



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

RELAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

2014

UDIENZA DEL 29 GIUGNO 2015

PRESIDENTE SIMONETTA ROSA





CORTE DEI CONTI

**Introduzione in apertura d'udienza
del Presidente Simonetta Rosa**

Prima di dare la parola, per gli interventi in udienza, ai Magistrati relatori, al Procuratore regionale e al Presidente della Regione, ricordo brevemente che l'odierno giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2014 rappresenta il momento conclusivo della funzione di controllo affidata a questa Sezione regionale della Corte dei conti.

Già previsto per le regioni a statuto speciale, il giudizio di parificazione è stato esteso dal d.l. n. 174/2012 anche alle regioni ordinarie, con un rinvio, per quanto riguarda il contenuto, le modalità e le procedure, alle norme che disciplinano il modello dettato per lo Stato (art. 39 e ss. del T.U. n. 1214/1934).

Il giudizio si sostanzia in una pronuncia sulla regolarità del rendiconto; alla delibera di parifica si affianca una relazione al Consiglio e alla Giunta, che sottolinea la funzione referente e ausiliaria della Corte (art. 100 Cost.), esercitata - in posizione di indipendenza neutralità e terzietà (art. 108 Cost.) - nei confronti degli organi di indirizzo politico-amministrativo della Regione da un organo posto al servizio dello Stato-ordinamento.

Come affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 60/2013, 39 e 46/2014), si tratta di un controllo *"...finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo e dei conti pubblici concordati in sede europea"*. Obiettivi al cui raggiungimento è chiamato il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'assetto europeo, al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (principi ormai costituzionalizzati, art. 97, c. 1 Cost., introdotto dalla l. cost. n. 1/2012).

La decisione di parifica e la relazione si sostanziano in due documenti collegati ma autonomi sotto il profilo dell'oggetto e delle finalità. Il primo risponde alla finalità della resa del conto, ovvero di consentire il controllo politico sulla gestione delle risorse pubbliche oggetto dell'autorizzazione giuridica dell'organo elettivo, i cui limiti sono individuati nella programmazione finanziaria.

Al tal fine, questa Sezione regionale ha adottato, quale attività propedeutica alla parifica, una procedura di stima sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili, attraverso un campionamento statistico individuato sulla base di modelli già sperimentati per il rendiconto generale dello Stato, modelli peraltro adottati dalla Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della Dichiarazione di Attendibilità delle Scritture (cosiddetta DAS), i test di convalida

delle stesse. La procedura di campionamento si è svolta con l'apporto e in contraddittorio con la Regione.

Nel premettere che in sede di verifica degli atti campionati non sono state riscontrate irregolarità, la specificità del sistema regionale della Regione Lombardia, caratterizzato da quote di bilancio di importo non secondario trasferite agli enti strumentali della Regione, richiederà per il futuro, allo scopo di rendere pienamente significativo il procedimento di analisi tramite campionamento, l'individuazione, d'intesa con la stessa Regione, di modalità di analisi che possano estendersi anche alle procedure di spesa adottate dagli enti che compongono il Sistema Regionale (di cui alla legge regionale n. 30/2006).

Il secondo documento, ovvero la relazione, si sviluppa, attraverso valutazioni sulle dinamiche della finanza regionale e sui riflessi sul bilancio, nonché sull'attività complessivamente svolta nell'esercizio finanziario di riferimento e consente di affiancare i profili gestionali ai risultati contabili appostati nel rendiconto, con ciò valorizzando il richiamo, operato dall'art. 1, comma 5, secondo periodo, d.l. n. 174/2012, alla finalità *“di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.”*

Gli aspetti gestionali di maggior rilievo sono affrontati nelle diverse sezioni che compongono la relazione che l'odierno giudizio va ad approvare contestualmente alla decisione di parifica. Gli apporti conoscitivi e le osservazioni che le accompagnano, e che provengono da un organo indipendente, sottolineano il ruolo ausiliario della Corte nei confronti dell'organo elettivo e dell'organo di governo regionale.

In altre parole, si tratta di un ruolo di ausilio che ha come destinatari le amministrazioni nel loro complesso, in ragione della necessaria garanzia di tutela di interessi costituzionalmente protetti, quali la responsabilità dei funzionari (art. 28), l'equilibrio di bilancio (art. 81), il buon andamento degli uffici pubblici (art. 97) e il coordinamento della finanza regionale (delle province e dei comuni) con quella statale (art. 119), finalizzato *“alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.”* (sent. n. 198/2012, n. 179/2007, n. 267/2006 e, da ultimo, n. 60/2013 Corte Cost).

La parola va ora al relatore sulla gestione finanziaria del bilancio regionale, che esporrà lo stato degli atti ai fini del relativo giudizio. Seguirà da parte degli altri magistrati l'esposizione in sintesi dei contenuti delle diverse sezioni della Relazione, che affrontano gli aspetti gestionali di maggior rilievo: le società partecipate, gli aspetti organizzativi e il personale, la spesa sanitaria e la gestione dei fondi europei.

Avrà quindi la parola il Procuratore regionale, cui spetta – in questo che è un vero e proprio giudizio – di esprimere le proprie valutazioni sulle risultanze del rendiconto ai fini della parificazione.

A seguire, il Presidente della Regione avrà modo di prospettare le sue considerazioni sulla gestione finanziaria della Regione nel 2014 e sui documenti qui discussi, sui quali, giova evidenziare, è stato acquisito in contraddittorio l'avviso dell'Amministrazione regionale.

Seguirà la camera di consiglio e la lettura di un estratto della decisione.



**PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE LOMBARDIA - ESERCIZIO 2014**
(art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213)

La gestione finanziaria del bilancio regionale
Quadro di sintesi

Magistrato relatore
Referendario Paolo Bertozzi

1. Premessa.

Con l'esercizio finanziario 2014, destinato formalmente a chiudersi con l'approvazione per legge del Rendiconto generale della gestione oggetto del presente giudizio, giunge a termine il periodo triennale di sperimentazione contabile nel corso del quale la Regione Lombardia è stata chiamata a dare progressiva attuazione ai principi del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle regioni, definitivamente recepito nel titolo III del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per effetto dell'integrazione apportata dal più recente decreto legislativo "correttivo" 10 agosto 2014, n. 126, in vigore dal 1° gennaio 2015.

Ha quindi trovato definitivo compimento quel percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, diretto a garantire il coordinamento della finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali e la cui introduzione generale era stata differita, come è noto, all'esito di un periodo di 3 anni di sperimentazione limitato ad un numero ristretto di enti.

Gli adempimenti contabili posti in essere dalla Regione a partire dall'esercizio 2012 e di cui si è dato conto nella Relazione allegata al precedente giudizio di parificazione, sono stati completati nel corso del 2014, secondo le disposizioni del DPCM 28 dicembre 2011, con l'adozione del principio contabile applicato concernente la programmazione finanziaria, con la costituzione del "Fondo rischi da contenzioso legale" e con l'adeguamento del piano dei conti integrato.

Sono stati inoltre recepiti gli schemi di bilancio secondo gli innovati modelli ministeriali, con particolare riferimento alla rappresentazione del Fondo pluriennale vincolato e della quota vincolata del risultato di amministrazione.

Tra i principali elementi di novità intervenuti nel corso del 2014 si deve segnalare, anche per l'incidenza sull'assetto istituzionale della Regione, l'attivazione del Collegio dei Revisori dei conti, già istituito dall'art. 2, della legge regionale 17 dicembre 2012, n. 21 e i cui membri sono stati nominati con la deliberazione del Consiglio regionale n. 383 del 27 maggio 2014.

La Sezione, nel corso dell'attività istruttoria finalizzata al presente giudizio, ha acquisito i risultati delle verifiche e le relazioni rese dall'Organo di revisione dall'insediamento, provvedendo inoltre a concordare con lo stesso criteri e metodi di controllo al fine coordinare, nel rispetto dei rispettivi compiti istituzionali, l'attività di riscontro sulla gestione finanziaria della Regione.

2. I risultati della gestione.

Il progetto di legge recante il "Rendiconto generale annuale della gestione 2014" è stato approvato con la deliberazione della giunta regionale n. 3421 del 17 aprile 2015 nel rispetto del termine previsto dall'art. 18, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011.

Esso si compone di un solo articolo con le risultanze della gestione e riporta gli allegati richiesti dall'art. 11, comma 1, lettera b), dello stesso decreto, conformi agli schemi ministeriali già definiti ed aggiornati nel corso della sperimentazione.

L'articolo unico riassume i risultati della gestione finanziaria dell'esercizio 2014 nei termini di seguito esposti.

A fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 38.589,23 milioni di euro, si sono registrati accertamenti per 31.697,34 milioni e riscossioni per 21.996,69 milioni.

A fronte di previsioni definitive di spesa per 41.831,98 milioni di euro (al netto del disavanzo applicato), gli impegni sono risultati pari a 32.999,36 milioni e i pagamenti a 21.839,91 milioni.

Il fondo pluriennale vincolato costituito a copertura di impegni in esercizi successivi risulta pari a 702,15 milioni di euro (comprensivo della quota di 8,21 milioni derivante dal riaccertamento richiesto agli enti in sperimentazione dalla legge di stabilità per il 2015).

La gestione di competenza, che presenta una differenza tra accertamenti ed impegni dell'esercizio negativa per 1.302,02 milioni di euro, chiude con un saldo positivo di 1.246,79 milioni per effetto dell'applicazione dell'avanzo di amministrazione del precedente esercizio.

Dei residui attivi iniziali pari, a 13.573,40 milioni di euro, sono stati riscossi 5.407,78 milioni ed eliminati 454,83 milioni (minori accertamenti).

I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 17.411,43 milioni di euro di cui 7.710,78 milioni provenienti dalla stessa gestione dei residui e 9.700,65 milioni prodotti dalla gestione di competenza.

Dei residui passivi iniziali, pari a 11.689,90 milioni di euro, sono stati pagati 5.159,70 milioni ed eliminati 520,98 milioni (minori impegni).

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 17.168,66 milioni di euro, di cui 6.009,21 milioni provenienti dalla stessa gestione dei residui e 11.159,44 milioni prodotti dalla gestione di competenza.

La gestione dei residui presenta un saldo positivo di 57,93 milioni di euro.

Rispetto al fondo cassa iniziale di 1.359,25 milioni di euro si sono registrate riscossioni complessive per 27.404,47 milioni e pagamenti per 26.999,61 milioni.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 registra un avanzo contabile di 1.304,73 milioni di euro a fronte del quale si deve rilevare un disavanzo sostanziale di 1.409,83 milioni derivante dalle necessità di re-iscrivere quote vincolate ed accantonate per complessivi 2.714,56 milioni.

3. La programmazione finanziaria dell'esercizio 2014.

La programmazione finanziaria per il periodo 2014-2016 si è svolta nel sostanziale rispetto delle procedure stabilite dal nuovo ordinamento contabile delle regioni con l'adozione della legge di stabilità regionale, della legge di bilancio e della legge di assestamento.

E' stata rinviata all'esercizio successivo a quello in esame, come espressamente consentito, l'adozione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFRR) cui è affidata, tra l'altro, la rappresentazione contabile degli effetti della manovra finanziaria sulle previsioni di bilancio, informazione che, allo stato, non appare direttamente ricavabile dal Piano Regionale di Sviluppo già adottato.

Sotto questo profilo la Regione viene invitata a descrivere con maggiore precisione i criteri di valutazione impiegati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa.

La genericità della descrizione non consente, infatti, di comprendere appieno come gli obiettivi fissati dagli strumenti di programmazione generale, tenuto conto del contesto economico di riferimento e delle eventuali modificazioni della legislazione vigente, si riflettano sugli stanziamenti di bilancio.

Le previsioni iniziali, del resto, hanno subito significative modificazioni per effetto della legge di assestamento e di successive variazioni.

Si è rilevato, in particolare, che la legge di assestamento, in modo non conforme alla propria natura di legge "formale" reca una serie di disposizioni modificative delle leggi regionali di spesa che, di fatto, costituiscono una manovra correttiva adottata in corso di esercizio.

Qualche perplessità hanno suscitato anche i prelievi dal fondo spese impreviste con riferimento a talune operazioni per le quali l'imprevedibilità e l'inderogabilità, richieste dall'art. 40 della legge di contabilità regionale, non sembrano emergere dalla descrizione fornita nei documenti di bilancio.

La Sezione prende atto delle giustificazioni addotte al riguardo dall'Amministrazione regionale in sede di controdeduzioni, raccomandando, in ogni caso, particolare attenzione alla corretta programmazione delle spese e all'utilizzazione del fondo di riserva il cui impiego deve trovare adeguato supporto motivazionale nei relativi provvedimenti e nella documentazione contabile.

Ciò detto, si deve confermare che in sede previsionale sono stati comunque rispettati gli equilibri di bilancio e i principali vincoli di spesa fissati dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica.

Si conferma, inoltre, che gli impegni di spesa sono stati contenuti entro i limiti fissati dagli stanziamenti definitivi.

4. Le entrate di competenza.

Le entrate accertate nella gestione di competenza dell'esercizio 2014 sono state pari 31.697,34 milioni con una capacità di realizzazione del bilancio, che esprime il rapporto tra entrate accertate e previsioni definitive, del 82,14 per cento (86,90 al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, accertate per 8.707,59 milioni di euro) in linea con le risultanze del precedente esercizio finanziario. Le riscossioni in conto competenza sono state di 21.996,69 milioni di euro con una capacità di riscossione, il rapporto tra riscossioni ed accertamenti, che passa dal 74,90 per cento del 2013 al 69,40 per cento del 2014 (71,51 per cento al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, rimosse per 5.555,98 milioni di euro).

Aumenta, in conseguenza del generalizzato decremento delle riscossioni, il numero dei residui attivi prodotti dalla gestione di competenza, passati da 7.566,03 milioni di euro a 9.700,65 milioni (28,21%).

Più nel dettaglio, le entrate tributarie del titolo I, hanno registrato previsioni definitive per 18.619,90, accertamenti per 19.326,86 (60,97% del totale) e riscossioni per 14.156,96 milioni di euro con una velocità di riscossione del 73 per cento, di poco inferiore al precedente esercizio.

Da segnalare che le maggiori entrate rispetto alle previsioni, pari a 707,01 milioni di euro, sono essenzialmente imputabili, ai risultati del recupero dell'evasione tributaria realizzati nel corso dell'esercizio riguardo ai quali non era stato disposto alcun stanziamento preventivo.

Si rileva al riguardo che tale esclusione, sia pure motivata da esigenze di prudenza nella formulazione delle previsioni di bilancio, non appare conforme ai principi del nuovo sistema contabile armonizzato che impongono, viceversa, la previsione e l'accertamento anche delle entrate di difficile esazione con contestuale accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'Amministrazione regionale, in sede di controdeduzioni, dichiara di avere delegato l'attività di recupero dell'evasione tributaria, riferita all'IRAP e all'addizionale IRPEF, all'Agenzia delle entrate che provvede autonomamente all'emissione dei ruoli e delle liste di carico e di non disporre per tanto della documentazione contabile che consenta l'imputazione di tali proventi prima loro effettivo trasferimento alle casse della Regione.

La stessa Amministrazione dichiara comunque che dal prossimo anno provvederà a quantificare le entrate anche per tali tipologie di tributi.

Si riportano di seguito i risultati dei principali tributi regionali:

- la compartecipazione regionale all'IVA con accertamenti per 8.721,55 milioni di euro (34,48% del titolo I) e riscossioni per 7.036,82 milioni;

- l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive con accertamenti per 6.662,96 milioni di euro (45,13%) e riscossioni per 3.480,81 milioni.
- l'addizionale regionale all'Irpef (11,59%), con accertamenti per 2.239,53 milioni di euro e riscossioni per 1.937,11 milioni.

A completare il panorama delle entrate si segnalano i dati dei trasferimenti correnti (6,05% del totale) e delle entrate extratributarie (3,54%) che registrano rispettivamente una velocità di riscossione del 64 e del 52 per cento.

Le entrate in conto capitale risultano pari a 340,53 milioni di euro (1,07%) con riscossioni per 204,39 milioni.

5. Le spese di competenza.

Le spese impegnate nella gestione di competenza con imputazione all'esercizio 2014 sono state pari a 32.999,36 milioni di euro.

Le spese imputate ad esercizi successivi sono state di 702,15 milioni di euro rappresentati nel Fondo pluriennale vincolato.

La capacità di impegno, che esprime il rapporto tra impegni e previsioni definitive, si attesta all'80,54 per cento (90,05 per cento al netto dei servizi conto terzi-partite di giro, impegnate per 8.707,59 milioni) in lieve aumento rispetto alle risultanze del precedente esercizio.

I pagamenti in conto competenza sono passati da 24.050,59 milioni di euro del 2013 a 21.839,91 milioni del 2014 con una diminuzione, correlativamente, della capacità di pagamento, passata dal 78,27 al 66,18 per cento, incrementando la produzione di residui passivi della competenza, da 6.678,34 milioni di euro a 11.159,45 milioni (67,10%).

Gli impegni di parte corrente, pari a 22.506,92 milioni di euro, costituiscono il 68,20 per cento del totale della spesa impegnata e registrano pagamenti per 16.721,59 milioni (74,30%).

La quasi totalità della spesa corrente della Regione è assorbita dai trasferimenti correnti che comprendono, come è noto, i trasferimenti al sistema sanitario in lieve aumento rispetto al precedente esercizio, passando da 19.584,84 milioni di euro a 20.303,38 milioni (3,67%).

La spesa per l'acquisto di beni e servizi subisce una flessione del 2,96 per cento, attestandosi a 1.332,02 milioni di euro.

Diminuisce anche la spesa per interessi passivi, da 139,10 milioni a 132,35 milioni di euro.

Gli impegni di parte capitale di 1.326,47 milioni di euro, pari al 4,02 per cento, sono stati riscossi per 881,07 milioni (64,42%).

Il rendiconto non registra direttamente i trasferimenti in conto esercizio e in conto capitale verso le società gli enti del sistema SIREG la cui quantificazione è stata richiesta in via istruttoria all'Amministrazione regionale e per la cui analisi si rimanda alla parte della relazione relativa all'area territoriale.

Con riferimento alla distribuzione della spesa tra le singole missioni si osserva che la missione "Tutela della salute" che comprende la spesa sanitaria è quella cui sono destinate le maggiori risorse finanziarie della Regione.

Rispetto alle previsioni definitive di 21.127,88 milioni di euro (50,50% del totale) sono state impegnate spese per 20.504,23 milioni (62,13% degli impegni totali) ed eseguiti pagamenti in conto competenza per 14.505,45 milioni (66,42% dei pagamenti totali). Le capacità di impegno e di pagamento si attestano, rispettivamente, al 97,05 e al 63,77 per cento, quest'ultima in netto calo rispetto ai dati del precedente esercizio (85,22%).

Le ulteriori "missioni" cui sono destinate le spese maggiori sono:

- la missione "Trasporti e diritto alla mobilità" con impegni per 1.228,47 milioni di euro e pagamenti per 1.192,80 milioni che rappresentano, rispettivamente, il 3,72 e il 5,46 per cento del totale.
- la missione "Servizi istituzionali" con impegni e pagamenti del 2,22 e del 3,4 per cento del totale.

Dall'analisi sopra riferita emerge che la gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2014, pur mantenendo buoni livelli di efficienza dimostrati dalla persistente capacità di realizzazione del bilancio sia sul lato delle entrate accertate che su quello delle spese impegnate, si caratterizza per una generalizzata contrazione delle riscossioni e dei pagamenti che hanno portato ad un significativo aumento dei residui, imputabile anche all'inapplicabilità del principio della competenza potenziata all'area "sanitaria".

6. La gestione dei residui.

La Regione Lombardia, in quanto ente in sperimentazione nel 2014, ha provveduto ad eseguire il riaccertamento ordinario dei residui esistenti al 31 dicembre 2014 ai sensi dall'art. 63, del decreto legislativo n. 118/2011 e, contestualmente, al riaccertamento dei residui relativi alla politica regionale unitaria - cooperazione territoriale, richiesto dall'art. 1, comma 506, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Il riaccertamento ordinario ha riguardato, complessivamente, residui attivi per 489,57 milioni di euro e residui passivi per 340,46 milioni.

Sono stati reimputati residui attivi all'esercizio 2015 per 19,15 milioni di euro e residui passivi agli esercizi 2015 e 2106 rispettivamente per 254,31 e 57,15 milioni.

Il riaccertamento richiesto dalle legge di stabilità per il 2015 ha comportato la reimputazione di residui attivi all'esercizio 2015 per 265,90 milioni di euro e residui passivi agli esercizi 2015 e 2016, rispettivamente, per 4,21 e 4 milioni.

In conseguenza delle predette operazioni è stato rideterminato l'importo del Fondo pluriennale vincolato destinato ad assicurare la copertura delle spese reimputate negli esercizi successivi al 2014.

6.1. I residui attivi.

I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2014 sono pari a 17.411,43 milioni di euro, di cui 9.700,65 milioni derivanti dalla gestione di competenza (entrate accertate ed esigibili nell'esercizio, ma non riscosse) e 7.710,78 milioni dalla stessa gestione dei residui, all'esito delle riscossioni e del riaccertamento degli stessi.

Le riscossioni in conto residui sono state di 5.407,79 milioni di euro con una velocità di riscossione che crolla pertanto dal 71,36 per cento del precedente esercizio al 41,22 per cento (dal 70,76 al 45% al netto delle riscossioni dei servizi conto terzi-partite di giro pari, a 26,59 milioni di euro).

Sono stati eliminati o reimputati, per effetto del riaccertamento dell'esercizio, residui attivi per 454,84 milioni di euro.

I residui finali, in dipendenza delle dinamiche sopra accennate, registrano un aumento del 28,28 per cento rispetto al precedente esercizio (5,96 al netto dei servizi conto terzi-partite di giro pari a 4.740,06 in aumento del 193,49 per cento).

La maggior mole di residui si riscontra per le entrate del titolo I che, con 9.115,77 milioni di euro (52,36% del totale) con una percentuale di accumulo del 6,38 per cento.

Di 1.229,45 milioni e di 1.560,51 milioni di euro sono i residui dei titoli II e III, pari rispettivamente al 7,06 e al 8,96 per cento del totale.

Costituiscono viceversa il 2,30 per cento del totale i residui del titolo IV delle entrate in conto capitale, pari a 399,67 milioni di euro.

Dell'intero ammontare dei residui attivi conservati all'esito della gestione dei residui, pari a 7.710,78 i residui attivi anteriori al 2010 sono, complessivamente, 338,90 milioni di euro e costituiscono il 4,38 per cento del totale, di questi, 39,61 milioni di euro risalgono al periodo 1991-2000 e 299,28 milioni di euro al periodo 2001-2009.

Le riscossioni dei residui anteriori al 2010 dell'esercizio ammontano complessivamente a 37,70 milioni di euro con una velocità di riscossione del 9,84 per cento.

In sede istruttoria è stato richiesto all'Amministrazione regionale la giustificazione del mantenimento in bilancio di alcuni residui attivi derivanti da entrate accertate in esercizi pregressi particolarmente risalenti e rispetto ai quali non si erano registrate riscossioni recenti.

La Sezione all'esito dell'esame delle giustificazioni fornite, che hanno rilevato tra l'altro la necessità di definire l'ammontare esatto di alcune poste creditorie con i rispettivi debitori, ricorda che i residui attivi derivanti da trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche, sebbene espressamente esclusi dal novero dei crediti di difficile esazione agli effetti dell'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, richiedono tuttavia, specie se particolarmente risalenti nel tempo, una verifica della persistenza del corrispondente titolo passivo nella contabilità dell'ente debitore, verifica che non è emersa dalla documentazione trasmessa.

La Sezione prende atto dell'azione di verifica avviata in tal senso dall'Amministrazione regionale, come riferito in sede di controdeduzioni, diretta ad accertare la sussistenza dei titoli di entrata attraverso il riscontro con i documenti contabili dell'ente debitore.

6.2. I residui passivi.

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio 2014 sono pari a 17.168,66 milioni di euro, di cui 11.159,44 milioni derivanti dalla gestione di competenza (spese impegnate ed esigibili nell'esercizio, ma non pagate) e 6.009,21 milioni di euro dalla stessa gestione dei residui, all'esito dei pagamenti e del riaccertamento degli stessi.

I pagamenti in conto residui dell'esercizio 2014 sono stati di 5.159,70 milioni di euro con una velocità di pagamento che subisce una forte riduzione, passando dal 71,79 per cento del precedente esercizio al 44,14 per cento (dal 40,08 al 24,17% al netto dei pagamenti dei servizi conto terzi-partite per 4.309,26 milioni).

Sono stati eliminati o reimputati, per effetto del riaccertamento dell'esercizio, residui passivi per 520,98 milioni di euro.

I residui finali, in dipendenza delle dinamiche sopra accennate, registrano un incremento di 5.478,76 milioni di euro pari al 46,87 per cento (del 145,95% al netto dei servizi conto terzi-partite di giro pari a 8.516,65 milioni di euro comprensivi delle anticipazioni statali per il finanziamento del servizio sanitario).

I residui passivi del titolo I passano da 2.564,74 milioni di euro a 7462,67 (43,47%) milioni con una percentuale di accumulo del 190,97 per cento.

Risulta evidente il calo dei pagamenti, ridotto quasi della metà rispetto al precedente esercizio con una incidenza percentuale che dal 50,18 precipita al 25,85 per cento.

Più contenuta la riduzione della velocità di pagamento delle spese in conto capitale, pari a 1.187,81 milioni di euro (6,92%) che passa dal 23,05 al 17,80 per cento con un accumulo di residui passivi finali del 27,52 per cento pari a 1.187,81 milioni di euro.

Passando alla ripartizione per missioni, i pagamenti in conto residui della missione “tutela della salute” comprensiva della spesa sanitaria, pari a 706,56 milioni di euro nel precedente esercizio, subiscono un decremento di 140,22 milioni di euro (-19,85%), attestandosi a 566,34 milioni alla chiusura dell’esercizio in esame. La velocità di riscossione dei residui passa da 35,83 per cento del 2013 al 18,08 per cento del 2014.

I residui passivi finali aumentano di 5.219,81 euro rispetto all’esercizio 2013, facendo registrare il valore di 8.351,78, corrispondente ad una percentuale di accumulo del 166,66 per cento.

Dell’intero ammontare dei residui passivi mantenuti nel conto all’esito della gestione dei residui, pari a 6.009,21 milioni (35%) provengono da spese impegnate in esercizi anteriori al 2014 e rimaste indenni alle reimputazioni conseguenti alle operazioni di riaccertamento.

I residui risalenti ad esercizi anteriori al 2010 ammontano complessivamente a 71,95 milioni di euro, di cui 43,02 milioni corrispondenti ad impegni per servizi conto terzi-partite di giro e costituiscono poco più dell’1 per cento del totale.

Inferiore all’1 per cento è anche l’ammontare dei residui passivi del 2010, mentre quello dei residui passivi corrispondenti ad impegni del 2011 è del 40 per cento, pari a 2.431,63 milioni di euro.

Di questi, 352,65 milioni di euro corrispondono ad impegni per spese in conto capitale per i quali non risulta ancora intervenuto il pagamento.

In sede istruttoria è stato richiesto all’Amministrazione regionale la giustificazione del mantenimento in bilancio di residui passivi derivanti da spese impegnate in esercizi pregressi particolarmente risalenti e rispetto ai quali non si erano registrati pagamenti.

La Sezione, nel prendere atto di quanto trasmesso, rileva che il mantenimento della quasi totalità dei residui passivi sopra indicati è giustificato in ragione dell’attesa della conclusione dei lavori finanziati o della rendicontazione dei trasferimenti da corrispondere ad altri soggetti.

A fronte delle perplessità manifestate in merito alla corretta applicazione del principio della competenza potenziata che impone “l’imputazione a scadenza”, l’Amministrazione regionale ha precisato, in sede di controdeduzioni che i residui passivi mantenuti a bilancio riguardano, oltre che spese sanitarie escluse dal riaccertamento, interventi finanziati con il ricorso a indebitamento non contratto, per cui l’assenza di una corrispondente entrata accertata impedisce l’imputazione ad un esercizio successivo.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato sul punto, rimarcando la necessità che a partire dal prossimo esercizio finanziario tutte queste posizioni passive trovino reale copertura nel quadro dei più stringenti equilibri di bilancio richiesti dalla legge n. 243/2012.

La gestione dei residui, in conclusione, al pari di quanto riscontrato per la gestione di competenza, evidenzia una ancora più decisa contrazione delle riscossioni e dei pagamenti che impedisce lo smaltimento delle posizioni attive e passive più risalenti.

L'Amministrazione regionale riferisce al riguardo che la flessione delle riscossioni in conto residui è imputabile, principalmente, all'elevato importo di regolarizzazioni contabili delle anticipazioni sanitarie effettuate nell'anno 2013 nettamente superiore rispetto a quello del 2014.

7. Il Fondo pluriennale vincolato.

Il fondo pluriennale vincolato rappresenta uno dei più rilevanti elementi di novità del nuovo sistema contabile armonizzato e costituisce, senza dubbio, il principale strumento di attuazione del principio della c.d. competenza potenziata.

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, cui è demandata la disciplina specifica del fondo pluriennale vincolato, precisa, al punto 5.4, che trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, anche al fine di rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse.

Si consente in questo modo di mantenere inalterata la copertura finanziaria dei processi di spesa attivati e di dare trasparenza e flessibilità al bilancio nella sua proiezione pluriennale.

Il fondo pluriennale vincolato alla chiusura dell'esercizio 2014 ammonta a 702,15 milioni di euro con un aumento di 237,15 milioni (51%) rispetto al valore iniziale di 465,01 milioni e comprende anche la quota di 8,21 milioni conseguente al riaccertamento dei residui relativi alla politica regionale unitaria - cooperazione territoriale richiesto dalla legge di stabilità per il 2015.

Dei 702,15 milioni di euro, costituenti l'ammontare complessivo del fondo, 287,26 milioni (40,91%) rappresentano la quota destinata a dare copertura ad impegni assunti in esercizi precedenti a quello in esame e imputati ad esercizi successivi già compresi nel fondo, mentre i rimanenti 414,89 milioni (59,09%) costituiscono la quota corrispondente agli impegni assunti nel 2014 ed imputati all'esercizio 2015 (359,25 milioni) e 2016 (54,64 milioni).

La cancellazione di impegni già finanziati dal FPV per 70,64 milioni di euro, di cui 42,81 imputati al 2014 e 27,83 al 2015, ha determinato la riduzione dell'ammontare dello stesso per pari importo e la relativa riallocazione dell'avanzo vincolato e libero sui relativi capitoli.

8. La gestione di cassa.

La gestione di cassa, alla chiusura dell'esercizio 2014, presenta un saldo positivo di 1.764,11 milioni di euro, dato dal fondo cassa iniziale (1.359,25 milioni di euro) cui si sommano le riscossioni (27.404,47 milioni di euro) e si detraggono i pagamenti (26.999,61 milioni) complessivi dell'esercizio.

Il saldo di cassa finale registra un incremento di 404,86 (29,79%) milioni rispetto a quello del precedente esercizio e di 1.041,84 milioni rispetto alla chiusura del 2012 (144,25%).

Le riscossioni e i pagamenti totali interrompono l'incremento registrato nel 2013, facendo registrare una diminuzione rispettivamente di 10.177,73 milioni di euro (-27,08%) e 9.945,61 milioni (-26,92%).

La Regione nel corso del 2014 non ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria come avviene da alcuni anni né alle anticipazioni ai sensi del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 per il pagamento dei debiti scaduti.

9. Il risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 che riassume in maniera sintetica l'esito della gestione presenta un saldo contabile positivo di 1.304,73 milioni di euro, dato dal fondo cassa finale, aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, al netto del fondo pluriennale vincolato.

La necessità di ripristinare le quote vincolate dell'avanzo, reiscritte alla competenza finanziaria del 2014 per 2.714,57 milioni di euro, porta a determinare il saldo finanziario netto della gestione in termini di disavanzo di 1.409,83 milioni di euro, in lieve miglioramento rispetto al dato del precedente esercizio finanziario (-1.465,53 milioni di euro).

Si deve considerare al riguardo che il reiterarsi di disavanzi sostanziali di amministrazione, sia pure da qualche anno in lieve, ma costante diminuzione, risulta imputabile alla mancata contrazione nel corso dell'esercizio dei mutui o delle altre forme di indebitamento già autorizzate con la legge di bilancio o con la successiva legge di assestamento per assicurare il pareggio finanziario in fase di previsione.

Va rilevato al riguardo che il sistema dei c.d. "mutui a pareggio" il cui impiego risulta pressoché generalizzato e recepito in quasi tutti gli ordinamenti contabili regionali è destinato ad essere superato con l'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 243 sul pareggio di bilancio.

La parte accantonata dell'avanzo ammonta a 581,23 milioni di euro, la parte vincolata a 2.133,33 milioni.

Nel dettaglio la parte accantonata comprende i seguenti fondi:

- 1 - Fondo crediti di dubbia esigibilità (67,92 milioni di euro);
- 2 - Fondo a copertura residui perenti (105,17 milioni di euro);
- 3 - Fondo rischi contenzioso legale (13,10 milioni di euro);
- 4 - Fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari (56 milioni di euro);
- 5 - Tassa automobilistica da restituire allo Stato (335,05 milioni di euro);
- 6 - Garanzie fidejussorie concesse dalla Regione (4,00 milioni di euro).

Sono stati viceversa svincolati i 153 milioni di euro accantonati a tutela del rischio derivante dall'inserimento di titoli del debito sovrano greco nel Sinking Fund, collegato al prestito obbligazionario emesso dalla Regione, in conseguenza della cessione di tali titoli a seguito dell'accordo transattivo intervenuto con gli istituti di credito interessati.

Si deve osservare peraltro che, oltre al predetto fondo, quota della parte dell'avanzo, pari a 97 milioni di euro risulta vincolata a copertura del rischio da lettere di patronage rilasciate dalla Regione.

10. Gli equilibri di bilancio.

Il progetto di rendiconto conferma il rispetto degli equilibri di bilancio già osservati nella fase previsionale.

Si rileva che la differenza tra accertamenti e impegni di parte corrente, negativa per 139,94 milioni di euro, viene compensata dall'avanzo di amministrazione di parte corrente (2.655,51 milioni di euro a lordo del FPV) e dalle entrate in conto capitale destinate al rimborso prestiti da amministrazione pubbliche (42,99 milioni di euro).

Detratte le spese correnti, pari a 22.506,92 milioni di euro, e le spese per rimborso prestiti di 120,77 milioni, il saldo di parte corrente si assesta a 2.253,45 milioni di euro.

Le predette risorse aggiunte alle entrate in conto capitale e all'avanzo di amministrazione in conto capitale definiscono in 4.886 milioni di euro le risorse disponibili per la copertura delle spese per investimenti, quantificate, viceversa, in complessivi 6.353,77 milioni, comprensivi delle spese in conto capitale (1.834,83 milioni al lordo del FPV), delle spese per incremento delle attività finanziarie (338,84 milioni al lordo del FPV), del disavanzo del precedente esercizio (1.465,53 milioni) e delle altre somme a destinazione vincolata (2.714,57 milioni).

La differenza dei due valori, tenuto conto anche del risultato della gestione dei residui, pari a 57,94 milioni di euro, restituisce appunto il disavanzo sostanziale dell'esercizio di 1.409,83 milioni.

L'Amministrazione regionale, nella relazione al progetto di rendiconto, precisa che la gestione dell'esercizio ha liberato risorse di parte corrente destinate al finanziamento di spese in conto capitale per 783 milioni di euro, considerando la parte autonoma del bilancio.

Si ricorda sul punto che l'esigenza di rispettare "i nuovi equilibri" già dal Rendiconto 2015 impone la necessità di migliorare i saldi netti di bilancio che, come emerge anche dal questionario-relazione compilato dall'Organo di revisione mediante il sistema Con.TE., al netto dell'avanzo applicato, presentano risultati negativi.

11. Il Fondo crediti di dubbia esigibilità.

Una quota accantonata del risultato di amministrazione è costituita, dal "Fondo crediti di dubbia esigibilità".

Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, dopo aver affermato che sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale (quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc..), sancisce che per i crediti di dubbia e difficile esazione accertati nell'esercizio è effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando una quota dell'avanzo di amministrazione.

Il sistema introdotto dalla riforma consente di conciliare, attraverso il meccanismo dello stanziamento-accantonamento del fondo, il principio di prudenza che induceva gli enti ad accertare per cassa le entrate di difficile riscossione a discapito della corretta rappresentazione della capacità realizzare le proprie entrate e i concorrenti principi di completezza e veridicità del bilancio, evitando tuttavia che determinati accertamenti producano residui attivi non riscuotibili.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato alla chiusura dell'esercizio 2014 ammonta a 67,92 milioni di euro con una riduzione di 14,62 milioni di euro rispetto al dato del 2013, rettificato in 82,54 milioni di euro.

La Sezione ha verificato, mediante specifica richiesta istruttoria, che, come rilevato anche nella relazione dell'Organo di revisione, il Fondo crediti di dubbia esigibilità non è stato determinato in perfetta conformità con i criteri stabiliti dal principio contabile sopra citato.

La Regione ha calcolato un'unica percentuale media di inesigibilità riferita ad ogni tipologia di entrata, anziché eseguire per ciascuna di essa un distinto calcolo che esprima la media del rapporto tra le riscossioni e i residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi 5 esercizi come richiesto dalle regole esplicitate nel principio contabile.

L'Amministrazione regionale ha riferito di aver adottato un metodo di calcolo alternativo, stante l'impossibilità di comparare le poste finanziarie precedenti al 2011 alle tipologie introdotte dal nuovo ordinamento contabile, confermando tuttavia la congruità del fondo.

E' stato altresì verificato che dal novero dei residui attivi soggetti a svalutazione sono stati esclusi i crediti verso le società e gli organismi del SIREG che la Regione non ha ritenuto di difficile esazione *“in quanto su tali enti si esercita un controllo analogo ed inoltre vi è sempre la possibilità di compensare tali crediti con eventuali debiti della regione già maturati oppure con il blocco di erogazioni future”*.

La Sezione rileva al riguardo che il metodo seguito, oltre a condurre ad un risultato necessariamente *“distorto”* rispetto al modello legale, non consente di verificare se tutti i crediti passibili di svalutazione siano stati correttamente e completamente considerati agli effetti della determinazione del fondo.

Tra questi, peraltro, non possono essere esclusi i crediti nei confronti degli enti SIREG.

Si deve infatti considerare che le società e gli altri organismi partecipati dalla Regione sono soggetti di diritto privato dotati di autonomia finanziaria e contabile, oltreché gestionale nei limiti del controllo esercitato dalla Regione. Quest'ultimo, d'altro canto, non può di fatto escludere il verificarsi di crisi strutturali tali da mettere in pericolo le ragioni creditorie dell'ente controllante.

Non si può non constatare, inoltre, come la compensazione con i debiti o il blocco delle erogazioni risulti una soluzione difficilmente praticabile laddove tali erogazioni siano comunque necessarie per realizzare le politiche regionali affidate a tali enti.

12. L'indebitamento regionale.

Nel 2014 la Regione non ha fatto ricorso ad indebitamento, ciò che ha determinato la riduzione del debito ancora essere per effetto della prosecuzione dell'ammortamento.

Mutui per 2.384,56 milioni di euro, pur autorizzati con la legge di bilancio a copertura del disavanzo di amministrazione, non sono stati successivamente contratti.

Ne viene pertanto che su un'esposizione debitoria totale di 2.777,34 milioni di euro, il debito a carico della Regione è pari a 2.005,34 milioni, derivante per 1.717,24 milioni da mutui e per 288,10 milioni da obbligazioni.

Nel corso dell'esercizio in esame sono stati rimborsati, complessivamente, 173,53 milioni di euro, di cui 98,76 milioni di quota capitale e 80,99 milioni di quota interessi, comprensivi di quelli pagati sulla quota autonoma del bond, pari a 6,23 milioni di euro, determinano la progressiva riduzione dell'indebitamento che prosegue costante negli ultimi anni.

E' stato verificato, con specifiche richieste istruttorie, il rispetto dei vincoli dell'indebitamento imposti dalla legislazione costituzionale ed ordinaria con la conferma che il debito contratto rimane al di sotto del limite previsto dall'art. 10, della legge 16 maggio 1970, n. 281 e dall'art. 44, comma 2, della legge di contabilità regionale.

L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'anno si attesta all'8 per cento contro il limite del 20 per cento fissato dalla legge.

I contratti derivati in essere conseguenti alla trasformazione del piano di ammortamento da "bullet" ad "amortizing" hanno prodotto nel corso dell'esercizio flussi in entrata per 43,87 milioni di euro e in uscita per 11,30 milioni.

I flussi sono stati correttamente imputati secondo le modalità previste dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

La Sezione, anche a seguito della precisazione fornita dall'Organo di Revisione sul punto, prende atto che lo scambio di flussi *bullet/amortizing* è stato sempre considerato fisso su fisso e pertanto, l'accantonamento del differenziale positivo non è stato effettuato come espressamente consentito dal nuovo principio contabile.

13. Il patto di stabilità interno.

La Regione ha rispettato gli obiettivi del Patto di Stabilità Interno per l'esercizio finanziario 2014 come risulta dalla certificazione trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze e acquisita agli atti del presente giudizio di parificazione.

A fronte di un obiettivo programmatico euro compatibile rideterminato in 2.641,48 milioni di euro, le spese finali sono state pari a 2.590,80 milioni con una differenza di 50,69 milioni che esprime una percentuale di realizzo del 98,08 per cento in linea con quanto riscontrato nello scorso esercizio.

Dalle spese finali rilevanti ai fini del rispetto dell'obiettivo sono state escluse, come accertato in sede istruttoria, le spese già impegnate in precedenti esercizi e re-impegnate nell'esercizio di riferimento in applicazione del principio della competenza potenziata per 0,40 milioni di euro secondo una tecnica contabile che, come rilevato nella Relazione del precedente giudizio di parificazione, quantunque non espressamente prevista dalla legge, consente di sterilizzare gli effetti del nuovo sistema contabile con riferimento alla disciplina del Patto di stabilità.

La Regione ha inoltre dato seguito all'esperienza del Patto di Stabilità Territoriale, con l'ampliamento a 350 milioni, rispetto ai 250 milioni del precedente esercizio, degli "spazi" di spesa assegnati agli Enti Locali, valorizzando ulteriormente la virtuosità nei criteri di riparto e prevedendo spazi dedicati a fronteggiare eventi eccezionali.

14. Il conto economico e lo stato patrimoniale.

Al conto del bilancio fanno seguito, secondo il nuovo schema di rendiconto per gli enti in sperimentazione, il conto economico e lo stato patrimoniale redatti secondo i principi della contabilità economico patrimoniale.

Il risultato dell'esercizio 2014, riportato dal conto economico, registra un saldo positivo di 190,17 milioni di euro con una diminuzione di 296,83 milioni di euro rispetto al risultato del 2013.

Il totale dei componenti positivi della gestione passa da 23.284,39 milioni di euro a 23.785,42 milioni con un lieve aumento (2,15%).

Il totale dei componenti negativi subisce, un aumento di 844,36 milioni di euro (3,71%) attestandosi a 23.605,84 milioni, per una differenza finale tra componenti positivi e negativi di 179,58 milioni.

Gli oneri diversi della gestione registrano 326,49 milioni di euro, contro i 17,61 del precedente esercizio e comprendono la restituzione del maggior gettito addizionale IRPEF anno d'imposta 2013 e maggior gettito IRAP anno 2013.

il saldo tra proventi ed oneri finanziari riporta un valore negativo di 22,56 milioni di euro in miglioramento rispetto a quello, ugualmente negativo del precedente esercizio di 55,52 milioni.

Il saldo tra proventi ed oneri straordinari segna un avanzo di 66,01 milioni di euro contro i 21,10 del precedente esercizio, dovuto essenzialmente alle rimodulazioni di accertamenti e di impegni effettuate in contabilità finanziaria che, in contabilità economico patrimoniale, corrispondono a una rettifica dei crediti e dei debiti provenienti dagli esercizi precedenti che hanno trovato iscrizioni tra le sopravvenienze e attive e passive.

L'attivo e il passivo dello stato patrimoniale pareggiano a 25.296,18 milioni di euro contro i 19.141,29 milioni registrati alla chiusura dell'esercizio 2013.

Le immobilizzazioni totali registrano un incremento di 1.865,07 milioni di euro (57,28%) determinato essenzialmente dall'evoluzione del valore delle immobilizzazioni finanziarie, aumentate dell'87,98 per cento per effetto della ricognizione del valore delle partecipazioni societarie.

I crediti totali aumentano di 3.897,66 milioni di euro, passando da 14.399,12 milioni del 2013 a 18.296,78 milioni di euro del 2014 (27,07%).

L'incremento è quasi interamente assorbito dalla voce "altri crediti – crediti verso altri soggetti" che registra un valore di 4.459,72 milioni di euro contro 1.821,16 milioni del precedente esercizio (143,94%).

La nota integrativa riferisce che tale voce sono comprese le risorse trasmesse dalla Regione a Finlombarda S.p.a. destinate ad essere erogate dalla società finanziaria regionale, a titolo di contributo o finanziamento, a imprese e famiglie.

La differenza rispetto alla rilevazione finale dell'esercizio 2013 dipende essenzialmente dalla modifica del criterio di imputazione in contabilità economica, individuato nel momento della deliberazione di concessione del contributo o del finanziamento al termine delle attività di istruttoria svolte da Finlombarda rispetto al quello in cui Finlombarda procede all'effettiva erogazione delle risorse ai beneficiari finali, adottato in precedenza.

Per effetto della disponibilità liquide, che registrano l'incremento del fondo di tesoreria (da 1.359,25 a 1.764,38 milioni di euro), il totale dell'attivo circolante si attesta a 20.162,42 milioni di euro contro i 15.876,18 milioni del precedente esercizio.

I ratei e risconti attivi registrano un aumento di 3,58 milioni di euro, passando da 9,01 a 12,59 milioni (39,74%).

Il patrimonio netto è quantificato, in 1.464,62 milioni di euro e registra un aumento di 132,25 milioni (9,93%), determinato essenzialmente dell'incremento del valore delle riserve, passate da 9,07 milioni di euro del 2013 a 843,17 milioni a chiusura dell'esercizio 2014.

Oltre al risultato economico dell'esercizio, pari a 190,17 milioni di euro, il patrimonio netto subisce l'effetto di una serie di rettifiche sulle risultanze dell'esercizio 2013 che portano ad una riduzione del fondo di dotazione, riquantificato in 396,07 milioni di euro rispetto a 836,30 milioni (-52,64%).

I fondi rischi ed oneri comprendono il fondo svalutazione crediti che viene mantenuto per il valore di 95 milioni di euro registrato nel precedente esercizio, superiore al valore del Fondo crediti di dubbia esigibilità pari a 67,92 milioni.

Si evidenzia al riguardo, come rilevato nella relazione dell'Organo di revisione, che il fondo svalutazione crediti, anziché nella sezione B) dei fondi per rischi ed oneri del passivo patrimoniale debba essere portato a diretta diminuzione dei crediti nell'attivo patrimoniale al fine di esprimere il loro presumibile valore di realizzo, come richiesto dal principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale.

I debiti totali passano da 17.677,55 milioni di euro a 20.956,82 milioni con un aumento di 3.279,27 milioni pari al 18,55 per cento.

Di 4.928,18 milioni di euro è l'aumento registrato dai debiti verso altre amministrazioni che la nota integrativa precisa riferirsi alla chiusura delle anticipazioni per la sanità dalla tesoreria statale.

Tra i risconti passivi trovano iscrizione l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato per 2.696,53 milioni di euro secondo un criterio di imputazione, rivisto rispetto a quello

del precedente esercizio, che porta ad escludere le quote accantonate che trovano altrove specifica rappresentazione contabile come ampiamente descritto nella nota integrativa.

I conti d'ordine riportano 2.242,61 milioni di euro per beni dati in uso a terzi che comprende i beni dati in concessione alla società TRENORD.

Le garanzie prestate dalla Regione rimangono appostate per gli stessi valori dell'esercizio precedente corrispondenti ad un totale di 101,90 milioni di euro.

15. Conclusioni.

Alla luce delle analisi e delle considerazioni sopra riferite è possibile confermare che la gestione finanziaria della Regione mantiene, anche nell'esercizio 2014, elevati livelli di efficienza, si devono riscontrare tuttavia alcune criticità di seguito riportate, che, pur in un quadro generale che rimane sostanzialmente positivo, meritano di essere segnalate all'Amministrazione per l'adozione delle conseguenti misure correttive:

- la necessità di una più precisa descrizione dei criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa, in coerenza con gli obiettivi fissati dagli strumenti programmatici;
- la mancata previsione delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria in contrasto con i principi contabili del nuovo sistema armonizzato che, viceversa, impongono di prevedere a bilancio ed accertare per intero anche le entrate di difficile esazione, provvedendo a congrui accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- la generale contrazione, rispetto al precedente esercizio, delle riscossioni e dei pagamenti in conto competenza, con la conseguente produzione di residui attivi e passivi per un elevato ammontare;
- la generale e ancor più rilevante contrazione delle riscossioni e dei pagamenti in conto residui, diminuiti di oltre il 60 per cento rispetto ai dati rilevati nel precedente esercizio, con un ridotto smaltimento delle posizioni più risalenti che continuano ad essere conservate nel conto del bilancio, incidendo, in misura considerevole, sul risultato di amministrazione;
- di qui la necessità di verificare, dandone opportuno riscontro documentale, le ragioni di mantenimento dei residui attivi provenienti dagli esercizi più risalenti nel tempo cui deve seguire l'eliminazione di quelli non più sussistenti e la svalutazione al Fondo crediti di dubbia esigibilità di quelli di difficile riscossione;
- il saldo negativo del risultato "sostanziale" di amministrazione per effetto delle somme accantonate e vincolate da ripristinare che, sia pure in lieve, ma costante miglioramento nel

corso degli ultimi esercizi, merita particolare attenzione anche in considerazione del prossimo venir meno del sistema dei c.d. mutui a pareggio con i quali se ne assicurava la copertura;

- il saldo negativo della gestione di competenza derivante dalla differenza tra accertamenti ed impegni dell'esercizio, e, in particolare, il saldo negativo di parte corrente al netto dell'avanzo di amministrazione applicato, in considerazione della necessità di rispettare i nuovi e più stringenti equilibri di bilancio dettati a partire dal prossimo esercizio finanziario dalla legge n. 243/2012;
- la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità in modo non del tutto conforme alle modalità stabilite da principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria e l'esclusione dal novero dei residui soggetti a svalutazione dei crediti nei confronti delle società e degli enti del SIREG;
- la mancata predisposizione del prospetto contenente la verifica dei crediti e dei debiti nei confronti degli enti strumentali e società partecipate e controllate asseverato dai rispettivi organi di revisione come richiesto dall'art. 11, comma 6, lettera j) del decreto legislativo n. 118/2011.

A quest'ultimo riguardo si evidenzia la necessità di dare adeguata e completa rappresentazione contabile, anche a livello finanziario, delle somme trasferite alle società e agli enti del SIREG per la realizzazione delle politiche regionali, così che possa risultare in maniera immediata dai documenti contabili la dimensione delle risorse pubbliche il cui impiego finale e la cui eventuale gestione non trovano riscontro diretto nel bilancio della Regione.



**PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE LOMBARDIA - ESERCIZIO 2014**
(art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213)

L'area territoriale e Sistema enti regionali
Quadro di sintesi

Magistrato relatore
Referendario Giovanni Guida

1. I recenti interventi legislativi - tra cui da ultimo la legge 23 dicembre 2014 n.190 (Legge di stabilità 2015), che ha previsto un processo di riorganizzazione delle partecipazioni societarie possedute anche da parte delle regioni (cfr. commi 611 e 612 dell'art. 1) - hanno reso necessaria una nuova ed aggiornata analisi del Sistema regionale di Regione Lombardia (Sireg), considerata l'assoluta centralità che tale Sistema, avente un diretto referente già a livello statutario, ha progressivamente assunto nell'architettura regionale; tale disamina è stata condotta con particolare riferimento ai due principali "pilastri" che compongono il Sireg, ovvero le società in house e gli Enti dipendenti.

Precipua attenzione è stata dedicata alle risorse che complessivamente vengono trasferite da Regione Lombardia ai propri Enti ed alle modalità attraverso le quali quest'ultimi le impiegano al fine di attuare le politiche regionali, con particolare riferimento all'attività di gestione dei fondi regionali posta in essere da Finlombarda spa, con i connessi profili di raccordo con la contabilità regionale, aspetto quest'ultimo che riveste rilievo centrale alla luce dei nuovi principi contabili.

Proprio in quest'ottica appare opportuno iniziare questa disamina richiamando gli esiti dell'analisi relativa alla verifica delle modalità attraverso le quali il sistema informativo regionale consente di rilevare i rapporti finanziari e patrimoniali con le società partecipate regionali.

2. Anche attraverso una verifica dell'operatività del sistema informativo regionale, in relazione alla rilevazione dei rapporti finanziari attivi e passivi tra Regione Lombardia e le sue partecipate, è stato possibile rilevare come nel 2014 si sia registrato un flusso complessivo verso gli Enti Sireg pari ad euro 21.805.720.143,01 di trasferimenti in conto esercizio, euro 705.623.664,80 di trasferimenti in conto capitale ed euro 10.120.000,00 per aumenti di capitale, mentre, come del resto negli anni precedenti, non si registri alcun trasferimento per copertura di disavanzi o per perdite.

Venendo più nel dettaglio al macro-aggregato su cui si è concentrata l'attenzione, costituito dagli Enti dipendenti [Agenzia regionale per l'istruzione, la formazione e il lavoro (ARIFL), Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), Ente regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste (ERSAF), Ente regionale per la ricerca, la statistica e la formazione (ÉUPOLIS LOMBARDIA), Agenzia regionale centrale acquisti (ARCA)], dalle Società partecipate in modo totalitario (Finlombarda s.p.a., Infrastrutture Lombarde s.p.a. e Lombardia Informatica s.p.a.), dagli Enti pubblici [Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER)] e dalla società a partecipazione maggioritaria regionale, Ferrovie Nord Milano (FNM S.p.A.), i trasferimenti complessivi nel 2014 ammontano ad euro 3.519.711.835,10, per trasferimenti in conto esercizio, ad

euro 356.753.321,84, per trasferimenti in conto capitale e ad euro 10.120.000,00 per aumenti di capitale. In termini generali può evidenziarsi un trend di complessiva riduzione dei trasferimenti operati da Regione Lombardia nei confronti del Sistema regionale rispetto al dato 2012; il dato 2014 appare tuttavia in lieve controtendenza rispetto al 2013, ove si è registrata la contrazione più significativa dell'ammontare complessivo dei trasferimenti. All'interno dell'aggregato considerato, la quota più significativa di trasferimenti – pari ad euro 3.633.588.017,89 - è operata in favore delle società in house ed, in particolare, di Finlombarda spa, che assorbe l'89% delle risorse destinate a tale tipologia di società.

3. Passando agli esiti delle verifiche sulla sana gestione degli organismi partecipati, va evidenziato, rinviando alla Relazione per un'analisi specifica delle singole società, per quanto riguarda sempre le società in house, che esse, complessivamente considerate, denotano un trend positivo nel periodo 2012-2014, caratterizzato da un tendenziale incremento del risultato di esercizio e del patrimonio netto, in alcuni casi accompagnato da una riduzione dell'indebitamento e del contributo in conto esercizio da parte di Regione Lombardia.

Come sopra ricordato, particolare attenzione è stata dedicata a Finlombarda S.p.a., che, come noto, ha il compito istituzionale di concorrere all'attuazione dei programmi regionali di sviluppo economico, sociale e del territorio, attraverso la concessione di finanziamenti, l'assunzione di partecipazioni, interventi finanziari a favore sistema regionale e locale, pubblico e privato, la gestione di entrate e tributi, la partecipazione a programmi comunitari, e la gestione del fondo socio-sanitario. I rapporti tra la società e Regione Lombardia sono regolati da una Convenzione Quadro, che detta la disciplina generale relativa ai Fondi regionali, che come si vedrà a breve, vengono gestiti da questo organismo partecipato. Va, altresì, evidenziato che il quadro disciplinatorio convenzionale, risulta, poi, declinato, in relazione al singolo fondo gestito, da un ulteriore atto, la "lettera d'incarico" (prevista dagli artt. 7-8 della richiamata Conv.), intercorrente tra Direzioni regionali competenti e Finlombarda, con la quale possono essere previste condizioni integrative o derogative delle disposizioni generali previste dalla Conv. stessa. Come si ricava dal bilancio consolidato 2014 di Finlombarda, i Fondi regionali complessivamente gestiti ammontano al 31 dicembre a euro 1.220.067.870, in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente. Dallo stesso bilancio è stato, altresì, possibile trarre i dati relativi alle commissioni ricavate dalla società in esame per la gestione dei fondi complessivamente considerati, nonché quelle relative alla consulenza e all'assistenza tecnica alla Regione Lombardia, che hanno registrato un incremento, con un conseguente aggravio dei costi da quest'ultima sopportati. Alla luce di tale incremento, si è

rilevata l'opportunità che la Regione valuti la possibilità di adottare diversi sistemi di remunerazione delle prestazioni svolte dalla propria partecipata, ad esempio basati su un generale contributo di funzionamento, piuttosto che su corrispettivi ancorati di volta in volta alla singola commessa attribuita (es. gestione di un nuovo Fondo), che appare consentire un più difficile monitoraggio dei costi in carico alla Regione, esponendola al rischio di scarsa trasparenza degli insieme dei rapporti in essere con le proprie società e di possibili duplicazioni di costi.

Rinviando alla relazione per un esame più approfondito dei singoli fondi gestiti, sulle finalità che gli stessi perseguono e sulle modalità di rendicontazione in favore di Regione Lombardia, in questa sede si può, in modo cursorio, ricordare che:

- particolare rilievo assume la gestione che l'organismo partecipato pone in essere della liquidità presente presso i singoli fondi regionali che ha generato un rendimento del 2,73%, corrispondente ad un utile di 20,3 milioni di euro e la destinazione finale della stessa;
- dall'analisi del fondo "Credito in-cassa", è emerso che un progetto regionale, di significativo impatto e che vede l'impiego di rilevanti risorse finanziarie, è stato attuato senza atti con imputazioni contabili, ovvero senza atti idonei a trovare rappresentazione nel Rendiconto della Regione. Ciò pone la necessità di approfondire tale modalità operativa, tenendo in considerazione l'insieme dei Fondi gestiti da Finlombarda S.p.a., alla luce dei principi che reggono la contabilità pubblica, a seguito dell'armonizzazione contabile degli enti territoriali.

4. Alla luce delle rilevata permanenza di significative risorse regionali presso Finlombarda S.p.a., che hanno consentito, come nell'esempio di "Credito in-cassa", di finanziare nuove iniziative regionali mediante l'utilizzo di risorse originariamente destinate e stanziare per altre finalità, ma giacenti al momento della rilevazione operata dalla società stessa presso i relativi Fondi, nonché alla luce di quanto ricordato in merito alla gestione stessa della liquidità regionale presso Finlombarda, si è reso necessario approfondire unitamente questi due profili.

Va, al riguardo, preliminarmente ricordato come, al 31 dicembre 2014, si registra (tabella Fondi trasmessa da Finlombarda) un saldo totale dei fondi pari ad euro 1.228.396.237. Tale importo è pari alla somma sia delle giacenze di conti correnti e conti titoli (quindi risorse trasferite a Finlombarda e non ancora erogate ai beneficiari finali), sia dei finanziamenti in essere (risorse erogate e non ancora giunte a "maturazione" per essere restituite), sia di crediti (risorse erogate, giunte a "maturazione" per la restituzione ma non ancora restituite da parte dei beneficiari). Ciò premesso - se si escludono le risorse relative al Fondo Socio-Sanitario, che possono essere elise, dato che nel 2014 sono stati trasferiti da Regione Lombardia euro 3.120.000.000,00 a fronte di erogazioni complessive pari ad euro 3.131.835.481,94, essendovi, dunque, quasi piena coincidenza

tra le due poste - può considerarsi che, a fronte di nuove risorse trasferite da Regione Lombardia per euro 52.522.672,00, a cui possono aggiungersi gli euro 51.296.169,00 di stanziamenti di competenza 2014 trasferiti in Finlombarda S.p.a. nel 2015, nonché i circa 21 milioni di euro di utili da gestione della liquidità, risultano (da Relazione a Rendiconto della Regione): erogazioni di contributi effettuate nel 2014, pari a circa 62 milioni di euro (di cui 21,7 deliberati nel 2014), erogazioni di finanziamenti effettuate nel 2014, pari a circa 126 milioni di euro (di cui 24 deliberati nel corso del 2014).

Dunque, in via di estrema approssimazione, a fronte di euro 124.818.841,00 di nuovi trasferimenti ai fondi, vi sono state nuove erogazioni per 188 milioni, di cui circa i 2/3 in forma di finanziamento e, dunque, astrattamente da non considerare come a fondo perduto. Ne consegue, dunque, che il flusso di entrate e uscite dai fondi non incide annualmente in modo significativo sullo stock complessivamente gestito da Finlombarda S.p.a. Ciò appare, del resto, trovare conferma nella minima variazione riscontrabile, nella contabilità della società, tra saldo dei Fondi al 31 dicembre 2014 e analogo valore al 31 dicembre 2013, ovvero euro 1.226.876.691.

Se si confronta questo dato con le risultanze di cassa della Regione 2014, escludendo la quota relativa alla gestione del servizio sanitario, può evidenziarsi che l'ammontare delle disponibilità complessive presso i fondi gestiti da Finlombarda S.p.a. risulta quasi doppio rispetto alla cassa regionale; se si considera la sola giacenza liquida presente in tali fondi, circa 749 milioni di euro, essa rappresenta il 121% della cassa regionale. Alla luce delle considerazioni più ampiamente svolte nella Relazione, cui si rinvia, non appare predicabile l'esistenza di alcun diaframma che consenta di postulare un'alterità neppure mediata delle somme de quibus: si tratta di risorse regionali destinate al perseguimento – attraverso l'attività posta in essere da Finlombarda S.p.a. – di una determinata finalità, finché Regione non ritenga di intervenire per richiamare le suddette disponibilità o di destinarle ad altre finalità.

Allargando ora lo spettro di analisi alle altre società in house, anche alla luce dell'art. 27 ter della l.r 34/78 sopra già richiamato che consente alla Giunta regionale - nel rispetto delle previsioni delle leggi di spesa - di modificare le finalità per le quali le risorse sono state assegnate agli enti facenti parte del SIREG o di determinare una riprogrammazione dell'utilizzo delle stesse, può ricordarsi come:

- Infrastrutture Lombarde presenti al 31 dicembre 2014 disponibilità liquide per euro 54.548.753,00;
- Lombardia Informatica, disponeva al 31 dicembre 2013 di euro 84.991.238,00 di disponibilità liquide (non è stato comunicato il dato 2014);

- la stessa Finlombarda S.p.a. registra al 31 dicembre 2014 euro 14.496,00 di cassa e disponibilità liquide, cui possono aggiungersi euro 30.634.381,00 di attività finanziarie disponibili per la vendita.

Estendendo questa analisi anche agli Enti dipendenti si registrano questi dati:

- Arca spa – disponibilità liquide al 31 dicembre 2014: euro 2.746.844;
- Arifl – fondo cassa al 31 dicembre 2014: euro 9.613.011,42;
- Arpa – fondo cassa al 31 dicembre 2014 euro 72.577.983,61;
- Ersaf – fondo cassa al 31 dicembre 2014 euro 4.951.013,04;
- Eupolis – fondo cassa al 31 dicembre 2014 euro 17.786.679,79.

Può, dunque, rilevarsi che oltre le giacenze presso i Fondi gestiti da Finlombarda S.p.a., nel primo pilastro del Sireg, costituito dalle società in house, vi siano disponibilità liquide o assimilabili per euro 170.188.868,00, mentre nel secondo pilastro, costituito dagli Enti dipendenti, tale ammontare è pari ad euro 107.675.531,86, per un valore complessivo totale di euro 277.864.399,86, pari a circa il 45% del valore della cassa regionale.

Facendo proprie le considerazioni già svolte al riguardo dal Comitato dei Controlli di Regione Lombardia, nella propria Relazione sull'attività del secondo semestre dell'anno 2014, si rileva un'elevata giacenza di fondi presso i principali Enti che compongono il Sireg, dovendosi valutare l'opportunità di un impiego più tempestivo di tale risorse per il conseguimento delle finalità istituzionali e programmatiche della Regione sulla base di una migliore regolazione dell'afflusso delle risorse alle società medesime.

5. Quanto sopra si osserva atteso che si potrebbe porre un problema di compatibilità di tale sistema di gestione della liquidità e, in particolare, della gestione delle giacenze presso i Fondi gestiti da Finlombarda S.p.a., con i principi relativi al sistema della Tesoreria dello Stato.

Com'è noto, il processo di riforma del sistema di tesoreria dello Stato, avviato per meglio regolare i flussi di liquidità dei soggetti pubblici negli anni ottanta del secolo passato con l'acuirsi dell'emergenza finanziaria, è stato scandito da quattro principali interventi legislativi, tutti unitariamente finalizzati a contenere il fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento:

- la Legge n. 720 del 1984 ha introdotto il sistema di tesoreria unica per gli enti e gli organismi del settore pubblico allargato;
- il D.lgs. n. 279 del 1997 ha istituito il regime di tesoreria unica cosiddetta mista per Regioni ed EE.LL., successivamente applicato anche a università statali ed enti del S.S.N.);

- l'art. 35 del D.L. n. 1 del 2012 ha sospeso la vigenza del sistema di tesoreria unica cosiddetta mista fino al 31 dicembre 2014, disponendo la temporanea applicazione del regime introdotto nel 1984;
- l'art. 1, comma 395, della Legge di Stabilità 2015 ha, infine, previsto la proroga della tesoreria unica per Regioni ed EE.LL. fino al 31.12.2017.

Mentre, in base al precedente sistema di tesoreria mista, le entrate costituite da assegnazioni, contributi e le altre risorse provenienti direttamente dal bilancio dello Stato – ivi incluse quelle provenienti da operazioni di indebitamento assistite, in tutto o in parte, da interventi dello Stato in conto capitale o interessi - dovevano essere versate nelle contabilità speciali infruttifere intestate agli enti presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato, con la conseguenza che tutte le altre entrate erano acquisite al conto degli enti, con la tesoreria unica, di contro, tutte le movimentazioni finanziarie devono confluire nelle due seguenti contabilità, che gli EE.LL. devono accendere presso la tesoreria provinciale dello Stato:

- fruttifera, nella quale sono versate tutte le entrate proprie dell'ente; tutti i pagamenti devono essere prioritariamente addebitati sul conto fruttifero;
- infruttifera, in cui confluiscono le assegnazioni, i contributi, quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello Stato e i mutui assistiti da contribuzione statale.

Tale quadro normativo è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale che con sentenza 27 dicembre 2012, n. 311, nel dichiarare l'infondatezza delle censure mosse, ha evidenziato, in particolare che il sistema di tesoreria unica:

- è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento;
- non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali.

La Corte costituzionale ha, altresì, posto in evidenza come “il potere di scelta delle autonomie territoriali in ordine all'istituto presso il quale detenere le giacenze di cassa (banche private, come richiesto dalle ricorrenti, o B.I., come discende dalla normativa impugnata) non attiene direttamente all'assunzione degli impegni di spesa o all'allocazione delle risorse, tratti essenziali dell'autonomia finanziaria, bensì riguarda la possibilità di produrre ulteriori entrate mediante la mera giacenza di somme presso istituti di credito. La possibilità per Regioni ed EE.LL. di negoziare con istituti di credito tassi di interesse superiori a quello assicurato dallo Stato – possibilità talora realizzabile a causa di rapporti “vischiosi” tra enti pubblici e sistema bancario – può ben essere sacrificata dinanzi alla necessità di adottare principi di coordinamento della finanza

pubblica per tutti i soggetti del settore pubblico allargato in circostanze straordinarie che riguardano sia l'ente Stato, sia gli altri soggetti dell'ordinamento”.

Alla luce dei principi ora richiamati appaiono evidenti le criticità che potrebbero conseguire da un sistema che non sia in grado, a regime, di regolare l'afflusso dei fondi alle società regionali sulla base delle loro reali capacità d'impiego.

6. Una particolare attenzione è stata, poi, dedicata alle modalità attraverso le quali Regione Lombardia esercita in concreto il controllo analogo sulle proprie società in house. Com'è noto quest'ultimo si sostanzia in un modulo formalmente societario d'azione dei pubblici poteri che, di per sé, rileva in quanto esclude la necessità del preventivo ricorso a procedure di evidenza pubblica nell'affidamento di funzioni fra ente partecipante e società partecipata. In tal caso, infatti, non sussistono effettive esigenze di tutela della concorrenza, dato che la società, laddove siano ravvisabili gli elementi costitutivi tipici della fattispecie del c.d. in house (partecipazione totalitaria dell'ente o degli enti pubblici; esercizio a favore del soggetto o dei soggetti pubblici della parte più importante della propria attività; assoggettamento a controllo in termini analoghi a quelli in cui si esplica il controllo gerarchico dell'ente sui propri uffici) non è in realtà altro che una longa manus della pubblica amministrazione, al punto che l'affidamento pubblico mediante il modulo dell'in house va declinato più correttamente nei termini di rapporto interorganico piuttosto che di rapporto intersoggettivo (v. in particolare Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283). Ne consegue, per la corretta configurazione della fattispecie, che il tipo di controllo richiesto all'ente pubblico sulla società acquista un carattere del tutto peculiare, tanto che, con specifico riferimento alle linee strategiche e alle scelte operative, può ben dirsi che gli organi amministrativi della società in house, laddove il “modello” sia correttamente applicato, devono venirsi a trovare in una “posizione di vera e propria subordinazione gerarchica” rispetto alle direttive dell'ente o degli enti pubblici soci (v. Cassazione civile, sez. un., 25 novembre 2013 n. 26283; v. anche Cons. Stato, Ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1).

Regione Lombardia ha esercitato tale controllo approvando annualmente specifiche disposizioni di corporate governance volte, oltre che a favorire la convergenza di tutte le società totalmente partecipate dalla Regione verso il costante incremento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione regionale, anche ad esercitare una stringente attività di controllo sulle stesse. Con DGR n. 1292 del 30 gennaio 2014 sono state approvate le Direttive per il 2014, successivamente aggiornate ad agosto 2014, a seguito dei numerosi provvedimenti legislativi sopravvenuti. Nelle citate Direttive, al fine di garantire il controllo analogo, è stato declinato l'adeguato flusso informativo tra le società a totale partecipazione regionale e Regione Lombardia, prevedendo, inoltre, che alcuni atti (come

ad esempio il budget preventivo o la programmazione dei fabbisogni occupazionali) siano sottoposti ad un preventivo parere da parte della Regione. Nel corso dell'istruttoria è stato rappresentato da Regione Lombardia come nel 2014 le competenti funzioni regionali hanno costantemente monitorato il rispetto delle Direttive da parte delle società totalmente partecipate ed hanno, altresì, verificato i flussi informativi, al fine di poter supportare con dati precisi le decisioni assunte da Regione Lombardia in qualità di socio unico, nonché che la stessa nomina, tra l'altro, gli organi amministrativi delle società da essa partecipate in modo totalitario e propone le modifiche statutarie ritenute opportune.

Rinviando alla relazione per un approfondimento sul contenuto delle suddette Direttive, si è al riguardo rilevato che:

- sembrerebbe preferibile l'adozione di un sistema che consenta di monitorare i flussi finanziari delle società regionali con una cadenza minore di quella attualmente prevista (annuale), in modo da consentire un monitoraggio costante da parte di Regione Lombardia dell'andamento di tali flussi, funzionale all'adozione, ove necessario, dei necessari atti correttivi; appare, altresì, opportuno prevedere un apposito flusso informativo che consenta di monitorare costantemente la liquidità allocata complessivamente presso ogni società regionale e la relativa movimentazione;
- potrebbe essere valutato il potenziamento del ruolo della Direzione Affari Istituzionali e Legislativo, in merito alla gestione complessiva del Sistema regionale, in quanto il flusso informativo sembra troppo collegato alla singola Direzione interessata, con il rischio di perdere una costante visione d'insieme della situazione finanziaria. A quest'ultimo riguardo, sarebbe, altresì, auspicabile che la suddetta Direzione si dotasse di strutture tecniche adeguate anche per monitorare costantemente i principali indicatori di bilancio delle società regionali, in modo da avere un quadro sempre aggiornato delle performance delle società e dei complessivi equilibri patrimoniali, apparendo non pienamente adeguato l'attuale flusso informativo con cadenza annuale;
- per quanto attiene al monitoraggio dei costi, in relazione alle attività svolte dalle società in house, andrebbe valutata la possibilità di estendere anche alle altre società lo strumento del "contributo di funzionamento" adottato per Infrastrutture Lombarde S.p.a., che appare maggiormente idoneo a fornire una rappresentazione globale degli oneri gravanti su Regione Lombardia, rispetto al sistema attuale, che sembra per la maggior parte fare perno sull'individuazione di costi parametrata a singola commessa.

Particolare importanza rivestono, tra gli strumenti a disposizione di Regione Lombardia per garantire l'effettività del controllo sul sistema regionale:

- l'attività svolta dalla UO Sistema dei Controlli, Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, rispetto alla quale, nell'anno 2014, si riscontrano i seguenti interventi di audit in capo alla Struttura Audit (la Struttura, che ha assorbito le competenze della Struttura Audit Sireg e Audit Interno, è stata istituita con DGR n. 2249 del 1 agosto 2014)

1. AO Ospedale di Circolo di Melegnano - Contenimento della spesa pubblica: collaborazioni professionali, ex art. 7, commi 6 e 6 bis, d.lgs 165/2001;

2. AO della Provincia di Pavia - Contenimento della spesa pubblica: collaborazioni professionali, ex art. 7, commi 6 e 6 bis, d.lgs 165/2001;

3. ASL Milano 1 - Funzionamento dei Nuclei Operativi di Controllo – NOC;

- l'attività e le conclusioni cui sono pervenute Commissioni di inchiesta regionali appositamente costituite in merito:

1. alla società Infrastrutture Lombarde S.p.A. sull'operato per gli anni 2008-2012 in materia di appalti pubblici;

2. alla rispondenza ai principi di trasparenza, buon andamento, imparzialità della Pubblica Amministrazione degli atti e dei comportamenti dei Direttori Generali delle aziende sanitarie coinvolti in alcuni procedimenti penali (AO Lecco, AO Melegnano, AO Pavia, AO Mantova).

- gli interventi di verifica amministrativa, realizzato dalla UO Sistema dei Controlli, attivato a seguito di segnalazione, che hanno riguardato la verifica di procedura concorsuale pubblica gestita dall'ASL di Monza e Brianza.

7. Al fine di fornire un quadro il più completo possibile della gestione dell'insieme degli Enti che compongono il Sireg, sono stati esaminati i principali dati di bilancio degli enti dipendenti. Rinviando alla relazione per i necessari approfondimenti, può ricordarsi in merito all'Agenzia regionale per l'istruzione, la formazione e il lavoro (ARIFL), in particolare, come la dinamica 2013-2014 metta in luce che, a fronte di un aumento delle entrate da trasferimento da Regione Lombardia pari al 26,16% (dato degli accertamenti), l'incremento degli impegni relativi alla missione 01, ovvero i Servizi istituzionali, generali e di gestione, abbia registrato un aumento pari solo al 7,44%. Può, dunque, rilevarsi come le maggiori risorse assegnate nello scorso esercizio all'Agenzia non sembrano essere state necessarie a finanziare il "costo di struttura", ma finalizzate al perseguimento degli scopi propri dell'ente. Per quanto attiene all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA), si è rilevato che la gestione nel triennio 2012-2014 appare registrare risultati sicuramente positivi e con un trend in miglioramento. In riferimento all'Ente regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste (ERSAF), si è, altresì, registrato un andamento positivo della gestione 2012-2014: il risultato positivo del 2014 risulta ricollegabile alla tendenziale

riduzione della dinamica delle spese correnti di funzionamento, a fronte di un andamento costante, se si eccettua il dato 2013, delle entrate da trasferimento da parte di Regione Lombardia. Anche in relazione all'Ente regionale per la ricerca, la statistica e la formazione (ÉUPOLIS LOMBARDIA), alla luce dei dati disponibili si registra nell'ultimo triennio un trend positivo di riduzione dei costi di struttura complessivi (spese di funzionamento organi istituzionali, amministrazione generale e risorse umane), che accompagna il percorso di contrazione dell'importo del contributo istituzionale versato da Regione Lombardia. Per quanto riguarda, infine, l'Agenzia regionale centrale acquisti (ARCA) deve ricordarsi che, in base a quanto disposto dalla L.r. n. 5/2013, è stato sottoscritto il 16 aprile 2014 l'atto pubblico di trasformazione eterogenea atipica dell'Agenzia Regionale Centrale Acquisti in Azienda Regionale Centrale Acquisti S.p.A., società di diritto privato le cui quote sono interamente detenute dalla Regione Lombardia. In data 30 aprile si è tenuto il primo Consiglio di amministrazione della Società, conferendo pertanto piena efficacia alla trasformazione, e dal giorno 1 maggio 2014 ARCA S.p.a. subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'Agenzia, compresi quelli relativi ai beni e al personale operante a qualsiasi titolo presso l'Agenzia. Alla luce di tale significativa trasformazione dell'Ente, si è ritenuta non significativa una comparazione tra esercizi 2012-2013-2014: l'analisi circoscritta ai primi due esercizi richiamati ha, però, posto in luce un incremento delle spese correnti, che hanno registrato un aumento, sul dato dell'impegnato, del 260%. Dal rendiconto 2013 sembrerebbe evincersi che tale incremento debba essere imputato all'aumento della voce Acquisti di servizi (cat. 1.6 – dato impegni), passata da un valore di euro 1.607.027,02 ad un valore di euro 7.265.023,53, nonché ad un incremento della voce relativa alle spese per il personale (cat. 1.2 – dato impegni), con un aumento da euro 832.691,21 ad euro 1.547.771,95. Occorrerà verificare, nei prossimi esercizi, come l'avvenuta trasformazione in società impatti su tale trend di crescita delle spese correnti.

8. Sono stati, altresì, acquisiti ed analizzati i principali dati relativi alla gestione degli Enti pubblici inseriti nel Sireg, ovvero le Aler. Considerato l'attuale processo di riorganizzazione del settore con il passaggio da tredici aziende (ALER MILANO, ALER BERGAMO, ALER BUSTO ARSIZIO, ALER COMO, ALER CREMONA, ALER BRESCIA, ALER LECCO, ALER LODI, ALER MANTOVA, ALER MONZA, ALER PAVIA, ALER SONDRIO, ALER VARESE) a cinque aziende operato dalla l.r. 2 dicembre 2013 n. 17 e attuato nel corso del 2014 e rinviando alla relazione per l'esposizione dettagliata di tali dati, in questa deve, preliminarmente, ricordarsi come l'analisi comparativa dei risultati gestori delle ALER ha presentato una prima difficoltà metodologica, derivante dall'utilizzo da parte di ogni singola ALER di modelli di rappresentazione del dettaglio dei dati di bilancio tra loro spesso non confrontabili, per mancata corrispondenza delle

relative voci di dettaglio, ovvero per la valorizzazione o la mancata valorizzazione nella documentazione di supporto degli stessi fatti gestori o degli stessi indici di criticità. Si è conseguentemente auspicato che, anche a seguito della recente riorganizzazione e razionalizzazione delle ALER, si valuti l'adozione di schemi di rendicontazione e di relazione sulla gestione tra loro maggiormente uniformi, in modo da consentire, in primo a Regione Lombardia, di poter effettuare costantemente una valutazione sulla gestione del comparto nel suo complesso. Al riguardo deve evidenziarsi come nelle proprie controdeduzioni, Regione Lombardia abbia chiarito che:

- sono stati approvati dalla Giunta regionale in sede di Direttive alle ALER per l'anno 2014 (DGR 1272 del 24/1/2014) gli schemi relativi al piano dei conti, allo stato patrimoniale e al conto economico al fine di uniformare le modalità di compilazione del bilancio e di rendere confrontabili i dati; in tale ottica particolare importanza riveste il lavoro svolto sullo schema di piano dei conti, che consente una uniformazione del dato alla fonte e non già in uno schema aggregato quale il conto economico o lo stato patrimoniale. Si evidenzia che tali prospetti vengono adottati a partire dal consuntivo 2014, e pertanto non sono ancora operativi sui dati esaminati dalla Corte;
- le citate Direttive approvano anche uno schema unitario per la rilevazione trimestrale dei flussi di cassa aziendali, raccolti da Regione sia in via preventiva che consuntiva: si tratta di un'azione rilevante per il presidio della tenuta del sistema, essendo gli elementi di crisi manifestatisi, non solo a Milano, di natura principalmente finanziaria più che economico/patrimoniale;
- è in corso di implementazione un progetto volto a rendere omogenei i sistemi informativi aziendali mediante l'adozione di uno strumento denominato SIREAL (Sistema Informativo Integrato Regione Lombardia – ALER), finalizzato a standardizzare i processi aziendali mettendo a disposizione delle ALER un sistema gestionale accessibile, affidabile e con un presidio di manutenzione e assistenza costanti, nonché a supportare le ALER nel processo di accorpamento, garantendo una metodologia comune di lavoro e con l'opportunità di mettere a fattore comune le migliori esperienze rilevate sul campo; detto strumento, nella prospettiva regionale, consentirà pertanto anche una uniformazione delle modalità di rappresentazione di fenomeni aziendali rilevanti, tra i quali ricade la morosità; testato sperimentalmente su tre aziende (Bergamo, Monza e Lodi), dal 2014 il SIREAL è in fase di estensione a tutte le ALER interessate dai processi di fusione; a partire dalla seconda metà del 2015, verrà avviata anche l'estensione ad ALER Milano;
- è stata prevista, a partire dalla redazione del proprio bilancio consolidato 2014, l'inclusione delle ALER all'interno del perimetro di consolidamento, con conseguente accelerazione del

percorso di uniformazione delle modalità di rilevazione e rappresentazione contabile tra le varie ALER, ad un primo livello, e rispetto a Regione Lombardia, ad un secondo livello.

Tali elementi valutativi, da ultimo forniti da Regione Lombardia, appaiono delineare un percorso, peraltro già intrapreso, ma ancora non evidente in relazione ai documenti contabili esaminati, che si ritiene possa validamente superare le criticità sopra richiamate.

Ciò premesso, va ricordato che il patrimonio immobiliare gestito dalle ALER lombarde consta di 148.816 alloggi con una dotazione di personale pari a 1.614 unità (dati da bilancio di previsione 2014) di cui 41 dirigenti. In merito alla gestione si è rilevato come siano del tutto condivisibili le osservazioni contenute nella Relazione conclusiva della Commissione d'Inchiesta sui fatti economici e gestionali di ALER Milano, approvata nella seduta del 2 marzo 2015 e che si riferisce al periodo 2004-2013, ove emerge, come tra le cause esogene del dissesto, “la morosità [sia] il principale problema che affligge ALER Milano”. Dall’analisi condotta è stato possibile verificare come si tratti di una criticità, connessa anche all’attuale contingenza economica, che non caratterizza soltanto l’ALER Milano, ma che colpisce anche Aziende di dimensione minore, come ad esempio l’ALER Sondrio, che registra dal 2010 al 2013 un trend negativo di aumento della morosità. Va, infine, ricordato come tale criticità non sia solo riconducibile alla morosità “incolpevole”, intesa come la morosità collegabile ad una oggettiva impossibilità economica dovuta a eventi non imputabili al contraente, ma anche al fenomeno della morosità colpevole, unitamente a quello dell’abusivismo, che trovano la loro origine anche in inefficienze gestionali, ovvero all’organizzazione interna della singola ALER.

9. La rappresentazione dei dati di bilancio più significativi di FNM S.p.a. completa la disamina condotta sui principali Enti Sireg. Nel ricordare che la holding FNM è una società per azioni quotata in borsa con funzioni di direzione e coordinamento strategico e operativo di tutte le società controllate (le società operanti nel core business del Gruppo rappresentato dal Trasporto Pubblico Locale sono FERROVIENORD S.p.a., NORD_ING S.r.l., Trenord S.r.l., Ferrovie Nord Milano Autoservizi S.p.A., Omnibus Partecipazioni S.r.l.) e che Regione Lombardia è l’azionista di riferimento, possedendo il 57,57% del pacchetto azionario, può evidenziarsi come nel 2014 si sia registrata una riduzione dei trasferimenti in conto esercizio da parte della Regione, che si sono attestati su 900.622, 44 euro, a fronte del 1.075.214,58 euro del precedente esercizio.

10. L’analisi, ora richiamata per sommi capi, è stata anche propedeutica per impostare una prima valutazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie predisposto da Regione Lombardia, ai sensi dell’art. 1, commi 611 e ss. della legge 23 dicembre 2014 n.190 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (Legge di stabilità 2015), che,

come noto, ha previsto un processo di riorganizzazione delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute anche da parte delle Regioni, con l'obiettivo di ridurre il numero sulla base di alcuni criteri esemplificati dal legislatore. In via di primissima approssimazione, le indicazioni specifiche convergono verso un utilizzo ancora più rigoroso dello strumento societario, indicando il procedimento che gli enti dovranno seguire.

Giova, altresì, preliminarmente ricordare (su questi profili cfr. amplius Sez. Autonomie deliberazione n. 15/sezaut/2014/frg) come il percorso delineato dal recente Legislatore non costituisca un vero e proprio *ius novum*, ma si venga ad inserire in un solco già tracciato con precedenti ed importanti provvedimenti finalizzati alla riduzione del ricorso allo strumento societario (cfr., in via esemplificativa, il disposto della L. n. 244/07 e quello della L. n. 147/13). Merita, altresì, di essere ricordato come già prima della recente novella legislativa Regione Lombardia abbia posto in essere significativi interventi di razionalizzazione delle proprie partecipate, tra cui possono menzionarsi:

- l'intervento operato con la L.r. n. 14/2010, con la quale è stato previsto lo scioglimento di due Enti regionali strumentali (IREF e IRER) - le cui competenze sono state concentrate in un unico Ente regionale per la ricerca, la statistica e la formazione (Eupolis) che ha assorbito anche le funzioni proprie della struttura regionale competente in materia di statistica – e l'estinzione della fondazione IREALP, con la conseguente attribuzione ad ERSAF delle funzioni in materia di montagna;
- la fusione per incorporazione di Cestec S.p.a. in Finlombarda S.p.a. disposta con l'art. 10 della L.r. 16 luglio 2012, n. 12 “Assestamento al bilancio per l'esercizio 2012 ed al bilancio pluriennale 2012/2014”;
- la razionalizzazione, già menzionata, delle ALER, operata con L.r. 2 dicembre 2013 n. 17 “Modifiche alla l.r. 4 dicembre 2009, n. 27 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica)”, attraverso la riduzione mediante accorpamento a 5 delle 13 esistenti ed una revisione complessiva della governance che ha visto la sostituzione dell'organo amministrativo collegiale con l'amministratore unico, nella figura del Presidente.

Regione Lombardia ha dato attuazione al disposto della L. n. 190/2014 con la DGR n. X/3358 del 1 aprile 2015, recante «Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente detenute da regione lombardia ai sensi dell'art.1, commi 611 e ss. legge 23 dicembre 2014 n. 190 “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato”. Linee d'indirizzo agli enti di cui all'all. A1 della l.r. 27 dicembre 2006, n. 30», provvedendo, altresì, alla pubblicazione del suddetto Piano di razionalizzazione nel sito

internet istituzionale dell'amministrazione, ai sensi del d.lgs. 33/2013, e alla trasmissione a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Nel rinviare alla relazione e al Piano sopra richiamato per la dettagliata analisi di tutti gli interventi previsti, può in questa sede ricordarsi come, tra tali interventi di razionalizzazione, precipuo rilievo rivestano, in primo luogo, quelli incidenti sulle partecipate di Finlombarda s.p.a., rispetto alla quale si è deciso di procedere alla dismissione delle partecipazioni relative a 7 delle 8 società partecipate in attività, in quanto non ritenute più strategiche (Finlombarda Gestioni s.g.r. S.p.a. – Explora s.c.p.a., da dismettere dopo la conclusione dell'Evento Expo 2015 – Fiumicino energia s.r.l. - Sistemi di energia S.p.a. – Centro tessile cotoniero e abbigliamento S.p.a. - Agenzia per la Cina s.r.l. - skiarea Valchiavenna S.p.a.).

Per quanto riguarda Lombardia informatica S.p.a., va evidenziata l'operazione di costituzione e successiva vendita della società di scopo "Lombardia contact" in relazione alle attività inerenti al contact center regionale, nonché la razionalizzazione della forza lavoro, che riferendosi al bilancio consolidato è passata da n. 659 unità al 31.12.2009 a n. 494 unità al 31.12.2014 con una significativa riduzione di personale pari a circa il 16.5 %.

Ciò premesso, merita, altresì, di essere incidentalmente ricordato come il controllo operato da questa Corte è riconducibile nel paradigma del controllo di gestione, che, nella prima fase attualmente in essere, mira, tenuto conto della natura programmatica delle previsioni del Piano di razionalizzazione, ad una verifica dell'astratta idoneità delle misure ivi contenute al raggiungimento degli obiettivi legislativamente fissati. Nella seconda fase, tale controllo culminerà nella verifica, sulla base della relazione prevista dal comma 612, dell'effettivo raggiungimento dei risultati prefissati.

Alla luce di tali presupposti e a seguito del contraddittorio sul punto attivato con Regione Lombardia, nella relazione, ferma naturalmente restando la valutazione positiva sulle efficaci iniziative di riduzione delle partecipazioni già poste in essere e quelle programmate, si è auspicato che, nell'adottare un'interpretazione delle disposizioni in esame che ne valorizzi appieno le finalità di razionalizzazione, si valuti la possibilità di estendere ulteriormente il perimetro di razionalizzazione sinora delineato. In questo senso, senza dubbio, già si muove la richiamata DGR n. X/3358 del 1 aprile 2015, nella parte in cui, in relazione agli Enti di cui all'allegato A1 della l.r. 30/2006 si è espressamente previsto l'obbligo per i predetti Enti (A1, Sez. I: enti dipendenti e società totalmente partecipate; Sez. II: Enti sanitari e Aler) "che detengono, direttamente o indirettamente, partecipazioni societarie, di adottare, nell'ambito della propria autonomia, piani operativi di razionalizzazione delle partecipazioni possedute che, anche sulla base dei criteri

individuati dal legislatore con la l. 190/2014, consentano il raggiungimento degli obiettivi di contenimento di spesa perseguiti dall'amministrazione regionale, tenendo conto delle iniziative già in corso, quali quelle avviate da Aler Milano". Al riguardo, nelle proprie controdeduzioni, Regione Lombardia ha avuto modo di precisare che i predetti enti, detenenti partecipazioni, "stanno redigendo i rispettivi piani con l'assistenza degli uffici della Giunta regionale. Tali piani [che verranno trasmessi alla Giunta entro il 30 giugno], redatti nel rispetto dei criteri delineati dal legislatore statale, completeranno il complessivo disegno di razionalizzazione di RL e, previa formale presa d'atto della Giunta, saranno inviati a codesta Corte".

Più in generale la Sezione rileva che - tenuto conto dell'attuale strutturazione del Sireg, salvo il precipuo statuto privatistico che connota gli Enti costituiti in forma di Fondazione - appare necessaria una attenta valutazione in merito alla possibilità di sottoporre a razionalizzazione anche società indirettamente partecipate attraverso enti di natura non societaria. In caso contrario, infatti, l'autonomia predicabile in relazione agli Enti che compongono il Sireg si configurerebbe più ampia rispetto a quella riconosciuta ad un ente in forma societaria, considerati, peraltro, i rilevanti poteri di direttiva, di controllo e di vigilanza, che Regione Lombardia esercita nei confronti dei predetti Enti. Un diverso argomentare porterebbe alla conclusione per cui la Regione potrebbe esercitare, nei confronti degli Enti dipendenti, i quali peraltro devono concorrere all'attuazione delle politiche regionali (art. 1 della l.r. 27 dicembre 2006, n. 30), un potere di indirizzo minore rispetto a quello che le compete uti socius con riferimento alle partecipazioni detenute da proprie società partecipate.

La circostanza, infine, che alcune delle società facenti parte del Sireg risultino quotate, non appare ex se ostare a che l'ente pubblico, specie se azionista di riferimento, possa assumere le proprie determinazioni uti socius, al fine di dare piena attuazione alla disciplina in esame, che, come visto, impone di valutare il mantenimento di tutte le partecipazioni comunque detenute, in base al criterio di indispensabilità delle stesse. Va, altresì, ricordato come, nelle proprie controdeduzioni, Regione Lombardia abbia, da ultimo, sottolineato:

- "la strategicità per RL di FNM spa, in ragione dell'azione svolta nel settore dei trasporti pubblici regionali";
- la strategicità della partecipazione in ILS.p.A., in quanto "la società svolge, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera a) della legge regionale 21/2012, attività di centrale di committenza ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 in ordine agli interventi di interesse regionale e sino alla fase del collaudo, per conto della Regione, nonché, sulla base di convenzione, degli enti di cui agli allegati A1 e A2 della l.r. 30/2006, degli enti locali e degli

organismi di diritto pubblico. La società ha per oggetto la riqualificazione, la gestione, la valorizzazione e lo sviluppo della dotazione infrastrutturale della Lombardia e dei beni mobili ed immobili a questa connessi o strumentali, nonché la valorizzazione, la gestione, l'alienazione e la manutenzione del patrimonio immobiliare regionale e di altri enti pubblici, nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici”;

- che “Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A. è Società con capitale partecipato pariteticamente da ILS.p.A. e ANAS S.p.A., [ed] è costituita in attuazione di quanto disposto dall' art. 1, comma 979, della legge 27 dicembre 2006 n. 296”.

Come sopra ricordato, comunque, la valutazione definitiva sul Piano in esame, non potrà che essere fatta a consuntivo, dovendo la Sezione valutare il grado di realizzazione del programma di razionalizzazione sopra richiamato, anche alla luce delle misure adottate a seguito dei possibili interventi sopra suggeriti e tenuto conto dei piani che saranno a breve presentati dagli Enti componenti il Sireg, alla luce del disposto della sopra richiamata DGR n. X/3358 del 1 aprile 2015.

11. In conclusione, la panoramica condotta sui principali Enti costituenti il Sireg permette di formulare un giudizio sostanzialmente positivo della gestione operata nel 2014, considerato il numero ridotto di Enti che compongono tale sistema, gli interventi di razionalizzazione già posti in essere e quelli programmati, residuando i rilievi sopra formulati e che di seguito si sintetizzano, per l'adozione delle conseguenti misure correttive:

- opportunità di valutare l'adozione di diversi sistemi di remunerazione delle prestazioni svolte dalla propria partecipata Finlombarda S.p.a., ad esempio basati su un generale contributo di funzionamento, piuttosto che su corrispettivi ancorati di volta in volta alla singola commessa attribuita (es. gestione di un nuovo Fondo), che appare consentire un più difficile monitoraggio dei costi in carico alla Regione, esponendola al rischio di scarsa trasparenza degli insieme dei rapporti in essere con le proprie società e di duplicazione di costi;

- alla luce della rilevante giacenza di risorse regionali presso i principali Enti che compongono il Sireg ed, in particolare, presso Finlombarda S.p.a., necessità che venga valutata l'opportunità di un impiego maggiormente tempestivo di tali fondi per il conseguimento delle finalità istituzionali e programmatiche della Regione sulla base di una migliore regolazione dell'afflusso delle risorse agli enti medesimi, alla luce anche di quanto rilevato in merito al sistema di gestione della liquidità, in relazione ai principi regolanti il sistema della Tesoreria dello Stato, nella lettura che degli stessi è stata fornita dalla Corte costituzionale (sentenza 27 dicembre 2012, n. 311), nonché in relazione alla conseguenziale possibile non completa adeguatezza della rappresentatività del dato contabile

presente nel rendiconto regionale, in ordine alle complessive risorse regionali disponibili e al loro impiego nel pieno rispetto dei vincoli imposti alla spesa pubblica;

- opportunità che venga implementato un sistema informativo che consenta di monitorare i flussi finanziari delle società regionali con una cadenza minore di quella attualmente prevista, in modo da consentire un monitoraggio costante da parte di Regione Lombardia dell'andamento di tali flussi, che consenta l'adozione, ove necessario, dei necessari atti correttivi; appare, altresì, opportuno prevedere un apposito flusso informativo che consenta di monitorare costantemente la liquidità allocata complessivamente presso ogni ente regionale e la relativa movimentazione;
- opportunità che venga individuata un'apposita struttura regionale, ovvero potenziato il ruolo della Direzione Affari Istituzionali e Legislativo, in merito alla gestione complessiva del Sistema regionale, in quanto il flusso informativo sembra troppo collegato alla singola Direzione interessata, rischiando di perdere una costante visione d'insieme della situazione finanziaria; a quest'ultimo riguardo, sarebbe, altresì, auspicabile che la suddetta Direzione si dotasse di strutture tecniche adeguate anche per monitorare costantemente i principali indicatori di bilancio delle società regionali, in modo da avere un quadro sempre aggiornato delle performance delle società e dei complessivi equilibri patrimoniali;
- in merito al Piano di razionalizzazione delle partecipate regionali ex lege n.190/2014, valutazione, in ottica di piena coerenza con la voluntas legislatoris, di proseguire il percorso di ampliamento del perimetro di razionalizzazione, nell'ottica sopra rappresentata.



**PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE LOMBARDIA - ESERCIZIO 2014**
(art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213)

*L'area istituzionale: l'organizzazione, il personale
e il sistema dei controlli*
Quadro di sintesi

Magistrato relatore
Referendario Cristian Pettinari

1. Rinviandosi per l'approfondimento all'apposito volume della presente relazione, in sintesi il controllo sulla gestione regionale effettuato in vista della parifica del bilancio s'è svolto, nell'anno, su una triplice direttrice d'indagine, concernente l'evoluzione dell'assetto organizzativo della Regione, i risultati dell'azione di contenimento della spesa, con particolare riguardo a quella per il personale, ed il funzionamento del sistema dei controlli interni. S'è tenuto altresì conto, dove rilevanti, delle misure consequenziali adottate dalla Regione con riferimento ai rilievi formulati in occasione della parifica relativa al rendiconto dell'anno 2013.

Al riguardo, si deve preliminarmente tener conto di una costante linea di fondo – che concorre a caratterizzare il quadro entro cui l'analisi nell'anno si colloca – emergente in relazione alle peculiari esigenze d'attuazione di riforme e d'interventi (sia di carattere istituzionale, sia più propriamente di contabilità pubblica in alcuni casi determinati da circostanze non strutturali, qual è ad esempio l'evento *Expo*) che producono effetti, spesso per la prima volta, proprio nell'anno 2014; ciò induce a tener sin d'ora presenti nell'analisi, in una prospettiva diacronica *pro futuro*, quegli adattamenti che la prima esperienza suggerisce e della cui necessità Regione Lombardia risulta esser spesso già edotta, come attesta nelle risposte istruttorie.

Al contempo, si deve rilevare, quale ulteriore considerazione generale, l'intrinseca esigenza di certezza del dato acquisito in istruttoria e valutato in sede di parifica: innanzi ad un Ente ad elevata complessità qual è regione Lombardia, le stesse modalità d'aggregazione dei dati possono incidere in maniera del tutto peculiare sulla rappresentatività degli stessi e sugli esiti della comparazione a cui il sistema delle normative di contabilità pubblica costantemente induce; pertanto, è da rimarcare la necessità – già emersa nell'istruttoria svolta – che la Regione proceda alla costruzione degli aggregati di spesa oggetto di controllo con modalità omogenee e costanti nel tempo, tenendo quale base i dati accertati in sede di parifica e mantenendo ferme le relative modalità di computo anche negli anni a venire.

Da un punto di vista gestionale la valutazione dell'attività di Regione Lombardia nell'anno in esame – nel complesso, salve alcune specifiche criticità di cui si darà conto in prosieguo – non può comunque che essere positiva in considerazione dei dati complessivi emergenti non solo con riferimento all'ente Regione propriamente inteso, ma anche – e l'estensione dell'indagine all'intero “gruppo-Regione” costituisce un elemento saliente dell'indagine svolta nell'anno – con riferimento agli enti del sistema regionale.

I dati così raccolti costituiscono inoltre intrinsecamente una base per l'analisi gestionale, *pro futuro*, dell'evoluzione degli aggregati di spesa relativi all'intero “gruppo” del sistema regionale (c.d. Sireg).

2. L'analisi della struttura organizzativa della Giunta regionale – che trova il proprio referente normativo nell'art. 49 dello Statuto della Regione Lombardia e nella legge regionale (legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1; artt. 2 ss. della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20) – conferma la molteplicità dei cc.dd. provvedimenti organizzativi adottati, che hanno funzionalmente ridefinito per più aspetti la complessiva fisionomia dell'organo esecutivo, anche in funzione di eventi specifici o di necessità contingenti (si pensi al nuovo assetto della Direzione generale Casa e *Housing* sociale, che, nell'acquisire compiti in materia di *Expo* – direttamente in capo al Direttore generale –, ha perso la struttura dedicata alle pari opportunità, opportunamente riconfluita, data la materia, nella Direzione Generale Famiglia, solidarietà sociale, volontariato e, appunto, pari opportunità; analoghe esigenze contingenti, questa volta connesse alla riforma del sistema sanitario regionale, hanno invece portato alla costituzione di un'apposita struttura in seno alla D.G. Salute).

Una profonda riorganizzazione ha poi interessato gli Uffici della Presidenza, in presumibile connessione con la progressiva acquisizione dell'assetto complessivo della Presidenza stessa determinato dall'inizio della nuova legislatura. Al riguardo s'è rilevato, in particolare, che la Direzione Centrale Organizzazione, Personale e Sistema Informativo s'è dotata di una struttura gestione acquisti. Tale scelta – apparentemente in contrasto con l'intenzione dell'ente di accentrare gli acquisti in una specifica centrale acquisti (ARCA), peraltro trasformata nel corso del 2014 in società partecipata – è stata giustificata con la duplice esigenza, da un lato, di fronteggiare i rallentamenti nell'attività dell'ente partecipato verificatisi in dipendenza del predetto processo di trasformazione e, dall'altro, di soddisfare esigenze di acquisti non aggregabili in quanto strettamente funzionali alle peculiarità dell'attività svolta dalla Presidenza.

La Regione ha dato infine atto dell'avanzamento del complessivo processo di riorganizzazione delle proprie strutture territoriali, anche in dipendenza dei possibili scenari di attuazione della legge 7 aprile 2014 n. 56; al riguardo l'ente, in sintesi, ha comunicato di aver già soppresso la sede territoriale di Milano (con D.G.R. n. X/1949 del 13 giugno 2014) e di avere in corso di approvazione un progetto di legge regionale specificamente dedicato alla “Riforma del sistema delle autonomie della Regione” (approvato dalla Giunta regionale con D.G.R. n. X/2992 del 30 dicembre 2014): l'approvazione di tale atto da parte del Consiglio regionale dovrebbe venire a costituire, secondo la Regione, la base di detta complessiva riorganizzazione.

3. Quanto allo specifico profilo del costo degli apparati amministrativi, con la richiesta istruttoria prot. n. 4530 del 29 aprile 2015 s'è chiesto alla Regione di relazionare sulle forme di contenimento della spesa pubblica adottate nell'anno (secondo quanto previsto dall'art. 6, commi da 7 a 10 e da

12 a 14, del decreto legge n. 78 del 2010 e ss.mm.ii., relativo alle spese per studi e consulenze, relazioni pubbliche, mostre e convegni, sponsorizzazioni, missioni e formazione; dall'art. 5, comma 2, del decreto legge n. 95 del 2012 e ss.mm.ii. e dall'art. 1, comma 143, della legge n. 228 del 2012, concernenti l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché l'acquisto di buoni *taxi*; dall'art. 1, comma 141, della legge n. 228 del 2012, inerente all'acquisto di mobili e arredi; dall'art. 1, comma 146, della legge n. 228 del 2012, relativo alle consulenze informatiche).

Al riguardo, va rilevato il complessivo rispetto dei parametri di legge, secondo i dati – ricostruiti, con le modalità indicate dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, in contraddittorio con l'ente (v. Corte costituzionale, sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007; n. 77 del 2015; Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 26/2013/QM) – di seguito riportati.

| Tipologia di spesa | Tetto | Risultato conseguito (impegni) |
|---|-----------------------------------|--|
| art. 6, commi da 7 a 10 e da 12 a 14, del decreto legge n. 78 del 2010 e ss.mm.ii. | 8.897.224,77 | 7.854.020,49 |
| art. 5, comma 2, del decreto legge n. 95 del 2012 e ss.mm.ii. ed art. 1, comma 143, della legge n. 228 del 2012 | 583.460,15 | 569.809,81 |
| art. 1, comma 141, della legge n. 228 del 2012 | 511.859,99 | 31.256,01 |
| art. 1, comma 146, della legge n. 228 del 2012 | <i>non ricorre la fattispecie</i> | <i>non ricorre la fattispecie, dato che la Regione non ricorre allo strumento.</i> |

Valori in euro

Il dato di 569.809,81 euro, tratto dalla relazione al rendiconto 2014 del collegio dei revisori, riquantificato dall'Ente in 536.388,49 euro, è al lordo delle economie verificatesi nell'anno.

Peraltro, come rilevato dal Procuratore regionale, tali risultati paiono esser stati raggiunti “a consuntivo”, tramite un'attività di contenimento della spesa operata nella concreta attività gestionale più che attraverso una specifica pianificazione *ex ante*, rilievo che tuttavia non priva di autonoma valenza la constatazione del rispetto effettivo dei vincoli; essi, attenendo alla spesa, mirano infatti a produrre economie nella gestione che sono intrinsecamente soddisfatte dal conseguimento, comunque ottenuto, del risultato voluto dal Legislatore.

4. Quanto al personale ed alla relativa spesa, nel corso dell'istruttoria – oltre ad aver accertato il rispetto, negli apparati regionali e negli organismi partecipati cui la disciplina si applica, dei limiti di legge per gli emolumenti (*ex artt. 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, come successivamente modificato ed integrato, con particolare riguardo all'art. 1,*

commi 471 e 472, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e 13 del decreto legge n. 66 del 2014) – sono stati acquisiti i seguenti dati.

a) È in primo luogo emersa una conferma del *trend* di complessiva riduzione quantitativa del **personale**, che passa dalle 3203 unità del 2012 (totale generale) alle 3160 unità del 2013 ed alle 3137 unità del 2014. Dai dati emerge dunque, in termini generali, una diminuzione di 23 unità di personale rispetto al 2013. In controtendenza, conformemente peraltro a quanto già rilevato negli scorsi anni, va invece il personale non di ruolo delle segreterie di Giunta (incrementato di 10 unità). La spesa per il personale passa, secondo i dati comunicati dalla Regione in ultimo in data 25 giugno 2015, dai 136.773.891 euro del 2011, ai 130.994.892 euro del 2012, ai 129.843.293 euro del 2013 e raggiunge i 126.183.648,94 euro del 2014, conformemente al principio di contenimento della spesa introdotto dall'art. 1, commi 557 ss., della legge 296 del 2006. Tali dati, riportati dall'ente al netto di alcuni contributi e dell'I.R.A.P., sostanzialmente corrispondono a quelli, più aggregati, asseverati dal Collegio dei Revisori e confermati dalla Regione stessa, secondo cui, a fronte di un valore medio dell'impegnato nel triennio virtuale 2011-2011-2013 pari a 189.037.394,15 euro (cfr. nota n. 73024 del 16 settembre 2014 del MEF-RGS-IGF), l'impegnato del 2014 ammonta a 169.684.139,86 euro. In base ai dati trasmessi dalla Regione risultano altresì rispettati i limiti al *turn over* stabiliti dall'art. 3, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

Anche in riferimento agli enti Sireg è emerso un analogo andamento della spesa per il personale verso obiettivi di contenimento consimili.

b) Quanto al rispetto del tetto della spesa per il **personale a tempo determinato** o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (pari al 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009), va invece rilevato, con riferimento al “dato puro”, un perdurante squilibrio, già accertato nel corso delle precedenti parifiche, quantificabile nell'anno in 1.664.631,44 euro. Infatti, a fronte di una spesa per tali tipi di contratti pari a 8.589.842,96 euro nel 2009 (impegnato), la spesa nel 2014 si è assestata a 5.959.552,92 euro (impegnato). Tale circostanza è stata rilevata anche dal Procuratore regionale nella memoria depositata in vista dell'udienza.

Sulla base di apposita richiesta istruttoria sulla dimostrazione del rispetto del limite stabilito dall'art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, la Giunta regionale, oltre a rilevare la natura di norma di principio della stessa previsione per le Regioni, ha risposto che detto limite “è stato assolto nella forma alternativa prevista dall'art. 35, comma 1-bis, della legge 98/2013”. La Giunta regionale, in particolare, ha dato atto di aver

registrato nell'anno un rapporto fra spesa di personale e spesa corrente (al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del *surplus* di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno) inferiore alla media nazionale, circostanza questa asseverata anche dal Collegio dei Revisori nella propria relazione al rendiconto 2014. Va al riguardo anche osservato che l'art. 6, comma 20, del decreto legge n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, come integrato dall'art. 35, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013, fa riferimento, come s'è visto, ad un principio di contenimento della spesa regionale (in relazione agli ambiti delle spese per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, per missioni, per attività di formazione, per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture) e, al contempo, prevede che il risultato dell'autonoma azione di contenimento della spesa regionale per il personale, prima indicata, possa avere effetto anche con riferimento alla riduzione della spesa di personale a tempo determinato: secondo i dati riportati nella relazione al rendiconto 2014 del collegio dei revisori (che, al riguardo, dà conto di un accantonamento, pari a 609.264 euro, spettante alla Regione in dipendenza del predetto indice di virtuosità), Regione Lombardia ha dunque osservato il tetto di cui al predetto art. 6, comma 20, il cui rispetto, per espressa previsione di legge, “è considerato al fine della definizione, da parte della regione, della puntuale applicazione della disposizione recata in termini di principio dal comma 28 dell'articolo 9 del presente decreto”. Tuttavia, non si può non rilevare come il mancato rispetto del comma 28 dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 78 del 2010 per 1.664.631,44 euro trovi “copertura” solo in minima parte nelle risorse aggiuntive accantonate in forza dell'indice di virtuosità di cui all'art. 6, comma 20, del decreto legge n. 78/2010, come integrato dall'art. 35, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 69 del 2013, convertito dalla legge n. 98 del 2013; al riguardo spetta quindi all'ente provvedere diversamente alla salvaguardia dei limiti della spesa pubblica, in modo da realizzare, nel complesso, quelle esigenze di contenimento che vincolano, come tali, anche le Regioni (v. la sent. n. 36 del 2004 della Corte costituzionale).

Nel corso dell'istruttoria s'è poi rilevato – anche se al riguardo non v'è piena coincidenza fra i diversi dati sinora raccolti – un aumento dei costi degli apparati delle segreterie della Giunta, che passano dai 4.735.136,01 euro del 2013 ai 5.502.466,81 euro del 2014; tale incremento è dovuto presumibilmente, come rilevato anche dal Procuratore regionale, al già segnalato aumento del personale addetto.

Un'analogha indagine ha poi coinvolto – in prospettiva gestionale – gli enti del sistema Sireg, verso i quali Regione Lombardia ha adottato specifiche direttive in materia di contenimento della spesa con D.G.R. n. 1292/2014. Al riguardo dall'istruttoria svolta è emersa una sostanziale convergenza

complessiva dei diversi enti verso obiettivi analoghi di contenimento della spesa, sia pure con alcune peculiarità legate a circostanze determinate – quali sono, da un lato, le attività connesse ad *Expo*, e, dall'altro, la specificità della missione istituzionale di *Eupolis* – che hanno caratterizzato la spesa di alcuni di detti enti.

c) S'è poi avuto modo d'accertare che la Regione, nel periodo considerato, ha proseguito nell'attività di riduzione dell'organico complessivo della **dirigenza** della Giunta regionale, già rideterminato prima in 240 unità dal 1 gennaio 2011, in forza della legge regionale 23 dicembre 2010, n. 19, e poi in 225 posizioni, in forza dell'art. 4, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2012. Con legge regionale n. 19 del 24 dicembre 2013 il legislatore regionale ha infatti previsto un'ulteriore riduzione delle piante organiche della dirigenza della Giunta regionale “nel limite massimo di duecento unità a partire dal 1° gennaio 2015”.

In particolare, al 31 dicembre 2014 i dirigenti in servizio erano 208, a fronte dei 216 dell'anno precedente.

Si è osservata altresì una sensibile riduzione dei contratti conferiti a dirigenti esterni (17 nel 2014, a fronte di 20 nel 2013) e, negli anni, un progressivo adeguamento della Regione ai principi generali vigenti in materia, anche sotto i profili più squisitamente procedurali.

Parimenti, in riferimento agli enti del sistema regionale a cui è applicabile il concetto di dotazione organica, si è osservato una tendenza al mantenimento (ARIFL ed ERSAF) o alla riduzione (EUPOLIS e ARPA) del personale di qualifica dirigenziale.

d) Trova conferma anche nel 2014 un'incidenza molto alta – sia pure in una prospettiva di contenuta complessiva riduzione – del numero di **posizioni organizzative** della Regione, pari a 592, sul complesso dei funzionari di categoria D (pari, secondo il dato rettificato da Regione Lombardia in data 25 giugno 2015, a 1488) e dell'intero personale di ruolo (pari a 2.909), dato su cui non può che sollecitarsi un'autonoma valutazione dell'ente, volta ad una razionalizzazione riorganizzativa delle strutture amministrative regionali.

e) Una specifica indagine ha poi avuto ad oggetto, nell'anno, l'uso delle **consulenze** da parte della Regione e degli enti del Sireg. Quanto al primo profilo soggettivo, l'esecutivo regionale ha risposto di non aver nominato consulenti, salvi i componenti di una serie di comitati che operano presso le strutture amministrative della giunta *ex art.* 8 della legge n. 20 del 2008. Le nomine, con alcune peculiarità, sono conseguite all'espletamento di procedure sostanzialmente informate ai principi generali rilevanti in materia.

Più variegato il quadro degli incarichi conferiti dagli enti del sistema regionale dove il ricorso alla consulenza esterna diviene, in alcuni casi, “strutturale”: con eccezione di ARIFL, che nel 2014 non

ha attivato consulenze e non ha conferito incarichi professionali, e di Ilspa, che ha conferito un solo incarico, gli altri enti hanno invece fatto tutti ricorso a tali strumenti, con il rilevante caso di Éupolis che nell'anno in esame ha attivato 1170 fra consulenze e incarichi. Al riguardo la Regione ha sottolineato la peculiare missione formativa dell'ente – rispetto a cui il conferimento di detti incarichi si rivela agevolmente esser strumentale al fine istituzionale concretamente perseguito (tanto che la Giunta ha approvato un'apposita deroga al riguardo con la D.G.R. X/3133 del 18 febbraio 2015) – e ha comunque rilevato il *trend* di progressiva riduzione degli incarichi conferiti (secondo i dati trasmessi in data 25 giugno 2015: 1659 incarichi e 32 contratti di collaborazione nell'anno 2012; 1501 incarichi e 33 contratti di collaborazione nell'anno 2013; 1172 incarichi e 20 contratti di collaborazione nell'anno 2014).

5. Anche l'analisi del sistema dei **controlli interni** effettuata nell'anno in esame mostra rilevanti novità, in buona parte dipendenti dalla complessiva rimodulazione di detto sistema, operata con la legge regionale 4 giugno 2014, n. 17. Peraltro è necessario preliminarmente dare atto – stando ai risultati dell'istruttoria – dell'elevata complessità del sistema regionale dei controlli, che s'asesta su una pluralità tipologica di attività variamente suddivise fra Giunta e Direzioni; complessità che ha indotto, nell'analisi, a limitare di necessità il campo dell'indagine.

a) Per il primo anno, il costituito Collegio dei Revisori – previsto dall'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, e disciplinato dalle leggi regionali 17 dicembre 2012, n. 18, e 30 dicembre 2014, n. 35 – ha potuto pienamente svolgere le proprie funzioni, fra cui in linea generale: *i*) esprimere un parere obbligatorio in ordine alle proposte di legge di bilancio, di assestamento e di variazione del bilancio; *ii*) esprimere un parere obbligatorio sulla proposta di legge di rendiconto generale, attestando la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione e formulando rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza ed economicità della gestione; *iii*) effettuare verifiche di cassa; *iv*) presentare annualmente al Presidente della Regione e al Presidente del Consiglio regionale, nonché alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, una relazione sull'attività svolta.

Per una disamina analitica degli esiti dell'attività espletata – con particolare riferimento alle verifiche sulle spese economiche ed alle osservazioni, anche in punto di modalità di consolidamento, sul bilancio consolidato 2013 – si rinvia alla relazione completa e alla relazione relativa all'area territoriale.

b) In secondo luogo, si deve rilevare che il sistema regionale di controllo della regolarità amministrativa e contabile s'è evoluto verso una forma di controllo successivo, con superamento

della precedente procedura di verifica collaborativa (VERCOL) che sostanzialmente invece uno specifico controllo preventivo di regolarità sulle proposte di decreto, ora sostituito, in forza della D.G.R. n. 3224/2015, da un'attività di controllo successivo di regolarità sugli atti dirigenziali. Al riguardo non si può fare a meno di invitare l'ente a rivedere la propria scelta, nonostante la dedotta necessità di conciliare un efficiente sistema di controlli con l'impiego di risorse comunque limitate, dato il buon risultato prodotto da detto controllo (v. delib. Sez. Lombardia n. 8/2008). La Regione, nelle deduzioni del 25 giugno 2015, ha precisato che «la Struttura “Controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti dirigenziali”, istituita dal 1 aprile 2015, fornisce [comunque] supporto consulenziale alle Direzioni in materia di *compliance*, anche tramite i referenti di direzione, sui decreti dei dirigenti della Giunta».

Peraltro, al contempo si deve rilevare come, nell'anno 2014, il novero degli atti sottoposto a controllo di regolarità si sia ulteriormente ridotto, assestandosi sui 10.765 rispetto ai 11.324 del 2013 ed ai 12.226 del 2012. Anche il numero delle irregolarità riscontrate è diminuito (da 213 a 114).

c) Quanto al controllo di gestione ed al controllo strategico, alcune novità sono state apportate dalla legge regionale n. 17 del 2014 e dall'introduzione di nuovi sistemi informativi gestionali, innovativi, in relazione alla procedura di verifica del raggiungimento dei risultati oltre che degli obiettivi.

Secondo quanto comunicato nel corso dell'istruttoria, nel 2015 la funzione di Controllo Strategico e quella di Controllo di Gestione predisporranno insieme la prima Relazione sull'attuazione del Programma Regionale di Sviluppo, atto che è chiamato a definire, nella nuova organizzazione della Regione, il quadro finanziario sintetico, i principali risultati ottenuti nell'anno (suddivisi per missione, programma e risultato atteso) e la rendicontazione degli indicatori, con l'indicazione degli scostamenti verificatisi e delle relative cause.

Si desume dunque, per tale aspetto, un processo di riforma del sistema dei controlli interni che va nel senso del superamento dei rilievi in precedenza mossi con riguardo alla definizione degli obiettivi ed al raccordo degli stessi con le diverse strutture ad essi in concreto preposte.

d) Anche la struttura di *Audit* interno è stata fatta oggetto, nell'anno, di riforma in forza dell'art. 6 della legge regionale n. 17 del 2014, relativo, appunto, alla funzione di *audit*.

In particolare, l'indagine s'è concentrata su due aspetti: la Struttura “*Audit*” della “Unità Organizzativa Sistema dei controlli, Prevenzione della Corruzione e trasparenza”, incardinata nella “Direzione Centrale Legale, Controlli, istituzionale e Prevenzione Corruzione”, che esplica le sue competenze di controllo verso le direzioni ed il sistema regionale (la Struttura); l'“U.O. Sistema dei

controlli, Prevenzione della Corruzione e trasparenza”, incardinata nella “Direzione Centrale Legale, Controlli, istituzionale e Prevenzione corruzione”, che si occupa del coordinamento del sistema dei controlli della Giunta regionale e del Sistema regionale.

La prima struttura, istituita con D.G.R. n. 2249 del 1° agosto 2014, ha incorporato le competenze della Struttura “*Audit* Sistema Regionale”. In esito ad apposita richiesta istruttoria, la Regione ha comunicato di aver proceduto a riorganizzare l’ufficio. Dagli atti inviati risulta che detto ufficio si avvale ora di 13 unità di personale, compreso il dirigente; una persona in più (un quadro) rispetto al periodo precedente, in cui però detta struttura svolgeva funzioni di *audit* verso le sole strutture amministrative regionali.

Al riguardo, si deve ribadire che il sistema dei controlli, per essere efficace, postula che le strutture investite di tali funzioni abbiano dotazioni strumentali adeguate a garantirne concretamente l’operato.

Il dirigente dell’U.O. “Sistema dei controlli” è stato inoltre nominato “Responsabile della Prevenzione della corruzione e Trasparenza”. In esito ad apposita richiesta istruttoria, concernente le garanzie che circondano la sua posizione, l’amministrazione ha comunicato che l’indipendenza di tale organo è innanzitutto garantita tramite l’attribuzione al dirigente preposto dell’incarico di “Direttore di funzione specialistica ad alto contenuto professionale” ai sensi dell’art. 25, comma 3, della legge regionale n. 20 del 2008 e della D.G.R. n. 3 del 2013.

Al riguardo s’è rilevato che la legge n. 190 del 2012 postula che il responsabile della corruzione goda di autonomia, di stabilità nell’impiego e di dotazioni strumentali adeguate a garantirne concretamente l’operato (cfr. anche la circolare della Funzione pubblica n. 1 del 2013); pertanto la relativa posizione funzionale deve essere circondata da idonee guarentigie, non solo formali.

La Regione, nel corso dell’istruttoria, ha riferito che detto incarico pone il Dirigente in posizione di dipendenza funzionale diretta dallo stesso Segretario generale, a cui periodicamente riferisce; ha rilevato altresì che detto Dirigente approva, in piena autonomia, il piano annuale di *audit*.

Di tali elementi si deve prender pertanto atto in questa sede.

e) Quanto infine alle criticità, già autonomamente rilevate dal sistema regionale dei controlli interni, circa l’adempimento, ad opera degli enti Sireg, degli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, la Regione ha dato atto dei monitoraggi svolti con cadenza periodica da parte della U.O. “Sistema dei controlli, Prevenzione della Corruzione e trasparenza”, nonché delle direttive impartite a detti enti in materia (delibere nn. 3133 del 18 febbraio 2015, 2989 del 23 dicembre 2014, 3122 del 6 febbraio 2015).

Tuttavia al riguardo s'è rilevato, nel corso dell'attività istruttoria espletata, il permanere di alcune aree non ancora completamente in linea con le norme; la Regione, con la risposta istruttoria del 25 giugno 2015, ha peraltro sottolineato che i dati riportati in tabella e pubblicati sul sito istituzionale sono quelli rilevati dal Responsabile della Trasparenza a seguito dell'attività di monitoraggio ed ha comunque precisato che, in merito alla sezione Personale – Dirigenti, procederà all'inserimento nelle sottosezioni di appositi *link* che permettano una più agevole ricostruzione del complesso dei dati pubblicati.

6. In conclusione, si conferma, alla luce dei dati emersi in sede d'istruttoria, un giudizio complessivamente positivo sulle strutture di pertinenza dell'Area istituzionale, giudizio che è accompagnato tuttavia da un contestuale invito ad intervenire sugli spazi di miglioramento tuttora sussistenti sia in materia di contenimento della spesa pubblica sia in materia di controlli interni, secondo quanto prima analiticamente riferito.



**PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE LOMBARDIA - ESERCIZIO 2014**

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

L'area sociale e la spesa sanitaria

Quadro di sintesi

Magistrato relatore

Primo Referendario Gianluca Braghò

Le verifiche sull'andamento della spesa sanitaria regionale dimostrano che gli indicatori generali si pongono in linea con le previsioni contenute nel Patto della Salute (2014) e sono conformi alle linee nazionali indicate nei dati previsionali del DEF 2014.

Il conseguimento dei risultati attesi e le misure di contenimento della spesa sanitaria derivanti dall'accordo stipulato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, in attuazione della legge di stabilità per il 2015, si pongono quale necessario modello di *spending review* che ogni Regione dovrà adottare in base al quadro di previsione del Governo per il quinquennio 2015-2019.

Sempre con riferimento al 2014, in un'ottica di equa distribuzione delle prestazioni sanitarie a livello nazionale, il Patto della Salute ha previsto l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), la revisione della disciplina dell'accreditamento, il riordino della rete di prestazioni ospedaliere, il miglioramento dei sistemi di misurazione della qualità dei servizi resi e dei costi di erogazione dei servizi sanitari. Si tratta di accordi convenzionali che tendono ad assicurare la convergenza dei sistemi regionali verso una più uniforme qualità nell'erogazione delle cure sanitarie con lo scopo di mitigare le differenze regionali.

I risvolti finanziari del Patto della Salute orientano le determinazioni amministrative di Regione Lombardia, poiché incidono sulla revisione fra le Regioni dei criteri di riparto delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale e prevedono l'utilizzo dell'indicatore di Reddito Equivalente per pesare la posizione economica individuale nella determinazione della compartecipazione alla spesa sanitaria dell'assistito.

Le misure di revisione della spesa assunte in ambito nazionale impattano direttamente su ogni indicatore economico-finanziario regionale, determinando vincoli di contenimento alla dinamica dei costi complessivi, anche se va sottolineato che tali misure, a livello regionale, hanno prodotto risultati tangibili soprattutto in tema di contenimento dei costi di personale e di spesa farmaceutica rispetto ad altre componenti della spesa sanitaria, quali quelle sostenute per l'acquisto di beni e servizi (sanitari e non: mensa, pulizia lavanderia e utenze etc.), o per l'ottenimento di prestazioni di consulenza (sanitaria e non).

Anche per l'anno 2014, si conferma in aumento il gettito derivante dalla compartecipazione del cittadino alla spesa sanitaria.

Per quanto concerne le entrate e le spese sanitarie regionali, si evidenzia che il bilancio regionale si conforma alle risultanze contabili esaminate dalla Sezione in sede istruttoria.

Nel rinviare all'apposita partizione contenuta nel volume della presente relazione, si riportano di seguito, in estrema sintesi, i principali elementi sottoposti al vaglio della Sezione.

1. Le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale nel 2014 sono state ripartite in base agli accordi raggiunti in sede di Conferenza Permanente Stato-Regioni in ossequio al principio di leale collaborazione fra poteri della Repubblica.

Al riguardo si rammenta che la Regione Lombardia ha partecipato alla sperimentazione prevista dal d.lgs. n. 118/2011 che ha dettato norme in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi. Per effetto della sperimentazione, a partire dal 2012 sia le entrate che le spese vengono contabilizzate al netto delle risorse per il concorso al Fondo di solidarietà nazionale.

Nel 2014 la Giunta Regionale ha approvato la deliberazione n. 2971 che delega agli uffici competenti all'aggiornamento della perimetrazione delle entrate e delle spese sanitarie. Successivamente l'emanazione del decreto n.12685 del 24 dicembre 2014 a firma del responsabile della GSA ha provveduto ad aggiornare ed integrare l'elenco dei capitoli del bilancio regionale afferenti al perimetro sanità, le cui scritture vengono trascritte anche nel bilancio economico-patrimoniale della GSA.

Sui capitoli di entrata, risultano stanziamenti definitivi per 17.455,2 milioni di euro, pari accertamenti, al netto della mobilità, e riscossioni di competenza pari a 17.147,48 milioni di euro.

In entrata risultano anche i seguenti accertamenti, per un totale di 152,73 milioni di euro:

- La quota stanziata con variazione di bilancio ed accertata a titolo di IRAP Sanità (54,2 milioni) rappresenta un maggior gettito IRAP relativo al finanziamento della sanità 2013, eccedente l'importo previsto dal relativo atto di riparto per questa fonte di finanziamento. Tale eccedenza è stata resa nota da parte del MEF nell'ambito della comunicazione riguardante la situazione riepilogativa delle entrate tributarie, e dei relativi gettiti, che concorrono al finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario per l'anno 2013. Sulla base della suddetta comunicazione la somma è stata incassata tramite regolarizzazione contabile a ripiano anticipazione sanità 2013.

- La quota accertata a titolo di IRPEF Sanità (98,5 milioni) rappresenta in termini di competenza un maggior gettito da addizionale regionale all'IRPEF per il finanziamento della sanità 2014, eccedente l'importo previsto dal relativo atto di riparto per questa fonte di finanziamento. Tale eccedenza è stata effettivamente incassata e contabilizzata sul relativo capitolo di bilancio nell'esercizio concorrendo pertanto al totale delle erogazioni di cassa per il finanziamento sanitario corrente 2014.

- Infine l'ulteriore riscossione in conto competenza a titolo di compartecipazione IVA Sanità (579,9 milioni) è avvenuta tramite regolarizzazione contabile a ripiano delle anticipazioni sanità 2014.

Le spese stanziare per il Fondo Sanitario Regionale indistinto (al netto delle reiscrizioni di somme provenienti dall'esercizio precedente) ammontano a 17.455,21 milioni di euro.

Gli stanziamenti definitivi per la spesa sanitaria sono pari a euro 15.607,3 milioni di cui:

- 15.333,5 milioni costituiscono trasferimenti alle aziende sanitarie pubbliche (ASL, Aziende Ospedaliere, IRCCS e Agenzia Regionale Emergenza Urgenza) per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (95,2%), per le funzioni non tariffabili (4,7%) e per progetti (0,1%);
- 108,1 milioni sono destinati ai trasferimenti agli enti sanitari privati per le funzioni non tariffabili, per il finanziamento dei livelli uniformi di assistenza e per progetti;
- 165,7 milioni sono destinati alle spese direttamente gestite dalla Regione nell'ambito della Gestione Sanitaria Accentrata, per attività di carattere strumentale alle funzioni sanitarie, quali i servizi informatici, studi e ricerche, servizi di comunicazione, stampati ed altre spese.

La spesa socio-sanitaria è pari a 1.721 milioni destinati quasi totalmente ai trasferimenti alle ASL (99,6%) e per la restante parte alle spese direttamente gestite dalla Regione (0,4%). Tra le altre spese finanziate con il FSR indistinto (126,9 milioni) rientra infine il finanziamento delle funzioni dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA), il finanziamento delle funzioni dell'Agenzia Regionale Centrale Acquisti S.p.A. (ARCA) nonché gli oneri finanziari connessi al finanziamento del settore sanitario.

La capacità di pagamento diminuisce rispetto al 2013 (92,9%) attestandosi al 78,9%, con una maggiore incidenza per la spesa sociosanitaria (90,5%) rispetto alle spese della gestione sanitaria (77%).

Per quanto riguarda la contabilizzazione definitiva del FSR 2013, essendo stato approvato il relativo riparto ad esercizio già concluso ma entro i termini di approvazione del rendiconto finanziario, è stato possibile contabilizzare nell'anno 2013 le maggiori entrate ed imputare la corrispondente spesa nell'anno 2014 nell'ambito delle reiscrizioni. L'accordo Stato Regioni ha stabilito che al fine del pieno rispetto delle norme del titolo II in materia di armonizzazione (art. 20 del D.Lgs 118/2011), che le regioni impegnassero in spesa l'intero importo del finanziamento sanitario corrente entro il 5 aprile 2014 (termine di approvazione del rendiconto).

Gli impegni a valere sulle reiscrizioni vanno letti alla luce di quanto riportato considerando pertanto che:

- 583,8 milioni – di cui 426,7 milioni sulla spesa sanitaria (mobilità passiva inclusa) e 157,1 milioni sulla spesa socio-sanitari – si riferiscono alla competenza giuridica FSR 2013;
- 87,7 milioni esclusivamente nell'ambito della spesa sanitaria, sono riferiti alla competenza giuridica FSR di anni precedenti;

- 307,7 milioni sono infine riferiti alla voce contabile relativa alla restituzione dei maggiori gettiti per il finanziamento della sanità. Si tratta di un importo di natura tecnica riferito al FSR di competenza giuridica dell'anno 2013, che viene interamente impegnato per la restituzione e la cui sistemazione contabile è subordinata alla comunicazione da parte del MEF.

L'incidenza percentuale della spesa sanitaria complessiva (corrente e investimenti) sulla spesa regionale complessiva, al netto delle partite di giro, è pari all'81,46% del bilancio regionale.

Gli impegni del FSR hanno rappresentato nel 2014 il 74,44% degli impegni complessivi dalla Regione.

Nel quadriennio 2011 – 2014 la spesa sanitaria ha registrato un andamento altalenante, passando, in termini di impegni, dai 16.104,72 milioni di euro del 2011, a 18.038,64 milioni di euro nel 2012, (con un incremento pari a 1.487,36 milioni di euro) per poi allinearsi a 18.754,93 milioni di euro nel 2013 e aumentando ulteriormente nel 2014 attestandosi a 19.788,27 milioni di euro.

Del pari, la spesa regionale complessiva, in termini di impegni, è passata dai 23.375,63 milioni di euro del 2013 ai 24.291,77 milioni di euro del 2014 con un aumento in termini assoluti di 916,14 milioni di euro.

INCIDENZA DELLA SPESA SANITARIA SUL BILANCIO REGIONALE 2014

| | | | |
|--|---------------|---------------|--------|
| Spesa FSR / Spesa corrente autonoma regionale | 18.083.902,58 | 20.218.328,15 | 89,44% |
| Spesa FSR / Spesa corrente regionale | 18.083.902,58 | 22.492.615,17 | 80,40% |
| Spesa FSR / Spesa regionale totale | 18.083.902,58 | 24.291.768,72 | 74,44% |
| | | | |
| Spesa sanitaria complessiva corrente / Spesa corrente regionale | 19.309.121,40 | 22.492.615,17 | 85,85% |
| Spesa sanitaria complessiva (corrente + investimenti) / Spesa regionale totale | 19.788.271,62 | 24.291.768,72 | 81,46% |

Valori in migliaia di euro

Note: impegni 2014 al netto delle partite di giro e della mobilità passiva a pareggio; la spesa sanitaria è comprensiva degli investimenti autonomi

Fonte: Relazione al rendiconto di gestione 2014

2. La Sezione ha completato le verifiche sulla contabilità e sulla gestione del settore sanitario alla luce delle novità introdotte dai principi dettati dal D. Lgs. n. 118/2011, operanti a regime a partire dal primo gennaio 2012, e segnatamente l'attività istruttoria ha riguardato l'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR (c.d. trasparenza); i conti correnti di tesoreria intestati alla sanità, nonché l'organizzazione della gestione sanitaria accentrata.

Nel 2014 la Giunta Regionale ha approvato la deliberazione n. 2971 che delega agli uffici competenti all'aggiornamento della perimetrazione delle entrate e delle spese sanitarie. Successivamente l'emanazione del decreto n.12685 del 24 dicembre 2014 a firma del responsabile

della GSA ha provveduto ad aggiornare ed integrare l'elenco dei capitoli del bilancio regionale afferenti al perimetro sanità, le cui scritture vengono trascritte anche nel bilancio economico-patrimoniale della GSA.

Resta opportuno precisare che, ad oggi, i criteri per la definizione puntuale del perimetro sono ancora in attesa di una validazione nell'ambito del confronto tra Stato e Regioni sull'applicazione dei principi del 118/2011.

3. Specifica attività di controllo è stata compiuta sulla gestione delle risorse del Fondo socio sanitario per l'esercizio 2014, in ragione delle ripercussioni finanziarie e organizzative sulla sanità regionale, e, più in generale, in ragione dell'impatto economico positivo derivante dall'esatto e puntuale adempimento delle obbligazioni assunte dagli enti del Servizio sanitario regionale nei confronti dei fornitori, che già nel 2010 ha visto il consolidamento del pagamento centralizzato per il tramite di Finlombarda S.p.A.

Per quanto concerne specificamente il giudizio di parifica ai sensi dell'art. 1, comma 5, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, sotto il profilo strettamente contabile, si osserva che Finlombarda effettua pagamenti ai fornitori di beni e servizi per conto delle Aziende Sanitarie e produce specifica rendicontazione diretta a regolarizzare le partite debitorie verso i fornitori e creditorie verso la Regione, nonché i propri flussi di tesoreria ai fini SIOPE.

Da parte sua, la Regione Lombardia provvede all'imputazione dei pagamenti sui titoli di spesa di competenza del SSR e alla relativa commutazione in quietanza d'entrata al correlato capitolo delle partite di giro.

Nel corso dell'esercizio 2014 i pagamenti ai fornitori effettuati tramite il Fondo sono stati pari a 3.131,86 milioni di euro.

Dall'analisi che accompagna il rendiconto 2014, si evince che nell'esercizio in esame i pagamenti effettuati sul Fondo Sociosanitario sono in aumento rispetto al 2013 (88,87 milioni di euro).

Distinto dal giudizio di parifica è il profilo gestionale relativo al Fondo Socio Sanitario.

La Regione opera da tempo nell'ottica della riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori degli enti del S.S.R., tramite il Fondo Socio Sanitario gestito dalla società controllata Finlombarda, che opera *in house*.

La vigente normativa, introdotta dal citato d.lgs. n. 192 del 09.11.2012, prevede che il periodo di pagamento non superi i 30 giorni di calendario dal ricevimento della fattura, salvo proroga fino ad un massimo di 60 giorni per le Amministrazioni pubbliche che svolgano attività economica di natura industriale o commerciale e per gli Enti pubblici che forniscano assistenza sanitaria o salvo

quanto diversamente concordato nel contratto e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche (non oltre comunque i 60 giorni).

Nel 2014 Regione Lombardia, nell'ambito delle iniziative per la riduzione dei tempi di pagamento nei confronti dei propri fornitori, ha deciso di anticipare l'applicazione della norma nazionale (D.Lgs. n. 66/2014) che introduce l'obbligo della Fatturazione Elettronica nei rapporti con le Pubbliche Amministrazioni e i propri fornitori a far data dal 31 marzo 2015.

In chiusura dell'esercizio 2014, i tempi medi di pagamento delle aziende sanitarie si sono attestati a 65 giorni (73 nel 2013), considerando i pagamenti delle fatture oggetto di contestazione e dei pagamenti a 90 giorni, in conformità alle clausole contrattuali ancora in vigore presso talune Aziende.

La Sezione ribadisce il giudizio positivo, espresso già nella Relazione relativa agli esercizi 2012 e 2013, sul sistema dei pagamenti adottato dalla Regione.

Il raggiungimento dell'obiettivo è confermato dalle statistiche periodicamente pubblicate che evidenziano i tempi di pagamento dei fornitori delle Aziende Sanitarie lombarde rispetto a quelli della più parte delle altre Regioni.

La spesa per interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria è scesa leggermente nel 2014 a 426.000 euro, rispetto ai 442.000 euro registrati nel 2013 e ai 706.000 euro del 2012.

4. Il totale della spesa farmaceutica regionale nel 2014, considerando gli aggregati della spesa territoriale (ospedaliera e per distribuzione diretta, con l'aggiunta della compartecipazione del cittadino) è pari a 2.811 milioni di euro, dato in aumento rispetto al 2012 di 49 milioni di euro (totale generale dell'anno 2012 pari a 2.762 milioni di euro).

La spesa territoriale (convenzionata netta) si attesta a 1.344 milioni di euro. La spesa ospedaliera si attesta a circa 1.207 milioni di euro. La spesa per distribuzione diretta a 431 milioni di euro.

La compartecipazione dei cittadini alla spesa farmaceutica aumenta rispetto al dato 2013, passando da 253,51 milioni di euro a 260,3 milioni di euro, con un incremento del 3% circa.

La spesa programmata sui farmaci File F aumenta dall'anno 2010, passando da 459 milioni di euro a 560 milioni di euro del 2014.

La percentuale d'incidenza della spesa farmaceutica territoriale lombarda rispetto al Fondo Sanitario Nazionale è pari al 10,19%, ed inferiore (-1,16%) alla quota programmata pari all'11,35% di spesa potenzialmente ammontante a 2.037,76 milioni di euro.

5. Nel 2014 i trasferimenti regionali alle A.S.L. sono stati pari a 12.445,34 milioni di euro (12.490,8 milioni di euro nel 2013). I maggiori trasferimenti sono stati effettuati a favore delle A.S.L. Milano (2.145,48 milioni di euro) e Provincia di Brescia (1.447,88 milioni di euro). I minori trasferimenti

sono stati quelli verso l'A.S.L. Valcamonica (159,53 milioni di euro) e l'A.S.L. Provincia di Sondrio (235,83 milioni di euro).

Nell'ambito della relazione allegata al giudizio di parificazione, la Sezione ha esaminato taluni aspetti della gestione finanziaria sanitaria regionale, partendo da specifiche tipologie di spesa degli enti che fanno parte del sistema sanitario regionale. I dati utilizzati per questa analisi sono stati forniti dalla Direzione Generale Sanità ed elaborati dalla Sezione regionale di controllo (spesa per acquisto di beni e servizi; riassetto territoriale del servizio di emergenza ed urgenza affidato all'A.R.E.U.; funzionamento A.R.C.A. e sistema dei pagamenti centralizzato).

6. La spesa per incarichi esterni e collaborazioni autonome registra un notevole incremento rispetto al 2013 (+6,99%). La politica contenitiva nei diversi enti del S.S.R. stenta a produrre l'effetto della progressiva riduzione del fenomeno. Per la disamina dei dati si rinvia alle tabelle e alle considerazioni svolte nell'apposito paragrafo.

7. La spesa complessiva per beni sostenuta dagli enti sanitari nel 2014 è stata pari a 2.242,35 milioni di euro, in aumento rispetto a quella dello scorso esercizio (2.166,24 milioni di euro) del 3,51%; gli aumenti più significativi si sono registrati nelle A.S.L. (+9,36%), mentre più contenuto è stato l'incremento nelle A.O. (+2,19%).

8. Quanto al riassetto territoriale del servizio di emergenza urgenza affidato all'A.R.E.U., si osserva che le previsioni di riduzione dei costi di personale derivanti dalla riorganizzazione aziendale sono in linea con quanto deliberato nella DRG n. IX/4967/2013.

La Giunta Regionale, su richiesta dell'A.R.E.U., ha autorizzato con la D.G.R. n. X/2221/2014, le Aziende Sanitarie sedi di S.O.R.E.U. a una nuova modifica delle risorse umane da destinare alle S.O.R.E.U. stesse.

L'assegnazione del personale (di cui alla già citata D.G.R. n. X/2221/2014), che incrementa ulteriormente le dotazioni a disposizione delle S.O.R.E.U., consente comunque di **rispettare la spesa prevista** per la riorganizzazione complessiva del sistema di cui alle DD.GG.RR. n. IX/1964/2011 e n. IX/4967/2013, in quanto garantisce (a regime) un "risparmio" di risorse umane per circa 4,1 milioni di euro annui (rispetto all'esercizio 2011).

L'assunzione, da parte delle già citate Aziende Sanitarie pubbliche, del personale previsto con le DD.GG.RR. n. IX/4967/2013 e n. X/222/2014 non si è completato nel corso dell'anno 2014, a causa delle difficoltà riscontrate, dalle stesse Aziende, nel reclutamento delle figure professionali con le competenze necessarie per l'attività delle S.O.R.E.U. Detta problematicità ha costretto le 4 Aziende a procedere con l'emissione di ripetuti e diversi avvisi di selezione ed attualmente le procedure di assunzione sono in via di conclusione.

In conclusione, lo stato di avanzamento al 31/12/2014 della riorganizzazione del sistema sanitario regionale di emergenza urgenza extra-ospedaliero ai sensi della D.G.R. n. IX/1964/2011 che prevede la chiusura delle C.O.E.U., la piena attivazione delle S.O.R.E.U. e un incremento di nuovi mezzi di soccorso sul territorio regionale, pur essendo in stato di avanzata realizzazione, deve ancora giungere alla sua completa realizzazione per ragioni obiettive di carattere logistico-amministrativo. Si rappresenta che l'Azienda sostiene che in conformità a quanto prescritto nella D.G.R. n. IX/4967/2013 (e successivamente nella D.G.R. n. X/2221/2014), l'assunzione del personale non sta comportando costi aggiuntivi per il S.S.R., in quanto i maggiori oneri economici gravanti su alcune aziende sono compensati con i risparmi effettuati a livello di sistema regionale di soccorso sanitario.

9. Si registra positivamente un forte incremento della centralizzazione degli acquisti di beni e servizi tramite i sistemi gestiti da A.R.C.A.

Quanto all'attività di consulenza e di formazione, nel 2014 A.R.C.A. riferisce di aver svolto il supporto e il tutoraggio per le amministrazioni territoriali sulla base di progetti connessi a specifici ambiti di approvvigionamento (analisi sui fabbisogni di spesa; aggregazione della funzione acquisiti per gli enti minori, presenza *in loco*; teleassistenza).

L'A.R.C.A. riferisce di 1.000 interventi di consulenza durante il corso del 2014 svolti presso le sedi degli Enti pubblici utilizzatori della piattaforma Sintel. In particolare, sono state effettuate oltre 170 missioni formative rivolte a beneficio degli enti sanitari e 70 a beneficio di Camere di Commercio e pubbliche amministrazioni territoriali e istituzionali. Complessivamente nel 2014 sono state erogati inoltre circa 80 eventi formativi per Enti Pubblici e 5 per le associazioni di categoria, interessando una platea di circa 2.615 discenti.

Sempre nel corso del 2014 è stato mantenuto il supporto dedicato alla Direzione Generale Salute (in attuazione della D.G.R. 2633/2011, Allegato III - Programmazione Gare Aggregate), per la raccolta dei dati sulla pianificazione delle gare degli Enti Sanitari, nell'ottica di una gestione integrata delle procedure di acquisto a livello regionale. Si tratta di un primo ma sostanziale passo verso la programmazione integrata degli acquisti regionali in ambito sanitario.

Nell'anno 2014, seguendo le linee programmatiche indicate da Regione Lombardia, A.R.C.A. ha pubblicato 10 gare aggregate per un totale di 79 lotti e per importo di 200 milioni di euro a base d'asta. Al 31 dicembre 2014 le gare pubblicate sono 82, per un totale di 2.879 lotti e di quasi 3,9 miliardi di euro a base d'asta. Sul totale dei bandi l'area sanitaria copre circa l'83% delle gare per spesa sanitaria specifica.

I dati si pongono in linea con il 2013, con un leggero incremento del totale dei lotti e dell'importo aggregato su base d'asta.

Occorre inoltre rilevare che le funzionalità offerte dai sistemi telematici resi fruibili dalle centrali di committenza regionali alla platea delle amministrazioni locali possono garantire talune funzionalità aggiuntive rispetto ai cataloghi predefiniti di beni e di servizi presenti sul M.E.P.A., consentendo l'individuazione selettiva di una categoria merceologica non presente nel sistema o nel mercato elettronico, ovvero la possibilità di utilizzare una piattaforma telematica per la gestione dell'intera procedura di acquisto, indipendentemente dalla forma di gara in concreto utilizzata.

10. In sede di giudizio di parificazione sul rendiconto regionale per l'esercizio 2013, la Sezione ha sollevato le seguenti osservazioni che riportano con a seguire la descrizione delle azioni di recepimento da parte della Regione:

Osservazioni:

“La Sezione rileva che occorre uscire dalla situazione di incertezza circa la natura giuridica data dallo schema della Fondazione holding, non essendo sufficiente allo scopo dichiarato, ovvero sostenere la natura di mera partecipazione finanziaria della Fondazione senza alcuna ingerenza nell'attività gestionale attuata dalla capofila NMS Group s.r.l., la presa d'atto indicata nel verbale del Consiglio di amministrazione della Fondazione del 15 febbraio 2013. A termini di verbale, residuerebbe per la fondazione un ruolo partecipativo meramente finanziario che escluderebbe comunque eventuali chiamate di responsabilità in solido ai sensi dell'art. 2497 c.c., in caso di inadempimento delle obbligazioni contratte dal gruppo societario.

Per la Corte difetterebbe la sussistenza di una clausola statutaria che conformi, limitandolo, il ruolo meramente finanziario della Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica finanziaria, adottata con un'apposita deliberazione regionale di modifica dello statuto della Fondazione. Sul punto la Sezione ribadisce il mancato superamento della criticità riferito alla risposta interlocutoria proveniente dall'amministrazione regionale circa la “fase di predisposizione” di tale DRG, che evidenzi la natura meramente partecipativa della Fondazione in conformità alla presa d'atto di quanto assunto nel verbale del Consiglio di amministrazione della Fondazione del 15 febbraio 2013, in merito alla convergenza dell'attività di direzione e coordinamento in capo alla società NMS Group s.r.l.

L'assenza di una chiara previsione statutaria che impedisca alla Fondazione qualsiasi interferenza gestionale nell'attività del Gruppo Nerviano, esporrebbe detta istituzione, e con essa RL, alle pretese dei creditori del Gruppo societario di Nerviano e alla responsabilità solidale, ai sensi dell'art. 2497 ultimo comma c.c.”

Misure conseguenti adottate della Regione:

La Giunta regionale della Lombardia, con DGR X/1014 del 5 dicembre 2013 *“Determinazioni in merito alla gestione della partecipazione in Nms Group S.r.l. da parte della Fondazione regionale per la ricerca biomedica”*, ha indicato alla Fondazione, anche in vista del rinnovo degli organi di amministrazione, di gestire la propria partecipazione in NMS Group S.r.l. in termini meramente finanziari e partecipativi, senza alcun esercizio di attività di direzione e coordinamento nei confronti del Gruppo societario stesso.

Nell'anno 2014 sono stati rinnovati gli organi amministrativi della Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica (DGR X/1291 del 30 gennaio 2014) e di Nerviano Medical Sciences S.r.l. (atto assembleare del 25 agosto 2014) con eliminazione della coincidenza preesistente tra l'incarico di Presidente dell'organo amministrativo di Fondazione, NMS Group S.r.l. e Nerviano Medical Sciences S.r.l.

Si è altresì proceduto a nominare il nuovo Direttore Generale della Fondazione (designazione con DGPR 7473 dell'1 agosto 2014 e nomina del Consiglio di amministrazione nella seduta del 19 settembre 2014) in modo da escludere la coincidenza con l'amministratore delegato della NMS Group S.r.l.

In data 8 ottobre 2014 il Presidente della Giunta regionale ha sollecitato il Presidente della Fondazione regionale per la Ricerca Biomedica (lettera prot. n. A1.2014.0085007) a dare compiuta attuazione ai rilievi della Corte dei Conti procedendo con modifiche statutarie che attestino il carattere meramente finanziario della partecipazione della Fondazione nella NMS Group S.r.l. In base allo Statuto della Fondazione rientra tra i poteri del Consiglio di amministrazione deliberare eventuali modifiche statutarie (art. 12 Statuto).



**PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE LOMBARDIA - ESERCIZIO 2014**
(art. 1, comma 5, della legge 7 dicembre 2012, n. 213)

*L'area economica e i fondi UE:
Quadro di sintesi*

*Magistrato relatore
Referendario Andrea Luberti*

L'analisi condotta ai fini del giudizio di parificazione ha riguardato le direzioni generali facenti capo all'Area Economica, sotto un triplice profilo: quello organizzativo, quello afferente alla consistenza del personale e, da ultimo, quello concernente l'effettivo rispetto dei tempi del procedimento.

Tale ultimo aspetto appare quello di maggiore rilievo giuridico, attese le rilevanti conseguenze gravanti sulle amministrazioni per l'ipotesi di violazione dei termini procedurali.

Si elencano di seguito le tipologie procedurali per cui è riscontrabile il superamento dei termini in percentuale superiore a quella (fisiologicamente accettabile) del 10 per cento:

- Richiesta di inserimento nell'elenco regionale dei produttori biologici;
- Autorizzazione alla cattura di fauna selvatica a scopo di studio e ricerca scientifica;
- Autorizzazione per gestire una stazione di monta naturale bovina/bufalina ed equina pubblica (tasso superiore al 50%);
- Accredimento per entrare a far parte della rete delle fattorie didattiche della Lombardia (tasso 100%);
- Iscrizione all'elenco dei tecnici ed esperti degli oli d'oliva vergini ed extravergini (tasso superiore al 50%);
- Cancellazione d'ufficio dall'elenco delle fattorie didattiche accreditate nel caso di provvedimento di revoca emanato dall'Amministrazione Provinciale.

Nella relazione allegata al giudizio di parificazione per l'anno 2013 era specificato che, nell'ambito di un complessivo buon andamento dell'attività procedimentale, *“Uniche eccezioni possono essere riscontrate con riferimento ad alcune attività autorizzatorie, significativamente di precipua competenza della Direzione generale agricoltura, vale a dire:*

- I. L' autorizzazione allo svolgimento dell'attività di inanellamento degli uccelli a scopo scientifico, per cui il tasso di mancato rispetto degli obblighi procedurali si attesta al 50%;*
- II. L' autorizzazione per gestire una stazione di monta naturale bovina/bufalina ed equina pubblica, che presenta un tasso del 47 %;*
- III. L' autorizzazione alla cattura di fauna selvatica a scopo di studio e ricerca scientifica, per cui detto tasso risulta pari al 43%;*
- IV. L' autorizzazione alla fecondazione in monta naturale pubblica/privata per riproduttori equini di interesse locale, con un tasso del 40%.*

La concentrazione dei casi di sfioramento del termine in un'unica direzione generale dovrebbe, nella Regione, suscitare opportuni interrogativi circa l'idoneità degli attuali moduli gestionali e/o procedurali anche in relazione alla normativa primaria e secondaria di settore".

E' quindi rilevabile *per tabulas* (specie con riferimento al procedimento elencato *sub iii.*) una situazione abbastanza preoccupante per la DG Agricoltura, sia sotto il profilo del soggetto che concentra la globalità dei casi di sfioramento dei termini, che della continuità nella tipologia di attività interessate, che, da ultimo, della presenza di fattispecie in cui il tasso di violazione è superiore al 50 per cento o, addirittura, investe la totalità dei procedimenti. Spetterà alla Regione valutare se tale incidenza sia determinata dal basso numero di procedimenti curati (con conseguente forte impatto statistico dei casi di ritardo) ovvero a una sostanziale *mala gestio* di tali settori.

Con specifico riferimento alla gestione dei fondi di derivazione comunitaria, la relazione del presente giudizio è fortemente condizionata, quanto alla profondità dell'analisi svolta, dalla circostanza che (come accennato) l'anno interessato dalla presente parifica si pone come momento di cesura tra la programmazione comunitaria 2007 – 2013 e quella 2014 – 2020.

Mentre la chiusura della rendicontazione per il primo periodo programmatorio indica una situazione di sostanziale continuità rispetto a quelle già analizzate, l'analisi degli atti preliminari alla programmazione fondi strutturali 2014-2020 può essere condotta sotto il solo profilo descrittivo e, in particolare, consente di evidenziare:

Per la programmazione FESR la concentrazione sul campo dell'innovazione delle piccole e medie imprese operanti nel campo manifatturiero, delle costruzioni e dei servizi alle imprese e per promuovere progetti di ricerca industriale, sviluppo sperimentale e innovazione da realizzare sul territorio lombardo in ambito aerospaziale, agroalimentare, eco-industriale, industrie creative e culturali, industria della salute, manifatturiero avanzato, mobilità sostenibile.

Per la programmazione FSE la concentrazione sul campo dei servizi di istruzione e di inclusione sociale di soggetti (principalmente giovani) a rischio di marginalità.

