



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE  
PIEMONTE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020**

**Introduzione del Presidente  
Maria Teresa Polito**

**Sintesi della relazione annessa alla deliberazione di parifica  
del rendiconto 2020**

**Torino, udienza del 28 luglio 2021**



**CORTE DEI CONTI**





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE  
PIEMONTE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020**

**Relazione introduttiva del Presidente  
Maria Teresa Polito**

**Sintesi della relazione annessa alla deliberazione di parifica  
del rendiconto 2020**

**Torino, udienza del 28 luglio 2021**



# **MAGISTRATI ISTRUTTORI**

## **GESTIONE FINANZIARIA**

**Laura Alesiani**

## **CONTO DEL PATRIMONIO (Analisi della gestione patrimoniale)**

**Diego Maria Poggi**

## **CONTROLLI INTERNI- PERSONALE**

**Stefania Calcari**

## **GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI**

**Laura Alesiani**

## **IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

**Rosita Liuzzo**

## **LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE**

**Marco Mormando**

## **GESTIONE DEL SETTORE SANITARIO**

**Luigi Gili**

# **ANALISI ECONOMICO-FINANZIARIA E GESTIONALE**

## **GESTIONE FINANZIARIA**

**Clara Cerruti, Mauro Croce, Andrea Cardarelli, Santa Agosto, Fabio Coccia,  
Daniela Geraldini, Patrizia Benvenuti**

## **CONTO DEL PATRIMONIO (Analisi della gestione patrimoniale)**

**Daniela Geraldini**

## **CONTROLLI INTERNI**

**Jessica Orlarey**

## **IL PERSONALE DELLA REGIONE PIEMONTE**

**Fabio Coccia**

## **GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI**

**Mauro Croce**

## **IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

**Margherita Ragonese**

## **GESTIONE DEL SETTORE SANITARIO**

**Barbara Barattelli, Antonella Levanto**

## Sommario

<b>Relazione introduttiva del Presidente .....</b>	<b>1</b>
<b>Premessa.....</b>	<b>7</b>
<b>Gestione finanziaria .....</b>	<b>11</b>
<b>Conto del patrimonio (Analisi della gestione patrimoniale).....</b>	<b>29</b>
<b>I controlli interni .....</b>	<b>31</b>
<b>Il personale della Regione Piemonte .....</b>	<b>37</b>
<b>La gestione dei Fondi comunitari .....</b>	<b>45</b>
<b>Il Trasporto Pubblico Locale.....</b>	<b>49</b>
<b>Le partecipazioni societarie.....</b>	<b>51</b>
<b>Gestione del settore sanitario .....</b>	<b>59</b>



## Relazione introduttiva del Presidente

Saluto e ringrazio i presenti, in particolare: il Presidente del Consiglio regionale, il Presidente della Regione ed i componenti della Giunta oggi presenti in aula e le altre autorità.

Saluto il Procuratore regionale ed i colleghi vice procuratori sottolineando che nel giudizio di parificazione la procura svolge non solo la funzione di parte processuale ma quella di tutela dell'interesse generale che si ricollega in modo diretto ed inscindibile al diritto dei cittadini ad una sana e proficua amministrazione delle risorse pubbliche.

Il rendiconto di cui oggi discutiamo ha ad oggetto la gestione 2020, anno nel quale il mondo intero è stato travolto dalla pandemia da Covid- 19.

Un virus mondiale e mortale che ha devastato con una furia improvvisa milioni di vite in ogni continente ed ha modificato radicalmente i ritmi delle nostre attività, sconvolgendo i nostri programmi e l'intera esistenza.

Ancora oggi non possiamo dire che l'epidemia sia stata debellata ma la campagna vaccinale ci fa guardare con maggiore fiducia al futuro, auspicando che il senso di responsabilità dei singoli sia tale da indurre a valutare l'importanza che ha per ognuno il prendersi cura dell'altro, superando paure ed incertezze per il bene comune ed anteponendo la solidarietà all' egoismo.

Papa Francesco con il suo pensiero illuminato ha osservato che il peggio di questa crisi, è solo il dramma di sprecarla.

E' un pensiero a cui spesso dovremmo indirizzare le nostre riflessioni quando ci imbattiamo in tatticismi nella gestione della sanità e calcoli che nulla hanno a che vedere con il bene comune.

E' innegabile che la pandemia ha accentuato le diseguaglianze colpendo più duramente le persone meno favorite, ma va evitato il rischio che il prezzo della salvezza di pochi possa essere sopportato dall'emarginazione di molti.

E' evidente che, in questo difficilissimo periodo, oltre alla indispensabile cura della salute dell'intera popolazione è stato necessario affiancare misure rivolte al sostegno delle condizioni economiche per il lungo lockdown e per le conseguenze sul lavoro e sul sostentamento di tante persone. L'Italia si trova oggi ad avere un elevatissimo debito pubblico che si aggira, nel rapporto debito PIL, su uno scarto del 159,8%, dobbiamo riandare al 1861, all'Unità d'Italia, per avere una tale drammatica situazione di indebitamento. Ugualmente, in questo arco temporale, il Paese ha perso più di 750 mila posti di lavoro e la fine del blocco dei licenziamenti ci conduce a situazioni terribilmente drammatiche.

Il giudizio di parifica odierno, che si svolge con un numero ristretto di partecipanti, in linea con le norme di sicurezza dettate dall'emergenza, esamina la gestione della Regione Piemonte e le azioni messe in atto per contrastare sia l'emergenza sanitaria che quella economica.

La Regione ha dovuto fare i conti con la flessione delle entrate tributarie, connesse con la sospensione di alcuni tributi, disposta dalla legislazione di emergenza, ed anche con l'incremento della spesa sanitaria e della spesa per gli interventi volti a ridurre l'impatto della crisi sul territorio regionale, situazioni compensate da trasferimenti statali *ad hoc*, previsti per fronteggiare tale situazione eccezionale.

In linea con le modifiche apportate ai Regolamenti UE dalla Commissione, sfruttando i ritardi nell'attuazione delle Programmazione comunitaria 2014/2020, soprattutto sul FESR, la Regione ha utilizzato le risorse europee del FSE e del FESR, prevedendo, con la riprogrammazione delle risorse, l'utilizzo di 345.168 milioni di euro, di cui 121,168 milioni di euro, a valere sul FSE, per rimborsare le spese anticipate dallo Stato per il finanziamento della Cassa integrazione Guadagni in deroga, quindi per assicurare un contributo alle forme di " disoccupazione temporanea " per salvaguardare l'occupazione di migliaia di addetti e 224 milioni, sul FESR , utilizzati sia per potenziare il sistema sanitario e per sostenere le attività economiche, incrementando il Fondo centrale di garanzia per agevolare il credito delle piccole e medie imprese, facilitando la loro ripresa. Ciò nonostante il livello di attuazione della programmazione 2014/2020 è ancora fortemente rallentato raggiungendo la spesa del FESR, appena il 35 % degli stanziamenti.

Se si considera che la spesa dovrà essere ultimata e rendicontata entro giugno 2023, è evidente che solo un'accelerazione della stessa potrà scongiurare la perdita di risorse preziose per l'economia piemontese.

E' evidente che la ripresa economica è condizionata dall'andamento della pandemia e dall'efficacia della campagna vaccinale, ma anche dalla capacità delle istituzioni di individuare obiettivi strategici che siano concretamente realizzabili, programmando i tempi per la loro attuazione, concentrando risorse ed organizzazione su quelli ritenuti determinanti per la vita e lo sviluppo delle comunità, solo così si potrà ridisegnare il futuro per le nuove generazioni.

Le politiche economiche che saranno avviate devono quindi essere credibili, sia a livello economico che sotto il profilo attuativo. Questa esigenza di fattiva concretezza è oggi indispensabile per poter sfruttare al meglio anche le opportunità che derivano dal Piano nazionale di rilancio e resilienza e dagli altri fondi che l'Europa ha posto a disposizione dei diversi Stati membri e dell'Italia in particolare (React-EU e Fondi per la gestione della Coesione economica per la nuova Programmazione 2021/2027).

L'occupazione, in particolare per le donne e per le nuove generazioni, è collegata alle politiche di sviluppo avviate, è evidente che un cambio di passo potrà essere rappresentato da misure che assicurino un'occupazione durevole con interventi strutturali che consentano ai giovani lo sviluppo di un progetto di vita, sia professionale che familiare. L'auspicio è, quindi, che la *governance* della Regione Piemonte, imprimendo un radicale cambiamento di rotta, rispetto all'attuale programmazione comunitaria, sia in grado di trovare le soluzioni che favoriscano i processi di sviluppo per la propria popolazione, con evidenti riflessi positivi per l'intero Paese.

Se è vero che sono le istituzioni che fanno la qualità della democrazia sarà su questo terreno che bisognerà misurarsi per non lasciare indietro nessuno.

Saranno i colleghi relatori a tratteggiare sinteticamente le principali caratteristiche dell'anno finanziario 2020, ma vorrei formulare alcune sintetiche osservazioni .

E' apprezzabile che, pur nella difficoltà del momento, nel 2020, la Regione Piemonte abbia proseguito la linea di rigore intrapresa nei precedenti esercizi migliorando ancora il proprio disavanzo e proseguendo quel trend avviato negli anni precedenti (a partire dal 2016); infatti, nell'anno in esame, il disavanzo complessivo si è attestato su -5.903.368.303,91 di euro (riducendosi per più di 325 milioni di euro, rispetto al 2019; nel 2019 era di -6.228.640.703), rispettando nel quinquennio 2015/2020 il piano di rientro da riaccertamento straordinario. Resta comunque un disavanzo rilevante, ma la riduzione progressiva lancia segnali incoraggianti. E' evidente che il principio di continuità della gestione con gli esercizi precedenti comporta delle conseguenze, la più importante di esse è rinvenibile nel dover "fare i conti" con le situazioni pregresse e spesso con l'indebitamento che assorbe risorse e condiziona il futuro, un indebitamento eccessivo, rende difficile erogare i servizi essenziali ai cittadini. E' quindi necessario invertire la tendenza ed indirizzare l'indebitamento non a spese correnti ma a spese di investimento, le uniche che assicurano prospettive di sviluppo e di occupazione durevoli nei relativi territori. Ma anche quest'anno la Regione Piemonte ha indirizzato alle spese d'investimento una percentuale non significativa, pari a circa il 6,6% della propria spesa complessiva, mentre nel settore sanitario la percentuale è molto più bassa, pari all'1,1%. Nella gestione della sanità la pandemia ha prodotto l'esigenza di adottare misure straordinarie, per rafforzare i relativi servizi, sia sfruttando maggiormente l'informatizzazione e l'incremento delle tecnologie, come può notarsi sul fronte vaccinale e nei servizi della telemedicina, che potenziando le strutture territoriali ed i posti letto e le terapie intensive negli ospedali.

Ma il 2020 ha visto ridursi drasticamente le attività sanitarie non Covid, in particolare si è assistito ad una forte riduzione degli screening oncologici, a causa della sospensione di qualunque azione di prevenzione con pesanti conseguenze sull'accertamento tempestivo di tali patologie ed un peggioramento nella gestione delle liste d'attesa, evidenziando l'esigenza, avvertita dalla legislazione emergenziale (D.L. n. 104/2020), di ricorrere a risorse aggiuntive. La missione n. 6 del PNRR prevede ulteriori risorse finanziarie per potenziare le strutture territoriali, su tale fronte la Regione dovrà impegnarsi con

soluzioni strutturate per superare le criticità e i problemi del servizio sanitario messi in luce proprio durante la pandemia.

Gli interventi di aiuto economico a fondo perduto (c.d. *bonus* Piemonte), avviati dalla Regione a favore di imprenditori che hanno visto, a causa della pandemia bruscamente interrompere la propria attività e quindi la propria fonte di reddito, sono meritori, ma è importante che si proseguano e si potenzino i controlli, al fine di accertare che i soggetti percettori abbiano titolo alla sovvenzione e che la stessa sia indirizzata all'acquisto di beni durevoli per proseguire l'attività.

In merito poi alla gestione delle partecipate è indispensabile prevedere una struttura regionale di raccordo che analizzi l'intera gestione delle medesime nei diversi settori di attività, struttura in grado di svolgere il monitoraggio sugli adempimenti previsti dal D.Lgs. n. 175/2016, ponendo in essere un'accurata attività di controllo, solo così potrà essere valorizzata la missione dell'ente Regione.

Con riguardo poi a Finpiemonte S.p.A., società in house della Regione, la modalità del silenzio, quale forma di approvazione di documenti di grande rilevanza, come il bilancio consuntivo annuale della gestione finanziaria, non soddisfa, in alcun modo, l'esigenza che su tale soggetto debbano essere svolti i controlli analoghi. E' evidente che i controlli devono essere adeguati ed efficaci, al fine di valutare il rispetto del principio della sana gestione finanziaria, nello svolgimento delle diverse azioni assegnate. La formula del silenzio, a cui fa riferimento anche la recente modifica della convenzione, preclude l'esame delle criticità gestionali e la definizione dei comportamenti correttivi, indirizzati al superamento delle criticità rilevate. Ciò presenta un ampio margine di rischio, sia se si tiene conto della elevata mole di risorse affidate dalla Regione alla società, che tenendo conto di precedenti gestionali, assolutamente non commendevoli. Ai pregressi episodi si può aggiungere che, più recentemente, in alcuni casi, è stato rilevato che la società ha operato anche in assenza di un contratto di affidamento. A tali raccomandazioni la Regione dovrà fornire risposte adeguate ed efficaci volte a ripristinare effettivi controlli.

Con leale collaborazione la Corte dei conti continuerà ad esercitare la propria funzione, ritenendo indispensabile, in un momento così delicato, far funzionare al meglio i controlli

per assicurare, nell'utilizzo delle risorse pubbliche, quel ruolo di garante imparziale a tutela dello stato comunità, indicato dall'art. 100 della Costituzione.

A conclusione della mia introduzione voglio rivolgere un sincero ringraziamento ai colleghi magistrati ed ai funzionari della Sezione per avere, in questo periodo così difficile, assicurato sempre il massimo impegno ed un'ampia disponibilità che ha consentito, pur nella difficoltà del momento, di portare a termine con competenza, rigore e puntualità gli obiettivi programmati dalla Sezione.

Ciò è stato possibile anche perché tutto il personale ha offerto, senza riserve, la propria disponibilità all'innovazione e ha assicurato con tempestività il necessario salto telematico all'organizzazione del lavoro.

Esprimo loro riconoscenza per aver contribuito, pur nella non facile gestione dello smart-working, ad assicurare un ambiente armonioso e collaborativo, di elevata professionalità, contribuendo ad alimentare il dibattito in modo proficuo e risolvendo con impegno e dedizione le diverse complesse problematiche sottoposte, quotidianamente, dagli enti alla Sezione, senza che la funzione di controllo si sia mai interrotta.

## Premessa

Il 2020 è stato caratterizzato da un evento straordinario e sconvolgente, la pandemia da Covid 19, che ha travolto le nostre esistenze minando profondamente le certezze della nostra società e costringendo a cambiamenti radicali in tutti i campi.

E' noto a tutti che la violenza e pervasività dell'epidemia sanitaria che ha colpito il mondo intero e fra i primi il nostro Paese, hanno improvvisamente aumentato la domanda di tutela della salute da parte dei cittadini.

La necessità di intervenire prontamente ed in modo capillare per fronteggiare l'emergenza ha chiamato in causa tutti i livelli dell'amministrazione e della politica.

I livelli di governo - sia centrale che territoriale - sono stati particolarmente coinvolti tanto nella gestione dell'emergenza sanitaria, quanto nella predisposizione ed attuazione delle misure di sostegno economico e sociale a favore di famiglie e imprese.

Ma la gestione dell'epidemia e la profondità della crisi che ne è conseguita hanno costituito un importante banco di prova per le istituzioni del Paese.

Certamente non può disconoscersi che l'impatto con l'emergenza ha fatto emergere limiti e contraddizioni nella filiera decisionale pubblica ma, nello stesso tempo, ha anche accresciuto l'importanza del contributo di tutti i livelli istituzionali nel proporre risposte spesso difficili ai propri cittadini.

Naturalmente le misure straordinarie adottate a seguito dell'emergenza, inerenti i servizi sanitari, amministrativi e di sostegno alle famiglie ed alle imprese, maggiormente colpite dalla pandemia, hanno determinato un incremento dei livelli di spesa degli enti sanitari, ridimensionando inevitabilmente gli esiti attesi dalla programmazione precedentemente formulata.

Nel contempo, non può non tenersi conto del fatto che, durante i periodi di emergenza sanitaria, gli enti del S.S.R. sono stati chiamati a svolgere un ruolo fondamentale, vale a dire, quello di garantire ai propri cittadini servizi adeguati rispetto alla crisi sanitaria ed

economica che nel 2020 ha investito il Paese e che ancora, purtroppo, non è del tutto risolta.

Il maggiore impegno richiesto ai detti Enti non è dissociabile dalla disponibilità di risorse apprestate a tal fine.

Non a caso, a trainare il peso sulle finanze pubbliche delle Regioni risulta proprio il settore sanitario, caratterizzato dalla domanda, già in forte evoluzione, ed ancora accresciutasi con l'emergenza Covid, in tema di salute.

La salute, come noto, è la funzione di spesa maggiormente onerosa nel nostro Paese, quasi per intero, devoluta alle Regioni.

Come da più parti rilevato l'epidemia ha interrotto in modo significativo una fase di allentamento dei vincoli finanziari e di recupero di spazi di intervento, avviata dalla legge di bilancio del 2019 e confermata nel 2020.

L'emergenza sanitaria ha determinato, infatti, effetti diretti sia su alcuni tributi che su alcuni proventi dei servizi locali: si tratta in particolare dell'addizionale all'IRPEF, dell'imposta di soggiorno, della tassa di occupazione del suolo pubblico, ma anche delle entrate provenienti dalle mense e dal trasporto scolastico, effetti culminati in una serie di interventi normativi in tema di sospensione e/o esoneri dei versamenti tributari.

Dall'altro lato, la pandemia ha anche inciso, per l'intera durata del lockdown, sulle operazioni di contrasto all'evasione dei tributi locali (e tra queste le sanzioni stradali) che, negli ultimi anni, riuscivano a far affluire alle casse degli enti risorse assai significative soprattutto nei principali contesti urbani.

Naturalmente, il perdurare degli effetti dell'emergenza sanitaria sulle entrate si differenzia tra le singole voci, infatti, per alcuni cespiti, la riduzione di gettito si è limitata ai soli mesi di lockdown; per altri, invece, gli effetti si sono prolungati nei mesi successivi e presumibilmente sono destinati a perdurare ancora a lungo.

Lo Stato ha avuto un ruolo decisivo per difendere la salute pubblica, in stretto raccordo con le Regioni al fine di assicurare linee uniformi di protezione su tutto il territorio nazionale.

Ma la pandemia, da tanti punti di vista, ha fatto emergere nelle risposte fornite ai cittadini, alcune debolezze che caratterizzano l'istituto del regionalismo nel nostro paese e ne evidenziano potenzialità e punti critici.

Da un lato, infatti, le Regioni hanno scelto e hanno potuto optare per azioni di contrasto alla diffusione del Covid-19, differenti tra loro, sia perché sono state colpite con gradi di severità diversa dal virus, sia perché le strutture sanitarie regionali hanno organizzazioni differenti, sia, perché le scelte di governance regionale hanno sviluppato piani alternativi. Ma l'intervento dello Stato ha impedito che le marcate differenze poste in essere producessero sui cittadini, di diversi territori, minori tutele, così come è avvenuto per la campagna vaccinale.

Anche rispetto agli interventi di sostegno economico, oltre a segnalare i diversi provvedimenti di urgenza varati dal Governo, si sottolinea che ogni Regione ha scelto formule di ausilio integrative per sostenere il disagio dei propri cittadini.

Si rinvia al capitolo VI del I volume della relazione annessa al Giudizio di Parificazione nel quale saranno analizzati diffusamente gli interventi che la Regione Piemonte ha messo in campo per il sostegno economico alla popolazione ed al capitolo I del III volume dove, invece, saranno esaminati gli interventi posti in essere nel settore sanitario.



## Gestione finanziaria

In via preliminare, è necessario evidenziare che l'esercizio finanziario 2020 della Regione Piemonte è stato caratterizzato dalla particolare situazione connessa all'emergenza sanitaria da "Covid-2019" che ha coinvolto, in sostanza, quasi tutti i settori dell'Ente, impegnati a porre in essere le azioni necessarie a contrastare gli effetti della pandemia sul territorio piemontese.

Nel giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2019 questa Sezione, con la deliberazione n. 100/2020 del 23 settembre 2020, ha parificato in tutte le sue componenti il rendiconto generale della Regione Piemonte.

Con la Legge regionale 21 ottobre 2020, n. 25, recante "*Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019*", all'art. 8, è stato accertato, al 31 dicembre 2019, un risultato di amministrazione, pari ad euro - **6.228.640.703,82**, così composto:

- a) quota residua del disavanzo al 31 dicembre 2014: euro **938.657.965,90**;
- b) quota residua del disavanzo da ricognizione straordinaria dei residui, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. n. 118/2011: euro **1.299.056.786,65**;
- c) quota residua del disavanzo da costituzione del fondo vincolato da anticipazioni di liquidità di cui al D.L. n. 35/2013, ai sensi dell'articolo 1, comma 701, della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge di stabilità 2016: euro **3.990.925.951,27<sup>1</sup>**.

Alla fine dell'esercizio 2019 la Regione ha registrato un maggior recupero del disavanzo ordinario pari ad euro 51.355.416,04.

Per quanto concerne l'esercizio 2020, occorre in primo luogo evidenziare l'impatto economico della pandemia da "Covid-19" connesso alla diminuzione delle entrate unito all'aumento della spesa, il cosiddetto "effetto forbice", che ha messo in crisi i bilanci

---

<sup>1</sup> Si ricorda che il disavanzo, come rilevato al primo gennaio 2015, soggiace a diverse modalità di ripiano: è previsto un ripiano trentennale per il disavanzo derivante dalle anticipazioni di liquidità e derivante dal riaccertamento straordinario ed un ripiano ultraventennale per il restante disavanzo risultante al 31 dicembre 2014.

regionali nel corso del 2020, pur se tale effetto è stato poi compensato dai trasferimenti erariali emergenziali.

Dal lato della spesa, la necessità di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria ha comportato l'adozione di un variegato ventaglio di interventi che hanno impattato profondamente sul bilancio regionale, *in primis* ha portato con sé un aumento della spesa corrente soprattutto per l'acquisto di materiali sanitari; infatti, la maggior mole di risorse impiegate nel corso dell'esercizio finanziario 2020 ha alimentato in grossa parte la sanità. *In secundis*, consistenti risorse regionali sono state destinate a fronteggiare gli effetti negativi della pandemia sul tessuto economico e sociale del territorio piemontese.

Procedendo nell'analisi dell'esercizio 2020 emerge che la Regione ha provveduto, in sede di programmazione, ad approvare il **D.E.F.R.** per il periodo 2020-2022 con apposita deliberazione D.C.R. n. 67 del 24 marzo 2020 e la successiva nota di aggiornamento con D.C.R. n. 68, sempre del 24 marzo 2020.

L'**esercizio provvisorio del bilancio 2020** è stato autorizzato fino al 30 aprile 2020 con la Legge regionale n. 24 del 23 dicembre 2019.

L'**approvazione del bilancio di previsione 2020-2022**, avvenuta con L.R. n. 8 del 31 marzo 2020, è intervenuta prima della scadenza dell'autorizzazione dell'esercizio provvisorio.

Si è rilevato che la Regione ha approvato la Legge di Stabilità 2020 con L.R. n. 7 del 31 marzo 2020.

Nel **bilancio di previsione per l'esercizio 2020** si prevedono entrate e spese per complessivi euro 19.222.310.730,89 (al lordo delle entrate e spese per conto terzi e partite di giro per euro 2.930.326.388,25) in termini di competenza e per euro 21.941.392.279,06 in termini di cassa (valorizzando peraltro una cassa iniziale pari a zero), dato successivamente rivisto in euro 22.102.820.177,76.

L'esame del bilancio di previsione ha evidenziato gli stanziamenti del disavanzo di amministrazione per il triennio 2020-2022: lo stanziamento del disavanzo di amministrazione nel bilancio di previsione 2020 ammonta a complessivi euro 325.272.399,91. Le componenti che determinano tale importo sono le seguenti:

- euro 55.000.743,44 quota disavanzo finanziario “ordinario”;
- euro 51.962.271,47 disavanzo finanziario da riaccertamento straordinario dei residui;
- euro 218.309.385,00 ripiano annuo disavanzo per iscrizione fondi vincolati da anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 (art. 1, comma 701, della L. n. 208/2015).

Si osserva che le prime due quote relative all’esercizio 2020 sono stabilite dal piano di rientro del disavanzo adottato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 317-36198 del 2 ottobre 2018, modificativa della precedente Deliberazione del Consiglio regionale n. 260-10863 del 13 marzo 2018, e trovano riscontro anche nel nuovo piano di rientro del disavanzo approvato dalla Regione con deliberazione del Consiglio regionale n. 120-3140 del 18 febbraio 2021.

Per quanto concerne la componente di euro 218.309.385,00 si rileva che l’importo risulta coerente con quanto disposto dall’art. 1, comma 701, della Legge n. 208/2015 - primo periodo: infatti il contributo erogato nel 2019 ammontava allo stesso importo (così come correttamente rappresentato nel piano di rientro sopra citato con riferimento all’esercizio 2018).

Negli esercizi 2021 e 2022 lo stanziamento del disavanzo di amministrazione ammonta (come per l’anno 2020) a complessivi euro 325.272.399,91 in entrambi gli esercizi.

L’importo stanziato negli esercizi 2021 e 2022 presenta le stesse componenti sopra evidenziate per l’anno 2019, ed è pertanto coerente con quanto disposto dall’art. 1, comma 701, della Legge n. 208/2015. Infatti, l’art. 1, comma 456, della Legge n. 190/2014 è stato sostituito dall’art. 1, comma 521, della Legge n. 232 dell’11 dicembre 2016 che ha modificato l’originario importo del contributo dal 2017 al 2045 da euro 222.500.000,00 ad euro 218.309.385,00.

In tema, si ricorda, tuttavia, che con il nuovo piano di rientro del disavanzo approvato dalla Regione con la deliberazione del Consiglio regionale n. 120-3140 del 18 febbraio 2021, sopra richiamata, a partire dal 2021, per effetto del maggior recupero avvenuto nel 2019, il recupero della rata annuale di disavanzo ordinario dovrà essere di euro 51.979.836,59, anziché di euro 55.000.743,44, come previsto nel piano di rientro precedente, e pertanto viene ridotta la quota annuale di rientro dal disavanzo complessivo da euro 325.272.399,91 ad euro 322.251.493,09, registrandosi così una

differenza di euro 3.020.906,82, con conseguente riduzione di pari importo del margine di applicabilità delle quote che compongono il risultato di amministrazione secondo previsto dalla Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nei bilanci degli esercizi successivi a partire dal 2021.

Dall'esame del **Prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio** si è rilevata la coerente valorizzazione delle voci di bilancio rispetto ai dati del bilancio di previsione 2020-2022, rimarcando, tuttavia, che non viene correttamente valorizzata la voce "di cui Fondo anticipazioni di liquidità (D.L. n. 35/2013 e s.m. e rifinanz.)" riferita al rimborso dei prestiti sia per quanto concerne la competenza che per quanto riguarda la cassa.

Si rileva tuttavia che il prospetto, così come approvato dalla Regione, risulta coerente rispetto all'equilibrio complessivo rappresentato che, per sua natura, deve riportare un equilibrio finale pari a zero.

La Sezione evidenzia che la Regione è stata ossequiosa della normativa vigente in merito all'applicazione del risultato di amministrazione, dettata dall'art. 1, commi 897 e seguenti, della Legge n. 145/2018, sopra citata, che consente, a decorrere dall'esercizio 2019, l'applicazione al bilancio di previsione di una quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione precedente, per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione (comma 898).

In osservanza della succitata norma, l'Ente poteva applicare il risultato di amministrazione 2019 per un importo non superiore ad euro 106.963.014,91, vale a dire pari alle quote di disavanzo ordinario e straordinario iscritte nell'esercizio 2019 (al netto del meccanismo di ripiano del D.L. n. 35/2013).

Si rileva, peraltro, che in fase previsionale la Regione non ha provveduto a stanziare la suddetta quota.

Sul tema, si evidenzia che la Regione ha provveduto successivamente, in fase di variazioni di bilancio (maggio 2020) e nella fase di assestamento del bilancio 2020-2022 (Legge regionale n. 30 del 16 dicembre 2020), a stanziare il risultato di amministrazione 2019 nell'esercizio 2020.

Relativamente agli equilibri di cassa, le previsioni dell'Ente per l'anno 2020 risultano tali da garantire un saldo finale di cassa non negativo in ossequio alla normativa vigente.

**L'assestamento del bilancio 2020** è stato approvato, come sopra riportato, con L.R. 16 dicembre 2020, n. 30.

Con riferimento all'applicazione del disavanzo di amministrazione nella parte spesa del bilancio nel triennio 2020-2022 (euro 325.272.399,91 nel triennio), si rileva che lo stanziamento del disavanzo per quanto attiene l'esercizio 2020 appare corretto anche in considerazione dei piani di rientro del disavanzo, approvati dalla Regione con deliberazione del Consiglio regionale n. 317-36198 del 2 ottobre 2018, successiva al giudizio di parifica 2017.

In merito all'applicazione del risultato di amministrazione nell'entrata del bilancio è stato rilevato uno stanziamento per l'anno 2020 di euro 4.097.888.966,18 iscritto sotto la voce "Utilizzo avanzo di amministrazione". Fermo restando che l'importo di euro 3.990.925.951,27 è relativo all'utilizzo di fondi vincolati da anticipazioni di liquidità ex D.L. n. 35/2013 (art. 1, comma 701 della Legge n. 208/2015), l'ulteriore importo di euro 106.963.014,91 deriva dalla quota del risultato di amministrazione accantonato e vincolato dell'esercizio finanziario 2019 e viene destinato, alla fine dell'esercizio, come segue:

Cap. Entrata	Descrizione	IMPORTO	Cap. Spesa	Descrizione	IMPORTO
28	AVANZO VINCOLATO DERIVANTE DA TRASFERIMENTI	5.421.939,42	286840	Trasferimenti a Finpiemonte Spa da destinare all'erogazione del bonus a tantum a fondo perduto a favore delle imprese per contrastare l'emergenza da COVID-19	93.500.000,00
34	AVANZO VINCOLATO DA VINCOLI FORMALMENTE ATTRIBUITI DALL'ENTE	101.000.000,00	233981	Spese per interventi necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi verificatisi sul territorio regionale (Art. 5 della L.R. n. 47/93 e Art. 2 della L.R. n. 11/11) - Contributi agli investimenti a Amministrazioni Locali	7.500.000,00
38	AVANZO VINCOLATO DERIVANTE DA TRASFERIMENTI - SANITA'	541.075,49	Vari	Oggetti diversi	5.963.014,91
	<b>TOTALE</b>	<b>106.963.014,91</b>			<b>106.963.014,91</b>

Si rileva che tutti i fondi sopra riportati, essendo stanziati correttamente e in applicazione di precise disposizioni normative, presentano contabilmente i requisiti per poter fornire adeguata copertura a voci di spesa ed eventualmente ai fondi pluriennali vincolati.

Nel progetto di **rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2020**, approvato dalla Giunta regionale con D.D.L. n. 142 del 30 aprile 2021, relativamente alle **entrate**, si evidenzia che gli accertamenti del 2020 sono pari ad euro 14.282.383.224,82 in aumento rispetto al 2019 (euro 13.642.903.449,16).

Sul versante delle **spese** si riscontra un incremento degli impegni; infatti, nel 2020 gli impegni ammontano ad euro 14.102.815.873,09 rispetto ad euro 13.177.240.279,45 nel 2019.

I Fondi Pluriennali Vincolati (FPV) di entrata del 2019 ammontavano ad euro 372.368.159,02 mentre nel 2020 risultano pari ad euro 563.465.924,22; quelli di spesa del 2019 sono valorizzati per euro 563.465.924,22 e quelli del 2020 sono pari ad euro 632.498.830,86.

In considerazione dei dati sopra riportati, l'esercizio 2020 evidenzia un **risultato di competenza** positivo, pari ad euro **110.534.445,09** (euro 217.497.460,00 considerando la quota di avanzo di amministrazione applicata a bilancio per euro 106.963.014,91), in peggioramento rispetto all'esercizio precedente che riportava un saldo positivo di euro 274.565.404,51 (ovvero euro 381.528.419,42 considerando la quota di avanzo di amministrazione applicata a bilancio per euro 106.963.014,91).

Dai dati rappresentati dalla Regione il risultato di competenza di parte corrente presenta un saldo positivo di euro 115.656.649,36 mentre quello in conto capitale presenta un saldo negativo di euro 5.122.204,27 determinando un equilibrio finale di competenza pari ad euro 110.534.445,09.

Giova precisare che il risultato finale, positivo per euro 110.534.445,09 (o euro 217.497.460,00) è tale da consentire il recupero della rata del disavanzo ordinario pari ad euro 55.000.743,44. Si sottolinea che valorizzando tale voce l'equilibrio finale, effettivo, ammonterebbe infatti ad euro 55.533.701,65 (o euro 162.496.716,56).

Nel 2020 il saldo delle entrate e uscite per **conto terzi** e le **partite di giro** è pari a zero.

La **gestione della cassa** dell'esercizio 2020 fa registrare, a differenza dell'esercizio 2019, riscossioni superiori rispetto ai pagamenti. Il fondo di cassa iniziale, pari ad euro 161.427.898,70, aumenta alla fine dell'esercizio 2020 attestandosi ad euro 210.549.553,59. L'incremento rilevato dal lato degli incassi, che ha impattato sull'aumento della cassa, contestuale ad un decremento dei pagamenti, ha comportato un leggero peggioramento

del valore dell'Indicatore di tempestività dei pagamenti che aumenta, passando da 6,46 giorni in media di ritardo per il 2019 a 7,74 giorni per il 2020.

L'Amministrazione Regionale ha ottemperato agli obblighi previsti all'art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013 e s.m.i. con la pubblicazione dell'I.T.P. sul proprio sito istituzionale.

La Sezione, avendo esaminato il Conto del Tesoriere, ha rilevato la correttezza degli incassi e dei pagamenti.

L'andamento complessivo della **gestione dei residui**, quale risultante a seguito delle procedure di riaccertamento ordinario, mostra una riduzione dei residui attivi per euro 66.364.871,91, mentre, con riferimento ai residui passivi, le riduzioni hanno interessato 85.990.779,90 euro.

Si rileva che la cancellazione (economie) dei residui passivi è di quasi il 30% superiore a quella dei residui attivi (insussistenze). Il dato comporta un miglioramento del risultato di amministrazione a cui si aggiunge una sensibile riduzione degli accantonamenti e dei vincoli in sede di determinazione di tale risultato.

Sul punto, si evidenzia che, dalla verifica effettuata sulle partite contabili di maggiore entità eliminate in sede di riaccertamento ordinario, emergono nelle entrate insussistenze che avevano, negli importi più rilevanti, finanziamenti europei, statali ed in parte regionali.

La Regione Piemonte, con deliberazione della Giunta regionale n. 30-3111 del 16 aprile 2021, ha approvato il **riaccertamento ordinario** dell'esercizio 2020, così come previsto dalla normativa vigente (art. 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.); in merito la Sezione ha riscontrato che le operazioni di re-imputazione afferenti ai residui attivi e passivi hanno riguardato residui derivanti esclusivamente dalla gestione di competenza 2020.

Si è poi proceduto ad una **ricognizione dei fondi statali trasferiti alla Regione a seguito dell'emergenza sanitaria connessa al Covid-2019**, nonché di quelli **regionali messi a disposizione per tale esigenza**, e ad un **esame delle relative voci di spesa** per quanto concerne la partita non sanitaria, anche attraverso l'approfondimento di alcuni capitoli di spesa istituiti proprio in relazione alle misure anti-Covid di natura non sanitaria poste in essere al fine di contrastare l'effetto della pandemia sul territorio piemontese.

Di seguito si riporta un quadro di sintesi di quanto comunicato dall'Ente relativamente ai fondi Covid-19 e della relativa destinazione, anche sulla base dei riscontri effettuati dalla Sezione sul progetto di rendiconto 2020:

	ENTRATE ACCERTATE	ENTRATE RISCOSE	SPESE IMPEGNATE	FPV	SPESE PAGATE
<b>A) Minori entrate per emergenza Covid</b>	-127.292.092,71				
<b>B) Fondo per l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome, al fine di ristorare la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19,</b>	139.862.578,95	139.862.578,95			
<b>C) Trasferimenti dallo Stato per emergenza COVID</b>	67.937.768,44	67.937.768,44	67.918.971,46	18.796,99	51.040.540,41
<b>D) Spese COVID non sanitarie finanziate con fondi regionali / fondi vincolati del risultato di amministrazione</b>	202.231.187,76		180.512.659,92	21.718.527,84	
<b>E) trasferimenti dallo Stato con specifico vincolo per spese sanitarie</b>	140.013.822,11	139.350.060,91	140.013.822,11		117.809.937,00
<b>F) spese sanitarie finanziate da soggetti privati</b>	17.093.711,34	16.047.502,98	17.093.711,34		16.875.567,31
<b>G) spese sanitarie finanziate da fondi regionali</b>	122.828.567,00	122.828.567,00	122.828.567,00		89.269.041,80
<b>H) spese sanitarie finanziate con fondi europei (FESR)</b>	40.000.000,00		40.000.000,00		
<b>TOTALE</b>	<b>602.675.542,89</b>		<b>568.367.731,83</b>	<b>21.737.324,83</b>	

Fonte: Sezione regionale di controllo sulla base delle risposte fornite dall'Ente<sup>2</sup>.

Dall'esame della sopra riportata tabella, si evince che l'Ente ha ricevuto dallo Stato fondi per euro 139.862.578,95 al fine di ristorare la perdita di gettito, a fronte di minori entrate complessive di euro -127.292.092,71, con una differenza pari ad euro 12.570.486,24, che deve trovare corrispondenza nei fondi vincolati del risultato di amministrazione 2020, e deve mantenere la destinazione a spese per fronteggiare l'emergenza sanitaria.

Sul punto, l'Ente ha precisato in sede istruttoria di aver proceduto in tal senso, ai fini di ottemperare al disposto normativo di cui all'art. 1, comma 823, della Legge 30 dicembre 2020, n. 178 (recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023"); l'importo di euro 12.570.486,24 è stato pertanto

<sup>2</sup> Si fa presente che a seguito del Covid-19 sono stati riprogrammati 345,168 milioni di euro, di cui 224 milioni a valere sul POR FESR e 121,168 milioni a valere sul POR FSE. Nella tabella indicata l'importo di euro 40.000.000,00 è relativo ai fondi FESR riprogrammati nell'esercizio 2020 e dati in gestione alla Direzione Sanità e Welfare. Sul punto si rinvia al Capitolo "La gestione dei fondi comunitari" (v., *infra*, Vol. II, Cap. I). Inoltre, si rilevano impegni di euro 37.776.783,40 per trasferimenti ad aziende sanitarie e contributi straordinari all'istituto zooprofilattico e di euro 2.209.434,00 per esecuzione tamponi MMG a valere sul fondo sanitario indistinto (v. Volume III, Cap. I).

accantonato nei “Vincoli derivanti da trasferimenti” di complessivi euro 190.632.196,03, alla voce “Utilizzo Fondone Covid”.

È seguita, poi, un’analisi delle poste di dettaglio riferite alle voci sopra riportate, per il cui esito si rinvia all’apposito Capitolo della Relazione<sup>3</sup>.

Il **risultato di amministrazione dell’esercizio 2020**, rappresentato nel rendiconto approvato con D.D.L. n. 142 del 30 aprile 2021, avente ad oggetto: “Rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2020”, è **negativo per euro -5.903.368.303,91**, così come risultante dai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 7 del D.D.L. di rendiconto.

Occorre tuttavia evidenziare che l’articolo 7, comma 4, del D.D.L. di rendiconto, che approva il risultato di amministrazione, riporta dati incongruenti sul “totale disponibile”, quantificato erroneamente in euro -6.228.640.703,82. Tali dati risultano essere riferiti alla composizione del risultato di amministrazione alla fine dell’esercizio 2019 e non, come correttamente dovrebbe essere, a quelli di fine esercizio 2020.

Le incongruenze relative ad un risultato di amministrazione non univoco fra dati di bilancio e D.D.L. di rendiconto dovranno essere sanate attraverso uno specifico e puntuale emendamento al D.D.L. medesimo.

Sul punto si evidenzia che la Regione ha trasmesso l’emendamento presentato al fine di correggere l’art. 7, comma 4, del D.D.L. n. 142/2021, recependo i rilievi sopra formulati. La Sezione ha preso atto di quanto comunicato dalla Regione e si è riservata di verificare che la Legge regionale di approvazione del rendiconto riporti valori coerenti e corretti tra testo normativo e quadri finanziari.

Si evidenzia, inoltre, analizzando le voci derivanti da accantonamenti e vincoli, che il risultato finanziario, pur rimanendo fortemente negativo, è migliorato rispetto all’esercizio precedente.

In merito al recupero nell’esercizio 2020 della quota annuale del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui (recupero trentennale) si osserva, coerentemente con quanto previsto dal Decreto MEF 2 aprile 2015, che il risultato di amministrazione alla fine dell’esercizio 2020 ammonta ad euro - 5.903.368.303,91 e consente il recupero di detta quota.

---

<sup>3</sup> V. Volume I, Cap. VI.

La considerazione che ne deriva è che l'Ente nel quinquennio 2015/2020 ha rispettato il piano di rientro del disavanzo da riaccertamento straordinario.

In merito ai **Fondi accantonati e vincolati**, rappresentati nel risultato di amministrazione alla fine dell'esercizio 2020, si evidenzia che:

- nel corso del 2018 la Giunta regionale aveva approvato due operazioni di rinegoziazione di mutui contratti negli esercizi precedenti ottenendo economie per complessivi euro 101.860.224,11. Dette somme sono confluite, alla fine dell'esercizio 2019, nei Fondi vincolati del risultato di amministrazione.

L'utilizzo della suddetta partita, anche in considerazione dell'originario fine a cui dette somme erano destinate, è stato oggetto di verifiche nel corso della relazione di parifica dell'esercizio 2020.

Giova ricordare che l'importo originario ammontava ad euro 101.860.224,11 e, a causa della situazione emergenziale determinata dal Covid-19, la Cassa Depositi e Prestiti aveva autorizzato la Regione a destinare dette somme a scopi emergenziali a favore del tessuto economico del territorio danneggiato dagli effetti della pandemia e del "lock-down".

A maggio 2020, con variazione di bilancio, la Regione ha provveduto ad applicare l'importo di euro 101.000.000,00 per i fini sopra rappresentati.

Al fine di destinare tale importo è stato approvato un bando, con assegnazione di un *bonus* (c.d. "*Bonus Piemonte*") a favore di soggetti privati titolari di attività di impresa, avente specifiche indicazioni circa l'utilizzo delle somme ricevute dalla Regione (indicazioni successivamente meglio dettagliate dall'Ente con varie modalità, ad es. attraverso apposita FAQ pubblicata sul sito istituzionale: acquisizione di beni strumentali materiali ed immateriali che le imprese e i professionisti utilizzano per lo svolgimento della loro attività e con beneficio pluriennale).

In merito si rileva che, pur tenendo conto della straordinarietà della situazione regionale e nazionale, la destinazione di tali fondi a finalità diverse da quelle originariamente previste, ossia riacquisto di derivati o spese di investimento (in conformità a quanto disposto dall'art. 119, comma 6, della Costituzione), aveva destato alcune perplessità di cui si era già dato conto nel giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2019.

Per chiarezza espositiva si riporta una tabella in cui sono rappresentate le operazioni svolte dall'Ente:

Capitolo di applicazione	Descrizione capitolo	Somme applicate	Impegno	Destinatari	Importo
286840	Trasferimenti a Finpiemonte Spa da destinare all'erogazione del bonus una tantum a fondo perduto a favore delle imprese per contrastare l'emergenza da COVID-19	93.500.000,00	9367/2020 quota parte di euro 33.285.500,00	Finpiemonte S.p.A.	32.287.500,00
			9368/2020 quota parte di euro 59.950.100,00	Finpiemonte S.p.A.	49.676.300,00
		93.500.000,00			81.963.800,00
233981	Spese per interventi necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi verificatisi sul territorio regionale (Art. 5 della L.R. n. 47/93 e Art. 2 della L.R. n. 11/11) - Contributi agli investimenti a Amministrazioni Locali	7.500.000,00	12864/2020 (re-imputato nel 2021)	COMUNI	7.500.000,00
		101.000.000,00			89.463.800,00

Per quanto rileva ai fini del controllo contabile, si osserva che, allo stato attuale, non si è in grado di verificare se i fondi trasferiti a Finpiemonte S.p.A., e da questa in parte già erogati a titolo di Bonus Piemonte ai vari beneficiari, abbiano mantenuto il vincolo originario di destinazione a spese in conto capitale.

E ciò sia in considerazione della circostanza che il numero dei controlli ad oggi effettuati risulta ancora del tutto irrisorio e assolutamente non in grado di fotografare un quadro complessivo di quanto sta accadendo in argomento, sia in considerazione del fatto che il periodo di fruizione del Bonus Piemonte è stato prorogato al 31/12/2021, quindi a tutto l'esercizio finanziario attualmente in corso.

Ne consegue che non si può che sospendere il proprio giudizio rispetto al controllo contabile circa il corretto utilizzo dei fondi trasferiti a Finpiemonte S.p.A. per l'erogazione dei Bonus Piemonte, riservandosi, tuttavia, di ritornare sul tema nell'ambito del giudizio di parificazione dell'esercizio 2021, anno entro il quale dovrà essere conclusa la erogazione di tali benefici economici.

In particolare, a tali fini, si è invitata la Regione Piemonte, in coordinamento con la propria partecipata Finpiemonte S.p.A., a provvedere quanto prima ad enucleare un piano maggiormente efficace e dettagliato dei controlli che verranno effettuati sulla partita finanziaria in parola, anche con l'ausilio della Guardia di Finanza, in cui si individuino *range* di campionatura e modalità di controllo più adeguati, nonché la

metodologia con la quale individuare criteri di selezione oggettivi e predeterminati, il tutto in base a principi di proporzionalità, adeguatezza, efficacia e trasparenza; piano che, non appena predisposto, dovrà essere trasmesso alla Sezione e a partire dal quale si svolgeranno i controlli contabili nell'ambito del giudizio di parificazione dell'esercizio 2021.

Nell'ambito dell'udienza di contraddittorio al fine del giudizio di parificazione, i rappresentanti dell'Amministrazione si sono impegnati a rendere il controllo più efficace anche attraverso la predisposizione dell'apposito piano delle attività sopra sollecitato.

Fra i **Vincoli formalmente attribuiti dall'Ente** risulta correttamente valorizzato l'importo di euro 12.396.424,11 afferenti al Fondo riguardante le economie di spesa conseguenti alla rinegoziazione dei mutui Cassa DD.PP. (art. 26, comma 3-bis, della Legge regionale n. 4/2018).

Relativamente ai Fondi accantonati e nello specifico il **FCDE** è stato rilevato l'importo di euro 261.076.695,35. Si rappresenta che, rispetto al dato 2019 (importo pari ad euro 232.085.452,03), l'aumento del FCDE alla fine dell'esercizio 2020 è riconducibile a maggiori accantonamenti effettuati sul Titolo 1 dell'Entrata "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" per circa 20 milioni di euro, sul Titolo 3 "Entrate extratributarie" per circa 7 milioni di euro ed infine sul Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" per poco più di 2 milioni di euro. L'importo accantonato a FCDE è altresì contabilizzato in modo coerente nello stato patrimoniale.

Relativamente al **Fondo contenzioso** l'importo di euro 29.469.254,76 viene descritto quale fondo per far fronte ad oneri derivanti da potenziali contenziosi. Rispetto all'esercizio precedente, in cui il medesimo fondo era valorizzato per euro 18.531.729,00, viene fornita nota di dettaglio nella relazione della Giunta al rendiconto, integrata successivamente in sede istruttoria.

In merito all'importo di euro 18.560.973,01 riferito alle cause probabili e possibili del comparto sanitario la Sezione rileva che la copertura, come dichiarato dall'Ente in approfondimenti istruttori condotti, è da ricercarsi nei residui passivi del capitolo 157318, avente ad oggetto "Erogazioni alle aziende sanitarie locali delle somme necessarie per spese correnti (Legge 23 dicembre 1978, n. 833 e D.Lgs. n. 502/92 e s.m.i.)", a cui, in esito

ad apposita interlocuzione con la Sezione, sono seguiti alcuni subimpegni effettuati al fine di garantire, in questa fase transitoria, la copertura del fondo rischi sanitario.

Tuttavia, sul punto, in fase di contraddittorio propedeutico al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, è stato chiesto alla Regione di fornire gli opportuni chiarimenti, anche indicando quale percorso ritiene di poter intraprendere al fine di ricondurre a conformità ai principi contabili la copertura del fondo rischi sanitario.

A seguito di quanto comunicato dall'Ente e di quanto emerso nell'udienza di contraddittorio, la Sezione, in argomento, ha raccomandato che, almeno fino a quando la GSA della Regione Piemonte non risulti in linea con i principi contabili, e quindi pienamente funzionale, sarà necessario che anche il fondo contenzioso sanitario sia previsto quale accantonamento nel Risultato di amministrazione della Regione Piemonte; e, del resto, in questo modo si procederebbe correttamente a riunificare i due contenziosi (non sanitario e sanitario), che, peraltro, si riferiscono alla medesima Amministrazione, anche se in relazione a diversi settori.

In ogni caso, sul punto, proprio al fine di utilizzare correttamente e al meglio tutti gli strumenti messi a disposizione dal sistema dell'armonizzazione contabile, anche con specifico riguardo al settore sanitario, con particolare riferimento a quello, già richiamato dalla Regione nelle proprie controdeduzioni, di cui all'art. 29, comma 1, lett. g), del D.Lgs. n. 118/2011 (*"lo stato dei rischi aziendali è valutato dalla Regione, che verifica l'adeguatezza degli accantonamenti ai fondi rischi e oneri iscritti nei bilanci di esercizio degli enti. Il collegio sindacale dei suddetti enti attesta l'avvenuto rispetto degli adempimenti necessari per procedere all'iscrizione dei fondi rischi ed oneri ed al relativo utilizzo*), sempre una volta che la GSA regionale sia ritornata pienamente funzionale, e proprio allo scopo di prevenire possibili duplicazioni, è necessario che si instauri un più proficuo rapporto di collaborazione fra Direzione Risorse Finanziarie e Direzione Sanità, che, ad oggi, paiono invece, almeno sul tema in esame, operare senza l'opportuno coordinamento.

Del resto, anche nell'ambito dell'udienza di contraddittorio propedeutica al giudizio di parificazione, i Rappresentanti dell'Ente, con particolare riferimento all'Assessore alla Sanità, hanno manifestato l'esigenza che il fondo contenzioso costituisca uno strumento condiviso oggetto di valutazione in termini coordinati fra Direzione Risorse Finanziarie

e Direzione Sanità, in modo da garantire effettivamente un'allocazione corretta dello stesso in linea con le disposizioni di riferimento.

Infine, in tema, la Sezione ha invitato l'Ente ad un continuo ed attento monitoraggio delle cause in essere, quale oggetto di ricognizione da parte dell'Avvocatura dell'Ente acquisita agli atti, in relazione al loro evolversi e al loro eventuale riflettersi sulla esatta quantificazione del fondo contenzioso, nonché raccomanda, anche per il futuro, ad una particolare prudenza rispetto alla qualificazione del contenzioso di volta in volta emergente ai fini dell'esatta quantificazione del relativo fondo, nonché per quanto concerne la copertura dello stesso, che dovrà avvenire in conformità ai principi contabili sopra richiamati.

Si prende atto che **l'obiettivo di saldo 2020** in termini di accertamenti/impegni per la Regione Piemonte è stato raggiunto (saldo conseguito 188.737 migliaia di euro a fronte dell'obiettivo di 68.928 migliaia di euro).

**L'indebitamento** della Regione Piemonte presenta, sui mutui, un *trend* in aumento degli interessi rispetto all'esercizio 2019 mentre la quota capitale risulta decisamente in diminuzione per effetto della sospensione delle quote afferenti ai mutui Cassa DD.PP.

In merito ai prestiti obbligazionari la quota interessi è più bassa di quella dell'esercizio precedente mentre la quota capitale è leggermente più alta in riferimento all'esercizio 2019.

Sul punto, con riguardo all'esercizio 2020, si precisa che - come emerge dall'apposita tabella relativa ai limiti di indebitamento per la Regione Piemonte - l'ammontare disponibile per nuove rate di ammortamento corrisponde all'importo di euro 82.719.502,83. L'entità di tale ammontare potrebbe risultare insufficiente per consentire alla Regione di contrarre nuovi mutui, anche tenendo conto delle garanzie prestate dall'Ente che concorrono al limite di indebitamento (al netto della quota accantonata di euro 27.176.902,00) pari ad euro 202.958.651,00. È auspicabile che l'Amministrazione adotti tutte le misure opportune per garantire il rispetto del limite di indebitamento per gli esercizi 2021-2023, anche in considerazione della complessa situazione dell'indebitamento relativa all'esercizio 2020 come sopra descritta.

Relativamente alle **anticipazioni di liquidità** (ex D.L. n. 35/2013) si rileva che le quote rimborsate alla fine del 2020 ammontano ad euro 86.642.904,88 per interessi e ad euro

131.666.480,43 per quanto riguarda la quota capitale determinando un onere annuo complessivo pari a euro 218.309.385,31.

I dati relativi allo **Stato Patrimoniale ed al Conto Economico**, registrati al 31 dicembre 2020, risultano dalla tabella che segue:

<b>STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)</b>	<b>31 dicembre 2020</b>
<b>A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione</b>	0,00
<b>B) Immobilizzazioni</b>	<b>1.459.213.695,18</b>
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>	53.423.052,03
<i>Immobilizzazioni materiali</i>	921.246.505,32
<i>Immobilizzazioni Finanziarie</i>	484.544.137,83
<b>C) Attivo circolante</b>	<b>5.702.180.482,40</b>
<b>D) Ratei e risconti</b>	<b>171.161,20</b>
<b>Totale dell'attivo (A+B+C+D)</b>	<b>7.161.565.338,78</b>
<b>STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)</b>	<b>31 dicembre 2020</b>
<b>A) Patrimonio Netto</b>	-6.223.288.454,49
<b>B) Fondi per rischi e oneri</b>	333.663.964,60
<b>C) Trattamento di fine rapporto</b>	0,00
<b>D) Debiti</b>	12.418.690.997,81
<b>E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti</b>	632.498.830,86
<b>Totale del passivo (A+B+C+D+E)</b>	<b>7.161.565.338,78</b>
<b>Conti d'Ordine</b>	<b>632.498.830,86</b>

<b>CONTO ECONOMICO</b>	<b>31 dicembre 2020</b>
<b>A) Componenti positivi della gestione</b>	11.743.797.433,39
<b>B) Componenti negativi della gestione</b>	11.586.270.077,01
<b>Differenza fra componenti positivi e negativi della gestione (A-B)</b>	157.527.356,38
<b>C) Proventi ed oneri finanziari</b>	-142.979.823,43
<b>D) Rettifiche di valore attività finanziarie</b>	1.062.443,16
<b>E) Proventi ed oneri straordinari</b>	137.186.043,74
<b>Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)</b>	<b>152.796.019,85</b>
<b>Imposte</b>	11.198.383,93
<b>Risultato dell'esercizio</b>	<b>141.597.635,92</b>

Si osserva che l'esposizione dei dati patrimoniali rappresentati con l'applicazione dei nuovi principi contabili consente di dare maggiore trasparenza e chiarezza alla grave situazione finanziaria in cui versa l'Ente. La valorizzazione fortemente negativa del patrimonio netto al 31/12/2020 (-6,223 miliardi di euro) risulta infatti relativamente coerente con il disavanzo finanziario ancora da recuperare alla fine dell'esercizio 2020, che si attesta a 5,903 miliardi di euro.

I debiti complessivi valorizzati nello Stato Patrimoniale (euro 12.418.690.997,81) risultano essere decisamente superiori al valore complessivo dell'attivo patrimoniale (euro 7.161.565.338,78) denotando una difficile situazione finanziaria complessiva.

Relativamente al **Consiglio regionale** dall'analisi del conto del bilancio, dei relativi allegati, ed in particolare dalla tabella "Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2020" risulta un valore del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 pari ad euro 20.047.742,34 (di cui parte disponibile euro 7.909.448,06).

La Sezione ha rilevato la sostanziale corrispondenza e congruità delle somme fra il bilancio del Consiglio e quello della Regione con leggeri scostamenti di imputazione su alcuni capitoli tuttavia giustificati a seguito di contraddittorio.

Nell'ambito delle attività finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto 2020 si è proceduto ad una **verifica dell'attendibilità e dell'affidabilità dei dati contabili** rappresentati nel progetto di rendiconto approvato dalla Giunta regionale.

L'importanza di dette verifiche è da rinvenirsi nel fatto che l'accertamento di gravi irregolarità, suscettibili di incidere sulla veridicità della rappresentazione dei dati esposti nel rendiconto, può influire sull'esito del giudizio di parificazione.

La verifica dell'attendibilità e dell'affidabilità dei dati contabili rappresentati nel rendiconto approvato dalla Giunta regionale è stata limitata ad un campione di atti individuati con criteri oggettivi, considerato che, per ragioni di economicità e di proporzionalità, il controllo non poteva essere svolto sulla totalità delle entrate e delle spese<sup>4</sup>.

Inoltre, ai suddetti capitoli è stato aggiunto un campione selezionato costituito da n. 8 capitoli di spesa istituiti in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, non di natura sanitaria, relativi ai vari settori economici del tessuto produttivo del territorio regionale che sono stati oggetto di misure di sostegno atte a contrastare la crisi finanziaria prodotta dall'emergenza sanitaria.

---

<sup>4</sup> Sul punto si richiamano i contenuti delle deliberazioni n. 9/SEZAUT/2013 e n. 14/SEZAUT/2014 della Sezione delle Autonomie nelle quali, nel ricordare come l'attività istruttoria della Sezione debba estendersi anche alla verifica della conformità alle regole giuridiche delle operazioni riassunte nel consuntivo, era stata affermata l'opportunità che tale verifica fosse condotta con riferimento a poste contabili selezionate con campionamento statistico.

Si rinvia al relativo Capitolo della Relazione per il metodo del campionamento statistico adottato<sup>5</sup>.

All'interno dei capitoli di entrata e di spesa selezionati è stata riscontrata la presenza di 163 operazioni fra accertamenti ed impegni.

Sono poi state selezionate le operazioni da sottoporre al controllo ed è risultato che l'importo complessivo delle stesse in relazione alle entrate ammonta ad **euro 381.230,48** ed in relazione alle spese ammonta ad **euro 75.511.164,52**.

Relativamente alla composizione complessiva del Rendiconto della Regione, questa Sezione deve rimarcare la criticità rappresentata dal numero dei capitoli, la maggior parte dei quali senza movimentazione. Il rendiconto 2019 era composto complessivamente di n. 7.460 capitoli, di cui n. 1.185 per l'entrata e n. 6.275 per la spesa, mentre il rendiconto 2020 si compone di complessivamente di n. 7.015 capitoli di cui n. 1.253 per l'entrata e n. 5.762 per la spesa.

L'eliminazione dei capitoli non movimentati, qualora non più necessari, comporterebbe senz'altro un'azione tesa a semplificare e rendere maggiormente trasparente il sistema del bilancio regionale; inoltre, ai fini della verifica dell'attendibilità e dell'affidabilità dei dati contabili rappresentati nel rendiconto, ottimizzerebbe l'applicazione del metodo di campionamento statistico.

Le verifiche fondate sull'esame, per le entrate, di accertamenti e reversali di incasso in conto competenza e, per le spese, di impegni, liquidazioni e mandati di pagamento in conto competenza, hanno riguardato: l'esistenza di un titolo giuridico e degli altri presupposti richiesti dalla normativa; la verifica della corretta allocazione in bilancio; la verifica della corretta attribuzione dei codici di bilancio e di classificazione economica; il rispetto di eventuali vincoli di destinazione; le registrazioni delle riscossioni e dei pagamenti.

All'esito dell'esame effettuato non sono state riscontrate irregolarità in relazione ai profili delle procedure contabili seguite, della classificazione economica e del rispetto dei principi contabili, ad eccezione del capitolo di spesa 177743.

---

<sup>5</sup> V. Volume I, Cap. XII.

In particolare, per quanto concerne tale capitolo, e con specifico riferimento agli impegni 2020/3422 e 2020/10973, relativi ad affidamenti di attività alla Società partecipata Finpiemonte S.p.A., si è rimarcata, anche a seguito della trasmissione delle controdeduzioni al deferimento che non sono risultate risolutive sul punto, la non conformità alle disposizioni amministrative e civilistiche di riferimento, secondo le quali è necessario che, ai fini dell'affidamento di un'attività ad un soggetto estraneo all'Amministrazione, come nel caso di specie, in quanto Finpiemonte S.p.a., pur essendo un soggetto c.d. "in house" della Regione Piemonte, è comunque un soggetto con propria personalità giuridica, diverso dall'Ente controllante, è necessario preliminarmente che lo stesso venga disciplinato da un contratto che deve comprendere tutti gli elementi essenziali, fra cui l'oggetto del contratto (e, quindi, anche il corrispettivo), che, ai sensi dell'art. 1346 del Codice civile, deve essere possibile, lecito, *determinato o determinabile*; con la conseguenza che un affidamento effettuato, come nei casi di specie, rinviando a successivo provvedimento la stipula dell'apposito contratto "previa verifica della congruità dell'offerta economica in base alla metodologia stabilita dalla D.G.R. n. 2-6472 del 16/02/2018 e dalla Determinazione n. 43 del 27/02/2018 di attuazione della stessa" non risulta legittimo, derivandone che tale *modus operandi* mette in dubbio l'attendibilità dei dati di rendiconto in considerazione della circostanza che non è preventivamente individuato, in relazione all'impegno di riferimento, il *quantum* del corrispettivo spettante a Finpiemonte S.p.A. nell'ambito del trasferimento complessivo effettuato verso la stessa per lo svolgimento dell'attività di attuazione della misura.

D'altro canto, nell'udienza di contraddittorio ai fini del giudizio di parificazione, gli stessi Rappresentanti della Regione hanno convenuto sulla necessità che non può esservi affidamento senza preventiva approvazione e sottoscrizione del relativo contratto, che individui tutti gli elementi essenziali dello stesso.

## Conto del patrimonio (Analisi della gestione patrimoniale)

Gli effetti della pandemia da Sars-Cov2 si sono riverberati sulla gestione del patrimonio regionale sotto plurimi profili: ne sono infatti risultate rallentate o impedito una serie di attività di ricognizione di beni mobili, come pure l'implementazione del piano regionale delle alienazioni e valorizzazione degli immobili, in ragione della grave situazione di incertezza sugli andamenti della domanda privata sul mercato immobiliare; la fine dei lavori di completamento della Nuova Sede Unica ha subito un ulteriore rinvio e, per quanto attiene il campo delle concessioni e locazioni attive produttive di reddito, la Regione Piemonte ha talora accordato esenzioni o dilazioni di pagamento, a beneficio dei gestori di attività impedito o altrimenti ostacolate dalle misure di contenimento del contagio; l'entità economica di tali interventi agevolativi si è comunque rivelata contenuta rispetto agli introiti regionali complessivi.

Con riguardo alle attività di inventariazione, una volta superate e chiarite le ragioni delle squadrature, tra i valori di inventario e i valori patrimoniali di molti beni mobili, già evidenziate in sede di parifica del rendiconto 2019, si sono potuti evidenziare i progressi nell'attuazione del sistema "Factotum", ormai pressoché completo con riguardo agli immobili e in stato piuttosto avanzato anche per quelli mobili, ove la catalogazione dei beni di interesse culturale è destinata comunque a svilupparsi su tempi lunghi, in ragione della necessità di operare ricognizioni sul posto per ogni singolo cespite; rispetto ai beni mobili patrimoniali residuano criticità per i beni appartenenti alla categoria dei mezzi di trasporto, le cui attività ricognitive hanno evidenziato prassi pregresse omissive, che possono riverberarsi sui valori contabili attribuiti e che dovranno essere sottoposti ad attenta verifica una volta completati i relativi processi di acquisizione inventariale.

La Sezione si è quindi soffermata sui limiti dei criteri attualmente impiegati dall'amministrazione regionale nella valutazione degli immobili demaniali e patrimoniali che, a diversi anni dalla formazione del primo stato patrimoniale, continuano a riferirsi al valore catastale, in caso di mancanza di un "costo di acquisto";

sul punto si è ritenuto doveroso rammentare che il principio contabile (allegato 4/3), al punto 6.1.2, per la contabilizzazione delle immobilizzazioni materiali consistenti in immobili acquisiti dall'ente a titolo gratuito, richiede di ricorrere a una relazione di stima a cura dell'Ufficio Tecnico dell'ente, rappresentando il valore catastale una semplice base di partenza.

In merito alla ricognizione effettuata sulle concessioni di sfruttamento delle sorgenti di acqua minerale, sono state poste in evidenza le dimensioni finanziarie del fenomeno, le principali criticità della relativa disciplina, e di quanto emerso a seguito dei controlli svolti dalla regione, per concludere con le possibili evoluzioni del trattamento tariffario che l'amministrazione ha titolo per assumere, anche in considerazione di più generali valutazioni sullo sfruttamento della risorsa naturale in questione.

Infine si è ritenuto di compiere una ricognizione completa sulle attività di valorizzazione intraprese per il restauro e la migliore fruizione dei molti complessi immobiliari di valore culturale posseduti dall'ente; la dimensione del patrimonio regionale appare sul punto rilevante, così come lo sforzo finanziario connesso ai plurimi interventi in corso d'opera e in via di messa a gara; completano la panoramica alcune considerazioni di metodo relative alla stima contabile dei compendi immobiliari in questione e della possibile attitudine dei medesimi a generare flussi di cassa, oltre alle immanenti utilità immateriali connesse a una più estesa apertura al pubblico.

## I controlli interni

Nell'ambito del presente giudizio di parificazione la Sezione di Controllo, previa disamina del quadro normativo attualmente vigente nell'ordinamento nazionale e regionale, ha ripercorso la mappatura dell'attuale sistema dei controlli interni che l'Amministrazione regionale ha delineato ai sensi dell'articolo 70 dello Statuto regionale. L'analisi condotta ha evidenziato come l'originario sistema dei controlli interni sia stato interessato da diversi interventi novellatori da parte degli Organi regionali, mirati negli anni sia a potenziare alcuni presidi già identificati per le tipologie di controllo "classiche" previste dal D.Lgs. n. 286/1999, sia ad introdurre e regolamentare nuove tipologie di controllo più complesse introdotte dalla recente normativa nazionale ed europea, come rappresentato dalle discipline previste in tema di controlli sulle società, gli organismi e gli enti partecipati, il sistema di controlli relativo alle risorse finanziarie di derivazione comunitaria e il sistema di controllo sull'osservanza del Regolamento UE n. 2016/679.

La Sezione di Controllo, ricostruito il panorama normativo di riferimento, ha avviato i propri lavori partendo dall'esame delle risposte fornite nell'ultimo Questionario sul sistema dei controlli interni alla stessa trasmesso dal Presidente della Regione.

L'analisi delle risposte fornite, confrontata a quella in precedenza resa in sede di compilazione del relativo Questionario 2018 e tenuto conto dell'assenza di correlata risposta per l'anno 2020 (mancando ancora la possibilità di consultare, per scadenze di legge, il relativo Questionario), ha permesso di identificare alcune criticità che hanno dato corso ad osservazioni di vario peso oggetto di attenzione nell'istruttoria di interesse.

Nell'evidenziare alcuni miglioramenti di rilievo e approcci innovativi in relazione alle procedure applicate nel vigente sistema dei controlli interni adottato dall'Ente regionale, la Sezione di Controllo ha però ritenuto opportuno esprimere alcune considerazioni relativamente ad alcuni settori per i quali, a seguito dell'istruttoria condotta dall'Organo di Controllo, sono state intercettate alcune criticità.

I settori in parola sono rappresentati dai *controlli di regolarità amministrativo-contabile di II° livello, i controlli in società, i controlli nel servizio sanitario regionale e i controlli in materia di prevenzione alla corruzione e alla trasparenza.*

Per quanto concerne *i controlli di regolarità amministrativo-contabile di II° livello* i dati hanno dimostrato essersi attuata, a partire dal 2018, una diminuzione dell'attività di campionamento degli atti amministrativi oggetto di controllo, circostanza che ha amplificato la rilevanza delle criticità che sono state evidenziate dai controlli ad oggi attuati in tale ambito dalla Regione Piemonte.

Le criticità in argomento sono connesse all'inosservanza della normativa relativa agli obblighi di pubblicità di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e di cui al D.Lgs. n. 33/2013 nell'adozione di alcuni atti amministrativi in settori quali gli appalti pubblici e i contributi pubblici, "mappati" all'interno del Piano Anticorruzione Regionale come aree a rischio medio-alto, comportando pertanto la necessità di un tempestivo intervento autocorrettivo dell'Ente regionale al fine di ripristinare i livelli di trasparenza dell'attività amministrativa richiesti dalla legge che sono stati, evidentemente, disattesi.

La Sezione di Controllo rammenta che le criticità segnalate, infatti, a seconda della gravità comporterebbero la necessità di attivare processi interni autocorrettivi e/o sanzionatori rispetto ai comportamenti di "maladministration" intercettati dal Controllore di II° livello. Sempre in relazione ai controlli di II° livello, in via ulteriore, si segnala che non sono stati effettuati campionamenti aggiuntivi o mirati di atti amministrativi relativi alle Strutture coinvolte in modo specifico alla gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

In virtù di quanto è risultato dall'analisi delle informazioni concernenti i controlli di II° livello è quindi emerso come sia necessario aggiornare il Piano di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, approfondendo quali siano state le cause che hanno limitato l'efficacia dei presidi individuati a tutela della trasparenza e della pubblicità dei processi connessi agli appalti pubblici e alla concessione di contributi, sovvenzioni e agevolazioni pubblici.

Tali tematiche sono oggetto di attenzione e monitoraggio da parte delle Strutture regionali preposte ai *controlli interni di prevenzione sulla corruzione e sulla trasparenza.*

Merita segnalare altresì che il raggiungimento di determinati standards relativi alla trasparenza amministrativa, costituisce elemento di valutazione della performance organizzativa dell'Ente regionale oltre che a quella individuale del personale dirigenziale e di comparto interessato, in linea con quanto previsto dal D.Lgs. n. 150/2009 e s.m.i. novellato a seguito della riforma Madia con il D.Lgs. n. 74/2017 e che, tale aspetto, costituisce oggetto di specifica attenzione nella relazione annuale predisposta dall'OIV ai sensi delle funzioni ad esso assegnate come previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 150/2009.

Con riferimento al *controllo attuato sulle società, organismi ed enti partecipati* si osserva come le osservazioni pervenute dall'Amministrazione regionale ad alcuni quesiti specifici posti dalla Sezione di Controllo non dettagliano adeguatamente gli esiti dei controlli effettivamente svolti dalla competente Struttura regionale, nell'annualità in esame, in relazione ai limiti dei compensi degli amministratori e delle variazioni dei valori economici/finanziari del costo del personale sostenuto dai soggetti partecipati e controllati.

Ulteriore elemento di riflessione, in tale settore di controllo, riguarda l'assenza di una modalità di reporting da rendersi agli organi di indirizzo politico-amministrativo in ordine alle verifiche svolte dal *"Comitato Interno di controllo analogo"* in relazione alla coerenza e allo stato di attuazione dell'attività di macro programmazione economico finanziaria e organizzativa di società, enti e organismi controllati: vero è che non esiste una norma precettiva in tal senso, ma l'introduzione di tale strumento potrebbe costituire una *"best practice"* utile al decisore politico per una più attenta attività di monitoraggio e razionalizzazione della spesa connessa alle partecipazioni pubbliche, al fine di migliorare la pianificazione strategica sugli opportuni interventi da attuare in tale settore durante il proprio mandato politico. Altro aspetto particolarmente significativo che è emerso a seguito dell'istruttoria condotta da parte della Sezione in tale ambito di controllo è rappresentato dalla non corretta modalità di adempimento agli obblighi di cui all'art. 11, comma 6, lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011.

Relativamente al sistema di controllo interno sulla gestione del servizio sanitario

regionale corre l'obbligo di evidenziare come lo stesso sia risultato il settore che, nel 2020, ha presentato il numero maggiore di criticità da attenzionarsi.

In prim'ordine va rilevato come, in riferimento all'attuazione di quanto indicato nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR concernente *"Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19"*, si siano riscontrate importanti carenze nel sistema dei controlli interni svolti nell'ambito del sistema sanitario regionale, ove l'attività di campionamento e verifica delle cartelle cliniche oltre a non essere stata in grado di garantire un controllo sulla qualità e l'appropriatezza delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture sanitarie accreditate ex art. 8-octies del D.Lgs. n.502/92 **per almeno il 10% delle prestazioni rese**, non risulta essere stata ampliata a maggior ragione in relazione alla nuova valutazione del rischio clinico connesso al diffondersi dell'emergenza epidemiologica. I dati forniti attestano, inoltre, che i controlli di III° livello sulle S.D.O. dei pazienti COVID positivi si sono svolti per un n. di 971 S.D.O., rispetto al n. di 5022 S.D.O. complessivamente emesse.

Analogamente al giudizio di parificazione precedente si è riscontrato un tempo medio non congruo con quanto disciplinato dall'art. 3 bis, commi 5-7 del D.Lgs. n. 229/1999 e s.m.i. per l'adozione della deliberazione di Giunta regionale di approvazione della valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai Direttori Generali delle ASR piemontesi, finalizzati alla liquidazione delle quote integrative del trattamento economico di base delle predette figure apicali ai sensi dell'articolo 1 comma 5 del DPCM n. 502/1995.

Il settore dei controlli interni regionali preposti al monitoraggio della spesa sanitaria, interpellato al fine di identificare il valore complessivo degli approvvigionamenti di lavori, beni e servizi non sanitari acquistati dalle ASR piemontesi per mezzo dei canali offerti dai soggetti aggregatori (Consip S.p.a./SCR Piemonte S.p.a.) e/o per mezzo di procedure di affidamento/gara autonome ha fornito dati economici non coerenti con le richieste istruttorie; tale circostanza ha costituito un limite all'attività di controllo che il presente Organo di Controllo è chiamato a svolgere, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale.

A dimostrazione della necessità di implementare l'efficacia dei controlli interni sulla gestione del servizio sanitario regionale va segnalato che la Sezione di Controllo, in virtù

dei dati trasmessi in sede istruttoria, ha rilevato un'incoerenza di rilievo rispetto al dato relativo agli acquisti di beni/servizi gestiti mediante procedure di gara autonome dalla AOU Città della Salute nel 2020: rispetto al dato precedentemente fornito ed esaminato in sede collegiale dalla Sezione di Controllo nella relazione allegata alla Deliberazione n. 74/SRCPIE/PRSS, sussiste infatti uno scostamento di valori per un importo pari ad **euro 50.553.946,53**.

Ad ogni modo è opportuno evidenziare che i dati forniti dall'Ente regionale dimostrano come tendenzialmente le ASR piemontesi, in assenza delle condizioni per poter fruire delle Convenzioni da parte dei soggetti aggregatori, procedano all'espletamento di gare in autonomia 6,5 volte su 10, mentre solo 3,5 volte su 10 ricorrono allo strumento della gara aggregata su base di AIC (Area interaziendale di coordinamento).



## Il personale della Regione Piemonte

La spesa del personale costituisce una componente importante della spesa corrente delle amministrazioni pubbliche, oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni da parte del legislatore, che, con le numerose norme introdotte in materia, ha inteso porre dei limiti alla crescita della spesa pubblica.

Nell'ultimo biennio, vari sono stati gli interventi normativi nella materia, tendenti ad una mitigazione delle precedenti misure restrittive in materia di vincoli assunzionali, con l'obiettivo del ricambio generazionale sulla base della "sostenibilità finanziaria". Su quest'ultimo concetto era già precedentemente intervenuto l'art. 4, comma 3, D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 75 emanato in attuazione della Legge n. 124/2015 (c.d. Legge Madia) che inserendo l'articolo 6-ter D.Lgs. n. 165/2001 rubricato "Linee di indirizzo per la pianificazione del fabbisogno di personale" aveva introdotto il superamento del tradizionale concetto di dotazione organica. Il piano dei fabbisogni del personale sostituisce la precedente programmazione di fabbisogno del personale e costituisce la base per procedere annualmente alla rimodulazione qualitativa e quantitativa della consistenza di personale, in base ai fabbisogni programmati, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 10-bis, del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95 e garantendo la neutralità finanziaria della rimodulazione.

Successivamente è stato emanato l'art. 33 del D.L. n. 34/2019 convertito nella Legge n. 58/2019 "Assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria", come modificato dall'articolo 1, comma 853, lett. a), b), e c), del D.L. 27 dicembre 2019 n. 160 - e, successivamente, dall'art. 17, comma 1-ter, del D.L. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 febbraio 2020 n. 8, che ha apportato significative modificazioni alle norme che regolano le facoltà assunzionali negli enti, proseguendo nell'innovazione normativa volta al superamento del turn over attraverso la sostenibilità finanziaria.

La norma prevede, per gli enti destinatari, che le assunzioni di personale a tempo indeterminato siano subordinate:

- all'adozione e alla coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale;

- al rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione;
- ad una spesa complessiva (per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione) non superiore al valore soglia definito come percentuale - differenziata per fascia demografica - della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto di quelle la cui destinazione è vincolata, ivi incluse, per le finalità di cui al presente comma, quelle relative al servizio sanitario nazionale ed al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione.

In attuazione dell'art. 33 sopra citato è stato emanato il DPCM del 3/09/2019 concernente *“Misure per la definizione delle capacità assunzionali del personale a tempo indeterminato delle Regioni”* pubblicato il 04/11/2019 sulla G.U. Serie Generale n. 268.

Per quanto concerne l'efficacia, l'articolo 1 del suddetto DPCM prevede che l'articolo 33, comma 1, del D.L. n. 34/2019 si applica alle Regioni a statuto ordinario e non a quelle a statuto speciale *“a decorre dal 1° gennaio 2020”*.

Accanto alla nuova disciplina introdotta dall'art. 33 del D.L. n. 34/2019 relativa alle facoltà assunzionali rimangono in vigore, in quanto non espressamente abrogati, i precedenti vincoli di spesa disposti dall'art. 1, commi 557, 557-bis, 557-ter e co. 557 quater, della Legge n. 296/2006 che fissano i limiti alla spesa complessiva del personale nell'ottica di contenimento della stessa.

Al fine di regolare le possibili interferenze fra le due discipline, l'art. 6, comma 1, del D.M. adottato in data 9 settembre 2019 dal Ministro per la Pubblica amministrazione in attuazione dell'art. 33, comma 2, del D.L. 34/2019 ha espressamente previsto che *“La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 557-quater della Legge 27 dicembre 2006, n. 296”* (cfr. al riguardo deliberazione SRC Lombardia n. 164/2020/PAR).

Lo Statuto della Regione Piemonte riconosce reciproca autonomia organizzativa alla Giunta e al Consiglio regionale, che approvano i provvedimenti di organizzazione per i rispettivi ambiti di competenza, ai sensi dell'art. 5 della L.R. n. 23/2008.

Per quanto concerne il personale della Giunta regionale, con la D.G.R. n. 27-873 del 23/12/2019 avente per oggetto “Articolo 6, comma 2, del D.Lgs. n.165/2001 – Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale 2019/2021” la Regione Piemonte ha dato attuazione al novellato art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001.

Nel corso dell’esercizio 2020 la Regione non ha approvato il PTFP 2020-2022 ma ha proceduto ad aggiornare il PTFP 2019-2021 con le DD.G.R.:

- n. 1-1653 del 14/07/2020;
- n. 5-2195 del 6/11/2020;
- n. 8-2262 del 13/11/2020.

In merito si evidenzia che le tre integrazioni al PTFP 2019-2021, effettuate nell’anno 2020, pur dando atto nella prima (D.G.R. n. 1-1653 del 14/07/2020) che l’ente “*rispetta il limite di cui all’art. 33 del D.L. 30 aprile 2019 n. 34*” non riportano il calcolo del relativo valore soglia previsto dall’art. 4, in attuazione dell’art. 33, comma 1 del Decreto Legge n. 34 del 2019, quale rapporto della spesa del personale rispetto alle entrate correnti come definite all’art. 2, che non deve essere superiore alle percentuali ivi stabilite in base alla fascia demografica di appartenenza della Regione.

Come evidenziato in precedenza, le Regioni che si collocano al di sotto di detto valore soglia, possono incrementare la spesa del personale registrata nell’ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio asseverato dall’organo di revisione, sino ad una spesa del personale complessiva rapportata alle entrate correnti, come definite all’art. 2, inferiore ai valori soglia calcolati e fermo restando la percentuale massima di incremento definita all’art. 5 in fase di prima applicazione del decreto e fino al 31/12/2024. In alternativa debbono essere assunte le conseguenti misure di riduzione della spesa. In considerazione del fatto che detto valore soglia trova applicazione alle Regioni a Statuto ordinario a partire dal 1° gennaio 2020, indicare nell’atto il rispetto dell’art. 33 più volte citato, in assenza dell’indicatore, non appare sufficiente a garantire l’adeguata motivazione dello stesso e consentire l’avvio delle procedure di assunzione.

Detto indicatore risulta calcolato successivamente all'adozione dell'atto e il dato relativo alla spesa del personale della Giunta non coincide con il dato inserito in sede di parifica 2019, neanche eliminando i capitoli indicati come esclusi dalla risposta della Regione.

In merito ai controlli preventivi, la Sezione raccomanda che il documento di programmazione (rectius pianificazione) del personale, sia, in ogni caso, oggetto di controllo, data la rilevanza della spesa del personale non solo in sede di rendiconto ma anche in sede previsionale le cui componenti declinate nell'ambito dei documenti di programmazione della Regione, previsti dal principio contabile applicato 4/1, allegato al D. Lgs. n. 118/2011, debbono in ogni caso essere verificate a prescindere dai controlli amministrativi contabili di primo livello previsti nell'ambito del vigente regolamento dei controlli interni della Regione.

La Regione ha una dotazione organica di 3076 unità, una spesa di personale a tempo indeterminato di euro 165.028.735,99 e di euro 5.141.198,28 a tempo determinato.

Con riferimento alla spesa di personale e a quanto evidenziato, relativamente alle notevoli differenze del valore della spesa indicata nel 2019 in sede di parifica rispetto alla voce riportata nel numeratore del rapporto per la determinazione del valore soglia, la Regione ha evidenziato, che alcune voci di spesa non risultano inserite in quanto non previste dalla tabella, come previamente strutturata.

Si rileva che, pur essendo detta tabella strutturata coerentemente ai precedenti giudizi di parifica, ben poteva nelle varie risposte istruttorie della Regione essere correttamente compilata, in quanto le voci di spesa indicate come escluse nel calcolo della spesa di personale sono afferenti alle retribuzioni del personale, voce prevista nella suddetta tabella.

Si invita la Regione nel prossimo giudizio di parifica ad indicare nella spesa di personale a carico del bilancio regionale, l'intero importo sostenuto al riguardo.

Per quanto concerne i vincoli di spesa introdotti dalla Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) art. 1, commi 557 e segg., gli impegni 2019 sono pari a **125.761.383,46**, gli impegni relativi alla media triennale 2011-2013 euro 120.514.898,00. In merito la Regione ha specificato che l'importo del 2020, è comprensivo della spesa ex personale trasferito L.R. n. 23/2015 pari ad euro 26.122.203,85 ed ex personale trasferito L.R. n. 7/2018 pari ad euro 9.172.488,73. Conseguentemente la Regione rispetta i limiti di spesa

relativamente al personale a tempo indeterminato. Parimenti, relativamente al personale a tempo determinato la Regione rispetta i limiti stabiliti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

Con riferimento agli incarichi esterni si rappresenta che la linea interpretativa in materia di incarichi di collaborazione ex art.7, co. 6 D.Lgs. n. 165/2001 è abbastanza restrittiva, in quanto, nell'ottica della riduzione della spesa pubblica e della valorizzazione delle risorse interne, le amministrazioni pubbliche devono svolgere le loro funzioni con la propria organizzazione e con il proprio personale e solo in casi eccezionali -e negli stretti limiti previsti stabiliti dalla norma- possono ricorrere all'impiego di personale esterno. In tal senso è stato introdotto il comma 5 bis nell'art. 6 sopra ricordato.

Gli incarichi di collaborazione comunicati dalla Regione nella risposta vengono qualificati in gran parte come collaborazioni occasionali. Si evidenzia che detti incarichi configurabili quale prestazione d'opera ex artt.2222 e ss. cod. civ., sono riconducibili al modello della locatio operis, rispetto al quale assume rilevanza la personalità della prestazione resa dall'esecutore, nonché sulla base del più volte citato comma 5 bis le forme di collaborazione in genere debbono caratterizzarsi per l'assenza dell'etero direzione e dell'etero organizzazione da parte del committente.

Si puntualizza inoltre che il lavoro autonomo occasionale non deve essere confuso con le prestazioni accessorie precedentemente disciplinate dal D.Lgs. n. 276/2003 e attualmente previste dall'art. 54 bis del D.L. n. 50/2017 convertito in Legge n. 96/2017.

Si evidenzia che dal prospetto trasmesso alcune tipologie di incarico qualificate come collaborazioni occasionali consulenziali hanno durata di due anni e tra l'altro in alcuni casi i relativi incarichi sono stati prorogati. Si rileva in merito, che le collaborazioni occasionali si esauriscono in prestazioni sporadiche ed episodiche e per l'eventuale proroga è necessaria l'adeguata motivazione, correlata alla necessità di completare le attività oggetto dell'incarico a parità di compenso (C. Conti, sez. centr. contr., 24 dicembre 2011 n. 24, 13 gennaio 2012 n. 1, 3 luglio 2015 n. 16; C. Conti, sez. contr. Molise, 10 dicembre 2015 n. 226).

Inoltre, come già evidenziato nella precedente parifica, nella determinazione dei presupposti per procedere al conferimento dell'incarico la valutazione dell'assenza delle professionalità interne deve essere verificata in un'ottica di programmazione e necessità

delle stesse nel lungo periodo, come nel caso del conferimento delle prestazioni di attività psicologica o pedagogica e di relativa assistenza che, data la regionalizzazione dell'ARAI, è diventata attività ordinaria dell'ente. Si raccomanda alla Regione di prestare la massima attenzione alla qualificazione giuridica della tipologia di incarico provvedendo ad includere il relativo importo nei limiti di spesa previsti dalla vigente normativa.

Con riferimento alla gestione dell'emergenza sanitaria COVID-19 la Regione ha evidenziato che si è resa necessaria l'attivazione, con decreto del Presidente della Giunta regionale del 22 febbraio 2020 e s.m.i., di un'Unità di Crisi ai sensi del Decreto del Presidente della Giunta regionale 18 ottobre 2004 n. 8/R, con l'obiettivo del massimo coordinamento organizzativo per il monitoraggio e la gestione della crisi. Inoltre, a causa dell'emergenza COVID-19, relativamente al costo del personale si sono verificate ricadute in termini economici di segno negativo (maggiori spese) e positivo (minori spese). In particolare le minori spese sono relative ad euro 163.677,00 quali risparmi relativi agli straordinari ed euro 1.439.155,00 risparmi relativi ai buoni pasto. Le maggiori spese sono ancora in via di definizione, a seguito dell'erogazione del trattamento accessorio.

Il Consiglio regionale ha una dotazione organica teorica di 317 unità. Per quanto riguarda l'applicazione della disciplina prevista dall'articolo 33 del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58 e dal decreto attuativo per le Regioni del 3 settembre 2019, in vigore dal 1° gennaio 2020, il Consiglio regionale, con nota prot. 25791 del 4 dicembre 2019, trasmetteva alla Giunta regionale i dati della spesa del personale del Consiglio regionale come risultante dal rendiconto 2018, evidenziando a parte la spesa dei gruppi consiliari. Tale comunicazione avveniva in attuazione di quanto richiesto dalla Conferenza delle Giunte in data 27 novembre 2019, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative, al fine di procedere, in ciascuna Regione ad una verifica contabile del valore di spesa del personale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a) del citato DM 3 settembre 2019, consolidando i valori di spesa di giunte e consigli regionali.

Il Consiglio regionale ha fatto presente che non risultano pervenuti dagli uffici delle due Conferenze o dagli uffici della Giunta regionale riscontri in merito alla verifica di cui

sopra e al rispetto da parte della regione del valore soglia di cui al comma 1 del predetto articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019.

Ulteriore incertezza riguardo ai limiti di spesa del personale applicabili ai Consigli regionali deriva dall'impugnativa della Legge regionale Veneto n. 29 del 24/07/2020, recante Misure attuative per la definizione della capacità assunzionale, da parte del Governo, per violazione dell'articolo 117, comma 2, lett. 1) della Costituzione.

L'Ufficio di Presidenza, in considerazione delle incertezze riguardo l'applicazione alle Assemblee legislative delle disposizioni di cui all'articolo 33 del D.L. n. 34/2019 e in assenza di un riscontro da parte degli uffici della Giunta regionale sul rispetto complessivo da parte della Regione dei parametri di legge sopra ricordati, ha ritenuto non sussistere le condizioni per l'applicazione delle possibili maggiori capacità assunzionali previste dall'articolo 33 del D.L. n. 34/2019 ed ha ritenuto opportuno procedere ad una prima approvazione del Piano triennale del fabbisogno di personale del Consiglio regionale per gli anni 2020-2022, considerando prudenzialmente una capacità assunzionale, a decorrere dal 1 gennaio 2020, non superiore al 30% delle cessazioni dell'anno precedente, dando atto che si sarebbe proceduto, con la programmazione 2021-2023, alla luce dei valori risultanti dal Rendiconto 2019 e dell'attestazione, da parte dei competenti uffici della Giunta regionale, del rispetto del valore soglia previsto dal D.M. 3 settembre 2019 in riferimento alla spesa complessiva del personale della Regione, ad un eventuale incremento delle assunzioni da prevedere nel triennio, anche alla luce della definizione della normativa applicabile ai Consigli regionali ed in esito al giudizio dinnanzi alla Corte Costituzionale sull'impugnativa della citata Legge regionale della Regione Veneto.

Si rileva sul punto, che con sentenza n. 171 del 2021, depositata in data 23 luglio 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Reg. Veneto n. 29 del 2020, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e in relazione all'art. 33, comma 1, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34.

La spesa di personale a tempo indeterminato è pari ad euro **15.781.434,84** quella relativa al personale a tempo determinato è pari ad euro **3.282.381,01**, valori entrambi in aumento

rispetto all'esercizio precedente. La relativa spesa rispetta i vincoli di spesa introdotti dalla Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) art. 1, commi 557 e ss. e dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010.

Il sistema di valutazione prevede una verifica complessiva delle capacità attitudinali nell'ambito del contesto lavorativo, delle competenze, conoscenze e capacità, attitudini e dei risultati raggiunti a fronte degli obiettivi assegnati, mediante un processo per la definizione degli obiettivi che implica l'intervento del vertice dell'Amministrazione per fissare gli obiettivi principali dell'Ente, il coinvolgimento dei Direttori e dei Dirigenti per l'individuazione delle aree di responsabilità individuali, gli obiettivi e i criteri di misura sui quali sarà valutata la prestazione. Il processo influenza tutta la linea gerarchica traducendo gli obiettivi dell'Ente in obiettivi individuali.

Per quanto concerne la spesa di personale dei gruppi consiliari la Legge regionale n. 20 del 8 giugno 1981 prevede al comma 4 dell'art. 1, come modificato dall'art. 15 della Legge regionale 27 dicembre 2012, n. 16, in attuazione di quanto disposto dal D.L. n.174/2012, che la spesa per il personale dei gruppi consiliari sia quantificata con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza nella misura pari, per ciascun consigliere appartenente al gruppo consiliare, compreso il gruppo misto, all'importo corrispondente al costo di un dipendente di categoria D, posizione economica D6, comprensivo di trattamento accessorio nei limiti definiti dalla stessa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza.

Il comma 4 quater dell'art. 1 della Legge regionale n. 20/1981, così come inserito dal comma 1 dell'art. 20 della Legge regionale n. 20 del 17 dicembre 2018, dispone che "Le risorse finanziarie di cui al comma 4, non utilizzate nel corso dell'anno sono portate in aumento delle disponibilità finanziarie del gruppo per l'anno successivo e comunque non oltre la fine della legislatura". Tale comma è entrato in vigore con l'inizio della XI legislatura.

Inoltre il comma 1 dell'art. 1 della Legge regionale n. 11 del 15 maggio 2020 "Modifiche alla Legge regionale 8 giugno 1981, n. 20 (Assegnazione di personale ai Gruppi Consiliari), ha inserito all'art. 1 della L.R. n. 20/1981, i commi 4 quinquies, 4 sexies, 4 septies, 4 octies, in materia di tutela della maternità.

## La gestione dei Fondi comunitari

Nell'ambito dell'istruttoria relativa ai Fondi europei è proseguita l'attività di analisi degli interventi riconducibili alla politica comunitaria di coesione socio-economica, che ha fondamento nell'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) ed il cui obiettivo è quello di favorire la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni, perseguito dall'Unione con la messa a disposizione di contributi erogati, in particolare, attraverso gli strumenti del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e del Fondo sociale europeo (FSE).

La programmazione 2014-2020 si è prefissata tra le proprie finalità il sostegno effettivo alla Strategia Europa 2020, attraverso l'adozione di più forti principi di finalizzazione e di integrazione delle risorse, di misurazione dei risultati, di garanzia di adeguata capacità amministrativa, di allargamento della governance e di maggior attenzione al territorio.

Le risorse assegnate alla Regione Piemonte, nell'ambito di tale programmazione per l'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", ammontano all'importo complessivo di euro 1.838.134.740,00, relativamente al FSE per euro 872.290.000,00 e per il FESR euro 965.844.740,00.

Si segnala che i ritardi accumulati in diversi Assi, in particolare nel POR FESR, e la pandemia che ha colpito il Paese, nel corso del 2020, hanno indotto la Regione ad una riprogrammazione delle risorse residue relative alla politica di coesione 2014-2020, ponendo in essere iniziative di investimento per il contrasto dell'emergenza sanitaria Covid-19 con lo scopo di mitigare gli effetti socio-economici prodotti dalla pandemia.

A seguito della situazione sopra rappresentata che ha caratterizzato il 2020, sono state apportate delle modifiche ai Regolamenti (UE); fra le più rilevanti si segnala il Regolamento (UE) 2020/558 del Parlamento europeo e del Consiglio che, modificando i Regolamenti (UE) 1301/2013 e 1303/2013, al fine di favorire l'utilizzo dei fondi per far fronte alle difficoltà sanitarie economiche, occupazionali e sociali, ha permesso una flessibilità eccezionale nell'impiego dei fondi strutturali, consentendo agli Stati membri di chiedere, per il periodo dal 10 luglio 2020 fino al 30 giugno 2021, che ai programmi della politica di coesione fosse applicato il tasso di cofinanziamento del 100%. Sono,

altresì intervenute norme nazionali (Decreti “Cura Italia” e “Rilancio”) che hanno inciso sulla riprogrammazione e rimodulazione delle risorse residue relative al POR FSE e FESR.

Per la Regione Piemonte è stato sottoscritto un Accordo in data 15 luglio 2020 tra il Ministro per il Sud e la Coesione territoriale e la Regione Piemonte individuando un valore complessivo di 345,168 milioni di euro, di cui 224 milioni a valere sul POR FESR e 121,168 milioni a valere sul POR FSE.

La richiamata riprogrammazione è stata approvata dalla Commissione con Decisione della Commissione C (2021) 769 del 03/02/2021 per il FSE e Decisione della Commissione C(2020) 6816 del 01/10/2020 per il FESR.

Lo stato di avanzamento della spesa certificata, comunicato al 31/12/2020, per il **POR FSE**, è pari a euro 542.365.901,29, con una percentuale pari a circa il 62% del budget assegnato, mentre per quanto riguarda gli impegni ed i pagamenti i dati comunicati, pari rispettivamente a euro 804.172.017,53 (92,19% del programmato) ed a euro 616.143.364,96 (70,64% del programmato), collocano la Regione Piemonte al terzo posto tra le Regioni italiane più sviluppate in termini di utilizzo di risorse (Dati Igrue monitoraggio al 31/12/2020).

Molto diversa è la situazione in merito all’avanzamento del programma con riferimento al **POR FESR**. La Regione ha comunicato che l’ammontare della spesa certificata al 31/12/2020 è pari ad euro 336.654.749,42, in rapporto al finanziamento totale risulta pertanto una percentuale di spesa certificata pari a circa il 35%. Per quanto riguarda gli impegni ed i pagamenti i dati comunicati, pari rispettivamente a euro 619.020.629,70 (64,09% del programmato) ed a euro 351.670.339,86 (36,41% del programmato).

Dall’analisi dei dati si evidenzia un forte ritardo nell’utilizzo dei fondi del FESR, si rilevano criticità relative alla programmazione FESR ante pandemia, che sono state superate attraverso una riduzione di risorse programmate o slittamenti agli esercizi futuri di interventi rilevanti per l’Amministrazione; criticità si riscontrano inoltre sulle risorse che sono state ri-programmate relative al Covid-19 e anche in tale caso si rileva un limitato apporto in termini di impegni nell’esercizio 2020.

Sotto il profilo delle irregolarità segnalate, si rinvia per quanto riguarda a quelle nel settore agricolo alla deliberazione n. 82/2021/SRCPIE/RSUE di questa Sezione; invece,

limitatamente al **POR FESR**, sono state riscontrati importi ancora da recuperare dovuti ad irregolarità collegate al periodo di programmazione 2007-2013 e riconducibili a casi ricadenti in procedure fallimentari o di messa in liquidazione delle relative imprese, dal cui esito, dipende l'effettivo recupero. Si rileva una situazione di lento e parziale ristoro delle somme relative alla programmazione POR FESR 2007-2013, seppure ancora lontana dagli importi irregolari individuati in 6,6 milioni di euro; è evidente che tale situazione dovrà essere attentamente e costantemente monitorata.

In materia di **POR FSE**, a seguito di irregolarità relative alla programmazione 2014-2020, un importo superiore ai 65.000,00 euro è stato decertificato ma la relativa somma è stata recuperata solo in minima parte, come ampiamente descritto nella relazione allegata al giudizio di parificazione.

Si raccomanda per tutte e due le tipologie di fondi una costante azione di vigilanza al fine di intraprendere le azioni utili al recupero per il ristoro delle risorse erariali.



## Il Trasporto Pubblico Locale

Il capitolo dedicato al trasporto pubblico locale fornisce, dopo una breve analisi del panorama normativo e dei soggetti coinvolti nell'esercizio dello stesso, un quadro complessivo dei documenti e delle azioni di programmazione, dell'assetto attuale del servizio, delle risorse impiegate per il suo finanziamento e delle funzioni di controllo e monitoraggio.

In apertura del capitolo si delinea il **quadro normativo** della materia, nell'ambito del quale è presente un *focus* che riguarda gli interventi normativi in tema di trasporto pubblico locale a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Successivamente, sono individuati i **soggetti** coinvolti nell'esercizio del TPL (Regione e AMP) con l'individuazione delle relative funzioni. Nell'ambito dell'analisi di dette funzioni sono indicati i principali strumenti di programmazione e si evidenzia come i piani di settore, che avrebbero dovuto essere approvati entro il 2020, risultano ancora in una prima fase di sviluppo, mentre il Programma triennale dei servizi di trasporto pubblico locale 2019-2021, la cui mancata adozione era stata oggetto di segnalazione nella precedente parifica, è stato adottato con D.G.R. n. 7-1782 del 31 luglio 2020.

Si passa, poi, all'analisi dell'**assetto del trasporto pubblico** distinguendo tra servizi ferroviari e servizi su gomma.

Nella parte centrale del capitolo inizia la disamina del **finanziamento dei servizi del TPL**, ove è presente un esame delle risorse statali assegnate alla Regione anche per fronteggiare gli effetti negativi sui bilanci delle aziende di trasporto derivanti dall'emergenza epidemiologica, in termini di maggiori spese e minori ricavi. In sintesi, si conferma anche per l'anno 2020 il giudizio positivo in merito alla stabilità e alla puntualità nell'assunzione sia degli impegni sia del trasferimento delle risorse all'AMP, inoltre, gli impegni assunti per il finanziamento dei servizi del TPL mostrano il rispetto della programmazione delle risorse previste nel PTS 2019-2021. Dall'altra parte, sono stati esaminati i dati finanziari dell'AMP, che rappresenta anche il soggetto gestore delle risorse da corrispondere per l'espletamento dei contratti di servizio, che mostrano una sostanziale congruenza con i dati del bilancio regionale. Infine, i flussi di cassa in uscita

dell'AMP evidenziano che le percentuali dei pagamenti appaiono in linea con l'ammontare delle risorse trasferite dalla Regione.

Sono stati analizzati gli **investimenti finalizzati al rinnovo del parco mezzi** e si evidenzia che nel corso del 2020, a causa dell'emergenza sanitaria Covid-19, gli acquisti di nuovi veicoli da parte delle aziende TPL hanno subito un forte rallentamento.

Infine, si è posta attenzione all'attività di **controllo, monitoraggio e vigilanza**, con l'indicazione della modifica apportata agli articoli 18 e 19 della L.R. n. 1/2000, che ha definito in maniera più puntuale i compiti di vigilanza e controllo incardinati in capo alla Regione rispetto a quelli previsti a carico degli enti affidanti (in particolare AMP).

Da ultimo, si richiamano le **iniziative per la raccolta dei dati di mobilità** rispetto alle quali, nel precedente giudizio di parifica era stato evidenziato l'assenza di aggiornamenti rispetto ai dati elaborati nel 2013. Si dà atto che l'Agenzia ha lavorato nel 2019 e nel 2020 per effettuare la nuova edizione dell'Indagine sulla Mobilità delle Persone e sulla Qualità percepita dei trasporti (IMQ), estendendola al territorio dell'intera Regione Piemonte e che la nuova indagine (IMQ 2021) si svilupperà nell'autunno del 2021.

## Le partecipazioni societarie

Esaminato il piano di razionalizzazione periodica approvato dalla Regione il 20 dicembre 2020 ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016, è stato rilevato un rallentamento delle attività di dismissione delle partecipazioni societarie.

Nel complesso, risultano ancora in corso nove procedure liquidatorie il cui andamento è stato influenzato dal significativo impatto che l'emergenza sanitaria da Covid-19 ha prodotto sul tessuto economico. Tre società, invece, sono in fallimento.

Nell'anno 2020, solo per due società si è arrivati alla cancellazione dal registro delle imprese, mentre è stata realizzata una fusione, portando le partecipazioni complessivamente al numero di 45 a fronte delle 48 detenute al 31 dicembre 2019. Nel complesso, tenendo conto dei dati dell'anno 2012, in cui la Regione deteneva partecipazioni in 76 società, vi è stata una riduzione di circa il 40%.

Al di là del dato numerico, dall'analisi del contesto nel suo insieme sono emerse diverse criticità, a partire dall'assetto organizzativo complessivo per il quale sono state riscontrate carenze nell'attività di coordinamento e controllo nella gestione delle partecipazioni societarie. Carenze per le quali la Sezione raccomanda di assumere le misure necessarie per dotarsi di una struttura in grado di svolgere tali attività con continuità e di fornire il necessario supporto per una gestione volta ad andare oltre la logica del mero adempimento di quanto previsto dalla legge, a partire dalla revisione annuale prevista dall'art. 20 del D.Lgs. n. 175 del 2016 e da tutti gli adempimenti previsti da tale Testo unico, nonché quelli connessi alla redazione del bilancio consolidato.

Al contempo, per conferire certezza alle attività di controllo da svolgere per tale complesso ed articolato ambito gestionale, viene rappresentata la necessità per la Regione di dotarsi di un regolamento finalizzato a disciplinare i controlli da svolgere sulle partecipate.

Al di là di tali aspetti di carattere generale, sono state rilevate diverse criticità con riguardo alle singole posizioni, a partire dall'Area finanza, nel cui ambito operano Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.

Con riguardo a Finpiemonte S.p.A., si è tenuto conto dalla nuova Convenzione Quadro per gli affidamenti diretti alla società, sottoscritta il 2 aprile 2021 (efficace dal 1° gennaio 2021) per la quale la Regione, in sede di contraddittorio, ha anticipato la necessità di un ulteriore intervento per ridelineare, nel suo complesso, il sistema dei controlli riconoscendo l'inadeguatezza dell'attuale assetto organizzativo.

In ordine a tale documento, la Sezione ha rilevato, in primo luogo, il mancato recepimento di alcune osservazioni svolte in occasione dei precedenti giudizi di parificazione con riguardo al tema delle modalità di rendicontazione dell'attività gestionale dei fondi affidati alla società.

Nonostante le raccomandazioni di questa Sezione, con la nuova Convenzione Quadro è stato confermato il meccanismo di approvazione *per silentium* dei bilanci annuali consuntivi della gestione finanziaria dei fondi affidati alla società. Tale modo di operare costituisce un serio pregiudizio per il corretto svolgimento delle funzioni amministrative, da improntare ai migliori canoni di sana gestione finanziaria e di buon andamento previsti dagli artt. 81, 119 e 97 della Costituzione, da cui derivano anche i principi generali dell'attività amministrativa in termini di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

La Sezione ha pertanto rinnovato la raccomandazione affinché tale meccanismo di approvazione *per silentium*, previa modifica della Convenzione Quadro, venga sostituito con la previsione dell'adozione di atti di controllo che diano conto dei riscontri effettivamente svolti sulla corretta gestione dei fondi affidati e dei relativi esiti dotando le diverse Direzioni regionali di linee guida uniformi volte a definire modalità e tempi di svolgimento dei richiamati controlli.

Per altro verso, un ulteriore profilo di criticità attiene ai controlli che, secondo la Convenzione Quadro (anche nella versione operante fino al 31 dicembre 2020) dovrebbero essere svolti dalla Giunta regionale, da distinguere dai controlli che invece devono essere svolti dalle Direzioni regionali.

Per tale aspetto non è stata data una dimostrazione concreta delle modalità di svolgimento di tali controlli da parte degli uffici della Giunta regionale, non consentendo la verifica dell'effettivo svolgimento degli stessi nei termini indicati dalla Convenzione Quadro, con la conseguente preclusione a poterne valutare anche l'intensità e l'efficacia.

Ne consegue la raccomandazione della Sezione affinché la Regione operi un'attenta valutazione sull'effettivo svolgimento, da parte degli uffici della Giunta regionale all'uopo preposti, dei controlli a loro demandati dalla Convenzione Quadro e volti a valutare l'attività gestionale di Finpiemonte S.p.A. in riferimento ai risultati effettivamente conseguiti dalla società rispetto agli obiettivi programmati e ai costi sostenuti, tenuto anche conto delle procedure seguite e dei mezzi impegnati per il loro raggiungimento. Solo un'effettiva e ben strutturata attività di controllo può infatti consentire una valutazione concreta della coerenza delle scelte operate da Finpiemonte S.p.A., da effettuarsi sulla base delle disponibilità effettive e tenendo conto delle linee programmatiche indicate.

Una carente azione di controllo da parte degli uffici della Giunta regionale costituisce, infatti, un serio *vulnus* per l'effettivo controllo sulla gestione complessiva di Finpiemonte S.p.A. nei termini indicati dalla Convenzione Quadro, in pregiudizio della possibilità non solo di poter stimolare processi di miglioramento sul piano dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, ma anche di intervenire efficacemente su una struttura che, sulla base delle più recenti evidenze, ha già palesato evidenti carenze gestionali come ad esempio è avvenuto nella gestione dei *non performing loans* o nella riscontrata distrazione di fondi ad opera dei vertici societari per cui vi è tutt'ora un procedimento penale pendente.

In ordine, invece, ai controlli svolti dalle Direzioni regionali, la Sezione ha avuto modo di osservare che alle disposizioni contenute dalla Convenzione Quadro devono conseguire, nei fatti, adeguate ed effettive attività di controllo da parte della Regione, da svolgersi in maniera concreta ed efficace. Ne consegue che, all'adempimento di tipo documentale, è opportuno che si affianchi l'effettivo esercizio di poteri ispettivi da parte delle competenti Direzioni regionali da esercitare con regolarità e anche in forma preventiva.

In punto di fatto, una dimostrazione della carenza dell'attività di controllo svolta sulla società deriva da quanto emerso nella gestione dei crediti deteriorati (c.d. *non performing loans*) per la quale sono state rilevate gravissime criticità di cui solo a partire dal 2019 la Regione e Finpiemonte S.p.A. sembrano aver assunto consapevolezza, senza ancora oggi essere riusciti ad operare una puntuale ricostruzione del c.d. "perimetro Finpiemonte" in

ragione della vastità del numero di posizioni da controllare e delle gravi violazioni commesse anche dagli istituti di credito cofinanziatori che hanno operato in pregiudizio di Finpiemonte S.p.A. e della Regione.

La stessa società ha evidenziato che difficilmente potrà dar seguito alla cessione di tali crediti entro l'anno 2021 in ragione del continuo procrastinarsi da parte dei principali istituti di credito del completamento della fase di ricognizione delle posizioni deteriorate. Dal quadro delineato emergono, infatti, significative carenze da parte di Finpiemonte S.p.A., che non risulta aver adeguatamente gestito il recupero dei crediti, e della Regione, nella misura in cui non è stata svolta un'adeguata attività di controllo sulla società per quanto riguarda tale specifico settore che si ritiene sia stato, nei fatti, del tutto trascurato per un relevantissimo lasso temporale.

Sorprende, infatti, la circostanza che il pacchetto di crediti deteriorati riguardi posizioni sorte tra il 1988 e il 2018, di cui il 65 % si riferiscono al periodo ricompreso tra il 2008 e il 2011.

Per tali crediti la Sezione ritiene che la Regione e Finpiemonte S.p.A. siano state del tutto carenti nella relativa gestione, accumulando una mole di crediti deteriorati di rilevante entità, pari a 3.500 posizioni, per un controvalore di credito residuo pari a circa 106,5 milioni di euro (al 16 maggio 2019).

Gestione che ha generato un significativo pregiudizio per il bilancio della Regione in ragione della progressiva perdita di valore di tali crediti il cui portafoglio è ora classificato come *unsecured* (particolarmente risalente) e quindi non completamente corredato dalla documentazione da parte delle banche stesse per la difficoltà nel reperimento.

Con riguardo, poi, al ruolo di Finpiemonte S.p.A., dall'esame della nuova Convenzione Quadro è emerso un coinvolgimento della società non per la sola attuazione dei documenti di programmazione, ma anche per la pianificazione strategica, ponendo la società quale diretto interlocutore della Giunta regionale e dei suoi Assessori e portando a ritenere che tale assetto organizzativo possa comportare, quanto meno, un affievolimento del ruolo delle strutture organizzative della Regione deputate a fornire all'Organo esecutivo il supporto necessario per lo svolgimento delle proprie funzioni di governo.

Tenuto poi conto del concreto atteggiarsi dei rapporti intercorrenti tra la Regione e la società, la Sezione evidenzia come la società possa essere destinataria di affidamenti per le sole prestazioni per cui dispone di adeguate professionalità al proprio interno per cui si rende necessaria un'attenta valutazione da parte della Regione al fine di ricondurre il ricorso a collaborazioni esterne da parte di Finpiemonte S.p.A. nei canoni della legittimità e dell'economicità, assicurando che tali collaborazioni, ferme restando le osservazioni svolte sulle modalità di affidamento, non costituiscano lo strumento per sopperire a carenze organizzative che dovrebbero trovare una più adeguata soluzione nell'adozione di misure di carattere strutturale; va, altresì, evitato che tale assetto organizzativo diventi per la Regione l'occasione per eludere specifiche regole di finanza pubblica.

Con riguardo a Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., tra le problematiche rilevate, di particolare rilievo appare la decisione della Regione di interrompere il processo di razionalizzazione avviato con la revisione straordinaria approvata ai sensi dell'art. 24 del TUSP che prevedeva, nella sostanza, un'integrazione della società in Finpiemonte S.p.A. Al riguardo, la Sezione, nel ritenere che la decisione di interrompere detto processo di integrazione non sia coerente con i richiamati principi e criteri di razionalizzazione contenuti nel D.Lgs. n. 175 del 2016, rileva come, in punto di fatto, allo stato attuale, il processo di integrazione tra Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., anche nella nuova accezione di mera creazione di sinergie funzionali sia tuttora in una fase di mero studio, senza che ad oggi siano state formulate e pianificate azioni di concreta razionalizzazione al di là della solo ipotizzata riunione delle sedi societarie.

Per altro verso, sempre con riguardo a Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., la Sezione rileva come continui a procedere a rilento il processo di dismissione immobiliare previsto dalla legge regionale n. 1 del 2015.

In ordine alle restanti partecipazioni, come accennato, si rileva la permanenza di una serie di posizioni riguardanti società in liquidazione per le quali la relativa procedura si protrae da troppo tempo.

Al di là delle questioni di merito di ciascuna di tali posizioni, viene rilevata, nel complesso, l'esigenza di un'attività di continuo monitoraggio da parte della Regione al fine di seguirne l'evoluzione e di assumere, ove possibile, ogni iniziativa utile per la

definizione delle stesse onde evitare che possibili inerzie possano rallentare il processo di cessazione di società che non hanno più ragione di esistere.

Con riguardo all'Area turismo, poi, la Sezione, nel riconoscere il significativo impatto che l'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha avuto su tale settore, osserva comunque che la razionalizzazione del comparto delle Aziende Turistico Locali è un obiettivo che la Regione si era posta già prima dell'insorgere della pandemia, senza portarlo a termine con la conseguenza che l'effettuazione di operazioni dettate solo dalle contingenze del momento, senza muoversi sulla base di un piano strategico complessivo, può pregiudicare il buon andamento di un comparto che da tempo richiede una riorganizzazione complessiva, che ne delinea i margini di operatività e gli obiettivi da perseguire, tenendo conto delle risorse disponibili.

Infine, con riferimento al bilancio consolidato, si evidenzia un ritardo nell'approvazione di tale documento attribuito dalla Regione allo slittamento dei termini di approvazione dei bilanci prevista dall'art. 35 del Decreto Legge n. 18 del 2020 per alcuni organismi partecipati.

Nel riconoscere l'eccezionalità da attribuirsi alle norme emergenziali intervenute, tra l'altro, per conciliare la gestione della pandemia con le scadenze temporali dei cicli di bilancio, la Sezione richiama comunque la Regione a svolgere con la dovuta attenzione il decisivo ruolo di coordinamento che deve svolgere come capogruppo, chiamata a impartire le direttive di coordinamento con il giusto tempismo tenendo conto che il ritardo nell'invio dei documenti o un invio non conforme alle direttive pone in discussione l'effettività del potere di *governance* dell'ente capogruppo sui propri soggetti partecipati che, in chiave dinamica, devono assicurare una collaborazione fattiva per la corretta e tempestiva conclusione del processo di consolidamento.

In ordine, invece, alla tempistica con cui l'Organo di revisione ha reso la propria relazione, la Sezione ha rilevato una grave carenza della Regione per non avere, anche in occasione della recente approvazione del nuovo regolamento di contabilità, ancora provveduto a disciplinare adeguatamente le modalità di approvazione del bilancio consolidato per cui rimane irrisolta la problematica del termine entro cui l'Organo di revisione deve redigere la propria relazione.

E' stato poi rilevato un persistente inadempimento con riferimento all'obbligo di effettuare la riconciliazione dei rapporti debitori e creditori con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate per cui la Sezione ritiene che la Regione, fornendo ogni necessaria assistenza all'Organo di revisione, debba adottare le misure necessarie per garantire la corretta esecuzione di tale importante adempimento di cui rimane responsabile, assicurandone la regolare esecuzione con la dovuta cadenza annuale in funzione dell'approvazione del rendiconto.

In ultima analisi, viene ribadito il determinante ruolo di coordinamento che la Regione deve assumere nel raccordo con le Agenzie Territoriali per la Casa per cui si rinnova la raccomandazione a porre in essere ogni misura organizzativa necessaria al corretto funzionamento di tali Agenzie, assicurando i presupposti per una sana gestione economico-finanziaria di tali organismi.



## Gestione del settore sanitario

1. L'istruttoria condotta dalla Sezione, nell'ambito del giudizio di parifica, sulle risorse destinate al settore sanitario, non ha potuto non tener conto dell'emergenza sanitaria e delle conseguenze finanziario/economiche che hanno influito non poco sull'assetto sanitario regionale.

La violenza dell'epidemia sanitaria, che ha colpito il nostro Paese, ha fatto aumentare improvvisamente la domanda di tutela della salute da parte dei cittadini.

Durante i periodi di emergenza sanitaria, gli enti del S.S.R. sono stati chiamati a svolgere il ruolo fondamentale di garantire ai propri cittadini servizi adeguati rispetto alla crisi sanitaria ed economica che nel 2020 hanno investito il Paese e che ancora non sono del tutto risolte.

Per questo motivo sono state adottate misure straordinarie inerenti i servizi sanitari, con uno sforzo straordinario di tutti gli attori coinvolti, quali:

- l'istituzione delle USCA (Unità Speciali per la Continuità Assistenziale);
- la trasformazione della geografia dei servizi ospedalieri, con il massiccio reclutamento del personale sanitario e l'incremento delle tecnologie;
- la diffusione della digitalizzazione e dei servizi di telemedicina e l'imponente organizzazione della campagna di prevenzione e vaccinazione.

La gestione dell'emergenza, inoltre, ha comportato effetti collaterali per la forzosa sospensione e la necessaria riorganizzazione di molte attività sanitarie non Covid; tra queste, in primis, deve ricordarsi la rilevante riduzione dei volumi degli screening oncologici.

Nei primi sei mesi del 2020, peraltro, risulta che i ricoveri ospedalieri siano calati del 26% rispetto all'anno precedente e che le visite in strutture analoghe si siano ridotte del 28%.

Peraltro, l'attività ordinaria, programmabile e differibile, è stata sospesa, per far fronte alla cura dei pazienti COVID.

Questo ha comportato un peggioramento nella gestione delle liste di attesa che ha richiesto un intervento legislativo in materia.

Infatti, il D.L. n. 104/2020 ha previsto risorse, che per il Piemonte ammontano a 35 milioni di euro circa, per il recupero delle attività di ricovero e ambulatoriali non rese nel periodo di emergenza sanitaria.

In realtà, al detto fine, è stata liquidata alle Aziende sanitarie piemontesi la minore somma di euro 28 milioni circa: di conseguenza, l'80% circa delle assegnazioni è stato erogato alle Aziende, ma le somme, spese da queste ultime (pari a 2,7 milioni di euro circa), rappresentano appena il 10% delle risorse ricevute (euro 28 milioni di euro circa): simile conclusione è comprovata dalla rendicontazione - trasmessa dalle Aziende - delle spese sostenute per il recupero delle attività - non Covid - di ricovero ed ambulatoriali non rese a causa della pandemia.

Del resto, l'arrivo della seconda e della terza ondata della pandemia da COVID-19 non hanno permesso, sulla base di quanto rappresentato dalla Regione, di rispettare quanto previsto in termini di recupero delle liste di attesa, determinando, inevitabilmente, e nuovamente, l'attività delle Aziende Sanitarie nella cogente direzione del contenimento e della gestione dei contagi.

Di fatto, non si è verificato l'auspicato abbattimento delle liste di attesa dal momento che il settore sanitario è risultato ampiamente sovraccaricato dagli inevitabili stop and go che hanno scandito le prime due ondate dell'epidemia in Piemonte.

Ovviamente, il maggiore impegno richiesto agli Enti sanitari in conseguenza della pandemia non è dissociabile dalla disponibilità delle risorse apprestate al riguardo.

Non a caso, e da tempo, a trainare il peso sulle finanze pubbliche delle Regioni, risulta proprio il settore della sanità che costituisce la funzione di spesa maggiormente onerosa nel nostro paese ed è, quasi per l'intero, devoluta alle Regioni.

La situazione di emergenza non è risultata scevra da criticità che la Regione Piemonte ha dovuto affrontare e che possono riassumersi così sinteticamente:

- l'incremento esponenziale dei quantitativi necessari delle misure di protezione, ha portato alcune ditte a dichiarare la loro indisponibilità a soddisfare le richieste corrispondenti, circostanza che ha richiesto l'attivazione di procedure di ricerca sul mercato dei medesimi necessari prodotti in situazione di urgenza aggravata dalla particolare pressoché improvvisa criticità;
- la significativa disomogeneità del rapporto domanda/offerta ha creato, di fatto, una situazione nella quale, in assenza di una normativa diretta a calmierare i prezzi, si sono sviluppate condotte assimilabili ad abusi o, comunque, a pratiche tendenzialmente speculative;
- la diffusa elevata "volatilità" del materiale ordinato ha determinato anche richieste di pagamento anticipato ad opera della maggior parte dei fornitori;
- l'assenza o, comunque, la particolare difficoltà di reperimento del materiale - anche terapeutico - necessario a fronteggiare l'epidemia, ha costretto le Aziende a ricorrere anche ad affidamenti diretti attraverso ditte, pure estere, che si rendevano disponibili.

Questa Sezione di controllo ha focalizzato la propria attenzione sulle principali disposizioni normative di carattere emergenziale, che si sono susseguite in tutto il 2020, unitamente all'analisi dell'evoluzione dell'organizzazione dei servizi sanitari di natura emergenziale che ne è derivata.

L'analisi ha, in concreto, riguardato principalmente quattro aspetti principali:

- a. l'incremento della dotazione di personale sanitario.

Il D.L. n.14 del 9 marzo 2020, successivamente, abrogato e sostituito con il D.L. n. 18/2020, convertito con modificazioni, dalla L. n. 27/2020, ha previsto la possibilità per le Regioni e gli enti del SSN di rideterminare i propri piani di fabbisogno del personale, procedendo al reclutamento ed all'assunzione delle necessarie figure professionali sanitarie e/o all'aumento del monte ore della specialistica ambulatoriale convenzionata interna.

Ulteriori stanziamenti sono stati, inoltre, previsti dal D.L. n. 34/2020 per dotare le nuove strutture sanitarie, istituite ad hoc per fronteggiare l'emergenza sanitaria, del personale necessario per il loro funzionamento.

Alla Regione Piemonte, ai sensi della normativa sopra citata, sono state assegnate risorse destinate al potenziamento del personale sanitario, sia in ambito territoriale che ospedaliero, per un importo pari a circa 174 milioni di euro.

Tali risorse sono state accertate e impegnate nel bilancio regionale.

Di queste risorse risulta ripartita alle Aziende la minor somma di 162 milioni di euro circa.

Sotto il profilo dell'acquisizione di personale, la Regione Piemonte ha comunicato di aver reclutato, al 26 marzo 2021: 1073 medici, 1850 infermieri e 2786 altri profili di personale, per un totale di 5709 persone.

Il personale è stato reclutato, per la gran parte, attraverso i bandi dell'Unità di Crisi, a cui si aggiungono quelli indetti dalle singole Aziende Sanitarie e quelli indetti dal Dipartimento della Protezione Civile, per il Contact Tracing.

b. L'acquisto di dispositivi e di attrezzature per l'allestimento di posti di terapia intensiva e subintensiva.

Parallelamente all'incremento degli operatori sanitari, il D.L. n. 14/2020, fin dall'inizio dell'emergenza sanitaria, ha previsto anche misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale e dei prodotti medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica nonché disposizioni per l'acquisto di dispositivi di assistenza ventilatoria necessari per la cura dei pazienti covid.

c. Il potenziamento della rete territoriale.

Per dare supporto alla rete ospedaliera, la normativa, fin dal D.L. n. 14/2020, ha fornito disposizioni per il potenziamento della rete assistenziale territoriale.

Con il D.L. n. 14/2020 si sono, infatti, istituite le unità speciali di continuità assistenziale (USCA), presso una sede di continuità assistenziale già esistente, in proporzione di una ogni 50.000 abitanti, per la gestione domiciliare dei pazienti affetti da COVID-19 che non necessitano di ricovero ospedaliero.

In Piemonte dette unità speciali sono state attivate, a partire dal mese di aprile 2020 e, poi, implementate, secondo i parametri previsti dalla normativa nazionale, nel mese di maggio 2020.

Al 31 dicembre 2020 ne risultano operative 88.

Dai dati forniti, a tutto il 2020, le USCA hanno effettuato 87.852 visite a domicilio ed hanno rendicontato 95.179 ore lavorate.

Inoltre, la Regione ha stipulato accordi con i medici di medicina generale ed i pediatri per la gestione ed il monitoraggio dei pazienti in isolamento domiciliare.

Dall'attività rendicontata dai MMG (Medici di Medicina generale) risultano 9.000 casi di aperture di assistenza domiciliare - ADI - per malati Covid e 1.132 accessi (intendendosi per accesso ogni contatto, per lo più in forma di telemedicina, nonché di costante monitoraggio dei pazienti).

Infine, un ulteriore supporto alla rete ospedaliera è stato garantito dalle strutture private accreditate e non, attraverso l'erogazione di prestazioni sanitarie o, al bisogno, la messa a disposizione del proprio personale e dei propri locali.

Il D.L. n. 18/2020 ha stanziato risorse come indennizzo per il personale ed i locali reperiti presso le strutture private accreditate e non, che sono risultate pari ad 11,8 milioni di euro per il Piemonte.

Tale importo è stato accertato ed impegnato nel bilancio regionale e risulta in capo alla GSA.

A remunerazione delle prime prestazioni, erogate a pazienti COVID dalle strutture private, la Regione ha riconosciuto un importo di 1,5 milioni di euro, a valere sulle donazioni ricevute sul conto corrente appositamente istituito per far fronte all'emergenza sanitaria.

d. Il potenziamento della rete ospedaliera.

Anche la rete ospedaliera ha subito una profonda modifica strutturale, che ha avuto un impatto sulla situazione sanitaria della Regione soprattutto in termini di incremento di posti letto da adibire alle terapie intensive ed alla pneumatologia.

Ciò si è tradotto sia nell'allestimento di nuove strutture che nell'adattamento di strutture esistenti.

Infatti, le strutture pubbliche e private esistenti sono state, dapprima, dedicate in modo esclusivo alla gestione dei pazienti Covid-19 positivi e, all'attenuarsi dell'epidemia, alcune di esse sono diventate a gestione mista.

Nelle stesse strutture sono stati riconvertiti posti letto ordinari per destinarli alla terapia intensiva e semi intensiva, utilizzando i posti letto delle sale operatorie nonché di reparti non utilizzati, incrementando fin da subito, i posti letto destinati ai pazienti Covid.

Tuttavia, la normativa, introdotta dal D.L. n. 34/2020 e la circolare ministeriale n. 11254 del 29 maggio 2020, hanno fissato, quale obiettivo per la Regione Piemonte, un incremento di 299 posti letto di terapia intensiva, in modo da poter disporre di un complessivo di 626 posti letto.

Per la terapia semi intensiva è stato fissato l'obiettivo di disporre di ulteriori 305 posti letto. A tal fine, sono state assegnate risorse alla Regione Piemonte per 111 milioni di euro.

Gli interventi da realizzare, per dare attuazione alla normativa sopra citata, sono stati previsti nel Piano straordinario di riorganizzazione della rete ospedaliera in emergenza COVID-19, approvato con DGR 12 giugno 2020, n. 7-1492.

Le Aziende sanitarie sono state designate soggetti attuatori con Ordinanza n. 29/2020 del 9 ottobre 2020.

Il ritardo nella loro nomina ha, presumibilmente, comportato un ritardo nella realizzazione degli interventi previsti dal Piano, dal momento che nessuna spesa è stata rendicontata dalle Aziende Sanitarie Regionali al 31 dicembre 2020.

D'altra parte, la Regione ha comunicato che sono stati realizzati solo 27 dei 299 posti letto di terapia intensiva e 54 dei 305 posti letto di terapia semi intensiva.

Alle strutture ospedaliere esistenti si sono affiancate, altresì, delle strutture temporanee, quali le OGR, successivamente, sostituite in ambito operativo, dall'ospedale Sperino Oftalmico di Torino, e dal V Padiglione di Torino Esposizioni.

I costi di realizzazione di dette strutture temporanee sono stati sostenuti senza aggravio alcuno per la Regione.

Per fronteggiare l'emergenza sanitaria, sono state accertate ed impegnate risorse per 319,9 milioni di euro, comprensive delle donazioni e liberalità, ammontanti ad euro 16 milioni di euro, ricevute sul conto corrente appositamente istituito dalla Regione e delle somme, pervenute attraverso gli appositi fondi europei, pari a 40 milioni di euro.

Gli accertamenti corrispondenti sono stati incassati per 278 milioni di euro circa mentre i correlati impegni sono stati pagati per 224 milioni di euro circa.

Inoltre, gli ulteriori impegni, emersi per la somma di 39,9 milioni di euro, sono stati finanziati con le risorse del FSR indistinto.

Le risorse, complessivamente impegnate, risultanti nel rendiconto all'esame, sono, dunque, risultate pari a 359,9 milioni di euro.

2. Il bilancio di previsione 2020 è stato adottato con Legge regionale 31 marzo 2020, n. 8 e la sua articolazione in capitoli, nonché il prospetto relativo al perimetro sanitario, sono stati approvati con la D.G.R. n. 16-1198 del 3 aprile 2020.

I capitoli del perimetro sanitario sono stati ricondotti alle grandezze previste dal D.Lgs. n. 118/2011, con l'aggiunta, nelle entrate, della categoria "coperture a carico del bilancio regionale".

Dal bilancio gestionale risultano stanziamenti correnti, comprensivi delle risorse della categoria "copertura a carico del bilancio regionale", per circa 8,667 miliardi di euro e stanziamenti in conto capitale per 50 milioni di euro.

Le previsioni delle spese correnti (8,666 miliardi di euro) sono risultate lievemente inferiori agli stanziamenti correnti mentre le previsioni in conto capitale (50,100 milioni di euro) lievemente superiori agli stanziamenti in conto capitale.

L'analisi del perimetro sanitario ha dunque evidenziato che, già in sede previsionale, alcune entrate correnti sono state destinate a coprire spese di investimento.

Tale tendenza è risultata confermata dalle previsioni definitive post assestamento.

3. Quanto ai dati del rendiconto 2020, la perimetrazione dei capitoli riguardanti il settore sanitario è, come per gli esercizi precedenti, contenuta in un allegato al disegno di legge di approvazione.

Si dà atto dello sforzo della Regione di adeguarsi alle prescrizioni dettate dalla normativa, di cui al D.Lgs. n. 118/2011, già in precedenza oggetto di richiamo da parte di questa Sezione, in materia di perimetrazione.

Infatti, come già riscontrato nel 2019, la Regione ha ricondotto le spese e, per lo più tutte le entrate, alle grandezze previste dal D.Lgs. n. 118/2011, effettuando un'analisi sui singoli capitoli del bilancio, ed eliminando, già in sede previsionale, alcuni capitoli che, da diversi anni, non risultano movimentati.

Il percorso intrapreso, tuttavia, non appare concluso: infatti, risultano ancora numerosi capitoli con importi tutti uguali a zero, anch'essi non movimentati da diversi anni.

Infine, anche sul 2020, si sono individuati dei capitoli di spesa non presenti nella perimetrazione, allegata al DDL, il cui oggetto è inerente al settore sanitario.

**4.** Dai dati comunicati dalla Regione, viene confermato il trend in aumento della spesa sanitaria, già rilevato nel precedente biennio: 8,56 miliardi di euro circa nel 2018, 8,88 miliardi di euro nel 2019 e 9,2 miliardi di euro nel 2020.

L'incidenza della spesa sanitaria sul totale della spesa regionale passa 72,54% del 2018 al 72,87% del 2019, al 71,94% del 2020.

Lo stesso andamento è confermato aggiungendo, alla spesa comunicata dalla Regione, l'incidenza degli ulteriori impegni di spesa, che questa Sezione ritiene inerenti al settore sanitario: la spesa 2018 risulta pari a 8,62 miliardi di euro nel 2018, a 8,96 miliardi nel 2019 e a 9,3 miliardi nel 2020, con un'incidenza sulla spesa complessiva regionale che passa dal 73,10% del 2018, al 73,51% nel 2019, al 72,37% nel 2020.

Anche con riferimento alla spesa sanitaria corrente si rileva un aumento rispetto al biennio precedente, e ciò sia sulla base dei dati comunicati dalla Regione, sia sulla base di quelli rielaborati da questa Sezione.

Al contrario, torna a ridursi la spesa per investimenti, dopo l'inversione di tendenza registrata nel 2019: i relativi impegni passano, infatti, dai 3,2 milioni di euro del 2018 (7,7 milioni di euro se si considera la riclassificazione effettuata dalla Sezione) ai 245 milioni di euro del 2019 a 103 milioni di euro del 2020, con un'incidenza rispetto alla complessiva spesa regionale per investimenti (pari a 975 milioni di euro), sempre sotto il profilo degli impegni, dell'1,22% del 2018, del 24,54% del 2019 e del 10,60% del 2020.

Peraltro, la spesa per investimenti sanitari, nel 2020 pari a 103 milioni di euro, rappresenta appena l'1,1% degli impegni complessivi del perimetro sanitario, pari a 9,22 miliardi di euro.

Rispetto alle somme impegnate a titolo di investimento, non risultano pagamenti delle spese d'investimento.

Gli unici pagamenti della categoria, pari a 8.329.157,56 euro, riguardano i residui passivi. I pagamenti dei capitoli in conto capitale si sono ulteriormente ridotti passando da 25.686.045,16 di euro del 2018 ai 10.129.598,10 di euro del 2019, a 8.329.157,56 euro del 2020.

Nell'ambito dei sopracitati investimenti, corre l'obbligo di segnalare come risulti confermata la particolare lentezza nella realizzazione dei lavori programmati, già rilevata nei precedenti giudizi di parificazione.

5. Particolare attenzione è stata posta anche alla gestione dei residui.

Il valore dei residui attivi al 31/12/2020, afferenti al settore sanitario, è pari a 4,069 miliardi di euro, derivanti per l'80% dalla gestione in conto residui e per il 20% dalla gestione in conto competenza.

L'analisi finanziaria ha evidenziato la presenza di poste puramente contabili che non genereranno movimentazioni finanziarie,<sup>6</sup> tali da ridurre il valore dei residui attivi al 31/12/2020 ad un valore pari a 633.071.358,36 euro.

I residui passivi risultano pari a circa 5,48 miliardi di euro, importo che aumenta a circa 5,61 miliardi di euro, se si aggiungono i capitoli esclusi dalla perimetrazione, ma il cui oggetto è di equivoca pertinenza della sanità.

Il 78% dei residui passivi deriva dalla gestione in conto residui ed il restante 22% deriva dalla gestione in conto competenza.

Come per i residui attivi, depurando i residui passivi delle poste puramente contabili, il valore dei residui passivi al 31/12/2020 si riduce ad un valore pari a 2,04 miliardi di euro circa.

Come già rilevato nei precedenti anni, i residui attivi continuano ad essere significativamente inferiori ai residui passivi: le risorse da ricevere non appaiono, quindi,

---

<sup>6</sup> Parte delle riscossioni delle risorse relative al FSR indistinte sono state erogate dal MEF senza precisare su quale capitolo imputarle. Per questo motivo è stato istituito un capitolo di entrata 68250 "anticipazione mensile di tesoreria" tra le partite di giro che risulta accertato e riscosso per l'importo di 1.650.761.355,21 euro (con residui, a fine anno, pari a zero). In contropartita al capitolo 68250 è stato istituito il capitolo 485232 "erogazioni di fondi alle ASL e ASO", sempre tra le partite di giro, che risulta impegnato per euro 1.650.761.355,21 e pagato in conto competenza per euro 1.062.359.330,70 (con residui, a fine esercizio, pari a euro 3.436.788.300,69, di cui 2.848.386.276,18 euro, provenienti dalla gestione in conto residui e 588.402.024,51 euro dalla gestione di competenza).

sufficienti ad estinguere le obbligazioni ancora non definite, e questa differenza incide sul risultato di amministrazione.

6. Gli incassi complessivi, sulla base dei capitoli presenti nella perimetrazione, sono risultati pari a 10.878.686.257,13 euro, mentre i pagamenti ammontano a 11.008.874.102,43 euro.

Gli importi differiscono, se pur rispettando lo stesso ordine di grandezza, dai prospetti rilevati dal SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), in cui risultano riscossioni per euro 10.855.667.678,35 e pagamenti pari a 10.859.697.143,45 euro. Peraltro, sempre dal SIOPE si rileva un fondo cassa al 31/12/2020 pari a euro 75.266.988,94, che deriva dal fondo di cassa iniziale (euro 79.296.056,04), a cui sono state aggiunte le riscossioni (euro 9.793.308.347,65) e sottratti i pagamenti effettuati nel 2020 (euro 9.797.337.414,75), con un'evidente incongruenza dei dati relativi agli incassi ed ai pagamenti tra prospetti del SIOPE.

7. La Gestione Sanitaria Accentrata è stata attivata dalla Regione Piemonte, a partire dal 1° gennaio 2012, secondo le modalità stabilite dal D.Lgs. n. 118/2011, in considerazione della gestione diretta di una quota del finanziamento del S.S.R.

Già nelle precedenti relazioni, annesse al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte, erano state segnalate criticità in merito sia all'attuazione del dettato normativo, sia alla tenuta delle scritture e dei libri contabili della GSA.

Era stata inoltre segnalata la mancata trasmissione a questa Sezione delle relazioni, ai sensi dell'art. 1, comma 170 della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, relative al bilancio della GSA, relazione che peraltro, continua a non essere trasmessa.

Tali criticità anche nell'esercizio 2020 non risultano superate, come si evince dalla lettura dei verbali del collegio dei revisori, da ultimo, il verbale n. 5 del 25 marzo 2021.

Continua a persistere l'assenza di un regolamento disciplinante in maniera dettagliata le modalità di tenuta delle registrazioni della GSA e le procedure per la redazione dei relativi documenti, per garantire l'affidabilità dei dati e del monitoraggio dei conti e dei capitoli del bilancio regionale.

Risultano approvati con delibera di Giunta regionale soltanto i bilanci degli esercizi dal 2012 al 2016.

Per gli esercizi successivi deve continuare a registrarsi la presenza di numerose problematiche rispetto alla certificazione dei bilanci 2017-2018, tra cui la difficoltà a venire in possesso della documentazione necessaria per procedere a tale adempimento, compresi gli esiti degli adempimenti effettuati sull'anno 2017, dal precedente collegio dei revisori.

Anche rispetto alle verifiche di competenza dell'esercizio 2019 sono state rappresentate difficoltà di tipo documentale, legate anche a problematiche informatiche e di carenza di organico.

Più precisamente, il collegio dei revisori ha dichiarato di non essere stato messo in condizioni di effettuare la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario e quella dei dati di cassa, e neppure la verifica della coerenza dei dati dei modelli ministeriali inviati con le risultanze della contabilità.

Il collegio inoltre ha evidenziato l'assenza della formalizzazione di procedure per i controlli trimestrali della GSA, previsti dalla normativa vigente.

La Regione al riguardo ha dichiarato che "...è in essere uno studio di fattibilità per andare verso un sistema contabile integrato con le Aziende sanitarie e di armonizzazione delle scritture contabili".

L'ente regionale ha, comunque, confermato che manca del tutto, allo stato, l'approvazione dei bilanci consolidati delle Aziende sanitarie per gli esercizi 2018 e 2019, non essendo ancora stati adottati i relativi bilanci della GSA.

Il bilancio della GSA relativo all'esercizio 2017 risulta adottato dalla direzione Sanità con Determinazione Dirigenziale n. 241 del 04/04/2019, successivamente modificata con Determinazione Dirigenziale n. 508 del 25/06/2019, ma lo stesso bilancio non è mai stato approvato dalla Giunta regionale, mancando la certificazione del collegio dei revisori.

Anche i controlli trimestrali effettuati dal collegio per i primi tre trimestri del 2020 hanno evidenziato criticità.

Infatti, rispetto alla regolare tenuta dei libri contabili è risultata mancante la stampa del libro inventari, che non può essere effettuata a causa della mancata chiusura dei bilanci 2018 e 2019.

La contabilità, invece, risulta aggiornata al 31/12/2020, in quanto la struttura è stata impegnata nel recupero delle registrazioni pregresse.

Il collegio dei revisori, tuttavia, come documentalmente comprovato, non ha potuto effettuare la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario.



