



CORTE DEI CONTI

Intervento del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Lombardia in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario

L'intervento e il saluto del Presidente della Sezione regionale di Controllo nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario ha il significato di esprimere l'Unitarietà dell'Istituzione Corte dei conti, pur nello svolgimento della diversità delle funzioni giurisdizionale e di controllo; funzioni, queste, tra di loro complementari e con le quali alla Corte viene chiesto di vigilare sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Nell'attuale assetto normativo dei controlli, il legislatore, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica e al fine di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, ha delineato, con il D.L. n. 174/2012, un sistema di controlli a presidio degli equilibri di bilancio, della trasparenza delle gestioni pubbliche e della sana gestione finanziaria. Nei controlli di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci degli enti locali emerge anche il profilo di ausilio della Corte nei confronti degli enti territoriali e d'altra parte detti controlli sono finalizzati anche a prevenire situazioni di squilibrio di bilancio e a prevenire procedure contrarie alla necessaria copertura della spesa.

Di particolare importanza, nell'ottica dell'ausilio che la Corte offre agli enti locali, è la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica. E sulla rilevanza di detta funzione l'art. 69, comma 2, del codice di giustizia contabile, stabilisce che il pubblico ministero dispone l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei



CORTE DEI CONTI

medesimi.

In sintesi, è possibile affermare che la Corte dei conti vigila sul rispetto delle procedure per il migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

La molteplicità delle attribuzioni in materia di controlli si manifesta in tutta la sua complessità, per l'entità dei carichi di lavoro, in una Regione come la Lombardia, nel cui territorio, come è noto, sono presenti n. 1.507 Comuni, 12 province, 765 società partecipate dai comuni, 43 aziende sanitarie, e quanto al controllo sulla Regione, che culmina con il giudizio di parifica, è sufficiente dire che il bilancio di Regione Lombardia è il bilancio più importante tra le Regioni d'Italia. Nel 2018, il rendiconto registrava residui attivi per 15,5 miliardi e residui passivi per 21 miliardi, stanziamenti correnti di competenza per 24,2 miliardi ed entrate tributarie per 20,6 miliardi. Il fondo cassa a chiusura dell'esercizio 2018 è stato di 7,1 miliardi.

L'auspicio è che la Sezione possa al più presto disporre di un adeguato numero di magistrati al fine di garantire l'effettività delle funzioni di controllo, consentendo di rispondere alle aspettative della collettività e affinché l'attività possa tendere il più possibile alla concomitanza del controllo, che consentirebbe di svolgere al meglio la funzione correttiva e di ausilio del controllo stesso.

Si ravvisa l'opportunità di una breve rappresentazione di alcuni settori dell'attività della Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel corso del 2019.

Controllo sulla Regione *Parifica del rendiconto generale della Regione*

Il rendiconto generale della gestione 2018 è stato interamente parificato l'8 luglio 2019 con deliberazione n. 295/2019/PARI.

Alla luce delle analisi svolte in sede istruttoria, i cui esiti sono stati riportati nella deliberazione di parifica e nella Relazione allegata, è stato confermato il giudizio positivo sulla gestione finanziaria della Regione, che ha mantenuto nell'esercizio 2018 buoni livelli di efficienza. La Sezione ha peraltro rilevato alcune criticità che tuttavia non sono state di ostacolo alla parifica.

In particolare, riguardo alla gestione della **spesa sanitaria**, che si conferma essere quantitativamente preponderante rispetto alle risorse destinate alle altre politiche



regionali, la Sezione ha proseguito, anche per il 2018, le verifiche sull'attuazione, in ambito sanitario, degli adempimenti in materia di armonizzazione contabile imposti dal D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, con specifico riferimento alla Gestione Sanitaria Accentrata - Gsa (istituita presso la Regione Lombardia sin dal 2012) e all'attuazione del Percorso attuativo per la Certificabilità dei bilanci della GSA e degli enti sanitari. Quanto all'attuazione delle disposizioni sulla gestione sanitaria accentrata, si è rilevata, anche per il 2018, la mancata, tempestiva approvazione del bilancio d'esercizio della Gsa e del bilancio consolidato sanitario regionale. Sul punto la Sezione ha richiamato, ancora una volta, l'esigenza di rispettare le tempistiche previste dal D. Lgs. n. 118/2011 per l'approvazione dei bilanci Gsa anche al fine di permettere le operazioni di consolidamento previste dal medesimo decreto legislativo sull'armonizzazione, con particolare riguardo alla riconciliazione fra le poste iscritte nel bilancio finanziario della Regione (residui attivi/passivi) e quelle risultanti dalla contabilità economico-patrimoniale degli enti del SSR (crediti/debiti).

Oggetto di esame è stata anche la nuova formula organizzatoria adottata dalla Regione Lombardia per i pagamenti da parte degli enti del S.S.R. che ha segnato il superamento del sistema di gestione centralizzata della liquidità attraverso il canale Finlombarda s.p.a., in favore di un sistema, operativo dal 1° gennaio 2019, di pagamenti dei fornitori di beni e servizi effettuato esclusivamente tramite la gestione diretta aziendale, rispetto al quale è stato accertato che nel 2018, per la prima volta dall'avvio della riforma del sistema sociosanitario lombardo avvenuta con la l. reg. n. 23/2015, quasi tutte le aziende sanitarie hanno pagato i fornitori nel rispetto delle tempistiche previste dalla legge.

Quanto alla *"tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi regionali approvate nell'anno 2018"*, con la relazione annuale (Deliberazione n. 209/2019/RQ), è stato riferito al Consiglio regionale sulla copertura di 29 leggi approvate nel 2018, osservando che spesso nelle relazioni tecniche -RT- continuano ad essere utilizzate le c.d. clausole di neutralità



CORTE DEI CONTI

finanziaria, senza adeguata dimostrazione del relativo impatto. Diverse RT presentavano mancanze diffuse in termini di analiticità e di ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri. È stato rilevato anche, sotto il profilo delle criticità, il ricorrente rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, senza dar conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza avrebbe potuto determinare il rischio della necessità di ulteriori futuri stanziamenti in bilancio.

Controllo sui Servizi sanitari regionali

Nel controllo sugli Enti del SSR si inserisce il controllo sugli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS). Si tratta di enti ospedalieri nazionali che unificano, all'interno della propria struttura, sia attività diagnostico-terapeutiche che attività di ricerca di elevatissimo livello. Gli istituti presentano specificità rispetto agli altri organismi del sistema sanitario regionale (essi non sono stati interessati dalla riforma del 2016). Tra il 2018 e il 2019 sono stati esaminati i 4 IRCCS lombardi (Fondazione IRCCS Istit. Naz. per lo Studio e la Cura dei Tumori; Fondazione IRCCS Istituto Neurologico Carlo Besta; Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico; Fondazione IRCCS Policlinico San Matteo) ed evidenziate, nelle rispettive deliberazioni, specificità e criticità. In particolare, con la Delibera n. 18 del 30/01/19, riguardante l'Istituto Carlo Besta è stata messa a fuoco la causa strutturale del disequilibrio, determinata prevalentemente dal bilancio della ricerca, non adeguatamente separato da quello sanitario (e, al suo interno, tra area della ricerca corrente e area della ricerca finalizzata), soprattutto per la non corretta attribuzione degli effettivi costi del personale (i progetti di ricerca non prevedono personale strutturato e, nel tempo, la spesa effettiva è stata superiore al tetto stabilito). Nel corso degli anni questa discrasia ha prodotto un effetto domino, che ha determinato la formazione di un disavanzo e la sussistente sofferenza di cassa. Nel 2019 sono state adottate una serie di deliberazioni (numeri da 33 a 42, PRSS dell'1/2/2019) nell'ambito del controllo di cui all'art. 1, c. 170, della legge n. 266/2005 e dell'art. 1, c. 3, della legge n. 213/2012, nei confronti di 9 ASST lombarde



CORTE DEI CONTI

e dell'ATS di Brescia. La Corte ha, in particolare, accertato l'impossibilità di verificare il contenimento dei costi per assunzioni a tempo determinato o con contratti flessibili, chiedendo, al riguardo, di inserire nel piano dei conti aziendale, specifiche voci o sotto-voci atte a monitorare i costi per rapporto di lavoro flessibile e per incarichi di lavoro autonomo. In alcuni casi è stato accertato il mancato conseguimento dell'obiettivo del contenimento dei suddetti costi.

Controllo sugli enti locali *Controllo ex art. 148-bis del TUEL (art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005)* Complessivamente, in merito al controllo sugli Enti locali, sono stati adottate 124 delibere. In generale, l'attività di controllo effettuata dalla Sezione sui bilanci degli enti locali, ha messo in evidenza ricorrenti criticità sulla corretta tenuta della contabilità armonizzata dopo il D. Lgs. n. 118/2011, ed in particolare:

a) sottostima ed errato calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione, in difformità a quanto previsto dai principi contabili (in particolare utilizzo del c.d. metodo semplificato in assenza dei relativi presupposti, applicazione dell'avanzo di amministrazione in presenza di FCDE non correttamente determinato);

b) violazione del vincolo di spesa per il personale fissato dall'articolo 1, commi 557 e ss. della l. n. 296/2006;

c) violazione delle previsioni di cui all'articolo 9, comma 28, D L. 78/2010, con particolare riguardo ad assunzioni effettuate ai sensi dell'articolo 1, comma 557 della l. n. 311/2004 (cd. scavalco d'ecedenza);

d) ricorso reiterato all'anticipazione di tesoreria;

e) mancata sterilizzazione FAL ex D.L. n. 35/2013 tramite apposito accantonamento nel risultato di amministrazione di importo pari alle quote dell'anticipazione di liquidità per la parte di capitale ancora da restituire; conseguente alterazione del risultato di amministrazione ed espansione illegittima della spesa.

Sulle procedure di dissesto guidato o di riequilibrio pluriennale, sono stati esaminati e approvati alcuni piani di riequilibrio finanziario e alcune rimodulazioni, cui è



CORTE DEI CONTI

seguita l'attività di vigilanza sulla loro esecuzione, effettuando, ai sensi dell'art. 243-bis, comma 6, lett. a), i controlli di cui all'art. 148-bis del TUEL, con emissione di apposita pronuncia. Sono state adottate n. 31 deliberazioni sul monitoraggio dei piani di riequilibrio.

Attività consultiva

I pareri di cui si è occupata la Sezione nel corso del 2019 hanno riguardato diversi ambiti della contabilità pubblica e hanno portato all'adozione di 100 deliberazioni in risposta alle richieste di pareri. A titolo meramente semplificativo si segnalano alcune deliberazioni: le delibere n. 19/2019/PAR e n. 87/2019/PAR in materia di società a partecipazione pubblica ed Enti Strumentali; la delibera 157/2019/PAR sulle regole della contabilità armonizzata; le deliberazioni n. 226/2019/PAR, 367/2019/PAR, n. 26/2019/PAR, n. 356/2019/PAR, 28/2019/PAR sulla spesa del personale; la deliberazione n. 359/2019/PAR, sul contratto di partenariato pubblico privato; le deliberazioni n. 107/2019/PAR, n. 320/2019/PAR, n. 427/2019/PAR, n. 97/2019/PAR, riguardanti norme di contenimento della spesa pubblica.

Controllo preventivo e successivo di legittimità

Nel corso del 2019 l'ufficio del controllo preventivo ha esaminato 923 atti, la maggior parte dei quali (795) può essere ricondotta a due categorie di fondo, da una parte i decreti di conferimento di incarichi dirigenziali adottati dall'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia e dall'altra i decreti di incarichi dirigenziali della carriera prefettizia adottati dagli Uffici Territoriali del Governo, a questi si aggiungono i decreti di approvazione dei contratti (attivi e passivi) adottati dalle Amministrazioni (n. 4), le Convenzioni dei Vigili del fuoco (n. 5) e i decreti di accertamento residui (n. 119).

Controllo sulla gestione.

Con la Deliberazione n. 276/2019/GEST la Sezione ha concluso l'indagine sui Centri per l'impiego.

Proseguendo nell'esame degli enti che compongono il sistema regionale (SIREG), delineato dalla legge regionale n. 30/2006, all'adunanza del 18.12.2019 la Sezione ha



CORTE DEI CONTI

disposto, a conclusione dell'indagine su ARPA (Agenzia Regionale per l'Ambiente) la trasmissione dello schema di relazione alla Regione e ad ARPA Lombardia per eventuali controdeduzioni.

All'adunanza del 18.12.2019 (deliberazione n. 25 del 4/3/2020) è stata approvata la Relazione sullo stato di attuazione delle opere pubbliche di Regione ed Enti locali in Lombardia.

Con la deliberazione n. 437/2019 è stata approvata la relazione riguardante le *“Misure consequenziali alla deliberazione n.370/2018/GEST che ha approvato la relazione concernente la gestione dell'Azienda lombarda per l'edilizia residenziale di Milano”*.

A conclusione del mio intervento, con lo spirito di massima collaborazione all'interno di tutte le strutture della Corte, a nome di tutti i Magistrati della Sezione regionale di controllo e del personale amministrativo, rivolgo a tutti i colleghi della Sezione Giurisdizionale e della Procura e al personale amministrativo dei relativi uffici, i migliori auguri di buon lavoro.

Maria Riolo



CORTE DEI CONTI