nel periodo di programmazione 2007-2013 che indica un numero complessivo di operazioni controllate pari a 33.117.

Nell'ambito dei controlli relativi al POR FESR, sono state accertate 4 nuove irregolarità sopra soglia relative all'anno 2014 per un importo da recuperare pari ad euro 408.914,80; inoltre sono state aggiornate le informazioni relative alle 13 irregolarità sopra soglia evidenziate in sede di parifica anno 2013: risultano un importo da recuperare pari ad euro 1.996.071,86 rispetto ad euro 2.746.947,34 risultanti l'anno scorso. Per quanto riguarda il POR FSE, la Regione ha comunicato che è stata registrata un'irregolarità e frodi comunitarie sopra soglia per un importo complessivo di euro 51.803,79.

Inoltre, si rileva che dall'analisi dei dati relativi al periodo di programmazione 2007-2014, comunicati dalla Regione Piemonte, per entrambi i POR, non vi è sempre un'esatta coincidenza tra le quote accertate e quelle programmate, nonché tra le rispettive entrate e i capitoli di spesa correlati. La stessa quota regionale impegnata, nel caso del POR FESR, è inferiore a quanto previsto in sede di programmazione, mentre nel caso del POR FSE l'importo impegnato risulta superiore rispetto a quello previsto in sede di programmazione, e non solo per effetto dell'overbooking.

In particolare, per quanto riguarda il POR FESR si evidenzia che:

- le entrate provenienti dallo Stato risultano accertate nel periodo 2008-2014 per complessivi euro 495.680.906,00, mentre le relative spese correlate risultano impegnate per complessivi euro 478.821.108,13, con una differenza tra entrate e spese pari ad euro 16.859.797,87 dovuti a minori impegni;
- le entrate di origine comunitaria risultano accertate nel periodo 2008-2014 per complessivi euro 422.868.998,00, mentre le relative spese correlate risultano impegnate per complessivi euro 408.150.828,16, con una differenza tra entrate e spese pari ad euro 14.718.169,84 dovuti a minori impegni. Trattandosi di fondi aventi natura vincolata, si ritiene che tale differenza per complessivi euro 31.577.967,71 debba essere accantonata in apposita voce del risultato di amministrazione dell'Ente, peggiorandolo in caso di incapienza, incrementando quindi il disavanzo complessivo della Regione Piemonte.

Come già rilevato in sede di parificazione per l'anno 2013, permane la considerazione che non essendoci sempre una puntuale corrispondenza tra somme accertate e le spese che tali somme dovrebbero finanziare, può diventare difficile la gestione ed il monitoraggio dell'effettivo utilizzo fondi nell'arco degli anni di programmazione, con particolare riferimento al rispetto preciso delle quote (comunitaria, nazionale e regionale) di finanziamento previste.

I controlli interni

Magistrato istruttore

Cristiano Baldi

Collaboratore

Francesca COLLU

L'esame della documentazione e delle fonti reperite ha evidenziato un sistema di controlli interni disorganico, eccessivamente frammentato e, quindi, poco incisivo. Sotto alcuni profili parrebbe addirittura inesistente o, quantomeno, facoltativo (ad esempio per ciò che concerne il controllo di regolarità amministrativa).

Per quanto attiene al sistema di classificazione, codificazione e catalogazione delle fonti legislative e regolamentari di riferimento, l'Amministrazione regionale ha mostrato lacune e inadeguatezze nel sistematizzare coerentemente i disposti di riferimento. Accanto alle indicazioni di carattere generale contenute nelle Leggi regionali, che peraltro si limitano a richiamare in gran parte la normativa nazionale di settore, difficilmente si affiancano i provvedimenti organizzativi attuativi (che dovrebbero assumere la forma del Regolamento) o, qualora presenti, non sono rinvenibili agevolmente sui siti istituzionali.

Sarebbe forse opportuno procedere ad adottare un Regolamento unitario avente ad oggetto i controlli interni nel loro complesso che, dopo avere indicato con precisione i soggetti competenti, definisca procedure, tempi e modalità.

Le perplessità in ordine ad ogni singola tipologia di controllo sono state manifestate allorché se sono tratteggiati gli aspetti e le caratteristiche.

Dovendo esprimere una valutazione sul sistema dei controlli interni nel suo complesso, attese le criticità e le perplessità più volte espresse in questa relazione, la Sezione non ritiene di poter esprimere un positivo giudizio.

Il sistema dei controlli interni nella Regione Piemonte è ben lungi dall'essere pienamente realizzato: più che un giudizio sul sistema, pertanto, la critica è sulla mancata puntuale realizzazione dello stesso.

In prospettiva di un monitoraggio più incisivo e pregnante sulla gestione e sull'utilizzo delle risorse pubbliche di cui la Regione Piemonte dispone e in considerazione della critica situazione economica nota da più esercizi finanziari, questa Sezione invita l'Amministrazione regionale a porre in essere un sistema di controllo degli atti gestionali, del raggiungimento degli obiettivi programmati e dell'operato della dirigenza (apicale e non) adeguato alle necessità e alle finalità di un così fondamentale Ente territoriale.

Le Partecipazioni Societarie

Magistrato istruttore

Cristiano Baldi

Analisi economico-finanziaria

Roberto COLOSI

Partendo dalla rinnovata importanza attribuita dal legislatore al settore delle partecipate pubbliche (Legge n. 147/2013 e Legge n. 190/2014), si è esaminato l'universo delle società partecipate dalla Regione Piemonte, limitatamente a quelle di primo e secondo grado, sotto il profilo della coerenza del settore, dell'essenzialità delle partecipazioni, delle modalità di gestione delle stesse, del rispetto degli obblighi di trasparenza. Il tutto avendo come punto di riferimento il Piano operativo di razionalizzazione adottato dalla Regione Piemonte con D.G.R. n. 18 – 1248 del 30/03/2015, vero cuore pulsante del processo di riordino voluto dal legislatore.

La disamina svolta ha evidenziato un quadro caratterizzato dalla sovrapposizione di soggetti in settori analoghi, dalla presenza di società in costante disavanzo di gestione, di società operanti in settori non attinenti alle finalità istituzionali dell'Ente socio, di partecipazioni "polvere" che non conferiscono alcun effettivo potere al socio, di società in cui la struttura di amministrazione è maggiore della stessa forza lavoro.

L'analisi del Piano di razionalizzazione è stata condotta considerando le molteplici valutazioni ad esso rimesse, la prima delle quali resta quella relativa al mantenimento o meno della partecipazione societaria e, quindi, al giudizio di essenzialità e inerenza della partecipata rispetto ai fini istituzionali dell'Ente (Legge n. 244/2007, art. 3, commi 27-28).

Sotto questo profilo, si è segnalata la presenza di società operanti in settori imprenditoriali che all'apparenza non sembrerebbero coerenti con i fini istituzionali della Regione (salvo, eventualmente, per la fase di avviamento). Rispetto a quest'aspetto, le indicazioni offerte dal Piano di razionalizzazione si sono rivelate tautologiche: motivare la scelta di mantenimento con un giudizio di "strategicità" dell'intervento equivale, di fatto, a ribadire un'affermazione senza motivarla.

D'altra parte, il Piano ha mostrato, in molte sue parti, un livello di approfondimento non adeguato. Esso, infatti, nonostante la tempistica stringente fissata dal legislatore, non offre indicazioni concrete e neppure si basa su analisi scientificamente svolte su costi, rendimenti, redditività, elementi di criticità e di valore.

La logica in cui si muove il Piano, purtroppo, sembrerebbe essere meramente adempimentale.

Si consideri, ad esempio, che l'indicazione operativa compendiata nell'espressione "riorganizzazione e valorizzazione", in difetto di ulteriori concrete precisazioni, significa sostanzialmente rimettersi all'operato degli organi gestionali: se questi sono i medesimi che hanno condotto alla situazione meritevole di riorganizzazione/valorizzazione, è evidente che la

raccomandazione appare pleonastica ed ultronea atteso che si tratta di ribadire ciò che dovrebbe essere ovvio.

Parimenti pleonastica è la linea d'azione che raccomanda di porre in essere un'attività di spending review, attività che dovrebbe essere ordinaria e continuativa nel ciclo gestionale.

Non offrire indicazioni puntuali significa, in sostanza, differire l'adozione di soluzioni più drastiche ma talora necessarie: dal rinnovo del management alla scelta di fondo della dismissione.

La genericità e laconicità delle indicazioni operative rendono il Piano di razionalizzazione scarsamente convincente, se non per la parte in cui vengono indicate le società da dismettere e/o liquidare.

La Regione, sul punto, ha osservato che il Piano sarebbe solo una sintesi, come tale non in grado di *“rappresentare adeguatamente la mole di lavoro effettivamente svolta e richiesta dalle necessità di valutazioni nel merito e di confronto/condivisione con un sistema societario composto da attori istituzionali e privati di grande numerosità e rilevanza”*. Tale Piano, pertanto, sarebbe *“il risultato finale di complesse operazioni, di analisi e di rapporti societari che non possono di per se essere rappresentati al meglio nel testo”*.

Questi rilievi non colgono nel segno.

In primo luogo, viene da domandarsi dove queste corpose analisi dovrebbero emergere se non nel Piano, specie considerando che lo stesso andava trasmesso alla Corte corredato di *“un'apposita relazione tecnica”* e dall'esposizione *“in dettaglio dei risparmi da conseguire”*, in modo da consentire alla Sezione una seria valutazione di quelle analisi tecniche non pervenute.

In secondo luogo, la complessità del contesto di riferimento, istituzionale (altri soci pubblici) o privato, non ha alcun rilievo: il piano doveva delineare la strategia del socio Regione e, a monte, offrire solidi spunti motivazionali delle scelte. L'effettiva (e successiva) realizzazione, con tutte le incognite, chiaramente scontrerà una serie di fattori esterni, che vanno dal confronto con gli altri soci alle condizioni di mercato.

In sostanza, nelle intenzioni del legislatore nazionale il Piano avrebbe dovuto essere uno strumento operativo in senso stretto, collegato a tempi di realizzazione stringenti e report già fissati. Di contro, l'assenza di analisi approfondite ed il mero riferimento all'avvio di attività di valorizzazione, razionalizzazione e contenimento dei costi, trattandosi del contenuto minimo dell'attività di ordinaria gestione manageriale, non possono integrare ed esaurire il contenuto del Piano di razionalizzazione. Esso, in definitiva, avrebbe dovuto essere qualcosa in più, uno strumento di maggior dettaglio con cui l'organo di vertice amministrativo fissa concrete direttive

alle società direttamente partecipate o, per quelle indirette, concrete decisioni per la gestione della quota o per la proposizione negli organi assembleari di precise linee d'azione.

Sotto altro profilo, la relazione ha evidenziato alcune criticità nella struttura organizzativa deputata al supporto della gestione del portafoglio delle partecipate regionali, struttura che dovrebbe svolgere compiti di analisi, comparazione, indagini di mercato, valutazione dei rischi, formulazione di prospettive e scenari.

Si deve tenere conto, infatti, che l'operare del socio pubblico in relazione alle sue partecipate non può avvenire in modo disorganico e non coordinato, magari su mero stimolo del legislatore statale o sull'onda di un bilancio negativo. Alla base deve necessariamente esserci un'analisi approfondita di flussi finanziari, di andamento gestionale, di riflessi sulla socialità, di puntuale valutazione della performance del management, di strategicità dell'intervento, di consolidamento dei conti per settori omogenei: solo un puntuale espletamento di tali funzioni, a livello coordinato e unitario, può fondare una ponderata scelta gestionale.

Quanto esposto è tanto più necessario alla luce del sistema di gestione della Regione che affida ai singoli Assessorati competenti per settore, oppure direttamente alla Giunta, la determinazione delle linee strategiche di gestione societaria. Tale scelta, che non appare *prima facie* irragionevole, impone tuttavia l'esistenza a monte di una solida struttura, dotata delle professionalità necessarie, per svolgere i richiamati compiti di analisi, comparazione, indagine di mercato, valutazione dei rischi.

Con la nota 8.10.2015 la Regione ha comunicato che la struttura “*oggi è composta da 3 unità a tempo pieno (di cui un dirigente) e 2 unità a tempo parziale. Nella programmazione...è previsto un ulteriore potenziamento del Settore specifico*”. Il potenziamento, per le ragioni sopra esposte, è sicuramente importante ma la riflessione della Sezione è che vada rimeditato l'intero approccio al settore partecipate, strutturando con adeguate professionalità il settore di supporto e regolamentando le procedure necessarie per l'esercizio di una corretta funzione di indirizzo che l'ente pubblico dovrebbe svolgere sull'assetto organizzativo e sull'attività delle società di cui è azionista di controllo. Allo stesso modo, andrebbe formulata una regolamentazione delle *best practise* per la gestione delle partecipazioni minoritarie (sulla cui utilità, come ampiamente motivato, la Sezione dubita), nelle quali il socio Regione non è in grado di esercitare un'effettiva influenza gestionale.

Sarebbe opportuno, in sostanza, disporre di un paradigma generale che disciplini le modalità di gestione delle partecipate.

Così come è opportuno, venendo ad un altro aspetto esaminato nella relazione, che la Regione provveda ad aggiornare gli Statuti delle proprie società in house al fine di conformarli ai requisiti

prescritti per questa tipologia di soggetti. L'analisi svolta, infatti, ha evidenziato la non perfetta aderenza degli statuti delle società ai requisiti della partecipata in house, con lacune più (CeiPiemonte s.c.p.a.; Sviluppo Piemonte Turismo s.r.l.; SCR S.p.A.) o meno gravi (si rimanda ai rilievi formulati nel corpo della relazione).

Sul punto la Regione non ha formulato alcuna osservazione.

La Sezione rammenta che non si tratta di mero rilievo formale: la società in house, com'è noto, beneficia di un regime particolare in tema di appalti. Ove i requisiti soggettivi fossero carenti, potrebbe determinarsi l'illegittimità degli affidamenti.

Da ultimo, la relazione ha verificato il rispetto degli obblighi di trasparenza e pubblicità, materia che ha assunto negli ultimi anni un ruolo di rilievo, imponendo alle amministrazioni una moltitudine di adempimenti volti a tracciare un quadro esaustivo del complesso universo delle partecipazioni pubbliche, ai fini di una sempre maggiore accountability nei confronti degli stakeholders (il principale dei quali è il cittadino). In questo ambito, in linea generale, si può dire che la Regione Piemonte rispetta in buona parte gli adempimenti previsti dalla normativa.

Tuttavia, si auspica da parte della Regione Piemonte un sempre maggiore controllo sull'applicazione delle norme sulla trasparenza delle società partecipate, in particolare per quanto riguarda le partecipazioni indirette, attraverso un maggiore coordinamento con le holding Finpiemonte e Finpiemonte Partecipazioni, oltre che, per quanto possibile, un aggiornamento più puntuale delle informazioni presenti sul sito internet regionale.

