



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

IL PRESIDENTE

Al Presidente
della Sezione Giurisdizionale della
Corte dei conti per la regione
Lombardia, Dott. Marco Canu

In occasione dell'apertura del nuovo anno giudiziario, si illustra sinteticamente l'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel corso dell'anno 2020.

1 Controllo sulla Regione

1.1 Parifica del rendiconto generale della Regione Lombardia

Il rendiconto generale della gestione 2019 è stato parificato in tutte le sue risultanze contabili il 21 luglio 2020 con decisione n. 92/2020/PARI.

In ordine ai dati contabili, il risultato della gestione di competenza è stato positivo per 883 milioni di euro.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio è risultato pari a 8,57 miliardi di euro.

I dati relativi alle riscossioni e ai pagamenti hanno presentato risultati complessivamente in crescita per quanto riguarda la gestione di competenza, evidenziando delle difficoltà per quanto riguarda la gestione dei residui.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2019 ha presentato un saldo contabile positivo di 1,10 miliardi, che dopo gli accantonamenti ed i vincoli, si è ridotto ad un risultato disponibile di poco meno di 116 milioni di euro. La Regione ha chiuso l'esercizio in avanzo per la prima volta dall'esercizio 2009.



CORTE DEI CONTI

A fronte del conseguimento di tali risultati, sicuramente positivi, la Sezione nella Relazione allegata alla decisione di parifica ha evidenziato una serie di criticità, alcune delle quali sono di seguito indicate.

Sul **fondo pluriennale vincolato**, la Regione, a seguito della cancellazione di impegni finanziati con il fondo pluriennale vincolato in entrata, ha provveduto, con un'operazione non pienamente conforme ai principi contabili in materia (punto 5.4.3., all. 4/2 del d. lgs. 118/2011), a una riduzione di pari importo del fondo e ad un immediato incremento dell'avanzo applicato al 31/12/2019. Detta modalità operativa può costituire un rischio per il permanere della sana ed equilibrata gestione contabile, sia sul fronte del mantenimento dell'eventuale vincolo di destinazione delle risorse in entrata, sia sul fronte dell'espansione della capacità di spesa prima della verifica, a consuntivo, dell'effettiva realizzazione dell'avanzo.

La rideterminazione dell'avanzo iniziale in misura pari all'abbassamento del fondo pluriennale sulla base di un semplice decreto dirigenziale, priva, inoltre, l'organo consiliare, deputato al controllo sull'allocazione delle risorse, della possibilità di intervenire sulle scelte di ricollocazione delle risorse liberatesi, come sarebbe, invece, necessario ogni qualvolta si debba dar luogo ad una variazione di bilancio.

In relazione all'utilizzo del meccanismo del **debito autorizzato e non contratto** (DANC), la Sezione ha osservato che in fase di rendicontazione è necessario che anche gli enti che non si ritrovano in disavanzo al termine dell'esercizio diano analiticamente evidenza delle modalità di copertura degli impegni originariamente finanziati con debito autorizzato e non contratto, posto che il debito autorizzato e non contratto non può mai costituire una effettiva copertura dell'impegno, che sarà concretamente sostenuto o con risorse eventualmente derivanti dalla gestione di competenza o con debito effettivamente contratto, o, alternativamente, darà luogo alla formazione di disavanzo.

Sulla gestione dei **debiti fuori bilancio** relativi all'esercizio 2019, a fronte della mancata attivazione della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio per spese legali prelevate dal "fondo contenzioso", la Sezione ha rilevato che la



CORTE DEI CONTI

procedura seguita dalla Regione non trova legittimazione nel quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e che l'esistenza di un accantonamento nel "fondo rischi" non può consentire di evitare la procedura di riconoscimento, posto che detto accantonamento potrà semmai riguardare il differente profilo della "copertura" del debito.

E' stato osservato che le difficoltà sulla gestione delle **spese in conto capitale**, sul fronte della programmazione e dell'attuazione degli investimenti, possono, in qualche misura, ricondursi anche al ruolo preminente che assumono, nella realizzazione di molti investimenti pubblici, altri enti, c.d. sub regionali, ed alla conseguente limitata portata degli investimenti attuati direttamente dalla Regione, che, conseguentemente, rischia, in mancanza di strumenti di controllo adeguati, di non potere efficacemente incidere sulle relative scelte gestionali pur contribuendo ampiamente al sostegno finanziario dei relativi progetti.

Sugli **Enti del sistema regionale** - SIREG - (Allegato A1 e Allegate A2 della legge regionale n. 30/2006), è stata rilevata la carenza di una visione programmata e coordinata del rapporto tra le direzioni regionali e gli enti, carenza, questa, emersa anche in sede di esame della Relazione sui controlli interni 2018.

Sulla **spesa sanitaria** è stata evidenziata la contrazione delle risorse autonome messe a disposizione dalla Regione per il settore sanitario pari, nel 2019, a 77,12 milioni di euro che sono risultate in costante e netta riduzione nell'ultimo triennio, considerato che lo stanziamento, nel 2017, è stato di 255 milioni di euro e, nel 2018, di 218,8 milioni. È emersa una complessiva difficoltà di esame e riconciliazione dei dati estrapolati dai sistemi contabili regionali con quelli risultanti dai documenti ufficiali approvati dalla Regione. È stato rilevato un uso estremamente ampio della voce residuale "*Categorie non previste dall'art. 20*", in cui assumono portata preminente le movimentazioni relative alle partite di giro, contraddistinte dal carattere finanziario e tecnico di diverse poste a discapito della trasparenza e immediata intellegibilità delle scelte allocative.



CORTE DEI CONTI

La Corte ha osservato che il **documento di economia e finanza regionale** (DEFR) non risponde pienamente al dettato del principio della programmazione 4/1 (punto 5) del d. lgs. 30 giugno 2011 n. 118, che definisce la struttura del documento programmatico regionale, nonché il contenuto minimo. Per un'integrale attuazione del processo di armonizzazione contabile sotto il profilo programmatico, vanno attenzionati dalla Regione gli elementi di cui alla seconda sezione del punto 5.3 del suddetto principio contabile. Inoltre il comma 6, dell'art. 9 bis, della legge regionale n. 34/1978 (legge di contabilità regionale) laddove stabilisce che *"La mancata deliberazione della risoluzione sul documento strategico annuale non preclude l'approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario"*, è in evidente distonia con il principio contabile della programmazione che individua il documento programmatico come vincolo esterno obbligatorio alla manovra di bilancio.

1.2 Altre tipologie di controllo sulla Regione - *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi regionali approvate nell'anno 2019*

Deliberazione 73/2020/RQ: la relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie ha riguardato n. 26 leggi regionali approvate nel 2019. La fonte preponderante di copertura nelle leggi approvate nel 2019 è costituita dagli stanziamenti di bilancio, con frequente rinvio delle leggi di spesa a dette coperture senza che venga data contezza dei profili contabili circa la sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che ciò potrebbe comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio.

2 Controllo sui gruppi consiliari

L'attività di controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari nell'anno 2019 si è articolata in tre ordinanze istruttorie e nel deposito di 11 deliberazioni/FRG che hanno dichiarato la regolarità dei rendiconti esercizio 2019 degli 11 gruppi consiliari regionali esaminati.

3 Controllo sui Servizi sanitari regionali



CORTE DEI CONTI

Si segnala la deliberazione 175/2020/PRSS, emessa nei confronti dell’Agenzia di tutela della salute (ATS) Val Padana (MN), che è subentrata, dal 1° gennaio 2016, in tutti i rapporti attivi e passivi e nell’erogazione dei servizi, delle ex ASL di Cremona e di Mantova. La Sezione ha evidenziato delle criticità emerse in materia di liste di attesa e in materia di PreSST (Presidi Socio-Sanitari) in quanto, non avendo la Regione Lombardia dato indicazione dei requisiti per ottenere l’accreditamento, non sono risultati presenti PreSST accreditati.

4 Controllo sugli enti locali

Controllo ex art. 148-bis del TUEL (art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005)

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, come di seguito indicato:

- a) sottostima ed errato calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità
- b) ricorso reiterato all’anticipazione di tesoreria con mancata restituzione delle stessa nei termini prescritti dalla legge.
- c) attività di riaccertamento dei residui
- d) mancata asseverazione debiti/crediti reciproci tra ente e organismi partecipati
- e) violazione dei principi di competenza finanziaria potenziata, omessa costituzione del fondo pluriennale vincolato

(tra le tante si indicano le deliberazioni: 149/2020/PRSP; 155/2020/PRSP; 173/2020/PRSE ;179/2020/PARSE; 180/2020/PRSE; 182/2020/PRSE; 183/2020/PRSE).

Si segnalano le deliberazioni (150/2020/PRSP; 181/2020/PRSP), con le quali, a seguito di reiterate accertamenti di criticità tali da pregiudicare gli equilibri di bilanci, rispettivamente, è stato applicato e confermato il blocco della spesa non obbligatoria previsto dall’art. 148 bis del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267.

Deliberazione 146/2020/PRSE: la Sezione ha in particolare evidenziato delle criticità in ordine alla contabilizzazione di garanzie atipiche (lettera di patronage).

Si segnalano: la deliberazione 143 /2020/PRSP, in materia di trattamento contabile dei flussi finanziari derivanti dal possesso di strumenti di finanza derivata da parte



CORTE DEI CONTI

di un comune; la n. 70/2020/PRSP, sul divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 6, comma 19, del d. l. n. 78/2020.

Nell'ambito dell'esame dei piani di razionalizzazione delle Società si segnalano le deliberazioni 6/2020/VSG; 138/2020/VSG; n.163/2020/VSG, 174/2020/VSG.

Procedure di riequilibrio pluriennale

Con deliberazione 135/2020/PRSP la Sezione ha preso atto della decisione del consiglio comunale di Pinarolo Po (PV) di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale con accesso al fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali, riservandosi ogni valutazione sul piano al termine dell'istruttoria ministeriale.

Con la delibera 156/2020/PRSP la Sezione ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale - di durata decennale con decorrenza dall'esercizio 2018 - deliberato dal Consiglio comunale di Sesto San Giovanni con l'indicazione di apposite prescrizioni.

Con le deliberazioni 47/2020/PRSP, 106/2020/PRSP, la Sezione ha accertato il raggiungimento degli obiettivi del piano di riequilibrio approvato dal comune di Nesso nel 2015 e ne ha dichiarato la chiusura.

Con la deliberazione 70/2020/PRSP la Sezione ha accertato la completa attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal comune di San Giuliano Milanese e il conseguimento dei programmati obiettivi di riequilibrio.

5 Attività consultiva

Indicazione delle principali questioni di diritto

Società a partecipazione pubblica ed Enti Strumentali.

Deliberazione 23/2020/PAR: la Sezione si è espressa sulla richiesta di parere riguardante l'applicabilità o meno ad una Fondazione dell'art. 5, comma 9, del d. l. n. 95/2012, riguardante il divieto di conferimento di incarichi e di cariche di organi di governo a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza.

Deliberazione 77/2020/PAR: sul mantenimento o meno ai sensi dell'art. 4 del d. lgs. 175/2016, di una partecipazione in società, laddove la medesima abbia stabilmente



CORTE DEI CONTI

perso il requisito della qualifica di società "in house", la Sezione ha ritenuto che, ai fini del mantenimento della partecipazione, gli enti devono valutare attentamente la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016, ossia del cd. vincolo di scopo e del cd. vincolo di attività, a prescindere dal fatto che una partecipazione pubblica sia tale da poter qualificare una società pubblica in termini di "ente in house". Deliberazione 100/2020/PAR: in linea generale, le società *in house* possano porre in essere negozi a titolo gratuito o liberale, sempre che siano volti alla realizzazione di un interesse, patrimonialmente valutabile, rientrante nell'oggetto sociale. Deliberazione 157/2020/PAR: sull'inclusione o meno di una Fondazione nel perimetro del "Gruppo di Amministrazione Pubblica" ai fini del bilancio consolidato dell'Ente, il Collegio ha evidenziato che l'elenco degli enti da ricomprendere nel bilancio consolidato può non coincidere con quello degli enti del gruppo amministrazione pubblica, dovendosi valutare la c.d. "irrilevanza" (enunciata dal principio contabile contenuto nell'all. 4/4 paragrafo 3.1, lett. a, d. lgs. 118/2011), per effetto della quale si può giustificare il non inserimento nel perimetro del consolidamento del bilancio di uno specifico ente del gruppo, qualora esso, con il proprio bilancio, non contribuisca in maniera rilevante alla complessiva posizione patrimoniale ed economico-finanziaria della capogruppo.

Applicazione delle regole della contabilità armonizzata.

Deliberazione 99/2020/PAR: il riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio, derivante da sentenza esecutiva, per le spese legali che il comune è stato condannato a rifondere alla controparte vittoriosa in primo grado, già correttamente e doverosamente riconosciuto con deliberazione del consiglio comunale secondo l'articolo 194, comma 1, lettera a), del d. lgs. n. 267/2000, non può estendersi alla diversa fattispecie di debito derivante dall'acquisizione del servizio legale di difesa in giudizio del comune rimasto soccombente. In tema di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si segnala anche deliberazione 88/2020/PAR. Deliberazione 114/2020/PAR: il Collegio, dichiarata l'inammissibilità oggettiva dei quesiti in materia di determinazione del valore di rimborso da riconoscere al concessionario



CORTE DEI CONTI

per la realizzazione e gestione d'opera pubblica in caso di risoluzione della concessione, ha ritenuto che, ai fini della contabilizzazione del credito transattivo del concessionario nei confronti dell'ente che adotti la contabilità finanziaria, trovi applicazione il principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2, n. 5.2; fermo restando che compete esclusivamente all'Ente, nel caso concreto, la valutazione sull'esistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata e sulla natura, novativa o non novativa, dell'accordo.

Deliberazione 184/2020/PAR: il comune in stato dissesto e non in grado di predisporre l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non può deliberare una seconda dichiarazione di dissesto finanziario senza aver chiuso la prima procedura. Ricorrendone tutti i presupposti, la cui valutazione è rimessa alla responsabilità dell'ente locale, è invece possibile ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis, secondo quanto disposto dall'articolo 256, comma 12, del d. lgs. n. 267/2000.

Spese del personale.

Deliberazione 40/2020/PAR: ai fini dell'attribuzione dell'incentivo di cui all'art. 1, c. 1091, della legge n. 145/2018, la data entro la quale deve essere approvato il bilancio di previsione è il 31 dicembre dell'anno precedente come previsto dall'art. 151, comma 1, del d. lgs. n. 267/2000, non rilevando, ai suddetti fini, l'eventuale approvazione del bilancio oltre il termine del 31 dicembre seppure entro la scadenza prorogata con decreto del MEF. Deliberazione 74/2020/PAR: in ordine all'applicazione della nuova disciplina sulle facoltà assunzionali dei Comuni, di cui all'art. 33, comma 2, del d. l. 30 aprile 2019 n. 34, conv. in l. n.58/ 2019 e ss. mm. ii., e del relativo D.M di attuazione del 17 marzo 2020, la Sezione è stata chiamata a pronunciarsi su una questione di diritto intertemporale per stabilire se in caso di piano di fabbisogno del personale, approvato antecedentemente al suddetto D.M., si potesse applicare o meno la pregressa normativa sulla base della quale il piano era stato impostato. Il Collegio, si è espresso nel senso che l'eventuale adozione di un piano triennale di fabbisogno del personale in data anteriore al decreto non rileva ai



CORTE DEI CONTI

fini della individuazione della normativa applicabile alla procedura assunzionale. Sull'interpretazione dell'art. 33, comma 2, del d. l. 34/ 2019 si segnala la deliberazione 95/2020/PAR, riguardante la determinazione del "valore medio pro-capite". Deliberazione 110/2020/PAR: la norma sugli incentivi tecnici, di cui all'art.113 del d. lgs 50/2016, non è applicabile alla fattispecie di "project financing" Deliberazione 124/2020/PAR: in materia di assunzione, con riferimento all'art. 33 del d. l. n. 34/2019, la Sezione ha ritenuto che, nelle more dell'emanazione dello specifico D.P.C.M., debba ritenersi applicabile per le Province e le Città metropolitane il pregresso regime in tema di potestà assunzionale. La Sezione ha, inoltre, precisato che nell'attuale quadro ordinamentale in tema di assunzioni riguardanti le Province e le Città metropolitane, non può in alcun modo rilevare la previsione dall'art. 1 della legge regionale Lombardia n. 23/2019. Deliberazione 134/2020/PAR: la spesa per le assunzioni obbligatorie di lavoratori disabili entro la quota di riserva non è esclusa dal computo della spesa complessiva per tutto il personale dipendente, rilevante ai fini di quanto previsto per le assunzioni di personale a tempo indeterminato dall'art. 33, comma 2, del d. l. 34/2019. Si segnala la deliberazione 161/2020/PAR sul rapporto tra la disposizione dell'articolo 6-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, riguardante la riduzione dei fondi della contrattazione in proporzione al numero dei dipendenti non più addetti al servizio esternalizzato e la nuova disciplina dell'articolo 33, comma 2, ultimo periodo, del d. l. n. 34/2019.

Affidamento di contratti pubblici

Deliberazione 54/2020/PAR: la Sezione ha dichiarato l'inammissibilità del quesito di un Comune che chiedeva di conoscere se, tenendo conto della emergenza epidemiologica da COVID 19, della conseguente sospensione dei servizi scolastici e delle misure di sostegno all'economia approvate con d. l. n. 18/2020, si potesse corrispondere a cooperative sociali onlus aggiudicatrici del servizio di gestione di scuole dell'infanzia paritarie, la differenza tra quanto riconosciuto ai lavoratori per mezzo dell'attivazione della cassa integrazione straordinaria o altro ammortizzatore



CORTE DEI CONTI

sociale previsto ex lege ed il costo del servizio preventivato dal contratto. Similmente, con deliberazione 133/2020/PAR, su fattispecie riguardante il mantenimento dell'equilibrio del sinallagma nei contratti di durata a fronte delle sopravvenienze determinate dalla pandemia è stata dichiarata l'inammissibilità della richiesta di parere.

Deliberazione 176/2020/PAR: sull'applicazione o meno dell'art. 113 del d. lgs. n. 50/2016, la Sezione ha ritenuto che anche in presenza del pagamento di un "prezzo" da parte dell'amministrazione giudicatrice, il contesto normativo di riferimento non consente l'assimilazione della concessione al contratto di appalto ai fini dell'estensione degli incentivi tecnici.

Norme di contenimento della spesa pubblica.

Deliberazione 20/2020/PAR: sulle spese rimborsabili agli amministratori comunali.

Deliberazione 67/2020/PAR: sull'interpretazione del comma 8 *bis* dell'art. 82 del d.lgs. n. 267/2000 - incremento dell'indennità di carica per i Sindaci dei comuni fino a 3.000 abitanti - anche alla luce del principio di invarianza della spesa di cui ai commi 135 e 136 dell'art. 1 della legge n. 56/2014. Deliberazione 129/2020/PAR: riguarda la decorrenza dell'incremento dell'indennità di funzione per l'esercizio della carica di sindaco nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti. Deliberazione 178/2020/PAR sugli effetti del sopravvenuto collocamento in quiescenza del dirigente rispetto alla durata dell'incarico e alla onerosità o gratuità dello stesso.

6. Controllo preventivo e successivo di legittimità

Sono state effettuate n. 84 rilievi istruttori cui sono seguite, ed esaminate, le relative risposte da parte delle amministrazioni rispetto alle quali si è proceduto alla successiva registrazione e/o alla restituzione degli atti e, in un caso, al deferimento e alla successiva deliberazione di ricusazione del visto di un decreto relativo all'approvazione di un contratto di locazione (delibera 12/2020/PREV).

7 Controllo sulla gestione.



CORTE DEI CONTI

Con la deliberazione Lombardia 126/2020/INPR del 24 settembre 2020, di integrazione della deliberazione Lombardia 17/2020/INPR del 20 febbraio 2020, la Sezione ha deliberato in materia di controllo successivo sulla gestione, lo svolgimento, nell'ambito della verifica dell'impiego delle risorse regionali trasferite agli enti componenti il sistema regionale (SIREG) e con riferimento alla Società ARIA s.p.a. (Agenzia regionale per l'innovazione e gli acquisti), lo svolgimento di un'indagine riguardante la "*Programmazione e gestione degli acquisti di beni e di servizi in ambito sanitario*", tutt'ora in fase di svolgimento.

A conclusione di questa sintetica esposizione degli esiti dell'attività svolta dalla Sezione regionale di controllo, a nome di tutti i Magistrati della Sezione stessa e del personale amministrativo, desidero rivolgere al Presidente Canu e al Procuratore Cirillo e a tutti i colleghi della Sezione Giurisdizionale e della Procura e al personale amministrativo dei relativi uffici, i migliori auguri di buon lavoro nell'anno giudiziario 2021.

Il Presidente
(Maria Riolo)



CORTE DEI CONTI