



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO ANNO 2024

Deliberazione n. 13/2024/SRCPIE/INPR

TORINO, 7 FEBBRAIO 2024



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 13/2024/SRCPIE/INPR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott. Antonio ATTANASIO	Presidente (relatore)
Dott.ssa Acheropita MONDERA	Presidente aggiunto (relatore)
Dott.ssa Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott. Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott. Massimo BELLIN	Referendario
Dott. Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa Maria DI VITA	Referendario
Dott. Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott. Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa Elisa MORO	Referendario

Nella Camera di consiglio del 7 febbraio 2024

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 7, commi 7 e 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

Visto l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite, in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo in data 21 dicembre 2023, n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stato approvato il documento relativo alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024";

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Uditi i relatori Presidente dott. Antonio Attanasio e Presidente Aggiunto dott.ssa Acheropita Mondera;

DELIBERA

di approvare il programma dei controlli per l'anno 2024 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte di cui all'allegata relazione, che costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte, al Presidente della Giunta regionale del Piemonte, al Consiglio delle Autonomie Locali, ai Consigli provinciali, al Sindaco della Città Metropolitana di Torino ed ai Presidenti delle Province di Alessandria, Asti, Biella, Cuneo, Novara, Vercelli, Verbano Cusio Ossola.

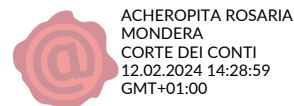
Così deliberato nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024.

I Presidenti relatori

Dott. Antonio ATTANASIO



Dott.ssa Acheropita MONDERA



Depositata in Segreteria in data **13 febbraio 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

PROGRAMMA DEI CONTROLLI PER L'ANNO 2024 DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

1. Controllo in ambito territoriale. Contesto normativo. Linee-guida.

1.1. La legge di bilancio per l'anno finanziario 2024 (legge 30 dicembre 2023, n. 213) non ha introdotto modifiche alle norme che disciplinano le attribuzioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Ne consegue che, per l'anno di riferimento, le funzioni di controllo saranno esercitate nell'ambito dello stesso perimetro normativo in vigore per il precedente esercizio finanziario.

A tal proposito, occorre richiamare la deliberazione n. 23/2023/SRCPIE/INPR, depositata in data 20 febbraio 2023, con la quale questa Sezione regionale ha fornito un esaustivo quadro riepilogativo di tali funzioni.

In dettaglio:

- *Giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione (art. 1, comma 5, del D.L. n. 174 del 10/10/2012 convertito in L. n. 213/2012);*
- *Controlli sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi della regione (art. 1, comma 3, 4 e 7, del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012 e D.LGS 118 del 23/06/2011);*
- *Controlli sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali (art. 1, comma 2, del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012);*
- *Controlli sul sistema dei controlli interni della regione (art. 1, comma 6, del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012);*
- *Controlli sulla regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della regione (art. 1, commi 10 e ss., del D.L. n. 174/2012 conv. L. 213/2012);*
- *Controlli sugli organismi strumentali della regione (art. 1 c. 799 della L. 208 del 28/12/2015);*
- *Controlli sulla gestione dei fondi comunitari;*

- *Controlli sui bilanci d'esercizio degli enti del SSR (art. 1, c. 170, della L. n. 266/2005 e art. 1, comma 3 del D.L. n. 174/2012);*
- *Controlli sui rendiconti e bilanci di previsione degli enti locali (art. 1, c. 166, della L. n. 266/2005 e art. 148-bis D.LGS 267/2000 -Tuel);*
- *Controlli sugli enti locali con ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (arti. 243-bis e ss. del Tuel);*
- *Controlli sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 1 c. 6 D.L. 174/2012 e art. 148 del Tuel);*
- *Controlli sulle relazioni di fine mandato di province e comuni (art. 4 c. 2 D.LGS. n. 149 del 06/09/2011);*
- *Controlli sugli enti locali - Piano triennale di razionalizzazione delle spese di funzionamento (art. 2 c. 594 e 597 della L. 244 del 24/12/2007);*
- *Controlli sugli enti locali - Referto controllo di gestione (art. 198 bis TUEL);*
- *Controlli sulle spese di rappresentanza degli enti locali (art. 16, c. 26, D.L. 138/2011);*
- *Controlli dei piani di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche e dei*
- *provvedimenti di ricognizione straordinaria delle partecipazioni direttamente o indirettamente possedute dalle amministrazioni pubbliche: amministrazione regionale, aziende sanitarie, amministrazioni provinciali e comunali, Università - CCIA - Consorzi - Unioni di comuni ecc. (artt. 20 D.LGS 175 del 19/08/2016 e s.m.i);*
- *Controlli ai sensi dell'art 5, cc 3 e 4, TUSP sull'acquisto partecipazioni societarie o di quote da parte di enti territoriali.*
- *Controllo sulla gestione (art. 3 c. 4 della L. 20/1994);*
- *Controllo sulla gestione (art. 7 c. 7 della L. 131/2003);*
- *Controllo concomitante (art. 22 d.l. n. 76/2020);*
- *Controllo sugli incarichi di collaborazione autonoma e consulenze (art. 1 c. 173 L. 266 23/12/2005 e art. 3 c. 57 L 244/2007);*
- *Controllo sui regolamenti per l'affidamento di incarichi a soggetti esterni (art. 3 c. 56 e 57 L. 244/2007);*
- *Controlli sugli acquisti delle pubbliche amministrazioni di beni e servizi extra CONSIP (art. 1 c. 510 L 208 del 28/12/2015);*
- *Controllo dei rendiconti delle spese elettorali di partiti, movimenti o liste relative alle elezioni amministrative dei comuni con oltre 30.000 abitanti (art. 13, L. n. 96 del 06/07/2012);*
- *Controllo preventivo di legittimità (art. 3 c. 1 L. 20 del 14/01/1994);*

- *Controllo successivo di legittimità (art. 10 D.LGS 123/2011);*
- *Controllo contabile delle contabilità di tesoreria e rendiconti dei funzionari delegati (artt. 604 - 607 R. D. 23/05/1924 n. 827);*
- *Certificazione del contratto integrativo aziendali personale fondazioni liriche;*
- *Richieste di parere da parte di Regione, Comuni, Province e Città metropolitana (art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003).*

Ferma restando la obbligatorietà dell'esercizio di tali attribuzioni, in sede di programmazione delle attività di controllo per l'anno 2024, questa Sezione regionale ritiene tuttavia necessario tener conto di due specifici fattori: il primo, di natura esogena; il secondo, di natura endogena.

Dal primo punto di vista, infatti, occorre prendere in esame le determinazioni assunte, con riferimento al tema dei controlli per l'anno 2024, dalle Sezioni riunite in sede di controllo e dalla Sezione delle Autonomie.

Dal secondo punto di vista, è necessario tener conto degli esiti complessivi dell'attività di controllo svolta nei precedenti esercizi, al fine di programmare le nuove attività in continuità con l'azione svolta finora.

1.2. Preliminarmente, appare opportuno rammentare che le Sezioni Riunite, con deliberazione n. 37/SSRRCO/INPR/2023, depositata in data 21 dicembre 2023, hanno riaffermato che il contesto ordinamentale in cui si svolge l'attività di controllo della Corte dei conti è caratterizzato da una *"pluralità di livelli di governo, ciascuno dotato di autonomia finanziaria e, pertanto, titolare della gestione di risorse finanziarie pubbliche"*.

In tale contesto, è stato precisato che, comunque, lo scopo finale della funzione di controllo è quello di *"garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento nel suo complesso, nel rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea"*.

Il perseguimento di tale scopo costituirà il fondamentale obiettivo delle attività di verifica di questa Sezione regionale, nel complesso delle articolate funzioni che saranno esercitate.

Inoltre, l'idea di fondo - espressa dalle Sezioni riunite - secondo cui l'articolazione centrale ed insieme territoriale dell'Istituto richiede una visione unitaria delle funzioni di controllo, è pienamente condivisa da questa Sezione regionale.

In tale direzione, una auspicabile interazione tra le Sezioni centrali e le Sezioni territoriali potrà assicurare un più elevato livello conoscitivo dei fenomeni presi in esame e una più consapevole azione destinata alla risoluzione delle criticità rilevate.

Pertanto, in un quadro di piena collaborazione istituzionale, finalizzata ad omogeneizzare gli esiti delle funzioni di controllo e, soprattutto, a fornirne

una rappresentazione univoca, possono essere vagliate le indicazioni dei temi rilevanti per il controllo territoriale fornite dalle Sezioni riunite.

Particolare rilievo, in tal senso, è stato attribuito al settore sanitario.

Al riguardo, sono state fornite le seguenti indicazioni operative.

“Verifiche presso le aziende del servizio sanitario regionale potranno essere svolte allo scopo di misurare il grado di attuazione degli indirizzi nazionali e regionali.

Nell’ottica di garantire adeguati standard delle prestazioni in ambito sanitario, (...), le verifiche in tale settore non possono prescindere dal riscontro del rispetto dei “Livelli Essenziali di Assistenza” (LEA); il controllo è finalizzato a verificare il mantenimento o il miglioramento dei livelli di assistenza, garantendo, nel contempo, il rispetto degli equilibri di bilancio.

In particolare, attenzione potrà essere dedicata al comparto delle RSA e delle Aziende sanitarie locali, con riguardo allo sviluppo dell’assistenza territoriale ed alla riduzione delle liste d’attesa regionali.

Specifici approfondimenti, sempre in materia sanitaria, potranno riguardare, altresì, l’edilizia sanitaria; l’acquisto di attrezzature, di dispositivi e di presidi sociosanitari; la gestione della rete ospedaliera regionale; i costi medi unitari degli interventi ambulatoriali o ospedalieri; il rafforzamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie destinate alle attività dei reparti di rianimazione.

Proprio in relazione all’area della sanità, potranno svilupparsi indagini da parte delle sezioni regionali di controllo relativamente agli interventi previsti nel PNRR in ambito territoriale, anche al fine di arricchire le relazioni sull’attuazione del Piano, come, ad esempio le misure attinenti al riordino e potenziamento della rete sanitaria assistenziale territoriale”.

Il tema indicato formerà oggetto di specifica indagine, che terrà conto delle risultanze di precedenti analisi svolte in materia.

Le Sezioni riunite, infine, riconosciuti gli spazi di autonoma determinazione di ciascuna Sezione regionale, hanno correttamente rilevato che la relativa azione si colloca in un contesto nel quale sussistono “spazi ridotti di disponibilità di risorse umane a fronte dei numerosi adempimenti già previsti per legge”.

Tale ultima osservazione costituirà il presupposto logico per fondare una innovativa impostazione programmatica finalizzata ad una razionalizzazione delle attività di controllo.

1.3. In questa direzione, peraltro, si è orientata in modo risoluto la Sezione delle Autonomie, in sede di definizione del Programma delle attività per l’anno 2024, con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2024/INPR, depositata in data 20 gennaio 2024.

L'osservazione programmatica preliminare appare molto significativa, atteso che assegna ai principali settori di azione delle Sezioni regionali una generalizzata finalità di ausilio agli Enti.

Infatti, è stato affermato che *“resta ferma l'esigenza di assicurare le attività di verifica preordinate alla parifica del rendiconto regionale e i controlli finanziari sugli enti locali, sottolineando che tali controlli, ai sensi dell'art. 7, co. 7, legge n. 131/2003, devono conservare il carattere ausiliario che li contraddistingue, pur potendo nei casi più gravi comportare misure interdittive”*.

Inoltre, è stato rappresentato che, in un assetto più equilibrato delle funzioni esercitate, sarebbe opportuno incrementare i controlli di gestione rispetto ai controlli finanziari.

In tal senso, la stessa Sezione si è riservata di fornire *“possibili contenuti omogenei minimali, che costituiranno modelli operativi d'indagine prioritaria”*.

In ogni caso, anche la Sezione delle Autonomie ha fornito indicazioni circa i possibili settori di specifica indagine.

Infatti, oltre al tema molto rilevante del “settore sanitario”, ha offerto – ad avviso di questa Sezione – lo spunto per pianificare una nuova indagine avente ad oggetto *“l'analisi della qualità della spesa concernente i Servizi sociali erogati dagli enti locali”*.

Sul medesimo tema, la Sezione delle Autonomie, per l'anno 2024, fornirà al Parlamento un apposito referto; in tal modo, si potrà realizzare l'anzidetta interazione tra i vari organi di controllo.

1.4. Il modello di riferimento utilizzato da questa Sezione regionale per l'elaborazione del Programma 2024 è quello predisposto dall'Ufficio di presidenza della Corte dei conti per la disamina delle principali “questioni e problematiche”, ai fini della Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, opportunamente integrato con le restanti funzioni di competenza della Sezione regionale.

Altri modelli meriterebbero considerazione; in particolare, quelli basati sulla analitica elencazione delle singole funzioni di controllo attribuite dalla legge.

Nondimeno, tali modelli – pur aderenti al quadro normativo di riferimento – non consentono di manifestare pienamente le scelte autonome compiute dalla Sezione, al fine di tenere conto della peculiarità dei fenomeni di gestione pubblica nell'ambito territoriale della Regione.

2. Esiti rilevanti dei controlli nel 2023. Nuova programmazione.

2.1. Controlli sulla Regione

2.1.1. Parifica del rendiconto regionale

Con decisione n. 74/2023/SRCPIE/PARI, nell'udienza pubblica del 27 luglio 2023, la Sezione ha parificato il rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2022.

L'esito del controllo finanziario è compendiato nelle seguenti risultanze.

“Il risultato di amministrazione della Regione Piemonte al 31 dicembre 2022 è negativo per euro -1.328.601.509,46 e, dopo l'appostazione degli accantonamenti e dei vincoli, la parte disponibile di euro -5.342.969.584,20, risulta ancora fortemente negativa seppur in miglioramento rispetto all'esercizio precedente; si è verificato infatti il programmato recupero della quota annuale di disavanzo.

Gli equilibri della gestione sono positivi con un risultato di competenza di euro 149.143.377,53, un equilibrio di bilancio di euro 80.418.863,81 e un equilibrio complessivo di euro 53.878.004,84.

Al termine dell'esercizio 2022 i residui attivi ammontano ad euro 5.080.295.027,55 e i residui passivi ad euro 5.701.570.167,09.

Il saldo finale di cassa è pari ad euro 95.472.607,10. In merito alle minori riscossioni e alla minore consistenza finale del fondo cassa rispetto all'esercizio precedente la Sezione ha raccomandato alla Regione un attento monitoraggio dei flussi di entrata, attuando politiche di gestione che consentano di affrontare con adeguato anticipo eventuali criticità, anche in considerazione del deficit finanziario che grava sul bilancio regionale.

La valorizzazione ancora fortemente negativa del patrimonio netto al 31 dicembre 2022 (-9,378 miliardi di euro) riflette la grave situazione finanziaria dell'Ente”.

La complessa istruttoria sul rendiconto regionale ha messo in evidenza ulteriori aspetti problematici che di seguito si sintetizzano.

“La programmazione finanziaria ha risentito dell'approvazione del bilancio solo al termine del primo quadrimestre dell'anno, con l.r. n. 6 del 29 aprile 2022.

Il fondo perdite società partecipate di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016 è pari ad euro 2.869,25 e risulta calcolato solo sulle perdite registrate dalle società partecipate direttamente.

In merito al c.d. bonus Piemonte i cui controlli sul corretto utilizzo da parte dei percettori sono affidati alla partecipata Finpiemonte S.p.A., la Sezione ha dovuto sospendere il proprio giudizio, riservandosi, tuttavia, di ritornare sul tema nell'ambito del giudizio di parificazione dell'esercizio 2023.

Specifica criticità è stata poi evidenziata in merito alla conciliazione delle posizioni debitorie e creditorie fra Regione ed enti locali.

Anche con riferimento alla verifica crediti/debiti tra la Regione e i propri enti strumentali e società partecipate, prevista dall'art. 11, c. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, continuano a rilevarsi criticità.

Con riferimento alle partecipazioni, l'esame del piano di revisione periodica ha evidenziato un'ulteriore riduzione delle società detenute dall'Ente (39 nel 2023).

Anche quest'anno uno specifico spazio è stato riservato a Finpiemonte S.p.A. società strumentale in house, alla quale è affidata la gestione di ingenti risorse pubbliche attraverso l'erogazione di finanziamenti agevolati, contributi a fondo perduto e garanzie.

Nella relazione annessa al giudizio di parifica è stato inoltre dedicato un apposito spazio all'approfondimento di alcuni Enti strumentali e di alcuni Enti pubblici vigilati dalla Regione.

In particolare, lo specifico focus dedicato alle Agenzie territoriali per la casa (ATC) ha evidenziato come le medesime risultano caratterizzate da protratti risultati di esercizio negativi e sono destinatarie di importanti flussi di risorse da parte dell'Amministrazione Regionale.

Un intero capitolo della predetta relazione è stato dedicato al settore della sanità, rispetto al quale sono state svolte indagini sia sul versante della spesa sanitaria, sia su quello gestionale, con particolare riguardo ai temi delle cd. "liste di attesa" e della carenza di personale sanitario".

Nell'anno 2024 dovrà essere parificato il rendiconto generale della Regione Piemonte per l'esercizio finanziario 2023.

Il livello di conoscenza dei dati, raggiunto dalla Sezione con riferimento al rendiconto del precedente esercizio, costituirà il presupposto per le attività di controllo del nuovo esercizio.

2.1.2. Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie delle leggi di spesa e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Nel corso dell'anno 2023, i controlli, pur nell'ambito di una generale tendenza positiva verso il miglioramento in materia di individuazione della copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, hanno evidenziato ancora alcune criticità già osservate nei precedenti esercizi.

In particolare, è stato rilevato che, "con riguardo all'analisi di dettaglio delle singole leggi di spesa, sono state osservate criticità nell'individuazione degli oneri impliciti o indiretti nonché nella qualificazione, quantificazione e copertura degli oneri finanziari ad essa connessi".

Le rilevate criticità hanno formato oggetto, in sede di referto, di specifiche raccomandazioni rivolte alla Regione.

In tale circostanza, è stata rappresentata l'esigenza di *“rendere sempre più concreta l'attuazione del principio costituzionale di copertura delle leggi di spesa, mediante il ricorso ad un vero e proprio “procedimento” scandito in tre fondamentali passaggi logico-operativi all'interno della relazione tecnico finanziaria: la classificazione giuridica dell'onere finanziario introdotto, la quantificazione di tale onere e, infine, l'individuazione delle risorse utilizzabili per la copertura”*.

Nell'anno 2024 l'osservanza di tali raccomandazioni costituirà il parametro di controllo dell'esame delle leggi regionali di spesa.

2.2. Controllo sui gruppi consiliari

2.2.1 Attività di verifica della regolarità dei rendiconti dei Gruppi Consiliari della Regione Piemonte

Per l'esercizio finanziario 2022 - XI legislatura, la Sezione, con delibera n. 35/2023/FRG, ha accertato che tutti i gruppi consiliari hanno rinunciato alla corresponsione del contributo di cui all'art. 84 della l.r. 16/2017.

Nell'anno 2024 la Sezione verificherà se tale rinuncia sarà reiterata; in ogni caso, svolgerà il previsto controllo, in ossequio ai principi consolidati in materia.

2.3. Controllo sui Servizi sanitari regionali

2.3.1. Controlli sulla regione

Si rinvia al paragrafo 2.1.

2.3.2. Controlli sugli enti del SSR ex art. 1, c. 3, d.l. n. 174/2012

Nei controlli sugli enti del SSR, oltre agli aspetti prettamente finanziari, le problematiche di maggior rilievo trattate dalla Sezione nel corso dell'esercizio 2023 hanno riguardato i seguenti profili.

“L'attività libero professionale è strumento di governo delle liste di attesa, potendo l'Azienda prevedere l'acquisto di prestazioni aggiuntive in regime ALPI economicamente a carico dell'Azienda e, a tal fine, il c.d. decreto Balduzzi ha introdotto l'ulteriore trattenuta del 5% del compenso degli operatori, da destinare a programmi di prevenzione o riduzione delle liste d'attesa.

Pertanto, questa Sezione ha posto particolare attenzione al fenomeno della libera professione, formulando quesiti istruttori mirati a verificare il rispetto delle prescrizioni normative. In particolare, la l. n. 120/2007 prescrive che ciascuna azienda provveda agli eventuali oneri determinando, in accordo con i professionisti, un tariffario idoneo ad assicurare l'integrale copertura di tutti i costi direttamente ed indirettamente correlati alla gestione dell'attività libero-professionale intramuraria, ivi compresi quelli connessi

alle attività di prenotazione e di riscossione degli onorari; pertanto, l'ALPI non deve generare perdite per le aziende.

Per monitorare il rispetto dell'equilibrio economico dell'attività libero professionale è necessaria una contabilità separata, che permetta di pervenire al risultato economico dell'attività in questione, enucleandola dal complesso delle attività svolte; altrettanto importante per le aziende è l'utilizzo di una contabilità analitica che permetta una corretta imputazione all'ALPI di tutti i costi sostenuti, siano essi diretti o indiretti. Uno strumento indispensabile, dunque, per la definizione di tariffe idonee a coprire tutti i costi.

Per verificare che le tariffe siano in grado di coprire tutti i costi connessi all'intramœnia, in sede istruttoria sono stati chiesti i dati economici relativi all'attività libero professionale delle Aziende. È emerso che è attualmente in corso un contenzioso tra un'Azienda Ospedaliera ed il proprio personale medico, al fine di recuperare la quota relativa al c.d. fondo Balduzzi, a suo tempo non applicata alle tariffe praticate per le prestazioni intramœnia.

Con specifico riferimento al rispetto del limite di spesa di cui alla l. n. 78/2010 in materia di rapporti di lavoro flessibile, già nella delibera n. 229/2022 era emerso che tale tipologia di voce è considerata incompressibile con riferimento al costo del personale universitario che presta la propria attività a favore delle Aziende Ospedaliere Universitarie e che l'attività assistenziale, di ricerca e di didattica è normata dal d.l. n. 517/1999 e dal protocollo d'intesa sottoscritto tra la Regione e l'Università, evidenziando la necessità di chiedere un confronto con i Ministeri competenti.

La Sezione ha valutato positivamente il confronto tra gli Enti coinvolti ed i Ministeri competenti; tuttavia, ha ricordato che, trattando della determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), la Consulta ha sottolineato come «nonostante l'attività di assistenza ospedaliera e quella didattico-scientifica, che il personale medico-docente è destinato a svolgere, siano poste in un rapporto di stretta compenetrazione e legate dal nesso funzionale [omissis] esse non sono riconducibili ad unità sul piano materiale e concettuale» (C. Cost., n. 132/2021)».

Anche per l'anno 2024 il settore sanitario costituirà uno dei temi di maggiore interesse dell'attività di controllo della Sezione Piemonte.

In particolare, saranno svolte specifiche indagini gestionali, illustrate al successivo punto 2.9.

2.4. Controllo sugli enti locali

2.4.1. Controllo ex art. 148 bis del TUEL (art. 1, c. 166 l. n. 266/2005)

I controlli finanziari sugli enti locali, nelle varie articolazioni, costituiscono una delle attribuzioni di maggior rilievo delle Sezioni regionali.

L'esercizio di tale funzione, tuttavia, si atteggia con modalità diverse, in relazione soprattutto al numero degli enti controllati.

In sede di programmazione del precedente esercizio era stato rilevato quanto segue.

“Anche nel corso dell’anno 2022 il controllo ex art. 148 bis del TUEL è stato svolto in maniera puntuale e capillare su tutto il territorio regionale che comprende circa 1200 enti tra comuni e province.

Particolare attenzione è stata riservata alla Città di Torino il cui bilancio risulta gravato oltre che da un ingente disavanzo e da un consistente debito da finanziamento, anche da difficoltà di recupero delle entrate proprie in conto residui e da un persistente squilibrio strutturale. Le ingenti risorse assegnate a seguito della sottoscrizione del c.d. Patto per Torino fanno da contraltare all’impegno da parte della Città ad attuare specifiche e idonee misure di bilancio, sia di competenza che di cassa la cui attuazione richiede un attento e periodico monitoraggio anche da parte della Sezione.

Con riferimento agli EELL le istruttorie svolte restituiscono spesso carenze organizzative da attribuire in gran parte al poco personale ma anche alla mancanza di adeguate competenze che, in taluni casi, possono portare o aggravare disequilibri di gestione e di amministrazione. Si rilevano per lo più criticità connesse al FCDE, alla gestione di cassa - con ricorso all’anticipazione di tesoreria e/o mancata gestione dei vincoli - difficoltà nella gestione della liquidità a causa di scarse riscossioni, soprattutto in c/residui, e conseguenti tardivi pagamenti dei debiti commerciali, nonché criticità nella composizione del risultato di amministrazione per mancati e/o insufficienti accantonamenti e vincoli”.

Per l’anno 2024, la Sezione ritiene di dover modificare l’approccio a tale tipologia di controllo, per un duplice ordine di motivi.

Da un lato, la stessa Sezione delle Autonomie ha previsto che *“altri controlli possono formare oggetto di programmazione da parte delle Sezioni regionali riservando spazi anche a verifiche a carattere gestionale per assicurare l’esigenza di fondo di focalizzare i controlli oltre che sui processi, sui risultati ottenuti”*; dall’altro lato, occorre osservare che numerosi indicatori evidenziano come la reiterazione annuale di controlli sulla totalità degli enti locali abbia prodotto una sorta di *“effetto conformativo”*.

In altri termini, gli enti per i quali erano state rilevate specifiche criticità hanno, in un numero apprezzabile di casi, adeguato la propria azione alle raccomandazioni della Sezione regionale, rientrando nel perimetro della regolarità di gestione.

Entrambe le rilevate circostanze, unitamente alla necessità di ottimizzare l’utilizzo delle risorse umane e strumentali della Sezione, inducono a riprogrammare tale attività di controllo in modo che sia assicurato il controllo finanziario degli enti territoriali, secondo criteri di rotazione, in un orizzonte temporale biennale, salve le situazioni di gravi irregolarità di gestione.

Con successivo atto interno di natura programmatica saranno impartite opportune disposizioni per attuare tale pianificazione delle attività.

2.4.2. Controlli sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti (art. 1 c. 6 D.L. 174/2012 e art. 148 del Tuel)

Secondo la precedente programmazione delle attività, il controllo sul funzionamento dei controlli interni è stato svolto principalmente sugli enti di maggiori dimensioni.

In particolare, *“con deliberazione n. 77/2023 la Sezione ha accertato a carico dell’Ente interessato l’inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie del controllo di gestione, la mancanza del referto sul controllo di gestione, previsto dall’articolo 198bis del TUEL, e la mancata attivazione del controllo strategico”*.

Per l’anno 2024 la Sezione svolgerà il controllo sul funzionamento dei controlli interni con le medesime modalità seguite nel precedente esercizio.

2.4.3. Procedure di riequilibrio pluriennale ex art. 243-bis e segg. del TUEL

Nel corso del 2023 sono stati approvati quattro piani di riequilibrio pluriennale e sono proseguite le verifiche semestrali dei piani già in corso.

Anche a seguito dei controlli svolti sui rendiconti e la conseguente emersione di disavanzo latente, alcuni enti hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio per la quale si attende la relazione della Commissione ministeriale.

Nell’anno 2024 la Sezione proseguirà l’esame delle relazioni semestrali dei predetti piani di riequilibrio pluriennale e riscontrerà le procedure in attesa di definizione ministeriale.

2.4.4. Attività di controllo sui consuntivi delle spese sostenute dalle formazioni politiche che partecipano alle elezioni comunali, ai sensi della legge l. n. 96/2012.

Lo svolgimento dell’attività di controllo sui rendiconti delle spese elettorali sostenute dalle formazioni politiche che partecipano alle elezioni comunali, ai sensi della legge 6 luglio 2012, n. 96 e successive modifiche e integrazioni comporterà nel 2024 l’esame, ad opera dell’apposito collegio da ricostituirsi all’interno della Sezione, delle spese elettorali relativamente agli enti individuati dalla legge nei quali si terranno le elezioni dei sindaci e dei consigli.

2.5. Esame dei piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica

Il controllo sui piani di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20 del TUSP è stato svolto nel corso dell'anno 2023 in grande prevalenza sugli enti locali, in concomitanza con la disamina del rendiconto.

In proposito è stato osservato quanto segue.

“È confermato il fenomeno della c.d. “polverizzazione” delle partecipate, società a cui, nella maggior parte dei casi, vengono affidati servizi essenziali (ciclo dell'acqua, rifiuti). Nel corso delle istruttorie, soprattutto nei comuni di piccole e piccolissime dimensioni è emerso come in taluni casi l'ente non abbia piena coscienza del suo ruolo di socio che dovrebbe esercitare congiuntamente con gli altri soci pubblici e tende, invece, a rimettersi alle decisioni della Società sulla quale ritiene di non poter incidere sulle scelte gestionali per via della minima percentuale di partecipazione.

Si sono riscontrati casi di mancata e/o incompleta doppia asseverazione dei rapporti creditori/debitori con gli organismi partecipati, ai sensi di quanto disposto dall'art. 11, c. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, inadempimenti che molte volte vengono ricondotti dagli EELL a mancati riscontri da parte degli enti partecipati.

Si sono infine rilevate situazioni che potenzialmente potrebbero essere fonte di criticità, anche finanziaria, nelle partecipazioni non societarie (fondazioni, consorzi)”.

Anche nel 2024 la Sezione svolgerà la funzione di controllo sui piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica in concomitanza con la disamina del rendiconto.

Le evidenziate criticità formeranno oggetto di particolare valutazione.

2.6. Esame di atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 TUSP

Nel corso del 2023 sono state depositate 28 deliberazioni aventi ad oggetto l'esame di atti di costituzione o di acquisto di partecipazioni dirette.

Al riguardo, è stato osservato quanto segue.

“Le richieste sono state trasmesse per la maggioranza da comuni e solo in due casi da altri enti del settore pubblico (un consorzio e un ente universitario).

In quattro casi si sono ravvisate cause ostative all'operazione verificando criticità nella finalità della società, nella sostenibilità finanziaria e nella convenienza economica, anche per difetto di adeguata motivazione.

In 15 casi si è dato atto del non luogo a deliberare. Per lo più si è verificato che l'operazione non comportava l'assunzione di nuova qualifica di socio - mero aumento di capitale o operazioni straordinarie; in un caso non rientrava nel perimetro della disposizione in quanto ricompresa nelle eccezioni dell'art. 5, c. 3 TUSP; in due casi la

deliberazione consiliare di acquisto della partecipazione risultava già eseguita prima che il parere della Sezione fosse reso.

In tutti gli altri casi non si sono ravvisate cause ostative all'operazione, pur rilevando a volte alcune carenze di motivazione".

In tale settore, la Sezione anche per l'anno 2024 svolgerà la propria funzione di controllo.

2.7. L'attività consultiva

Nell'anno 2023 sono pervenute 16 richieste di parere di cui 13 da comuni, 2 dalla Città Metropolitana e 1 dalla Regione e sono state depositate 13 deliberazioni.

Di seguito si riportano le principali questioni di diritto affrontate con riferimento alla spesa del personale e agli affidamenti di contratti pubblici:

Deliberazione n. 38/2023 - Deroga all'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017, prevista dall'art. 11-bis del d.l. n. 135/2018, per procedere all'adeguamento delle retribuzioni di posizione e di risultato degli attuali titolari di posizione organizzativa in misura corrispondente all'aumento attribuito a seguito del rinnovo CCNL per il triennio 2016-2018.

Deliberazione n. 70/2023/SRCPIE/PAR - Disciplina assunzionale speciale - Nozione di ente di nuova istituzione - Interpretazione dell'art. 9, c. 36, del d.l. n. 78/2010.

Deliberazione n. 89/2023 - Appalti pubblici - Obbligatoria adozione di polizze assicurative stipulate per responsabilità civile e professionale nell'ambito dell'attività di verifica della corretta progettazione di lavori - Interpretazione della specifica normativa introdotta dal nuovo codice appalti (d.lgs. n. 36/2023).

L'attività consultiva della Sezione non è programmabile, atteso che l'iniziativa per l'avvio del procedimento previsto dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 spetta all'Ente che richiede il parere.

In ogni caso, saranno apprestate le misure organizzative per fornire tale servizio.

2.8. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Nel corso dell'anno 2023 risultano pervenuti 252 decreti, di cui 168 decreti di conferimento di incarico dirigenziale/Viceprefetto (art. 3, c. 1, lett. b), l. n. 20/1994), 35 decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato (art. 3, c. 1, lett. g), l. n. 20/1994), 47 decreti di accertamento dei residui (art. 3, c. 1, lett. h), l. n. 20/1994), 1 decreti che approvano atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di

norme comunitarie (art. 3, c. 1, lett. c) L. 20/1994), 1 decreto oggetto di controllo successivo di legittimità (art. 10 d.lgs. n. 123/2011).

Tenuto conto della giacenza iniziale all'inizio dell'anno, sono stati registrati 234 provvedimenti, di cui 45 con osservazioni e dopo ampie istruttorie, ritirati 24, sono stati emessi 42 rilievi e ne rimangono 7 in fase di istruttoria.

Anche l'attività di controllo preventivo e successivo di legittimità della Sezione non è programmabile, atteso che l'iniziativa per l'avvio del procedimento previsto dalla legge n. 20 del 1994 spetta all'Amministrazione che sottopone l'atto al controllo.

In ogni caso, saranno apprestate le misure organizzative per fornire tale servizio.

2.9. Controllo sulla gestione

Nel corso del precedente esercizio, con deliberazione n. 24/2023 è stato approvato il referto concernente la verifica sulla entità e sulle modalità di contabilizzazione degli importi ricevuti dagli EELL per contrastare gli effetti delle misure emergenziali di contenimento del contagio da Sars-Cov2.

In proposito, è stato rilevato quanto segue.

“Le somme complessivamente erogate a tale titolo sono state in genere superiori alle perdite di gettito subite dalle amministrazioni locali e hanno rappresentato una robusta iniezione di liquidità sostitutiva di entrate che, per molte di esse, scontano ordinariamente non banali difficoltà esattive.

Risultava perciò cruciale una corretta contabilizzazione dei contributi una tantum, per evitare pericolose sovrastime del risultato di amministrazione. A livello generale, e salvi casi particolari oggetto di specifiche pronunce, le amministrazioni comunali piemontesi hanno tenuto condotte adeguate dal punto di vista gestionale e contabile”.

Nel corso del 2023 è stato, inoltre, stipulato un protocollo di intesa con la *Chambre régional des comptes Auvergne – Rhone – Alpes* della Repubblica francese, omologa istituzione della Corte dei conti in Francia, con il prioritario obiettivo di avviare un controllo su alcuni musei del Piemonte da comparare con alcuni musei del territorio *Auvergne-Rhône-Alpes* (Regione di Lione).

Nell'anno 2024 la Sezione ritiene opportuno avviare uno specifico programma di controlli di gestione.

2.9.1. L'oggetto principale di tale attività sarà costituito dal settore della sanità.

Al riguardo, occorre rappresentare che, nell'ambito del controllo svolto sugli enti appartenenti al Sistema Sanitario Regionale, ai sensi dell'art. 1, comma 170, Legge 23 dicembre 2005, n. 266, in continuità con quanto stabilito nel programma della Sezione delle Autonomie, oltre ai risultati raggiunti ed alle prospettive riguardanti la spesa sanitaria corrente e di investimento, verrà valutato il grado di adempimento degli obblighi di risultato impliciti nei LEA, che la giurisprudenza costituzionale ha definito come parametro per il conseguimento concreto e tempestivo del diritto alla salute (sentenze nn. 62/2020 e 233/2022).

Inoltre, proseguirà l'approfondimento dei programmi in materia di edilizia sanitaria e di investimenti, di attrezzature e dotazioni tecnologiche, anche nell'ottica della realizzazione degli obiettivi previsti dal PNRR.

A livello di assistenza sia distrettuale, che ospedaliera, verrà proseguito l'approfondimento in materia di riassorbimento delle *"liste di attesa"*, il cui mancato recupero incide sul diritto alla salute, comportando la rinuncia alla diagnostica e alle cure.

In questo contesto, verrà analizzata anche la tematica del recupero dei ritardi nell'attività preventiva e di *screening* oncologici della popolazione, verificatisi a causa della sospensione dei servizi non urgenti durante l'emergenza sanitaria.

Verrà valutato anche il rispetto della disciplina vincolistica in materia di spesa del personale e di ricorso ai contratti di lavoro flessibili, nonché alle spese sostenute per prestazioni di servizi, con particolare riferimento al fenomeno dei medici cc.dd. *"gettonisti"*.

Si valuterà anche la gestione dell'attività libero professionale *intramoenia*, nonché la spesa per l'acquisto di prestazioni dalle strutture accreditate.

Altra tematica di rilievo ai fini dell'erogazione di servizi sanitari di qualità è lo stato del finanziamento dell'edilizia sanitaria.

Specifiche verifiche potranno essere effettuate con riferimento al profilo dell'indebitamento degli enti sanitari, dell'evoluzione dei debiti verso fornitori e dei tempi medi di pagamento.

2.9.2. Un secondo tema di indagine sarà costituito dalla verifica della cd. *"spesa sociale"*.

In particolare, sarà avviata, per l'anno 2024, un'indagine avente come oggetto specifico l'analisi della qualità della spesa concernente i Servizi sociali erogati dagli enti locali del territorio piemontese, con verifiche orientate a diversi settori, considerando le aree in cui si concretizza la suddetta funzione sociale (i *"Contributi Economici"*, gli *"Interventi e Servizi"* e le *"Strutture"*),

anche attraverso l'introduzione di analisi di efficienza con l'ausilio di specifici indici.

Sarà cura della Sezione regionale di controllo per il Piemonte coordinarsi con la Sezione delle Autonomie al fine di realizzare la necessaria sinergia con essa rispetto allo sviluppo delle due indagini parallele ma distinte, in quanto, mentre quella della Sezione Autonomie ha lo scopo di rilevare la distribuzione dei servizi attivati e della spesa nelle diverse realtà territoriali, con una visione più ampia e finalizzata alla comparazione fra le diverse realtà territoriali del Paese, quella della Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha, evidentemente, lo scopo di approfondire il tema in parola nell'ambito della specifica realtà territoriale del Piemonte.

2.9.3. Ulteriore tema di indagine riguarderà la gestione della *Fondazione XX marzo 2006*, fondazione di partecipazione costituita dalla Regione Piemonte, dalla Provincia (oggi Città Metropolitana) di Torino e dal Comune di Torino per la gestione di alcune delle opere realizzate in vista delle Olimpiadi invernali di Torino 2006.

Al riguardo, la Sezione, fin dal 2022, nell'ambito dei controlli finanziari, ha formulato richieste istruttorie alla Città Metropolitana di Torino, e più recentemente anche al Comune di Torino, sullo stato della Fondazione, che da alcuni anni registra perdite significative”.

2.9.4. Infine, sempre nell'ambito dei controlli di gestione, sarà portata a termine l'indagine congiunta avviata da questa Sezione regionale e dalla *Chambre régionale des comptes Auvergne – Rhone – Alpes* della Repubblica francese avente ad oggetto la comparazione delle gestioni di alcuni musei del Piemonte con analoghi enti del territorio *Auvergne-Rhône-Alpes* (Regione di Lione).

2.10. Controllo sul PNRR

In relazione al controllo sul PNRR, nel corso dell'anno 2023, la Sezione ha adottato due deliberazioni, n. 18/2023 del 31 gennaio 2023 e n. 78/2023 del 4 ottobre 2023, in coerenza con la programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti approvata con la deliberazione n. 43/SSRRCO/INPR del 23 dicembre 2022 e con il programma dei controlli di questa Sezione – deliberazione 23/SRCPIE/INPR del 20 febbraio 2023 - nonché in adempimento a quanto previsto dall'art. 7, c. 7, del d.l. n. 77/2021, convertito dalla l. n. 108/2021.

Al riguardo, ha rilevato quanto segue.

“Il referto approvato con deliberazione n. 18/2023 fornisce una prima ricognizione dei progetti finanziati e dei relativi fondi assegnati ai vari enti nel territorio regionale. Nell'ambito dell'analisi svolta la Sezione ha avuto modo di evidenziare come il raggiungimento degli obiettivi correlati alla portata fortemente innovativa del

dispositivo europeo, richieda uno sforzo congiunto e una elevata capacità di raccordo e di collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte (amministrazioni centrali, regionali e locali) anche in ragione della responsabilità in capo a ciascuna per l'attuazione dei progetti ad essa affidati.

A tale riguardo l'accelerazione delle procedure, accanto all'indubbio e doveroso richiamo alla semplificazione dei processi, dovrà coniugarsi con l'effettività e l'efficacia di strumenti di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ad evitare la dispersione di risorse in gran parte attribuite al Paese a titolo di prestito.

Il secondo referto semestrale approvato con deliberazione n. 78/2023 approfondisce lo stato di avanzamento dei progetti del PNRR nel territorio regionale con un focus sulla distribuzione tra gli enti locali e un'indagine sui comuni di piccole dimensioni.

La presenza di enti di piccole e piccolissime dimensioni, fattore che certamente caratterizza il territorio piemontese, destinatari di considerevoli risorse, ha spinto, infatti, la Sezione ad avviare un'indagine che ha riguardato un campione di 105 comuni.

L'attenzione si è focalizzata sugli enti con popolazione non superiore ai tremila residenti, che alla data del 31 dicembre 2022 risultassero destinatari di almeno un progetto già attivato di importo pari o superiore al mezzo milione di euro, per i quali, all'esito della verifica dei CUP in ReGiS, l'intervento risultasse in stato "avviato". I progetti gestiti dai 105 comuni interessati dall'indagine sono risultati 123 per un importo complessivo di circa 139 milioni di euro, concentrati per lo più sulla Missione 2 componente 4.

L'indagine ha evidenziato per circa il 38% del campione il mancato rispetto del cronoprogramma inizialmente predisposto, anche se va altresì precisato che diversi comuni hanno segnalato che lo stesso era stato o verrà riassorbito nelle fasi successive di avanzamento del progetto.

Sono emerse inoltre significative difficoltà nell'alimentazione della piattaforma ReGiS. Sotto questo aspetto è emersa una duplice criticità: da un lato le difficoltà e i ritardi nell'alimentazione della piattaforma rendono incerte le risultanze dell'unica banca dati ufficiale prevista dalla legge per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti PNRR. Dall'altra, l'alimentazione di ReGiS rappresenta un onere considerevole per gli enti con minore dotazione organica e di competenze, confermando che nei comuni di minori dimensioni, non vi è spazio per significative modifiche nell'organizzazione e nei processi gestionali.

Infine, significative sono apparse le criticità relative alla difficoltà di ottenere in tempo utile le anticipazioni necessarie a rispettare i tempi di pagamento delle imprese. La carenza di liquidità può ripercuotersi, oltre che sui tempi di realizzazione dei progetti, sull'erogazione dei servizi da parte degli enti locali e sugli stessi equilibri di bilancio".

Anche nell'anno 2024 proseguirà l'attività di controllo della Sezione regionale sul PNRR.

In aggiunta ai profili di natura strettamente gestionale, la Sezione, nel corso delle analisi dei dati forniti dalle Amministrazioni interessate, attribuirà

particolare rilevanza al “fattore tempo”, atteso che l'erogazione dei fondi agli Stati membri interviene solo se risultano conseguiti, in maniera soddisfacente, i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*target*) previsti nel Piano nazionale.

I Presidenti relatori

Dott. Antonio ATTANASIO



Dott.ssa Acheropita MONDERA

