



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

|                     |                               |
|---------------------|-------------------------------|
| Susanna Loi         | Presidente                    |
| Mauro Bonaretti     | Consigliere                   |
| Vittoria Cerasi     | Consigliere                   |
| Maura Carta         | Consigliere                   |
| Marco Ferraro       | Primo referendario            |
| Rita Gasparo        | Primo referendario            |
| Francesco Liguori   | Primo referendario (relatore) |
| Valeria Fusano      | Primo referendario            |
| Adriana Caroselli   | Referendario                  |
| Francesco Testi     | Referendario                  |
| Iole Genua          | Referendario                  |
| Alessandro Mazzullo | Referendario                  |

nell'adunanza del 17 aprile 2025 ha assunto la seguente

#### DELIBERAZIONE

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, e in particolare l'articolo 1, comma 170;

VISTO l'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/SEZAUT/2024/QMIG dell'11 ottobre 2024;

VISTA la relazione del collegio dei revisori dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna sul bilancio dell'esercizio 2023;

VISTA la richiesta istruttoria del 14 febbraio 2025 (SC\_LOM - 2512 - U - 17/2/2025);

VISTA la risposta dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna del 18 marzo 2025 (SC\_LOM - 3427 - I - 18/3/2025);

VISTA la richiesta del magistrato istruttore (SC\_LOM - 3949 - Interno - 1/4/2025) di fissazione dell'adunanza pubblica per l'esame collegiale delle risultanze dell'istruttoria;

VISTA l'ordinanza n. 87 del 7 aprile 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione della questione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

UDITI per l'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna il direttore generale Giorgio Varisco e il direttore amministrativo Luigi Faccincani;

## **PREMESSO**

Giunge all'esame della Sezione l'esito dell'istruttoria avviata a partire dalla relazione-questionario del collegio dei revisori dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna per l'esercizio 2023, dopo la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/2024/QMIG dell'11 ottobre 2024, che condividendo la prospettazione di questa stessa Sezione (deliberazione n. 160/2024/QMIG del giugno 2024), ha stabilito che:

le Sezioni regionali di controllo svolgono sugli Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS) i controlli di legittimità-regularità sul bilancio previsti per gli enti del Servizio sanitario dall'art. 1, comma 170, della legge n. 266 del 2005 e dai commi 3 e 7, dell'articolo 1, del d.l. n. 174/2012, sulla base delle linee guida della Sezione delle autonomie, nonché quelli sulla gestione di cui dell'art. 3 della legge n. 20/1994 e dell'art. 7 della legge n. 131/2003, sulla base della programmazione delle stesse Sezioni. La competenza territoriale della Sezione regionale di controllo, per entrambe le forme di controllo, in caso di IZS a carattere interregionale, si determina in base al criterio della sede dell'Ente controllato.

La richiesta istruttoria ha concentrato l'attenzione su temi sia contabili che di carattere gestionale emersi dal predetto questionario e dal bilancio di esercizio 2023, oltre che sulla delicata questione delle misure adottate per garantire l'imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle funzioni di sanità pubblica, avuto riguardo ai rilevanti ricavi dell'Istituto per prestazioni a pagamento. Su quest'ultimo tema, in particolare, la risposta alla richiesta istruttoria e l'intervento del direttore generale nell'odierna adunanza pubblica hanno chiarito le misure organizzative adottate per segregare le attività di rilievo pubblicistico da quelle di carattere privato, svolte esclusivamente in alcune sezioni provinciali, e perciò gestite dal punto di vista logistico tramite un apposito servizio di trasporto dei campioni, precisando altresì le misure procedurali adottate nell'esame di tutti i campioni anche per naturale conseguenza dell'accreditamento dell'Istituto come laboratorio di prova sulla base della norma UNI CEI EN ISO/IEC 17025 (Requisiti generali per la competenza dei laboratori di prova e di taratura).

Le dettagliate risposte in materia di acquisti aggregati e opere pubbliche hanno invece mostrato un ricorso ai cosiddetti acquisti autonomi ancora molto elevato nel 2023, e anche nel 2024, benché in costante riduzione dal 2021, a fronte dei risalenti obblighi di centralizzazione e aggregazione degli acquisti di beni e servizi; e tempi molto lunghi tra la programmazione e la cantierizzazione di alcuni lavori, con incrementi di prezzo o ridimensionamento dell'opera.

Il magistrato istruttore ha pertanto chiesto la fissazione dell'odierna adunanza per l'esame collegiale delle risultanze dell'istruttoria.

## CONSIDERATO

1. *Gli acquisti aggregati di beni e servizi.* - Un forte impulso nel senso della centralizzazione degli acquisti di beni e servizi degli enti del servizio sanitario nazionale, espressamente finalizzata a conseguire una riduzione della relativa spesa e razionalizzare le risorse in ambito sanitario, risale all'articolo 15 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e in particolare al comma 13, lettera d. Successivamente il meccanismo fu sviluppato, tra l'altro, con l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori previsto dall'articolo

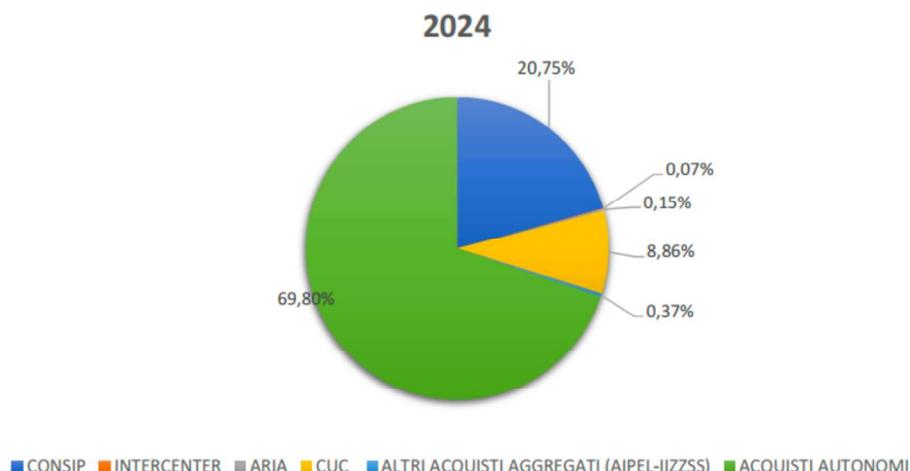
9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e con la qualificazione delle stazioni appaltanti prefigurata dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, ed effettivamente attuata dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. A questo proposito, peraltro, nel corso dell'adunanza pubblica il direttore amministrativo ha precisato che l'Istituto, sulla base della normativa più recente in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, è qualificato soltanto per l'acquisto di beni e servizi, non anche per gli appalti di lavori pubblici.

Ancora nel 2021, dunque, a distanza di quasi un decennio dal decreto-legge n. 95/2012 (cosiddetta *spending review*), i dati analiticamente esposti dall'Istituto sui diversi canali di approvvigionamento (convenzioni quadro e accordi quadro Consip, analoghi accordi e convenzioni della centrale di committenza regionale, acquisti aggregati, concessioni di servizi, acquisti autonomi) impiegati per l'acquisto di beni e servizi, a fronte di una spesa complessiva di quasi 21 milioni, risultano graficamente sintetizzati come segue:



Fonte: Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna

Nel 2022 gli acquisti autonomi sfiorano ancora il 90 per cento di una spesa complessiva di circa 25 milioni, mentre nel 2023 e nel 2024 crescono progressivamente gli acquisti tramite Consip sul totale di circa 24 milioni per ciascuno dei due ultimi anni in esame, con gli acquisti autonomi in costante riduzione e tuttavia ancora prossimi al 70 per cento nel 2024:



Fonte: Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna

Il direttore amministrativo ha dichiarato l'obiettivo di riduzione degli acquisti autonomi di beni e servizi entro il 50 per cento del totale, proseguendo nella tendenza degli ultimi anni. Ha altresì esposto, con riguardo al modesto ricorso alla centrale di committenza della Regione Lombardia, l'indisponibilità di categorie merceologiche di interesse dell'Istituto tra quelle messe a disposizione da Aria s.p.a., nonché la mancanza di canali di interlocuzione almeno fino al 2021. Solamente in quell'anno, infatti, l'articolo 22, comma 8, della legge regionale della Lombardia 14 dicembre 2021, n. 22, modificando l'articolo 17 della regionale 30 dicembre 2009, n. 33, ha incluso l'Istituto nell'ambito delle politiche di approvvigionamento di Aria s.p.a. Il direttore amministrativo ha infine riferito l'adesione alle convenzioni della centrale di committenza della Regione Emilia-Romagna per i servizi IT e il ricorso ad acquisti aggregati in convenzione con enti del servizio sanitario regionale lombardo o con altri istituti zooprofilattici.

2. *La programmazione e realizzazione dei lavori pubblici.* – La richiesta istruttoria ha preso in esame tre opere pubbliche di competenza dell'Istituto di rilevante importo, domandando di riferire sullo stato di avanzamento e di precisarne fonte di finanziamento e *iter* tecnico, amministrativo e finanziario. Due di questi tre interventi di nuova costruzione, in particolare, denominati «Realizzazione di nuovi laboratori ad alta tecnologia presso la sede di Brescia dell'Istituto» e «Realizzazione nuova sede territoriale di Reggio Emilia», hanno suscitato dubbi sulla corretta programmazione

dei lavori e sulla precedente fase di rilevazione dei fabbisogni. Come evidenziato dall'articolo 14, comma 2, dell'abrogata legge 11 febbraio 1994, n. 109, infatti, il programma triennale costituisce momento attuativo di studi di fattibilità e di identificazione e quantificazione dei propri bisogni da parte delle stazioni appaltanti; gli studi, a loro volta, individuano i lavori strumentali al soddisfacimento dei predetti bisogni. La programmazione dei lavori, dunque, non è la fase iniziale del processo realizzativo di un'opera pubblica con un futuro contratto di appalto o di concessione; costituisce, invece, l'esito di una puntuale analisi dei fabbisogni che sfocia nel programma triennale dei lavori pubblici quale decisione di spesa e di finanziamento delle opere inserite nell'elenco annuale. La risposta alla richiesta istruttoria ha invece evidenziato tempi piuttosto lunghi tra la decisione di spesa e la sua realizzazione, tale da mettere in dubbio l'esatta rilevazione dei fabbisogni.

La demolizione e ricostruzione di una palazzina della sede di Brescia per la realizzazione di nuovi laboratori, la cui progettazione è stata curata da Aria s.p.a. quale stazione appaltante delegata, secondo quanto confermato anche in adunanza pubblica dal direttore amministrativo, è stata inserita per la prima volta nel programma triennale dei lavori pubblici nel 2016 e, anche in considerazione dell'incremento dei prezzi dei materiali che può verificarsi in un intervallo così lungo, il quadro economico dell'intervento, cresciuto fino a 50 milioni, ha determinato la mancata approvazione, in prima battuta, del bilancio 2024 dell'Istituto da parte della Regione Lombardia. Come evidenziato dal direttore amministrativo nel corso dell'adunanza pubblica, infatti, l'articolo 29 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non è applicabile agli istituti zooprofilattici sperimentali, a differenza degli altri enti del servizio sanitario, ciò che determinerebbe l'impossibilità di sterilizzare gli ammortamenti relativi a questi investimenti. I lavori, in ogni caso, non sono stati ancora appaltati.

Analoghe vicende hanno interessato la realizzazione della nuova sezione provinciale di Reggio Emilia, inserita per la prima volta nel programma triennale dei lavori pubblici addirittura nel 2005, non ancora appaltata e recentemente

ridimensionata, con la rinuncia all'esecuzione del piano interrato, per ridurre da 18 a 15 milioni di euro l'importo dell'intervento.

La Sezione non può non richiamare, in proposito, l'attenzione dell'Istituto sui temi che pur focalizzati dalla Sezione delle autonomie nell'ambito dei controlli sul PNRR (deliberazione n. 18/SEZAUT/2022/INPR del 19 dicembre 2022, di approvazione della *Metodologia per lo svolgimento dei controlli sull'attuazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) in ambito territoriale e sviluppo del dataset da utilizzare anche per valutare la sostenibilità delle iniziative adottate*) presentano una valenza generale, in particolare per quanto riguarda la «capacità di realizzazione della spesa» e la «capacità [...] di prendere decisioni in tempi rapidi». Se quest'ultima, infatti, per quanto riguarda i lavori pubblici, presuppone una corretta rilevazione dei bisogni e una corretta programmazione della risposta appropriata, la capacità di realizzazione della spesa richiama, tra l'altro, la capacità tecnica, amministrativa e finanziaria di portare alla fase esecutiva e al collaudo una soluzione chiara e definitiva, sotto quei tre profili, nel rispetto dei tempi e dei costi programmati.

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

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'esame della relazione del collegio dei revisori dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna sul bilancio di esercizio 2023, redatta ai sensi dell'articolo 1, commi 166, 167 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché dalle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria scritta e orale:

– rileva:

- 1) un ricorso agli acquisti autonomi ancora molto elevato nel 2023 e anche nel 2024, invitando l'Istituto a improntare le politiche di approvvigionamento alle disposizioni di legge e alle buone pratiche sulla centralizzazione degli acquisti, a partire da una puntuale rilevazione dei fabbisogni, al fine di contenere gli acquisti autonomi e accrescere la quota degli acquisti centralizzati;

- 2) una «capacità di realizzazione della spesa» per investimenti non sempre ottimale, con lunghi intervalli tra l’inserimento di alcuni interventi negli strumenti di programmazione, e la progettazione, aggiudicazione e realizzazione dei lavori, con l’incremento dei costi preventivati o il ridimensionamento degli originari fabbisogni;
- invita l’Istituto a garantire tutte le opportune misure organizzative e procedurali a tutela dell’imparzialità dell’amministrazione con riguardo alle funzioni di sanità pubblica, in relazione alle prestazioni a pagamento;
  - dispone la trasmissione della presente deliberazione al Presidente del Consiglio regionale, all’Assessore al Welfare e al Direttore della Direzione Generale Welfare;
  - dispone la trasmissione della presente deliberazione al consiglio di amministrazione e al collegio dei revisori dei conti dell’Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell’Emilia-Romagna;
  - dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell’Istituto zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell’Emilia-Romagna, come richiesto dall’articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.
- Così deliberato nella camera di consiglio del 17 aprile 2025.

L’estensore  
(Francesco Liguori)  
 FRANCESCO LIGUORI  
30.04.2025 11:41:06  
CORTE DEI CONTI GMT+02:00

Il Presidente  
(Susanna Loi)  
SUSANNA  
LOI  
CORTE DEI  
CONTI  
30.04.2025  
12:04:55  
GMT+02:00  


Depositata in Segreteria il 30 aprile 2025

Il Funzionario preposto  
al servizio di supporto f.f.  
(Massimo Di Andrea)  
 MASSIMO DI ANDREA  
30.04.2025 13:54:41  
GMT+02:00