



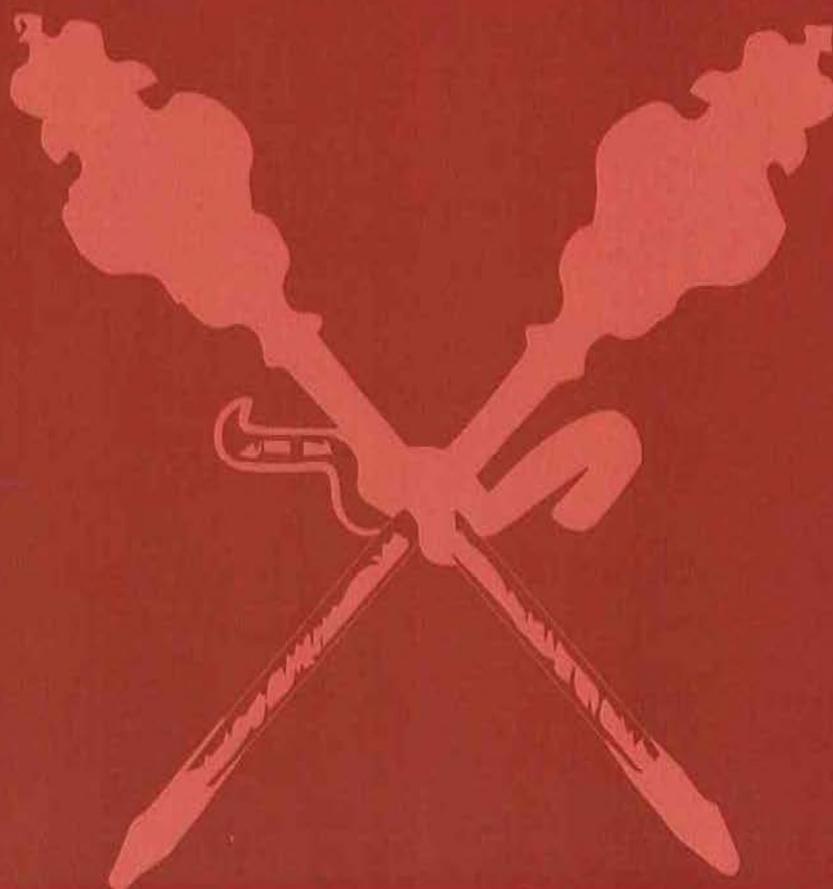
CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PER LA LOMBARDIA

REQUISITORIA

**DEL PROCURATORE REGIONALE NEL GIUDIZIO DI PARIFICA
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA**

PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2015



UDIENZA DEL 30 GIUGNO 2016 - PROCURATORE REGIONALE ANTONIO CARUSO

PREMESSA

L'attività di parificazione richiede un duplice raffronto dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio (da un lato) e con le scritture tenute o controllate dalla Corte (dall'altro), secondo l'impostazione accolta dall'art. 39, R.D. n. 1214/1934, espressamente richiamato dall'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 convertito nella l. n. 213/2012, che ha attribuito alla Corte dei Conti il giudizio di parifica sui rendiconti regionali.

In tale quadro normativo ed ermeneutico, questo Pubblico Ministero contabile, nell'esercizio delle prerogative di custode dell'ordinamento giuridico nei suoi profili generali ed indifferenziati, ha sviluppato un costante e proficuo confronto con la Sezione regionale di controllo, non solo valutando le evidenze istruttorie fornite da quest'ultima, ma anche in sede di qualificata interlocuzione sui profili progressivamente in emersione.

A questo proposito, sulla scorta di quanto evidenziato in passato, va ribadita l'assoluta **centralità della figura del Pubblico Ministero**: l'Ufficio requirente della Magistratura contabile è configurato dal Legislatore quale perno dell'assetto delle garanzie oggettive poste a presidio delle pubbliche finanze, non solo nella tradizionale sede giurisdizionale ma anche nell'esercizio delle nuove forme di controllo finanziario sui bilanci delle Regioni.

In tale ottica, ed in puntuale ossequio agli indirizzi di coordinamento della Procura Generale della Corte dei conti, è necessario precisare che le verifiche dell'Ufficio requirente sul rendiconto regionale muovono dalle risultanze istruttorie messe a disposizione da parte della Sezione del controllo, le cui acquisizioni rappresentano, dunque, la fonte esclusiva delle conclusioni scritte della Procura regionale.

IL PROGETTO DI LEGGE DI APPROVAZIONE DEL RENDICONTO 2015 E LE VERIFICHE DELL'ORGANO DI REVISIONE

Il progetto di legge di approvazione del rendiconto 2015, approvato dalla Giunta regionale, è stato sottoposto - *ex art. 2 comma 8 lett. b)* della legge regionale n. 18/2012 - alla valutazione del collegio dei revisori dei conti che, in data 30 maggio 2016, ha espresso il proprio parere favorevole.

Il collegio dei revisori dei conti è stato normativamente istituito ai sensi dell'art. 4 della l.r. n. 66/2011 ed in concreto nominato con delibera del Consiglio Regionale n. X/383 del 27 maggio 2014.

L'attività del Collegio dei Revisori dei Conti **si raccorda** con la Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia della Corte dei Conti, le cui prerogative di controllo sulle Amministrazioni regionali sono state rafforzate in modo significativo dalla legge n. 213/2012, in combinato disposto con la giurisprudenza della Corte costituzionale (da ultimo, cfr. le sentenze n. 198/2012 e n. 60/2013) e con la coeva legge "rinforzata" n. 243/2012 attuativa della l. cost. n. 1/2012. Tale attività, da parte della Corte, si conclude proprio con il giudizio di parifica del rendiconto regionale previsto ai sensi dell'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012, al quale viene allegata una relazione in cui la magistratura contabile fa "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 **centralità dell'organo di revisione** nell'alveo dei controlli interni è di profonda importanza, quale primo presidio del rispetto della disciplina amministrativo-contabile da parte dell'Amministrazione regionale.

Come risulta dalla soprarichiamata relazione dei revisori sul rendiconto 2015, i cui accertamenti rappresentano il principale **sub-strato documentale** delle

valutazioni della Procura regionale, l'organo di revisione ha esaminato i seguenti atti, prospetti e tabelle dimostrative:

- proposta di progetto di legge avente ad oggetto "Rendiconto generale per l'anno 2015" e relativi allegati deliberata dalla Giunta Regionale (deliberazione n. X/5034 del 18/4/2016);
- conto del bilancio relativo alla gestione finanziaria e relativi riepiloghi;
- prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri;
- conto economico e stato patrimoniale;
- prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione;
- prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato;
- prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- prospetto degli accertamenti per titoli, tipologie e categorie;
- prospetto degli impegni per missioni, programmi e macroaggregati;
- tabella dimostrativa degli accertamenti assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- tabella dimostrativa degli impegni assunti nell'esercizio in corso e negli esercizi precedenti imputati agli esercizi successivi;
- prospetto rappresentativo dei costi sostenuti per missione;
- prospetto dei dati SIOPE;
- elenco dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, distintamente per esercizio di provenienza e per capitolo;
- relazione sulla gestione dell'organo esecutivo redatta secondo le modalità previste dal comma 6 dell'art.11 del D. Lgs. n. 118/11.

Rinviando alle conclusioni scritte per l'analisi dei dati contabili, il quadro generale riassuntivo della gestione 2015 evidenzia gli equilibri generali di bilancio di competenza e di cassa.

L'organo di revisione ha, peraltro, evidenziato che la Regione Lombardia continua ad escludere dal consolidamento l'Organismo Pagatore Regionale, anche se - ai sensi del comma 4 dell'art. 47 del d.lgs. n. 118/2011 - *“il consuntivo degli organismi pagatori dei fondi UE partecipa al bilancio consolidato di cui all'art. 11 bis”*.

IL RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI

Secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 4 del D. Lgs. n. 118/2011 gli Enti territoriali devono provvedere annualmente, al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato 4/2, ad effettuare il riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando, ai fini del rendiconto, le ragioni del loro mantenimento.

Le regioni escludono dal riaccertamento ordinario dei residui quelli derivanti dal perimetro sanitario (cui si applica il titolo II) e, fino al 31 dicembre 2015, quelli derivanti dai residui passivi finanziati da debito autorizzato e non contratto.

Possono essere conservate tra i residui attivi le entrate accertate ed esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate.

Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate.

Le entrate e le spese di cui sopra sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili. La reimputazione degli impegni è effettuata incrementando di pari importo il fondo pluriennale di spesa al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate. La costituzione del fondo *de quo* non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese.

In data 21/03/2016 la Giunta regionale ha approvato la delibera n. 4937, avente ad oggetto *“Riaccertamento ordinario dei residui al 31/12/2015 ex art. 3 comma 4*

del d.lgs. 118/2011 e s.m.i.”, con la quale prende atto delle determine di riaccertamento al 31/12/2015 assunte in via istruttoria dai singoli responsabili dei capitoli di entrata e di spesa. Il provvedimento è stato preventivamente sottoposto alla verifica del Collegio dei revisori dei conti.

Di rilievo è il controllo effettuato dal Collegio dei revisori finalizzato alla verifica - tramite una motivata tecnica di campionamento - delle ragioni del mantenimento, cancellazione o reimputazione dei residui e, pertanto, della conformità dell'intera procedura di riaccertamento ordinario dei residui, attività questa prodromica all'espressione del parere sul rendiconto per l'anno 2015.

Si prende atto che la verifica, effettuata sul campione estratto, non evidenzia particolari criticità nell'operazione di riaccertamento ordinario dei residui e, di conseguenza, può considerarsi conforme a quanto disposto dal principio contabile. I residui attivi e passivi sono stati, infatti, reimputati in base all'esigibilità dell'obbligazione giuridica, mentre quelli stralciati non avevano più titolo giuridico per poter essere mantenuti nelle scritture contabili dell'Ente.

PAREGGIO DI BILANCIO

La Legge n. 190/2014 (c.d. Legge di Stabilità 2015) stabilisce che l'articolo 1, commi da 448 a 466 della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 e successive modificazioni, nonché tutte le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno cessano di avere applicazione per le regioni a statuto ordinario, con riferimento agli esercizi 2015 e successivi; resta ferma, nell'esercizio 2015, l'applicazione delle sanzioni nel caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno relativamente al 2014.

Ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le regioni a statuto ordinario devono conseguire, a decorrere dall'anno 2016 in fase di previsione e dal 2015 in sede di rendicontazione:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali;
- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, così come definito dall'articolo 40, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, escludendo l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, del recupero del disavanzo di amministrazione e del rimborso anticipato dei prestiti.

Le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Per l'anno 2015, nei saldi individuati ai sensi del comma 463 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, non rilevano:

- nei saldi di competenza e di cassa, le riscossioni dei crediti e le concessioni di crediti nonché le risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea e le relative spese di parte corrente e in conto capitale;
- nei saldi di competenza e di cassa, le spese di parte corrente ed in conto capitale connesse al cofinanziamento nazionale dei fondi strutturali dell'Unione Europea per l'importo determinato ai sensi del comma 145, dell'articolo 1 della legge n. 190/2014;
- nei saldi di competenza, gli impegni del perimetro sanitario del bilancio finanziati dagli utilizzi del risultato di amministrazione relativo alla gestione sanitaria e formatosi negli esercizi antecedenti l'anno 2015;
- nei saldi di competenza, per le sole regioni che nell'anno 2014 abbiano registrato indicatori annuali di tempestività dei pagamenti, gli impegni per investimenti diretti e per contributi in conto capitale, così come previsto dall'articolo 1-bis del decreto legge n. 78 del 2015 convertito nella legge n. 125 del 2015.

Le regioni hanno, pertanto, nel 2015, anticipato, rispetto agli enti locali, la disciplina sul pareggio di bilancio prevista dalla legge n. 243/2012.

In base agli accertamenti dell'organo di revisione, la Regione Lombardia, nel corso del 2015, ha assegnato agli Enti Locali del proprio territorio spazi finanziari per un ammontare pari a € 170.572.597,00.

Tale cessione ha avuto un impatto considerevole sull'equilibrio di cassa finale della gestione ordinaria così come previsto ai sensi dell'art. 1, comma 480 della Legge n. 190 del 23/12/2014 (Legge di stabilità 2015). Trattandosi di un patto c.d. "verticale" non è prevista la restituzione di tali spazi.

INDEBITAMENTO

In sede di esercizio delle prerogative di controllo, si evidenzia in via preliminare, che il Collegio dei revisori ha preso in considerazione esclusivamente l'indebitamento con oneri a carico della Regione, tralasciando quello attivato e/o in essere con oneri a carico dello Stato, che, com'è noto, non incide sulla capacità giuridica di indebitamento regionale.

La Regione Lombardia, nel corso dell'esercizio 2015, ha sfruttato la possibilità concessa dal D.L. n. 78/2015 il quale all'art. 1- quater consente alle Regioni, per l'anno 2015, la possibilità di impegnare spese per investimenti la cui copertura è costituita da debiti autorizzati e non contratti imputando gli stessi all'esercizio 2015.

Il disposto del citato articolo ha spinto Regione Lombardia ad "accelerare" sulla spesa di investimento (avvalendosi della facoltà concessa in deroga alla norma generale); ciò assumendo i relativi impegni di spesa ed attivando, solo in sede di riaccertamento ordinario laddove necessario, il FPV in maniera tale da reimputare agli esercizi successivi gli impegni non esigibili nel 2015 e finanziati con debito.

Tale facoltà ha consentito di prevedere nuovo indebitamento, in deroga alle norme che disciplinano il pareggio di bilancio. Infatti, sulla base degli accertamenti dell'organo di revisione, dei circa 1,8 miliardi di euro di investimenti finanziati (e impegnati) nel corso del 2015, circa 900 milioni di euro risultano autofinanziati in buona parte dal margine positivo di parte corrente, mentre i restanti 800 milioni di euro finanziati da debito autorizzato ma non contratto.

Nel corso del 2015, la Regione Lombardia non ha contratto nuovo debito, ma ha provveduto a rinegoziare parzialmente quello esistente (Bond Lombardia) ai sensi dell'art. 45 del D.L. n. 66/2014.

Il Collegio di revisione ha altresì verificato il rispetto del limite di indebitamento sancito dall'art. 62, co. 6 d.lgs. n. 118/2011, ai sensi del quale il ricorso al debito da parte delle regioni, fatte salve le disposizioni dell'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, ed agli articoli 9 e 10 della Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Infatti, lo stesso art. 62 comma 6 d.lgs. n. 118/2011 dispone che *“Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo*

di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle partecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.”.

Il limite è determinato anche con riferimento ai finanziamenti imputati contabilmente agli esercizi successivi.

Infine, la Regione Lombardia nel corso del 2015 non risulta aver fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria.

SPESA DEL PERSONALE

1. PARAMETRI NORMATIVI QUALI LIMITI AL TREND DI SPESA

L'art. 1, comma 557 lett. a) della legge n. 296/2006 (c.d. Legge Finanziaria 2007) impone la riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso svariate misure tra cui una parziale reintegrazione dei cessati ed un contenimento della spesa per il lavoro flessibile. La natura cogente di tale precetto costituisce diritto vivente della giurisprudenza contabile che l'ha qualificato non solo come principio tendenziale di riduzione o contenimento della spesa, ma quale obiettivo vincolante e imperativo (cfr., *ex pluribus*, delibera n. 57/2014 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Toscana).

Lo stesso articolo, al comma 557-quater, dispone che ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurino, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.

Sul punto, la giurisprudenza contabile ha espresso un orientamento univoco finalizzato a valorizzare l'importanza della spesa effettivamente sostenuta e non derivante da conteggi virtuali.

Il rispetto del limite di spesa deve essere pertanto assicurato in ragione proprio della pluriennalità della base temporale di riferimento (cfr. *ex pluribus* delibera n. 202/2014 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Piemonte; delibera n. 250/2014 della Corte dei conti - Sez. Reg. Controllo Toscana), la quale, con l'introduzione del parametro temporale fisso ed immutabile (art. 3, comma 5 bis del D. L. n. 90/2014), non può che riferirsi al triennio 2011-2013 (cfr. delibera n. 218/2015 della Corte dei conti – Sez. Reg. Controllo Veneto).

Anche la prassi amministrativa (cfr. nota n. 73024 del 16/09/2014 il Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha chiarito che, ai fini del contenimento della spesa per il personale nel rispetto delle disposizioni del succitato comma, per l'anno 2014 bisogna far riferimento agli esercizi 2011, 2012 e 2013; cionondimeno, per gli enti in sperimentazione (tra cui la Regione Lombardia), nel 2012 l'importo complessivo degli impegni dell'esercizio 2012 potrebbe non costituire una base corretta per calcolare il valore medio del triennio ai fini della verifica del rispetto dei limiti imposti dalla normativa sulle spese di personale in termini di trend di spesa.

Pertanto, è consentito il riferimento al triennio costituito dagli esercizi 2011, 2012, 2013 anziché al predetto triennio costituito dagli esercizi 2011, 2012, 2013.

Come già evidenziato in sede di conclusioni scritte sul rendiconto 2014, questo Ufficio condivide siffatto approccio ermeneutico.

2. TETTI FINANZIARI

L'organo di revisione ha provveduto ad accertare, nel corso delle proprie verifiche, che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa, previsto dall'articolo 39 della legge n. 449/1997.

In merito agli specifici vincoli finanziari, dagli accertamenti effettuati dal prefato organo di controllo interno emerge un quadro di tendenziale rispetto della vigente normativa (salvo ipotesi peculiari *infra* dettagliate).

3. VERIFICA DEL CONTENIMENTO DELLE SPESE DI PERSONALE

La spesa di personale sostenuta nell'anno 2015, pari a € 167.921.611,11, rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006; infatti il valore medio delle somme impegnate in via definitiva nel triennio 2011-2011-2013 è pari a € 189.037.394,15.

Inoltre, l'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti nell'anno 2015, pari al 4,253%, rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557 lett. a) della l. n. 296/2006. Ciò si evince dal raffronto tra la suddetta percentuale e l'incidenza della spesa di personale sulle spese correnti nel triennio 2011-2011-2013, risultata pari al 4,994%.

Si prende atto che l'organo di revisione, da un lato, ha riscontrato, a campione, la corrispondenza dei capitoli di bilancio nella contabilità dell'Ente, e, dall'altro, ha verificato la conformità del criterio adottato per il calcolo delle spese del personale alle indicazioni della giurisprudenza contabile (cfr. in particolare delibera n. 218/2015 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Molise).

Risulta infatti che nel computo della spesa di personale 2015, al fine di ottemperare alle prescrizioni di cui al comma 557, la regione ha incluso tutti gli impegni che, secondo il nuovo principio della competenza finanziaria potenziata, scadendo entro il termine dell'esercizio, sono stati imputati allo stesso, tenendo conto delle spese relative all'anno 2014 e precedenti rinviate al 2015 ed escludendo quelle spese che, venendo a scadenza nel 2016, dovranno essere imputate all'esercizio successivo.

4. VERIFICA DEI VINCOLI IN MATERIA DI CONTRATTI DI LAVORO FLESSIBILE

La spesa del personale per i contratti di lavoro flessibile delle Regioni, ai sensi dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, non può essere superiore al 50% di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009.

Anche per il 2015 la spesa impegnata per contratti di lavoro flessibile **non rispetta** il vincolo imposto dall'art. 9, comma 28, del D.L. n.78/2010, come ormai avviene da svariati anni.

Fermo il fatto che tale limitazione non è da considerarsi sostitutiva ai vincoli di spesa e alle limitazioni assunzionali già previste in materia, ma ha carattere aggiuntivo agli stessi (cfr. delibera n. 3/2013 Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Calabria), non è condivisibile la prospettazione della Regione Lombardia che ritiene di aver assolto ai vincoli di legge relativi alle assunzioni a tempo determinato attraverso la forma alternativa prevista dall'art. 6, comma 20, del D.L. n. 78/2010; ciò per le ragioni già esposte da questa Procura in sede di conclusioni scritte nei precedenti giudizi di parifica del rendiconto regionale, cui si rinvia.

Il protrarsi di tale violazione è foriero di **obiettive criticità, anche sotto il profilo della liceità dell'eccedenza di spesa** come più volte evidenziato da questo Ufficio.

Peraltro, siffatto aggregato di spesa è in **significativo aumento** anche in termini assoluti dal 2014 al 2015, anno in cui si raggiunge il picco massimo dell'ultimo triennio, come rilevato anche dall'organo di revisione che ha opportunamente invitato l'Ente ad ispirarsi ad una più rigorosa politica di contenimento di tali spese. E' pur vero che l'articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 2010, modula il limite di spesa per distinti aggregati; cionondimeno, esso potrà essere considerato in un unico coacervo, ampliando in tal modo la possibilità di azione dell'ente. Altri adattamenti, *sub specie* di flessibile allocazione di risorse

all'interno di prestabiliti limiti complessivi, potranno essere introdotti a condizione che venga data la dimostrazione della invarianza degli effetti complessivi in termini di riduzione della spesa nell'esercizio finanziario.

In ogni caso, pur tenendo conto di tali "temperamenti", permane agli atti la sopracitata violazione pari a quasi **due milioni di euro di maggior spesa nel 2015**.

5. VERIFICA DEI VINCOLI ALLE ASSUNZIONI DI PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO

Ai sensi dell'art. 3, comma 5, del D.L. n. 90/2014, negli anni 2014 e 2015 le regioni procedono ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 60 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente.

A decorrere dall'anno 2014 è consentito il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a tre anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile.

Ai sensi del successivo comma 5-quater, nel rispetto comunque dei vincoli generali sulla spesa di personale, le regioni e gli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno aventi un'incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente pari o inferiore al 25 per cento possono, con riferimento all'anno 2014, procedere ad assunzioni a tempo indeterminato nel limite dell'80 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato dal servizio nell'anno precedente. Il predetto limite è innalzato al 100 per cento con riguardo al 2015.

Più nel dettaglio, la capacità di budget assunzionale per l'anno 2015 è stata verificata dal Collegio dei revisori mediante l'applicazione dei criteri fissati dall'art. 14 della circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica DFP 0011786 P-4.17.1.7.4 del 22/02/2011, avente ad oggetto "*Aggiornamenti alla nota circolare del 18/10/2010 n. 46078. Programmazione del*

fabbisogno di personale triennio 2011-2013. Autorizzazioni a bandire per il triennio 2011-2013 e ad assumere per l'anno 2011".

Per ciascuna categoria di personale (comparto e dirigenti) il calcolo ha tenuto conto della retribuzione fondamentale, cui è stata sommata, con separata evidenziazione, la media aritmetica del trattamento economico accessorio ottenuta mediante il rapporto tra la quota complessiva del fondo relativo all'anno precedente (tenuto conto del disposto dell'articolo 9, comma 2-bis del D.L. n. 78/2010) ed il valore medio dei dipendenti nel medesimo anno. Gli importi indicati sono stati calcolati al lordo degli oneri riflessi, con riguardo sia ai risparmi sia ai costi.

Nel computo delle cessazioni il valore indicato non ha tenuto in considerazione le mobilità verso enti o amministrazioni sottoposte a regime assunzionale vincolato; sono state, invece, incluse le mobilità verso amministrazioni che non hanno alcun vincolo assunzionale. Si precisa, infine, che anche le riammissioni in servizio, nel rispetto della normativa vigente, sono state equiparate a nuova assunzione.

Siffatto *modus operandi* della Regione può ritenersi in linea con la giurisprudenza contabile. Infatti, è stato chiarito che la mobilità di personale tra Amministrazioni sottoposte a disciplina limitativa rappresenta di per sé una modalità di trasferimento che non genera variazioni sulla spesa complessiva e quindi è un'operazione neutra di finanza pubblica. Laddove invece l'Amministrazione cedente non fosse soggetta ai vincoli, si rende necessario per l'Amministrazione ricevente computare l'acquisizione come assunzione, quindi, assoggettando la stessa ai limiti del turn over (cfr. *ex pluribus* delibera n. 7/2013 della Corte dei Conti Sez. Reg. Controllo Piemonte; delibera n. 140/2013 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Lombardia; delibera n. 27/2016 della Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Piemonte).

Altra voce non considerata al fine della verifica delle predette limitazioni riguarda **le assunzioni di personale appartenente alle categorie protette** rientrante nel limite della quota obbligatoria prevista per legge. Va da sé che, per simmetria, le

corrispondenti cessazioni non sono state computate ai fini della determinazione delle risorse utili per le nuove assunzioni. Tali dinamiche, inerenti proprio a questa categoria di soggetti, sono quindi state neutralizzate tanto in uscita quanto in entrata, per garantire raffronti omogenei. Con riguardo all'assunzione di personale appartenente a categorie protette, è stato osservato che *“le spese sostenute per l'assunzione di personale rientrante nelle categorie protette, vanno escluse dall'ammontare della spesa per il personale, «in quanto trattasi di spese non comprimibili, a condizione che siano state effettivamente assunte per personale rientrante nella percentuale d'obbligo o quota di riserva»* (cfr. parere n. 15/2013 Sez. Reg. Controllo Piemonte e n. 40/2014/PAR Sez. Reg. Controllo Sicilia). D'altro canto, *“l'assunzione di personale appartenente alle categorie protette effettuata in eccedenza alla quota di riserva o in assenza dello specifico obbligo previsto dal legislatore, rientra nel computo delle spese di personale, rilevante ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ed in particolare di quelli di cui all'art. 1, commi 557 e ss , della legge 27 dicembre 2006, n. 296”* (cfr. parere n. 143/2013, della Corte dei conti - Sezione Reg. Controllo Veneto).

Altra voce rientrante nel prefato limite è stata quella relativa agli incrementi di part-time concernenti il personale originariamente assunto a tempo parziale, ai sensi dell'art. 3, comma 101, della legge n. 244/2008 (cfr. parere n. 404/2012, della Corte dei conti – Sez. Reg. Controllo Lombardia).

6. CONTRATTAZIONE INTEGRATIVA

Con riferimento ai vincoli finanziari, l'organo di revisione evidenzia, da un lato, che gli oneri della contrattazione decentrata impegnati nell'anno 2015 non superano il corrispondente importo impegnato per l'anno 2010 e sono automaticamente ridotti in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, così come disposto dall'art. 9 del D.L. n. 78/2010; dall'altro, che il trattamento economico complessivo per l'anno 2015 per i singoli dipendenti, ivi compreso il trattamento economico accessorio, non supera il trattamento economico

spettante per l'anno 2010, così come disposto dall'art. 9, comma 1, del D.L. n. 78/2010.

La Procura non può che condividere la raccomandazione dell'organo di revisione per cui l'indennità di produttività deve essere strettamente collegata al raggiungimento degli obiettivi assegnati, i quali devono avere un carattere aggiuntivo rispetto alle normali prestazioni lavorative ed essere strettamente legati a valutazioni meritocratiche. Ciò detto, tale indennità non potrà in alcun modo prevedere "acconti infrannuali", ma dovrà essere ripartita solamente a seguito della conclusione del progetto o dell'anno di riferimento, previa verifica del raggiungimento degli obiettivi assegnati e del conseguimento di una valutazione positiva.

L'organo di revisione ha rettamente osservato, altresì, che gli obiettivi devono essere definiti prima dell'inizio dell'esercizio di riferimento e devono essere tali da garantire una coerenza di bilancio, tenuto conto che il conseguimento degli stessi rappresenta condizione essenziale per l'erogazione degli incentivi previsti in sede di contrattazione integrativa.

Sul punto, dalla relazione del prefato organo di controllo interno risulta che il fondo per le risorse destinate alla contrattazione integrativa del personale dirigente è stato regolarmente costituito nell'anno 2015, mentre il relativo accordo tra le delegazioni trattanti è avvenuto tardivamente dopo la chiusura dell'esercizio 2015.

Infine, viene evidenziato che le spese relative al trattamento accessorio e premiante sono state reimputate utilizzando il fondo pluriennale vincolato, contrariamente a quanto previsto dal principio contabile 4/2 allegato al d. lgs. n. 118/2011, che recita quanto segue: *"alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse*

destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio”.

SOCIETA' PUBBLICHE REGIONALI

1.1 IL QUADRO DELLE PARTECIPAZIONI REGIONALI

La Regione Lombardia detiene le partecipazioni societarie di cui all'art.1, comma 1, l.r. 30/2006.

1.2 IL PIANO DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE EX ART. 1, c. 611 e ss. DELLA LEGGE N. 190/2014.

L' amministrazione risulta aver adottato il piano di razionalizzazione (dGR. n. 3358/2015; n. 4970/2016).

1.3 I RAPPORTI FINANZIARI TRA LA REGIONE E LE PARTECIPATE

In ordine ai rapporti tra l'ente regione e società partecipate vanno richiamate alcune disposizioni legislative approvate nel corso del 2015 che espongono **profili di criticità** quanto alle modalità di quantificazione e copertura degli oneri finanziari connessi, alla previsione di trasferimenti a favore di società regionali e al rilascio di garanzie da parte dell'amministrazione regionale.

L'art. 8 della l.r. n. 19/2015 ha previsto il rilascio di una *comfort letter* e la concessione di una anticipazione finanziaria a favore di ASAM S.p.A.

Ai sensi del comma 1 del citato art. 8, la “*Giunta regionale, al fine di consentire la continuità aziendale di ASAM S.p.A., è autorizzata al rilascio di una comfort letter e alla concessione di una anticipazione finanziaria, per un valore*

massimo complessivo di 20 milioni di euro. L'attivazione dell'anticipazione riduce di pari importo il valore della comfort letter rilasciata”.

Ai sensi del comma 2 del citato art. 8, la “comfort letter, valida sino al 31 dicembre 2016, è rilasciata per la copertura degli impegni che ASAM ha assunto per il servizio del debito in caso di persistente incapacità dell'azienda a far fronte alle proprie obbligazioni, non costituisce indebitamento regionale e trova adeguata copertura per 15,5 milioni di euro nei fondi in essere presso Finlombarda S.p.A., da riprogrammare ai sensi dell' articolo 27 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione), e per 4,5 milioni di euro nelle risorse stanziare alla missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' nello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015”.

Ai sensi del comma 3 del citato art. 8, l' “anticipazione finanziaria, da restituire entro il 31 dicembre 2016, è concessa per la copertura degli oneri derivanti dalla gestione della società, ivi compreso il servizio del debito. Al Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" - Tipologia 200 "Riscossione crediti" e alla missione 1 'Servizi Istituzionali, Generali e di Gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria programmazione e provveditorato' del bilancio 2016/2018 saranno allocate, ai fini della copertura finanziaria, le risorse necessarie rispetto ai fondi disponibili presso Finlombarda S.p.A. ”.

ASAM S.p.A. - Azienda sviluppo ambiente e mobilità è soggetta all'attività di direzione e coordinamento di Finlombarda S.p.A.

Si tratta di società pubblica, cui possono partecipare, oltre a soggetti pubblici, anche società a prevalente capitale pubblico, società a capitale prevalentemente privato, società a capitale interamente privato e privati (art. 7 statuto).

Alla data odierna il capitale è detenuto da Finlombarda S.p.A. e dal comune di Trezzo sull'Adda.

Stante la previsione statutaria della partecipazione potenziale di soggetti privati, la società in questione non appare riconducibile al modello delle società *in house* (Cass., ss.uu., n. 26283/2013).

A tale stregua, pertanto, la società in questione, ad onta della partecipazione pubblica totalitaria, è da considerare quale soggetto privato (Cass., ss.uu., n. 26806/2009).

Le *comfort letters* o lettere di gradimento o lettere di patronage, che si sono affermate nella prassi contrattuale in sostituzione delle garanzie personali tipiche, presentano una rilevanza giuridica che varia a seconda del loro contenuto.

Secondo le ricostruzioni della giurisprudenza di legittimità (Cass., I, n. 10235/1995), con specifico riferimento ai casi in cui il patrocinante assume degli "impegni", la sua responsabilità può essere affermata sotto il profilo negoziale, essendo "*tali dichiarazioni, sia pure con strumenti diversi da quelli propri delle garanzie personali tipiche, ... pur sempre dirette a rafforzare la protezione dei diritti del creditore*".

La "lettera di conforto" di cui parla la norma di cui all'art. 8 della l.r. n. 19/2015, sulla scorta del tenore letterale della disposizione e della *ratio* dell'intervento regionale, appare integrare una lettera di patronage c.d. forte, in cui l'obbligazione principale si configura come un impegno assunto in proprio dal patronnant, di natura contrattuale e con finalità di garanzia (Cass., I, n. 10235/95, cit.).

Ai sensi dell'art. 3, comma 17, della l. n. 350/2003, come modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 75, d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a), d. lgs. 10 agosto 2014, n. 126, dal 2015, gli enti di cui al comma 16 rilasciano garanzie solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal comma 18.

Il richiamato comma 16 si indirizza, tra l'altro, alle regioni a statuto ordinario, mentre il predetto comma 18 elenca le operazioni che, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, costituiscono investimenti, e tra questi *“i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni”* (lett. g).

A sua volta, l'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che contribuiscono alla determinazione del limite dell'indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore *“di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*.

In ordine all'individuazione dei soggetti a beneficio dei quali è consentito il rilascio di garanzie da parte di pubbliche amministrazioni, nella giurisprudenza di questa Corte dei conti è stato rilevato che, stante la comune matrice delle norme sull'indebitamento, che comportano *“un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti”* (C. Cost., 29 dicembre 2004, n. 425), *“è essenziale limitare il rilascio di garanzie in favore degli organismi a partecipazione pubblica che realizzino investimenti nei servizi pubblici di interesse generale o, comunque, provvedano alla realizzazione di opere a vantaggio della collettività”* (C. Conti, Sez. Autonomie, 9 novembre 2015, n. 30).

In questa prospettiva, la concessione di garanzie da parte dell'ente pubblico risulta ammissibile nei soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività da spese di investimento (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Friuli V.G., n. 1/2012; Sez. Reg. Controllo Toscana, n. 153/2011; Sez. Reg. Controllo Veneto, n. 368/2011; Sez. Reg. Controllo Lombardia, n. 92/2010).

Sotto il profilo oggettivo, è stato poi osservato che le “garanzie” cui fa riferimento l'art. 62, comma 6, del predetto d.lgs. n. 118/2011, ricomprendono tutti i negozi giuridici riconducibili a tale categoria e dunque i contratti aventi natura fideiussoria e in generale ogni fattispecie (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di *patronage*

forte) caratterizzata da *“finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale”* (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 30/2015, cit.).

A tale stregua, sulla base di un principio di cautela, non sembra si possa disconoscere la rilevanza della lettera di “patronage” c.d. forte ai fini dell’applicazione e del rispetto dell’art. 119 della Costituzione, nonché del limite di indebitamento previsto dall’art. 10, comma 2, l. 281/1970 (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 20/2013; Sez. Reg. Controllo Liguria, n. 18/2012).

Nel nostro ordinamento giuridico la disciplina delle garanzie prestate dagli enti pubblici presenta aspetti particolarmente restrittivi e, in quanto viene ad incidere sulla capacità complessiva di indebitamento degli enti, soggiace ai limiti imposti dall’art. 119, ultimo comma, Costituzione, che vieta il ricorso all’indebitamento per spese diverse da quelle di investimento (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 30/2015, cit.).

La relativa disciplina, attuativa dei limiti all’indebitamento posti dall’art. 119, sesto comma, Costituzione, trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria (C. Cost., n. 425/2004 e n. 88/2014).

In questa prospettiva, considerato che in materia di armonizzazione contabile la normativa persegue anche lo scopo di pervenire a una disciplina omogenea del debito consolidato degli enti territoriali, è da ritenere che l’esclusione dai limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie è ammessa, ai sensi dell’art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, *“soltanto nelle ipotesi dell’accantonamento dell’intero importo del debito garantito”* (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 30/2015).

Nel caso di specie, risulta dalla relazione del collegio dei revisori che con le delibere di giunta regionale *“n. X/2959 del 19/12/2014 e la n. X/3880 del 22/07/2015 Regione Lombardia ha autorizzato Finlombarda Spa (proprietaria al 99,9992% di Asam spa) a concedere un finanziamento di euro 29 milioni ad Asam spa (con*

scadenza 31 gennaio 2017) ed il Dirigente protempore della UO "Programmazione e gestione finanziaria" della Presidenza a sottoscrivere una comfort letter sempre a favore di Asam Spa per un importo di euro 20 milioni il tutto per fare fronte alle difficoltà finanziarie in cui versa Asam Spa in relazione ai finanziamenti contratti con le banche per un importo complessivo di circa euro 100 milioni. La delibera di Giunta n. X/3880 del 22/07/2015, autorizzava anche Finlombarda Spa a concedere ad Asam Spa un'anticipazione finanziaria per un importo complessivo di 20 milioni a fronte della quale sarebbe venuta meno la garanzia concessa con la comfort letter. Gli accantonamenti in bilancio per euro 4,5 milioni (capitolo 20.03.110.7481) ed i vincoli sui fondi di Regione depositati presso Finlombarda Spa per euro 15,5 milioni rappresentano gli accantonamenti a fronte del rilascio della comfort letter. Avendo tuttavia Finlombarda in data 09/12/2015 concesso ad Asam Spa l'anticipazione di liquidità per euro 20 milioni con scadenza 31/12/2016 (utilizzando fondi di Regione Lombardia), in base a quanto stabilito nella citata delibera di Giunta del 2015, viene meno la garanzia concessa con la comfort letter e di conseguenza la necessità di accantonare somme. Tuttavia il Collegio rileva che ad oggi Regione Lombardia risulta esposta verso Asam Spa per complessivi 49 milioni di euro a fronte dei quali risultano accantonati tra somme del bilancio regionale e somme vincolate sui conti di Finlombarda Spa 20 milioni di euro".

La concessione della garanzia, comportando una responsabilità patrimoniale della Regione, deve essere accompagnata dalla previsione della copertura finanziaria della spesa, anche se peraltro tale copertura non deve corrispondere all'importo dei crediti garantiti quanto, piuttosto, commisurata al rischio assunto dalla Regione a proprio carico. L'indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata discende dall'art. 81, ultimo comma, della Costituzione - costantemente ritenuto applicabile anche alle leggi regionali (C. Cost., n. 37/1961).

A tale stregua, è da ritenere che l'obbligo della copertura finanziaria sia richiesto sin dal momento della concessione della garanzia, nonostante in tal

momento il sacrificio patrimoniale ad essa conseguente sia solo eventuale (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Marche, n. 4/2013).

Nel caso di specie, la disposizione di cui all'art. 8 della l.r. n. 19/2015 prevede la copertura finanziaria della spesa ivi prevista utilizzando le risorse dei fondi allocati presso Finlombarda S.p.A.

A tal riguardo, occorre segnalare che l'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve avvenire nel rispetto del principio di tassatività fissato dall'art. 17 della legge di contabilità di Stato (l. n. 196/2009).

L'art. 17 citato stabilisce che la copertura finanziaria delle leggi di spesa possa essere effettuata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, previsti dal successivo art. 18 (con preclusione sia dell'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia dell'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);

b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione, nello stato di previsione dell'entrata, delle risorse da utilizzare come copertura);

c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (con preclusione di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

La legge 7 aprile 2011, n. 39 ha introdotto nell' art. 17 della legge n. 196/2009, il comma 1-bis, applicabile quale principio di carattere generale anche alle regioni, prevedendo che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione, derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, non possono essere

utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (o per riduzioni di entrate), in quanto volte al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

In conclusione, in materia vale quindi il principio di tassatività dei mezzi di copertura, principio che è diretta espressione dell'art. 81 della Costituzione e alla cui stregua non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dall'art. 17 l. n. 196/2009 (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Lombardia, n. 226/2015).

A tale stregua, deve ritenersi non conforme al principio di tipicità predetto l'utilizzo, come strumento di copertura delle leggi di spesa, delle risorse giacenti su fondi affidati a soggetti esterni e segnatamente a società partecipate, anche in considerazione della circostanza che l'art. 27-ter della l.r. n. 34/1978 consente alla giunta regionale di modificare la destinazione dei fondi attribuiti agli enti partecipati.

Oltre che per il profilo considerato, l'utilizzo del meccanismo previsto dall'art. 27-ter della l.r. n. 34/1978 può assumere rilevanza sotto l'aspetto dell'elusione dei vincoli di finanza pubblica.

Ai sensi del comma 1bis dell'art. 27-ter della l.r. n. 34/1978, la Giunta regionale può con proprio provvedimento conferire, sulla base delle finalità e degli stanziamenti disposti con legge di spesa, fondi in gestione alle società regionali di cui all'allegato A1, Sezione I, della l.r. n. 30/2006, se destinati all'erogazione di finanziamenti strumentali all'attuazione delle politiche regionali. Con il provvedimento istitutivo del fondo, la Giunta individua la società regionale cui assegnare il fondo, stabilisce la dotazione iniziale, i criteri e le modalità di funzionamento.

Deve essere premesso che, ai sensi dell'art. 1, comma 1-ter, della l.r. n. 30/2006, i compiti operativi e le attività gestionali riconducibili alle funzioni amministrative riservate alla Regione sono svolti, di norma, tramite gli enti del sistema regionale. Il successivo comma 1 - quater, prevede che le modalità di

raccordo tra la Regione e gli enti ora richiamati, la puntuale individuazione dei compiti e delle attività affidate, la disciplina dell'effettivo esercizio e la relativa data di decorrenza sono stabilite con apposite convenzioni, predisposte secondo schemi approvati dalla Giunta regionale.

La Convenzione Quadro sottoscritta da Regione Lombardia con Finlombarda in data 30 settembre 2011, modificata dal successivo "Atto integrativo" sottoscritto in data 11 maggio 2012, disciplina i rapporti tra i due enti, stabilendo, per quanto in questa sede rileva (v. Corte conti, Sez, Reg, Controllo Lombardia, Relazione giudizio di parifica rendiconto generale 2014) che:

Art. 6 – "1. La gestione di ciascun fondo è autonoma. La Società è tenuta a rilevare tutte le operazioni attive e passive ad esso inerenti, mediante appostazioni specifiche nei conti d'ordine della sua situazione patrimoniale. 2. La Società provvederà a rendicontare alle Direzioni interessate ed alla Direzione Centrale Programmazione Integrata, a cadenza trimestrale entro il 7° giorno del secondo mese successivo al trimestre di riferimento, per ciascun fondo gestito:

- la situazione sintetica delle erogazioni, degli impegni e delle giacenze;
- la situazione degli investimenti effettuati utilizzando le giacenze dei fondi;
- la situazione dei rientri avvenuti nel trimestre precedente in relazione ai fondi rotativi.

Inoltre a cadenza semestrale integrerà la rendicontazione dei fondi con una breve relazione sullo stato degli interventi, una situazione del contenzioso e con la previsione dei rientri nel semestre successivo sui fondi rotativi. La Società provvederà a fornire il rendiconto della situazione relativa ad un singolo fondo, ogni qualvolta la Giunta Regionale lo ritenga opportuno, impegnandosi a rispondere entro un termine massimo di 5 giorni lavorativi. La Società provvederà altresì a comunicare alla Giunta Regionale - Struttura Bilancio e Ragioneria - il dettaglio (denominazione, beneficiario, importo e causale) delle erogazioni effettuate a valere sui fondi in

gestione a titolo di contributi, sovvenzioni, sussidi e benefici di natura economica entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello nel quale sono avvenute le erogazioni, al fine della pubblicazione dell'Albo beneficiari della Giunta, ai sensi del D.P.R. n. 118/2000. 3. Sono a carico dei fondi tutte le spese legali e tutti gli oneri derivanti da tributi di ogni genere, presenti e futuri, afferenti le operazioni effettuate per conto dei fondi medesimi, o comunque direttamente dipendenti dalla gestione dei fondi stessi. 4. Le eventuali giacenze dei fondi regionali possono essere impiegate in titoli emessi e/o garantiti da Stati, Banche centrali ed enti pubblici soprannazionali dell'Area Euro; in titoli emessi da primarie banche italiane nell'attività di raccolta del risparmio per l'esercizio del credito. In ogni caso la Società si impegna ad impiegare le eventuali giacenze dei fondi regionali in titoli che rivestano carattere prudenziale e profili conservativi. 5. I rendimenti maturati sulle giacenze sono di competenza della Giunta ed andranno alle disponibilità dei fondi”.

In relazione a ciascun fondo gestito è poi contemplata una “lettera d’incarico”, prevista dagli artt. 7-8 della richiamata convenzione, tra amministrazione regionale e Finlombarda S.p.A., con la quale possono essere poste condizioni integrative o derogative della convenzione stessa.

I fondi di pertinenza regionale sono utilizzati per attività di finanziamento, concessione garanzie, contributi in conto capitale o in conto interessi. I fondi non sono iscritti in bilancio atteso che la gestione degli stessi è remunerata in modo forfettario e che tutte le risorse sono a gestione separata.

Per avere una misura del fenomeno, si osservi che Finlombarda S.p.A. ha gestito, nel 2014, € 1.220.067.870 di fondi propriamente regionali.

Si tratta di fondi che, secondo la ricostruzione operata dall'amministrazione regionale, sostanziano risorse in gestione a un terzo per l'attuazione di politiche regionali. In quanto tali, integrano risorse al di fuori dal sistema gestionale diretto di Regione e delle quali essa, pur essendone formalmente "proprietaria", può disporre solo nei modi previsti dalla Convenzione quadro.

Ai sensi dell'art. 1, comma 463 ss., l. n. 190/2014, le regioni a statuto ordinario devono conseguire, a decorrere dall'anno 2016 nella fase di previsione e a decorrere dal 2015 in sede di rendiconto: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, come definito dall'articolo 40, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti. Le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio.

Tanto premesso, va considerato che la c.d. dotazione finanziaria del fondo presso la partecipata una volta uscita dal bilancio regionale viene contabilizzata come spesa per investimento (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Lombardia, Relazione sulla gestione dei fondi rotativi della regione Lombardia, 2012); inoltre, va ricordato che, relativamente ai fondi di pertinenza regionale allocati presso la partecipata Finlombarda S.p.A., la giunta regionale può modificare le finalità per le quali le risorse sono state assegnate o determinare una riprogrammazione dell'utilizzo delle stesse (art. 27-ter, comma 1, l.r. n. 34/78).

Ed allora, per questa via, potenzialmente può essere realizzata una allocazione delle spese regionali difforme da quanto prospettato ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica prima descritti.

Come rilevato dalla giurisprudenza di questa Corte, il fondo allocato presso un soggetto giuridico distinto dall'ente territoriale cui esso fa capo integra una "gestione fuori bilancio" (Sez. Reg. Controllo Lombardia, Relazione sulla gestione dei fondi rotativi della regione Lombardia, 2012, cit.).

Tali gestioni sono collegate al bilancio pubblico nel momento genetico della nascita, individuandosi una partita attiva, corrispondente a un trasferimento di fondi a carico del bilancio della P.A., e da partite passive svolte al di fuori del bilancio dell'amministrazione conferente le relative risorse.

Secondo la predetta giurisprudenza, le gestioni fuori bilancio si individuano ne: l'elemento soggettivo, rappresentato dall'organo gestionale straordinario che opera al di fuori dell'apparato amministrativo; l'elemento oggettivo, integrato dalla natura pubblica del denaro gestito al di fuori del bilancio pubblico e dei suoi principi; l'elemento teleologico, ovvero la finalità pubblica della gestione (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Friuli V. G., n. 13/2011).

Ai sensi dell'art. 39, comma 15, del d.lgs. n. 118/2011 sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio della regione e dei bilanci di cui all'art. 47.

L'art. 47 appena richiamato è relativo ai bilanci degli organismi e degli enti strumentali della regione.

Gli organismi strumentali della regione sono costituiti dalle sue articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica.

Gli enti strumentali della regione sono le aziende e gli enti, pubblici e privati, dotati di personalità giuridica, definiti dall'art. 11-ter del d.lgs. n. 118/2011.

A sua volta, il predetto articolo definisce gli enti strumentali controllati dalla regione, utilizzando una serie di indicatori.

Resta comunque ferma la distinzione tra gestioni da parte degli organismi e degli enti strumentali e gestioni delle società controllate (art. 11-quater) e partecipate (art. 11-quinquies) che, in quanto non espressamente richiamate dal citato art. 47 d.lgs. n. 118/2011, ricadono nel generale divieto di cui al predetto art. 39, comma 15, d.lgs. n. 118.

La conclusione non sembra revocabile in dubbio richiamando l'art. 1, comma 2, lett. b, del d.lgs. n. 118/2011, a mente del quale sono organismi strumentali anche le gestioni fuori bilancio autorizzate da norme di legge.

Infatti, occorre osservare che le gestioni fuori bilancio fatte salve dalla predetta normativa sono solo quelle previste dalla legge, la sola idonea a derogare ai principi di integrità, universalità e unità del bilancio (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Friuli V.G., n. 13/2011, cit.).

Ne consegue che le gestioni fuori bilancio non possono essere istituite con provvedimento o atto amministrativo, occorrendo all'uopo la normativa primaria (Cons. St., III, n. 1/2001).

Una applicazione di questo principio si rinviene, nell'ordinamento della regione Lombardia, nell'art. 2, comma 2, della l.r. n. 43/2015.

Sotto questo profilo, allora, non risultano ammissibili le gestioni di fondi presso società partecipate dalla Regione previste da atti amministrativi e segnatamente dalle deliberazioni della giunta regionale di cui parla il comma 1bis dell'art. 27-ter della l.r. n. 34/1978.

A tal riguardo, si rileva che i fondi di tal fatta attualmente gestiti dalla società Finlombarda S.p.A. sono, secondo la ricognizione operata dalla Corte, piuttosto numerosi (Sez, Reg. Controllo Lombardia, Relazione giudizio di parifica rendiconto generale 2014, cit.).

Da quanto si è venuti dicendo, di conseguenza, non risulta conforme alle disposizioni di cui al predetto art. 39, comma 15, del d.lgs. n. 118/2011 la gestione di fondi regionali attraverso la società *in house* Finlombarda, quale quella prevista dall'art. 8 della l.r. n. 19/2015.

Alla luce dei rilievi sin qua sviluppati in definitiva risulta che:

a) la garanzia di cui all'art. 8 della citata l.r. n. 19/2015, nella misura in cui è stata prevista genericamente a fronte della "*persistente incapacità dell'azienda a far fronte alle proprie obbligazioni*", senza una esplicita finalizzazione alle spese di investimento come normativamente definite (art. 3, comma 18, l. n. 350/2003) non appare conforme l'art. 119 della Costituzione, che ammette il ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento;

b) la modalità di copertura della spesa contemplata dal suddetto art. 8 della l.r. n. 19/2015 non appare rispettosa del principio di tipicità della copertura finanziaria delle leggi di spesa previsto dall'art. 17 della l. n. 196/2009, di attuazione dell'art. 81 della Costituzione;

c) la gestione di fondi regionali in essere presso Finlombarda S.p.A., prevista dall'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2015 in combinato disposto con l'art. 27-ter, comma 1-bis, della legge regionale n. 34 del 1978, non risulta conforme all'art. 39, comma 15, del d.lgs. n. 118 del 2011 e pertanto all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

1.4. QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

La Procura regionale dubita della legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale 08/07/2015, n. 19, Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e dell'art. 27-ter, comma 1-bis, della legge regionale 31/3/1978, n. 34, Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione, come modificato dall'art. 6, comma 3, lettera a), della legge regionale 3/8/2011, n. 11, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, terzo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

1.4.1. Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale

La Corte costituzionale ha riconosciuto da tempo alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere sugli equilibri contabili (sent. n. 244 del 1995).

Con specifico riferimento alle questioni di legittimità costituzionale che fanno riferimento alle «tecniche di copertura» delle leggi di spesa siffatta legittimazione della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto regionale è stata espressamente affermata dalla Corte costituzionale (sent. n. 213 del 2008).

Da ultimo il giudice delle leggi ha rilevato come la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, sia legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (sent. n. 181 del 2015).

In questa prospettiva, dunque, è da ritenere che la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, questioni di legittimità costituzionale abbracci non solo la violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 81, comma 3, della Costituzione, ma sia estesa, altresì, alla violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e alla c.d. "*regola aurea*" di cui all'art. 119, comma 6, della Carta, principi che "*custodiscono la sana gestione finanziaria*" dei bilanci pubblici.

1.4.2. Sulla rilevanza della questione

L'art. 1, comma 5, del 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, con il richiamo dell'art. 39 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. n. 1214 del 1934), prevede la parificazione del rendiconto delle Regioni a statuto ordinario.

Come precisato dalla Corte costituzionale, in sede di parificazione la decisione da assumere verte anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli equilibri di bilancio, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalle leggi finanziarie (sent. n. 244 del 1995).

Tale funzione di riscontro costituisce oggetto specifico del giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione, atteso che, oltre ai controlli analitici in tema di riscossioni, pagamenti, debiti, crediti e situazione di cassa, esso è finalizzato alla verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio sulla base del bilancio preventivo e di tutte le disposizioni sopravvenute, che ne hanno modificato la struttura, incidendo sugli equilibri finanziari.

Ai fini di una positiva decisione di parificazione del rendiconto regionale, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti deve fare applicazione delle disposizioni censurate, della cui legittimità costituzionale questo Requirante dubita.

Per quel che riguarda la legge regionale n. 19 del 2015 le disposizioni censurate risultano essere (art. 8):

- quelle inerenti alle previsioni in uscita per euro 15,5 milioni di euro da imputare nei fondi in essere presso Finlombarda S.p.A., da riprogrammare ai sensi dell'art. 27^{ter} della legge regionale n. 34 del 1978, e per 4,5 milioni di euro da imputare alle risorse stanziare alla missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri Fondi"- Titolo I " Spese correnti" nello stato di previsione delle spese del bilancio per

l'esercizio finanziario 2015, a fronte di una *comfort letter* che la Giunta regionale è autorizzata a rilasciare al fine di consentire la continuità aziendale di ASAM S.p.A., per un valore massimo complessivo di 20 milioni di euro;

- quelle inerenti alle previsioni in uscita (per l'importo massimo di 20 milioni di euro) per la concessione di una anticipazione finanziaria ad ASAM S.p.A. Al Titolo 5 "Entrate da riduzioni di attività finanziarie" –Tipologia 200 "Riscossione crediti" e alla missione 1 "Servizi Istituzionali, Generali e di Gestione", programma 03 "Gestione economica, finanziaria programmazione e provveditorato" del bilancio 2016/2018, saranno allocate, ai fini della copertura finanziaria, le risorse necessarie rispetto ai fondi disponibili presso Finlombarda S.p.A.

Con riferimento alla legge regionale n. 34 del 1978 le disposizioni censurate risultano essere (art. 27-ter, comma 1-bis) quelle inerenti al potere della Giunta regionale di riprogrammare con proprio provvedimento fondi conferiti, sulla base delle finalità e degli stanziamenti disposti con legge di spesa, in gestione alle società regionali di cui all'allegato A1, Sezione I, della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico - finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 «Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione» - Collegato 2007), destinati all'erogazione di finanziamenti strumentali all'attuazione delle politiche regionali, per i quali, con il provvedimento istitutivo del fondo, la Giunta individua la società regionale cui assegnare il fondo, stabilisce la dotazione iniziale, i criteri e le modalità di funzionamento.

Nella parte riferita alle suddette poste contabili, le previsioni di legge censurate incidono sugli equilibri di bilancio in quanto prevedono un impegno finanziario di complessivi 20 milioni di euro senza assicurare la relativa copertura finanziaria con i mezzi tipici previsti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, copertura invece assicurata con risorse di bilancio per soli 4,5 milioni di euro.

Le previsioni di legge censurate, inoltre, incidono sugli equilibri di bilancio nella misura in cui prevedono una anticipazione finanziaria pari a massimo 20 milioni di euro rinviando al bilancio 2016/2018 ai fini della copertura finanziaria della relativa spesa, attivata nel corso dell'esercizio 2015 attraverso l'utilizzo dei fondi disponibili presso Finlombarda S.p.A.

Nel caso di specie la decisione di parifica è pregiudizialmente condizionata dal giudizio circa la corretta copertura, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione, delle spese previste dalla citata legge regionale n. 19 del 2015, con conseguente riverbero sugli equilibri complessivi di bilancio, equilibri suscettibili di essere pregiudicati anche dalla previsione normativa che contempla una gestione fuori bilancio di risorse regionali non rispettosa dell'art. 39, comma 15, del d.lgs. n. 118 del 2011 e per questa via la violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, nonché dalla disposizione che prevede il rilascio di garanzia, con oneri anche a carico del bilancio regionale, a favore di società privata e per spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119, comma 6, della Costituzione.

1.4.3. Sulla non manifesta infondatezza

La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni legislative censurate non è manifestamente infondata.

1.4.3.1. L'art. 81 della Costituzione prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese.

Il principio, che è vincolante anche per le Regioni, incluse quelle a statuto speciale (sent. n. 359 del 2007), è stato specificato dalla Corte costituzionale in varie pronunce, nelle quali si è chiarito, tra l'altro che:

-la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sent. n. 1 del 1966); lede il suddetto principio costituzionale la copertura di spese mediante entrate future (n. 213 del 2008); i vincoli derivanti

dall'art. 81 della Costituzione rendono evidente lo stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura (sent. n. 106 del 2011); spetta alla legge di spesa, e non agli eventuali provvedimenti che vi diano attuazione, determinare la misura, e la copertura, dell'impegno finanziario richiesto perché essa possa produrre effetto, atteso che, in tal modo, viene altresì definito, in una sua componente essenziale, il contenuto stesso della decisione politica assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione che sia fonte di spesa (sent. n. 141 del 2010; n. 386 del 2008; n. 9 del 1958); la copertura deve essere sempre valutata *ex ante* e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile. Pertanto, non può essere consentita la cd. "copertura *ex post*", in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (sent. n. 26 del 2013).

I principi dell'articolo 81 della Costituzione sono stati attuati dal legislatore ordinario che, all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, ne ha indicato gli strumenti e le modalità di attuazione.

A tal riguardo, deve essere rilevato che le disposizioni della legge 196 del 2009, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione (art. 1, legge n. 196 del 2009).

A tale stregua, pertanto, le regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il

conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17 (art. 19 legge n. 196 del 2009).

Il richiamato art. 17 della legge n. 196 del 2009 indica, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, i mezzi di copertura che devono essere individuati da ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri e dispone le modalità per pervenire ad una puntuale quantificazione della spesa autorizzata ed alla individuazione delle risorse da reperire.

La Corte costituzionale ha chiarito che le metodologie recate da tale articolo si applicano anche alle regioni (sent. n. 26 del 2013; n. 115 del 2012; n. 68 del 2011).

Dato tale quadro costituzionale, risultano allora in contrasto con il richiamato art. 81 della Costituzione le censurate disposizioni legislative che, nel prevedere la descritta spesa di 20 milioni di euro, contemplano a bilancio solo la copertura di euro 4,5 milioni di euro, rimandando a successivi provvedimenti di Giunta regionale per la provvista della rimanente somma di 15,5 milioni di euro e, inoltre, autorizzano una anticipazione finanziaria di pari importo rinviando, ai fini della copertura finanziaria, al bilancio 2016/2018.

1.4.3.2. Le riferite disposizioni legislative violano anche i principi costituzionali di coordinamento della finanza pubblici (art. 117, comma 3, Cost.), recati dalle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 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 n. 42 del 2009.

A tal riguardo, occorre rilevare che, secondo la Corte costituzionale, i principi *de quibus* attengono in primo luogo al rispetto delle regole di convergenza e di

stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale (sent. n. 138 del 2013).

Secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione può avvenire anche attraverso norme interposte nel caso in cui le stesse «siano idonee a specificare, nel caso concreto, l'operatività [delle regole in esse contenute]» (sent. n. 138 del 2013).

Nel caso di specie, viene in evidenza il principio racchiuso nell'art. 39, comma 15, del d.lgs. n. 118 del 2011, a mente del quale sono vietate le gestioni di fondi al di fuori del bilancio della regione e dei bilanci di cui all'art. 47, quest'ultimo relativo ai bilanci degli organismi e degli enti strumentali della regione.

Gli organismi strumentali della regione sono costituiti dalle sue articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica. Gli enti strumentali della regione sono le aziende e gli enti, pubblici e privati, dotati di personalità giuridica, definiti dall'art. 11-ter.

Nel disegno legislativo è netta la distinzione tra gestioni da parte degli organismi e degli enti strumentali, da un lato, e gestioni da parte delle società controllate (art. 11-quater) e partecipate (art. 11-quinquies), dall'altro, che, in quanto non espressamente richiamate dal citato art. 47 d.lgs. n. 118 del 2011, ricadono nel generale divieto di cui al predetto art. 39, comma 15, d.lgs. 118/2011.

Ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 118 del 2011 sono organismi strumentali anche le gestioni fuori bilancio autorizzate da norme di legge.

Le gestioni fuori bilancio fatte salve dalla predetta normativa sono solo quelle previste dalla legge, la sola idonea a derogare ai principi di integrità, universalità e unità del bilancio (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Friuli V.G., n.

13/2011). Sono dunque non ammissibili le gestioni fuori bilancio istituite con provvedimento o atto amministrativo, occorrendo all'uopo la normativa primaria (Cons. St., III, 1 del 2001).

Pertanto, non sono ammissibili le gestioni fuori bilancio presso società partecipate dalla Regione previste dalle deliberazioni della giunta regionale di cui al comma 1-bis dell'art. 27-ter della legge regionale n. 34 del 1978.

A tale stregua, il combinato disposto del comma 2 dell'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2015 (nella parte in cui prevede che il costo a carico del bilancio regionale per la copertura della "*comfort letter*" rilasciata a beneficio di ASAM S.p.A. trova adeguata copertura per 15,5 milioni di euro nei fondi in essere presso Finlombarda S.p.A., da riprogrammare ai sensi dell'articolo 27-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione), e per 4,5 milioni di euro nelle risorse stanziare alla missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' nello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015") e del comma 1-bis dell'art. 27-ter della legge regionale n. 34 del 1978, come modificato dall'art. 6, comma 3, lettera a), della legge regionale n. 11 del 2011, viola l'art. 39, comma 15, del d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 126 del 2014, norma interposta rilevante ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

1.4.3.3. Come posto in evidenza, la "lettera di conforto" prevista dall'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2015 impegna la Regione ad una obbligazione di natura contrattuale e con finalità di garanzia.

L'art. 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003, come modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 75 d.lgs. n. 118 del 2011, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a), d. lgs. n. 126 del 2014, stabilisce che dal 2015 gli enti di cui al comma 16, tra le quali le regioni ordinarie, rilasciano garanzie solo a favore

dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal comma 18.

Il richiamato comma 18 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 elenca le operazioni che, ai sensi dell'art. 119 della Costituzione, costituiscono investimenti, e tra questi *“i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni”* (lett. g).

L'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che contribuiscono alla determinazione del limite dell'indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore *“di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*.

Le “garanzie” cui fa riferimento l'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118 del 2011, ricomprendono tutti i negozi aventi una causa di garanzia e dunque i contratti aventi natura fideiussoria e in generale ogni fattispecie (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di *patronage* forte) caratterizzata da *“finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale”* (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 30/2015).

Relativamente agli enti a garanzia dei quali è consentito il rilascio di garanzie da parte di pubbliche amministrazioni, questa Corte dei conti ha rilevato che, stante la comune matrice delle norme sull'indebitamento, che comportano *“un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti”* (Corte Cost., n. 425/2004), *“è essenziale limitare il rilascio di garanzie in favore degli organismi a partecipazione pubblica che realizzino investimenti nei servizi pubblici di interesse generale o, comunque, provvedano alla realizzazione di opere a vantaggio della collettività”* (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 30/2015).

Pertanto, la concessione di garanzie da parte di enti pubblici è consentita nei soli casi in cui i relativi costi possano risultare neutralizzati dai benefici derivanti alla collettività da spese di investimento (C. Conti, Sez. Reg. Controllo Friuli V.G., n. 1/2012; Sez. Reg. Controllo Toscana, n. 153/2011; Sez. Reg. Controllo Veneto, n. 368/2011; Sez. Reg. Controllo Lombardia, n. 92/2010).

Inoltre, è stato rilevato che la concessione di garanzie da parte di enti pubblici soggiace ai limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Costituzione, che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 30 del 2015, cit.) anche con specifico riferimento alle lettere di "patronage" c.d. forti (C. Conti, Sez. Autonomie, n. 20/2013; Sez. Reg. Controllo Liguria, n. 18/2012).

Alla stregua di siffatto *diritto vivente* in tema di garanzie rilasciate dagli enti pubblici, la disposizione recata dall'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2015, nella misura in cui prevede la concessione da parte della regione di una *comfort letter* "per la copertura degli impegni che ASAM ha assunto per il servizio del debito in caso di persistente incapacità dell'azienda a far fronte alle proprie obbligazioni" senza finalizzare la garanzia alle spese di investimento, viola la disposizione di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione sulla c.d. "regola aurea", secondo cui le regioni « possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento » (Corte Cost., n. 181 del 2015).

SANITA'

A) **IL RAFFORZAMENTO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI**

La serie prolungata di episodi corruttivi nella sanità lombarda, che ha coinvolto le strutture sanitarie, sia pubbliche che private, rende ora più che mai prioritaria ed

assolutamente ineludibile (pena il rischio di un possibile collasso di sistema), l'esigenza di una più penetrante **azione di controllo**, principalmente rivolta, oltre che all'efficienza delle strutture e all'efficacia degli interventi, anche alla trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa in un settore quale quello della sanità lombarda, ricco di eccellenze e capace di attrazione ultraspecialistica.

Il **rafforzamento** del sistema dei controlli non può limitarsi alla creazione di nuovi organismi di controllo, pur necessari, sia interni che esterni, ma deve privilegiare il **monitoraggio** delle azioni di controllo, esistenti nel sistema sanitario, rivolti in particolare, oltre che alla congruità ("quanto spendi") anche e soprattutto all'appropriatezza delle prestazioni erogate ("come curi").

Occorre, in sostanza, un **coordinamento** di tutti gli esistenti organismi di controllo, anche attraverso la recente Autorità Regionale Anticorruzione, istituita con l.r. n. 17/05/2016, n. 5, il cui all'art. 4, relativo ai compiti, prevede al punto d) che *"coordina gli altri organi di controllo regionale e promuove la collaborazione, previa apposite intese, con l'ANAC e con la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti"*.

Ciò al fine di contrastare non solo gli eclatanti e diffusi casi di corruzione, ma anche i singoli e sempre più frequenti episodi di *malpractice*, che hanno un'innegabile incidenza sulle risorse stanziare per il settore sanitario nel bilancio della Regione Lombardia.

B) LA RELAZIONE SECONDO SEMESTRE 2015 DEL COMITATO PER LA TRASPARENZA SUGLI APPALTI

La Procura ha preso in esame la relazione sulle attività svolte nel II semestre 2015 dal Comitato per la trasparenza sugli appalti e sulla sicurezza dei cantieri, nominato con dGR. X/167 del 24 maggio 2013 e rimasto in carica fino al 31 dicembre 2015.

Si rileva che, nella relazione del II semestre 2015, il suddetto Comitato, tra le altre analisi, ha svolto una specifica analisi gestionale dell'A.O. di Cremona laddove ha evidenziato che nel 2013 e 2014 e primo semestre 2015 l'Azienda Ospedaliera ha aggiudicato con procedura in economia contratti a singoli fornitori per importi che in un anno superano la soglia comunitaria e ha effettuato affidamenti diretti agli stessi fornitori per importi la cui somma annuale supera la soglia di €. 40.000,00.

Di particolare rilevanza risulta l'analisi del contratto di *project financing* dell'A.O. San Gerardo di Monza richiesta al Comitato dalla stessa A.O. a seguito del contenzioso intercorso tra il concedente (A.O. San Gerardo di Monza) e la Società di progetto affidataria dei lavori e servizi (concessionario) ai fini di un'analisi di carattere sistematico utile per valutare l'economicità dei contratti di concessione di pari oggetto aggiudicati dalla Regione Lombardia e monitorati da Finlombarda nel marzo 2012. La relazione ha evidenziato i **costi impliciti** che a regime Regione Lombardia è chiamata a sostenere a valori correnti per tutta la durata della concessione in relazione al costo indicizzato del canone trimestrale aggiornato annualmente e le altre voci di costo che concorrono al costo dell'investimento ma che non sono comprese nel canone finanziario.

L'analisi attuariale dei valori del piano finanziario delle concessioni ha posto in evidenza l'esigenza di una valutazione attenta ed approfondita sui contratti di concessione in essere e su quelli in programmazione. Il suddetto Comitato ha ritenuto che l'impatto che questi contratti determineranno sui bilanci futuri delle Aziende Ospedaliere interessate, necessita della massima attenzione da parte dei vertici delle aziende.

L'analisi del Comitato ha infatti evidenziato limiti e criticità nelle concessioni della sanità pubblica, rilevando che i contratti di *project financing* prevedono a carico del concedente (A.O., quindi a carico di Regione Lombardia) il pagamento al concessionario di rilevanti canoni annuali per i servizi (a qualsiasi titolo) che in

violazione della normativa sui contratti pubblici eliminano il rischio di mercato, laddove la concessione di *project financing* presuppone il trasferimento del rischio di mercato a carico del concessionario ed il ristoro dei costi anticipati dal concessionario con le sole entrate derivanti al concessionario dalla gestione dei servizi oggetto della concessione.

Anche questo Requirente auspica che Regione Lombardia ponga in essere una seria e profonda revisione dei contratti di *project financing* stipulati, come correttamente osservato dal Comitato che conclude la relazione, proponendo sul tema il coordinamento della D.G. Sanità e della Giunta Regionale anche al fine di garantire l'implementazione della normativa sulla trasparenza nell'esecuzione e finanziamento dei soggetti sub-appaltatori dei contratti aggiudicati.

C) IL SISTEMA DI RETRIBUZIONE DELLE PRESTAZIONI NON TARIFFABILI

La Procura regionale ha già posto in evidenza le criticità relative alla remunerazione delle c.d. prestazioni non tariffabili (già prevista dall'art. 19, della l.r. n. 33/2009 ed ora art. 27, comma 3, l.r. cit., come modificata da ultimo dalla l.r. n. 23/2015), ossia le attività che non si prestano ad essere retribuite secondo la tariffa riferita a ciascuna prestazione erogata.

Di tali prestazioni si prevede ora, laddove possibile, la trasformazione in prestazioni o servizi tariffabili, con conseguente riduzione del fondo (art. 27, comma 3 e 4, l.r. n. 33/2009, cit.).

L'argomento è da ritenersi di grande rilevanza ed attualità considerando le vicende giudiziarie che hanno visto coinvolti l'Ospedale San Raffaele di Milano e la Fondazione Maugeri di Pavia.

In particolare, la Procura ha posto in risalto come la remunerazione in questione è volta a retribuire il rendimento delle funzioni non tariffabili misurato attraverso determinati indicatori di efficacia ed efficienza.

In ordine all'istituto la legge regionale prefigura un potere della Giunta regionale ampiamente discrezionale, in quanto non ha prefissato né l'entità della somma da erogare né i presupposti dell'erogabilità, prevedendo solamente in capo alla Agenzia di controllo del servizio sociosanitario la verifica circa la corretta applicazione dei criteri identificati per la determinazione della remunerazione delle funzioni non tariffabili e, in funzione degli esiti analitici, la proposta di ulteriori indicatori alla Giunta regionale (art. 11, comma 4, lett. e), l.r. n. 33/2009, cit.).

Sotto questo aspetto, il potere in questione non appare rispettoso del principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto.

Tale principio non consente «l'assoluta indeterminatezza» del potere conferito dalla legge ad una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una «totale libertà» al soggetto od organo investito della funzione (cfr. Corte Cost. n. 307/2003; n. 32/2009; n. 150/1982). Non è sufficiente che il potere sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa (Corte Cost., n. 115/2011).

Dato questo quadro d'insieme, inoltre, i parametri fissati dalla Giunta regionale, in quanto consentono, salve alcune eccezioni, l'utilizzo dei fondi in questione “quale quota indistinta, con facoltà di destinazione all'interno dell'Azienda secondo le necessità” (dGR. n. 4231/2012) appaiono presentare significativi aspetti di criticità.

Premesso che l'assetto regolativo vigente in materia, come delineato dalle dGR. nn. 4231/2012, 4232/2012 e 824/2013, è stato confermato dalla dGR. n. 2989/2014 (Determinazione in ordine alla gestione del servizio socio sanitario regionale per l'esercizio 2015), occorre segnalare che le risorse previste per la remunerazione delle funzioni non tariffabili sono determinate in base ad elementi che valorizzano, per ciascuna funzione, "il profilo organizzativo, le specifiche attività, la loro qualità ed i costi dei fattori produttivi impiegati" (così ad esempio l'Allegato 1 alla dGR. n. 133/2010).

Pertanto, consentire alle aziende, salve definite eccezioni, di utilizzare le risorse assegnate "quale quota indistinta" senza vincolo di destinazione giunge allora a pregiudicare le finalità di efficienza, efficacia ed economicità postulate dalla legge con riferimento alla spesa sanitaria e non consente l'efficace monitoraggio della stessa spesa voluto dal legislatore.

La Procura segnala quindi l'importanza di una precisa delimitazione da parte della legge del potere amministrativo in questione e in ogni caso una sua significativa rimodulazione al ribasso, anche alla luce di quanto emerso in sede di missione valutativa esperita dal Consiglio regionale nel 2013 nel raffronto tra il sistema lombardo e quelli delle regioni Veneto e Emilia Romagna che, pur disciplinando le prestazioni in questione, ne prevedono un numero significativamente minore, con l'impegno di risorse decisamente inferiori.

Per avere un'idea del fenomeno, infatti, si consideri che, secondo la citata missione valutativa, la Lombardia riconosce risorse per circa 1 miliardo di euro l'anno a n. 30 prestazioni non tariffabili, mentre le regioni Veneto e Emilia Romagna, rispettivamente, 354 milioni di euro al finanziamento di n. 4 prestazioni e 97 milioni di euro ai "Progetti e funzioni sovra-aziendali – specificità aziendali", articolati in n. 6 prestazioni non tariffabili.

CONCLUSIONI

Sulla base degli accertamenti compiuti dalla Sezione regionale di controllo, impregiudicate le eventuali fattispecie di responsabilità amministrativo-contabile e ferme restando le osservazioni formulate in questa sede

CHIEDO

- che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia, nel presente giudizio di parificazione, voglia dichiarare la regolarità, nei limiti sopra precisati, del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2015, salvo le poste contabili di cui all'art. 8 della legge regionale n. 19 del 2015.
- che, ai sensi e per gli effetti dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, la Sezione Regionale di controllo voglia sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge regionale 08/07/2015, n. 19, *"Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)"* e dell'art. 27 - ter, comma 1bis, della legge regionale 31/3/1978, n. 34, *"Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione, come modificato dall'art. 6, comma 3, lettera a), della legge regionale 3/8/2011, n. 11"*, in riferimento agli artt. 81, terzo comma, 117, terzo comma, e 119, sesto comma, della Costituzione.

Milano, 30 giugno 2016

IL PROCURATORE REGIONALE

(Antonio Caruso)

