



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO
GENERALE DELLA REGIONE PIEMONTE
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2017**

Sintesi della relazione annessa alla delibera di parifica

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



TORINO, 20 LUGLIO 2018



CORTE DEI CONTI

**Giudizio di parificazione del rendiconto generale della
Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2017**

Sintesi della relazione annessa alla delibera di parifica

Introduzione del Presidente

Maria Teresa Polito

Relatori

Massimo Valero

Luigi Gili

Magistrati istruttori

Massimo Valero

Luigi Gili

Mario Alì

Cristiano Baldi

Alessandra Cucuzza

Torino, 20 luglio 2018

Sommario

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE	3
GESTIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE PIEMONTE	11
CONTO DEL PATRIMONIO	25
LA SPESA DI PERSONALE.....	29
LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE	35
IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	41
GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI DELLA REGIONE PIEMONTE	49
GESTIONE DEL SETTORE SANITARIO DELLA REGIONE PIEMONTE.....	53

INTRODUZIONE DEL PRESIDENTE

Maria Teresa POLITO

L'udienza odierna ha ad oggetto il giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione Piemonte per l'anno 2017. Tale giudizio è lo strumento attraverso il quale si certifica la veridicità e l'affidabilità dei conti della Regione in una coordinata sequenza procedimentale che vede il suo imprescindibile iter nel raffronto fra il bilancio di previsione ed il connesso rendiconto consuntivo in una logica di evidente continuità nei diversi esercizi finanziari.

La prima conseguenza del principio di continuità della gestione e nel dover "fare i conti" con le situazioni degli anni precedenti e spesso con l'indebitamento pregresso che drena risorse e condiziona inevitabilmente le politiche di bilancio pubblico, contesto che va necessariamente bilanciato con le politiche di sviluppo in un complesso ed armonico equilibrio affidato a scelte ponderate fra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento di finalità pubbliche.

Scelte che vanno rappresentate con ampia trasparenza alle collettività amministrare.

Il bilancio, quindi, non è solo un complesso di operazioni ragionieristiche ma è un "Bene Pubblico" come la Corte Costituzionale lo ha definito in diverse sentenze (sent. n.184/2016 e n.247/2017), nel senso che è funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, in virtù della quale deve essere assicurata ai cittadini la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese (sent. n. 184/2016), rendendo certe le scelte dell'Ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia con riguardo agli interventi attuativi delle politiche pubbliche, consentendo così di delineare un quadro omogeneo, puntuale, trasparente della complessa interdipendenza fra fattori economici e socio-politici, conseguenti alle scelte effettuate dagli amministratori in sede locale, scelte che i cittadini devono avere la possibilità di conoscere e sindacare.

Ma i conti devono rispettare i vincoli europei e gli equilibri di bilancio e la Corte deve accertare, attraverso un giudizio binario se la gestione contabile è caratterizzata dal rispetto della legge ed offra una rappresentazione veritiera ed affidabile della gestione contabile intervenuta.

Con la pronuncia di parifica la Corte esprime le sue valutazioni sulla regolarità del conto. Si pone, così, in un rapporto di ausiliarità nei confronti dell'organo legislativo regionale. La presenza del Procuratore Regionale assicura la funzione di garanzia dell'ordinamento, a tutela dell'interesse generale della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale (Corte Cost. Sent. n. 89/2017).

Il procedimento di parifica si conclude con un giudizio finale che è la risultanza di due attività fra loro strettamente connesse: la decisione di parifica e la relazione con cui la Corte espone le

proprie valutazioni. Il primo atto contiene la verifica della rispondenza fra i dati esposti nel rendiconto con i limiti posti nelle previsioni di bilancio e del suo assestamento, a seguito di controllo di legittimità- regolarità. Esso è un giudizio binario nel senso di ammettere o escludere dalla parifica singole partite di entrata o di spesa che compongono il bilancio. Con la relazione la Corte esprime, in via generale, le proprie valutazioni sulle dinamiche delle finanze pubbliche regionali e sui riflessi sui bilanci, esaminando i correlati fenomeni gestori.

Alla Corte dei conti, come magistratura, in ragione della sua posizione di indipendenza e terzietà rispetto agli organismi controllati, sono state attribuite funzioni, non solo di tutela della legalità e di efficacia delle azioni amministrative, ma anche di garanzia degli equilibri di bilancio e del contenimento del debito nelle pubbliche amministrazioni, nell'ottica del coordinamento generale della finanza pubblica, attraverso il controllo sull'attuazione delle misure restrittive, dettate per la tenuta dei conti pubblici.

Con tale spirito questa Sezione ha svolto la propria istruttoria sul rendiconto della Regione Piemonte esaminando sia il conto del bilancio che quello del patrimonio.

Ha ben chiare le difficoltà con cui la gestione contabile regionale si è trovata ad operare, anche per le complesse situazioni debitorie risalenti nel tempo, e rappresenta il proprio ruolo di ausilio rinvenibile negli orientamenti e nelle raccomandazioni che troveranno spazio nella relazione annessa alla decisione di parifica per supportare l'Ente nel suo difficile compito di risanamento delle finanze regionali.

La Sezione è animata dalla convinzione profonda che il rigore finanziario è essenziale per consentire nel tempo lo svolgimento compiuto delle diverse missioni a cui gli Enti Territoriali sono chiamati e l'azione incisiva di vigilanza della Corte assolve al compito di evitare che, in futuro, a causa dell'indebitamento eccessivo, non sia possibile erogare servizi essenziali ai cittadini. Infatti, solo un'amministrazione in equilibrio finanziario strutturale è in grado di assicurare nel tempo, alla collettività un livello adeguato di prestazioni e di servizi, ecco perché controllare i conti stimola la buona gestione finanziaria, in vista della realizzazione della finalità essenziale a cui le pubbliche amministrazioni devono essere orientate: la soddisfazione dei bisogni della collettività.

Svolgerò qualche breve riflessione di contesto sulla gestione lasciando poi ai colleghi relatori le analisi specifiche.

Complessivamente l'anno 2017 fa registrare, in comparazione al 2016, una riduzione del disavanzo (risultato di amministrazione) che scende al disotto dei 7 miliardi, va però rilevato, nell'anno, un risultato di competenza negativo.

Va segnalato un deciso miglioramento nella gestione delle spese sanitarie, con una maggiore attenzione alla programmazione delle risorse ed alla distribuzione tempestiva agli enti sanitari delle somme destinate, ciò ha prodotto una rilevante riduzione delle perdite di esercizio ed un minor ricorso, per importi e durata, alle anticipazioni di tesoreria con ciò operando un significativo risparmio sugli interessi legali corrisposti al tesoriere.

In merito alla gestione dei fondi comunitari la programmazione 2007/2013, chiusasi a marzo 2017, ha assicurato alla fine del ciclo, un elevato utilizzo delle risorse originariamente programmate che ha raggiunto per il FESR una spesa pari al 111% e si è attestato per il FSE intorno al 100%.

Con riguardo alla programmazione 2014/2020 si registrano, invece, importi modesti di spesa certificata al 31/12/2017 per il POR FSE (euro 149.275.543,36) la spesa si attesta su circa il 17% del budget assegnato, importi ancor più limitati si registrano per quanto concerne il POR FESR, con una spesa di euro 60.000.000,00 che rappresenta solo il 6,21% degli stanziamenti, sintomo di un ritardo generale che sta caratterizzando la programmazione 2014-2020, su cui la Regione è chiamata ad intervenire imprimendo una maggiore accelerazione alla spendita di tali fondi ed alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo programmati. Solo così si può rendere operativa la destinazione di risorse agli investimenti, così importanti per potenziare la crescita del territorio di riferimento.

Con riguardo al FSE la Sezione ha concluso nell'anno un'attività di controllo sulla gestione dei fondi comunitari dedicati agli "Interventi a tutela dell'occupazione della Regione Piemonte in linea con la strategia europea 2020 nell'ambito dei Fondi strutturali", al fine di valutare come la Regione abbia dato realizzazione all'Obiettivo Tematico 8 di tale strategia (Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori) rilevando le ricadute che i diversi interventi hanno prodotto sul tessuto sociale, sia rispetto all'occupazione in generale, che a quella giovanile in particolare, anche alla luce degli interventi normativi rivolti alla riorganizzazione degli uffici per l'impiego. I diversi interventi avviati dalla Regione verranno ulteriormente monitorati dalla Corte alla fine dell'anno in corso, per valutare il consolidamento degli effetti delle diverse azioni intraprese in un settore strategico per la Regione e per l'intero Paese.

In materia di società partecipate, va rilevato che prosegue l'attività di razionalizzazione delle partecipazioni. Infatti, nel 2017 il numero delle partecipate, attraverso operazioni di dismissione, liquidazione o accorpamento, è in sensibile diminuzione ma diverse sono ancora le criticità, come sarà esposto in seguito.

Complessivamente nella gestione, sono rilevabili, diversi profili problematici a cui faranno cenno i relatori, criticità che la Regione è chiamata a correggere non solo per non ledere il principio di equilibrio di bilancio di cui all'art 81 della Costituzione, ma per evitare che poste passive, non coperte nell'anno di riferimento, compromettano inevitabilmente esercizi futuri, con ciò sottraendo risorse e limitando pesantemente prospettive di crescita e di sviluppo per le nuove generazioni. E', quindi, necessario favorire un'inversione di tendenza, che prestando attenzione al rigore, in una visione prospettica sugli esercizi futuri, si distacchi da politiche del riassorbimento dei disavanzi in archi temporali molto ampi, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale, compromettendo, quindi, quelle prospettive essenziali per riconquistare la fiducia delle nuove generazioni.

Nell'avviarmi alla conclusione, vorrei segnalare, per la sua rilevanza, l'attività di controllo svolta dalla Sezione sulle modalità di copertura delle leggi di spesa emanate dalla Regione Piemonte. Tale controllo è volto a verificare il rispetto della veridicità e dell'attendibilità delle previsioni contenute nelle relazioni tecniche finanziarie che di conseguenza, potranno incidere, in futuro, sulla completezza, correttezza e veridicità dei bilanci.

Il nuovo testo dell'art 81 della Costituzione impone che la copertura di una norma che comporta nuovi o maggiori oneri deve essere prevista già nel medesimo testo normativo e non può essere rinviata ad ulteriori provvedimenti legislativi non ancora adottati.

Pertanto, per rispondere ai canoni dell'art. 81, quarto comma, Cost., la copertura delle spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (*ex plurimis*, sentenze della Corte Costituzionale n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n.384 del 1991 e n. 1 del 1966).

È necessario che la copertura sia individuata nel medesimo provvedimento che introduce la spesa. Tale fondamentale precetto è stato, in alcuni casi, dalla Regione omesso, introducendo oneri, anche specificamente quantificati, per i quali non sono state indicate le risorse a copertura (L.R. n. 16/2017), copertura che deve essere indicata anche nel caso in cui gli oneri siano indeterminati o non completamente quantificati.

In sede di esame delle leggi approvate nel 2017 si sono rilevate, nelle relazioni tecniche che accompagnano i provvedimenti legislativi, le medesime criticità e carenze già individuate negli anni precedenti, al riguardo permane la difficoltà di individuare gli oneri impliciti o indiretti introdotti dalle nuove leggi.

In molti casi, alcune norme avrebbero richiesto un maggior grado di analisi dell'effettiva invarianza finanziaria, mentre, per altre, si è rilevata la presenza, nonostante la clausola di neutralità, di un impatto economico che non è stato esplicitato dal Legislatore regionale e di cui, pertanto, non si è tenuto conto in sede di individuazione delle coperture, con pesanti conseguenze emerse dopo l'approvazione delle leggi.

Al riguardo sono state avviate iniziative volte a sensibilizzare il Consiglio regionale e, in particolare, l'ufficio legislativo, sulle indicate problematiche. La Presidenza del Consiglio regionale ha offerto ampia collaborazione assicurando particolare attenzione alla predisposizione di tutti gli accorgimenti tecnici necessari all'individuazione della relativa copertura durante l'iter di formazione della legge, anche per le leggi aventi un impatto pluriennale. L'auspicio è che si possa passare dalle buone intenzioni a concrete azioni attuative.

A conclusione della mia introduzione vorrei rivolgere un sentito ringraziamento ai colleghi magistrati ed ai funzionari della Sezione, per l'elevata competenza, l'impegno e la disponibilità che hanno sempre assicurato. Esprimo loro riconoscenza per aver contribuito, pur nella difficoltà di alcuni momenti, ad assicurare un ambiente sereno e collaborativo, di elevata professionalità, che ha consentito un dibattito proficuo e stimolante.

GESTIONE FINANZIARIA DELLA REGIONE PIEMONTE

Magistrati istruttori

Massimo VALERO

Alessandra CUCUZZA

Analisi economico-finanziaria

Clara CERRUTI

Mauro CROCE

Andrea CARDARELLI

Silvana LA TORRE

Fabio COCCIA

Simona CARIGNOLA

Patrizia BENVENUTI

Nel giudizio di parificazione relativo all'esercizio 2016 questa Sezione, con la deliberazione n.134/2017 ha parificato il rendiconto generale della Regione Piemonte, con l'eccezione delle partite di spesa che hanno avuto quale copertura l'applicazione di accantonamenti e vincoli del risultato di amministrazione 2015, in particolare trattasi di: spese impegnate per complessivi euro 33.233.641,22 e spese destinate a fondo pluriennale vincolato per complessivi euro 1.679.893,38.

Occorre evidenziare che la Regione aveva provveduto a rideterminare il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e a riapprovare i piani di rientro del disavanzo complessivo al 31 dicembre 2014 e del maggior disavanzo determinatosi al primo gennaio 2015.

Con la Legge Regionale n. 11 del 2 agosto 2017 ad oggetto "*Rendiconto generale per l'esercizio 2016*" è stato accertato, al 31 dicembre 2016, un risultato di amministrazione pari ad euro - 7.562.571.142,15.

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 decennale per il restante disavanzo risultante al 31 dicembre 2014.

In merito alla verifica del ripiano del complessivo disavanzo 2016, la Sezione ha rilevato che:

- relativamente al ripiano delle quote decennali (euro 137.199.328,65), il saldo della competenza 2016 positivo (euro 134.779.088,69) non risultava totalmente sufficiente a coprire interamente la quota di disavanzo ordinario e la differenza pari ad euro 2.420.239,92 doveva essere recuperata nell'esercizio 2017 e non risultavano completamente superate le criticità legate alla forma di copertura utilizzata dalla Regione (vincoli del risultato di amministrazione);
- con riferimento invece al ripiano del disavanzo trentennale derivante da riaccertamento straordinario lo stesso risultava pienamente recuperato.

Procedendo nell'analisi dell'esercizio 2017 emerge che la Regione ha provveduto, in sede di programmazione, ad approvare il **D.P.E.F.R.** per il periodo 2017-2019 con apposita deliberazione D.C.R. n. 181 del 20 dicembre 2016.

L'esercizio provvisorio del bilancio 2017 è stato autorizzato fino al 31 marzo 2017 con la Legge regionale n. 28 del 29 dicembre 2016 e prorogato con la Legge regionale n. 3 del 28 marzo 2017.

L'approvazione del bilancio 2017-2019, avvenuta con L.R. n. 6 del 14 aprile 2017 è intervenuta prima della scadenza della proroga dell'autorizzazione dell'esercizio provvisorio.

Si è rilevato che la Regione non ha approvato le note di aggiornamento al DEFR 2017-2019 né la Legge di Stabilità 2017.

Nel **bilancio di previsione** per l'esercizio 2017 sono state previste entrate e spese per complessivi euro 20.246.384.843,61 (al lordo delle entrate e spese per partite di giro per euro 2.873.133.844,65) in termini di competenza e di euro 14.670.067.443,40 in termini di cassa.

L'esame del bilancio di previsione ha evidenziato stanziamenti del disavanzo di amministrazione per il triennio 2017/2019: lo stanziamento del disavanzo di amministrazione nel bilancio preventivo 2017 ammonta a complessivi euro 420.327.706,50. Le componenti che determinano tale importo (arrotondato) sono le seguenti:

- euro 137.199.328,63 quota disavanzo finanziario "ordinario";
- euro 64.818.992,59 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 2017 sono stabilite dal piano di rientro del disavanzo adottato con deliberazioni del Consiglio regionale del 22 dicembre 2015 e del 29 dicembre 2015, già esaminate in sede di parifica del rendiconto 2015 (e riapprovate dalla Regione dopo il giudizio di parifica).

Per quanto concerne la componente di euro 218.309.385,00 si rileva che l'importo risulta non coerente con quanto disposto dall'art. 1, comma 701, della Legge n. 208/2015- primo periodo: infatti il contributo erogato nel 2016 era di euro 222.500.000,00 (così come correttamente rappresentato nel piano di rientro sopra citato con riferimento all'esercizio 2017).

Di seguito si riporta quanto è stato rilevato relativamente alle annualità 2018 e 2019:

Negli esercizi 2018 e 2019 lo stanziamento del disavanzo di amministrazione ammonta a complessivi euro 420.327.706,48 in entrambi gli esercizi.

L'importo stanziato negli esercizi 2018 e 2019 presenta le stesse componenti sopra evidenziate per l'anno 2017, 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. Tuttavia si rileva la non coerenza con le previsioni del piano di rientro già approvato, che dovrà essere oggetto di aggiornamento.

Dall'esame del **Prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio** si è rilevato una non corretta valorizzazione di alcune voci di bilancio (utilizzo risultato di amministrazione, ripiano del disavanzo e spese del Titolo III) rispetto ai dati del bilancio di previsione 2017-2019. Si sottolinea che il prospetto, così come approvato dalla Regione, non risulta coerente rispetto all'equilibrio complessivo rappresentato che dovrebbe, per sua natura, riportare un equilibrio finale pari a zero.

Rimane così preclusa una attendibile valutazione dell'impianto contabile del bilancio e nello specifico l'analisi degli equilibri di parte corrente.

Relativamente agli equilibri di cassa, le previsioni dell'Ente per l'anno 2017 risultano tali da garantire un saldo finale di cassa non negativo in ossequio alla normativa vigente.

L'assestamento del bilancio 2017 è stato approvato con L.R. 22 novembre 2017 n. 18.

Con riferimento all'applicazione del disavanzo di amministrazione nella parte spesa del bilancio nel triennio 2017/2019, si rileva che lo stanziamento del disavanzo per quanto attiene l'esercizio 2017 non appare corretto in quanto l'importo del contributo da contabilizzare quale quota di disavanzo per l'e.f. 2017 risulta essere pari ad euro 222.500.000,00 e non ad euro 218.309.385,00.

Per gli anni 2018 e 2019 l'importo stanziato è peraltro coerente con le previsioni legislative che hanno modificato l'originario importo del contributo dal 2017 al 2045 da euro 222.500.000,00 ad euro 218.309.385,00, tuttavia si rileva la non coerenza con le previsioni del piano di rientro già approvato.

In merito all'applicazione del risultato di amministrazione nell'entrata del bilancio è stato rilevato uno stanziamento per l'anno 2017 di euro 6.077.701.063,46 iscritto sotto la voce "*Utilizzo avanzo di amministrazione*". Fermo restando che l'importo di euro 4.650.044.721,27 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 1.427.656.342,19 deriva dalla

quota del risultato di amministrazione accantonato e vincolato dell'esercizio finanziario 2016 e viene destinato in parte alla copertura dei seguenti fondi non impegnabili:

196364	Fondo rischi per sentenza corte d'appello di Torino n.465/10 del 12/12/2012 (D.Lgs. n.118/2011 e s.m.i.)	60.469.648,30
196372	Fondo perdite societarie (art.1, commi 550 e 552 della Legge n.147/2013)	13.000.000,00
196373	Fondo rischi per eventuale riassunzione di oneri già trasferiti al commissario straordinario ex Legge n.190/2014	54.749.387,77
196466	Fondo crediti di dubbia esigibilità parte corrente derivanti da r.s.r. (art.46 del D.Lgs. n.118/2011 e s.m.i.)	537.126.442,50
197052	Residui perenti agli effetti amministrativi reclamati dai creditori, relativamente a spese di natura corrente (L.R. 7/2001)	72.233.741,08

Con riferimento a detta partita, ed in disparte gli importi di spesa così finanziati, non impegnati e mandati in economia, **si rappresentano le criticità nell'utilizzo dell'avanzo (fondi vincolati e accantonati) a finanziamento di:**

- **Partite contabili impegnate per complessivi euro 240.153.781,66;**
- **Stanzamenti nel fondo pluriennale vincolato di spesa (esercizio 2017) di euro 8.335.514,85** (che diventerà voce di entrata nell'esercizio successivo per dare copertura ai collegati impegni di spesa).

La criticità dell'utilizzo nel corso del 2017 di fondi accantonati e vincolati del risultato di amministrazione 2016 trae origine dalla considerazione che i predetti fondi non hanno avuto sostanziale copertura, alla luce del risultato finanziario emergente al 31 dicembre 2016 (euro - 1.484.870.078,71) negativo già prima delle operazioni di accantonamento e vincolo imposte dalla nuova normativa finanziaria armonizzata, le quali hanno ulteriormente peggiorato tale risultato finanziario, determinando in tal modo a rendiconto 2016 una parte disponibile del risultato di amministrazione negativa per euro 7.562.571.142,15.

In altri termini si ritiene che tali accantonamenti e vincoli, in un Ente in disavanzo, non siano finanziati, ovvero che l'utilizzo di tale "avanzo" destinato alla copertura di partite impegnate nella spesa comporti di fatto il finanziamento delle stesse con risorse da reperire.

Nel progetto di **rendiconto relativo all'esercizio finanziario 2017**, relativamente alle **entrate**, si evidenzia che gli accertamenti del 2017 (al netto delle contabilità speciali/servizi conto terzi) sono pari ad euro 11.104.964.523,74, in diminuzione rispetto al 2016 (euro 11.286.918.656,19); peraltro, se si considera l'importo dei fondi pluriennali vincolati in entrata per spese correnti e

conto capitale, il dato finale 2017 risulta decisamente in peggioramento rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Sul versante delle **spese** (al netto delle contabilità speciali/servizi conto terzi), si riscontra un decremento degli impegni pari ad euro 11.278.744.420,28 nel 2017, rispetto ad euro 11.423.364.174,28 nel 2016. Anche in questo caso la valutazione complessiva degli impegni deve tenere conto dei fondi vincolati di spesa che, essendo di importo inferiore nell'esercizio 2017 rispetto al 2016, determinano un saldo finale inferiore a quello dell'esercizio precedente. L'esercizio 2017 evidenzia un **risultato di competenza** negativo, pari ad euro **67.892.332,68**, tenendo anche conto degli stanziamenti dei fondi pluriennali vincolati in entrata ed in uscita.

La **parte corrente** del bilancio presenta un saldo positivo di euro 372.723.422,22 mentre la **parte in conto capitale** del bilancio presenta un saldo negativo di euro -181.792.722,22 determinando un equilibrio finale pari ad euro 190.930.700,00. Tale saldo va rettificato sottraendo la quota del risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti ed al rimborso dei prestiti (euro 258.823.032,68). Tale rettifica determina un reale equilibrio finale pari ad euro -67.892.332,68.

Nel 2017 il saldo delle entrate e uscite per **conto terzi** e la **partite di giro** è pari a zero.

La **gestione della cassa** dell'esercizio 2017 fa registrare, a differenza dell'esercizio 2016, riscossioni inferiori rispetto ai pagamenti. Il fondo di cassa iniziale pari ad euro 502.523.805,57, si decrementa alla fine dell'esercizio 2017 attestandosi ad euro 165.910.479,88.

L'andamento complessivo della **gestione dei residui** provenienti da esercizi anteriori al 2017, quale risultante a seguito delle procedure di riaccertamento ordinario, mostra una riduzione dei residui attivi per quasi euro 1,7 miliardi, mentre con riferimento ai residui passivi, le riduzioni hanno interessato circa 2,1 miliardi di euro.

Si rileva che la cancellazione (insussistenze) dei residui attivi è di poco inferiore quella dei residui passivi (economie). Il dato comporta un miglioramento potenziale del risultato di amministrazione anche in considerazione della sensibile riduzione del FCDE accantonato in sede di determinazione di tale risultato.

La Regione Piemonte con deliberazione della Giunta regionale del 13 aprile 2018 ha approvato il **riaccertamento ordinario dell'esercizio 2017**, così come previsto dalla normativa vigente; in merito la Sezione ha riscontrato che le operazioni di re-imputazione afferenti i residui attivi e passivi hanno riguardato residui derivanti dalla gestione di competenza 2017 e precedenti.

Il **risultato di amministrazione dell'esercizio 2017**, originariamente rappresentato nel rendiconto allegato al D.D.L. 297/2018 "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2017", successivamente emendato in data 10 luglio 2018 (verbale di Giunta regionale n. 273), è **negativo per euro -6.930.540.919,68** così come risultante dalla sommatoria delle diverse componenti di cui all'art. 7, comma 4 del medesimo D.D.L. emendato.

Si evidenzia, 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 2017 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 2017 ammontante ad euro -6.930.540.919,68 consente il recupero di detta quota.

La considerazione che ne deriva è che **l'Ente nel triennio 2015/2017 ha rispettato il piano di rientro del disavanzo da riaccertamento straordinario.**

La composizione del disavanzo da assorbire nei successivi esercizi, risultante dal D.D.L. emendato, comporta, secondo l'Ente, un ammontare di disavanzo "decennale" al 31 dicembre 2014 ancora da recuperare di euro 752.883.399,02.

Si osserva che il disavanzo ordinario, laddove coerente con il rispetto dei piani di rientro, ammonterebbe alla fine dell'esercizio 2017 ad euro 960.395.300,27.

Tuttavia, in merito al ripiano delle quote annuali afferenti il disavanzo decennale, risulta che:

- alla fine dell'esercizio 2016 la Regione doveva ancora recuperare l'importo di euro 2.420.239,42;
- alla fine dell'esercizio 2017 la totalità della rata annuale del disavanzo ordinario, pari ad euro 137.199.328,65, non risulta coperta.

Alla luce di quanto esposto, si ritiene che la quota residua del disavanzo ordinario da ripianare vada ricalcolata in euro 960.395.300,27 a cui si aggiungono le quote non recuperate sopra evidenziate, per un importo finale di euro 1.100.014.868,82.

Le modifiche emendative al D.D.L. determinano un miglioramento del risultato di amministrazione complessivo, di cui si prende atto: tuttavia, esse non possono incidere in alcun modo sul disavanzo "ordinario" come computato al 31.12.2014 ed in particolare sulla sua quota residua.

In conseguenza, l'Ente dovrebbe provvedere a modificare i piani di rientro del disavanzo, in particolare imputando il miglioramento del risultato di amministrazione al disavanzo da

riaccertamento straordinario e considerando al termine del 2017 i seguenti importi di disavanzo ancora da recuperare:

Disavanzo 2017 da assorbire	6.930.540.919,68
<i>di cui:</i>	
Disavanzo ordinario (con ripiano decennale -dal 2018 ventennale)	1.100.014.868,82
Disavanzo da riaccertamento straordinario residui (ripiano trentennale)	1.402.981.329,59
Disavanzo da anticipazione di liquidità ex DL 35/2013 (ripiano trentennale)	4.427.544.721,27

Si rileva inoltre che negli accantonamenti del D.D.L. emendato non è stato conteggiato l'importo residuale relativo alla programmazione 2007-2013 riferita al POR FSE pari ad euro 34.384.512,37 correlato a capitoli di entrata di provenienza statale ed europea accertati, non ancora riscossi ed afferenti ad una programmazione ormai già chiusa. Si evidenzia la necessità di conteggiare tale partita nella parte accantonata del risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 qualora tali importi non venissero riscossi.

Si prende atto che l'**obiettivo di saldo 2017** in termini di accertamenti/impegni per la Regione Piemonte è stato raggiunto (saldo conseguito 179.518 migliaia di euro a fronte dell'obiettivo di 170.156 migliaia di euro).

L'**indebitamento** della Regione Piemonte presenta un trend in aumento degli interessi rispetto all'esercizio 2016 nonché un consistente incremento della quota capitale nel 2017 rispetto al 2016, nonostante l'Ente non abbia più sottoscritto nuovo indebitamento.

La Regione, in fase istruttoria ha precisato che parte delle quote di debito si riferiscono all'esercizio 2016 ma sono state imputate sul 2017 (peraltro non di competenza 2017), ma non ha scorporato tali quote né argomentato in merito alla relativa impostazione contabile, che pare non rispettosa del principio di annualità.

Restano, pertanto, le criticità sulla rappresentazione contabile e sull'imputazione legata all'annualità di riferimento dell'ammortamento dei mutui contratti dalla Regione.

In conclusione si evidenzia che, come comunicato dalla Regione, non sono state effettuate dall'Ente operazioni di ristrutturazione e/o rinegoziazione del debito.

Relativamente alle *anticipazioni di liquidità* (ex D.L. n. 35/2013) si rileva che le quote rimborsate alla fine del 2017 ammontano ad euro 93.884.807,17 per interessi e ad euro 124.424.578,13 per quanto riguarda la quota capitale determinando un onere annuo complessivo pari a euro 218.309.385,30.

Per completezza si rileva che nell'esercizio 2017 il Commissario Straordinario del Governo ha provveduto al rimborso alla Regione dell'importo di euro 7.734.793,88, quale maggior quota versata alla gestione commissariale nel corso dell'esercizio 2016.

A decorrere dal 2016, tutti gli enti territoriali, i loro organismi e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono tenuti ad adottare un sistema di contabilità economico patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.

Il rendiconto 2017 di tutti gli enti territoriali comprende pertanto il conto economico e lo stato patrimoniale.

I dati relativi allo **stato patrimoniale ed al conto economico** registrati al 31 dicembre 2017 risultano i seguenti:

Contabilità economico-patrimoniale 2017

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)		31-dic-2017
A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione		-
B) Immobilizzazioni		1.447.891.845,56
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>		25.279.247,16
<i>Immobilizzazioni materiali</i>		832.521.597,55
<i>Immobilizzazioni Finanziarie</i>		590.091.000,85
C) Attivo circolante		5.380.667.229,69
D) Ratei e risconti		0,00
Totale dell'attivo (A+B+C+D)		6.828.559.075,25
STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)		31-dic-2017
A) Patrimonio Netto		-6.854.548.252,34
B) Fondi per rischi e oneri		416.940.521,73
C) Trattamento di fine rapporto		0,00
D) Debiti		12.978.659.016,29
E) Ratei e risconti e contributi agli investimenti		287.507.789,57
Totale del passivo (A+B+C+D+E)		6.828.559.075,25
Conti d'Ordine		287.507.789,57

CONTO ECONOMICO		31-dic-2017
A) Componenti positivi della gestione		11.040.126.522,65
B) Componenti negativi della gestione		10.760.569.211,82
Differenza fra comp. positivi e negativi della gestione (A-B)		279.557.310,83
C) Proventi ed oneri finanziari		-207.175.920,28

D) Rettifiche di valore attività finanziarie	-12.538.534,86
E) Proventi ed oneri straordinari	540.779.193,51
Risultato prima delle imposte (A-B+C+D+E)	600.622.049,20
Imposte	10.511.488,20
Risultato dell'esercizio	590.110.561,00

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 31/12/2017 (6,8 miliardi di euro) risulta infatti relativamente coerente con il disavanzo finanziario ancora da recuperare alla fine dell'esercizio 2017, che si attesta a 6,9 miliardi di euro.

I debiti complessivi valorizzati nello Stato Patrimoniale (euro 12.978.659.016,29) risultano essere quasi due volte superiori al valore complessivo dell'attivo patrimoniale (euro 6.828.559.075,25) denotando una grave situazione finanziaria complessiva.

Si rileva che Regione ha provveduto a sottoscrivere un aumento di capitale per la società **Finpiemonte S.p.A.** (euro 212.700.000,00) e contestualmente ha provveduto ad una revisione del valore degli asset societari applicando il metodo del patrimonio netto, determinando quindi una riduzione del valore delle partecipazioni possedute.

Si rappresenta inoltre che la Regione ha proceduto all'aumento di capitale di detta società stralciando parte dei crediti vantati nei confronti della medesima (euro 212.700.000,00 pari all'aumento del valore della partecipazione) ed iscritti in bilancio quali residui attivi nel titolo III dell'entrata per l'importo complessivo di euro 460.570.850,71.

Si evidenzia che l'impostazione contabile adottata dall'Ente non risulta pienamente ossequiosa dei principi generali o postulati previsti nell'Allegato 1 (art. 3, comma 1 D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i.) in particolare a quelli relativi: veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità, nonché comparabilità e verificabilità del bilancio. Tale impostazione contabile adottata dalla Regione Piemonte non ha dato evidenza delle operazioni contabili sottese all'incremento di capitale sociale della società in questione.

Nell'ambito delle attività finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto 2017 si è proceduto, per la prima volta, ad una verifica dell'attendibilità e dell'affidabilità dei dati contabili rappresentati nel rendiconto approvato dalla Giunta regionale, attraverso **il metodo del campionamento statistico.**

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.

È necessario premettere che, trattandosi del primo anno in cui la Sezione svolge questo tipo di analisi, la scelta del metodo di campionamento ed i giudizi di valore che hanno portato alla valutazione dei rischi, si fondano sulle esperienze maturate da altre Sezioni regionali o da altri organismi, anche in ambito internazionale, e che, pertanto, potranno essere oggetto, in sede di applicazione ai successivi esercizi, di implementazione e revisione, in considerazione della verifica degli esiti di questa prima concreta applicazione del metodo.

Come già sperimentato dalle Sezioni riunite nella parificazione del rendiconto dello Stato, dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali in sede di controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali, nonché, in ambito regionale, da alcune Sezioni regionali di controllo in sede di parifica degli esercizi finanziari precedenti, considerato che, per ragioni di economicità e di tempo, il controllo non può essere svolto sulla totalità delle entrate e delle spese, la verifica è stata limitata ad un campione di atti contabili individuati con criteri oggettivi.

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.

Il metodo del campionamento statistico si basa sull'applicazione di formule matematiche che consentono di ottenere la dimensione di un campione rappresentativo dell'intera popolazione, costituita, nel caso specifico, dai capitoli di entrata e di spesa del rendiconto di gestione. Per l'esame del rendiconto 2017, è stato scelto un metodo di campionamento numerico in cui ogni elemento della popolazione ha la stessa probabilità di essere selezionato ed in cui, pertanto, il valore monetario della popolazione numerica non ha rilevanza per la verifica: la determinazione dell'intervallo di selezione del campione conduce, pertanto, all'identificazione di un numero che indirizza la selezione sistematica tramite la regola "uno ogni...".

In altri termini, attraverso tale metodologia si potranno verificare esclusivamente alcuni elementi (unità) tratti dall'insieme dei capitoli del rendiconto (popolazione) per poter

desumere, secondo un metodo statisticamente valido, le caratteristiche di attendibilità e regolarità dell'insieme di operazioni nel suo complesso.

Dal punto di vista operativo, la formazione di un campione statistico ha richiesto l'individuazione, sia per la parte relativa alle entrate che per quella afferente le spese, di capitoli da verificare nell'ambito della loro totalità.

L'analisi è iniziata dal primo capitolo del rendiconto dal lato delle entrate e successivamente gli altri capitoli sono stati selezionati applicando un intervallo di selezione di 1 ogni 132 per un totale di 46 capitoli (8 per le entrate e 38 per le spese).

All'interno dei capitoli di entrata e di spesa così selezionati è stata riscontrata la presenza di 505 operazioni fra accertamenti ed impegni.

Ai fini dell'individuazione delle singole operazioni da assoggettare a controllo è stato utilizzato lo stesso procedimento adottato per il campionamento dei capitoli, utilizzando gli stessi parametri di base con la differenza che la popolazione di riferimento non è più costituita dal numero dei capitoli, bensì dall'importo complessivo degli accertamenti e degli impegni di competenza per ogni capitolo di entrata e di spesa selezionato. L'intervallo di selezione che si è ottenuto corrisponde alla soglia monetaria oltre la quale tutte le operazioni di quel capitolo devono essere controllate. Tale soglia assume valori differenti per ognuno dei capitoli selezionati.

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 di 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; la corretta attribuzione dei codici SIOPE.

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.

Infine, relativamente al rendiconto del **Consiglio Regionale**, in data 24 aprile 2018, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale ha approvato la proposta di deliberazione n. 93 avente ad oggetto "Proposta al Consiglio Regionale di approvazione del rendiconto del Consiglio Regionale del Piemonte per l'esercizio finanziario 2017" comprensiva del conto del bilancio e

relativi allegati, del conto economico e dello stato patrimoniale, nonché della relazione illustrativa del rendiconto della gestione.

Il rendiconto del Consiglio Regionale presenta un risultato di amministrazione al 31 dicembre 2017 pari ad euro 11.619.040,70 (di cui parte disponibile euro 4.477.760,26).

Si evidenziano, così come avvenuto negli esercizi precedenti lievi disallineamenti sulla competenza, sui residui della competenza nelle partite contabili fra Consiglio e Regione.

CONTO DEL PATRIMONIO

Magistrato istruttore
Mario ALI'

Analisi gestionale
Daniela GERALDINI

L'analisi della gestione patrimoniale ha riguardato il piano delle valorizzazioni e alienazioni immobiliari e osservato e analizzato l'eventuale superamento delle criticità che erano state oggetto della parifica del 2016.

Fra le criticità segnalate ricordiamo: la mancanza di un cronoprogramma previsto per l'attuazione del piano delle alienazioni; le entrate da alienazioni patrimoniali risultavano fortemente ridotte; il valore complessivo delle locazioni passive era molto più alto del valore delle locazioni attive.

Sui punti sopraesposti la Regione fornisce un quadro di sintesi con gli atti intrapresi e quelli in corso d'opera sul piano delle alienazioni e delle locazioni attive e passive.

Tale piano, così come la dismissione degli immobili in affitto passivo, sembra essere rimasto fermo a causa del ritardo nei lavori della nuova sede unica della Regione, tuttavia occorre precisare che a seguito della ripresa dei suddetti lavori, si è coordinato il riavvio delle procedure di alienazione dei beni di proprietà regionale utilizzati ad ufficio sul territorio del Comune di Torino e/o della Regione Piemonte.

Tale ritardo nei lavori rileva anche per quanto riguarda gli introiti da alienazione; dall'analisi del Gestionale relativo alle entrate nell'esercizio 2017, infatti, si rileva unicamente l'incasso in conto residui delle alienazioni accertate nell'esercizio precedente.

Le tempistiche previste per la realizzazione della nuova sede amministrativa istituzionale della Regione Piemonte, incide anche sullo stato delle locazioni passive; sul punto è stato effettuato, in raccordo con le analisi degli Uffici tecnici, un costante monitoraggio dei contratti di locazione passiva in essere e valutazione della necessità di conservare i contratti di locazione in scadenza, ciò al fine di addivenire alla possibile allocazione delle sedi di lavoro regionali presso immobili demaniali o patrimoniali della Regione, o di altre amministrazioni pubbliche, che risultino disponibili allo scopo, con conseguente disdetta o recesso dai relativi contratti di locazione.

In particolare, nel corso del 2017, la Regione afferma che grazie ad un processo di razionalizzazione degli spazi in uso, sono stati conseguiti considerevoli risparmi di spesa a seguito della liberazione di sedi in locazione passiva oggetto di disdetta e/o recesso esercitata e di riduzione del canone in dipendenza della normativa vincolistica.

Va rilevato, infatti, che rispetto all'esercizio 2016 è stato diminuito l'importo delle locazioni passive impegnate (nel 2016 era 9.780.864,83, nel 2017 euro 7.836.705,63).

Nel giudizio di parifica relativo all'esercizio 2016, la Sezione aveva rilevato criticità anche per quanto riguarda i beni suscettibili di utilizzazione economica e l'aggiornamento e revisione

degli inventari; sul punto l'amministrazione afferma di essere impegnata in un lavoro di segmentazione e analisi del Patrimonio, affidata ad un Tavolo Tecnico Operativo, finalizzato a medio termine ad individuare gli immobili da valorizzare ed utilizzare economicamente. Il lavoro è complesso perché sono emerse numerose criticità come la mancanza di perizie aggiornate, carenza di certificazioni energetiche e mancanza di dati catastali atti ad identificare i beni. Tali criticità sono anche la causa della mancanza di inventari aggiornati, che tuttavia la Regione dichiara di effettuare annualmente.

Tutti questi elementi hanno portato ad una modifica del piano delle alienazioni, per individuare, almeno nel medio termine, quegli immobili in grado di consentire alla Regione di perseguire il massimo profitto.

In merito invece ai beni classificati di "valore culturale storico ed artistico" per i quali la Sezione aveva rilevato un valore di acquisto che nella maggior parte dei casi risultava essere quasi il doppio rispetto ai valori dell'ultimo inventario e dell'ultimo consuntivo, la Regione ha specificato che in applicazione del D.Lgs. n.118/2011, nel 2016 la Regione ha utilizzato il criterio previsto nell'allegato 4/3 punto 9 (nei casi in cui non è disponibile il costo storico, il valore catastale è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutare del 5% ai sensi dell'art. 3, c 48 della L. 23/12/1996 n. 662) non disponendo di stime aggiornate al valore di mercato degli immobili del Patrimonio Regionale (le stime effettuate in forma massiva dal Politecnico di Torino risalgono al 2007). La riduzione dei valori deriva dalla revisione dei valori stessi e dalla loro depurazione delle spese di manutenzione che fino a quel momento non erano state valutate secondo il concetto di manutenzione straordinaria, intesa come spesa che si traduce in un effettivo aumento significativo o misurabile di capacità o di produttività di sicurezza o di vita utile del bene.

Queste in sintesi le criticità analizzate dalla Sezione.

Pur prendendo atto degli sforzi dell'amministrazione per censire in modo puntuale il patrimonio, rimane la perplessità di un piano delle alienazioni e valorizzazioni che non permette una pianificazione e programmazione non solo delle entrate ma anche delle spese dal momento che per essere messo a reddito e/o alienato, il patrimonio deve essere sanato dalle criticità giuridiche, edilizie e catastali, urbanistiche, amministrative e ambientali che stanno emergendo grazie anche all'immane processo di classificazione ed inventariazione.

LA SPESA DI PERSONALE

Magistrato istruttore
Mario ALI'

Analisi gestionale
Fabio COCCIA

La spesa del personale costituisce una componente importante delle uscite correnti delle amministrazioni pubbliche, oggetto di particolare attenzione negli ultimi anni da parte del legislatore, che ha inteso porre dei limiti alla crescita della spesa pubblica. Ulteriori interventi normativi si sono susseguiti negli anni al fine dell'ulteriore contenimento della spesa in esame, esteso anche alle società partecipate o controllate dagli Enti territoriali, al fine di evitare comportamenti elusivi sui vincoli di spesa del personale.

Dotazione organica

Con Legge regionale 28 luglio 2008 n.23 è stata disciplinata l'organizzazione degli uffici regionali nonché sono state adottate disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale.

Sostanziali modifiche alla pianta organica sono intervenute nel corso del 2017 e 2018 a causa della stabilizzazione del personale precario e all'acquisizione del personale proveniente dalle Amministrazioni Provinciali.

Il seguente prospetto riassume dotazione organica vigente dopo le modifiche apportate dalle D.G.R. n.23-4904 del 2017 e n.20-6465 del 2018:

Categorie	Dotazione organica rideterminata (D.G.R. n. 23-4904 del 20/04/2017)	Personale inquadrato del ruolo separato di natura transitoria (ex art. 12 della Legge 23/2015) in servizio al 01/01/2018	Dotazione organica rideterminata
Totale dirigenza	136	17	153
Totale categorie	2.190	733	2.923
Totale complessivo	2.326	750	3.076

Consistenza numerica del personale

Con riferimento alla consistenza numerica del personale alla data del 31/12/2017, la Regione ha comunicato i seguenti dati:

Personale	Esercizio				
	2014	2015	2016	2016 ex Provincia	2017
Tipologia					
Dirigenti	108	108	101	18	119
Tempo indeterminato + tempo determinato	2.439	2.164	2.057	750	2.747
TOTALE	2.547	2.272	2.158	768	2.866*

*L'anno 2017 include anche il personale trasferito ai sensi della L.R. n. 23/2015

Personale a tempo indeterminato					
Tipologia	2014	2015	2016	2016 ex Provincia	2017
Dirigenti (I fascia + II fascia)	97	93	85	17	98
Categorie A+B+C+D	2.310	2.128	2.022	750	2.747
TOTALE	2.407	2.221	2.107	767	2.845

Personale a tempo determinato					
Tipologia	2014	2015	2016	2016 ex Provincia	2017
Dirigenti/Direttori	11	15	16	1	21
Categorie A+B+C+D	1	1	1	0	0
Collaborazioni	128	90	96	0	61
TOTALE	140	106	113	1	82

Sono da evidenziare per l'esercizio 2017: la diminuzione del personale non dirigenziale di categoria: si è passati da 2.772 unità del 2016 (indeterminato + personale derivante dalla L.R. n. 23) a 2.747 unità del 2017; la diminuzione dei dirigenti, da 102 unità nel 2016 a 98 unità nel 2017; l'aumento dei dirigenti a tempo determinato, da 17 unità nel 2016 a 21 unità nel 2017; la cospicua diminuzione delle collaborazioni, che passano da 96 unità nel 2016 a 61 unità nel 2017.

La spesa di personale

La spesa per il personale a tempo **indeterminato**:

Voci di spesa	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	134.909.215,00	139.602.579,31	128.017.525,75	121.548.469,00	149.733.517,94

La spesa per il personale a tempo **determinato**:

Voci di spesa	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	16.367.107,00	9.675.198,89	6.109.348,63	6.151.680,00	6.072.145,30

Vincoli di spesa del personale a tempo indeterminato e determinato

In relazione al rispetto dei vincoli di spesa introdotti dalla Legge n. 296/2006 (Legge finanziaria 2007) art. 1 commi 557 e segg., i dati comunicati sono i seguenti:

Aggregato di spesa personale a tempo indeterminato	Impegni 2016	Impegni 2017
TOTALE	95.814.185,00	116.406.780,06

Anche in questo caso il costo complessivo risulta maggiore rispetto all'esercizio 2016 a causa del personale delle province transitato in Regione in attuazione della L.R.23/15".

Aggregato di spesa personale a tempo determinato	Impegni 2009	Impegni 2017
TOTALE	16.188.485,72	6.072.145,30

Personale transitato ai sensi della L.R. n. 23/2015

la Legge Regionale n. 23/2015 detta disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione alle province e promuove la semplificazione e l'efficacia della gestione da parte delle province delle funzioni loro conferite disponendone l'esercizio in forma associata e rialloca in capo alla Regione alcune funzioni amministrative.

Il riordino prevede la riallocazione delle funzioni e la definizione di ambiti territoriali ottimali per la gestione delle funzioni provinciali.

Le spese connesse all'applicazione della Legge n.23/2015 sono a carico della Regione a far data dal 1° gennaio 2016. Alla data del 31/12/2017 l'elenco del personale delle Province riallocato

presso la Regione Piemonte e del personale distaccato presso l'Ente di provenienza, è di 750 unità così suddivise in categorie:

Categoria	D	C	B	A	Dirigenti	Responsabili	Direttori	Ufficio Comunicazione
Totale	367	287	73	4	9	8	1	1

Le suddette unità di personale sono state poi suddivise nelle varie direzioni così distribuite:

- n. 270 unità presso il Segretariato Generale;
- n. 264 unità presso la Direzione “Agricoltura”;
- n. 142 unità presso la Direzione “Coesione Sociale”;
- n. 27 unità presso la Direzione “Opere pubbliche, difesa del suolo, montagna, foreste, protezione civile, trasporti e logistica”;
- n. 14 unità presso la Direzione “Promozione della cultura, del turismo e dello sport”;
- n. 10 unità presso la Direzione “Risorse finanziarie e patrimonio”;
- n. 11 unità presso la Direzione “Competitività del sistema regionale”;
- n. 5 unità presso il Gabinetto della Presidenza della Giunta Regionale;
- n. 4 unità presso la Direzione “Affari istituzionali e Avvocatura”;
- n. 2 unità presso la Direzione “Ambiente, governo e tutela del territorio”;
- n. 1 unità presso l'Ufficio Comunicazione.

Incarichi esterni e consulenze

Nel corso del 2017 sono stati affidati 51 incarichi esterni.

Di questi 5 sono stati affidati dalla Presidenza della Giunta Regionale, 7 dagli Assessorati, 6 dal settore “Risorse finanziarie e patrimonio”, 2 dal settore “Sanità”, 8 dal settore “Coesione Sociale”, 3 dalla Direzione “Ordinamento e formazione del Personale”, 9 dal settore “Competitività del Sistema Regionale”, 1 dalla direzione “Ambiente”. Inoltre sono state affidate 10 collaborazioni occasionali.

L'organico e la spesa di personale del Consiglio Regionale

Consistenza numerica

PROSPETTO GENERALE

Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	378	365	343	337	335

PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	318	316	301	297	292

PERSONALE A TEMPO DETERMINATO

Tipologia	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	178	140	120	90	90

Con riferimento al trend relativo nel periodo 2013-2017, va rilevato che la consistenza numerica del personale si è costantemente ridotta nel corso degli esercizi, arrivando a contare 335 unità di personale. Si nota la diminuzione di un dirigente all'anno (passando da 14 nel 2013 a 10 nel 2017). Si è ridotto anche il personale non dirigente che passa da 364 nel 2013 a 325 nel 2018. Per quel che riguarda il personale a tempo indeterminato risulta una diminuzione di 5 unità rispetto all'esercizio precedente (diminuzione dovuta al personale non dirigente) e una diminuzione di 26 unità complessive rispetto al 2013.

Spesa di personale

Personale a tempo indeterminato

Voci di spesa	2013 Impegnato Consuntivo	2014 Impegnato Consuntivo	2015 Impegnato Consuntivo	2016 Impegnato Consuntivo	2017 Impegnato Consuntivo
TOTALE	15.038.207,00	17.028.953,00	16.667.077,72	16.081.484,79	15.565.842,18

Personale a tempo determinato

Voci di spesa	2013 Impegnato Consuntivo	2014 Impegnato Consuntivo	2015 Impegnato Consuntivo	2016 Impegnato Consuntivo	2017 Impegnato Consuntivo
TOTALE	5.652.726,00	4.192.154,11	3.187.444,18	3.391.927,99	3.679.385,26

Totale complessivo

	2013	2014	2015	2016	2017
TOTALE	20.690.933,00	21.221.107,11	19.854.521,90	19.473.412,78	19.245.227,44

Spese per il personale dei Gruppi Consiliari

Le discipline dei Gruppi Consiliari della Regione Piemonte è regolata dalla L.R. 8 giugno 1981, n. 20 “Assegnazione di personale ai Gruppi consiliari” e dalla L.R. 27 dicembre 2012, n. 16 “Norme di riorganizzazione della Regione Piemonte ai fini della trasparenza e della riduzione di costi” al fine di dare attuazione a quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, del D.L. n.174/2012, convertito dalla Legge n.213/2012.

Il budget per la spesa di personale relativa all'anno 2017 è stata da ultimo definita con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 209 del 09/11/2017 in euro **2.630.960,91** e la spesa effettiva è stata pari ad euro **2.286.707,82**.

LE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Magistrato istruttore
Cristiano BALDI

In tema di società partecipate la Sezione ha esaminato il Piano di revisione straordinaria delle società partecipate previsto dall'articolo 24 del Decreto Legislativo n.175/2016, approvato con delibera di Giunta regionale n. 1-5687 del 28 settembre 2017.

L'esame di tale delibera permette di verificare lo stato di attuazione del processo di sistematizzazione organica iniziato con il primo piano di razionalizzazione di cui alla Legge n.190/2014. Il parametro di riferimento è rappresentato dal nuovo Testo unico delle partecipazioni pubbliche.

Aspetto centrale del D.Lgs. n. 175/2016 è la perimetrazione delle partecipazioni pubbliche consentite: l'articolo 4 offre il principio generale secondo cui le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, detenere partecipazioni acquisite o mantenere società aventi ad oggetto attività di produzioni di beni e servizi non strettamente necessarie alle proprie finalità istituzionali. Si tratta, è evidente, di un precetto analogo a quello offerto dall'art. 3, co. 27, Legge n. 244/2007.

Sempre in tema di partecipazioni consentite, l'articolo 20 stabilisce che non sono consentite le società partecipate: a) prive di dipendenti o che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori; b) che nella media dell'ultimo triennio (2017-2019) hanno registrato un fatturato sotto il milione di euro; c) inattive; d) che non hanno emesso fatture nell'ultimo anno; e) che svolgono all'interno dello stesso comune (o area vasta) doppioni di attività; f) che negli ultimi cinque anni hanno fatto registrare quattro esercizi in perdita; g) che svolgono attività non strettamente necessarie ai bisogni della collettività.

Naturalmente, restano fermi i requisiti dell'effettività della partecipazione e della solidità finanziaria della società partecipata.

Sotto il primo profilo, pertanto, come ormai da tempo ribadito dalla Sezione, non possono giustificarsi le partecipazioni "polvere" in cui l'Amministrazione non è in grado di svolgere alcuna effettiva influenza: tali partecipazioni, pertanto, non possono ritenersi rispettose dei requisiti dell'essenzialità ed indispensabilità.

D'altro lato, neppure può giustificarsi la presenza di partecipazioni in società in perdita strutturale: seppure vero che il legislatore ha disciplinato tali ipotesi prevedendo un sistema di accantonamenti a tutela, è altrettanto vero che, nell'ordinamento civilistico, la società è uno strumento giuridico ispirato alla logica del profitto o, quantomeno, dell'economicità di gestione intesa come integrale copertura dei costi con i ricavi.

Al fine di dare attuazione ai richiamati precetti, l'articolo 24 dispone che, entro il 30 settembre 2017, al fine di adeguarsi alla nuova disciplina, le Amministrazioni socie sono tenute ad effettuare, con deliberazione dell'organo consiliare, la ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni detenute al 23 settembre 2016 (data di entrata in vigore del Testo Unico), con successivo invio alla competente sezione regionale della Corte dei conti, indicando le società da alienare ovvero oggetto di operazioni di razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, ai sensi di quanto su indicato.

Ciò posto, in questo contesto si colloca la delibera di Giunta regionale n. 1-5687 del 28 settembre 2017 che ha approvato il piano di revisione straordinaria delle società direttamente e indirettamente partecipate, "individuando quelle che devono essere alienate".

Contestualmente, il medesimo piano costituisce aggiornamento del piano operativo di razionalizzazione adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 612, Legge n.190/2014: in questo senso, pertanto, esso permette di mantenere continuità con i precedenti piani (ed aggiornamenti) e, conseguentemente, con le precedenti relazioni di questa Sezione.

L'esame del piano ha permesso di verificare il costante impegno di Regione Piemonte nella riduzione delle proprie partecipazioni.

La relazione allegata al giudizio di parificazione sull'esercizio 2016 dava atto dell'attività di riduzione delle partecipazioni regionali, precisando che *"i dati oggettivi danno atto dell'effettiva o prossima riduzione del numero di partecipazioni, passando dalle 76 del 2012 alle 60 del 2016 (si rammentano, ad esempio, la fusione di Creso e Tenuta Cannona nella Fondazione Agrion, di Imma Piemonte in Sviluppo Piemonte Turismo, successivamente trasformata in Agenzia regionale turismo, la messa in liquidazione di Pracatinat poi dichiarata fallita, Tecnoparco, Icarus, Virtual Reality, Saia, Snos, Villa Gualino, Villa Melano, Eurofidi e Nordind quest'ultima dichiarata fallita, le cessioni di Sagat, Enel Green Power, Sace e Terme di Acqui)"*.

Al settembre 2017 il numero delle partecipazioni direttamente o indirettamente detenute si attesta a 55, rispetto alle 66 del 2014. Di queste 55, inoltre, solo 47 sono operative: le rimanenti, infatti, sono interessate da procedure fallimentari (Pracatinat e Nordind S.p.A.), di liquidazione (Virtual Reality e Multimedia Park S.p.A.; Lumiq; Tecnoparco S.r.l.; Villa Gualino Scarl; Villa Melano; Eurofidi; SNOS s.r.l.; Icarus Scpa; Concessioni autostradali piemontesi S.p.A.) o di concordato (Saia S.p.A. e TNA S.p.A.).

A tale risultato hanno condotto le deliberate cessioni di SAGAT S.p.A. (società partecipata di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.), CIC s.r.l. (società partecipata da CSI Piemonte), SACE S.p.A. (società partecipata di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.), Terme di Acqui S.p.A.

(società partecipata da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.), Enel Green Power Strambino Solar S.r.l. (società partecipata da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.); nonché la deliberata uscita dalla compagine societaria per Consorzio insediamenti produttivi del Canavese (società partecipata da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.), Altec S.p.A. (società partecipata da Icarus S.p.A., a sua volta partecipata da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.), CSP – Innovazione nelle ICT Scarl, Corep, Geac S.p.A. (società partecipata da Finpiemonte Partecipazioni S.p.A.). Nello stesso arco temporale le partecipazioni dirette sono scese da 27 a 22 (numeri comprensivi dei consorzi che invece restano esclusi dall'attività di revisione di cui all'articolo 24 Testo unico).

Sensibile anche la diminuzione delle partecipazioni di Finpiemonte Partecipazioni S.p.A., passate dalle 28 del 2014 alle 22 del 2017 (di cui solo 16 operative). Dal punto di vista quantitativo, pertanto, va apprezzata la riduzione delle partecipazioni che, tra l'altro, in molti casi ha interessato società il cui mantenimento era stato criticamente rilevato dalla Sezione.

Quanto alle singole società esaminate si segnala il quadro di incertezza quanto ai rapporti tra Finpiemonte S.p.A. e Finpiemonte Partecipazioni S.p.A. in ordine al progetto di integrazione, con contestuale riorganizzazione e razionalizzazione delle loro partecipazioni dirette ed indirette.

Nel panorama delle partecipazioni regionali, la Sezione si è soffermata diffusamente nell'analisi Finpiemonte S.p.A., società in house partecipata da Regione Piemonte al 99,85% che nel 2017 dovrebbe (dati previsionali) evidenziare una perdita di circa 13 milioni di euro.

Più nel dettaglio, la Sezione ha esaminato la vicenda dell'aumento di capitale da 600 milioni di euro autorizzato dall'articolo 19 Legge regionale n. 6/2016 e finalizzato al mutamento di attività sociale con iscrizione all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'art. 106 del Decreto Legislativo 1° settembre 1993, n.385: l'analisi ha evidenziato criticità nell'utilizzo dei fondi destinati all'aumento di capitale e nella correttezza e trasparenza nei rapporti finanziari tra i due soggetti. Inoltre, grave perplessità ha destato la stessa scelta strategica che ha investito la società, in quanto non supportata da seria valutazione di fattibilità in presenza di un'organizzazione imprenditoriale non adeguata. La stessa scelta, infatti, risulta abbandonata a distanza di soli due anni e ciò proprio per le difficoltà incontrate dalla società in house di Regione Piemonte a ricoprire il nuovo ruolo che il socio di controllo ha inteso affidare.

Per una esauriente disamina delle singole società partecipate (rispetto alle quali si sono riscontrate criticità nella gestione di società in reiterata perdita) si rimanda alla lettura della relazione.

Da ultimo è stato esaminato il bilancio consolidato adottato dalla Regione.

In base alle indicazioni del D.Lgs. n. 118/2011, principio contabile applicato 4/4, il bilancio consolidato è “...un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del “gruppo amministrazione pubblica”, attraverso un’opportuna eliminazione dei rapporti che hanno prodotto effetti soltanto all’interno del gruppo, al fine di rappresentare le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo stesso. Il bilancio consolidato è predisposto dall’ente capogruppo, che ne deve coordinare l’attività”. Lo scopo è quello di fornire uno “...strumento informativo primario di dati patrimoniali, economici e finanziari del gruppo inteso come un’unica entità economica distinta dalle singole società e/o enti componenti il gruppo, che assolve a funzioni essenziali di informazione, sia interna che esterna, funzioni che non possono essere assolte dai bilanci separati degli enti e/o società componenti il gruppo né da una loro semplice aggregazione” (cfr. par. 1 del principio contabile 4/4 del D.Lgs. n.118/2011).

Il bilancio consolidato di Regione Piemonte, peraltro, comprende solo 5 soggetti: oltre alla capogruppo Regione Piemonte, vi sono il Consiglio regionale, l’Agenzia per la mobilità, l’Agenzia interregionale per il fiume Po, Finpiemonte S.p.A. ed infine S.C.R. S.p.A.

Tale scelta si è resa possibile alla luce del principio contabile applicato di cui all’allegato 4/4 al D.Lgs. n.118/2011 che, nel testo vigente *ratione temporis*, consentiva di escludere dal perimetro di consolidamento i soggetti i cui bilanci risultassero “irrilevanti” in termini di significatività. Il medesimo principio contabile applicato individuava quali parametri per l’effettuazione della verifica di rilevanza il totale dell’attivo, il patrimonio netto ed il totale dei ricavi caratteristici, stabilendo che avrebbero potuto essere esclusi dal perimetro di consolidamento i soggetti che presentassero, per ciascuno di tali parametri, un’incidenza inferiore al 5%.

Sulla scorta di tale indicazione normativa (oggi superata), l’Ente ha dunque delimitato l’area di consolidamento ai soli organismi per i quali si potesse verificare la rilevanza nei termini suindicati.

La Sezione rileva la criticità di tale scelta in quanto determinante un esiguo numero di soggetti considerati e quindi una ridotta significatività del bilancio consolidato.

È innegabile l’esistenza in capo all’Ente un’effettiva discrezionalità in ordine alla scelta dei soggetti da inserire nel perimetro del consolidamento, ma è in ogni caso opportuno che tale discrezionalità sia esercitata avendo riguardo all’effettiva natura del bilancio consolidato, quale strumento informativo e rappresentativo dello stato di salute delle finanze e del patrimonio dell’Ente/Gruppo complessivamente considerato.

IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Magistrato istruttore
Cristiano BALDI

Analisi gestionale
Francesca COLLU

In occasione dei giudizi di parificazione 2015 e 2016 l'esame afferente il servizio di TPL aveva posto in risalto il mutato profilo organizzativo ed il nuovo assetto istituzionale con specifico riferimento ai soggetti coinvolti nell'esercizio del servizio.

Confermato il giudizio positivo in ordine al ruolo dell'Agenzia per la Mobilità Piemontese (di seguito AMP), ormai unico interlocutore diretto della Regione Piemonte e collegamento di essa con gli operatori del servizio (società esercenti il servizio di TPL, enti locali, etc.), si è posta l'attenzione sulle attività di quest'ultima, con specifico riferimento al monitoraggio e controllo. Stante il progressivo incremento del ruolo dell'Agenzia per la mobilità metropolitana, la funzione residua di Regione Piemonte rimane quella di programmazione e regolazione del servizio, con particolare riferimento alla attività programmatica che esita nel Piano Regionale della Mobilità e dei Trasporti.

L'Agenzia per la Mobilità piemontese nel 2017 ha completato, e in alcuni casi ridefinito, l'acquisizione della gestione di ulteriori contratti di servizio: essa rimane, dunque, un unico referente cui sono affidati i contratti di servizio e, contestualmente, le risorse per farvi fronte. La relazione con un unico soggetto, in grado di sintetizzare le effettive esigenze del servizio sui territori, ha condotto ad una ripartizione ottimale delle risorse disponibili e maggiormente aderente alle reali necessità.

Ormai consolidatosi il nuovo ruolo della AMP (Agenzia per la mobilità piemontese, di seguito Agenzia), quale unico interlocutore della Regione in luogo di tutti i soggetti effettivamente esercenti il servizio di Trasporto, alla Regione Piemonte residuano poche, ma strategiche, funzioni.

In primo luogo quella primaria di programmazione e di attuazione delle scelte strategiche in ordine al servizio stesso.

In secondo luogo la Regione mantiene la funzione di gestione e regolazione delle risorse, distribuite in relazione alle scelte strategiche attuate. Il primo interlocutore del Ministero dei Trasporti, infatti, al momento della definizione del riparto delle risorse del Fondo Nazionale Trasporti, è proprio l'Ente regionale (che, successivamente, eroga le risorse all'Agenzia perché siano trasferite ai soggetti esercenti il servizio).

Infine, alla Regione residua la funzione di monitoraggio e controllo, già indicata dalla L.R. n.1/2000 e confermata dal legislatore nazionale con il D.L. n. 95/2012.

Sotto il profilo finanziario, va ricordato che nel 2013 il bilancio della Regione Piemonte aveva registrato un disequilibrio generato dalla presenza di debiti pregressi della stessa Regione nei

confronti dei soggetti esercenti materialmente il servizio di TPL: la situazione debitoria ammontava, complessivamente, a 350 milioni di euro.

Con il D.L. 8 aprile 2013 n.35 (convertito con modificazione in Legge 6 giugno 2013, n.64) il legislatore d'urgenza era intervenuto al fine di rimuovere lo squilibrio finanziario causato dalla presenza di tali passività pregresse rimaste a carico del bilancio regionale ed afferenti il servizio di trasporto pubblico locale su gomma e ferro. Il provvedimento costituiva una misura straordinaria per la Regione Piemonte finalizzata a ripristinare, almeno in parte, l'equilibrio e consisteva in un piano di rientro da attuarsi con risorse anticipate dal Fondo per la coesione e lo sviluppo (art. 11, commi 6 e 7, del citato Decreto Legge).

Il Piano di rientro veniva approvato con D.G.R. n. 25 – 5760 del 6 maggio 2013 ed è stato oggetto di plurime rimodulazioni e posticipazioni culminate - ai sensi e per gli effetti delle disposizioni contenute nell'articolo 1, commi da 452 a 458 della Legge 23 dicembre 2014, n.190 - con la cessione di parte dei debiti al Commissario per il pagamento dei debiti pregressi.

A seguito dell'istruttoria svolta la Sezione ha verificato l'effettivo completamento del piano di rientro.

In ordine alle modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale, chiaramente la fonte di finanziamento non può essere costituita esclusivamente dai proventi derivanti dai ricavi da traffico (e consistenti nelle tariffe applicate ai biglietti emessi): la natura stessa del servizio, infatti, implica costi elevati a causa della necessità di investimenti infrastrutturali, per l'acquisto, il funzionamento e la manutenzione dei mezzi (su gomma e su ferro), la manutenzione degli impianti, gli oneri assicurativi e retributivi del personale.

Il trasporto pubblico, dunque, è un servizio che necessita ineluttabilmente di un finanziamento pubblico che integri gli introiti tariffari, non sufficienti a coprire integralmente i costi sostenuti. Il rapporto fra ricavi da proventi tariffari e intervento pubblico nel finanziamento (per i costi operativi) del servizio è regolato dall'art. 19, comma 5, del D.Lgs. 19 novembre 1997, n.422, che lo aveva fissato - al netto dei costi di infrastruttura – in misura almeno pari al 35%. Il finanziamento pubblico è dunque individuato per differenza, nella misura di non oltre il 65%. Dopo un periodo (dal 2008 al 2012) in cui il finanziamento era principalmente regionale, l'articolo 16 bis del D.L. n. 95/2012 ha istituito il Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del Trasporto Pubblico Locale, anche ferroviario, restituendo così all'intervento statale il finanziamento del servizio di Trasporto. Tale Fondo è alimentato da una quota di compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e

sulla benzina e viene ripartito annualmente tra le regioni in base ai criteri ed alle modalità definite dal D.P.C.M dell'11 marzo 2013.

Giova rilevare, peraltro, che le valutazioni effettuate per lo stanziamento delle risorse del Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del Trasporto Pubblico Locale, anche ferroviario, sono effettuate sulla base del “costo storico” sostenuto dalle Regioni e dai soggetti gestori del servizio.

Ad oggi, dunque, lo stanziamento del Fondo Nazionale Trasporti continua ad essere determinato sulla base dei criteri di cui al D.P.C.M. 11 dicembre 2013 anzi richiamati.

Le risorse del Fondo Nazionale Trasporti, peraltro, non esauriscono il finanziamento del servizio. La Regione, infatti, può integrare con risorse proprie quelle di origine statale. L'integrazione dovrebbe coprire le esigenze finanziarie determinate attraverso la programmazione triennale essendo, le risorse regionali, finalizzate al finanziamento dei “servizi minimi” così come previsto dalla Legge regionale n.1/2000, art. 3, commi 1 e 1bis, art. 9, comma 2.

Con D.P.C.M. del 26 maggio 2017 è stato reso noto l'importo spettante a ciascuna regione, mentre il pagamento è avvenuto con successivi decreti MIT n.128849 del 19 giugno 2017 e n.336 del 7 dicembre 2017.

Le risorse a valere per l'esercizio finanziario 2017 per la Regione Piemonte ammontano a complessivi euro 282.386.203,98, costituenti il 60% del totale, e sono erogate in tre tranches a decorrere dal 20 giugno e fino al 20 agosto. A quest'importo si somma il residuo 40% delle risorse, per euro 188.257.469,33, del Fondo Nazionale per il concorso dello Stato al Finanziamento del TPL. In conseguenza dei provvedimenti suindicati alla Regione Piemonte sono stati complessivamente assegnati euro 470.643.673,31.

Tali risorse sono state così contabilizzate:

- euro 282.386.203,98 (60% di acconto) sul capitolo 26155/2017 (Assegnazione di fondi dallo Stato per il finanziamento del decentramento amministrativo in materia di TPL ai sensi del D.Lgs. n.422/97 – funzioni conferite);
- euro 188.257.469,33 (40% saldo 2017) sul capitolo 17320/2017 (compartecipazione al gettito derivante dalle accise sul gasolio per autotrazione e sulla benzina, trasferita a titolo di fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale anche ferroviario - art.16-bis DL 95/2012 e s.m.i.).

A seguito di istanza istruttoria, la Regione Piemonte ha dichiarato che l'importo complessivo delle risorse regionali impegnate nel 2017 per i servizi di TPL, ad integrazione di quelle statali,

ammonta ad euro 109.807.684,93: "...le integrazioni sono state disposte con L.R. n.6/2017 "Bilancio di previsione finanziario 2017-2019" e L.R. n.18/2017 "Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2017 - 2019 e disposizioni finanziarie".

Per l'esercizio 2017, dunque, le risorse destinate al servizio di TPL si attestano su un importo complessivo di euro 580.651.358,24, cifra superiore a quella preventivata nel Piano Triennale 2015 – 2017 (somma soldi statali + regionali), che si attestava in euro 520.000.000.

FONTI DI FINANZIAMENTO TPL 2017	
Fondo Nazionale Trasporti (S)	euro 282.386.203,98
Fondo Nazionale Trasporti (S)	euro 188.257.469,33
Risorse proprie regionali	euro 109.807.684,93
Totale Stanziamento per la competenza 2017	euro 580.651.358,24

A differenza di quanto rilevato nelle scorse relazioni, nel 2017 la Regione ha effettivamente impegnato quanto preventivato in sede di Piano triennale. Anzi ha stanziato ed impegnato una cifra superiore rispetto a quanto indicato nel piano. A fronte di una previsione di spesa di euro 520.000.000, la Regione ha stanziato nel 2017 euro 580.651.358,24 ed impegnato euro 581.040.828,67 (una parte dei quali sono riferiti ad impegni di esercizi precedenti re-imputati al 2017).

Nell'esercizio 2017, dunque, non si registra un delta tra impegnato e risorse stanziate in competenza, fatta eccezione per gli impegni che erano stati re-imputati al 2017.

Tale circostanza è certamente positiva e colma parte delle minori risorse erogate negli esercizi precedenti e di cui si era dato atto nelle precedenti relazioni. Certamente contribuisce ad una erogazione del servizio più aderente alle esigenze dell'utenza e, soprattutto, permette il rispetto dell'attività programmatica del gestore.

Inoltre, va sottolineata la certezza, stabilità e puntualità dell'individuazione e trasferimento delle risorse a finanziamento del servizio di TPL.

Non parrebbe ripetersi quanto accaduto in precedenti gestioni in cui le risorse originariamente stanziate venivano ridotte in corso di esercizio finanziario e tale riduzione era comunicata agli Enti soggetti di delega a programmazione avvenuta o, peggio ancora, ad attività già parzialmente svolta.

La presenza di un unico soggetto gestore garantisce celerità nella necessaria modulazione delle esigenze finanziarie (anche, se del caso, rinegoziando i contratti di servizio) e adeguamento delle

stesse alle relative disponibilità (in sostanza, la ridiscussione annuale dei contratti e dei servizi permette, l'anno successivo o su base pluriennale, di reperire eventuali risorse venute a mancare).

Con riferimento al monitoraggio e controllo, infine, l'Agenzia per la mobilità ha finora avuto, fra i suoi specifici ruoli istituzionali, anche le indagini sulla mobilità delle persone e sulla qualità percepita del servizio di trasporto, al fine di assicurare “lo sviluppo, l'aggiornamento e l'analisi delle informazioni su mobilità, sistema dei trasporti e ambiente ai fini del loro impiego per progettazione, controllo e comunicazione”.

A tale scopo l'Ente ha progettato e curato la realizzazione di indagini, conteggi e rilevamenti sulla mobilità delle persone.

L'ultimo risultato presente sul sito istituzionale, tuttavia, non è recentissimo e risale al 2013, quando è stata “(...) condotta l'undicesima edizione della ricerca statistica finalizzata allo studio della mobilità della popolazione ed alla rilevazione dei giudizi riguardo i trasporti pubblici e l'uso dell'auto”. Si tratta, evidentemente, di indagine ormai non più attuale.

Un servizio pubblico fondato sulle risorse della fiscalità non può prescindere dal feedback dei suoi fruitori: dunque, l'attività di monitoraggio rappresenta un momento fondamentale nella programmazione degli interventi organizzativi e, per tale ragione, deve essere un processo continuativo (laddove per continuativo non si intende l'attività in sé ma la produzione di risultati di reportistica costantemente aggiornati). Quest'attività, infatti, consente di valutare adeguatamente i risultati dell'impiego delle risorse ed operare le dovute correzioni.

GESTIONE DEI FONDI COMUNITARI DELLA REGIONE PIEMONTE

Magistrati istruttori

Massimo VALERO

Alessandra CUCUZZA

Analisi gestionale

Mauro CROCE

Con riguardo alla spesa relativa ai Fondi comunitari sono stati presi specificamente in esame gli 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).

Si evidenzia che l'attività di controllo sui fondi FESR e FSE, relativamente al periodo di programmazione 2007-2013, è ormai conclusa, in quanto la spesa doveva essere certificata entro il 31 marzo 2017, data entro la quale era necessario inviare le domande finali di pagamento alla Commissione europea.

La Regione ha comunicato che nell'ambito della dichiarazione finale delle spese ammissibili, presentata alla CE entro il 31/03/2017, la spesa certificata relativamente al POR FESR è stata pari ad euro 1.143.732.436,25, a fronte di una dotazione finanziaria del Programma pari ad euro 1.027.820.044,00. In totale si registra un grado di attuazione in termini di capacità di certificazione pari al 111% della spesa complessivamente programmata per il periodo 2007-2013.

Per quanto concerne il POR FSE, nell'ambito della dichiarazione finale delle spese ammissibili, presentata alla CE entro il 31/03/2017, la spesa certificata è stata pari ad euro 1.009.680.618,79, a fronte di una dotazione finanziaria del Programma, pari ad euro 1.001.100.271,00, con un grado di attuazione in termini di capacità di certificazione pari al 100,86% rispetto al programma operativo approvato.

La programmazione 2007-2013 ha assicurato pertanto alla fine del ciclo un elevato utilizzo delle risorse originariamente programmate.

L'eventuale completa definizione delle risorse impiegate avverrà, tuttavia, solo a conclusione dell'istruttoria della Commissione europea sui documenti di certificazione della spesa.

Per quanto riguarda la programmazione 2014-2020, essa nasce sotto il segno di alcune forti innovazioni concettuali e normative, proposte dalla Commissione agli Stati membri in risposta alle criticità riscontrate nella precedente programmazione. La finalità di questa riforma è il sostegno effettivo alla Strategia Europa 2020, attraverso l'adozione più ampia dei 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.

Con la programmazione 2014-2020 sono stati modificati i precedenti obiettivi concentrandoli sugli “Investimenti per la crescita e l’occupazione” e sulla “Cooperazione territoriale europea”, in virtù del primo obiettivo è stato assegnato alla Regione Piemonte un importo complessivo di euro 1.838.134.740,00 relativamente al FSE e FESR.

L’iter di approvazione ha avuto tempi diversi per i due fondi.

In data 12 dicembre 2014 la Commissione europea ha approvato il POR FSE 2014-2020 del Piemonte articolato su cinque Assi con un budget di euro 872.290.000,00, di cui la metà stanziati dall’UE, pari ad euro 436.145.000,00.

Il 12 febbraio 2015 la Commissione europea ha approvato il POR FESR 2014-2020. La dotazione finanziaria è pari ad euro 482.922.370,00 di risorse FESR, per una dotazione totale comprensiva del cofinanziamento nazionale e regionale pari ad euro 965.844.740,00, articolato su sette Assi prioritari.

In questi primi anni di attuazione della nuova programmazione si evidenziano importi modesti di spesa certificata al 31/12/2017 per il POR FSE (euro 149.275.543,36 che rappresenta circa il 17% del budget assegnato) nonché importi ancor più limitati per quanto concerne il POR FESR (euro 60.000.000,00 che rappresenta solo il 6,21% del budget assegnato), sintomo di un ritardo generale che sta caratterizzando la programmazione 2014-2020.

GESTIONE DEL SETTORE SANITARIO DELLA REGIONE PIEMONTE

Magistrato istruttore
Luigi GILI

Analisi economico-finanziaria

Barbara BARATTELLI

Antonella Anna LEVANTO

Particolare attenzione è stata rivolta al settore sanitario, la cui spesa, pari complessivamente a 8.509 milioni di euro, rappresenta il 75,44% del totale della spesa regionale.

1. La Legge di bilancio 2017 (Legge 11 dicembre 2016, n.232) ha previsto importanti novità per il settore sanitario.

Tra le misure più rilevanti che incidono sulle scelte di programmazione e gestione del sistema sanitario regionale si evidenzia in particolare quanto previsto ai commi dal 385 al 388.

Con i citati commi si prevedono, in tema di efficienza organizzativa, forme sperimentali per il 2017 per migliorare e riqualificare il Servizio sanitario regionale. È previsto l'incremento della quota premiale del finanziamento del SSN per le Regioni che presentano apposito programma di miglioramento e riqualificazione di determinate aree del servizio sanitario regionale, integrativo dell'eventuale Piano di rientro.

La Regione Piemonte ha dato attuazione a quanto previsto dalla citata legge definendo un programma di miglioramento e riqualificazione che consentirebbe l'accesso alla quota premiale per l'ammontare pari ad euro 9.360.166.

Si tratta di un programma che ha interessato le seguenti aree di intervento:

- Area 1 - Programmazione del SSR: rimodulazione dell'offerta, miglioramento dell'efficacia e dell'appropriatezza clinico/ organizzativa:

1.1 Revisione dell'offerta di assistenza post-acuzie

1.2 Appropriatezza clinico/organizzativa dell'assistenza ospedaliera

1.3 Accessibilità

- Area 2 - Programmi di efficientamento del sistema

2.1 Centralizzazione delle funzioni tecniche di supporto alla programmazione sanitaria regionale

2.2. Piano di attuazione del Fascicolo Sanitario Elettronico e Servizi on Line (FSE-sol)

2.3 Realizzazione di un sistema regionale omogeneo in materia di Vaccini.

Il programma, come previsto dalla legge, ha la durata di un anno, dal 1° ottobre 2017 al 30 settembre 2018.

Nella riunione del 21 settembre 2017 del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, congiuntamente con il Tavolo Adempimenti ex art. 12 Intesa Stato Regioni, è stato approvato il programma proposto dalla Regione Piemonte che

ha consentito l'accesso alla prima tranche di finanziamento pari al 30% della somma da erogare.

2. Come anticipato nella relazione annessa al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2016, nella riunione del Tavolo di monitoraggio del 21 marzo 2017, è stata dichiarata la conclusione positiva del Piano di rientro, a seguito dell'attuazione del programma operativo 2013-2015, e dell'adozione del programma di restituzione della liquidità al SSR.

Riguardo a quest'ultimo si ricorda che già nella riunione del 20 aprile 2016 il Tavolo di Monitoraggio aveva rilevato criticità in merito ai tempi di pagamento e ad esigenze di liquidità delle Aziende formatesi a seguito di prelievi operati negli anni precedenti dalla Regione per esigenze di cassa del settore non sanitario.

Dette criticità avevano generato la permanenza di crediti da parte delle ASR verso la Regione per un importo di almeno 622 milioni di euro, di cui 562 milioni di euro iscritti nei "crediti per finanziamento sanitario aggiuntivo corrente LEA" e 60 milioni di euro iscritti nei "crediti v/Regione per ripiano perdite".

La Regione pertanto era stata invitata a predisporre una relazione di dettaglio sulle risorse da ripristinare finanziariamente a favore delle Aziende, sottolineando la gravità di tale circostanza che costituiva elemento fondamentale di valutazione in ordine alla conclusione positiva del Piano di rientro.

La Regione ha quantificato il saldo del rapporto SSR/Regione in 1.505 milioni di euro.

Nella riunione del 16 novembre 2016, visto il permanere delle difficoltà finanziarie delle aziende sanitarie, confermate dal ritardo con cui venivano effettuati i pagamenti dei fornitori, è stata evidenziata la necessità di provvedere in tempi certi alla corresponsione della liquidità regionale di 1.505 milioni di euro dovuta al SSR.

La Regione, pertanto, con Legge regionale n.24 del 5 dicembre 2016 (assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016-2018 e disposizioni finanziarie) ha previsto l'adozione di misure per il raggiungimento da parte delle aziende sanitarie regionali dell'obiettivo del rispetto dei tempi di pagamento.

In particolare con l'articolo 14 è stato disposto che *“a decorrere dall'esercizio 2017 e fino all'esercizio 2022, è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per un importo pari a euro 65 milioni per ciascuno dei primi due anni e per euro 113 milioni per ciascuno dei restanti quattro anni, per trasferimenti in favore delle aziende sanitarie regionali da destinare alla riduzione dei residui passivi al 31*

dicembre 2015. A decorrere dall'esercizio 2023 e fino all'esercizio 2026 è garantito il trasferimento di cassa in favore della gestione sanitaria da prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria, per importi, riferiti a ciascun anno, pari a euro 200 milioni nel 2023, a euro 220 milioni nel 2024, a euro 240 milioni nel 2025, a euro 263 milioni nel 2026, da destinare alla riduzione dei residui passivi verso le aziende sanitarie regionali al 31 dicembre 2015.”

Inoltre “la Giunta regionale è autorizzata, per ciascuno degli anni compresi tra l'esercizio 2017 e l'esercizio 2038, a prelevare dal conto di tesoreria della gestione ordinaria un importo massimo di euro 15 milioni annui per trasferimenti al conto corrente della gestione sanitaria, appositamente istituito ai sensi dell'articolo 21 del D.Lgs. n.118/2011, conseguente all'eventuale riduzione rilevata in sede di bilancio consolidato del servizio sanitario regionale di ciascun anno rispetto al 2015, nelle componenti patrimoniali relative al fondo rischi e oneri, al TFR ed all'utilizzo dell'utile.”

Ad avviso della Regione, i trasferimenti di risorse negli esercizi successivi avrebbero consentito di assicurare la regolarità dei pagamenti. In particolare, secondo la Regione, l'esito positivo delle verifiche sugli adempimenti ministeriali relative agli anni 2014 e 2015 permetterà alla Regione di incassare nel corso dell'anno 2017 delle previste quote premiali quantificabili in 352 milioni di euro. Nel contempo, l'uscita dal piano di rientro dovrebbe anche consentire un adeguamento dei trasferimenti di cassa a valere sugli anticipi mensili dal Fondo sanitario, quota corrente indistinta (dal 97% al 99%, quantificabile all'incirca in 140 milioni annuali).

Con nota prot. 9669 del 24 aprile 2018 la Regione ha specificato di aver dato attuazione nell'esercizio 2017 a quanto previsto dalla Legge regionale n.24 del 5 dicembre 2016, provvedendo al trasferimento di cassa di euro 65.000.000 dal conto di Tesoreria della gestione ordinaria al conto di Tesoreria Sanità, con impegno di spesa sul capitolo 480012/2017 e contestuale accertamento sul capitolo di entrata 68093/2017.

Nel corso del 2017 sono state incassate le seguenti somme erogate dallo Stato a seguito dell'esito positivo delle verifiche effettuate per gli adempimenti ministeriali relativi agli anni 2014-2015:

- Quote premiali anno 2014: euro 118,798 milioni incassate sul capitolo di entrata 16575
 - Quote premiali anno 2015: euro 233,756 milioni incassate sul capitolo di entrata 10010
- per un totale di 352,554 milioni di euro.

Inoltre, la Regione ha dichiarato che a fine 2017, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha adeguato l'erogazione delle anticipazioni di cassa a titolo di finanziamento indistinto del servizio sanitario da euro 7.500,892 milioni ad euro 7.770,306 milioni.

3. Anche per l'esercizio 2017, dalle verifiche del Tavolo di monitoraggio, è emerso il mancato rispetto da parte degli enti del SSR dei termini di pagamento imposti dalla normativa vigente. Nel verbale della riunione del Tavolo di monitoraggio del 15 marzo 2018 viene evidenziato che il 72% dei pagamenti effettuati durante l'anno 2017 fa riferimento a fatture emesse nel medesimo anno ed il 26% a fatture emesse nell'anno 2016.

I pagamenti effettuati su fatture con anno di emissione 2015 ed ante risultano circa il 2%.

Complessivamente il 67% dei pagamenti effettuati non rispetta i termini previsti dal D.Lgs. n.231/2002.

A livello di singole aziende si evidenzia l'elevata percentuale di importi pagati oltre i termini previsti per l'Asl di Biella (92%) e le Asl di Cuneo 1 e di Asti (90%).

In ogni caso tranne la Asl di Alessandria (16%) e la AO Città della Salute e della Scienza (46%) tutte le aziende effettuano più del 50% dei pagamenti oltre i termini di legge.

Rispetto agli esercizi 2015 e 2016, si rileva comunque a livello complessivo un miglioramento: infatti il valore dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dalla normativa vigente rappresenta per il 2015 più del 78% e per il 2016 il 71%.

Con riferimento all'Indicatore di tempestività dei pagamenti, la Regione con nota 9669 del 24 aprile 2018, ha trasmesso una tabella con il valore annuale per il 2017 ed il valore al 31 marzo 2018.

I dati rappresentati confermano una tendenza generale ad un miglioramento. Infatti, confrontando i dati 2017 con quelli del 2016 si rileva un abbassamento del valore dell'IIP, che migliora per la maggior parte delle Aziende (12). Dal confronto sono escluse le AASSLL TO1 e TO2, che nel 2017 sono state accorpate per l'istituzione dell'ASL Città di Torino, e quindi i dati non sono raffrontabili. Migliora anche il dato della GSA.

Nel 2017, per 12 Aziende l'indicatore non supera i 30 giorni di ritardo mentre solo per un'Azienda supera i 90 giorni; ciò a differenza dell'anno precedente in cui solo 5 Aziende avevano un valore dell'indicatore che non superava i 30 giorni, mentre 5 Aziende avevano un valore superiore a 90 giorni.

Il dato del primo trimestre 2018 evidenzia un ulteriore miglioramento, anche se rappresenta comunque un dato parziale che può decisamente cambiare nel corso dell'esercizio.

La Regione ha dichiarato che è stato anche constatato un utilizzo limitato della anticipazione ordinaria di tesoreria, e ha specificato che è in corso un'ulteriore anticipazione straordinaria mirata ad abbassare ulteriormente i tempi di pagamento.

La Regione inoltre ha precisato che, in sede di riunioni periodiche con i Direttori generali aziendali, si sono anche sensibilizzate le Aziende sulla puntuale liquidazione delle fatture che non può essere causa di ritardati pagamenti, fatte salve le fattispecie in contestazione.

Dai dati forniti dalla Regione sulle assegnazioni e le erogazioni di parte corrente e in conto competenza effettuate alle singole Aziende nel 2017, si evidenzia che le assegnazioni di parte corrente alle ASR per il 2017 sono state in totale circa 8.069 milioni di euro, contro i 7.971 milioni di euro assegnati nel 2016.

Confrontando solo i dati delle componenti principali costituite dal FSR indistinto e da quello vincolato, nel 2017 alle Aziende sono state assegnate risorse per 7.955 milioni di euro di cui, liquidate al 31-12-2017, euro 7.569 milioni, pari al 95%, mentre nel 2016 le stesse erano pari a 7.857 milioni di euro liquidate per 7.283 milioni di euro pari a circa il 93%.

Pertanto le Aziende hanno ricevuto nel 2017 maggiori risorse rispetto al 2016 e anche la liquidazione degli importi è superiore rispetto all'esercizio precedente.

La Regione ha comunicato il dato delle erogazioni effettuate a qualunque titolo, a favore delle singole Aziende sanitarie nel 2017, che comprende anche i 65 milioni di euro corrisposti ai sensi del piano dei pagamenti previsto dalla L.R. n.24/2016.

Le stesse sono state confrontate con il dato 2016, comunicato dalla Regione nell'ambito del giudizio di parificazione sul rendiconto 2016, che comprende solo le erogazioni relative al FSR indistinto, FSR vincolato e risorse extra fondo sanitario, in conto competenza e in conto residui.

Ad eccezione della ASO Città della salute, tutte le Aziende, nel 2017, hanno visto aumentare le erogazioni a loro destinate.

Tuttavia, l'aver ricevuto maggiori risorse dalla Regione non sembrerebbe essersi sempre tradotto in un miglioramento della tempistica dei pagamenti effettuati verso i fornitori, come già sopra rilevato.

Si dà atto in ogni caso di un miglioramento della situazione finanziaria delle Aziende riscontrabile, per quanto consta, dai dati del CE IV Trimestre 2017, che evidenziano in particolare una riduzione dei costi relativi ad interessi per anticipazioni di tesoreria e ad interessi moratori.

4. Dall'analisi della relazione sul bilancio di previsione 2017 redatta dall'organo di revisione, ai sensi dell'art. 1, co. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n.213 è emerso quanto segue.

4.1 La relazione ha evidenziato che nel 2017 il bilancio regionale, è stato adottato con Legge regionale 14 aprile 2017, n. 6, secondo lo schema previsto dall'allegato n. 9 del D.Lgs. n.118/2011, che non prevede l'articolazione in capitoli.

L'articolazione in capitoli, conformemente a quanto previsto dall'articolo 39 del D.Lgs. n.118/2011¹, è stata approvata con successivo provvedimento, con D.G.R. n. 5-4886 del 20 aprile 2017, che approva il bilancio gestionale e nell'allegato C sono indicate tutte le entrate e le spese della gestione sanitaria.

Si evidenzia, peraltro, che la Regione ha introdotto, al fine di effettuare la classificazione dei capitoli di entrata e spesa del perimetro sanitario e dare evidenza delle grandezze relative al settore sanitario, specifiche codifiche da attribuire a ciascuna entrata e spesa. Inoltre, l'allegato C al bilancio gestionale delinea il perimetro sanitario, senza tuttavia ricondurre le diverse entrate e spese alle categorie previste dall'art. 20 del D.Lgs. n.118/2011².

Inoltre l'analisi del perimetro sanitario ha evidenziato la presenza di capitoli con stanziamenti pari a zero: detta circostanza, se da un lato dimostra che la Regione sta recependo quanto prescritto da questa Sezione e cioè che la perimetrazione sia unica e uguale in tutti gli anni, dall'altro dovrebbe sollecitare la Regione a procedere ad un'analisi approfondita dei singoli capitoli, in modo da eliminare quelli che non hanno ragione d'esistere, rendendo il bilancio e, di conseguenza, il perimetro sanitario più leggibile.

4.2 La relazione dà atto di una maggiore valorizzazione del bilancio di previsione adottato dalle Aziende sanitarie: tutte le Aziende infatti hanno adottato i loro bilanci di previsione entro il 30 dicembre 2016, in attuazione alle disposizioni regionali. Si rilevano dunque tempistiche

¹ Ai sensi dell'art. 39, co. 10, D.Lgs. n. 118/2011 contestualmente all'approvazione della legge di bilancio la giunta approva, per ciascun esercizio, la ripartizione delle unità di voto del bilancio in categorie e macroaggregati. Tale ripartizione costituisce il documento tecnico di accompagnamento al bilancio. L'ordinamento contabile disciplina le modalità con cui, contestualmente all'approvazione del documento tecnico di accompagnamento, la Giunta o il Segretario generale, con il bilancio finanziario gestionale, provvede, per ciascun esercizio, a ripartire le categorie e i macroaggregati in capitoli ai fini della gestione e rendicontazione, ed ad assegnare ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi individuati per i programmi ed i progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione delle spese. I capitoli di entrata e di spesa sono raccordati almeno al quarto livello del piano dei conti di cui all'art. 4.

² Ai sensi dell'art. 20, co. 1, D.Lgs. n.118/2011 il bilancio di previsione è articolato in capitoli tali da garantire nella sezione delle entrate separata evidenza delle seguenti grandezze:

- a) Finanziamento sanitario ordinario corrente
- b) Finanziamento sanitario aggiuntivo corrente
- c) Finanziamento regionale del disavanzo pregresso
- d) Finanziamento per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli investimenti per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'art. 20, l. n.67/1988.

Nella sezione della spesa, le grandezze individuate sono:

- a) spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA, ivi compresa la mobilità passiva programmata per l'esercizio e il pay back;
- b) spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento di livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA;
- c) spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso;
- d) spesa per investimenti in ambito sanitario, con separata evidenza degli interventi per l'edilizia sanitaria finanziati ai sensi dell'articolo 20, della legge n.67 del 1988.

coerenti con la normativa regionale e nazionale, se pur non completamente rispettose dei termini di legge. L'articolo 32 del D.Lgs. n. 118/2011, infatti richiede l'approvazione, da parte della Giunta, dei bilanci preventivi delle aziende e del loro consolidato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, presupponendo che l'adozione da parte delle Aziende avvenga prima di tale termine.

Si evidenzia che, per la prima volta, la Giunta Regionale, con D.G.R. n.113-6305 del 22 dicembre 2017, ha approvato i bilanci di previsione delle Aziende. Resta, invece, non ancora approvato il bilancio di previsione consolidato, non rispettando pienamente il disposto del D.Lgs. n.118/2011.

5. Quanto ai dati del rendiconto 2017, nel disegno di legge di approvazione è presente un allegato (allegato "4"), recante la perimetrazione dei capitoli riguardanti il settore sanitario che contempla tanto le entrate quanto le spese. Tale la perimetrazione non rispetta pienamente le disposizioni del D.Lgs. n. 118/2011, non suddividendo le entrate e le spese nelle categorie previste dall'art. 20.

Dall'esame di detto documento si è rilevata, come per la perimetrazione a preventivo, l'assenza di capitoli di spesa della missione 13 "tutela della salute" con tutti gli importi a zero. Il mancato inserimento nel perimetro sanitario dei suddetti capitoli ha determinato che la Regione, con riferimento allo stesso esercizio, abbia effettuato di fatto due perimetrazioni, una a preventivo e una a consuntivo, non uguali tra di loro.

Rispetto alla perimetrazione 2016, alcuni capitoli, tanto di entrata tanto di spesa, hanno modificato la loro classificazione in perimetrazione.

Inoltre, come per gli esercizi precedenti, si sono individuati dei capitoli di spesa, non presenti nell'allegato 4, ma che dovrebbero essere inclusi nella perimetrazione 2017 perché considerati nella perimetrazione effettuata a preventivo o nella perimetrazione 2016 o perché in ogni caso riguardanti la sanità.

6. Le risorse destinate al settore sanitario superano ampiamente il 75% delle risorse regionali. La Regione Piemonte è risultata destinataria di un finanziamento indistinto ante mobilità e al lordo dei ricavi ed entrate proprie convenzionali, pari a euro 8.081.953.331 e di risorse del FSN vincolato per un importo pari a euro 209.760.611, entrambi coerenti con gli accertamenti effettuati. Per quanto riguarda le quote premiali, ai sensi dell'art. 9 comma 2 del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, la Regione Piemonte è risultata destinataria di 2.084.690 euro, accertati insieme alle ulteriori risorse finalizzate.

La perimetrazione indica risorse extra fondo vincolate per 56.056.263,22 euro, parte delle quali di competenza dell'esercizio precedente (per un importo pari a 22.389.141 euro), a copertura di spese di importo leggermente superiore (56.230.037,50).

Per quanto riguarda le risorse vincolate al finanziamento degli investimenti, la perimetrazione indica un importo di 7.698.975,97 euro, inferiore agli impegni in conto capitale (pari a 8.570.796,97 euro).

Si rilevano ancora altre entrate correnti proprie per circa 32 milioni di euro, provenienti prevalentemente dal capitolo 10442 "addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone (art. 3, comma 143 della Legge n.446/97) - quota derivante da manovra fiscale regionale destinata al finanziamento della sanità".

7. La spesa sanitaria del 2017 è pari a 8.509 milioni di euro in base ai dati comunicati dalla Regione con la perimetrazione, in aumento rispetto al dato 2016 (8.463 milioni di euro). L'incidenza della spesa sanitaria sul totale della spesa regionale passa dal 74,09% del 2016 al 75,44% del 2017. A fronte dell'incremento della spesa sanitaria si è registrata anche una riduzione del valore complessivo della spesa regionale.

Lo stesso andamento è confermato considerando i dati rielaborati da questa Sezione: la spesa 2017, pari a 8.559 milioni di euro, risulta superiore al 2016, pari a 8.548 milioni di euro, con un'incidenza sul totale complessivo che incrementa nel 2017 di 1 punto percentuale.

Anche con riferimento alla spesa sanitaria corrente si rileva un aumento rispetto al 2016, sia dal confronto tra i dati comunicati dalla Regione, sia tra quelli rielaborati da questa Sezione. Peraltro anche la spesa corrente complessiva aumenta nel 2017, facendo ridurre leggermente l'incidenza percentuale della spesa corrente sanitaria sul complessivo.

La spesa per investimenti riferita al settore sanitario ha subito, come per il 2016, un forte rallentamento, passando da 24 milioni di euro del 2016 ad un valore di circa 21 milioni di euro del 2017. L'incidenza della spesa sanitaria per investimenti sulla spesa complessiva, invece, invertendo l'andamento rilevato nei precedenti anni, aumenta rispetto al 2016. Detto dato, in aumento da 4,03% a 4,64%, risulta condizionato dalla riduzione della spesa regionale per investimenti - che passa da circa 616 milioni di euro nel 2016 a 446 milioni di euro nel 2017 - in misura maggiore rispetto al decremento della spesa sanitaria.

Dalla relazione trasmessa dalla Regione sullo stato di realizzazione delle opere nel settore dell'edilizia sanitaria è emersa una particolare lentezza sia sotto il profilo della programmazione e dell'approntamento delle risorse che in relazione al completamento dei lavori.

La riduzione della spesa per investimenti da parte della Regione, più volte rilevata da questa Sezione, e confermata per l'esercizio 2017, non sembra contribuire a porre rimedio alla sopra constatata ed acclarata lentezza.

8. Dall'analisi del rendiconto 2017 è emersa la presenza di vincoli di destinazione estesa anche alle entrate di origine regionale. Questi vincoli di destinazione garantiscono l'uguaglianza tra gli accertamenti e gli impegni di capitoli collegati. La stessa uguaglianza invece non è riscontrabile in termini di cassa: le risorse rimosse non sempre sono state utilizzate per pagare le spese ad esse collegate.

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

Il valore dei residui attivi afferenti al settore sanitario è pari a 3.969 milioni di euro.

Si osserva che i residui al 31/12/2017 derivano per il 58% dalla gestione in conto residui, mentre per il 42% dalla gestione in conto competenza.

L'analisi ha evidenziato che sia i residui attivi complessivi che quelli in conto competenza risultano "gonfiati" da poste puramente contabili che non genereranno movimentazioni finanziarie³. Sottraendo tali poste, i residui attivi in conto competenza si riducono ad un valore pari al 20% del totale (che diventa pari a 2.903 milioni di euro).

Appena il 22% dei residui attivi in conto residui risultano riscossi nel corso del 2016 e si riscontra una perdita definitiva di risorse vincolate per 59.180 euro.

I residui passivi risultano pari a 5.614 milioni di euro.

Si rilevano pagamenti, in conto residui, per euro 1.154.954.356,90 che rappresentano il 24% dei residui al 31/12/2016, in peggioramento rispetto all'esercizio precedente, ove si erano rilevati pagamenti pari a circa 44% dei residui al 31/12/2015.

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

Nel 2017 diminuisce il divario tra residui attivi e passivi: simile riduzione è da imputarsi all'aumento dei residui passivi in misura maggiore rispetto ai residui attivi.

³ 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 1.584.751.155,02 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 1.584.751.155,02 e pagato in conto competenza per 518.292.669,04 (con residui, a fine esercizio, pari a 1.066.458.485,98). I residui passivi del capitolo 485232 e i residui attivi dei capitoli del FSR indistinto (10010, 10446 e 16575) si azzereranno nel momento in cui il MEF comunicherà il riparto delle risorse erogate.

10. Dall'analisi dei capitoli componenti il perimetro sanitario la Regione ha riscosso somme per euro 9.274.663.869,22 (di cui 8.608.838.217,71 in conto competenza) e pagato somme per euro 9.512.738.757,34 (di cui 8.357.784.400,44 in conto competenza).

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 9.271.616.897,01 e pagamenti per euro 9.459.950.132,94.

Peraltro sempre dal SIOPE si rileva un fondo cassa a fine esercizio pari a euro 93.520.543,62 che deriva dal fondo di cassa iniziale (euro 281.853.779,55), a cui sono state aggiunte le riscossioni (euro 9.271.616.897,01) e sottratti i pagamenti effettuati nel 2017 (euro 9.459.950.132,94).

Se si considerano le riscossioni e i pagamenti dei capitoli rientranti nel perimetro sanitario, il fondo cassa finale che si ottiene è di valore diverso da quello indicato nel SIOPE e pari a 108.778.891,43 euro.

11. Dal confronto dei dati del conto economico consolidato del SSR al IV trimestre 2017 con i dati del consuntivo dell'esercizio 2016 e con i dati del preventivo 2017, si rileva quanto segue.

Il CE del IV trimestre 2017 evidenzia un risultato economico positivo, pari a 13,46 milioni di euro, in diminuzione rispetto a quello dell'esercizio precedente (50,74 milioni di euro), e decisamente minore rispetto a quello preventivato (110,43 milioni di euro).

Esaminando i risultati parziali si osserva una diminuzione del saldo della gestione ordinaria che passa da 231,73 milioni di euro nel 2016 a 197,93 milioni di euro nel 2017 con un peggioramento pari a -33,80 milioni di euro. Migliora invece il saldo della gestione finanziaria che passa da -17,94 milioni di euro nel 2016 a -13,31 milioni di euro nel 2017, con un miglioramento pari a 4,63 milioni di euro, e peggiora quello della gestione straordinaria che passa da 40,22 milioni di euro nel 2016 a 31,37 milioni di euro nel 2017, con un peggioramento pari a 8,86 milioni di euro.

Nello specifico, la gestione ordinaria evidenzia un incremento del totale del valore della produzione pari a 78,07 milioni di euro. Quest'aggregato nel 2017 ammonta a circa 8.897 milioni di euro, importo superiore al valore dell'esercizio 2016 (8.819 milioni di euro), ma inferiore a quello del preventivo 2017 (10.769 milioni di euro circa). Tra le voci che lo compongono quella che registra l'incremento maggiore in valore assoluto, pari a 71,72 milioni di euro, si riferisce alla voce "contributi in c/esercizio".

Anche il totale dei costi della produzione, pari a 8.700 milioni di euro, aumenta rispetto al 2016 (8.588 milioni di euro) e supera il valore previsto per il 2016, pari a 10.444 milioni di euro.

In particolare aumenta il costo di acquisto di beni per un importo pari a 44,86 milioni di euro (il 3,24%), passando da 1.386 milioni di euro nel CE consuntivo del 2016 a 1.430 milioni di euro nel CE IV trimestre 2017. Tra questi è la spesa per l'acquisto di beni sanitari che aumenta (+47,60 milioni di euro), mentre si riduce quella per l'acquisto di beni non sanitari (-2,74 milioni di euro).

Rispetto alla spesa per acquisto di beni stimata a preventivo per 1.623 milioni di euro, quella realizzata è inferiore per un importo pari a 191,95 milioni di euro.

La macro voce "acquisti di beni sanitari" comprende la spesa per prodotti farmaceutici che aumenta nel 2017 di 26,61 milioni di euro (circa il 3,35% in più), passando da 783,16 milioni di euro nel 2016 a 809,76 milioni di euro nel 2017, pur essendo inferiore a quanto previsto (868 milioni di euro).

Anche la spesa per dispositivi medici, compresa sempre nell'aggregato "acquisti di beni sanitari", aumenta nel 2017 per 7,91 milioni di euro passando da 461,12 milioni di euro nel 2016 a 469,02 milioni di euro nel 2017, importo inferiore a quanto previsto (467,56 milioni di euro).

Si ricorda che si tratta di due voci di spesa per le quali la normativa nazionale prevede dei limiti di spesa e delle azioni di contenimento.

Anche la spesa per acquisto di servizi aumenta di 70,39 milioni di euro passando da 3.767 milioni di euro nel consuntivo 2016 a 3.838 milioni di euro nel 2017. Il medesimo andamento viene registrato per la spesa per acquisti di servizi sanitari che aumenta di 60,22 milioni di euro passando da 3.254 milioni di euro a 3.314 milioni di euro, e quella per i servizi non sanitari che aumenta di 9,34 milioni di euro passando da 487,87 milioni di euro a 497,22 milioni di euro.

Nella macrovoce sopra citata è compresa la spesa per consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro che aumenta sia per quelle sanitarie che per quelle non sanitarie.

In particolare, la spesa per le prestazioni sanitarie passa da 57,20 milioni di euro nel 2016 a 64,89 milioni di euro nel 2017, la spesa per le prestazioni non sanitarie passa da 18,01 milioni di euro nel 2016 a 18,73 milioni di euro nel 2017.

In entrambi i casi la spesa a consuntivo supera quella prevista.

La spesa per il personale diminuisce rispetto al 2016 per un importo pari a 8,64 milioni di euro passando da 2.753,76 a 2.745,12 milioni di euro circa, importo inferiore di 33,60 milioni di euro rispetto a quanto previsto.

Si riduce anche la voce accantonamenti di 7,31 milioni di euro passando da 171,36 milioni di euro nel 2016 a 164,04 milioni di euro nel 2017.

Questa voce comprende anche gli accantonamenti per interessi di mora che si riducono di 878 migliaia di euro passando da 5,18 milioni di euro nel 2016 a 4,30 milioni di euro nel 2017, coerentemente con il miglioramento dei tempi di pagamento dei debiti verso fornitori rilevato nel 2017 (cfr. capitolo 1).

La spesa per interessi passivi si riduce per un importo pari a 5,24 milioni di euro passando da 18,56 a 13,32 milioni di euro. La voce comprende sia gli “interessi passivi su anticipazioni di liquidità” che la voce “altri interessi passivi”, nella quale vengono contabilizzati gli interessi passivi di mora, la cui riduzione conferma il miglioramento della situazione di cassa del SSR che implica quindi una riduzione del ricorso all’anticipazione di tesoreria da parte delle aziende e un miglioramento dei tempi di pagamento.

Nella macrovoce interessi passivi è compresa anche la voce “interessi passivi su mutui” che si riduce di 217 migliaia di euro, passando da 1.057 migliaia di euro nel 2016 a 840 migliaia di euro nel 2017.

12. La relazione infine analizza i rapporti tra Regione e i suoi Enti. Infatti, la maggior parte dei capitoli di spesa sono impegnati a favore delle Aziende sanitarie. A tal proposito, si rileva una spesa regionale a favore di detti Enti di circa 8.133 milioni di euro (8.175 milioni di euro secondo la rielaborazione effettuata da questa Sezione).

Gli impegni della Regione rappresentano contributi in conto esercizio per le Aziende e vengono contabilizzati dalle stesse nel loro Bilancio d’esercizio.

La maggior parte del finanziamento corrente alle Aziende deriva dal FSR indistinto e da quello vincolato.

Il FSR indistinto è stato ripartito tra le Aziende per un valore di circa 7.917 milioni di euro, comprensivo delle quote finalizzate (finanziamento vaccini, stabilizzazione del personale, screening neonatale e quota premiale) pari a circa 16 milioni di euro.

Tale importo risulta coerente con i dati riportati nel rendiconto regionale.

Il 96,74% delle risorse assegnate relative al FSR indistinto e finalizzato sono state trasferite alle Aziende. In particolare, la percentuale è prossima, per quasi tutte le ASL, al 100%, mentre per le Aziende ospedaliere, salvo per l’ASO Città della Salute, la percentuale è inferiore al 95% delle assegnazioni.

Nel verbale del Tavolo di monitoraggio della riunione del 15 marzo 2018, per la verifica dell’attuazione dell’art. 3, comma 7 del D.L. n. 35/2013, si dà atto del rispetto di tale disposizione di legge, dando dimostrazione che sono state erogate al SSR il 99% delle risorse statali e regionali.

Le risorse relative al FSR vincolate, invece, sono state erogate per appena il 34,46%, con un massimo del 43,69% all'AO S. Luigi ad un minimo dello 0,40% all'AO Mauriziano. L'AO di Novara addirittura non ha ricevuto alcuna erogazione a tale titolo.

Percentuale poco più elevata si rileva per le risorse relative al pay back, erogate per 22,640 milioni a fronte di assegnazioni per 54,562 milioni di euro.

Infine, le risorse extra fondo sanitario regionale sono state erogate per appena il 19% delle assegnazioni.

In particolare, di tutti i contributi extra fondo assegnati, sono stati erogati alle Aziende solo i contributi ex lege n.210/1992 e Legge n. 238/1999: invero neanche completamente, posto che la ASL CN2 non ha ricevuto alcuna erogazione a tale titolo.

I contributi per la copertura del mutuo invece non generano flussi finanziari alle Aziende: le rate del mutuo, infatti, vengono pagate dalla Regione per conto delle Aziende e tali importi rientrano tra le poste in compensazione sottratte dalle assegnazioni del FSR indistinto.

