



## CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Lombardia

composta dai magistrati

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott.ssa Sonia Martelli	Presidente aggiunto
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario (estensore)
dott. Marco Ferraro	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario (estensore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario

nell'udienza del 20 luglio 2022, ha pronunciato la seguente

### **DECISIONE**

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2021;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla



legge 7 dicembre 2012, n. 213, che all'art. 1, comma 5, prevede la parifica del rendiconto generale della Regione da parte della Sezione regionale di controllo "ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214";

VISTA la legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTA la deliberazione della Giunta Regionale n. XI/6284 del 26 aprile 2022 con la quale è stata adottata la proposta di progetto di legge "Rendiconto generale della gestione 2021" e relativi allegati;

VISTA l'ordinanza n. 52 del 1° luglio 2022 con la quale la Presidente della Sezione regionale di controllo ha fissato l'udienza di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per il giorno 20 luglio 2022 alle ore 10.30;

CONSIDERATO che in data 16 giugno 2022 è stata trasmessa all'Amministrazione regionale la bozza di relazione approvata dalla Sezione con deliberazione n. 101/2022/PARI, adottata nella camera di consiglio del 10 giugno 2022 e depositata in data 16 giugno 2022;

CONSIDERATI gli esiti del contraddittorio con l'Amministrazione regionale e la Procura regionale in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2021, a seguito dell'adunanza in camera di consiglio svoltasi il 28 giugno 2022 e delle controdeduzioni scritte prodotte in data 27 giugno 2022 dalla Regione Lombardia;

CONSIDERATA l'ordinanza n. 50/2022, adottata nella camera di consiglio del 28 giugno 2022 e depositata il 29 giugno 2022, con la quale la Sezione ha fissato termine sino al 4 luglio per ulteriori incumbenti istruttori da parte della Regione Lombardia, nonché termine sino all'11 luglio 2022 per il deposito di conclusioni scritte da parte della Procura regionale;

CONSIDERATE le ulteriori deduzioni e la documentazione prodotta dalla Regione Lombardia, assunta al protocollo CdC n. 8100 del 28 giugno 2022, n. 8143 del 29 giugno 2022 e n. 8301 del 5 luglio 2022;

CONSIDERATE le conclusioni scritte depositate in 11 luglio 2022 dalla Procura regionale, che la Sezione ha trasmesso in pari data all'Amministrazione regionale;

UDITA, nell'udienza del 20 luglio 2022, la relatrice, dott.ssa Alessandra Cucuzza;

UDITO il Procuratore Regionale, Paolo Evangelista;

UDITO il Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana;

RITENUTO in

### **FATTO**

La proposta del progetto di legge avente ad oggetto il rendiconto generale della gestione 2021 della Regione Lombardia e il relativo allegato 1 - Schemi di rendiconto 2021, nelle sue componenti del Conto del bilancio, del Conto economico e dello Stato patrimoniale, è stata acquisita dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia in data 3 maggio 2022.

Le risultanze del Conto del bilancio attestano che, a fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 36.836.888.502,20 euro, sono stati registrati accertamenti per 31.376.220.447,68 euro e riscossioni di competenza per 27.531.262.174,59 euro; e che, a fronte di previsioni definitive di spesa per 38.534.342.023,06 euro, gli impegni sono risultati pari a 31.493.247.859,26 euro e i pagamenti di competenza a 25.007.317.498,94 euro.

La gestione di competenza ha prodotto residui attivi pari a 3.844.958.273,09 euro e residui passivi pari a 6.485.930.360,32 euro.

Il risultato di competenza risulta positivo per 351.280.346,23 euro, la Regione, pertanto, ha conseguito l'obiettivo, previsto dall'art. 1, comma 821 della legge n. 145 del 2018, di realizzare l'equilibrio, cioè un saldo positivo, fra tutte le entrate di bilancio (comprendenti l'avanzo di amministrazione applicato e il fondo pluriennale vincolato in entrata) e le spese di bilancio (comprendenti l'eventuale disavanzo pregresso da recuperare, non presente nel caso della Regione Lombardia, ed il fondo

pluriennale in spesa).

Risulta altresì che, dei residui attivi iniziali, pari a 6.945.997.125,24 euro, sono stati riscossi 3.692.680.192,39 euro ed eliminati 25.988.628,61 euro. I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 7.072.286.577,33 euro (di cui 3.227.328.304,24 euro provenienti dalla stessa gestione dei residui e 3.844.958.273,09 euro dalla gestione di competenza).

Dei residui passivi iniziali, pari a 14.894.399.290,79 euro, sono stati pagati 4.716.901.085,07 ed eliminati 48.541.735,10 euro. I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 16.614.886.830,94 euro (di cui 10.128.956.470,62 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 6.485.930.360,32 prodotti dalla gestione di competenza).

Gli stanziamenti di cassa, inizialmente quantificati in 57.034.159.972,00 euro in entrata e in 48.534.159.972,00 euro in spesa, per effetto delle variazioni nel corso dell'esercizio, corrispondono a 43.239.542.674,11 euro in entrata e 44.685.190.445,27 euro in spesa.

Per effetto di riscossioni complessive per 31.223.942.366,98 euro e di pagamenti complessivi per 29.724.218.584,01 euro, la consistenza del fondo cassa si è incrementata da iniziali 10.445.647.771,16 euro a 11.945.371.554,13 euro alla chiusura dell'esercizio, di cui 9.046.326.569,21 euro relativi al conto della Gestione Sanitaria Accentrata e 2.899.044.984,92 euro relativi al conto ordinario.

Il risultato di amministrazione accertato per il 2021, pari a complessivi 1.173.625.537,47 euro, non presenta un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti applicate al risultato stesso (pari a complessivi 1.430.002.382,15 euro), determinando un disavanzo di amministrazione al 31/12/2021 di 256.376.844,68 euro, interamente ascritto a disavanzo da debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC).

Più nel dettaglio, le risultanze (in euro) del conto del bilancio sono le seguenti:

## **CONTO DEL BILANCIO**

### **Gestione di competenza**

<b>Entrate</b>	<b>Importi €</b>
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	22.133.064.343,08
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.702.086.524,92
Titolo 3 - Entrate extratributarie	1.286.732.024,15
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	846.027.201,52
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	779.464.560,60
Titolo 6 - Accensione Prestiti	-
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.628.845.793,41
<b>Totale Accertamenti</b>	<b>31.376.220.447,68</b>
<b>Spese</b>	<b>Importi €</b>
Titolo 1 - Spese correnti	25.489.164.329,73
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.690.704.029,92
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	603.584.751,38
Titolo 4 - Rimborso Prestiti	80.948.954,82
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	-
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.628.845.793,41
<b>Totale Impegni</b>	<b>31.493.247.859,26</b>

#### Gestione residui

<b>Residui attivi</b>	<b>Importi</b>
originati dalla competenza	3.844.958.273,09
originati da esercizi precedenti	3.227.328.304,24
<b>Totale dei residui attivi al 31.12.2021</b>	<b>7.072.286.577,33</b>
<b>Residui passivi</b>	<b>Importi</b>
originati dalla competenza	6.485.930.360,32
originati da esercizi precedenti	10.128.956.470,62
<b>Totale dei residui passivi al 31.12.2021</b>	<b>16.614.886.830,94</b>

#### Gestione di cassa

	<b>Importi €</b>
Fondo cassa iniziale	<b>10.445.647.771,16</b>
Riscossioni	31.223.942.366,98

Riscossioni da regolarizzare	-
<b>Totale entrate</b>	<b>41.669.590.138,14</b>
Pagamenti	29.724.218.584,01
Pagamenti da regolarizzare	-
<b>Totale uscite</b>	<b>29.724.218.584,01</b>
<b>Fondo di cassa al 31/12/2021</b>	<b>11.945.371.554,13</b>

#### Entrate di competenza

Entrate	Accertamenti €	Riscossioni di competenza €	Residui di competenza €
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	22.133.064.343,08	19.670.652.384,10	2.462.411.958,98
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.702.086.524,92	2.038.116.732,21	663.969.792,71
Titolo 3 - Entrate extratributarie	1.286.732.024,15	1.003.798.796,26	282.933.227,89
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	846.027.201,52	540.588.990,14	305.438.211,38
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	779.464.560,60	765.645.574,20	13.818.986,40
Titolo 6 - Accensione Prestiti	-	-	-
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-	-
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	3.628.845.793,41	3.512.459.697,68	116.386.095,73
<b>Totale Entrate</b>	<b>31.376.220.447,68</b>	<b>27.531.262.174,59</b>	<b>3.844.958.273,09</b>

#### Spese di competenza

Spese	Impegni €	Pagamenti di competenza €	Residui di competenza €
Titolo 1 - Spese correnti	25.489.164.329,73	21.808.989.876,36	3.680.174.453,37
Titolo 2 - Spese in conto capitale	1.690.704.029,92	1.106.751.610,44	583.952.419,48
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	603.584.751,38	591.431.960,74	12.152.790,64
Titolo 4 - Rimborso Prestiti	80.948.954,82	80.948.954,82	-
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	-	-	-
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	3.628.845.793,41	1.419.195.096,58	2.209.650.696,83
<b>Totale Spese</b>	<b>31.493.247.859,26</b>	<b>25.007.317.498,94</b>	<b>6.485.930.360,32</b>

### Risultato di amministrazione e relativa composizione

	Importi €
Fondo cassa al 1° gennaio	10.445.647.771,16
Riscossioni	31.223.942.366,98
Pagamenti	- 29.724.218.584,01
Fondo cassa al 31 dicembre 2021	11.945.371.554,13
Residui attivi	7.072.286.577,33
- di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del Dipartimento delle Finanze	554.969.376,09
Residui passivi	- 16.614.886.830,94
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	- 349.012.775,18
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	- 817.090.418,05
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	- 63.042.569,82
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021</b>	<b>1.173.625.537,47</b>
<i>Parte accantonata</i>	<b>- 528.282.426,26</b>
- di cui fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2021	252.944.011,86
- di cui accantonamento residui perenti al 31.12.2021	6.122.172,49
- di cui fondo perdite società partecipate al 31.12.2021	6.482.710,88
- di cui fondo contenzioso al 31.12.2021	89.423.705,08
- di cui altri accantonamenti al 31.12.2021	173.309.825,95
<i>Parte vincolata</i>	<b>- 812.115.710,97</b>
- di cui vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	112.349.569,77
- di cui vincoli derivanti da trasferimenti	610.742.894,25
- di cui vincoli formalmente attribuiti dall'ente	89.023.246,95
<i>Parte destinata agli investimenti</i>	<b>- 89.604.244,92</b>
<b>PARTE DISPONIBILE al 31.12.2021</b>	<b>- 256.376.844,68</b>
F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	<b>- 256.376.844,68</b>

Dal confronto dei dati di cassa risultanti dal rendiconto con i dati di cassa risultanti dalle scritture del Tesoriere e dal sistema SIOPE emerge quanto segue:

#### Conto del tesoriere

	Totale €	Gestione ordinaria €	Gestione sanitaria €
Fondo cassa iniziale	10.445.647.771,16	2.721.307.974,80	7.724.339.796,36
Reversali riscosse	31.223.942.366,98	5.707.111.618,50	25.516.830.748,48
Riscossioni da regolarizzare	-	-	-
<b>Totale entrate</b>	<b>41.669.590.138,14</b>	<b>8.428.419.593,30</b>	<b>33.241.170.544,84</b>
Mandati pagati	29.724.218.584,01	5.529.374.608,38	24.194.843.975,63

Pagamenti da regolarizzare	-	-	-
<b>Totale uscite</b>	<b>29.724.218.584,01</b>	<b>5.529.374.608,38</b>	<b>24.194.843.975,63</b>
<b>FONDO DI CASSA FINALE</b>	<b>11.945.371.554,13</b>	<b>2.899.044.984,92</b>	<b>9.046.326.569,21</b>

#### Dati da rendiconto

	Situazione cassa al 31/12/2021 €	al netto della gestione sanitaria €	di cui gestione sanitaria €
Fondo cassa iniziale	10.445.647.771,16	2.721.307.974,80	7.724.339.796,36
Riscossioni	31.223.942.366,98	5.707.111.618,50	25.516.830.748,48
Riscossioni da regolarizzare	-	-	-
<b>Totale entrate</b>	<b>41.669.590.138,14</b>	<b>8.428.419.593,30</b>	<b>33.241.170.544,84</b>
Pagamenti	29.724.218.584,01	5.529.374.608,38	24.194.843.975,63
Pagamenti da regolarizzare	-	-	-
<b>Totale uscite</b>	<b>29.724.218.584,01</b>	<b>5.529.374.608,38</b>	<b>24.194.843.975,63</b>
<b>FONDO DI CASSA FINALE</b>	<b>11.945.371.554,13</b>	<b>2.899.044.984,92</b>	<b>9.046.326.569,21</b>

#### Riepilogo cassa - confronto con dati tesoreria e SIOPE

	Rendiconto €	Tesoreria €	SIOPE €
Fondo cassa iniziale	10.445.647.771,16	10.445.647.771,16	10.445.647.771,16
Riscossioni	31.223.942.366,98	31.223.942.366,98	31.223.942.366,98
Riscossioni da regolarizzare	-	-	-
<b>Totale entrate</b>	<b>41.669.590.138,14</b>	<b>41.669.590.138,14</b>	<b>41.669.590.138,14</b>
Pagamenti	29.724.218.584,01	29.724.218.584,01	29.724.218.584,01
Pagamenti da regolarizzare	-	-	-
<b>Totale uscite</b>	<b>29.724.218.584,01</b>	<b>29.724.218.584,01</b>	<b>29.724.218.584,01</b>
<b>FONDO DI CASSA FINALE</b>	<b>11.945.371.554,13</b>	<b>11.945.371.554,13</b>	<b>11.945.371.554,13</b>

Le risultanze della contabilità economico patrimoniale 2022 sono le seguenti:

Stato patrimoniale (attivo)	Importi €
A) Crediti vs. lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	-
B) Immobilizzazioni	4.290.235.749,00
immobilizzazioni immateriali	122.426.961,00
Immobilizzazioni materiali	1.140.569.665,00
Immobilizzazioni finanziarie	3.027.239.123,00
C) Attivo Circolante	19.363.584.937,00

<b>Stato patrimoniale (attivo)</b>	<b>Importi €</b>
D) Ratei e Risconti	223.510.141,00
<b>Totale dell'attivo (A+B+C+D)</b>	<b>23.877.330.827,00</b>

<b>Stato patrimoniale (passivo)</b>	<b>Importi €</b>
A) Patrimonio netto	2.772.563.443,00
B) Fondi per rischi ed oneri	263.473.531,00
C) Trattamento di Fine Rapporto	218.298,00
D) Debiti	18.999.814.088,00
E) Ratei e Risconti e Contributi agli Investimenti	1.841.261.467,00
<b>Totale del passivo (A+B+C+D+E)</b>	<b>23.877.330.827,00</b>
Conti d'Ordine	2.270.536.351,00

<b>Conto economico</b>	<b>Importi €</b>
A) Componenti positivi della gestione	26.508.524.922,00
B) Componenti negativi della gestione	27.151.327.531,00
Differenza fra comp. positivi e negativi della gestione (A-B)	- 642.802.609,00
C) Proventi ed oneri finanziari	- 60.143.044,00
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	- 51.035.493,00
E) Proventi ed oneri straordinari	36.531.718,00
Risultato prima delle imposte	- 717.449.428,00
Imposte	10.324.237,00
<b>Risultato dell'esercizio</b>	<b>- 727.773.665,00</b>

All'esito dell'istruttoria condotta sul rendiconto generale della gestione 2021, è stato rilevato che:

- anche nell'esercizio 2021, la Regione ha fatto ricorso al meccanismo del debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC) per finanziare una parte delle spese di investimento, generando, a differenza di quanto avvenuto negli esercizi 2019 e 2020,

nuovo disavanzo in quanto la gestione 2021 non è stata in grado di offrire copertura all'ammontare complessivo degli impegni finanziati dal debito non contratto. Infatti, l'ammontare complessivo degli impegni finanziati da DANC imputati all'esercizio 2021, pari a 704 milioni, non ha trovato integrale copertura nella gestione di competenza, generando di conseguenza un disavanzo, che la Regione ha quantificato in 256 milioni di euro;

- la consistenza del fondo perdite società partecipate accantonato nel risultato di amministrazione al 31.12.2021, pari a 6,48 milioni di euro non risulta adeguata alla copertura del rischio sottostante, in quanto l'accantonamento effettuato con riferimento alla partecipazione del 53,77% in Autostrada Pedemontana Lombarda Spa riguarda le sole perdite dell'esercizio 2020, e non anche le perdite non ripianate derivanti da esercizi precedenti.

La Procura regionale ha svolto le proprie considerazioni e ha confermato le richieste conclusive già contenute nella memoria scritta, nel senso di *“voler parificare il rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2021, **ad eccezione** – del Fondo perdite società partecipate”*.

CONSIDERATO in

## DIRITTO

Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, *“il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*. la Corte verifica il rendiconto generale [...] e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri;

*se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture”.*

L'oggetto della decisione di parifica è dunque costituito dalla regolarità-legittimità del rendiconto e ha, pertanto, ad oggetto, come ultimamente ribadito dalla Sezioni riunite, *“la regolarità delle risultanze, preliminare alla decisione legislativa sul consuntivo da assumersi, quest'ultima, tenendo conto delle statuizioni assunte dalla Magistratura contabile, al fine di consentire al ciclo di bilancio di proseguire nel corso del tempo su basi solide e certificate”* (Corte dei conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/2022/QMIG).

Nella relazione che accompagna la decisione di parifica, che *“concerne la complessiva attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale ... sono motivatamente espresse le misure, le correzioni e le riforme proposte dalla Sezione”* (Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/QMIG/2013).

Ciò premesso, quanto alla regolarità e legittimità del rendiconto generale dell'esercizio 2021 della Regione Lombardia, in base ai dati di rendiconto, è stato accertato che sono stati rispettati i limiti autorizzatori delle previsioni di spesa definitive di competenza e di cassa e che risultano rispettati i limiti di spesa imposti dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.

L'indebitamento regionale ammonta complessivamente a 1,77 miliardi di euro, importo che comprende una quota a carico dello Stato ed una a carico della Regione, e si compone di finanziamenti ed emissioni obbligazionarie. Nel 2021 non è stato contratto nuovo debito. Inoltre, risulta rispettato il limite di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Quanto all'autorizzazione al ricorso al debito autorizzato e non contratto, la Sezione rileva che, mentre il testo del progetto di legge approvato in Giunta quantifica l'autorizzazione a contrarre debito in 1,22 miliardi di euro, l'importo effettivamente autorizzato con legge regionale (legge di bilancio n. 27/2020 e legge di assestamento n. 15/2021) corrisponde al minore importo di 1,19 miliardi di euro. Infatti, il maggior importo di 1,22 miliardi di euro esposto nel progetto di legge deriva da interventi (la deliberazione di Giunta n. 4458 del 29.3.2021 adottata in sede di riaccertamento

dei residui ed un “avviso di rettifica” pubblicato sul BURL n. 40 suppl. dell'8.10.2021) non aventi forza e valore di legge e, dunque, inidonei ad incidere sulla quantificazione dell'autorizzazione a contrarre debito.

La diversa e maggiore quantificazione contenuta nell'art. 1 co. 1 lett. a) del progetto di legge (1,22 miliardi di euro) non incide sulla possibilità di parificare tale posta, nonostante non risulti conforme al dato legislativo, perché la Regione ha utilizzato tale autorizzazione non completamente, impegnando spese finanziate da debito autorizzato e non contratto per il più limitato importo di 984 milioni di euro, di cui 704 milioni imputati al 2021 e 279 milioni reimputati in fase di riaccertamento agli esercizi successivi.

L'ammontare complessivo degli impegni finanziati da debito autorizzato e non contratto imputati all'esercizio 2021, pari a 704 milioni, non ha trovato integrale copertura nella gestione di competenza, a differenza di quanto avvenuto nei due esercizi precedenti, generando di conseguenza un disavanzo, che la Regione ha quantificato in 256 milioni di euro.

La Regione, nell'esercizio 2021, ha utilizzato, per dare copertura a tali impegni, maggiori accertamenti di entrata, nonché economie derivanti da minori spese libere e, più in generale, altre risorse positive, ascrivibili ad avanzo ed alla gestione dei residui, rese disponibili nel corso dell'esercizio.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio (31 dicembre 2021) risulta inoltre pari a euro 11.945.371.554,13, in crescita rispetto al fondo cassa iniziale (1° gennaio 2021) che ammontava a 10.445.647.771,16 euro.

Con riferimento alla quota accantonata nel risultato di amministrazione, è stata rilevata l'incapienza del fondo perdite società partecipate di cui all'art. 21 del decreto legislativo 18 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

Al riguardo, si osserva che, con riferimento alla partecipazione diretta acquisita nel 2021 in Autostrada Pedemontana Lombarda Spa (APL), l'accantonamento effettuato nel rendiconto 2021 riguarda le sole perdite dell'esercizio 2020, pari a 4.702.380 euro, e non anche le perdite non immediatamente ripianate derivanti da esercizi precedenti. Più precisamente, la Sezione ritiene che, ai fini della corretta

determinazione del fondo perdite società partecipate, rilevino (in ragione della quota di partecipazione posseduta nel capitale sociale) non solo le perdite derivanti dall'esercizio immediatamente precedente a quello oggetto del rendiconto dell'ente partecipante, ma tutte le perdite non ripianate risultanti dai bilanci della società partecipata, a far tempo dall'esercizio 2014.

Secondo quanto risulta dai bilanci depositati presso il registro delle imprese tenuto presso la competente Camera di commercio, la società APL ha riportato le seguenti ulteriori perdite: 7.561.501 euro, nell'esercizio 2014; 22.613.405 euro, nell'esercizio 2015; 7.782.436 euro, nell'esercizio 2016; 7.404.335 euro, nell'esercizio 2017. Negli esercizi 2018 e 2019, la società ha riportato utili, rispettivamente per 846.133 euro, utilizzati a copertura di perdite pregresse nella misura di 803.826 euro, e 3.662.804 euro, utilizzati a copertura di perdite pregresse nella misura di 3.479.644 euro. In tale contesto, tenuto conto che, a norma dell'art. 10, comma 6 bis, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, *"in considerazione degli effetti dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'esercizio 2020 non si computa ... ai fini dell'applicazione dell'articolo 21 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"*, le perdite di APL rilevanti ai fini che qui interessano ammontano a complessivi 41.078.187 euro.

Ad avviso della Sezione, le circostanze rappresentate da Regione Lombardia al fine di dimostrare la congruità dell'accantonamento qui in esame non risultano fondate. Più nel dettaglio, non può condividersi la tesi secondo cui le perdite rilevanti ai sensi dell'art. 21 TUSP siano esclusivamente quelle registrate nell'ultimo esercizio. Al riguardo, occorre infatti considerare che l'art. 21 TUSP, dopo aver posto, al comma 1, la regola secondo la quale *"nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione"*; al comma 2, dispone, in via generale e prima di prevedere peculiari modalità di determinazione del fondo negli anni 2015, 2016 e 2017 (*"in sede di prima applicazione"*),

che *“gli accantonamenti e le valutazioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dall'anno 2015”*. Per effetto di tale previsione, assumono rilevanza, ai fini dell'accantonamento in esame, anche le perdite non ripianate registrate dalle partecipate negli esercizi pregressi, a far tempo dal 2014. La rilevanza delle perdite pregresse ai fini dell'accantonamento è confermata dall'ultima alinea del citato comma 1 dell'art. 21, a mente del quale *“nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione”*.

In un simile contesto, la circostanza che l'acquisizione della partecipazione in APL da parte di Regione Lombardia sia avvenuta nel 2021 non può valere a rendere irrilevanti le perdite maturate in esercizi precedenti, compresi fra il 2014 e 2019.

Il dettato normativo non contempla infatti alcuna ipotesi derogatoria, ma, al contrario, attribuisce rilievo a tutte le perdite di esercizio registrate a far tempo dal 2014, limitandosi a prevedere un regime peculiare, con accantonamenti via via crescenti, in sede di prima applicazione della norma. Per tale ragione, la giurisprudenza contabile si è pronunciata nel senso del carattere obbligatorio dell'accantonamento, nel risultato di amministrazione, di un fondo perdite per le società partecipate pari all'ammontare delle perdite registrate negli anni precedenti (in tal senso, la Relazione annessa alla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 141/2021/PARI, nella quale, ai fini della corretta determinazione del fondo, è data rilevanza alle perdite di esercizio registrate dalle società partecipate a far tempo dell'esercizio 2014; nonché la Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 114/2020/PRSP, ove si precisa che *“l'importo della quota da accantonare da parte dell'Ente partecipante è commisurato al risultato negativo dell'ultimo esercizio della società partecipata, nonché agli eventuali risultati negativi pregressi che nell'ultimo bilancio societario compaiono non ancora ripianati e, quindi, riportati a nuovo. Soltanto in caso di intervenuto ripiano delle perdite, infatti, l'importo accantonato ritorna disponibile per gli enti partecipanti”*).

D'altra parte, la diversa posizione, che pretendesse di limitare l'accantonamento alle sole perdite sopravvenute all'acquisizione delle quote, condurrebbe, sotto il profilo in esame, ad un inammissibile trattamento diversificato fra i soci pubblici.

Al dato testuale al quale si è testé fatto riferimento, si aggiunge un decisivo argomento di carattere teleologico, desumibile dall'art. 1 del d.lgs. n. 175/2016, le cui disposizioni, per espressa previsione del comma 2, *“sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*.

È in tale contesto che, con specifico riferimento al fondo perdite partecipate, la Sezione delle Autonomie ha così precisato che *“la ratio dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, nel prendere espressamente in esame l'incidenza della gestione economico – patrimoniale delle società partecipate sugli equilibri finanziari degli enti pubblici partecipanti, è quella di conseguire un razionale utilizzo delle risorse della collettività nel settore delle partecipazioni pubbliche e di tutelare il principio di libera concorrenza, incentivando la riduzione delle società che presentano gestioni inefficienti. L'osservanza dell'adempimento in questione, oltre a preservare gli equilibri di bilancio, svolge un'indiretta funzione di incentivo dell'ente a dismettere le gestioni diseconomiche, in quanto l'accantonamento riduce la capacità di impegno. L'obbligo di accantonamento, per gli enti in contabilità finanziaria, è dunque una regola prudenziale di bilancio, preordinata al successivo eventuale utilizzo delle risorse accantonate per il ripiano delle perdite subite dalle società (art. 21, co. 3-bis, d.lgs. n. 175/2016), da effettuarsi osservando la legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato”* (Deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG). In direzione analoga, è stato chiarito che *“il meccanismo dell'accantonamento risponde inoltre all'esigenza di consentire una costante verifica delle possibili ricadute delle gestioni esternalizzate sui bilanci degli enti locali e si pone quindi nell'ottica della salvaguardia degli equilibri finanziari presenti e futuri degli enti stessi”* (Sezione regionale di controllo per la Liguria, Deliberazione n. 24/2017/PAR).

In un simile quadro normativo e giurisprudenziale, nessun rilievo può assumere la circostanza che le perdite pregresse, maturate in epoca antecedente all'ingresso dell'Amministrazione regionale nel capitale sociale, siano state giudicate compatibili con il raggiungimento degli obiettivi che l'Ente si prefigge di realizzare per il tramite

della società, posto che il fondo perdite partecipate ha, quale primaria finalità, il razionale utilizzo delle risorse pubbliche e la salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'Ente, non già "il ripristino della condizione iniziale dei mezzi patrimoniali necessari al perseguimento del fine pubblico".

Nella medesima ottica, nessuna rilevanza può assumere la norma dell'art. 21 TUSP sulle società partecipate che redigono il bilancio consolidato, posto che il pregresso assetto societario, che vedeva Regione Lombardia partecipare al capitale di Milano Serravalle - Milano Tangenziali Spa e quest'ultima quale società controllante di APL, è interamente superato.

In ragione di tutto quanto precede, la Sezione ritiene che l'accantonamento effettuato da Regione Lombardia nel risultato di amministrazione 2021 debba tener conto anche del 53,77% delle perdite non ripianate registrate da APL negli esercizi 2014, 2015, 2016 e 2017 e debba essere così rideterminato:

Organismo	Fondo da accantonare	Fondo accantonato	Differenza (- = minor accantonamento)
Autostrada Pedemontana Lombarda Spa	22.087.741,15	2.528.470,00	-19.559.271,15
Arexpo Spa	3.469.181,88	3.469.181,88	0,00
IL Spa *	0,00	485.059,00	485.059,00
<b>Totale</b>	<b>25.556.923,03</b>	<b>6.482.710,88</b>	<b>-19.074.212,15</b>

\* A seguito di fusione per incorporazione di Infrastrutture Lombarde Spa in Aria Spa nel 2020, le perdite portate a nuovo della società risalenti ad esercizi pregressi sono state "azzerate" e, pertanto, nel risultato di amministrazione 2021 non è dovuto alcun accantonamento di somme.

Il disavanzo dell'esercizio 2021 risulta pertanto sottostimato per una quota, pari a 19.074.212,15 euro, corrispondente all'importo necessario al conseguimento dell'accantonamento nella misura minima richiesta dalla legge.

Infatti, la Regione ha conseguito un risultato di amministrazione positivo, pari a 1.173.625.537,47 euro, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al netto del fondo pluriennale vincolato.

Da tale importo vanno sottratte le quote vincolate e accantonate, che rispetto all'importo determinato dalla Regione, pari a 1.430.002.382,15 euro, devono essere incrementate di 19.074.212,15 euro per effetto della rideterminazione dell'accantonamento a fondo perdite società partecipate. Di conseguenza il disavanzo di amministrazione, pari ad euro 256.376.844,68 interamente derivante da

debito autorizzato e non contratto (DANC) (con un disavanzo da recuperare derivante da esercizi precedenti pari a zero), deve essere rideterminato nel maggior importo di 275.451.056,83 euro.

Conclusivamente, accertata la corrispondenza tra le risultanze del rendiconto e i dati delle scritture contabili, la Sezione parifica il rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2021, nelle sue componenti del conto del bilancio e 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" - 6.482.710,88 euro - 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 25.556.923,03 euro; nonché, per l'effetto, del "Totale Parte Disponibile" - rigo E- nella misura in cui espone un disavanzo che risulta sottostimato in ragione della non corretta determinazione del Fondo perdite società partecipate e che di conseguenza va rideterminato in -275.451.056,83 euro, anziché -256.376.844,68 euro.

In sede di udienza pubblica, il Presidente della Regione Lombardia ha fatto presente che l'Amministrazione, pur non condividendo l'interpretazione dell'art. 21 TUSP adottata dalla Sezione, procederà all'adeguamento del fondo.

La Sezione, nel prendere atto con favore dell'impegno assunto, rileva che il giudizio di parifica del rendiconto regionale, in quanto giudizio allo stato degli atti, deve necessariamente riguardare le risultanze contabili emergenti dalla proposta di legge sul rendiconto approvata dalla Giunta; sicché, ai fini della decisione, non è possibile considerare elementi diversi da quelli che hanno condotto al risultato di amministrazione sottoposto al giudizio del Collegio.

Infine, quanto alla sussistenza di eventuali contrasti di alcune norme regionali con parametri costituzionali, il Collegio osserva che la Procura regionale, con le conclusioni scritte depositate l'11 luglio 2022, al Paragrafo 4, in relazione alle leggi n. 15 del 2019; nn. 24 e 25 del 2020; nn. 4, 15, 24 e 27 del 2021, ha sostanzialmente condiviso i profili di criticità già riscontrati e valutati dalla Sezione nel corso delle

Relazioni sui mezzi di copertura delle leggi di spesa, in punto di lacunosità delle Relazioni Tecniche.

In particolare, quanto al profilo della copertura dell'art. 5 della LR n. 24/2020, che assicura una premialità in favore dei medici specializzandi, si evidenzia che, da un lato, non vi sono elementi per affermare l'incapienza dell'apposito fondo, e che, dall'altro, la disponibilità di donazioni da parte di imprese e privati costituisce solo una delle fonti che alimentano il fondo stesso, peraltro a carattere meramente eventuale (cfr. infatti art. 8, comma 2, LR. n. 24/2020 cit., secondo cui *"alle spese derivanti dall'articolo 5, previste in euro 1.500.000,00 ... possono contribuire le risorse derivanti dalle donazioni di cui alla legge regionale 31 marzo 2020, n. 4"*).

Infine, le criticità riscontrate dalla Sezione in ordine alla legittimità e alla regolarità della gestione sono analizzate nella relazione allegata alla presente decisione, alla quale si rinvia per un quadro completo dei rilievi effettuati, nonché delle misure di correzione e degli interventi che la Corte dei conti ritiene necessari.

#### **P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, richiamate le osservazioni e le prescrizioni contenute nella Relazione allegata alla presente decisione, in conformità alle richieste avanzate in udienza dal Procuratore regionale

#### **PARIFICA**

il Rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2021, nelle sue componenti del conto di bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico, ad

#### **ECCEZIONE**

1. 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 25.556.923,03 euro;

2. del “Totale Parte Disponibile” – rigo E - nella misura in cui espone un disavanzo che risulta sottostimato in ragione della non corretta determinazione del Fondo perdite società partecipate e che di conseguenza va rideterminato in -275.451.056,83 euro, anziché -256.376.844,68 euro.

### **APPROVA**

l’annessa relazione,

### **DISPONE**

che copia della presente decisione, con l’unita relazione, sia trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente della Regione Lombardia, nonché al Ministro dell’Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 20 luglio 2022.

I magistrati estensori

Alessandra Cucuzza

Valeria Fusano

Il Presidente

Maria Riolo

Depositata in Segreteria il  
22 luglio 2022

Il Funzionario preposto  
al servizio di supporto  
Susanna De Bernardis