



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

In occasione dell'apertura del nuovo anno giudiziario, si espongono sinteticamente gli esiti dell'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel corso dell'anno 2022 (delib. programmazione n. 24/2022/INPR del 9 febbraio 2022).

1 Controlli sulla Regione. 1.1 Parifica del rendiconto generale della Regione esercizio 2021. (art. 1, c. 5, d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, conv. nella l. 213/2012). Con la decisione n. 114/2022/PARI, il rendiconto relativo all'esercizio 2021 è stato parificato nelle sue componenti del conto di bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad eccezione della parte accantonata di cui al Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione, "4 - Fondo perdite società partecipate" - euro 6.482.710,88 - per la mancata contabilizzazione delle perdite non ripianate di "Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.a.", relative agli esercizi 2014, 2015, 2016, 2017, con conseguente necessaria rideterminazione del Fondo stesso in euro 25.556.923,03 euro. Da ciò è derivata la non parifica del "Totale Parte Disponibile" - rigo E - nella misura in cui ha esposto un disavanzo risultato sottostimato a causa della non corretta determinazione del Fondo perdite società partecipate con conseguente quantificazione in euro - 275.451.056,83, anziché euro -256.376.844,68. Nel settore sanitario sono stati registrati livelli non soddisfacenti di realizzazione della spesa finanziata con i fondi finalizzati Covid-19 (56%) con un peggioramento della capacità di pagamento dell'aggregato "Altre risorse vincolate correnti" (da 5,9% nel 2020 a 1,6% nel 2021). L'esame di trasferimenti ed erogazioni agli enti del servizio sanitario regionale ha evidenziato la giacenza presso la Gestione sanitaria accentrata (GSA) al 31 dicembre 2021 di ingenti risorse, pari a circa 1.899 milioni, non trasferite agli enti del servizio sanitario regionale, né utilizzate per il pagamento dei fornitori o per altri trasferimenti. Più in generale, i residui passivi del perimetro sanitario nel 2021 sono aumentati del 9,72% rispetto al



CORTE DEI CONTI

2020, raggiungendo l'importo di 14.501,54 milioni, mentre il fondo cassa della sanità regionale al 31 dicembre 2021, ammontante a € 9.046.326.569,21, ha registrato un incremento di € 1.321.986.772,85 rispetto al fondo iniziale di € 7.724.339.796,36. A fronte di detti dati, la Sezione ha espresso seri dubbi sull'immobilizzazione di queste risorse, che sembrano restare così sottratte al raggiungimento degli obiettivi di salute loro propri. È stata rilevata, anche per il 2021, la scarsa incisività delle politiche regionali di prevenzione e sicurezza sul lavoro, sollecitando la Regione ad attivarsi per il contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle "morti bianche", utilizzando efficacemente le risorse disponibili.

1.2 Con la deliberazione 74/2022/RQ è stata approvata la relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi regionali approvate nell'anno 2021 (art. 1, c. 2, d. l. 174/2012). Le criticità riscontrate riguardano prevalentemente la scarsa o inadeguata intellegibilità dell'iter logico-giuridico che ha portato il legislatore regionale ad assegnare una specifica somma a un dato intervento. In particolare, la Sezione ha dovuto ribadire, come negli anni pregressi, che, in sede di approvazione di leggi di spesa con copertura sugli stanziamenti di bilancio, è sempre necessario dimostrare la sussistenza di risorse disponibili, non gravate da oneri derivanti da altre leggi già approvate. Le relazioni tecniche, invece, generalmente non contengono alcuna esplicitazione al riguardo e non danno, quindi, contezza dell'effettiva presenza della disponibilità finanziaria.

2 Controlli sugli enti del servizio sanitario (art. 1, c. 3, d. l. n. 174/2012). Tra le deliberazioni adottate si segnala la deliberazione emessa nei confronti dell'ATS Brianza (205/2022/PRSS), con la quale sono state rilevate, tra l'altro, criticità nei rapporti di crediti/debiti intercompany per la mancanza di atti certi e definiti in tutti i loro elementi giuridici e contabili, e per la mancanza di accurate e tempestive operazioni di circolarizzazione.

3 Controllo sugli enti locali, (art. 148-bis del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267, Tuel; art. 1, c. 166, l. n. 266/2005). Dall'esame dei bilanci degli enti locali risulta che molti comuni non applicano correttamente le norme sulla contabilità armonizzata - d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118 - con inevitabili riflessi sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione. (tra le tante si indicano le seguenti deliberazioni: 11/2022/PRSP;



CORTE DEI CONTI

23/2022/PRSE; 28/2022/PRSE; 35/2022/PRSP; 37/2022/PRSE; 58/2022/PRSP; 59/2022/PRSP; 71/2022/PRSP; 150/2022/PRSP; 27/2022/PRSE e 97/2022/PRSE; 69/2022/PRSE; 67/2022/PRSE). I Comuni in procedura di riequilibrio in Lombardia, alla data del 31/12/2022, sono dieci. Si segnala che con la deliberazione 43/2022/PRSP, la Sezione ha respinto il piano di riequilibrio del Comune di Campione d'Italia e che, a seguito dell'impugnazione presentata dall'Ente, le Sezioni Riunite in speciale composizione (sentenza 20/2022/EL) hanno respinto il ricorso del Comune. In materia di società a partecipazione pubblica, si segnala la deliberazione 69/2022/PRSE, emessa nei confronti del Comune di Milano. La Sezione, con particolare riferimento ai rapporti con la società controllata MM s.p.a. (Metropolitana Milanese s.p.a.), ha rilevato l'avvenuta cancellazione, in sede di riaccertamento ordinario dei residui dell'anno 2019, di 10,4 milioni di euro riferibili a crediti del Comune verso la suddetta società. Con la deliberazione 67/2022/PRSE, emessa nei confronti della Città Metropolitana di Milano, la Sezione, in ordine alla cessione della partecipazione detenuta dalla Città Metropolitana in Autostrade lombarde s.p.a., ha rilevato che l'alienazione non era stata deliberata nel rispetto del disposto dell'art. 10 del d. lgs n. 175/2016.

4 Controllo preventivo e successivo di legittimità. Nel corso del 2022 sono stati esaminati n. 928 provvedimenti e sono stati effettuati n. 53 rilievi istruttori, procedendo alla successiva registrazione e/o alla restituzione degli atti.

5 Attività consultiva, ex art. 7, comma 8, l. 5 giugno 2003 n. 131. Nel 2022 la Sezione ha emesso 60 deliberazioni in risposta ad altrettante richieste di pareri. A titolo meramente semplificativo si segnalano alcune deliberazioni: 31/2022/PAR in materia di società a partecipazione pubblica; 95/2022/PAR sulla contabilità armonizzata; 211/2022/PAR sulle spese del personale; 33/2022/PAR in materia di contratti pubblici; 203/2022/PAR in materia di contenimento della spesa.

6 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

La relazione allegata alla decisione di parifica (114/2022/PARI) contiene anche l'approfondimento sul PNRR e, in particolare, sugli interventi gestiti direttamente dalla Regione Lombardia come soggetto attuatore. All'esito dell'istruttoria finalizzata al giudizio di parifica sono stati individuati n. 18 interventi per un importo complessivo di circa 1.981 milioni di euro, destinati per il 61 per cento alla missione "Salute" (M6).



CORTE DEI CONTI

La Sezione, oltre ad effettuare la ricognizione dei suddetti interventi e delle relative risorse finanziarie, si è soffermata, in particolare, sul ruolo assegnato dalla Regione all'Agenzia Regionale per l'Innovazione e gli acquisti (ARIA s.p.a.) nell'attuazione di n. 7 interventi, sulla procedura di selezione degli esperti assunti dalla Regione e sul relativo costo, nonché sulla governance scelta dall'Ente. A quest'ultimo riguardo, con riferimento al "*Gruppo di Lavoro per l'attuazione del PNRR*" (che per Regione Lombardia impersona la Cabina di regia prevista dal DPCM del 12 novembre 2021), la Sezione ha rilevato la mancanza di un elemento che faccia da cerniera tra il Gruppo stesso, che ha essenzialmente una composizione tecnica, e l'organo deliberativo della Regione cui compete l'adozione delle decisioni a livello politico.

Nel corso del 2022, la Sezione, in attuazione di quanto programmato, ha, inoltre, proceduto alla ricognizione degli interventi riguardanti il PNRR del Comune di Milano, della Città Metropolitana e di tutti i Comuni capoluogo di provincia (Como, Brescia, Bergamo, Cremona, Monza, Lecco, Lodi, Mantova, Sondrio, Pavia, Varese) con l'adozione, rispettivamente, delle deliberazioni 208/2022/GEST, 248/2022/GEST, 250-251-252-253-254-255-256-257-258-259-260/2022/GEST. L'attività di ricognizione, che è il presupposto fondamentale per un compiuto e corretto monitoraggio dei *milestone* e dei *target* cui sono tenuti i soggetti attuatori, ha consentito alla Corte di rilevare una serie di criticità. In particolare, la Sezione, oltre ad individuare il numero degli interventi e il numero dei progetti in cui si articolano gli interventi stessi, ha avuto modo di rilevare diverse discrasie contabili sull'ammontare dei progetti, tra i dati comunicati dagli Enti locali in sede istruttoria e quelli tratti dalla Piattaforma Regis, che, com'è noto, rappresenta la base informativa ufficiale per gli interventi del PNRR, (gestita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato -art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020 n. 178). Gli Enti, che, come soggetti attuatori, sono responsabili della corretta alimentazione del sistema REGIS, sono stati sollecitati dalla Corte ad attivarsi per la correzione delle difformità riscontrate ed alcuni hanno verificato con sollecitudine le cause delle discrasie, adoperandosi per il loro superamento. In sede di ricognizione è stata attenzionata anche la Governance scelta da ciascun Ente per l'attuazione degli interventi di riferimento. Per diversi Enti, alla data dell'istruttoria, è stata rilevata la mancanza, di una specifica struttura preordinata al



CORTE DEI CONTI

coordinamento e al controllo dei programmi, interventi e progetti del PNRR (Comuni di Cremona, Monza, Mantova, Sondrio, Pavia). Ciascuna delle deliberazioni sopra indicate, con riferimento alle varie fasi di attuazione dei progetti, ha riportato quanto previsto per ogni tipologia di intervento nel cronoprogramma allegato al D.M. 8 agosto 2021, con l'individuazione delle scadenze dei vari *milestone* e *target*. Dai dati raccolti è emerso che l'attuazione del PNRR entra nel vivo nel corso del 2023. La Sezione, pertanto, partendo dalla ricognizione già effettuata nel 2022, procederà nel 2023, ai fini dello svolgimento del controllo concomitante di cui all'art. 22 del d. l. 16 luglio 2020 n. 76, convertito dalla l. 11 settembre 2020 n. 120, ad effettuare il monitoraggio dei risultati che devono essere raggiunti dagli Enti.

7 Esame di atti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni ai sensi dell'art. 5 del d. lgs 19 agosto 2016 n. 175 (Tusp) La modifica dell'art. 5, commi 3 e 4, del Tusp, disposta dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, ed entrata in vigore dal 27 agosto 2022, impegna, come è noto, le Sezioni regionali di controllo a rendere, nel termine di 60 giorni dalle apposite richieste, "pareri" sulle deliberazioni di costituzione di società pubbliche o sull'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette in società già costituite. Se la Corte non si pronuncia nel suddetto termine la legge stabilisce che l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisizione della partecipazione. La *ratio* della norma è quella di offrire alle amministrazioni pubbliche il supporto della valutazione espressa dalla Corte sulla conformità delle deliberazioni a specifici parametri, alcuni dei quali investono la legittimità dell'atto (verifica della compatibilità della deliberazione con le finalità istituzionali dell'Ente, con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato, con le prescrizioni contenute negli artt. 7 e 8 del Tusp sui requisiti dell'atto deliberativo), mentre altri riguardano profili di sana gestione finanziaria (trattasi dei parametri della "convenienza economica", della "sostenibilità finanziaria", del profilo della gestione diretta o esternalizzata del servizio, della compatibilità della scelta rispetto ai principi di efficienza efficacia economicità).

Al riguardo, nelle varie deliberazioni adottate dalla Sezione (tra le tante, 161, 162/2022/PAR; 197/2022/PASP; 193/2022/PASP), sono state spesso riscontrate carenze motivazionali delle deliberazioni sottoposte a controllo, che esprimono la mancanza di attente valutazioni da parte degli Enti sotto diversi profili. Per quanto



CORTE DEI CONTI

riguarda il profilo della “*convenienza economica*” gli enti in molti casi non hanno dato contezza di avere analizzato la situazione delle proprie partecipazioni e non hanno esplicitato se i servizi interessati fossero o meno svolti anche in parte da altri organismi societari partecipati dagli enti stessi. Sono state riscontrate carenze sotto il profilo dell’indicazione della dotazione organica della società in cui si vuole acquisire la partecipazione, non indicando il numero dei dipendenti e il numero degli amministratori di cui la società stessa è dotata. Altrettante carenze sono emerse in ordine al profilo della “*sostenibilità finanziaria*”; la Sezione, in proposito, ha osservato che quando l’ente aderisce ad una società già in essere è tenuto a dare atto di avere puntualmente esaminato i bilanci della stessa società, quanto meno negli ultimi tre esercizi. È stata riscontrata la mancata analisi del fatturato in termini numerici della società già operativa e anche la mancata analisi dei costi di funzionamento dell’organismo societario e, in particolare, dei costi relativi alla spesa per il personale. Carenze motivazionali sono state riscontrate, inoltre, anche sotto il profilo della compatibilità della scelta dell’Amministrazione ai principi di efficacia, efficienza ed economicità. Sugli aumenti di capitale la Sezione ha ritenuto (171/2022/PAR) che le relative deliberazioni non siano sussumibili in quelle sottoposte al controllo dal novellato art. 5 Tusp, trattandosi di operazione non implicante le necessarie valutazioni che la legge richiede al momento dell’acquisizione della qualità di socio - costituzione di società o acquisizione di partecipazione diretta o indiretta-. L’indirizzo espresso dalla Sezione, in proposito, è risultato conforme alla successiva deliberazione delle Sezioni Riunite in materia (deliberazione 19/SSRRCO/QMIG/2022).

Tale controllo ha avuto un notevole impatto sull’attività della Sezione in ragione del numero di soggetti che insistono sul territorio lombardo e che sono legittimati a richiedere i pareri in argomento: Enti locali (1504 Comuni), Regione e loro enti strumentali, Università, e le altre istituzioni pubbliche di autonomia.

Il Presidente
(Maria Riolo)



CORTE DEI CONTI