



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DEL CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Presidente Maria Riolo

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA
ESERCIZIO 2022

(art. 1, comma 5, D.L. 10 ottobre 2012, n. 174,
convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)

Relazione allegata

Analisi del ciclo della programmazione economico finanziaria

Consigliere Marcello Degni

Udienza del 14 luglio 2023



Magistrato

Marcello Degni

Ha collaborato

Manuela Malusardi

Coordinamento

Maria Grazia Mei

con il supporto di

Claudia Barbieri

SOMMARIO

| | |
|--|----|
| 1. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE DI BILANCIO | 6 |
| 2. LE REGOLE DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO REGIONALE | 17 |
| 2.1 <i>Lo strumentario contabile della Regione</i> | 19 |
| 3. IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE | 23 |
| 4. I RISULTATI ATTESI E IL RELATIVO STATO DI ATTUAZIONE..... | 30 |
| 5. PIANO DELLE PERFORMANCE E INDICATORI DI BILANCIO | 50 |
| 6. LE RISORSE PROGRAMMATE NEL TRIENNIO 2022 – 2024 | 55 |
| 7. IL BILANCIO DI PREVISIONE 2022 – 2024..... | 63 |
| 8. LA MANOVRA PER IL 2022: IL PROVVEDIMENTO COLLEGATO E LA LEGGE DI STABILITÀ..... | 68 |
| 9. L’ASSESTAMENTO DEL BILANCIO | 70 |
| 9.1. <i>La connessione con l’esercizio precedente</i> | 73 |
| 9.2. <i>Le variazioni alle entrate e alle spese dell’assestamento</i> | 74 |
| 10. LE LEGGI DI SPESA | 76 |
| 11. LE VARIAZIONI DEL BILANCIO | 78 |
| 12. LE PREVISIONI DEFINITIVE DELL’ESERCIZIO 2022..... | 80 |
| 13. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE | 87 |

Indice delle Tabelle

| | |
|---|----|
| TABELLA 1 - STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE | 22 |
| TABELLA 2 – STANZIAMENTI PER AREE E MISSIONI | 45 |
| TABELLA 3 - PREVISIONI DI BILANCIO E LEGISLAZIONE REGIONALE..... | 56 |
| TABELLA 4 – BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024 - PREVISIONI INIZIALI ANNO 2022 IN ORDINE DECRESCENTE | 58 |
| TABELLA 5 - PREVISIONI DI BILANCIO E LEGISLAZIONE REGIONALE..... | 60 |
| TABELLA 6 – BILANCIO DI PREVISIONE 2022-2024, DIFFERENZA FRA LE PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE.... | 62 |
| TABELLA 7 – BILANCIO DI PREVISIONE 2022 - 2024 – ENTRATE..... | 66 |
| TABELLA 8 – BILANCIO DI PREVISIONE 2022 - 2024 – SPESE..... | 66 |
| TABELLA 9 – ASSESTAMENTO 2022 - 2024 ENTRATE..... | 72 |
| TABELLA 10 – ASSESTAMENTO 2022 -2024 – SPESE..... | 72 |
| TABELLA 11- PREVISIONI DI COMPETENZA 2022 – ENTRATE | 81 |
| TABELLA 12 - PREVISIONI DI COMPETENZA 2022 – SPESE | 82 |
| TABELLA 13 - PREVISIONI DI CASSA 2022 – ENTRATE | 83 |
| TABELLA 14 - PREVISIONI DI CASSA 2022 – SPESE. | 84 |
| TABELLA 15 - EQUILIBRI DI BILANCIO IN FASE DI PREVISIONE INIZIALE E ASSESTAMENTO | 85 |

Indice delle Figure

| | |
|---|----|
| FIGURA 1 – I TEMI PRIORITARI DEL DEFR 2021 | 26 |
| FIGURA 2 - IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA. | 31 |
| FIGURA 3 - L'ALBERO DELLE PERFORMANCE | 32 |
| FIGURA 4 - MISSIONE 1: SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DI GESTIONE | 33 |
| FIGURA 5 - MISSIONE 3: ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA..... | 34 |
| FIGURA 6 – MISSIONE 4: ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO | 34 |
| FIGURA 7 – MISSIONE 5: TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI | 35 |
| FIGURA 8 – MISSIONE 6: POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO | 35 |
| FIGURA 9 – MISSIONE 7: TURISMO | 36 |
| FIGURA 10 - MISSIONE 8: ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA..... | 36 |
| FIGURA 11 – MISSIONE 9: SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE..... | 37 |

| | |
|--|----|
| FIGURA 12 - MISSIONE 10: TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITÀ | 37 |
| FIGURA 13 - MISSIONE 11: SOCCORSO CIVILE..... | 38 |
| FIGURA 14 - MISSIONE 12: DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI, PARI OPPORTUNITÀ E FAMIGLIA..... | 38 |
| FIGURA 15 - MISSIONE 13: TUTELA DELLA SALUTE | 39 |
| FIGURA 16 - MISSIONE 14: SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITÀ | 39 |
| FIGURA 17 - MISSIONE 15: POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE..... | 40 |
| FIGURA 18 - MISSIONE 16: AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA..... | 40 |
| FIGURA 19 - MISSIONE 17: ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE | 41 |
| FIGURA 20 - MISSIONE 18: RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI..... | 41 |
| FIGURA 21 - MISSIONE 19: RELAZIONI INTERNAZIONALI | 42 |
| FIGURA 22 - AREE DI INTERVENTO E MISSIONI | 42 |
| FIGURA 23 - LE MISSIONI (POLITICHE PUBBLICHE) CON LE PRIORITÀ TRASVERSALI..... | 43 |
| FIGURA 24 - DAI PROGRAMMI ALLE AZIONI | 52 |
| FIGURA 25 - CICLO DEL PIANO DELLA PERFORMANCE CORRELATO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE (DEFER) 2021 | 54 |

Indice dei Grafici

| | |
|---|----|
| GRAFICO 1 - STANZIAMENTI PER AREA..... | 46 |
| GRAFICO 2 -- PESO DELLE POLITICHE PUBBLICHE SUGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ORDINE DECRESCENTE | 59 |
| GRAFICO 3 - PREVISIONE DI COMPETENZA NEL TRIENNIO 2020 - 2022..... | 80 |
| GRAFICO 4 - PREVISIONE DI CASSA 2020 - 2022 | 83 |

1. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE DI BILANCIO

La decisione di bilancio si avvia con la predisposizione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) che, con riferimento al 2022, rappresenta la terza ed ultima declinazione del PRS dell’XI legislatura regionale¹. Il 2022 è stato l’ultimo anno effettivo della XI legislatura. Nel febbraio 2023, si sono svolte infatti le elezioni regionali che hanno portato alla proclamazione del nuovo Presidente di Regione Lombardia e all’inizio della XII legislatura.

Con DGR n. XII/262 del 11/05/2023, la Giunta Regionale ha approvato la proposta di PRSS (Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile) della XII LEGISLATURA (successivamente approvata dal Consiglio Regionale il 20 giugno 2023 con DCR n.

¹ Come trattato diffusamente nella relazione relativa alla parifica del 2018 la programmazione di bilancio prevede per il segmento regionale del sistema multilivello il Piano Regionale di Sviluppo (PRS), predisposto dal decisore all’inizio della legislatura. L’avvio della XI legislatura regionale, dopo le elezioni del 4 marzo 2018, ha consentito alla Sezione di inquadrare l’avvio del nuovo ciclo di programmazione. In quel contesto erano state sviluppate alcune considerazioni metodologiche, cui si rinvia. Il PRS rappresenta un elemento differenziale rispetto alla programmazione di bilancio statale che, a partire dalla legge 468 del 1978, ha riversato per intero questa funzione nel ciclo di bilancio, integrato, dopo le riforme dei regolamenti europei del 2011-2013 (*six pack* e *two pack*), nel semestre europeo. La differenza origina dal diverso impianto della prima legge quadro della contabilità delle regioni a statuto ordinario (legge 335 del 1976). È interessante in proposito osservare che nel 1996 e nel 2001, all’avvio della XIII e della XIV legislatura nazionale, elette con il sistema maggioritario, entrambi i DPEF, approvati dalle Camere appena costituite, estendevano il loro orizzonte previsionale all’intera legislatura. La richiamata differenza è ripresa dal principio 4.1 allegato al decreto legislativo 118 del 2011 dove si afferma che, “nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest’ultimo documento può sostituire il DEFR, se predisposto nel rispetto del presente principio”. Questa possibilità è esplicitamente richiamata dalla delibera del Consiglio Regionale della Lombardia del 10 luglio 2018 numero XI/64 con cui è stato approvato il Programma regionale di sviluppo della XI legislatura. Il PRS è articolato secondo la struttura del bilancio armonizzato per missioni e programmi, rispecchia le priorità di legislatura del Programma di governo e traccia la visione strategica dell’intervento regionale nelle 4 aree (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale). È quindi possibile articolare una griglia che individui nell’ambito delle quattro grandi aree strategiche, le diverse missioni (politiche pubbliche) e i programmi (unità di voto del consiglio regionale), da aggiornare in senso dinamico, sulla base delle diverse previsioni (iniziali, assestate e definitive), che si susseguono nel corso dell’esercizio finanziario. Dai documenti di bilancio (previsione, assestate, rendiconto) è infatti possibile trarre le informazioni di natura finanziaria per “popolare” le articolazioni qualitative del PRS (e anche del DEFR) al fine di valutare il grado di connessione tra il “programmato” e il “realizzato”. L’orizzonte triennale della programmazione e il metodo dello scorrimento consentono di sviluppare anche delle considerazioni di natura prospettica. Percorso istituzionale e contenuti del PRS sono stati esaminati nella Relazione del 2019, cui si rinvia. I temi dell’Agenda ONU 2030 sono stati trattati nella Relazione del 2020, cui si rinvia. Al tema del PNRR, strettamente connesso alla fase ascendente del bilancio, è stata dedicata specifica trattazione nella relazione del 2021, cui si rinvia.

XII/42). Contestualmente all'approvazione della proposta del nuovo Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile (PRSS), si è dato atto che, per il 2022, la Relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo sarebbe stata inclusa nel Rapporto sullo stato di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo della XI Legislatura, "Lombardia, infatti".

L'intento di questo capitolo è quello di ricostruire la fase ascendente della programmazione del 2022 (e, più precisamente del triennio 2022- 2024), avviata con la predisposizione del DEFR 2021.

Il percorso ricostruttivo prevede, come successivi passaggi, l'esame della Nota di aggiornamento al DEFR (e della relativa risoluzione consiliare di approvazione), del bilancio di previsione per il triennio 2022 - 2024 (previsioni iniziali), dell'assestamento per il 2022 (previsioni assestate) ed infine, delle previsioni definitive riportate nel rendiconto. In questo quadro si inserisce la legislazione con impatto finanziario intervenuta nel 2022, di cui si dà ampia rappresentazione in uno specifico referto (Deliberazione del 1° giugno 2023, n. 136/RQ), cui si rinvia.

È utile quindi riprendere alcune considerazioni di natura metodologica, già evidenziate dalla Sezione nelle precedenti relazioni.

Nella formulazione aggiornata del principio 4/1, si definisce la struttura del documento programmatico regionale.

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) – si afferma – descrive gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica - modifica, quest'ultima, introdotta con DM del 29 agosto 2018, n.213 – ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Con il DEFR si avvia la programmazione annuale (e triennale a scorrimento) di bilancio (e si aggiorna il PRS). Il DEFR per il 2022, analizzato nel presente referto, rappresenta l'ultimo documento di programmazione dell'XI legislatura regionale².

La proposta del DEFR è presentata dalla Giunta entro il 30 giugno di ogni anno e trasmessa al Consiglio Regionale per la sua approvazione. Il DEFR con la relativa Nota di aggiornamento viene presentato, successivamente alla Nota di aggiornamento del DEF nazionale³.

Nel corso del 2022, è stata modificata – con l'art. 2 della Legge Regionale 13 dicembre 2022, n. 28 Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2022 (BURL n. 50, suppl. del 16 Dicembre 2022) - la l.r. 34/1978 Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione. In particolare è stato sostituito l'art. 77 bis (Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo) è stato sostituito con il seguente nuovo testo: *“Art. 77 bis. 1. La Giunta regionale, entro il 30 giugno di ogni anno, approva e trasmette al Consiglio regionale una relazione sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo, anche al fine di fornire elementi conoscitivi utili all'approvazione della risoluzione consiliare sul Documento di economia e finanza regionale (DEFR)”*.

Sono stati inoltre soppressi i commi 2 e 3 del precedente articolo 77 bis, che disponevano rispettivamente che la relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo:

- sostituisse il Rapporto di gestione

² Il DEFR per il 2023, approvato il 30 giugno 2022 (DGR 6560) e i documenti che hanno completato la fase ascendente del bilancio 2023 (NADEF 2022, approvata con DGR 7182 del 20 ottobre 2022 e la relativa risoluzione del consiglio regionale XI/2578 del 29 novembre 2022), rappresentano l'anno di congiunzione tra le due legislature regionali e saranno oggetto di analisi nel prossimo referto. Le elezioni con cui è stata avviata la XII legislatura regionale si sono tenute il 12 e 13 febbraio 2023 e il nuovo PRSS, la cui approvazione è avvenuta, come si è detto nel giugno del 2023, sostituirà probabilmente anche il DEFR per il 2024 e sarà oggetto di approfondimento, insieme al DEFR 2023 nel referto relativo al rendiconto del prossimo anno.

³ La nota di aggiornamento al DEF, ora NADEF (Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza) è presentata entro il 27 settembre di ogni anno.

- integrasse la Relazione sulle performance, prevista dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 [...],
- integrasse il Piano dei risultati, previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118
- costituisse il documento con il quale la Giunta approvava e trasmetteva al Consiglio la Relazione sulle performance, come previsto dal d.lgs. 150/2009 e il Piano dei risultati, come previsto dal d.lgs. 118/2011”

Sono pertanto venuti meno i collegamenti tra la relazione annuale (prevista dalla normativa regionale) e la relazione sulle performance e il piano dei risultati (previsti dalla normativa statale); questi ultimi strumenti sono tornati a essere regolati dalla normativa statale di riferimento (dall’articolo 10 del d.lgs. n. 150/2009 e dall’articolo 41 del d.lgs. n. 118/2011).

Nel corso della XI Legislatura, Regione Lombardia ha implementato un nuovo strumento per dare conto dell’attuazione delle politiche pubbliche implementate in attuazione del PRSS, denominato “Lombardia, infatti”. Il nuovo strumento è stato utilizzato anche per fornire un Rapporto sui risultati conseguiti nei cinque anni della XI Legislatura, inclusi gli avanzamenti relativi all’anno 2022 (in uno specifico allegato n.2).

Si tratta di un bilancio sociale on line di fine mandato messo a disposizione a partire dal gennaio 2023. “Lombardia, infatti” (All. 2 della DRG XII/262 del 11/5/2023 - <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/sedute-delibere-giunta-regionale/DettaglioDelibere/delibera-262-legislatura-12>) dà conto dei risultati conseguiti dalle politiche regionali nel corso dell’XI Legislatura in maniera semplice e immediata attraverso infografiche e dati di sintesi. Si configura quindi come uno strumento a disposizione di tutti i cittadini per valutare gli esiti del mandato in relazione agli impegni assunti nel 2018 rendicontandoli al 31/12/2022.

La decisione è stata assunta contestualmente all’approvazione della proposta del nuovo Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile (PRSS), nel giugno 2023.

Il grado di attuazione del PRSS della XII legislatura potrà essere valutato utilizzando questo nuovo approccio “data driven”.

Su questa base, a ciascun obiettivo strategico sono agganciati uno o più indicatori di cui è esplicitata la *baseline*, che rappresenta il punto di partenza, e il target al 2027, che indica il punto di arrivo auspicato alla fine della Legislatura.

Tutti gli indicatori degli obiettivi strategici sono agganciati a una fonte dati sempre interrogabile, perché l'avanzamento del Programma sarà rendicontato annualmente, grazie alla richiamata modifica apportata alla legge 34/78.

Nel 2021 il DEFR è stato approvato con delibera di Giunta n. 4934 del 29 giugno 2021. La Nota di aggiornamento, ora NADEFR, (Nota di aggiornamento Documento di Economia Finanza Regionale) è stata approvata con DGR n. 5439 del 29 ottobre 2021. L'8 novembre 2021, con deliberazione n. 5486 è stata integrata la Nota di aggiornamento al DEFR – NADEFR, con informazioni relative alle azioni realizzate da Regione Lombardia in materia di qualità dell'aria.

La risoluzione è stata approvata nella seduta del 24 novembre 2021 (deliberazione XI/2064). Nella NADEFR si rileva un allineamento alle linee di indirizzo della NADEF nazionale del 29/9/2021.

Il richiamato principio 4/1 indica anche il contenuto minimo del DEFR e, specificamente, nella seconda sezione, prevede:

- *la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;*
- *la manovra correttiva;*
- *l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica [rectius il quadro programmatico], accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure [rectius i principali provvedimenti legislativi che si pensa di implementare nell'anno successivo, con la delineazione della loro struttura] attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;*
- *gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito”.*

In questa prescrizione si può leggere l'essenza della struttura del documento che, analogamente a quello nazionale, mette a confronto il quadro tendenziale, a politiche invariate, con quello programmatico, scoprendo la manovra netta. In aggiunta, con

l'indicazione delle misure previste, si dà conto anche degli intenti riallocativi senza effetti sul saldo di bilancio (manovra lorda).

Si tratta in sostanza della struttura del Programma nazionale di stabilità, che costituisce la prima parte del DEF, declinato dalle norme sull'armonizzazione anche per il livello regionale. Ma la morfologia del DEFR rischia di non rispondere, per una contraddizione del decreto legislativo 118 sul punto, a questa finalità. La struttura del DEFR presenta infatti maggiori analogie con il Programma nazionale di Riforma (PNR), introdotto nella programmazione di bilancio nazionale con la riforma del 2011⁴. Tale limitazione è accentuata per la disposizione in cui si prevede che *i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno della legge di bilancio.*

In tal senso si esprime il richiamato punto 5 del principio 4/1, nel caso *di mancata attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42, cioè dei criteri di ripartizione della manovra tra i diversi livelli di governo e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza.*

La loro previsione è rimessa al previo parere, per il periodo di riferimento, che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo.

Con riferimento all'anno 2021 è stato emesso il parere del 20 maggio 2021, n. 51, reperibile al seguente sito:

⁴ La riforma del Patto di stabilità e crescita in discussione presso l'Unione Europea, di cui è prevista l'entrata in vigore dal 1° gennaio 2024, in coincidenza con la fine della sospensione del Patto a causa della pandemia, si propone di fondere in un unico documento il Programma di Stabilità e il Programma di Riforma, al fine di rendere più agevole il controllo sulla spesa primaria corretta, che sarà il nuovo parametro principale per il controllo del rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte dei paesi membri. Dall'attuazione di questa innovazione potranno scaturire suggerimenti anche per migliorare la struttura del documento regionale.

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano - Repertorio atto n. 51/CFP (statoregioni.it)
<https://www.statoregioni.it/it/conferenza-finanza-pubblica/sedute-2021/seduta-del-20052021/atti/repertorio-atto-n-51cfp/>

Anche la nota di aggiornamento al DEFR necessiterebbe di un maggiore coordinamento normativo. Il punto 6 del richiamato principio non considera infatti lo spostamento della data di presentazione della corrispondente Nota nazionale dal 20 al 27 settembre (legge 163 del 2016) e, disponendo che *Giunta regionale presenta al Consiglio la Nota di aggiornamento del DEFR annuale entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale, e comunque non oltre la data di presentazione del disegno di legge di bilancio*, tende di fatto a sovrapporre la correzione programmatica al progetto di bilancio.

Una conferma di queste aporie si ritrova anche nel DEFR 2021, con cui è stato avviato il ciclo di bilancio per il 2022. Il documento è ricco di informazioni, ma privo del quadro tendenziale e programmatico (nonostante siano indicate le principali variabili economiche a livello regionale su cui potrebbe essere costruito).

Un ulteriore limite è dato dal comma 6, articolo 9 bis, della legge regionale 34 del 1978 (legge di contabilità regionale), secondo cui: *La mancata deliberazione della risoluzione sul documento strategico annuale non preclude l'approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario*. In altre parole, diversamente dal livello nazionale, il documento programmatico come recepito dal Consiglio regionale non costituisce (obbligatoriamente) vincolo esterno alla manovra di bilancio che, in questo modo, risulta depotenziata. Sarebbe utile superare questa aporia, per dare alla programmazione di bilancio maggiore incisività al fine di favorire una maggiore correlazione tra programmato e realizzato.

La regione nella prassi garantisce la sequenza temporale tra momento programmatico (DEFR, NADEFr e risoluzione del Consiglio) e avvio della sessione di bilancio; sarebbe auspicabile, nell'ambito della annunciata riforma della legge di contabilità regionale, espungere questa disposizione risalente.

Il DEFR è articolato secondo la struttura del bilancio armonizzato per missioni e programmi, rispecchia le priorità di legislatura del Programma di governo e traccia la visione strategica dell'intervento regionale nelle quattro aree (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale). È quindi possibile articolare una griglia che individui nell'ambito delle quattro grandi aree strategiche, le diverse missioni (politiche pubbliche) e i programmi (unità di voto del consiglio regionale), da aggiornare in senso dinamico, sulla base delle diverse previsioni (iniziali, assestate e definitive). Il rendiconto e gli indicatori rendono possibile il confronto tra programmato e realizzato e la dimensione pluriennale del bilancio un confronto prospettico. In particolare, il rendiconto consente una verifica analitica, per il 2022, tra le originarie previsioni (definite alla fine dell'esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell'anno, e il grado di realizzazione⁵. Lo scostamento misura capacità e coerenza dell'azione programmatica misurabile attraverso: il tasso di variabilità delle diverse previsioni; il livello degli impegni/accertamenti e pagamenti/incassi; l'impatto finanziario della legislazione di spesa in corso d'anno.

La struttura dei documenti di programmazione della Regione fornisce elementi utili per effettuare queste valutazioni a livello micro (missioni/politiche pubbliche e programmi).

L'assenza di un quadro tendenziale e programmatico rende invece meno significativa l'analisi a livello aggregato, che deve limitarsi agli aspetti di natura meramente contabile, senza valutare il riflesso dell'evoluzione delle variabili economiche regionali sugli obiettivi di finanza pubblica. Sarebbe opportuno implementare questa dimensione, particolarmente importante per una grande regione come la Lombardia. Per sviluppare questo miglioramento si potrebbero utilizzare i conti pubblici territoriali (CPT), per consolidare il settore regionale (regione, enti locali, enti non

⁵ Per gli interventi diretti in modo completo, per quelli indiretti, a carico cioè di altri enti (in primis le strutture sanitarie) dal rendiconto si evince solo la dinamica finanziaria (trasferimento delle risorse).

territoriali, attività dell'amministrazione centrale nel territorio lombardo), in analogia con il DEF nazionale. In questo modo si avrebbe una dimensione più congrua del programmato e degli effetti dell'azione pubblica nella regione.

Per costruire un profilo tendenziale dei saldi finanziari della PA regionale è necessario estendere l'analisi alle entrate (disponibili nei CTP) ed effettuare, partendo dall'anno t-1 (l'ultimo disponibile) delle proiezioni fino all'anno t+3 (nel caso in esame il 2024). La proiezione potrà quindi essere rappresentata per le principali articolazioni dell'entrata e della spesa. Con riferimento a quest'ultima si potrebbe seguire la ripartizione indicata nel PRS nelle quattro grandi aree strategiche (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale) e le diverse missioni (politiche pubbliche) in cui si articola sia il bilancio regionale, sia quello degli altri enti della PA.

Un accenno a questo approccio si ritrova nel DEFR 2021 al paragrafo 7 (pag. 36 – 37) in cui si forniscono informazioni sulla spesa nella regione Lombardia desunta dai CPT, relativa al 2019 (274,5 miliardi complessivi). La maggior parte della spesa deriva dalle Amministrazioni centrali (Stato ed altre amministrazioni statali quali, ad esempio, gli Enti di previdenza, con 154 miliardi), seguite dalle Amministrazioni regionali (50,9 miliardi). Rispetto a queste ultime, una quota rilevante della spesa, pari a circa 18.744 milioni di euro, deriva dai trasferimenti in conto corrente ad Asl, aziende ospedaliere e IRCCS. Il settore di spesa più significativo è quello relativo a previdenza e integrazioni salariali, il quale include tutte le attività connesse all'amministrazione, al governo ed all'attuazione di interventi di protezione sociale ed all'erogazione in tale ambito di prestazioni in denaro e in natura. Al secondo posto vi è invece il settore della sanità, la cui definizione comprende principalmente tutte le spese per la prevenzione, tutela e cura della salute in genere, i servizi di sanità pubblica, la gestione delle farmacie e la fornitura di prodotti, attrezzature e servizi farmaceutici. Un peso superiore al 10 per cento della spesa aggregata totale è detenuto anche dall'Amministrazione generale, settore che nella definizione CPT ricomprende vari aspetti, tra i quali le spese di funzionamento della struttura amministrativa degli enti, le spese per organi istituzionali, esecutivi e legislativi, i servizi generali al personale, i servizi di tesoreria e di gestione del bilancio.

La proiezione del quadro tendenziale consentirebbe, nel confronto con le variabili economiche riportate nello “scenario macroeconomico” (pag. 18 – 20) del DEFR (“Il Pil della Lombardia dovrebbe registrare un tasso di crescita in termini reali del 4,9% nel 2021 e del 4,2 nel 2022, una dinamica in linea con quella nazionale”), di valutare i diversi andamenti rispetto a quello base e avere quindi un’idea quantitativamente fondata delle correzioni da effettuare con la manovra netta. Per realizzare questo passaggio sarebbe necessario dare quantificazione anche allo scenario programmatico. In altre parole, si dovrebbe stimare l’impatto (anche a livello aggregato) delle priorità 2021 – 2024 indicate nel DEFR (stimare, ad esempio, con opportuni modelli, l’affermazione secondo cui “è previsto tuttavia che tale tasso possa sensibilmente aumentare a fronte dei 4,5 miliardi di investimenti previsti dalla Giunta regionale nel Piano Lombardia, un volano di investimenti pubblici in infrastrutture, ricerca e sviluppo, istruzione e ricerca che anticipano il PNRR e i suoi obiettivi per opere dal valore complessivo di 9 miliardi di euro”). Il 2021 è l’anno che rappresenta la base della programmazione, considerando anche che l’indirizzo del consiglio regionale e il perfezionamento della manovra avviene a fine anno con la risoluzione sulla nota di aggiornamento.

Il completamento di questo processo renderebbe il DEFR pienamente coerente con la governance del bilancio pubblico ridefinita in senso euro nazionale con la riforma costituzionale del 2012.

La crescita quantitativa e la maggiore intensità delle politiche pubbliche che la Regione è destinata a svolgere o coordinare implicano infatti lo studio attento delle correlazioni tra economia e finanza pubblica e la valutazione di impatti, retroazioni ed effetti indiretti, che non può limitarsi alla mera allocazione delle risorse nel bilancio.

Nella relazione sulla parifica degli anni precedenti si osservava la necessità di scandire in due momenti distinti, l’indirizzo del consiglio regionale sui documenti programmatici. Il DEFR predisposto a valle di quello nazionale, dovrebbe essere sottoposto al consiglio regionale prima della pausa estiva per la risoluzione; e la nota di aggiornamento dovrebbe essere approvata prima dell’avvio della sessione di bilancio.

Rispetto al duplice indirizzo del Consiglio regionale sulla programmazione di bilancio, in analogia con il processo nazionale, la regione ha risposto di preferire un esame congiunto “per evitare l'analisi di documenti simili in un arco temporale ristretto”. Questo consente, ad avviso della regione, “un'analisi complessiva ed esaustiva della programmazione del triennio di riferimento, garantendo al Consiglio una informazione più strutturata e completa in vista della successiva sessione di bilancio”.

Si osserva in proposito che sulla politica di bilancio il consiglio regionale non deve essere solo informato, ma deve fornire al governo della regione un indirizzo politico, che si cristallizza nella risoluzione. Tale impulso programmatico, se giunge a ridosso della sessione di bilancio, potrebbe risultare depotenziato o essere trascinato dalla specificità degli elementi che compongono la manovra. Di contro una discussione, successiva al DFER, corredato di un quadro tendenziale e programmatico, potrebbe cogliere con maggiore nitidezza i confini della manovra e i settori in cui indirizzare le risorse disponibili.

Come rilevato nelle precedenti relazioni, il DEFR della Regione Lombardia è carente degli elementi che devono comporre la II Sezione dei DEF regionali prima richiamata, per realizzare un'integrale attuazione del processo di armonizzazione anche sotto tale profilo programmatico, in ossequio ai precetti interposti fissati dal legislatore ordinario in via esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera e) della Cost., allineandosi altresì ai documenti di economia e finanza adottati da altre Regioni.

La Sezione ha più volte sottolineato la necessità di integrare la struttura dei documenti di programmazione di bilancio con il quadro normativo in evoluzione tratteggiato e la Regione, nelle controdeduzioni agli schemi di parifica, ha specificato che sta attuando puntualmente la normativa attraverso un sistema di programmazione e controllo in grado di garantire uno stretto raccordo tra gli obiettivi del DEFR e le previsioni di entrata e di spesa della legge di bilancio, in coerenza con i principi contabili applicati di cui al D.Lgs. n. 118/2011 anche se nel DEFR 2021 esaminato più avanti, tale processo non appare ancora completato.

2. LE REGOLE DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO REGIONALE

Nella Relazione per il 2018 sono stati ripercorsi i principali passaggi dello strumentario normativo che presiede alla programmazione di bilancio regionale, richiamando la più recente giurisprudenza costituzionale in merito. Le considerazioni svolte in quella sede sono tuttora valide e si rinvia quindi integralmente per inquadrare e approfondire il tema.

Riassuntivamente in questa sede si richiamano solo alcuni concetti utili per l'esame del DEFR 2021, che avvia la programmazione di bilancio per il 2022.

L'attività di programmazione di bilancio è stata enfatizzata dal legislatore nazionale (con interventi sulla Costituzione e sulla legislazione ordinaria) e dalla Corte costituzionale con numerose sentenze. Il fine ultimo di questo importante processo è, in estrema sintesi, quello di potenziare la conoscibilità degli obiettivi che l'amministrazione pubblica intende perseguire con la politica di bilancio e per la loro verifica a posteriori.

L'armonizzazione contabile è stata sottratta alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni per riservarla alla legislazione esclusiva dello Stato, mentre resta alla legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica. La ragione di questa importante innovazione, come ha rilevato la Corte costituzionale (sentenza n. 184 del 2016), è chiara: *“la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea)”*. In altre parole, la decisione di bilancio tende a configurarsi sempre più integrata e veloce, per questo è necessario aggiornare lo strumentario normativo e scandire con precisione i tempi della decisione.

Le regioni, nell'ambito della loro autonomia di entrata e di spesa *“concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento*

dell'Unione europea". Questo principio assume, alla luce PNRR, che ha caratterizzato il DEFR 2021, una nuova dimensione, strettamente connessa alla programmazione.

Le importanti risorse che l'Unione Europea ha introdotto per rilanciare l'economia (MES, SURE, BEI, Next Generation UE), nella cornice del nuovo bilancio UE, caratterizzato dalla crisi geo-politica (invasione dell'Ucraina) e del suo riflesso sulla dinamica dei prezzi (ripesa dell'inflazione e cambio di segno della politica monetaria della BCE) devono essere sostanziate da programmi e progetti consistenti e articolati. Ciò richiede un sovrappiù nello sforzo programmatico, da compiere nell'ambito del sistema multilivello. In altre parole, progettare la ripresa può rivelarsi più arduo dell'"osservanza dei vincoli", se non ci si attrezza in modo adeguato. E siccome il processo non si prefigura solo di breve periodo, richiede la valorizzazione degli strumenti della programmazione, a partire dal DEFR, come si è argomentato ampiamente sopra.

La Corte costituzionale ha qualificato espressamente il bilancio come un "bene pubblico", funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, tanto in ordine all'acquisizione delle entrate, quanto all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Ciò implica che le tecniche di standardizzazione dei documenti di bilancio possano essere "integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità" al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli sociopolitici connessi e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

Si pone in altri termini una questione cognitiva, essenziale per consolidare il rapporto tra governanti e governati, che va affrontata con un'azione costante di decodificazione, da attivare in particolare con riferimento al DEFR (integrato con la dimensione quantitativa ricavabile dai documenti di bilancio) e alla legislazione di spesa (di cui va migliorata la quantificazione effettuata nelle relazioni tecniche).

Lo strumentario normativo regionale relativo alla decisione di bilancio è ancora contenuto nella LR nr. 34 del 1978 che, pur interessata da una successione di

aggiustamenti normativi, apprezzabili nell'intento di attuare una revisione alla luce della vivace produzione normativa statale, resasi a sua volta necessaria dall'evoluzione della *governance* europea, registra tutti i limiti di tale approccio di tecnica redazionale basato sulla novella.

2.1 Lo strumentario contabile della Regione

Questo ultimo punto merita un approfondimento. Le stesse finalità espresse nell'art. 1 della richiamata legge 34 mostrano delle incongruenze nel richiamo agli obiettivi di cui all'art. 3 dello Statuto, evidentemente riferito alla vecchia versione statutaria del 1971, e non all'art. 3 della versione statutaria vigente, dedicato al principio di sussidiarietà.

Nello specifico degli strumenti di programmazione regionale, il Programma regionale di sviluppo viene compiutamente disciplinato dagli artt. 5 e 6 della legge regionale di contabilità, del pari ravvisandosi in tali norme una revisione normativa non totalmente in linea con i mutamenti normativi succedutisi nel tempo. Si allude al rinvio agli artt. 5 e 6 dello statuto operato dall'art. 5, comma 5 della legge regionale n. 34 del 1978, secondo cui *“Il programma regionale di sviluppo vale come piano economico regionale, a norma degli artt. 50 e 51 dello statuto”*, con ciò riferendosi alla versione previgente dello stesso. Analoghe considerazioni valgono per il richiamo alle previsioni dell'art. 3 della legge 142 del 1990 espresso dal 3 comma dell'art 5 della legge citata che recita *“La regione assicura il concorso degli enti locali alla propria programmazione e ne disciplina le modalità con legge regionale, secondo le previsioni dell'art. 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142”*, integralmente abrogata dall'art. 274, c. 1, lett. q) del T.U. enti locali.

Invero, al fine di adeguare il predetto strumento di programmazione alle sopravvenienze normative riformatrici del sistema di programmazione economico finanziario, preordinate tra l'altro ad assicurare una migliore sincronizzazione tra la programmazione territoriale e quella centrale, è intervenuta la legge regionale 8 luglio 2014, n. 19, il cui art. 7, (*“Sostituzione del documento strategico annuale con il documento di economia e finanza regionale”*), ha sancito che *“A decorrere dal 1° gennaio 2014, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, lettera a), del decreto-legge 31 agosto 2013, n.*

102 (*Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*) convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, ogni riferimento contenuto in atti normativi o amministrativi regionali al documento strategico annuale di cui alla legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (*Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione*) si intende fatto, in quanto compatibile, al documento di economia e finanza regionale”.

Un espresso intervento in senso sostitutivo del già menzionato strumento annuale di programmazione, contenuto nell’art. 9 bis della legge n. 34 del 1978, e l’inserimento nel tessuto normativo della legge di contabilità regionale del nuovo documento di programmazione di economia e finanza regionale per recepire i contenuti fissati dall’Allegato 4/1 del D.Lgs. n. 118 del 2011 avrebbe reso più chiaro l’intento di adeguamento dell’ordinamento regionale alla nuova cornice normativa.

È auspicabile il completamento di un processo di revisione normativa che si traduca in un’organica opera di riordino normativo regionale in materia di programmazione e contabilità, sul piano legislativo e - a cascata - a livello di fonti normative secondarie, così superando i limiti di un approccio fondato su un susseguirsi di aggiustamenti correttivi della disciplina dettata dalla L. R. n. 34 del 78⁶.

⁶ Con ciò intraprendendo un percorso già tracciato da altre regioni che si sono cimentate in questa opera di ampia revisione normativa, quali, a titolo esemplificativo, la LR Toscana n. 1 del 2015 recante “Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili”, il cui Capo II, rubricato “Strumenti della programmazione regionale”, attua il processo di programmazione mediante gli strumenti individuati dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (c.f.r. art. 8 e 9 su DEFR e Nota di aggiornamento).

Analogamente a dirsi con riferimento alla LR Veneto, n. 35 del 2001, avente ad oggetto Nuove norme sulla programmazione, interessata da recente modifica a mezzo della L.R. 20 aprile 2018, n. 15, che ha sostituito gli artt. 15 e 16 riferiti al DEF regionale, adeguandone, altresì, i tempi di approvazione per mezzo della modifica intervenuta sull’art. 17 coerentemente alle disposizioni di cui già menzionato allegato n. 4/1.

In via similare si coglie un approccio di riordino normativo più sistemico nella LR Campania, n. 37 del 2017, rubricata “Principi e strumenti della programmazione ai fini dell’ordinamento contabile regionale” che recepisce gli strumenti individuati a livello di governo centrale, così permettendone una sincronizzazione con la programmazione nazionale. Da ultimo la Regione Lazio con la LR n. 11 del 12/08/2020, Legge di contabilità regionale, ha stabilito e disciplinato la propria contabilità regionale, uniformandola al d.lgs.118/2011. Per quanto

Nelle controdeduzioni inviate alla Sezione in occasione della parifica dello scorso anno, la Regione ha segnalato che tale percorso di revisione normativa era in atto. Non risulta che, a tutt'oggi, siano intervenuti nuovi provvedimenti normativi; pertanto, anche il DEFR 2021 non presenta nella sua struttura le innovazioni sopra richiamate. Il prospetto illustrativo sotto riportato rappresenta, limitatamente agli strumenti di programmazione regionale, lo stato attuale di adeguamento della normativa regionale risultante della legge generale di contabilità della Lombardia n. 34/78, citata, con quelli definiti al livello statale ad opera del D.Lgs. n. 118 del 2011 (Allegato n. 4/1).

riguarda l'allegato n.4/1 della novella, l'articolo 5 della LR 11/2020, *Documento di economia e finanza regionale – DEFR*, enuncia i principi a cui si collega all'allegato 4/1 e susseguentemente all'art.6, *Nota di aggiornamento del DEFR*, indica esplicitamente l'emanazione della Nota di aggiornamento del DEFR, in subordine a quella Nazionale al fine di uniformarsi agli obiettivi nazionali ed europei.

Tabella 1 - Strumenti di programmazione regionale

| Strumenti di programmazione regionale | | |
|---|--|--|
| L. R. n. 34/1978 (Art. 3) | Aggiornamenti all'articolo | D.Lgs. n. 118/2011 (paragrafo 4.1 All. n. 4/1) |
| | <i>Art. sostituito dall'art. 1, comma 1 della l.r. 9 giugno 1997, n. 19 e dall'art. 2, comma 1, lett. a) della l.r. 16 ottobre 1998, n. 20.</i> | |
| <p>a) il programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti annuali;</p> <p>b) il documento strategico annuale, la legge finanziaria e le leggi collegate;</p> <p>c) il bilancio pluriennale e il bilancio annuale;</p> <p>d) il rendiconto;</p> <p>e) la relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo sostenibile.</p> | <p>a) <i>lett. sostituita dall'art. 1, comma 3, lett. a) della l.r. 14 gennaio 2000, n. 2.</i></p> <p>b) <i>Lett. modificata dall'art. 7, comma 7, lett. a) della l.r. 5 agosto 2010, n. 13.</i></p> <p>e) <i>Lett. sostituita dall'art. 3, comma 1, lett. a) della l.r. 30 dicembre 2014, n. 36 e, da ultimo, dalla con l'art. 2 della Legge Regionale 13 dicembre 2022, n. 28 Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2022.</i></p> | <p>a) Documento di economia e finanza regionale (DEFER);</p> <p>b) la Nota di aggiornamento del DEFER;</p> <p>c) il disegno di legge di stabilità regionale;</p> <p>d) il disegno di legge di bilancio;</p> <p>e) il piano degli indicatori di bilancio;</p> <p>f) il disegno di legge di assestamento del bilancio;</p> <p>g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;</p> <p>j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio;</p> <p>k) gli specifici strumenti di programmazione regionale formulati in attuazione di programmi statali, comunitari e regionali e definiti nelle specifiche normative regionali in materia di programmazione generale e settoriale.</p> |

Fonte: Regione Lombardia

3. IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE

La pandemia da Covid 19 e il periodo immediatamente successivo al picco dell'emergenza hanno condizionato il DEFR 2021 della Regione Lombardia, evidenziando la necessità di adottare una visione a medio-lungo termine, in grado di fornire elementi per una nuova pianificazione strategica che, accompagnando la fine della legislatura, sia però in grado di guardare sino alla fine del prossimo decennio.

Le priorità d'intervento di Regione Lombardia si perseguono attraverso una gestione efficiente ed integrata delle risorse provenienti da diverse fonti di finanziamento (risorse proprie, risorse nazionali, risorse europee legate al PNRR e alla nuova Programmazione 2021 - 2027).

Il DEFR 2021, con la sua Nota di Aggiornamento, in coerenza con la programmazione finanziaria, strategica ed operativa:

- contiene un quadro sintetico del contesto economico e sociale di riferimento, ancora fortemente influenzato dalle conseguenze dell'emergenza pandemica Covid 19;
- è strettamente raccordato con la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile (approvata con DGR XI/4967) ed i suoi obiettivi;
- definisce la strategia di sviluppo e crescita della Lombardia fino al termine dell'attuale legislatura, ma anche con uno sguardo al 2030;
- individua gli obiettivi strategici prioritari per l'azione regionale mettendo a fuoco, in una logica integrata e trasversale, le corrispondenti risorse provenienti da fonti diverse, come la nuova Programmazione Europea 2021 - 2027, il Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza, le risorse nazionali e quelle autonome regionali, nonché gli strumenti attuativi per realizzarli;
- tiene conto degli esiti del confronto avvenuto il 23 giugno 2021 e il 19 ottobre 2021 con il Partenariato territoriale, economico e sociale.

Regione Lombardia ha individuato alcune fondamentali linee di indirizzo, generali e strategiche.

✓ **Utilizzo integrato e sistematico dei fondi:** risorse proprie, risorse nazionali, risorse europee legate al PNRR e alla nuova Programmazione 2021 – 2027.

✓ **Sviluppo sostenibile:** approvazione della Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile con riferimento ai Goals dell’Agenda ONU 2030 delle Nazioni Unite.

✓ **Connettività e digitalizzazione:** Perseguendo l’obiettivo di fare della Lombardia un’unica, grande Smart Land connessa in tutte le sue aree confermando importanti investimenti sulle infrastrutture materiali e sulle reti digitali:

✓ **La Lombardia come Smart Land,** prioritaria la definizione di strategie integrate multisettoriali volte alla creazione di una Smart Land, ovvero un territorio in grado di connettere le persone:

- con nuove reti di mobilità, accanto al potenziamento delle infrastrutture e dei canali digitali devono essere potenziate le connessioni fisiche tra territori assicurando una articolata rete di trasporto ad alta velocità (ferroviaria e stradale); un’efficace rete di trasporto pubblico locale; nuovi interventi per lo sviluppo della mobilità sostenibile nei contesti urbani; sistemi integrati di mobilità; progetti sperimentali come la mobilità ferroviaria a idrogeno e la mobilità elettrica anche in ambito autostradale grazie all’utilizzo di tecnologie innovative (ERS – Electric Road System);

- con l’alta velocità della connettività digitale.

Il piano di lavoro delineato nel DEFR si articola su cinque modalità caratteristiche: Semplificazione, Digitalizzazione, Autonomia, Patto Sociale e Sostenibilità Ambientale. Queste modalità - si afferma nel documento - “sono incrociate con i 5 temi prioritari su cui puntare per supportare la ripresa”. “Poste in un ideale riferimento di assi cartesiani, dentro i perimetri disegnati da questo incrocio inseriamo le politiche da attuare attraverso il concorso delle competenze dei diversi Assessorati, rappresentate trasversalmente nelle schede allegate che di quei perimetri vogliono costituire le aree di intervento”. In questo modo si potrà garantire la connessione con la relazione sulla performance e i dati di bilancio, al fine del confronto tra programmato e realizzato.

Lo stato di attuazione delle priorità post Covid-19 è illustrato nella seconda parte del DEFR (capitolo B); nel capitolo successivo (C) si traccia un abbozzo di quelle che saranno le priorità nell'arco temporale 2022 – 2024.

Le priorità del triennio 2022- 2024 sono centrate su 5 temi “in linea anche con i Goal di Agenda 2030 e che riprendono quelli già messi a fuoco nel precedente DEFR: per lo sviluppo sostenibile, [che] ha individuato cinque temi sui quali puntare per supportare la ripresa e sostenere lo sviluppo”: rilancio del sistema economico e produttivo (“il sostegno all’accesso al credito, l’innovazione e la ricerca, l’attrazione degli investimenti e il *reshoring* di attività ad alto valore aggiunto”); bellezza, natura e cultura lombarde (“si impegna a definire un percorso di accompagnamento di medio/lungo termine per sostenere la ripresa dei flussi turistici e per reinventare la fruibilità dei luoghi della cultura”); la forza dell’istruzione, della formazione, della ricerca e del lavoro (promuovere la piena occupazione, riqualificazione e il reinserimento lavorativo, l’educazione inclusiva, formazione tecnica, formazione terziaria universitaria, rafforzamento servizi per il diritto allo studio); la persona prima di tutto (“iniziative concrete in materia di politica sociale volte a contrastare la povertà, garantire sostegno alla fragilità e alla disabilità, promuovere le politiche abitative promuovendo la coesione e l’inclusione”); un territorio complesso, uno sviluppo sostenibile (“potenziamento delle infrastrutture tecnologiche e delle reti immateriali, allo sviluppo di un sistema di Trasporto Pubblico (TPL) sicuro e accessibile per tutti, al potenziamento delle infrastrutture per la mobilità nel territorio regionale, garanzia di uno sviluppo sostenibile sulla base del Green Deal europeo”). La figura riepiloga i 5 temi prioritari.

Figura 1 – I temi prioritari del DEFR 2021



Fonte: Regione Lombardia, NADEFR 2021, DGR IX/5439 del 29/10/2022

Il documento programmatico si conclude con la rappresentazione dell'intreccio tra macroaree tematiche e modalità di attuazione, che sono declinate in diciassette schede tematiche che raccolgono le priorità sulle quali focalizzarsi in linea anche con le agende delle policies di Regione Lombardia. Per ciascuna scheda sono stati definiti i principali obiettivi, le linee guida e una sintesi delle principali azioni sia di breve sia di medio-lungo termine.

L'iter del processo è iniziato con la proposta della Giunta regionale, da inviare al consiglio regionale, approvata con delibera del 29/06/2021, n. XI/4934. La Nota di aggiornamento al DEFR, secondo momento del percorso programmatico, è stata approvata dalla Giunta regionale con delibera del 29/10/2021 n. XI/5439.

La nota di aggiornamento contiene un quadro sintetico del contesto economico e sociale di riferimento, ancora fortemente influenzato dalle conseguenze dell'emergenza pandemica Covid 19 ed è strettamente raccordato con la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile ed i suoi obiettivi, così come approvato con DGR XI/4967 "Approvazione della strategia regionale per lo sviluppo sostenibile".

Detta nota di aggiornamento definisce, come si è detto, la strategia di sviluppo e crescita della Lombardia fino al termine dell'attuale legislatura, ma anche con uno sguardo al 2030; individua inoltre gli obiettivi strategici prioritari per l'azione regionale mettendo a fuoco, in una logica integrata e trasversale, le corrispondenti risorse provenienti da fonti diverse, come la nuova Programmazione Europea 2021 – 2027, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le risorse nazionali e quelle autonome regionali, nonché gli strumenti attuativi per realizzarli.

La delibera di approvazione della NADEFER contiene i consueti allegati.⁷

In uno specifico capitolo (capitolo C) la NADEFER indica lo stato di attuazione delle priorità rilevando che “quelle indicate nel giugno scorso con l'approvazione del DEFR sono già state trasformate in politiche e misure puntuali che stanno cominciando a produrre i loro effetti sul territorio”. Tra le principali si indica: l'approvazione della LR 9/2020 che ha immesso sul territorio 3,5 MLD di risorse, finalizzate alla ripartenza (tali risorse impattano trasversalmente sulle 5 priorità regionali 2021-23)⁸, e l'approvazione della Legge regionale 2 aprile 2021 n. 4 “Interventi a sostegno del tessuto economico lombardo”. Con l'approvazione della l.r. 4/2021, al fine di sostenere il tessuto economico lombardo nel contesto critico derivante dal permanere

⁷ 1. Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate; (allegato 2); 2. Indirizzi fondamentali per lo sviluppo del territorio montano; (allegato 3); 3. Indirizzi fondamentali della programmazione negoziata; (allegato 4); 4. Aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2020; (ex art. 22 l.r. 12/2005) (allegato 5); 5. Aggiornamento al Piano Territoriale Regionale d'Area; (ex art. 22 l.r. 12/2005), (allegato 6); 6. Relazione al Consiglio Regionale sullo stato di attuazione delle iniziative di cui all'art. 3 della Legge Regionale 30 Novembre 1983 n.86 “Piano regionale delle aree protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale” – Anno 2018, (allegato 7);

⁸ “Il ‘Piano Lombardia’ garantisce un impegno economico da parte della Regione Lombardia di 4,5 miliardi di euro, per realizzare opere dal valore complessivo di 9 miliardi con interventi previsti dal 2020 al 2027, in una logica non assistenzialistica, ma come volano per gli investimenti. Il primo blocco di risorse da 400 milioni di euro, destinati ai Comuni e alle Province, ha avuto uno straordinario successo: su 1.506, ben 1.505 Comuni lombardi, in forma singola o associata, le 11 Province e la Città metropolitana di Milano hanno presentato progetti, per un totale complessivo di 2.946 interventi comunali e 95 provinciali. Entro il mese di gennaio sono partiti in Lombardia oltre 3.000 cantieri, grazie anche alla collaborazione con la sezione lombarda dell'Ance (Associazione nazionale Comuni italiani) e Upl (Unione Province Lombarde). Rispetto al resto delle risorse, Regione Lombardia ha previsto 1 miliardo e 950 milioni di euro per interventi relativi alle infrastrutture. Tale somma genererà investimenti complessivi che attiveranno opere per 465 milioni di euro in ambito ferroviario, 234 per il trasporto pubblico e l'intermodalità, 19 milioni per la navigazione, 2 miliardi e 163 milioni per gli interventi e la manutenzione sulle strade, 127 milioni per la mobilità ciclistica, 927 milioni (di cui 574 milioni della Regione) per gli interventi destinati a Milano-Cortina 2026, fondamentali e decisivi per la realizzazione delle Olimpiadi invernali.

nell'emergenza sanitaria da Covid-19, Regione Lombardia ha voluto destinare 101 milioni di euro agli Enti Locali per le seguenti tipologie di interventi:

- messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti nonché interventi sulla viabilità e sui trasporti anche con la finalità di ridurre l'inquinamento ambientale;
- messa in sicurezza degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dei comuni;
- messa in sicurezza e sviluppo di sistemi di trasporto pubblico di massa finalizzati al trasferimento modale verso forme di mobilità maggiormente sostenibili e riduzione delle emissioni climalteranti;
- progetti di rigenerazione urbana, riconversione energetica e utilizzo di fonti rinnovabili;
- infrastrutture sociali;
- bonifiche ambientali dei siti inquinati;
- infrastrutture verdi e connessioni ecologiche;
- acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili a utilizzo pluriennale.

La NADEFR indica, per ciascun risultato atteso nell'ambito dei cinque temi prioritari rappresentati nella figura precedente, le fonti di finanziamento disponibili (risorse della politica di coesione: Programmazione UE 2021 - 2027 e Programmazione nazionale FSC 21 - 27, risorse aggiuntive e temporanee di *Next Generation EU - Recovery and Resilience Facility*, risorse straordinarie regionali, risorse autonome e legate al PNRR), marcando specificamente i risultati connessi alla transizione verde e alla transizione digitale. I risultati attesi sono raggruppati per macro-obiettivi e per ciascun gruppo sono forniti i relativi indicatori e la tendenza obiettiva. Il prospetto non contiene valori quantitativi, che sono forniti a livello aggregato.

Il Consiglio regionale ha approvato il DEFR, presentato dalla Giunta regionale, con la risoluzione n. 51 con deliberazione n. XI/2064 del 24 novembre 2021.

Nella risoluzione si premette che "attraverso il DEFR 2021 e la NADEFR si provvede all'aggiornamento del programma regionale di sviluppo (PRS) della XI legislatura e

che, pertanto, tale documento rappresenta il riferimento della programmazione regionale per il triennio 2022 – 2024 e si inserisce nel ciclo di programmazione dello Stato e delle amministrazioni pubbliche come previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)“.

La risoluzione richiama la Relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo per il 2020 organizzata per Missioni e Programmi e, per ogni Programma di Bilancio, consente una lettura dell'avanzamento dei Risultati Attesi (RA) quinquennali dichiarati nel PRS 2018-2023, attraverso la rendicontazione sintetica degli obiettivi programmati e la rendicontazione degli indicatori di performance, utile per confrontare programmato e realizzato a livello di singolo programma. La relazione correlata al ciclo di bilancio in esame è stata approvata il 12 luglio 2021 con deliberazione n. XI/5104 e si riferisce, come si è detto, al 2020.

Ma lo sfasamento temporale con cui si analizza il rendiconto dell'anno precedente consente anche l'apprezzamento della relazione successiva che, con lo stesso schema, aggiorna il PRS per il 2021 (che è il nostro anno t). Si tratta della relazione approvata il 10 ottobre 2022 n. XI/7121. In questo modo è possibile un confronto più ravvicinato con il periodo 2022 – 2024, che rappresenta l'orizzonte temporale della fase ascendente della decisione di bilancio oggetto della nostra analisi (vedi infra).

La risoluzione sulla base dell'intersezione tra le cinque macroaree e le cinque modalità di attuazione indica, sulla base delle stime indicate nella NADEFR relative alle fonti finanziarie a disposizione, 77 obiettivi da conseguire nel ciclo di bilancio 2022 – 2024.

4. I RISULTATI ATTESI E IL RELATIVO STATO DI ATTUAZIONE

Per verificare i risultati attesi e il relativo stato di attuazione del PRS è utile considerare la richiamata relazione relativa all'anno 2022, di cui l'articolo 77 bis della legge di contabilità regionale prevede la trasmissione al Consiglio. Questa relazione sostituisce il Rapporto di gestione e integra la Relazione sulle performance. Il piano della performance utile per l'analisi del triennio 2022 – 2024 è quello approvato il 31 gennaio 2022 dalla giunta regionale con deliberazione n. XI/5888.

Il piano delle performance è stato inglobato, insieme ad altri documenti, nel PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione), approvato dalla giunta regionale con DGR n. XI/6604 del 30 giugno 2022⁹ e aggiornato con DGR n. XI/7281 del 7 novembre 2022.

Ai fini di una maggiore trasparenza e leggibilità della programmazione strategica e operativa della regione, vista la coerenza di tempi e obiettivi del Piano delle performance e del Piano degli Indicatori e dei Risultati Attesi di Bilancio, è stato costruito un unico documento integrato che, seguendo l'impostazione del Programma Regionale di Sviluppo e del Bilancio di Previsione, restituisce in sintesi le risorse a bilancio per il triennio 2022-2024, le performance programmate per il 2022, gli indicatori per la loro misurazione e i target attesi per il triennio 2022-2024.

L'edizione 2022 del Piano si inserisce "in un contesto di pianificazione delle politiche regionali fortemente condizionato dal post emergenza covid-19 che ha investito

⁹ Il PIAO è stato introdotto nell'ordinamento dal Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito con la legge 6 agosto 2021, n. 113. L'articolo 6 ha previsto, quale nuovo strumento programmatico, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (di seguito PIAO), il quale assorbe, tra l'altro, il Piano della Performance, il Piano triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza, il Piano Organizzativo del Lavoro Agile, il Piano triennale del Fabbisogno del Personale e il Piano triennale delle Azioni Positive. Lo stesso articolo ha stabilito che detto Piano Integrato sia adottato entro il 31 gennaio di ogni anno. In fase di prima applicazione sono state introdotte proroghe rispetto al tempo di presentazione. Nelle more del decreto abrogativo dei decreti che dovranno confluire nel PIAO (il DPR "soppressioni" è il n. 81 del 30 giugno 2022) e delle linee guida ministeriali per la redazione del nuovo documento, Regione Lombardia ha deciso di procedere all'approvazione del Piano della Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di bilancio 2022.

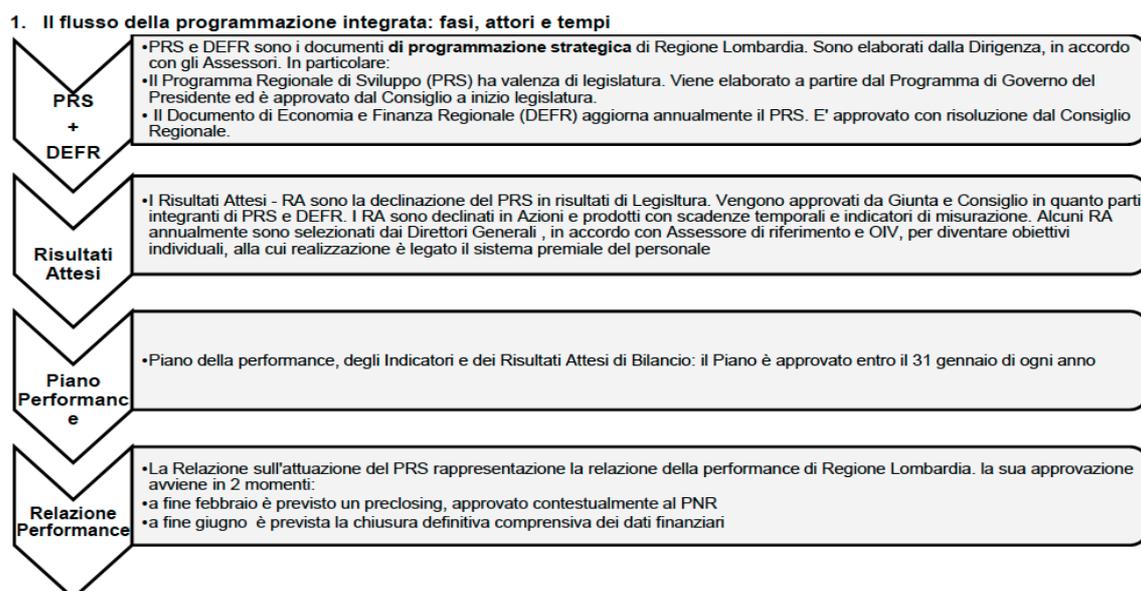
l'intero paese nel 2020. Il mutato scenario socioeconomico nazionale ha determinato anche a livello regionale una revisione degli obiettivi del Programma regionale di sviluppo 2018-23 e della loro declinazione più operativa per rispondere nel modo più veloce ed efficace alle sfide imposte dalla crisi economica, così come evidenziato all'interno della Nota di aggiornamento al DEFR 2021 (NADEFR 2021)".

Il "Piano delle Performance, degli Indicatori e dei Risultati Attesi di Bilancio 2022", prevede, fra l'altro, la conferma per l'anno 2022 dei seguenti indicatori:

1. l'indicatore relativo al grado di indebitamento regionale, calcolato come rapporto tra il debito autonomo al 31 dicembre e la popolazione residente al 1° gennaio, nel limite massimo di € 166,57;
2. l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, di cui al comma 1 dell'articolo 9 del 22 settembre 2014, nel limite massimo di 25 giorni.

La figura n. 2 esemplifica il ciclo di programmazione, che parte dalla elaborazione del PRS, ad inizio legislatura; si articola, a partire dall'anno successivo, nella elaborazione del DEFR (con la relativa NADEFR e la risoluzione consiliare), prosegue con la specificazione dei risultati attesi, il conseguente piano delle performance (entro il 31 gennaio di ogni anno) e la relazione sull'attuazione del PRS.

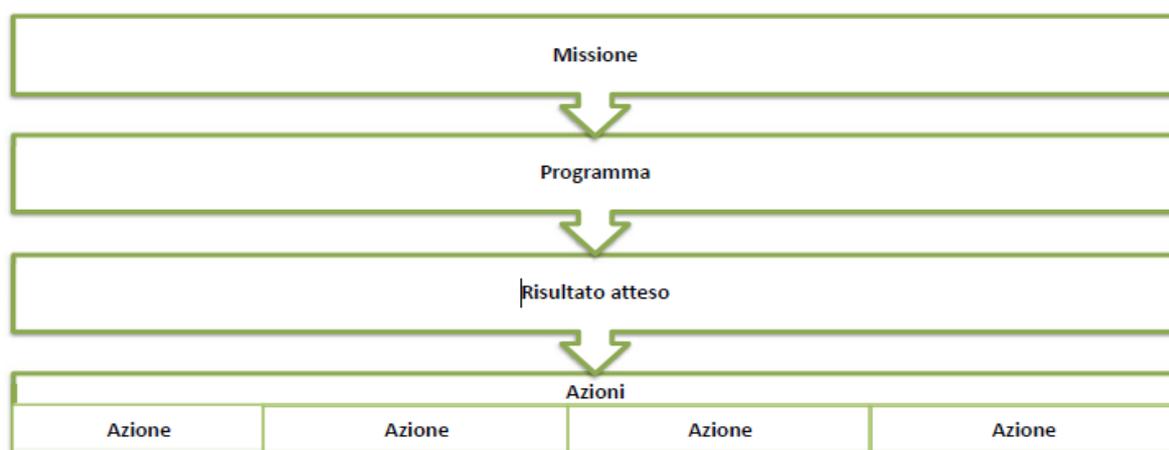
Figura 2 - Il ciclo della programmazione della Regione Lombardia.



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022

La programmazione relativa all'anno 2022 è, come si è detto, l'ultima della XI legislatura avviata nel secondo semestre dell'anno 2018. La prima Programmazione formalizzata dall'approvazione in Consiglio Regionale del Programma Regionale di Sviluppo 2018-2023, avvenuta il 10 luglio 2018, ha quantificato i risultati attesi per la vigente legislatura nel numero complessivo di 256.

FIGURA 3 - L'ALBERO DELLE PERFORMANCE



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022

L'albero delle performance prevede le missioni (politiche pubbliche), raggruppate in quattro macroaree, e i programmi (unità di voto del consiglio regionale) che, secondo la strutturazione nazionale, non modificabile, valida per tutte le Regioni e gli EELL, sono rispettivamente 22 e 65.

Per ogni programma sono definiti una serie di indicatori di risultato. A ciascun programma fanno riferimento, in base al PRS, dei Risultati attesi (RA). I risultati attesi sono 152. Ogni risultato atteso è articolato in una o più azioni, a valenza annuale o pluriennale.

I Risultati Attesi Strategici corrispondono agli obiettivi sui quali la Giunta intende investire maggiormente nell'anno in corso e per questo rappresentano anche gli obiettivi di performance dei Direttori generali di Regione Lombardia.

Nel Piano, per ogni Programma di Bilancio, sono evidenziati gli eventuali Risultati Attesi Strategici che concorrono alla sua realizzazione e la loro declinazione operativa.

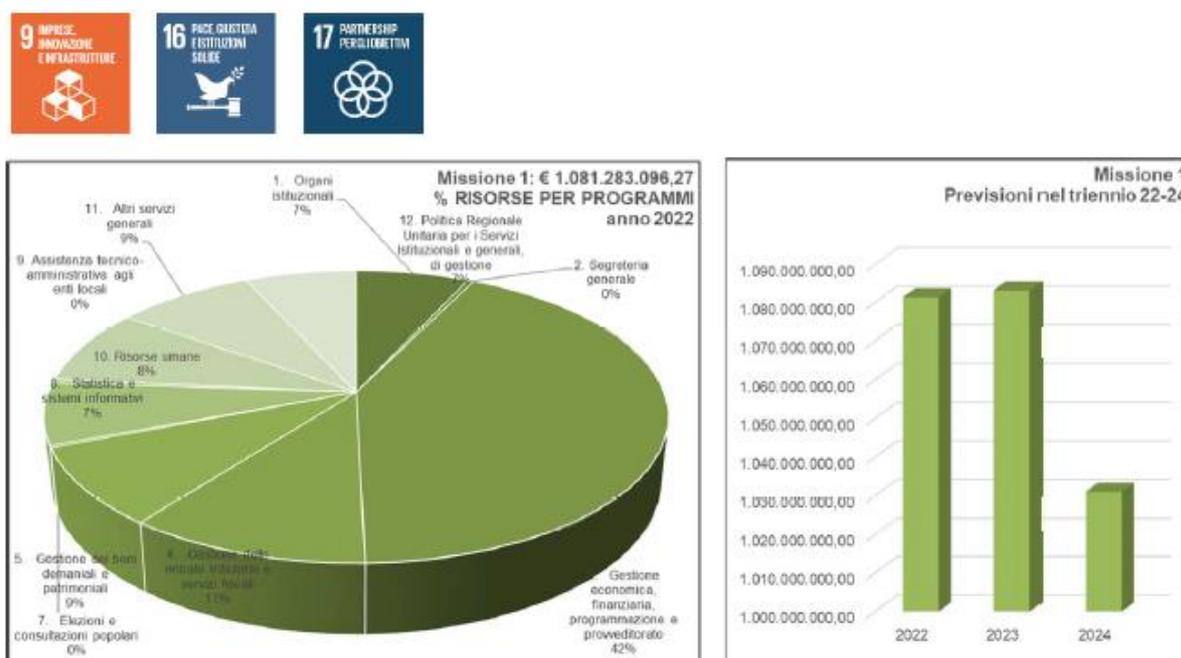
L'insieme dei Risultati Attesi Strategici e della loro declinazione operativa costituisce la Performance 2022 di Regione Lombardia.

La relazione indica l'elenco dei risultati attesi in base alle tematiche e sotto tematiche della NADEFR 2021, nonché l'associazione con le fonti di finanziamento disponibili.

La parte terza della relazione consente la quantificazione delle missioni e dei programmi riferiti al triennio 2022 - 2024 (per ciascun programma è indicato l'importo relativo agli anni 2022 - 2024).

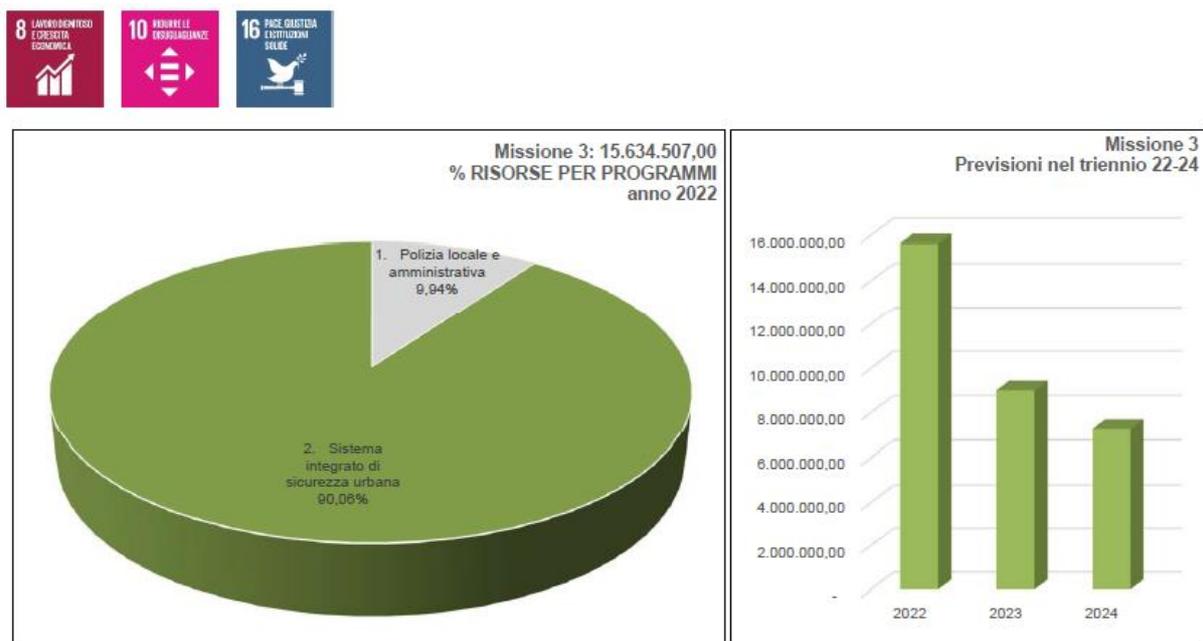
Nelle figure che seguono si riportano le 18 missioni con l'indicazione del peso percentuale dei programmi, lo stanziamento complessivo e gli obiettivi dell'agenda 2030 dell'ONU correlati.

Figura 4 - Missione 1: Servizi Istituzionali e Generali di gestione



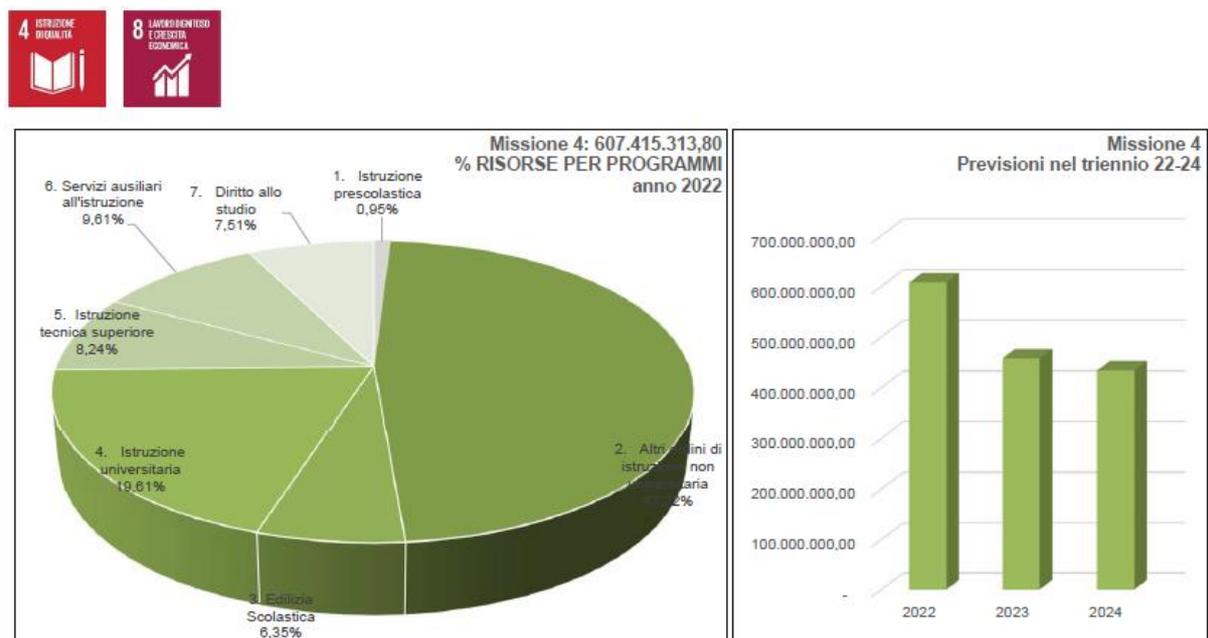
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 5 - Missione 3: Ordine Pubblico e sicurezza



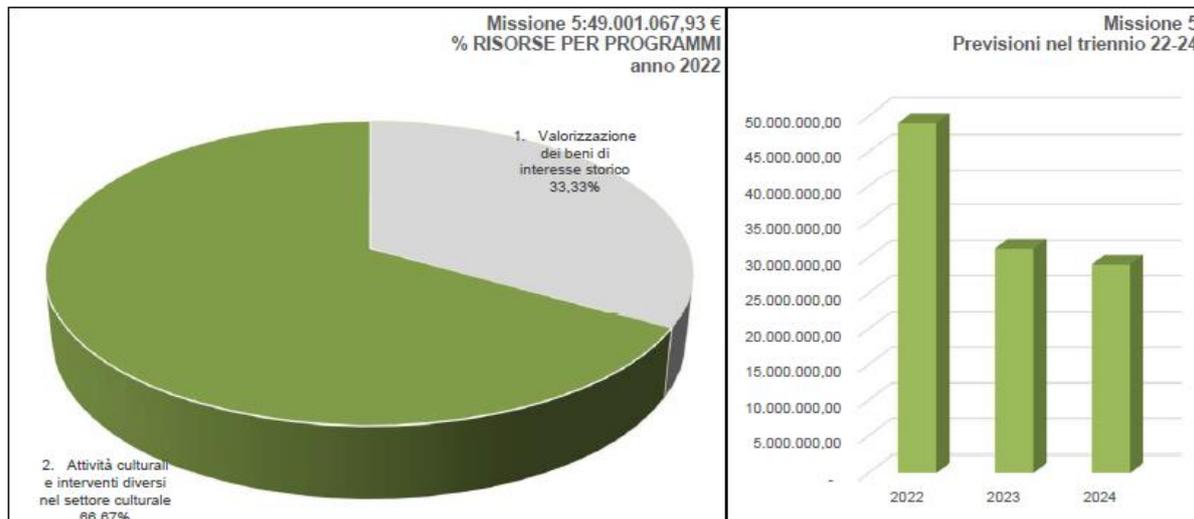
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 6 - Missione 4: Istruzione e diritto allo studio



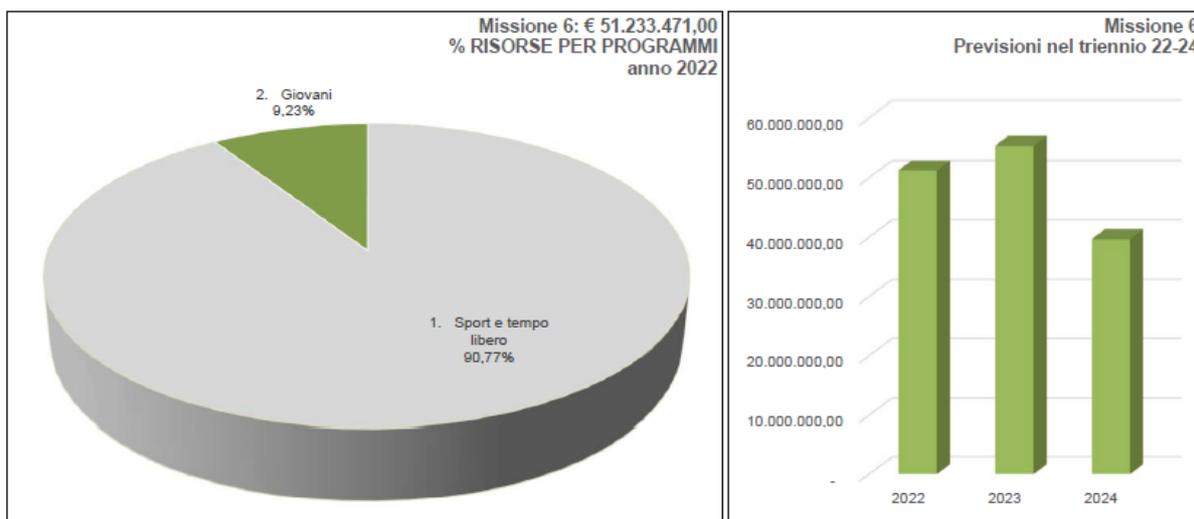
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 7 – Missione 5: Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali



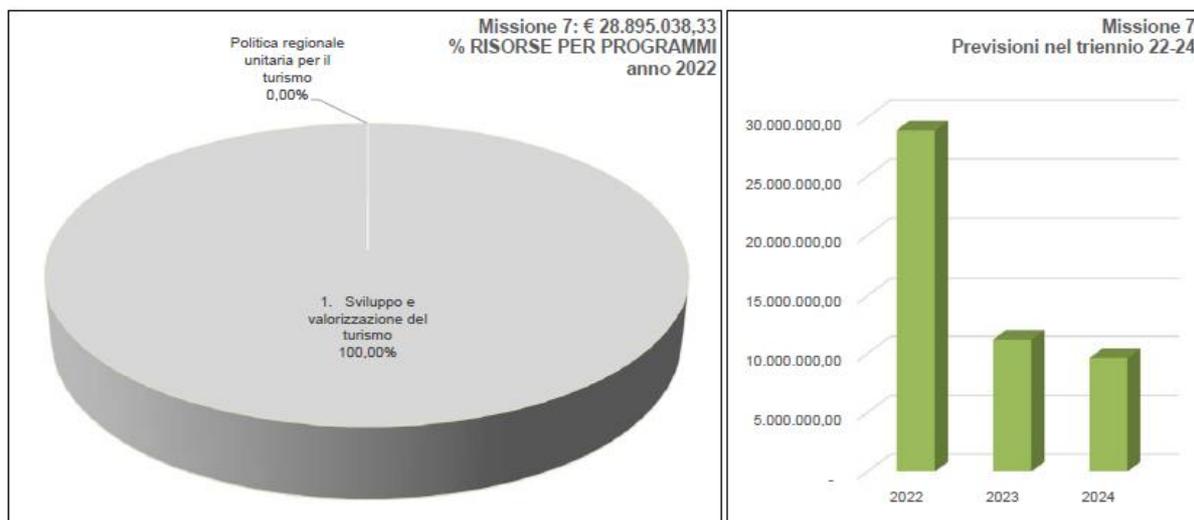
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 8– Missione 6: Politiche giovanili, sport e tempo libero



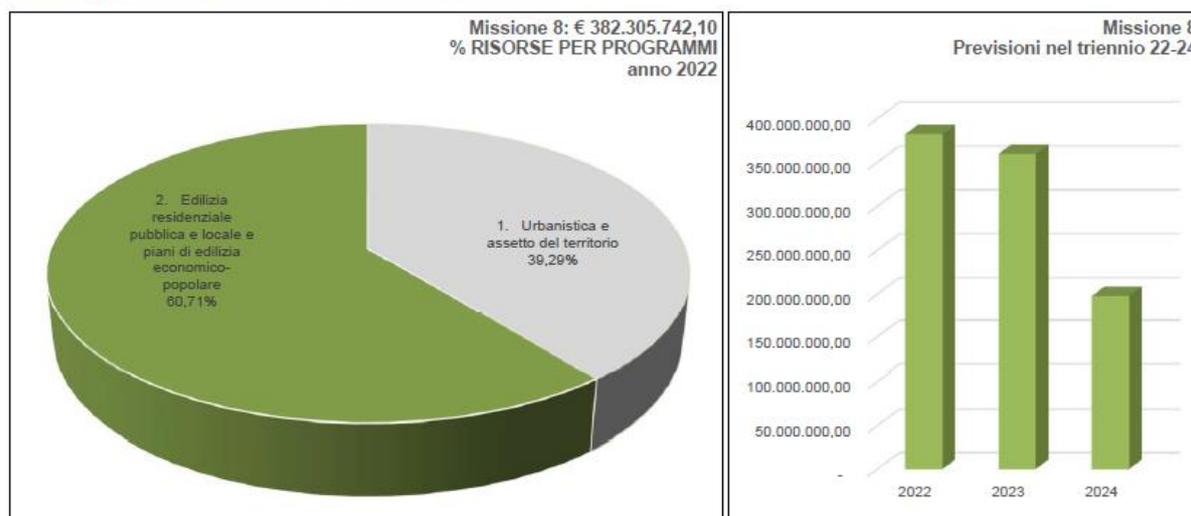
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 9- Missione 7: Turismo



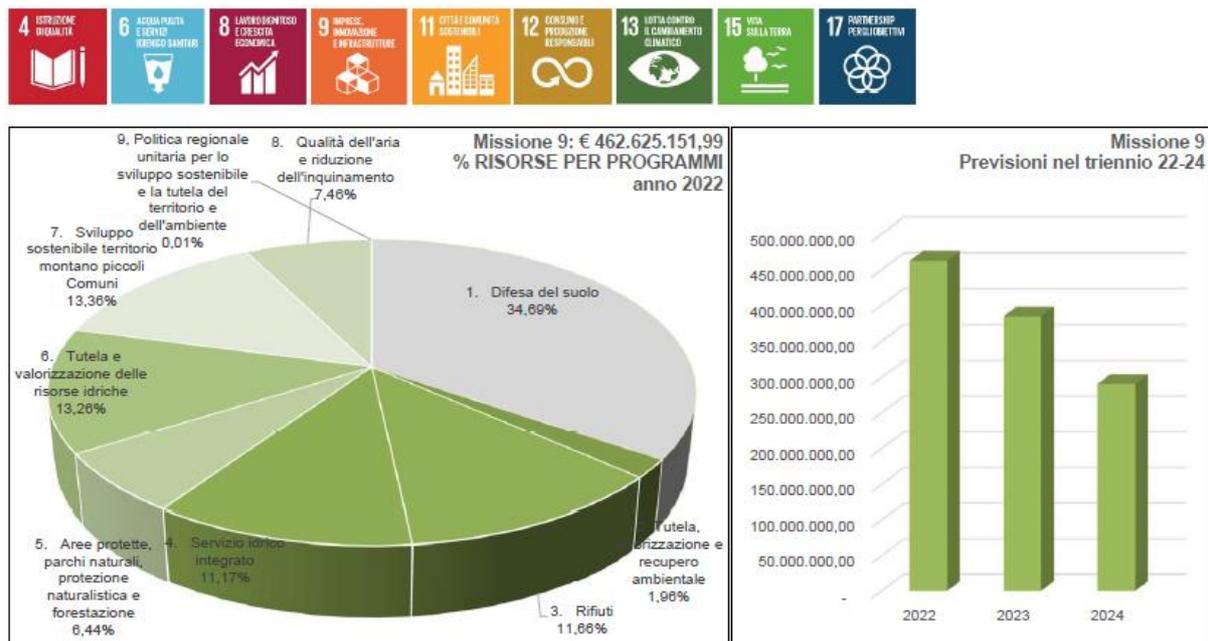
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 10 - Missione 8: Assetto del territorio ed edilizia abitativa



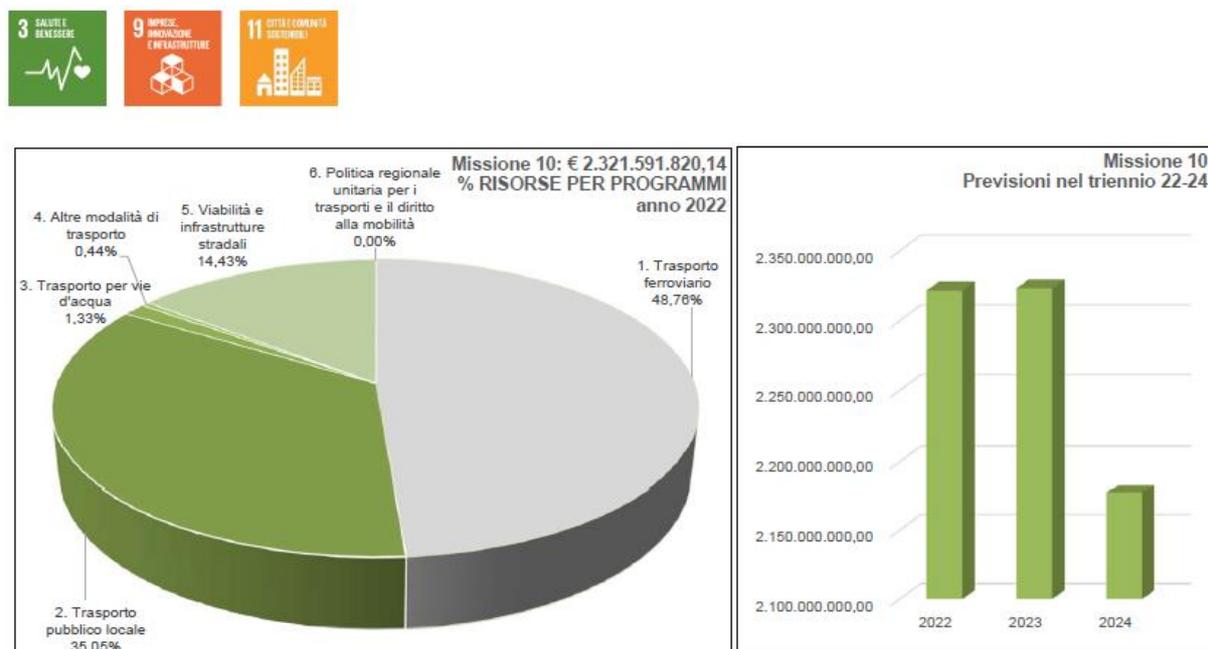
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 11 – Missione 9: Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente



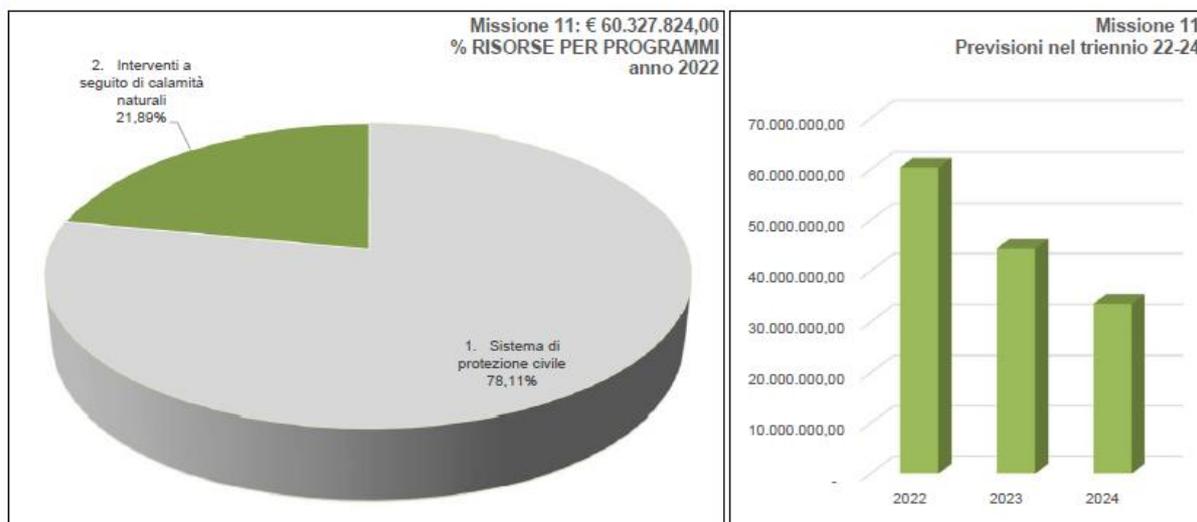
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 12 - Missione 10: Trasporti e Diritto alla mobilità



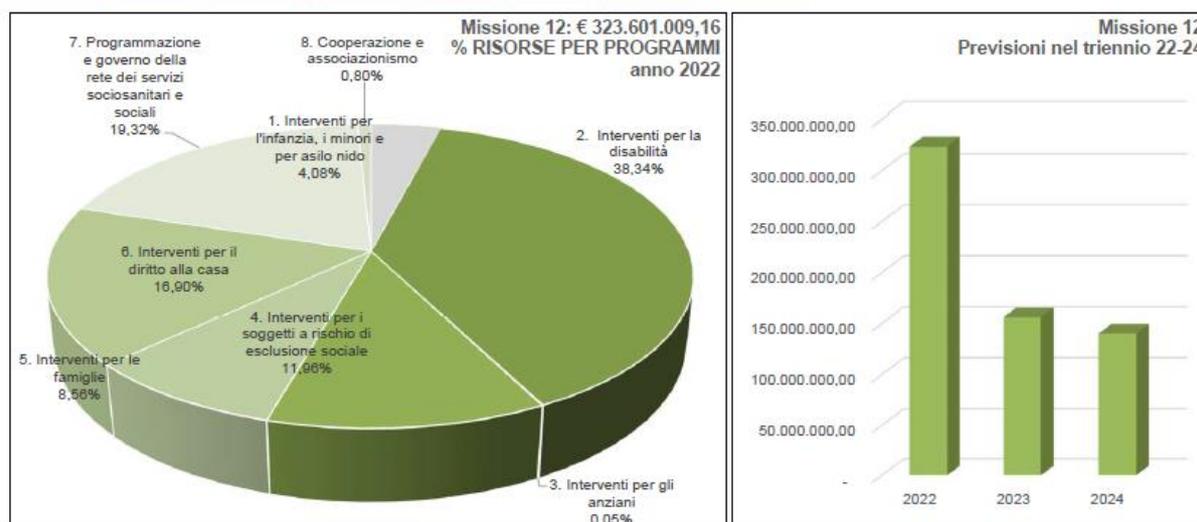
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 13 – Missione 11: Soccorso Civile



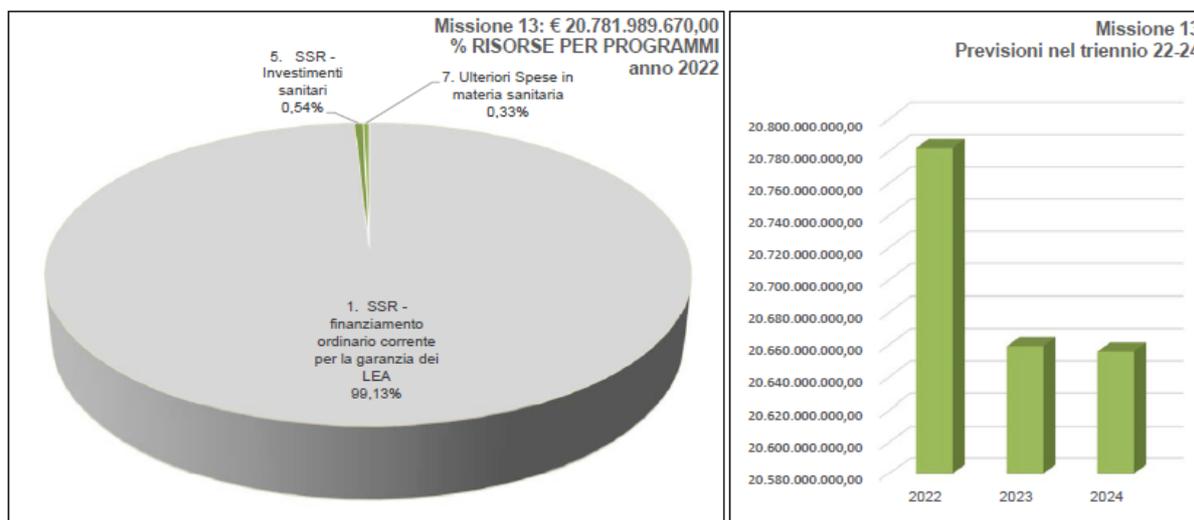
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 14 – Missione 12: Diritti sociali, Politiche sociali, pari opportunità e famiglia



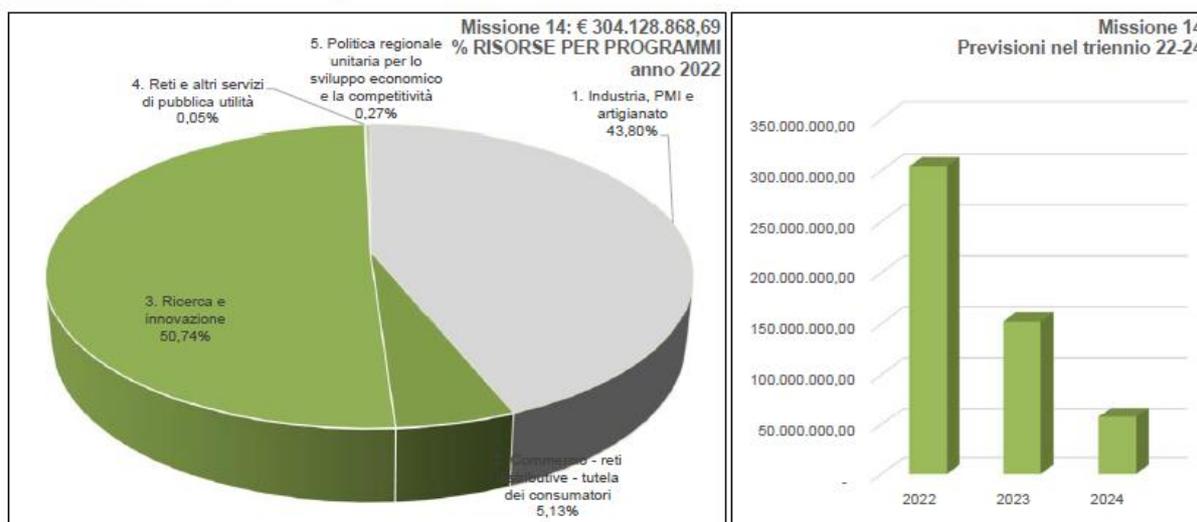
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 15 – Missione 13: Tutela della salute



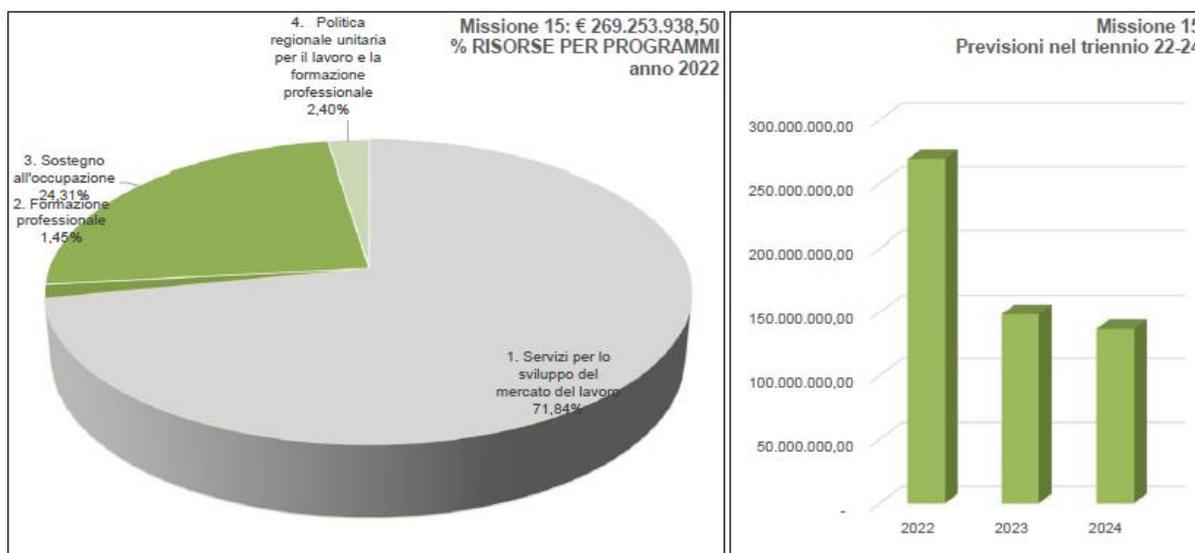
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 16 – Missione 14: Sviluppo economico e competitività



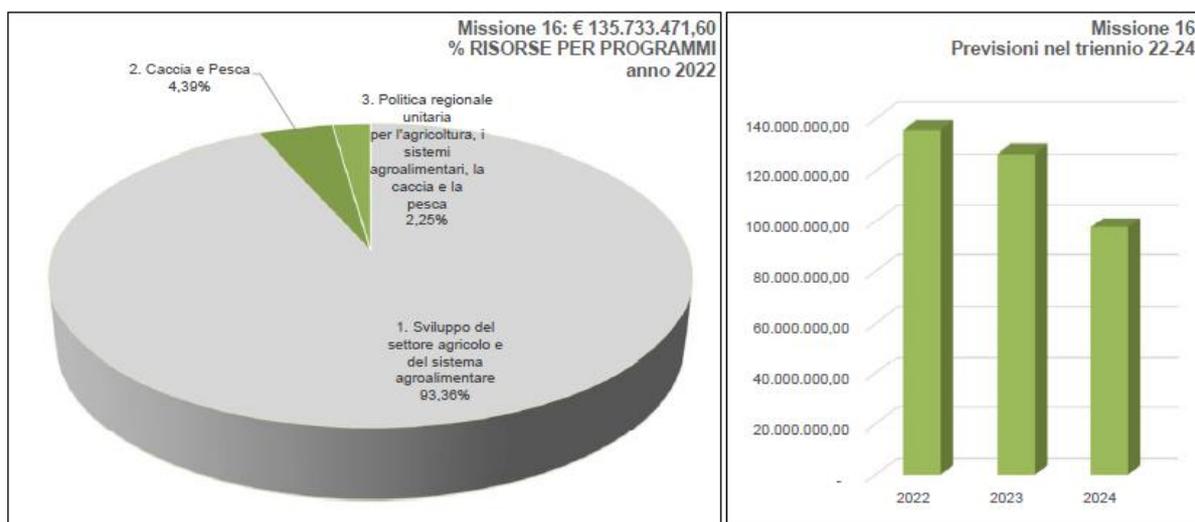
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 17 – Missione 15: Politiche per il lavoro e la formazione professionale



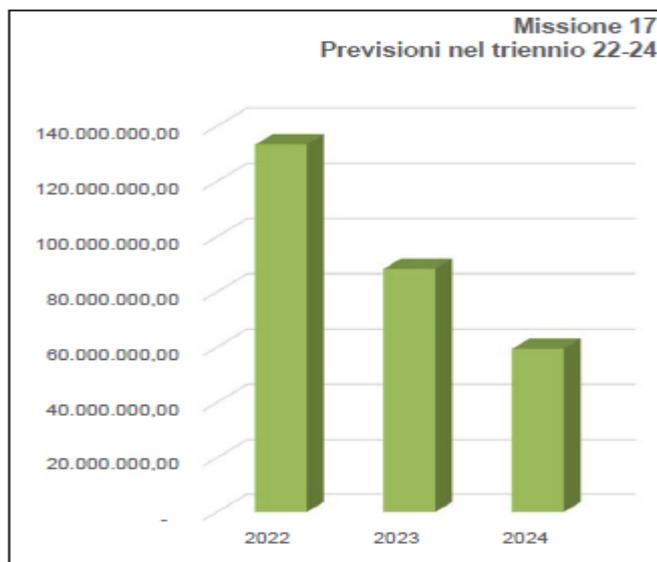
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 18 – Missione 16: Agricoltura, Politiche agroalimentari e pesca



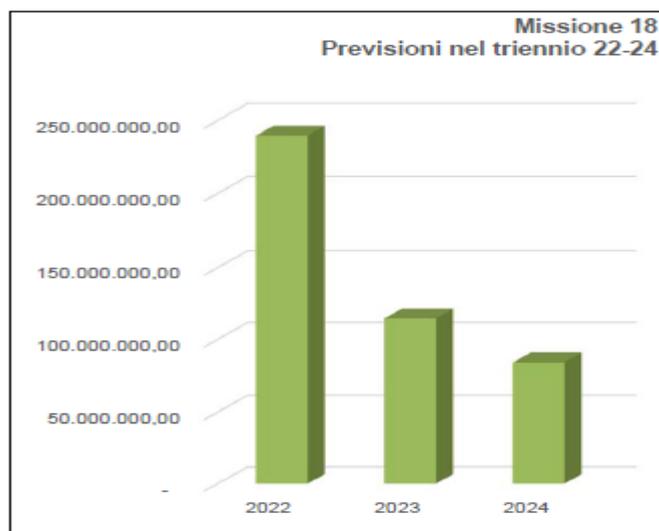
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 19 – Missione 17: Energia e diversificazione delle fonti energetiche



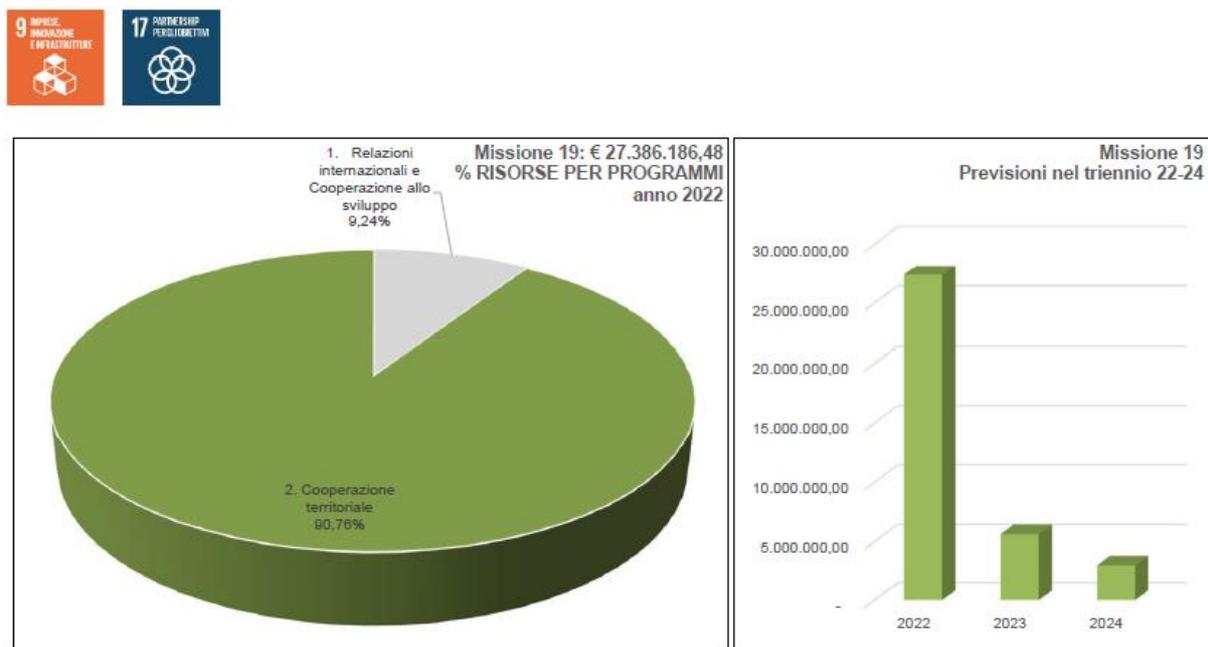
Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 20 – Missione 18: Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali



Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

Figura 21 – Missione 19: Relazioni Internazionali



Fonte: Regione Lombardia PIAO - Piano della Performance, DGR XI/5888 del 31/01/2022 e DGR XI/4588 del 30/06/2022

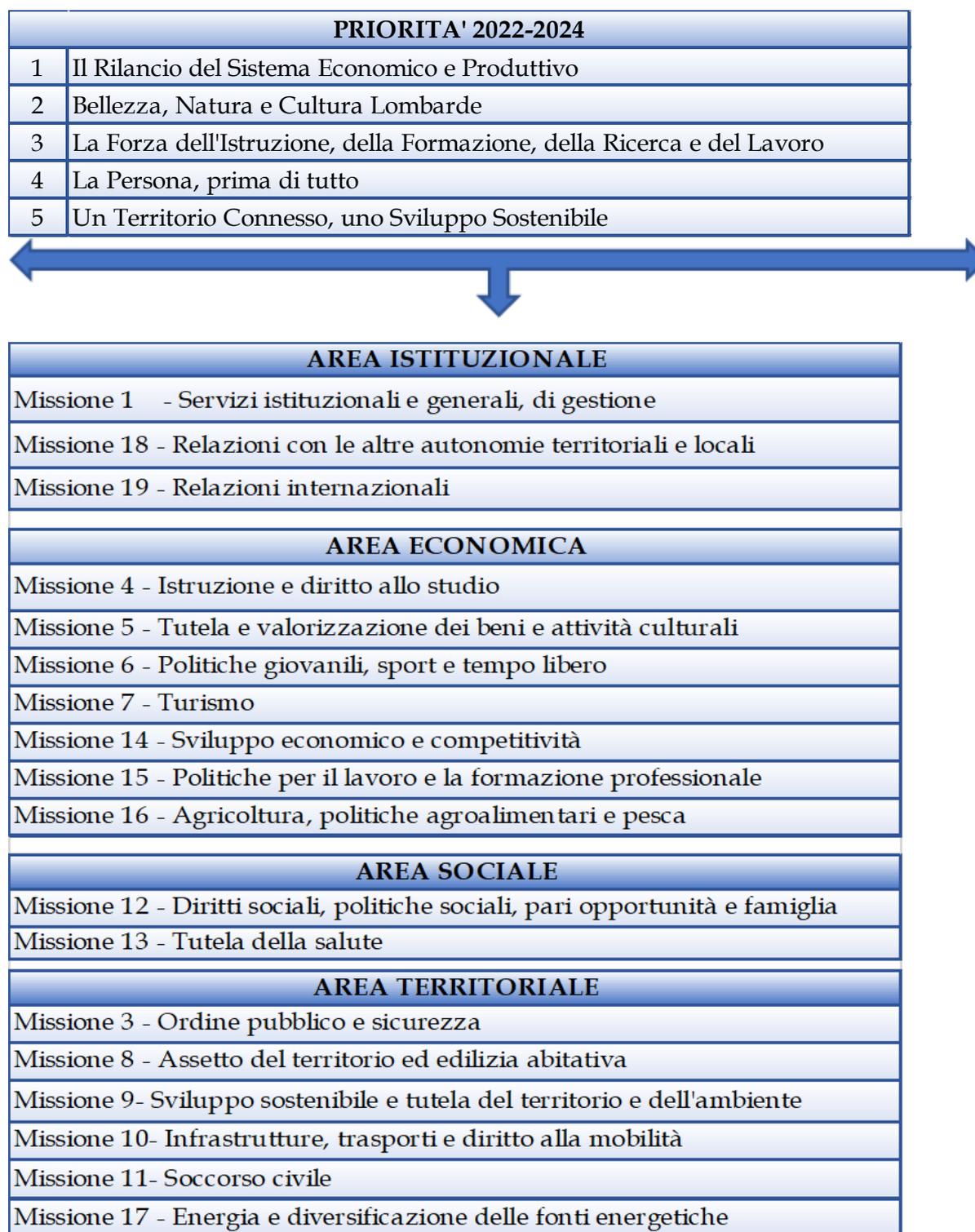
Ogni macroarea ha nel suo interno una definizione di Programmi con specifici Risultati Attesi (RA) accompagnati da indicatori di realizzazione (output) e dal capitolo di bilancio di riferimento. L'impostazione degli indicatori è utile per valutare il grado di realizzazione del PRS. Ogni macroarea ha le seguenti missioni e priorità trasversali, come illustrato nelle successive raffigurazioni.

Figura 22 - Aree di intervento e missioni



Fonte: Regione Lombardia
 Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Figura 23 - Le missioni (Politiche pubbliche) con le priorità trasversali



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il collegamento degli obiettivi programmatici del DEFR con quelli del bilancio è agevolato dall'uniforme articolazione che, attraverso l'armonizzazione, hanno avuto i documenti contabili. L'armonizzazione contabile adotta regole uniformi, schemi di bilancio comuni e il piano integrato dei conti, che alimenta le poste di bilancio in corrispondenza di ogni azione amministrativa che abbia un riflesso contabile. I tre livelli di aggregazione – Missioni, Programmi e Azioni, consentono una maggiore conoscenza delle scelte allocative in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire attraverso la spesa.

L'articolazione richiamata rende possibile un puntuale collegamento fra il DEFR e il bilancio di previsione, come mostra l'esempio riportato nella figura, riferita agli anni 2022-2024¹⁰.

¹⁰ Il bilancio di previsione 2022-2024 è stato approvato dal consiglio regionale con LR n.26 del 28 dicembre 2021.

Tabella 2 – Stanziamenti per aree e missioni

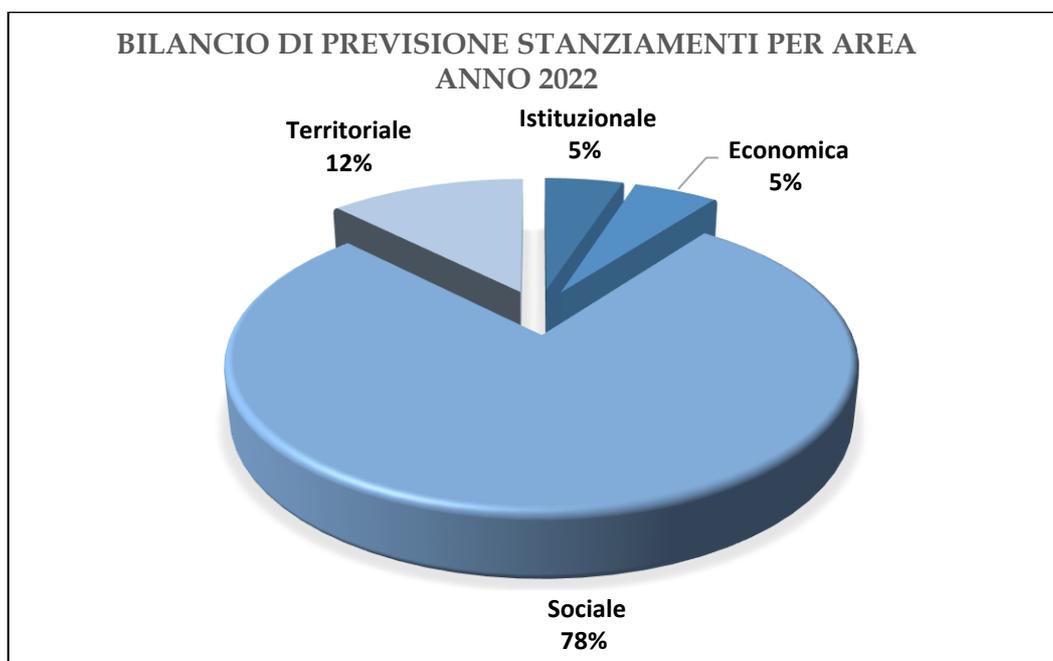
| BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023 (STANZIAMENTI PER AREA E MISSIONE) | | | | | |
|---|----------|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| AREA | MISSIONE | NOME MISSIONE | 2022 | 2023 | 2024 |
| ISTITUZIONALE | 1 | SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE | 1.081.283.096 | 1.083.059.441 | 1.030.943.616 |
| ISTITUZIONALE | 18 | RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI | 239.829.524 | 114.403.948 | 84.243.154 |
| ISTITUZIONALE | 19 | RELAZIONI INTERNAZIONALI | 27.386.186 | 5.609.887 | 2.951.076 |
| Totale Area Istituzionale | | | 1.348.498.807 | 1.203.073.277 | 1.118.137.846 |
| ECONOMICA | 4 | ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO | 607.415.314 | 457.704.567 | 433.583.067 |
| ECONOMICA | 5 | TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI | 49.001.068 | 31.208.539 | 28.996.427 |
| ECONOMICA | 6 | POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO | 51.223.471 | 55.384.950 | 39.663.503 |
| ECONOMICA | 7 | TURISMO | 28.895.038 | 11.160.635 | 9.596.635 |
| ECONOMICA | 14 | SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA' | 304.128.869 | 152.312.668 | 57.876.896 |
| ECONOMICA | 15 | POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE | 269.253.939 | 148.450.461 | 136.512.963 |
| ECONOMICA | 16 | AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA | 135.733.472 | 126.655.242 | 97.555.868 |
| Totale Area Economica | | | 1.445.651.170 | 982.877.062 | 803.785.359 |
| SOCIALE | 12 | DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA | 323.601.009 | 156.151.925 | 140.161.902 |
| SOCIALE | 13 | TUTELA DELLA SALUTE | 20.781.989.670 | 20.659.165.610 | 20.655.742.613 |
| Totale Area Sociale | | | 21.105.590.679 | 20.815.317.535 | 20.795.904.515 |
| TERRITORIALE | 3 | ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA | 15.634.507 | 8.998.620 | 7.253.529 |
| TERRITORIALE | 8 | ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA | 382.305.742 | 359.885.559 | 197.689.160 |
| TERRITORIALE | 9 | SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 462.625.152 | 384.644.429 | 290.345.798 |
| TERRITORIALE | 10 | TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA' | 2.321.591.820 | 2.323.183.121 | 2.177.013.227 |
| TERRITORIALE | 11 | SOCCORSO CIVILE | 60.327.824 | 44.406.864 | 33.546.324 |
| TERRITORIALE | 17 | ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE | 133.345.565 | 88.438.689 | 59.472.448 |
| Totale Area Territoriale | | | 3.375.830.610 | 3.209.557.281 | 2.765.320.486 |
| TOTALE AREE | | | 27.275.571.267 | 26.210.825.154 | 25.483.148.206 |
| | 20 | Fondi e accantonamenti | 251.054.423 | 189.696.610 | 173.401.526 |
| | 50 | Debito pubblico | 117.155.801 | 117.126.067 | 168.391.648 |
| | 60 | Anticipazioni Finanziarie | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 |
| | 88 | Altre voci di squadratura | | | |
| | 99 | Servizi per conto terzi | 5.747.464.101 | 5.747.220.689 | 5.245.916.000 |
| | D | DISAVANZO ANNI PRECEDENTI | 800.000.000 | | |
| TOTALE | | | 35.291.345.591 | 33.364.968.519 | 32.170.957.380 |

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il grafico ripropone la ripartizione degli stanziamenti del Bilancio di Previsione 2022 - 2024. I finanziamenti indicati mostrano, in percentuale, le quote messe a disposizione, per ogni macroarea interessata.

Grafico 1 - Stanziamenti per area



Fonte: Regione Lombardia
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il DEFR 2021 indica 7 modalità collegate a 5 temi prioritari da conseguire negli anni 2022-2024. Le cinque modalità individuate per sostenere la ripresa sono:

1. *Nuovo Welfare*: con l'approvazione della legge regionale 14 dicembre 2021, n. 22 (modifica della ll. rr. n. 33/2009 e n. 23/2015 sulla sanità) vi è l'impegno di dare attuazione all'avvicinamento del sistema di cura al cittadino, all'introduzione di un approccio integrato alla salute: ampliando il concetto di prevenzione, non più inteso solo come screening massivo ma piuttosto come capacità di intercettare i fattori di rischio e le nuove patologie.
2. *Un investimento su giovani, capitale umano, conoscenza* L'approvazione della Legge Regionale 31 marzo 2022, n. 4 "La Lombardia è dei giovani" è ulteriore prova della volontà della Regione di investire sul protagonismo giovanile, favorendo il confronto e il dialogo coi giovani, al fine di una loro partecipazione attiva e

responsabile alla vita delle nostre comunità. In linea generale l'investimento è sul capitale umano, con particolare attenzione al potenziale femminile, sulle capacità e le competenze, e soprattutto sul rafforzamento di un ecosistema virtuoso della conoscenza, in grado di integrare la filiera del sistema educativo di istruzione e formazione in termini di qualità dei percorsi, dei risultati raggiunti e di sviluppo delle competenze. Si dovranno mettere a frutto i successi già raggiunti in merito ai percorsi di formazione terziaria professionalizzante, che possono costituire una vera chiave di volta per il superamento del mismatch tra istruzione e offerta di lavoro, concentrando la nuova offerta formativa sulle professioni del futuro.

3. *Ricerca & Innovazione, digitalizzazione e trasferimento tecnologico*

Considerati *driver* fondamentali per supportare il rilancio, il rafforzamento e la crescita del sistema produttivo (soprattutto delle PMI) e dell'ecosistema lombardo dell'innovazione, la ricerca, i processi di innovazione e il trasferimento tecnologico dovranno costituire importanti fattori di attrazione di talenti e investimenti. In tal modo si potrà rendere la Lombardia, concretamente, una "Smart Land" intelligente, inclusiva e sostenibile, condizione basilare per accrescere la competitività, la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo e facilitare in modo sinergico e proattivo la nascita di idee innovative e la progettazione di nuove tecnologie, di nuovi prodotti e processi.

4. *Sostenibilità*

L'impegno trasversale delineato dalla Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile si deve ora concentrare nella realizzazione di interventi concreti e diretti a ridurre il gap esistente rispetto ai target di sostenibilità con la capacità di coinvolgere i territori e tutti i soggetti attivi nella Regione, con particolare riferimento ai sottoscrittori del Protocollo lombardo per lo sviluppo sostenibile. Accanto ad un sempre più stretto allineamento degli strumenti di programmazione e delle policies, sarà infatti essenziale confermare la dimensione concreta dell'azione regionale per la sostenibilità. Anche nei processi di rigenerazione urbana Regione Lombardia si muoverà nel solco della sostenibilità tracciato dall'Unione Europea e in stretta connessione con i goals di Agenda 2030.

5. *Attrattività e sicurezza dei territori*

Il benessere di chi vive o semplicemente lavora in un territorio passa dal giusto equilibrio tra azioni di tutela, prevenzione del dissesto idrogeologico e difesa dell'ecosistema naturale e azioni di marketing territoriale capaci di integrare offerta culturale, l'ambiente, la mobilità e il turismo sostenibile. Anche in questo caso il Piano Nazionale di ripresa e resilienza giocherà nel territorio lombardo un ruolo determinante

6. *Semplificazione*: Si conferma l'impegno, che già ha dato molti risultati concreti, nella reingegnerizzazione e semplificazione dei processi, per facilitare gli adempimenti e assicurare i diritti di cittadini e imprese, puntando in modo sempre più convinto sull'autocertificazione.

7. *Autonomia*: Il perseguimento di nuove condizioni di autonomia, come detto, è da considerare innanzitutto come strumento di lavoro per il conseguimento degli obiettivi di fine legislatura e in vista della definizione dei nuovi. Cercare l'autonomia però vuol dire anche impiegare risorse, soprattutto umane e strumentali, e concentrare i concreti sforzi organizzativi necessari al conseguimento di provvedimenti concreti.

Le modalità sopra indicate sono desunte dall'esigenza di una innovazione strumentale ed innovativa, in funzione delle cinque priorità della figura n. 1, racchiuse in un titolo identificativo dell'identità territoriale, *La Lombardia è la Lombardia*, esponendo quindi la direzione a cercare di identificare le proprie realtà socioeconomiche territoriali, in primis del territorio stesso al fine di rispondere alle problematiche sorte dall'emergenza sanitaria.

Le priorità sono le seguenti:

1. *il rilancio del sistema economico e produttivo*: per l'attivazione economica è necessario un investimento mirato a supportare la redditività e la competitività delle imprese lombarde nel comparto produttivo. La Regione per questo motivo si attiverà ad implementare più ambiti che hanno necessità di sostegno nelle imprese, dalla parte creditizia, l'accesso a nuove risorse finalizzate

all'innovazione produttivo, la digitalizzazione dei processi amministrativi e produttivi.

2. *bellezza, natura e cultura lombarde*: l'emergenza pandemica ha soffocato il flusso turistico e la sostenibilità dei luoghi di cultura. La Regione nel suo programma si attiverà a percorsi individuati nel breve e medio lungo periodo per accompagnare e sostenere la ripresa del turismo verso orizzonti nuovi e personalizzati.
3. *la forza dell'istruzione, della formazione, della ricerca e del lavoro*: un punto di vitale importanza è quello di avviare percorsi di investimento per agevolare la piena occupazione, la riqualificazione del personale e il loro inserimento lavorativo in altre realtà aziendali per rispondere alle diverse crisi aziendali esistenti nel territorio. Un altro punto da sostenere è il rafforzamento della formazione universitaria attraverso aiuti agli studenti con borse di studio e con l'identificazione di nuove residenze universitarie.
4. *la persona, prima di tutto*: L'emergenza sanitaria del virus covid-19 ha radicalmente stravolto il tessuto sociale del territorio, aumentando lo stato di povertà sociali sia da situazioni di fragilità e disabilità, ma anche di famiglie che riscontrano difficoltà abitative per problematiche scaturite dal sistema occupazionale. La Regione si attiverà a supportare e coinvolgere il terzo settore promuovere una salute ai cittadini più vicina al proprio territorio e per arginare e controllare tutte le attività illecite sorte durante l'evento pandemico a scapito di persone fragili e deboli.
5. *un territorio connesso, uno sviluppo sostenibile*: la digitalizzazione è uno strumento essenziale per attivare strategie mirate ad un territorio connesso e resiliente. È necessario, quindi, dare impulso ed incentivare tutte le infrastrutture tecnologiche e reti immateriali che possano sviluppare un trasporto pubblico accessibile rigenerando il tessuto urbano all'interno di uno sviluppo sostenibile in linea con il *Green Deal europeo*.

5. PIANO DELLE PERFORMANCE E INDICATORI DI BILANCIO

Il Piano delle Performance, strumento operativo del DEFR, con indicatori misurabili e risultati attesi di bilancio 2022 è stato approvato dalla Giunta Regionale il 31 gennaio 2022 (deliberazione XI/5888).

Come si è detto, Regione Lombardia ha deciso di procedere all’approvazione del Piano Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di Bilancio 2022, nelle more delle linee guida ministeriali per la redazione del PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) e del decreto abrogativo dei documenti che vi confluiranno, tra i quali il Piano Performance. Considerata la transitorietà del documento, Regione Lombardia ha approvato l’edizione 2022 del Piano delle Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di bilancio in una veste più sintetica rispetto alle precedenti e con gli elementi essenziali, pur continuando a integrare in un unico documento i due strumenti di programmazione previsti dalla legge quali:

- il Piano della Performance, previsto dal D. Lgs 150/2009, nel quale sono esposti i principali obiettivi strategici e operativi che l’Amministrazione intende perseguire nel triennio successivo;
- il Piano degli Indicatori e Risultati Attesi di Bilancio, previsto dal D.Lgs 118/2011, nel quale vengono definiti, per ogni programma di bilancio, indicatori in grado di restituire i principali risultati che l’amministrazione persegue nel triennio di riferimento, secondo lo schema allegato al decreto del 9 dicembre 2015 del Ministero dell’economia e delle finanze. Il documento, approvato con la DRG XI/ 5888 del 31 gennaio 2022, confluirà in una versione aggiornata e ampliata nel PIAO 2022, che è stato approvato dalla giunta con DRG XI/6604 del 30 giugno 2022 e successivamente aggiornato con DRG XI/7281 del 7 novembre 2022.

Il Piano della Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di Bilancio di Regione Lombardia è organizzato secondo l’“albero di programmazione” illustrato nella figura n. 3.

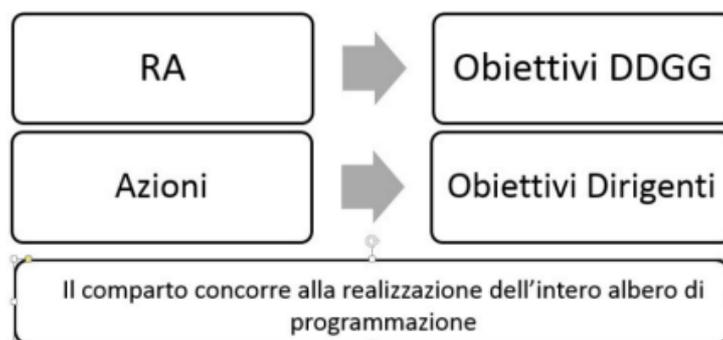
Missione, Programma e Risultato Atteso (RA) sono la parte strategica dell'albero, contenuti nel Piano Regionale di Sviluppo (PRS) e nel Documento di Economia e Finanza Regionale (DEF). Il PRS è il Documento di programmazione di legislatura, che contempla il programma di mandato declinandolo in Missioni, Programmi e Risultati Attesi, aggiornato annualmente mediante l'approvazione del DEF, di cui al D.Lgs. 118/2011. I Risultati Attesi rappresentano l'anello di congiunzione tra la programmazione strategica e la programmazione operativa, rappresentata dalle azioni. All'interno dei Risultati Attesi vengono individuati quelli Strategici, obiettivi sui quali la Giunta intende investire maggiormente nell'anno e che, pertanto, rappresentano gli obiettivi di performance individuale dei Direttori Generali di Regione Lombardia. L'azione (obiettivo operativo) è l'insieme delle attività operative necessarie per raggiungere il Risultato Atteso. L'insieme dei Risultati Attesi Strategici e della loro declinazione operativa costituisce la Performance della Regione Lombardia. Il Piano della Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di Bilancio, insieme ai Risultati Attesi Strategici declinati operativamente e agli indicatori finanziari previsti dal Decreto MEF del 9.12.2015, individua un set di indicatori correlato con gli obiettivi di legislatura delineati nel PRS. Il Piano della Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di Bilancio è strutturato, come il Bilancio, per Missioni e Programmi e contiene per ogni Missione e ogni Programma le risorse appostate nel bilancio di previsione per il triennio di riferimento. Questa impostazione consente una lettura integrata di obiettivi finanziari e obiettivi strategici di policy.

Esiste pertanto un collegamento tra Missioni e Programmi in cui si articolano gli schemi del bilancio finanziario dell'Ente, ex D.Lgs. 118/11, e le strutture organizzative regionali a livello di Direzione Generale. Quanto all'allineamento tra la programmazione delle politiche e la valutazione delle performance individuali, Regione Lombardia ha comunicato che ogni Area, Direzione Centrale e Direzione Generale è corresponsabile dell'attuazione del Programma Regionale di Sviluppo. Il livello sul quale si attesta la responsabilità del Direttore Generale è il Risultato Atteso. Attualmente, una selezione dei Risultati Attesi del PRS è obiettivo dei Direttori Generali; le azioni (obiettivi operativi) sono anche gli obiettivi individuali dei dirigenti

e in parte delle posizioni organizzative, mentre il comparto concorre alla realizzazione dell'intero albero di programmazione.

I risultati attesi (RA) fanno parte degli obiettivi dei Direttori Generali e le azioni conseguenti ai RA sono di competenza dei dirigenti come da schema che segue:

Figura 24 - Dai programmi alle azioni



Fonte: Regione Lombardia -PIAO 2022-2024
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il piano della performance, triennale 2022 - 2024, presenta con l'ultimo aggiornamento per il bilancio per l'anno finanziario 2022, 152 Risultati attesi (RA). L'esito, di questi ultimi risultati, sarà oggetto di valutazione della performance dei Direttori Generali, Centrali e di Funzione Specialistica.

Il piano della performance è in stretta correlazione con il DEFR come indicato nella successiva raffigurazione. A seguito della legge del 4/03/2009, n. 15 sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico in termini di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per quanto previsto dal D.lgs. 118/2011, l'aggiornamento del piano della performance è stato assolto dall'art. 77 bis alla legge regionale sulla contabilità. Dalla formazione del piano delle Performance relativo all'anno 2019 è stato introdotto, un aggiornamento al piano stesso che viene deliberato dalla Giunta dopo più di un anno al fine di verificare l'effettivo stato di avanzamento di ogni performance in correlazione con il bilancio di previsione, e deve essere rendicontato attraverso una Relazione sulle Performance, entro giugno dell'anno successivo.

Il Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 *“Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia”*, convertito con la legge 6 agosto 2021, n. 113, ha introdotto nell’ordinamento, quale nuovo strumento programmatico, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), il quale assorbe, tra gli altri, il Piano della Performance.

Pertanto, a partire dal 30 giugno 2022, data di approvazione da parte della Giunta di Regione Lombardia del primo Piano Integrato di Attività e Organizzazione, la Sezione Performance è consultabile all’interno del PIAO al seguente link:
<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioAT/Istituzione/Amministrazione-Trasparente/disposizioni-general/atti-general/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale>

Figura 25 – Ciclo del Piano della Performance correlato al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2021



Fonte: Regione Lombardia -
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Come rilevato in apertura nel corso della XI legislatura la Regione ha approntato un nuovo sistema per dare conto dell'attuazione del PRSS, "Lombardia, infatti", che è stato utilizzato anche per la relazione di fine mandato della legislatura (in uno specifico report denominato allegato 2).

6. LE RISORSE PROGRAMMATE NEL TRIENNIO 2022 – 2024

Il bilancio di previsione 2022 – 2024, approvato alla fine del 2021, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2022 un’evoluzione, espressa dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate (al 30 giugno) e in quelle definitive (al 31 dicembre). Una componente di queste variazioni è data dall’impatto della legislazione del 2022, analizzata dalla Sezione nella Relazione redatta ai sensi del decreto-legge n. 174 del 2012 (Deliberazione del 1° giugno 2023, n. 136/RQ).

È utile quindi, per testare il grado di robustezza del “programmato” analizzare l’andamento degli stanziamenti di competenza.

Tabella 3 - Previsioni di bilancio e legislazione regionale

| AREA | MISSIONE | NOME MISSIONE | ANNO 2022 | | | ANNO 2023 | | | ANNO 2024 | | |
|---------------|----------|--|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------|
| | | | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni assestate (PA) | Previsioni definitive (PD) | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni assestate (PA) | Previsioni definitive (PD) | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni assestate (PA) | Previsioni definitive (PD) |
| ISTITUZIONALE | 1 | SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE | 1.081.283.096 | 1.875.089.393 | 1.884.972.390 | 1.083.059.441 | 1.057.431.387 | 1.094.780.555 | 1.030.943.616 | 1.014.439.175 | 1.021.384.060 |
| ISTITUZIONALE | 18 | RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI | 239.829.524 | 364.119.358 | 353.856.083 | 114.403.948 | 150.853.558 | 253.572.541 | 84.243.154 | 166.267.598 | 185.540.358 |
| ISTITUZIONALE | 19 | RELAZIONI INTERNAZIONALI | 27.386.186 | 54.890.370 | 53.063.862 | 5.609.887 | 9.985.295 | 31.234.754 | 2.951.076 | 3.529.216 | 3.488.749 |
| | | Totale Area Istituzionale | 1.348.498.807 | 2.294.099.121 | 2.291.892.335 | 1.203.073.277 | 1.218.270.240 | 1.379.587.850 | 1.118.137.846 | 1.184.235.988 | 1.210.413.166 |
| ECONOMICA | 4 | ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO | 607.415.314 | 704.855.961 | 743.747.615 | 457.704.567 | 540.636.561 | 585.536.868 | 433.583.067 | 505.128.165 | 531.926.033 |
| ECONOMICA | 5 | TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI | 49.001.068 | 61.929.235 | 58.532.940 | 31.208.539 | 50.797.686 | 70.008.870 | 28.996.427 | 47.567.818 | 51.289.818 |
| ECONOMICA | 6 | POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO | 51.223.471 | 103.352.612 | 104.220.112 | 55.384.950 | 56.834.431 | 91.661.609 | 39.663.503 | 44.331.745 | 54.489.120 |
| ECONOMICA | 7 | TURISMO | 28.895.038 | 43.573.506 | 43.749.697 | 11.160.635 | 24.197.804 | 38.902.603 | 9.596.635 | 18.267.599 | 18.267.599 |
| ECONOMICA | 14 | SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA' | 304.128.869 | 672.322.178 | 674.873.208 | 152.312.668 | 309.662.867 | 456.981.037 | 57.876.896 | 278.189.163 | 456.981.037 |
| ECONOMICA | 15 | POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE | 269.253.939 | 444.507.537 | 451.448.494 | 148.450.461 | 255.793.526 | 352.577.754 | 136.512.963 | 179.554.233 | 213.345.112 |
| ECONOMICA | 16 | AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA | 135.733.472 | 189.099.569 | 198.290.039 | 126.655.242 | 140.502.074 | 183.389.224 | 97.555.868 | 115.810.528 | 123.537.361 |
| | | Totale Area Economica | 1.445.651.170 | 2.219.640.598 | 2.274.862.105 | 982.877.062 | 1.378.424.948 | 1.779.057.965 | 803.785.359 | 1.188.849.251 | 1.449.836.079 |
| SOCIALE | 12 | DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA | 323.601.009 | 467.830.370 | 538.689.643 | 156.151.925 | 280.192.214 | 349.823.268 | 140.161.902 | 269.927.172 | 281.791.335 |
| SOCIALE | 13 | TUTELA DELLA SALUTE | 20.781.989.670 | 22.943.548.946 | 24.775.437.939 | 20.659.165.610 | 20.665.685.985 | 20.704.042.048 | 20.655.742.613 | 20.657.652.802 | 20.688.744.663 |
| | | Totale Area Sociale | 21.105.590.679 | 23.411.379.316 | 25.314.127.582 | 20.815.317.535 | 20.945.878.199 | 21.053.865.316 | 20.795.904.515 | 20.927.579.974 | 20.970.535.998 |
| TERRITORIALE | 3 | ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA | 15.634.507 | 21.277.911 | 21.419.471 | 8.998.620 | 18.812.120 | 19.806.170 | 7.253.529 | 6.890.029 | 6.890.029 |
| TERRITORIALE | 8 | ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA | 382.305.742 | 495.624.065 | 510.099.984 | 359.885.559 | 436.631.057 | 621.040.465 | 197.689.160 | 254.297.259 | 302.749.147 |
| TERRITORIALE | 9 | SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 462.625.152 | 693.311.939 | 747.337.221 | 384.644.429 | 460.691.995 | 655.282.189 | 290.345.798 | 347.730.163 | 388.361.332 |
| TERRITORIALE | 10 | INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE | 2.321.591.820 | 3.120.413.691 | 3.107.124.692 | 2.323.183.121 | 2.602.377.085 | 3.232.426.497 | 2.177.013.227 | 2.507.042.407 | 2.693.421.188 |
| TERRITORIALE | 11 | SOCCORSO CIVILE | 60.327.824 | 74.312.308 | 78.639.821 | 44.406.864 | 45.738.990 | 65.696.783 | 33.546.324 | 32.730.741 | 33.965.732 |
| TERRITORIALE | 17 | ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE | 133.345.565 | 170.146.589 | 161.757.584 | 88.438.689 | 142.379.262 | 214.106.455 | 59.472.448 | 145.500.341 | 154.004.436 |
| | | Totale Area Territoriale | 3.375.830.610 | 4.575.086.503 | 4.626.378.772 | 3.209.557.281 | 3.706.630.509 | 4.808.358.560 | 2.765.320.486 | 3.294.190.941 | 3.579.391.864 |
| | | TOTALE AREE | 27.275.571.267 | 32.500.205.538 | 34.507.260.793 | 26.210.825.154 | 27.249.203.896 | 29.020.869.690 | 25.483.148.206 | 26.594.856.154 | 27.210.177.107 |
| | 20 | Fondi e accantonamenti | 251.054.423 | 158.211.349 | 154.983.889 | 189.696.610 | 114.800.314 | 106.803.278 | 173.401.526 | 115.771.700 | 113.446.401 |
| | 50 | Debito pubblico | 117.155.801 | 118.460.801 | 118.460.801 | 117.126.067 | 117.133.067 | 168.391.648 | 148.022.428 | 148.022.428 | 148.022.428 |
| | 60 | Anticipazioni Finanziarie | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 | 1.100.100.000 |
| | 88 | Altre voci di squadratura | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | 99 | Servizi per conto terzi | 5.747.464.101 | 5.742.365.488 | 5.759.084.252 | 5.747.220.689 | 5.746.220.689 | 5.746.220.689 | 5.245.916.000 | 5.244.916.000 | 5.244.974.500 |
| | D | DISAVANZO ANNI PRECEDENTI | 800.000.000 | 275.451.057 | 275.451.057 | - | - | - | - | - | - |
| | | TOTALE | 35.291.345.591 | 39.894.794.232 | 41.915.340.792 | 33.364.968.519 | 34.327.457.966 | 36.091.126.724 | 32.170.957.380 | 33.203.666.282 | 33.816.720.437 |

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

La tabella precedente riporta l'andamento delle previsioni di competenza nel corso del triennio 2022 - 2024.

Nel complesso si registra un incremento tra le 4 Aree tra il 1° gennaio (PI) e il 31 dicembre (PD), con un valore intermedio a metà anno (PA). Tale andamento si osserva anche per gli anni 2023 e 2024 (con minore intensità).

La variazione è di circa 6,9 miliardi nel 2022, 2,3 miliardi nel 2023 e 1,7 miliardo nel 2024 (Tabella 5). Questo indica che la movimentazione dello stanziamento iniziale si concentra sull'anno t+1, trascurando quelli successivi, che saranno riconsiderati nei successivi cicli di programmazione attraverso lo scorrimento. Ciò è indice di scarsa robustezza della programmazione, che dovrebbe, con maggiore consistenza, muoversi nell'orizzonte del triennio, anziché concentrarsi prevalentemente sul primo anno della previsione. In termini percentuali nell'anno t+1 la variazione è del 25% dello stanziamento di partenza pari, come si è detto, a 6,8 miliardi, un differenziale considerevole e che avvalorava l'opportunità di una migliore stabilità previsionale nell'arco del triennio considerato.

Il peso delle diverse missioni/politiche pubbliche è molto diversificato (tabella 4 e grafico 4). Se si considerano le previsioni iniziali del 2022 si rileva, come sempre, il peso preponderante della missione 13 "Tutela della salute", che assorbe il 78,61 per cento degli stanziamenti (20,7 miliardi). Con grande distanza segue la missione 10 "Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile", con l'8,78 per cento (2,3 miliardi). In successione come grandezza va poi considerata la Missione 1 ("Assetti istituzionali, servizi istituzionali generali di gestione") che assorbe il 4,09 per cento degli stanziamenti (1 miliardo).

Tra l'1,65 e l'1,15 per cento rispettivamente le missioni 4 ("Istruzione e diritto allo studio"), 18 ("Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali"), 9 ("Sviluppo Sostenibile e Tutela del territorio e dell'ambiente"), 12 ("Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia") 15 ("Politiche per il lavoro e la Formazione professionale") e 14 ("Sviluppo economico e competitività) con stanziamenti annui rispettivamente tra 435 e 304 milioni di euro. Seguono le altre Missioni con finanziamenti inferiori all'1 per cento.

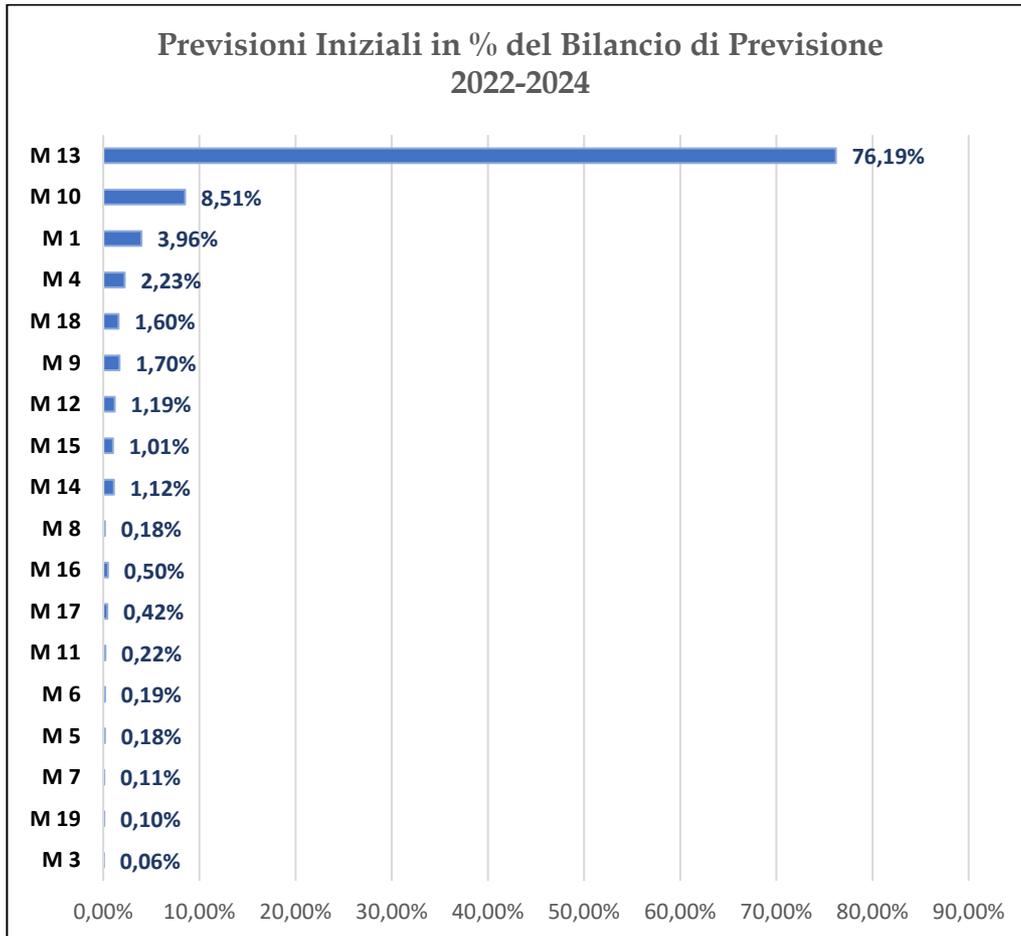
Tabella 4 – Bilancio di Previsione 2022-2024 - Previsioni Iniziali anno 2022 in ordine decrescente

| BILANCIO DI PREVISIONE 2019-2021 (STANZIAMENTI PER AREA E MISSIONE) | | | | | |
|---|----------|--|-----------------------|-----------------------------|--------------|
| AREA | MISSIONE | NOME MISSIONE | 2022 (PI) | % incidenza sul totale AREE | Posizione N. |
| SOCIALE | 13 | TUTELA DELLA SALUTE | 20.781.989.670 | 76,19% | 1 |
| TERRITORIALE | 10 | INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE | 2.321.591.820 | 8,51% | 2 |
| ISTITUZIONALE | 1 | SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE | 1.081.283.096 | 3,96% | 3 |
| ECONOMICA | 4 | ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO | 607.415.314 | 2,23% | 4 |
| ISTITUZIONALE | 18 | RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI | 435.644.454 | 1,60% | 5 |
| TERRITORIALE | 9 | SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 462.625.152 | 1,70% | 6 |
| SOCIALE | 12 | DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA | 323.601.009 | 1,19% | 7 |
| ECONOMICA | 15 | POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE | 275.308.251 | 1,01% | 8 |
| ECONOMICA | 14 | SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA' | 304.128.869 | 1,12% | 9 |
| TERRITORIALE | 8 | ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA | 49.001.068 | 0,18% | 10 |
| ECONOMICA | 16 | AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA | 135.733.472 | 0,50% | 11 |
| TERRITORIALE | 17 | ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE | 114.580.426 | 0,42% | 12 |
| TERRITORIALE | 11 | SOCCORSO CIVILE | 60.327.824 | 0,22% | 13 |
| ECONOMICA | 6 | POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO | 51.223.471 | 0,19% | 14 |
| ECONOMICA | 5 | TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI | 49.001.068 | 0,18% | 15 |
| ECONOMICA | 7 | TURISMO | 28.895.038 | 0,11% | 16 |
| ISTITUZIONALE | 19 | RELAZIONI INTERNAZIONALI | 27.386.186 | 0,10% | 17 |
| TERRITORIALE | 3 | ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA | 15.634.507 | 0,06% | 18 |
| | | TOTALE AREE | 27.275.571.267 | 100,00% | |

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti su dati forniti dalla Regione Lombardia

Grafico 2 - Peso delle politiche pubbliche sugli stanziamenti di bilancio in ordine decrescente



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Per approfondire l'analisi dell'impianto programmatico è utile il confronto tra previsioni iniziali e definitive e l'analisi dell'impatto finanziario della legislazione regionale intervenuta nel 2022.

Tabella 5 - Previsioni di bilancio e legislazione regionale

| AREA | MISSIONE | NOME MISSIONE | ANNO 2022 | | | ANNO 2023 | | | ANNO 2024 | | |
|----------------------------------|----------|--|----------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|------------------------|
| | | | PD-PI | Impatto leggi 2022 (VA) | Impatto leggi 2022 (%) | PD-PI | Impatto leggi 2022 (VA) | Impatto leggi 2022 (%) | PD-PI | Impatto leggi 2022 (VA) | Impatto leggi 2022 (%) |
| ISTITUZIONALE | 1 | SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DI GESTIONE | 803.689.294 | 3.104.108 | 0,39% | 11.721.113 | 4.267.200 | 36,41% | 9.559.557 | 4.044.000 | -42,30% |
| ISTITUZIONALE | 18 | RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI | 114.026.558 | 5.000.000 | 4,38% | 139.168.593 | 9.853.000 | 7,08% | 101.297.204 | 8.653.000 | 8,54% |
| ISTITUZIONALE | 19 | RELAZIONI INTERNAZIONALI | 25.677.675 | - | 0,00% | 25.624.867 | - | 0,00% | 537.673 | - | 0,00% |
| Totale Area Istituzionale | | | 943.393.527 | 8.104.108 | 0,86% | 176.514.573 | 14.120.200 | 8,00% | 92.275.320 | 12.697.000 | 13,76% |
| ECONOMICA | 4 | ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO | 136.332.301 | 200.000 | 0,15% | 127.832.301 | 235.000 | 0,18% | 98.342.966 | 200.000 | 0,20% |
| ECONOMICA | 5 | TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI | 9.531.872 | - | 0,00% | 38.800.331 | - | 0,00% | 22.293.391 | - | 0,00% |
| ECONOMICA | 6 | POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO | 52.996.641 | 100.000 | 0,19% | 36.276.659 | 100.000 | 0,28% | 14.825.617 | 100.000 | 0,67% |
| ECONOMICA | 7 | TURISMO | 14.854.659 | 100.000 | 0,67% | 27.741.968 | - | 0,00% | 8.670.964 | - | 0,00% |
| ECONOMICA | 14 | SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA' | 370.744.339 | 173.010.000 | 46,67% | 128.114.864 | 92.255.000 | -72,01% | 399.104.141 | 79.880.000 | 20,01% |
| ECONOMICA | 15 | POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE | 182.194.556 | - | 0,00% | 204.127.293 | - | 0,00% | 76.832.149 | - | 0,00% |
| ECONOMICA | 16 | AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA | 62.556.567 | 730.000 | 1,17% | 56.733.982 | 126.655.242 | 223,24% | 25.981.493 | 1.400.000 | 5,39% |
| Totale Area Economica | | | 829.210.935 | 174.140.000 | 21,00% | 363.397.670 | 219.245.242 | 60,33% | 646.050.720 | 81.580.000 | 12,63% |
| SOCIALE | 12 | DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA | 215.088.634 | - | 0,00% | 193.671.343 | 1.000.000 | 0,52% | 141.629.433 | 1.000.000 | 0,71% |
| SOCIALE | 13 | TUTELA DELLA SALUTE | 3.993.448.269 | 2.580.000 | 0,06% | 44.876.438 | 35.289.697 | 78,64% | 33.002.050 | 11.413.570 | 34,58% |
| Totale Area Sociale | | | 4.208.536.903 | 2.580.000 | 0,06% | 238.547.781 | 36.289.697 | 15,21% | 174.631.483 | 12.413.570 | 7,11% |
| TERRITORIALE | 3 | ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA | 5.784.964 | - | 0,00% | 9.813.500 | 30.284.800 | 308,60% | 363.500 | 265.000 | 100% |
| TERRITORIALE | 8 | ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA | 127.794.242 | 3.000.000 | 2,35% | 261.154.906 | 4.300.000 | 1,65% | 105.059.987 | 4.000.000 | 3,81% |
| TERRITORIALE | 9 | SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 284.712.069 | 44.000 | 0,02% | 270.637.760 | 384.644.429 | 142,13% | 98.015.534 | 12.704.000 | 12,96% |
| TERRITORIALE | 10 | TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA' | 785.532.872 | - 16.500.000 | -2,10% | 909.243.377 | - 21.650.000 | -2,38% | 516.407.961 | 26.600.000 | 5,15% |
| TERRITORIALE | 11 | SOCCORSO CIVILE | - 244.961.188 | 54.473 | -0,02% | 21.289.919 | - | 0,00% | 419.408 | - | 0,00% |
| TERRITORIALE | 17 | ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE | 28.412.018 | 15.000.000 | 52,79% | 125.667.767 | 11.500.000 | 9,15% | 94.531.988 | 11.500.000 | 12,17% |
| Totale Area Territoriale | | | 987.274.976 | 1.598.473 | 0,16% | 1.597.807.229 | 409.079.229 | 25,60% | 814.071.378 | 55.069.000 | 6,76% |
| TOTALE AREE | | | 6.968.416.342 | 186.422.581 | 2,68% | 2.376.267.253 | 678.734.368 | 28,56% | 1.727.028.902 | 161.759.570 | 9,37% |

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

La tabella riporta nella prima colonna di ciascun anno del triennio 2022 – 2024, la differenza tra previsioni iniziali e definitive pari complessivamente, per il 2022 a 6.968.416.342 euro, per il 2023 a 2.376.267.253 euro e per il 2024 a 1.727.028.902 euro.

L'ampiezza delle variazioni risalta con maggiore evidenza se si considerano le singole missioni/politiche pubbliche. Data la maggiore significatività dell'anno t+1 rispetto ai successivi si considera, nel commento che segue, la variazione per missione (nell'ambito delle 4 aree) relativa al 2022, salvo diversa indicazione.

Nell'Area economica la legislazione di spesa assorbe complessivamente il 21 per cento della variazione delle previsioni e si concentra nella Missione 14 ("Sviluppo economico e competitività"), mentre le altre missioni non mostrano dinamiche rilevanti.

Anche se nel complesso la legislazione di spesa ha inciso solo per lo 0,16 per cento, l'Area territoriale è quella più rilevante sotto il profilo quantitativo, in quanto include la missione 17 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche" con una incidenza del 52,79 per cento della legislazione di spesa della variazione tra PI e PD

Nell'Area istituzionale la legislazione di spesa assorbe lo 0,86 per cento della variazione, concentrata nella Missione 18 ("Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali").

Da ultimo l'Area sociale registra un impatto della legislazione di spesa dello 0,06 per cento imputabile esclusivamente alla missione 13 "Tutela della salute".

Una visione completa delle variazioni tra PI e PD nell'ambito delle diverse Missioni si evince dalla Tabella 6.

Tabella 6 – Bilancio di Previsione 2022-2024, differenza fra le Previsioni Iniziali e Definitive

| AREA | M. | NOME MISSIONE | ANNO 2022 | | | | ANNO 2023 | | | | ANNO 2024 | | | |
|---------------|----|---|--------------------------|----------------------------|----------------------|---------------|--------------------------|----------------------------|----------------------|---------------|--------------------------|----------------------------|----------------------|---------------|
| | | | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni definitive (PD) | differenza (PD-PI) | % (PD-PI) | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni definitive (PD) | differenza (PD-PI) | % (PD-PI) | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni definitive (PD) | differenza (PD-PI) | % (PD-PI) |
| ISTITUZIONALE | 1 | ASSETT ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE | 1.081.283.096 | 1.884.972.390 | 803.689.294 | 74,33% | 1.083.059.441 | 1.094.780.555 | 11.721.113 | 1,08% | 1.030.943.616 | 1.021.384.060 | - 9.559.557 | -0,93% |
| ISTITUZIONALE | 18 | RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI | 239.829.524 | 353.856.083 | 114.026.558 | 47,54% | 114.403.948 | 253.572.541 | 139.168.593 | 121,65% | 84.243.154 | 185.540.358 | 101.297.204 | 120,24% |
| ISTITUZIONALE | 19 | RELAZIONI INTERNAZIONALI | 27.386.186 | 53.063.862 | 25.677.675 | 93,76% | 5.609.887 | 31.234.754 | 25.624.867 | 456,78% | 2.951.076 | 3.488.749 | 537.673 | 18,22% |
| | | Totale Area Istituzionale | 1.348.498.807 | 2.291.892.335 | 943.393.527 | 69,96% | 1.203.073.277 | 1.379.587.850 | 176.514.573 | 14,67% | 1.118.137.846 | 1.210.413.166 | 92.275.320 | 8,25% |
| ECONOMICA | 4 | ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO | 607.415.314 | 743.747.615 | 136.332.301 | 22,44% | 457.704.567 | 585.536.868 | 127.832.301 | 27,93% | 433.583.067 | 531.926.033 | 98.342.966 | 22,68% |
| ECONOMICA | 5 | TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI | 49.001.068 | 58.532.940 | 9.531.872 | 19,45% | 31.208.539 | 70.008.870 | 38.800.331 | 124,33% | 28.996.427 | 51.289.818 | 22.293.391 | 76,88% |
| ECONOMICA | 6 | POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO | 51.223.471 | 104.220.112 | 52.996.641 | 103,46% | 55.384.950 | 91.661.609 | 36.276.659 | 65,50% | 39.663.503 | 54.489.120 | 14.825.617 | 37,38% |
| ECONOMICA | 7 | TURISMO | 28.895.038 | 43.749.697 | 14.854.659 | 51,41% | 11.160.635 | 38.902.603 | 27.741.968 | 248,57% | 9.596.635 | 18.267.599 | 8.670.964 | 90,35% |
| ECONOMICA | 14 | SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA' | 304.128.869 | 674.873.208 | 370.744.339 | 121,90% | 152.312.668 | 24.197.804 | - 128.114.864 | -84,11% | 57.876.896 | 456.981.037 | 399.104.141 | 689,57% |
| ECONOMICA | 15 | POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE | 269.253.939 | 451.448.494 | 182.194.556 | 67,67% | 148.450.461 | 352.577.754 | 204.127.293 | 137,51% | 136.512.963 | 213.345.112 | 76.832.149 | 56,28% |
| ECONOMICA | 16 | AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA | 135.733.472 | 198.290.039 | 62.556.567 | 46,09% | 126.655.242 | 183.389.224 | 56.733.982 | 44,79% | 97.555.868 | 123.537.361 | 25.981.493 | 26,63% |
| | | Totale Area Economica | 1.445.651.170 | 2.274.862.105 | 829.210.935 | 57,36% | 982.877.062 | 1.346.274.732 | 363.397.670 | 36,97% | 803.785.359 | 1.449.836.079 | 646.050.720 | 80,38% |
| SOCIALE | 12 | DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA | 323.601.009 | 538.689.643 | 215.088.634 | 66% | 156.151.925 | 349.823.268 | 193.671.343 | 124,03% | 140.161.902 | 281.791.335 | 141.629.433 | 101,05% |
| SOCIALE | 13 | TUTELA DELLA SALUTE | 20.781.989.670 | 24.775.437.939 | 3.993.448.269 | 19% | 20.659.165.610 | 20.704.042.048 | 44.876.438 | 0,22% | 20.655.742.613 | 20.688.744.663 | 33.002.050 | 0,16% |
| | | Totale Area Sociale | 21.105.590.679 | 25.314.127.582 | 4.208.536.903 | 20% | 20.815.317.535 | 21.053.865.316 | 238.547.781 | 1,15% | 20.795.904.515 | 20.970.535.998 | 174.631.483 | 0,84% |
| TERRITORIALE | 3 | ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA | 15.634.507 | 21.419.471 | 5.784.964 | 37% | 8.998.620 | 18.812.120 | 9.813.500 | 109,06% | 7.253.529 | 6.890.029 | - 363.500 | -5,01% |
| TERRITORIALE | 8 | ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA | 382.305.742 | 510.099.984 | 127.794.242 | 33% | 359.885.559 | 621.040.465 | 261.154.906 | 72,57% | 197.689.160 | 302.749.147 | 105.059.987 | 53,14% |
| TERRITORIALE | 9 | SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE | 462.625.152 | 747.337.221 | 284.712.069 | 62% | 384.644.429 | 655.282.189 | 270.637.760 | 70,36% | 290.345.798 | 388.361.332 | 98.015.534 | 33,76% |
| TERRITORIALE | 10 | TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA' | 2.321.591.820 | 3.107.124.692 | 785.532.872 | 34% | 2.323.183.121 | 3.232.426.497 | 909.243.377 | 39,14% | 2.177.013.227 | 2.693.421.188 | 516.407.961 | 23,72% |
| TERRITORIALE | 11 | SOCCORSO CIVILE | 323.601.009 | 78.639.821 | - 244.961.188 | -76% | 44.406.864 | 65.696.783 | 21.289.919 | 47,94% | 33.546.324 | 33.965.732 | 419.408 | 1,25% |
| TERRITORIALE | 17 | ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE | 133.345.565 | 161.757.584 | 28.412.018 | 21% | 88.438.689 | 214.106.455 | 125.667.767 | 142,10% | 59.472.448 | 154.004.436 | 94.531.988 | 158,95% |
| | | Totale Area Territoriale | 3.639.103.796 | 4.626.378.772 | 987.274.976 | 27% | 3.209.557.281 | 4.807.364.509 | 1.597.807.229 | 49,78% | 2.765.320.486 | 3.579.391.864 | 814.071.378 | 29,44% |
| | | TOTALE AREE | 27.538.844.452 | 34.507.260.793 | 6.968.416.342 | 25% | 26.210.825.154 | 28.587.092.407 | 2.376.267.253 | 9,07% | 25.483.148.206 | 27.210.177.107 | 1.727.028.902 | 6,78% |

Fonte: Regione Lombardia - Elaborazione: Corte dei Conti su dati forniti da Regione Lombardia

7. IL BILANCIO DI PREVISIONE 2022 – 2024

Il bilancio di previsione finanziario è il documento nel quale sono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nel DEFR. Attraverso il bilancio gli organi di governo della Regione, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e di programmazione, definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione.

Assieme alla legge di stabilità, di cui recepisce gli effetti finanziari sulla legislazione vigente, esso concorre a definire la cd. manovra finanziaria regionale¹¹.

L'art. 39 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ne fissa la disciplina fondamentale, rimandando anche all'allegato principio contabile applicato concernente la programmazione.

Il disegno di legge di bilancio deve essere presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno, contestualmente al disegno di legge di stabilità regionale, per essere approvato entro il 31 dicembre.

Il progetto di legge avente a oggetto *“Il bilancio di previsione 2022-2024”* è stato approvato dalla Giunta con la deliberazione n. XI/5438 del 29 ottobre 2021 e conseguentemente trasmesso al Consiglio regionale, il quale, all'esito dell'esame demandato alle competenti Commissioni, l'ha definitivamente approvato con la legge regionale del 30 dicembre 2021 n. 26, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione (BURL) n. 52 del 30 dicembre 2021.

Il progetto di legge è corredato dalla *“Relazione sulla manovra di bilancio 2022-2024”* che illustra i principali contenuti della legge proposta.

¹¹ Con la riforma del 2016 (legge 163) la decisione di bilancio nazionale, in attuazione della legge 243 del 2012 è stata ricondotta a un unico strumento legislativo (la legge di bilancio), che ha assorbito (nella prima sezione) i contenuti in precedenza esposti nella legge di stabilità.

La legge di bilancio si compone di due articoli e della Nota integrativa cui fa seguito una serie di allegati che riportano i dati contabili secondo gli schemi previsti dalla legge.

In accordo con le disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, richiamate dall'art. 1, il bilancio finanziario della Regione, che abbraccia il periodo 2022-2024, comprende le previsioni di competenza e di cassa dell'esercizio 2022 e le previsioni di competenza dei successivi esercizi 2023 e 2024 i cui valori sono sinteticamente descritti dall'art. 1 del testo di legge.

Per il 2022 le previsioni di cassa ammontano a 57.592,41 milioni di euro in entrata e a 57.292,411 milioni in uscita, con un fondo cassa presunto a fine esercizio quantificato in 9.980,53 milioni di euro.

Le previsioni di competenza dello stesso esercizio 2022, in equilibrio tra entrata e spesa ammontano, al netto delle partite di giro a 29.543,88 milioni di euro.

Le previsioni di competenza per gli esercizi 2023 e 2024 sono rispettivamente pari a 27.617,75 e 26.925,04 miliardi di euro.

È altresì autorizzato per il finanziamento degli investimenti nell'anno 2022, il ricorso all'indebitamento per 2,44 miliardi di euro, ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

L'anticipazione di tesoreria è autorizzata per 1.100 milioni di euro in ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio, di cui 1.000 milioni per fronteggiare temporanee deficienze di cassa relative all'erogazione dei finanziamenti per il Servizio sanitario regionale.

Il bilancio finanziario della Regione per il periodo 2022-2024 è stato predisposto e approvato nel rispetto dei termini procedurali previsti dal principio applicato concernente la programmazione. Appare inoltre parimenti redatto in modo conforme alle disposizioni e ai nuovi principi contabili e sono presenti tutti gli allegati richiesti che appaiono conformi agli schemi ministeriali.

La relazione tecnica espone i criteri utilizzati per le previsioni di bilancio dopo aver dato conto dello scenario economico-finanziario nazionale e, in particolare, del

contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni che, nel ridurre in modo significativo le risorse disponibili, ha comportato una limitazione e una necessaria razionalizzazione della spesa regionale.

La nota integrativa, redatta secondo il contenuto minimo fissato dal principio contabile applicato concernente la programmazione, dà conto, in particolare, dei criteri adottati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa, la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo rischi contenzioso, e degli oneri e degli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti per strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

Essa contiene inoltre l'elenco degli interventi per spese di investimento finanziati con il ricorso al debito e con le risorse disponibili, suddivisi secondo la differente natura delle risorse che riprende *“l'elenco degli interventi programmati per spese di investimento e relativa copertura”* allegato alla legge di bilancio ove sono esposti dettagliatamente i capitoli destinati a spese di investimento e le previsioni di entrata che ne costituiscono il finanziamento (*vedi infra*).

La Sezione ribadisce il giudizio critico, riprendendo anche in questo caso il rilievo già formulato nella Relazione allegata al Giudizio di parificazione dei precedenti esercizi, sui criteri di quantificazione delle previsioni di entrata e di spesa recati dalla Relazione tecnica e dalla Nota integrativa che, per quanto più precisi ed analitici di quelli esposti in passato, non consentono ancora di definire un quadro evolutivo della finanza regionale basato sul raffronto tra i risultati dell'esercizio precedente e gli obiettivi programmatici per il successivo triennio, dando specificamente conto delle risorse venute meno per effetto dei vincoli imposti dalla legislazione statale e, al contempo, delle risorse eventualmente recuperate con la manovra finanziaria regionale. Le considerazioni effettuate nei paragrafi precedenti, cui si rinvia, contribuiscono a integrare questo giudizio, finalizzato a stimolare l'implementazione di una sempre maggiore corrispondenza tra programmato e realizzato.

La Sezione ribadisce che per consentire alla Regione una programmazione finanziaria più razionale ed al contempo, alla Corte un controllo più immediato ed efficace

sarebbe auspicabile che si desse conto nei documenti contabili della situazione finanziaria a legislazione vigente (anche attraverso l'evidenziazione dei saldi finanziari), e della traduzione delle modifiche introdotte nel corso dell'anno attraverso la legislazione regionale alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio di previsione e del conseguente riflesso sui principali saldi finanziari.

Tabella 7 – Bilancio di previsione 2022 - 2024 – Entrate

| ENTRATE | cassa 2022 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fondo di cassa presunto all'inizio del 2022 | 10.500,00 | | | |
| Utilizzo avanzo presunto di amministrazione | | 0 | 0 | 0 |
| Fondo pluriennale vincolato | | 583,94 | 137,60 | 0 |
| 1 - Entrate correnti di natura tributaria | 28.511,67 | 21.990,37 | 21.952,87 | 21.962,94 |
| 2 - Trasferimenti correnti | 2.557,51 | 1.044,41 | 729,22 | 720,68 |
| 3 - Entrate extra tributarie | 3.930,51 | 575,40 | 1.163,81 | 1.160,03 |
| 4 - Entrate in conto capitale | 2.089,80 | 793,29 | 327,79 | 308,19 |
| 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie | 598,17 | 962,44 | 383,25 | 385,24 |
| 6 - Accensione Prestiti | | 1.398,19 | 1823,21 | 1287,96 |
| 7 - Anticipazioni da istituto | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 |
| 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro | 8.304,75 | 5.751,11 | 5.747,22 | 5.245,92 |
| TOTALE | 57.592,41 | 34.199,15 | 33.364,97 | 32.170,96 |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Tabella 8 – Bilancio di previsione 2022 - 2024 – Spese

| SPESE | cassa 2022 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Disavanzo di amministrazione | | 800,00 | | |
| 1 - Spese correnti | 36.369,31 | 24.189,98 | 23.628,35 | 23.556,46 |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | 42,65 | 0 | 0 |
| 2 - Spese in conto capitale | 5.612,38 | 2.955,27 | 2.423,84 | 1.768,07 |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | 94,95 | 0 | 0 |
| 3 - Spese per incremento attività finanziarie | 469,94 | 414,9 | 378,95 | 378,99 |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | | | |
| 4 - Rimborso Prestiti | 83,72 | 83,72 | 86,61 | 121,51 |
| 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere | 1100 | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 |
| 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro | 7.657,06 | 5.747,46 | 5.747,22 | 5.245,92 |
| TOTALE | 51.292,41 | 35.291,33 | 33.364,97 | 32.170,95 |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

L'esame della Sezione sul bilancio finanziario della Regione, si riferisce agli aspetti che maggiormente investono i risultati della gestione dell'esercizio 2022, oggetto del giudizio di Parificazione.

L'analisi sarà dunque limitata alle previsioni di entrata e di spesa del primo anno del bilancio pluriennale considerate anche alla luce dell'evoluzione subita per effetto variazioni intervenute in corso d'esercizio a cominciare da quelle di disposte con la legge di assestamento.

8. LA MANOVRA PER IL 2022: IL PROVVEDIMENTO COLLEGATO E LA LEGGE DI STABILITÀ

Il provvedimento collegato presenta, nella Regione Lombardia, una stretta connessione con la manovra di finanza pubblica e, con un certo grado di sovrapposizione con la legge di stabilità, si concentrano nel provvedimento collegato le misure che apportano innovazioni al tessuto normativo vigente (spesso la rubrica degli articoli richiama esplicitamente modifiche a uno o più articoli di una legge regionale, che sono raccolte spesso in testi unici di settore). In molti casi queste misure di carattere ordinamentale recano oneri che richiederebbero adeguata quantificazione nella relazione tecnica. L'esigenza della quantificazione è, in questi casi, particolarmente rilevante, per svelare l'impatto finanziario degli interventi normativi che, di solito, non si possono configurare come tetti di spesa (analogo discorso vale per la legge di assestamento). Gli oneri recati dal provvedimento collegato trovano copertura nel quadro finanziario definito dalla manovra di bilancio¹².

Il provvedimento collegato per il 2022 (legge regionale n. 24 del 2021) si compone di 18 articoli e di 29 commi. Sono stati approvati 5 emendamenti che hanno modificato la proposta originaria. Il provvedimento esplica i suoi effetti prevalentemente dal 2022, essendo connesso alla manovra 2022 – 2024. Il collegato 2022, analogamente a quello dell'anno precedente, è articolato per titoli e questo consente una più puntuale indicazione *“dei settori, o comparti, o categorie omogenee”* (istituzionale, economico,

¹² La legge regionale di contabilità (numero 24 del 1978, più volte innovata anche sul punto in esame) fornisce, all'articolo 9 ter, una tipizzazione delle *“leggi collegate”*, identificate come i progetti di legge *“con rilievo economico finanziario”*, che tengono conto degli indirizzi, anche se difformi rispetto ai contenuti del documento strategico annuale, *“della programmazione economico-finanziaria nazionale”*. Le disposizioni *“contenute nelle leggi collegate dovranno avere effetti economici e finanziari apprezzabili, documentati da una relazione tecnica, e verificabili, e dovranno riguardare settori, o comparti, o categorie omogenee”*.

territoriale, sociosanitario), secondo quanto previsto dal richiamato art. 9-ter della Legge di contabilità regionale¹³.

L'impatto finanziario è di 117 mila euro nel 2021, 580 mila euro nel 2022, 100 mila euro nel 2023, nonché ulteriori 100 mila euro nel 2024. Gli articoli che presentano oneri, sono talvolta esplicitamente indicati, in altri casi ipotizzabili sulla base della lettura delle norme introdotte e delle relazioni allegate.

La legge di stabilità 2022 – 2024, n. 25 del 2021 si compone di 9 articoli e 27 commi. Nel corso del suo esame presso il Consiglio regionale sono stati approvati 5 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato dalla Giunta.

L'impatto dell'articolato è di 31,4 milioni per il 2022, 31,3 milioni per il 2023, 34,9 per il 2024, cui si aggiunge una coda costituita da stanziamenti che fuoriescono dal triennio di programmazione del bilancio al nostro esame (26,1 milioni nel 2025, 13,7 milioni nel 2026, 10,1 milioni nel 2027, 7,5 euro annui dal 2028, 5 milioni nel 2029 e 2,3 al 2030).

¹³ Legge Regionale 31 marzo 1978, n. 34, recante "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione", in BURL n. 13, II suppl. ord. del 3 aprile 1978.

9. L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO

L'assestamento del bilancio di previsione ha visto evolvere la sua originaria funzione di corpo normativo neutrale rispetto all'andamento tendenziale, in seguito all'affermazione del carattere sostanziale della decisione di bilancio. Ciò era evidente, secondo la migliore dottrina, già prima della riforma costituzionale del 2012 ed è stato sancito dalla Corte costituzionale che, nella sentenza n. 10/2016, ha riconosciuto che *“anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento”* che, come tali *“costituiscono scelte allocative di risorse”*.

L'assestamento del bilancio della Regione, già previsto dall'art. 48 della legge di contabilità regionale, è ora disciplinato dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011 nel quadro del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle regioni, scaturente dal processo di armonizzazione¹⁴. L'approvazione, come è noto, è prevista entro il 31 luglio, con legge.

La legge di assestamento ha assunto nella legge rinforzata (legge 243 del 2012) una maggiore dinamicità rispetto al passato. Il comma 9 dell'articolo 15 dispone, per lo stato, che *“con il disegno di legge di assestamento, da predisporre secondo il criterio della legislazione vigente, poss[a]no essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche relative a unità di voto diverse, alle condizioni e nei limiti*

¹⁴ 1. entro il 31 luglio, la regione approva con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente, fermi restando i vincoli di cui all'art. 40.

2. La legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

3. Alla legge di assestamento è allegata una nota integrativa nella quale sono indicati:

a) la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento e assorbimento del disavanzo economico;

b) la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione;

c) le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto tesoriere.

previsti dalla legge dello Stato”. È ipotizzabile quindi una valorizzazione dello strumento nell’ambito del processo di armonizzazione.

La legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.

L’assestamento mantiene dunque, anche nel nuovo ordinamento, la funzione di adeguare le previsioni iniziali di entrata e di spesa ai risultati della gestione del precedente esercizio, definitivamente accertati con l’approvazione del Rendiconto. Di qui la necessità che l’approvazione della legge di assestamento segua l’approvazione del Rendiconto da parte del Consiglio regionale, acquisito il giudizio di parificazione della competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti.

Il progetto di legge avente a oggetto “*Assestamento al bilancio di previsione 2022 - 2024, con modifiche di leggi regionali*” è stato approvato dalla Giunta con la deliberazione n. n. XI/6556 del 23 giugno 2022. L’assestamento del bilancio 2022-2024 della Regione Lombardia è stato approvato con la legge regionale, 17 del 8 agosto 2022, dopo l’approvazione del Rendiconto generale dell’esercizio finanziario 2021, avvenuto con la legge n. 16 del 8 agosto 2022.

La legge si compone di 28 articoli e di una serie di allegati che ridefiniscono le previsioni iniziali di entrata e di spesa alla luce dei risultati della gestione del precedente esercizio, nonché delle disposizioni finanziarie di modifica della legislazione vigente recate dalla stessa legge. Nella richiamata deliberazione di questa Sezione n. 136/RQ del 1° giugno 2023 cui si rinvia, la Sezione ha analizzato le criticità, sotto il profilo della quantificazione e della copertura finanziaria, delle disposizioni introdotte con la legge di assestamento.

Nella nuova cornice normativa la legge di assestamento può quindi esplicitare con pienezza, la sua funzione allocativa, enfatizzata dalla più contenuta dimensione della legislazione di spesa regionale rispetto a quella dello stato.

Complessivamente l’impatto finanziario delle disposizioni sulla spesa ammonta a euro 159,34 milioni nel 2022, euro 87,76 milioni nel 2023 e 119,99 milioni nel 2024. Alle

risorse stanziare per il triennio 2022-2024 si aggiunge una “coda” decrescente tra il 2025 (123,5 milioni) e il 2029 (24,4 milioni).

L’allargamento del contenuto tipico della legge di assestamento cui si è accennato rende ancora più importante rispetto al passato una puntuale descrizione, in sede di relazione o nota integrativa, delle variazioni rispetto alle previsioni iniziali e dei loro effetti sui principali saldi finanziari.

Tabella 9 – Assestamento 2022 - 2024 Entrate

| ENTRATE | cassa 2022 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Fondo di cassa iniziale all'inizio del 2022 | 11.945,37 | | | |
| Utilizzo avanzo presunto di amministrazione | | 481,36 | | |
| Fondo pluriennale vincolato | | 1.229,15 | 1.059,54 | 227,74 |
| 1 - Entrate correnti di natura tributaria | 25.776,08 | 22.695,99 | 21.992,19 | 22.003,54 |
| 2 - Trasferimenti correnti | 3.546,22 | 2.852,00 | 1.140,43 | 981,73 |
| 3 - Entrate extra tributarie | 3.113,88 | 1.719,43 | 1.234,68 | 1.214,85 |
| 4 - Entrate in conto capitale | 3.575,08 | 2.672,95 | 910,39 | 834,04 |
| 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie | 1.066,75 | 1.038,67 | 383,97 | 385,93 |
| 6 - Accensione Prestiti | 20 | 2.366,69 | 2.523,71 | 1.645,24 |
| 7 - Anticipazioni da istituto | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 |
| 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro | 6.573,70 | 5.759,08 | 5.746,22 | 5.244,97 |
| TOTALE | 56.717,08 | 41.915,34 | 36.091,13 | 33.638,04 |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia- Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Tabella 10 – Assestamento 2022 -2024 - Spese

| SPESE | cassa 2022 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Disavanzo di amministrazione | | 275,45 | | |
| 1 - Spese correnti | 36.340,80 | 27.684,08 | 24.331,71 | 23.907,98 |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | 254,54 | 29,89 | 0,20 |
| 2 - Spese in conto capitale | 5.967,18 | 5.891,98 | 4.447,51 | 2.890,83 |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | 804,88 | 197,85 | 38,32 |
| 3 - Spese per incremento attività finanziarie | 1.081,45 | 1.120,18 | 379,07 | 378,99 |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | 0,12 | | |
| 4 - Rimborso Prestiti | 84,57 | 84,57 | 86,61 | 115,26 |
| 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 | 1.100,00 |
| 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro | 5.843,08 | 5.759,08 | 5.746,22 | 5.244,97 |
| TOTALE | 50.417,08 | 41.915,34 | 36.091,13 | 33.638,04 |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Anche le previsioni assestate saranno oggetto di analisi in questa sede, limitatamente agli aspetti aventi rilievo ai fini del giudizio di parificazione dell'esercizio 2022.

9.1. La connessione con l'esercizio precedente

La legge di assestamento rappresenta la connessione tra l'esercizio relativo all'anno t-1, ancora aperto al tempo dell'approvazione del bilancio di previsione per il triennio t+1, t+2 e t+3, e l'anno in corso (l'anno t, che era l'anno t+1 al momento dell'approvazione del bilancio di previsione): *“i dati presunti, relativi ai residui attivi e passivi riferiti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2021 riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2022, sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2021”* (art. 1).

Al processo di stima, attivato nel bilancio di previsione, si sostituiscono le risultanze del rendiconto 2021, esplicitate nell'Allegato 1 all'art. 1 (Tabella A).

Si compone di 23 articoli e 77 commi e nel corso del suo esame sono stati approvati 10 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato alla Giunta.

Un significativo elemento di passaggio dal 2021 al 2022 è dato dal fondo cassa al 31 dicembre 2021, definito nel rendiconto e riportato nell'anno in corso (art. 2). Al 1° gennaio 2022 il fondo cassa ammonta a euro 11,945 miliardi, di cui 9,046 relativi al conto della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e 2,899 al conto ordinario (l'anno precedente i corrispondenti valori erano rispettivamente 10,4 miliardi di cui 7,7 relativi alla GSA e 2,7 al conto ordinario).

Sulla scorta dei rilievi contenuti nel Referto dell'anno scorso, si osserva che la presenza di importanti giacenze di cassa se, da un lato è segno di solidità del bilancio regionale potrebbe al contempo esprimere l'esigenza di una più adeguata programmazione regionale.

Con l'assestamento 2022 (cfr. art. 3, l.r. n. 17/2022 cit.) si prende atto del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2021 quantificato in euro 275.451.056,83 dalla legge di

approvazione del rendiconto (l.r. n. 16/2022) ed imputato unicamente a debito autorizzato e non contratto (DANC).

9.2. Le variazioni alle entrate e alle spese dell'assestamento

Una funzione tipica dell'assestamento è quella di rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa in funzione delle necessità emerse in corso d'anno. In questo quadro la legge di assestamento può quindi esplicitare con pienezza, la sua funzione allocativa.

Rispetto al particolare contesto di emergenza sanitaria che aveva contraddistinto la legge di assestamento per l'anno 2021¹⁵, nel caso della l.r. in esame vengono in rilievo profili differenti. Evidenzia infatti la Relazione illustrativa che l'obiettivo principale dell'intervento *de quo* è quello di *“apportare al Bilancio di previsione 2022-2024 i necessari adeguamenti connessi all'approvazione del Rendiconto 2021, ed in particolare: aggiornamento del risultato di amministrazione a fine 2021 (che da una previsione di -800 milioni passa ad un ammontare effettivo di -275 milioni, con contestuale riduzione dell'indebitamento a copertura), rideterminazione dei residui a fine 2021 ed aggiornamento del fondo di cassa a inizio 2022”*.

In particolare, l'Amministrazione regionale, nella considerazione della *“esigenza di garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio ad invarianza della pressione fiscale”* (cfr. sempre Relazione illustrativa cit.), ha inteso seguire quattro linee direttive al dichiarato scopo di assicurare:

- a) *“il finanziamento di tutte le politiche di spesa ad invarianza rispetto lo scorso anno”*;
- b) *“maggiori risorse per nuove esigenze di spesa strategica emerse in corso d'anno e correlate alle priorità sociali e programmatiche (dote scuola, scuole dell'infanzia, borse di studio studenti meritevoli, sostegno affitti, contratti di servizio ferroviario)”*;

¹⁵ Sul punto, si rinvia ai rilievi formulati da questa Sezione nell'analogo Referto per l'anno 2021 (cfr. del. n. 74/2022/RQ del 16 maggio 2022).

- c) *“il cofinanziamento regionale della programmazione comunitaria FSE, FESR E PSR, al fine di attivare sinergie finanziarie sul territorio”;*
- d) *“il sostegno alla spesa di investimento per stimolare la ripresa economica anche attraverso il “Piano Lombardia”, autofinanziato senza attivazione di nuovo debito grazie al costante monitoraggio dei flussi di cassa e alla gestione della liquidità. Si precisa però che il DANC dovrà essere attentamente valutato in futuro considerato il suo impatto sul patrimonio netto”.*

10. LE LEGGI DI SPESA

Nel corso del 2022 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato 35 leggi.

Le 35 leggi approvate nel 2022 si compongono di 272 articoli e 669 commi. Nel complesso, sono stati approvati 134 emendamenti, che hanno modificato gli originari testi presentati. L’iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 17 provvedimenti e quella consiliare 18. Nel complesso gli oneri rilevati dalla legislazione del 2022 (incluse le attività finanziarie) ammontano a 196,6 milioni nel 2022, 173,2 milioni nel 2023 e 161,9 milioni nel 2024.

L’esame dettagliato della legislazione regionale del 2022, è stato effettuato nella richiamata deliberazione del 1° giugno 2023 n. 136/RQ, cui si rinvia. Si riportano in questa sede alcune considerazioni metodologiche finali che potrebbero avere un potenziale impatto in sede di parifica nella misura in cui le rilevate carenze nell’azione di quantificazione possano determinare incoerenze nelle allocazioni di bilancio per il 2022.

Dall’esame della legislazione regionale del 2022 emergono alcune considerazioni metodologiche conclusive, in linea con quelle espresse dalla Sezione, nell’ultimo triennio. Oltre alle criticità analizzate nella parte introduttiva, di carattere metodologico e sistemico, l’analisi dei 35 provvedimenti legislativi approvati nel 2022 porta a focalizzare l’accento su alcune criticità evidenziando quanto segue.

Anzitutto, deve darsi atto di una particolare dicotomia delle tipologie di Relazioni Tecniche. In taluni casi, infatti, gli elaborati a corredo delle leggi risultano decisamente più precisi rispetto all’anno precedente, circostanza di cui nel più volte richiamato Referto si dà espressamente atto.

In altri casi, invece, la Relazione risulta vaga, non dà contezza della preventiva istruttoria amministrativa condotta *a monte* dai competenti uffici regionali, o, comunque, non esplicita l’iter logico-giuridico che ha portato alla quantificazione delle suddette somme.

Segnatamente, si è riscontrata la mancanza di adeguate indicazioni, in sede di RT, sugli investimenti specifici per i quali è prevista la spesa, laddove tali indicazioni sono emerse solo in atti successivi all’approvazione della legge stessa, operando una

anomala inversione dei criteri logici e giuridici alla base della quantificazione della spesa.

A tal riguardo mette conto rammentare, ancora una volta, che scopo precipuo della Relazione è quello di fornire le argomentazioni idonee a dispiegare in maniera analitica e comprensibile dall'esterno le ragioni della quantificazione dell'onere di spesa, rendendo edotta la collettività sulle modalità di impiego delle risorse pubbliche. Peraltro, si segnala che raramente la RT dà atto della disponibilità residua nello stanziamento indicato a copertura della spesa, precludendo quindi una valutazione immediata sulla copertura stessa.

Nel richiamato referto, si è avuto modo di stigmatizzare il ricorso da parte delle RT alla formula circa l'asserita *“adeguata disponibilità”* di un dato stanziamento di bilancio. Tale modalità di copertura, invero, si limita a dare per scontata e presupposta l'effettiva capienza dello stanziamento di riferimento, che dovrebbe, invece, essere rappresentata e comprovata analiticamente dalla RT. Al riguardo, l'insegnamento della Corte costituzionale è costante nel ritenere che in questi casi *“la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*¹⁶.

Va inoltre evidenziato l'aumento delle interferenze normative fra interventi legislativi, anche adottati nello stesso anno, il che rischia di comportare problemi di instabilità nell'ordinamento regionale, a danno degli interpreti e degli operatori economici.

Da ultimo, va opportunamente rammentata l'importanza del contraddittorio svolto con l'Ente, che ha consentito di dissipare alcuni dubbi.

In conclusione, la Sezione ribadisce l'esigenza del rispetto dei principi costituzionali in materia di coperture delle leggi di spesa e alla conseguente tutela del bilancio quale *“bene pubblico”*.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 115/2012.

11. LE VARIAZIONI DEL BILANCIO

Le previsioni definitive del bilancio finanziario della Regione per il periodo 2022-2024 costituiscono il risultato, oltre che della legge di assestamento, cui si è fatto in precedenza cenno, anche di ulteriori modifiche agli stanziamenti di entrata e di spesa operati nel corso dell'esercizio 2022, nel rispetto della disciplina sulle variazioni di bilancio.

Le variazioni del bilancio di previsione rispondono al principio della flessibilità, in base al quale *“i documenti non debbono essere interpretati come imm modificabili, perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente”*. Il bilancio contiene strumenti ordinari per rendere effettivo questo principio, quale ad esempio il fondo di riserva. Come si è argomentato nei paragrafi precedenti un eccessivo ricorso ad altri strumenti di flessibilità, come le variazioni di bilancio *“va visto come fatto negativo, in quanto inficia l'attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio”*.

L'art. 51 del decreto legislativo n. 118/2011 regola espressamente la materia delle variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale nel nuovo ordinamento contabile armonizzato delle regioni¹⁷.

L'Amministrazione regionale riferisce, nella relazione al progetto di rendiconto, che nel corso dell'esercizio 2022 sono stati adottati, complessivamente, 464 atti di variazione del bilancio di previsione.

Un numero consistente di queste variazioni (233) ha riguardato la sola competenza, prodotto di operazioni *“riferite alle nuove assegnazioni statali/comunitarie e/o all'adeguamento del piano dei conti finanziario”*. Seguono le variazioni dovute allo

¹⁷ Vi si prevede infatti che, nel rispetto di quanto previsto dalle leggi e dai regolamenti di contabilità degli enti, le variazioni compensative fra le categorie delle medesime tipologie di entrata e fra i macro aggregati del medesimo programma, le variazioni di bilancio relative agli stanziamenti di cassa e le variazioni al fondo di riserva per le spese impreviste possano essere effettuate dalla giunta.

Spettano alla giunta anche variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi, limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione.

Le variazioni compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macro aggregato del bilancio di previsione annuale e pluriennale possono essere effettuate con provvedimento amministrativo dei dirigenti del responsabile finanziario dell'ente.

stanziamento di cassa (124), dovute al meccanismo di presunzione dei residui attivi e passivi effettuato in sede di approvazione del bilancio di previsione. 80 sono state le variazioni operate sull'avanzo e 24 quelle sul FPV.

I prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste sono stati 20 per un totale di 12 milioni euro (di cui 4 milioni per spese obbligatorie e 8 milioni per spese impreviste).

L'Amministrazione regionale, nella relazione allegata al progetto di Rendiconto, fornisce l'elenco e la sintetica motivazione dei prelievi dal fondo di riserva per le spese obbligatorie¹⁸.

Verifiche sul corretto utilizzo del fondo di riserva sono state effettuate dall'Organo di revisione che ne dà conto nella prescritta relazione-parere sullo stesso progetto di rendiconto regionale.

Ciò detto, si deve confermare che in sede previsionale sono stati comunque rispettati gli equilibri di bilancio e i principali vincoli di spesa fissati dalle leggi di coordinamento della finanza pubblica. Si conferma, inoltre, che gli impegni di spesa sono stati contenuti entro i limiti fissati dagli stanziamenti definitivi.

¹⁸ L'elenco con le motivazioni è riportato alle pagine da 26 a 30 della relazione al rendiconto.

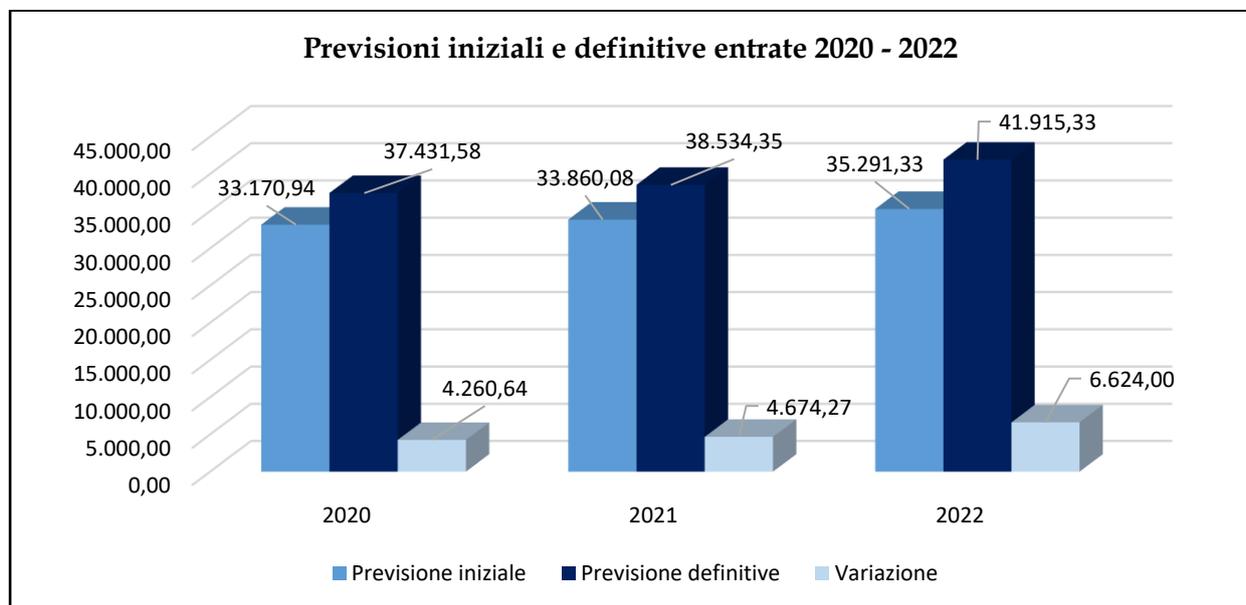
12. LE PREVISIONI DEFINITIVE DELL'ESERCIZIO

2022

Nelle previsioni definitive di competenza dell'esercizio 2022, registrate dal progetto di Rendiconto, entrate e spese pareggiano a 35.291,33 milioni di euro, con un incremento di 6.624,00 milioni rispetto alle previsioni iniziali (Grafico 5 e tabelle 10 e 11).

Dal confronto con i due anni precedenti si evince un aumento della forbice tra gli stanziamenti del 1° gennaio e quelli del 31 dicembre. La forbice nel 2020 di 4,2 miliardi passa nel 2021 a 4,6 miliardi, si allarga ulteriormente, attestandosi sui 6,6 miliardi. (grafico 5). L'aumento del gap rappresenta, nel complesso, un elemento negativo, in quanto esprime un più elevato grado di instabilità degli stanziamenti. È evidente, peraltro, che il dato di sintesi esprime la composizione di andamenti sul versante delle entrate e delle spese, che possono essere nel corso dell'anno, molto diversificati. Un approfondimento è possibile analizzando le tabelle 11 (entrate) e 12 (spese).

Grafico 3 - Previsione di competenza nel triennio 2020 - 2022



Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Si espone di seguito l'evoluzione delle previsioni di competenza dell'esercizio 2022 classificate per titoli.

Tabella 11- Previsioni di competenza 2022 – Entrate

| TITOLI ENTRATE | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni definitive (PD) | PD-PI | % PD-PI |
|--|--------------------------|----------------------------|-----------------|---------------|
| Utilizzo avanzo presunto avanzo | | 481,36 | 481,36 | |
| Fondo pluriennale vincolato | 583,94 | 1.229,15 | 645,21 | 1,10% |
| 1 - Entrate correnti di natura tributaria, | 21.990,37 | 22.695,99 | 705,62 | 3,21% |
| 2 - Trasferimenti correnti | 1.044,41 | 2.852,01 | 1.807,60 | 173,07% |
| 3 - Entrate extra tributarie | 1.162,92 | 1.719,43 | 556,51 | 47,85% |
| 4 - Entrate in conto capitale | 793,21 | 2.672,95 | 1.879,74 | 236,98% |
| 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie | 428,87 | 1.038,67 | 609,80 | 142,19% |
| 6 - Accensione Prestiti | 2.440,15 | 2.366,69 | -73,46 | -3,01% |
| 7 - Anticipazioni da istituto | 1.100,00 | 1.100,00 | 0 | 0,00% |
| Totale al netto dei servizi conto terzi | 29.543,87 | 36.156,25 | 6.612,38 | 22,38% |
| 9 - Entrate per conto terzi | 5.747,46 | 5.759,08 | 11,62 | 0,20% |
| Totale complessivo | 35.291,33 | 41.915,33 | 6.624,00 | 18,77% |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

In valore assoluto si registra una sostanziale stabilità delle entrate tributarie (Titolo I) passate da 21.990,37 milioni di euro a 22.695,99 milioni (+3,21%), mentre gli incrementi più rilevanti si riscontrano per le entrate in conto capitale passate da 793,21 a 2.672,95 (+236,98%) e i trasferimenti correnti, passati da 1.044,41 a 2.852,01 (+173,07 %) così come per le entrate da riduzione di attività finanziarie che passano da 428,87 a 1.038,67 (+142,19%); marginale diminuzione per le entrate da accensione di prestiti da 2.440,15 a 2.336,69 (-3,01%).

Le variazioni dell'esercizio delle previsioni definitive di competenza di spesa per il 2022 presentano la seguente ripartizione.

Tabella 12 - Previsioni di competenza 2022 - Spese

| TITOLI SPESE | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni definitive (PD) | PD-PI | % PD-PI |
|--|--------------------------|----------------------------|-----------------|---------------|
| Disavanzo di amministrazione | 800,00 | 275,45 | -524,55 | |
| 1 - Spese correnti | 24.189,98 | 27.684,08 | 3.494,10 | 14,44% |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | 42,65 | 254,54 | 211,89 | 496,81% |
| 2 - Spese in conto capitale | 2.955,27 | 5.891,98 | 2.936,71 | 99,37% |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | 94,95 | 804,88 | 709,93 | 747,69% |
| 3 - Spese per incremento attività fin. | 414,9 | 1120,17 | 705,27 | 169,99% |
| <i>di cui fondo pluriennale vincolato</i> | | 0,12 | 0,12 | 0 |
| 4 - Rimborso Prestiti | 83,72 | 84,57 | 0,85 | 1,02% |
| 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto | 1.100,00 | 1.100,00 | 0 | 0,00% |
| Spese totali al netto delle partite di giro | 29.543,87 | 36.156,25 | 6.612,38 | 22,38% |
| 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro | 5.747,46 | 5.759,08 | 11,62 | 0,20% |
| Totale complessivo | 35.291,33 | 41.915,33 | 6.624,00 | 18,77% |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

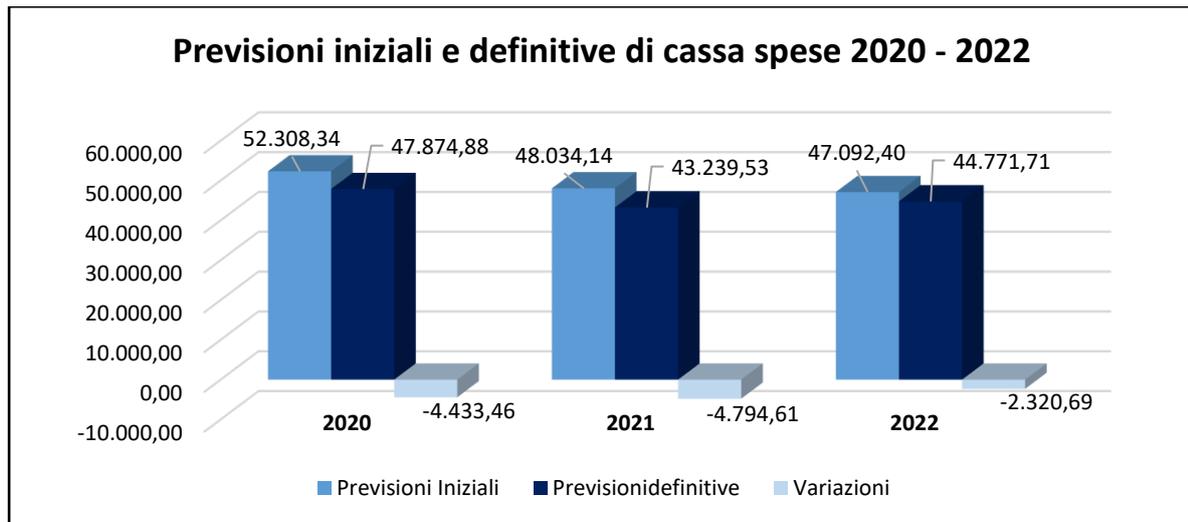
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Le previsioni definitive sui titoli di spesa registrano un generalizzato incremento rispetto alle previsioni iniziali.

Le spese correnti passano da 24.189,98 milioni di euro a 27.684,08 milioni con un aumento del 14,44 per cento. Decisamente più marcato in termini percentuali è, sia l'incremento delle attività finanziarie che passano 414,90 milioni a 1.120,17 milioni di euro (+169,99%), sia delle spese in conto capitale che passano 2.955,27 milioni a 5.891,98 milioni di euro (+99,37%).

La stessa rappresentazione è fornita per gli stanziamenti di cassa (grafico 6). La variazione tra previsioni definitive (PD) e iniziali (PI) è in questo caso meno marcata e di segno negativo. Le PD sono inferiori alle PI di circa 2,3 miliardi, pari al 4,93 per cento. Lo stesso andamento, si è registrato nei rendiconti relativi ai due precedenti esercizi seppure per importi maggiori.

Grafico 4 – Previsione di cassa 2020 - 2022



Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

La tabella successiva, relativa alle entrate, mostra un fondo cassa che aumenta tra il dato previsionale del bilancio di previsione 2022-2024 e il dato definitivo del 1° gennaio (da 10.500,00 a 11.945,37 miliardi) dato che decrescerà al 31 dicembre 2022 con un fondo cassa finale di 9.980,54 miliardi.

La differenza maggiore tra PI e PD si registra nelle entrate da riduzione di attività finanziarie (-78,34 per cento).

Tabella 13 - Previsioni di cassa 2022 - Entrate

| TITOLI ENTRATE | Prev. iniziali (PI) | Prev. Definitive (PD) | PD-PI | % PD-PI |
|--|---------------------|-----------------------|------------------|---------------|
| Fondo di cassa iniziale all'inizio del 2022 | 10.500,00 | 11.945,37 | -1.445,37 | 13,77% |
| 1 - Entrate correnti di natura tributaria | 28.511,67 | 25.776,08 | -2.735,59 | -9,59% |
| 2 - Trasferimenti correnti | 2.557,51 | 3.546,22 | 988,71 | 38,66% |
| 3 - Entrate extra tributarie | 3.930,51 | 3.113,88 | -816,63 | -20,78% |
| 4 - Entrate in conto capitale | 2.089,80 | 3.575,08 | 1.485,28 | 71,07% |
| 5 - Entrate da riduzione attività finanziarie | 598,17 | 1.066,75 | 468,58 | 78,34% |
| 6 - Accensione Prestiti | 0,00 | 20,00 | 20,00 | |
| 7 - Anticipazioni da istituto | 1.100,00 | 1.100,00 | 0,00 | |
| Entrate totali al netto dei servizi conto terzi | 38.787,66 | 38.198,01 | -589,65 | -1,52% |
| 9 - Entrate per conto terzi | 8.304,74 | 6.573,70 | -1.731,04 | -20,84% |
| Totale complessivo | 47.092,40 | 44.771,71 | -2.320,69 | -4,93% |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Le entrate correnti (Titolo I) passano da 28.511,67 milioni di euro a 25.776,08 milioni con una diminuzione del 9,59 per cento.

Le entrate in conto capitale aumentano invece del 71,07 per cento (da 2.089,80 milioni a 3.575,08 milioni).

Tabella 14 - Previsioni di cassa 2022 - Spese.

| TITOLI SPESE | Previsioni iniziali (PI) | Previsioni definitive (PD) | PD-PI | % PD-PI |
|--|--------------------------|----------------------------|----------------|---------------|
| 1 - Spese correnti | 36.369,31 | 36.340,80 | -28,51 | -0,08% |
| 2 - Spese in conto capitale | 5.612,38 | 5.967,18 | 354,80 | 6,32% |
| 3 - Spese per incremento attività finanziarie | 469,94 | 1.081,45 | 611,51 | 130,13% |
| 4 - Rimborso Prestiti | 83,72 | 84,57 | 0,85 | 1,02% |
| 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto | 1.100,00 | 1.100,00 | 0,00 | 0,00% |
| <i>Spese totali al netto dei servizi conto terzi</i> | 43.635,35 | 44.574,00 | 938,65 | 2,15% |
| 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro | 7.657,06 | 5.843,08 | -1.813,98 | -23,69% |
| Totale complessivo | 51.292,41 | 50.417,08 | -875,33 | -1,71% |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Sul versante della spesa una quota rilevante della riduzione tra PI e PD è spiegata dalle partite di giro (875 milioni, dovuti in prevalenza al settore sanitario, che trovano sistemazione nel corso dell'anno).

Restano sostanzialmente stazionarie le spese correnti (titolo I) intorno ai 36 miliardi, mentre le spese in conto capitale registrano un lieve incremento passano dai 5,6 miliardi delle previsioni iniziali ai 5,9 miliardi delle previsioni definitive; deciso incremento per le spese per incremento delle attività finanziarie che passano da 469,94 milioni a 1.081,45 miliardi con un incremento del 130,13%.

La tabella successiva elaborata sulla base dei dati riportati dei documenti contabili della Regione, dà conto del mantenimento degli equilibri di bilancio nell'intera fase di previsione, illustrando l'evoluzione degli stanziamenti di entrata e di spesa e rapportandoli ai risultati della gestione.

Si evidenzia al riguardo l'espansione del saldo positivo di parte corrente che, dai 181,15 milioni delle previsioni iniziali è passato ai 150,09 milioni delle previsioni definitive e registra a rendiconto (gestione) un valore di 446,42 milioni, di molto superiore al dato previsionale.

I dati sopra esposti saranno oggetto di ulteriori approfondimenti nel prossimo capitolo dedicato all'analisi del progetto di rendiconto 2022.

Tabella 15 - Equilibri di bilancio in fase di previsione iniziale e assestamento

| | | Previsioni iniziali | Assestamento | Previsioni definitive | Rendiconto |
|--|-----|---------------------|----------------|-----------------------|---------------|
| Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti | (+) | 0 | 278,87 | 301,3 | 301,3 |
| Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata | (+) | 257,15 | 349,01 | 349,1 | 349,1 |
| Entrate titoli 1-2-3 | (+) | 24.197,71 | 25.762,95 | 27.267,43 | 26.914,86 |
| Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da PA (-) | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti | (+) | 0,00 | 20,00 | 20,00 | 0 |
| Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Spese correnti | (-) | 24.189,98 | 25.762,95 | 27.684,08 | 26.269,89 |
| <i>di cui Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)</i> | (-) | 42,65 | 44,70 | 93,43 | 254,54 |
| Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Variazioni di attività finanziarie (se negativo) | (-) | 0,00 | 0,00 | 18,74 | 0,00 |
| Rimborso prestiti | (-) | 83,72 | 84,57 | 84,57 | 83,72 |
| <i>- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i> | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| <i>- di cui per estinzione anticipata di prestiti</i> | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 363,28 |
| Risorse accantonate di parte corrente stanziato nel bilancio | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 97,87 |
| Variazione accantonamenti di parte corrente in sede di rendiconto | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 49,17 |
| A) Equilibrio di parte corrente | | 181,15 | 166,136 | 181,15 | 446,42 |
| Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento | (+) | 0 | 128,23 | 180,33 | 180,32 |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata | (+) | 326,79 | 817,09 | 817,09 | 817,09 |
| Entrate in conto capitale (Titolo 4) | (+) | 793,21 | 2.645,05 | 2.672,96 | 2.296,41 |
| Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni | (+) | 8,00 | 8,4 | 8,4 | 8,4 |
| Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6) | (+) | 2.440,15 | 2.366,69 | 2.366,69 | 0 |

Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia
Relazione allegata alla Parifica del rendiconto 2022 - Il ciclo della programmazione

| | | Previsioni iniziali | Assestamento | Previsioni definitive | Rendiconto |
|--|---------|------------------------|----------------|--------------------------|------------------|
| Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da PA (-) | | 4,24 | 4,24 | 4,24 | 4,24 |
| Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti | (-) | 0,00 | 20,00 | 20,00 | 0,00 |
| Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Spese in conto capitale | (-) | 2.955,27 | 5.809,28 | 5.891,98 | 3.686,32 |
| <i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)</i> | (-) | 94,95 | 199,61 | 280,01 | 804,88 |
| Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale | (-) | 8,11 | 70,45 | 8,12 | 70,45 |
| Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto | (-) | 800,00 | 275,450 | 275,45 | 0,00 |
| Variazioni di attività finanziarie (se positivo) | (+) | 0 | 43,59 | 14,08 | 77,64 |
| Risorse accantonate in c/capitale stanziato nel bilancio d'esercizio | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 105,39 |
| Variazione accantonamenti in c/capitale in sede di rendiconto | (+)/(-) | | | | -1,16 |
| B) Equilibrio di parte capitale | | -181,15 | -166,13 | -150,09 | -1.286,01 |
| Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie | (+) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| <i>di cui Fondo pluriennale vincolato di spesa per l'incremento di attività finanziaria iscritto in entrata</i> | | 0,00 | 63,04 | 63,04 | 63,04 |
| Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie | (+) | 428,87 | 1.038,67 | 1.038,67 | 205,72 |
| Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie | (-) | 414,90 | 1.120,17 | 1.120,17 | 235,05 |
| <i>di cui Fondo pluriennale vincolato di spesa per l'incremento di attività finanziaria</i> | (-) | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,12 |
| Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni | (-) | 8,0 | 8,4 | 8,4 | 8,4 |
| Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale | (+) | 8,11 | 70,45 | 8,12 | 70,45 |
| Risorse vincolate attività finanziarie nel bilancio | (-) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,09 |
| C) Variazioni attività finanziaria | | 14,08 | 43,59 | -18,74 | 77,64 |
| EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D=A+B) | | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -836,59 |

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - All. 8 bil. prev. 2022-24; All. 8 legge di assestamento 2022-24; Rel. Rendiconto 2022

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

13. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La ricostruzione della fase ascendente del processo di bilancio parte dal DEFR e giunge alle previsioni definitive del progetto di rendiconto. In questo modo, seguendo la scansione temporale, è possibile seguire il processo che si avvia nel mese di giugno dell'anno t (2021) con l'approvazione del DFER. Segue la nota di aggiornamento (NADEFER), nel mese di ottobre, l'esame da parte del Consiglio e la relativa risoluzione (a novembre). In sequenza (nel mese di dicembre) sono definite le previsioni iniziali per gli anni t+1, t+2 e t+3 (2022 - 2024) e si avvia il nuovo esercizio finanziario (il 2022), che si snoda nel corso dell'anno attraverso le variazioni di bilancio, la legge di assestamento e la legislazione di spesa, fino, appunto, alle previsioni definitive del rendiconto. Su questa base, che si evolve nel corso dell'anno e si cristallizza nel rendiconto generale al 31 dicembre 2022, si innesta la gestione del bilancio, oggetto della trattazione dei successivi capitoli della relazione. Parallelamente, nel corso dello stesso anno, infine, si avvia il ciclo successivo, che consente di osservare il processo con un occhio prospettico, al fine di comprendere meglio le scelte effettuate nell'anno precedente, sulle quale viene esercitato il controllo.

Dall'esame svolto nel capitolo sulla programmazione una questione, già richiamata nella precedente parifica merita di essere, in conclusione, nuovamente sottolineata.

Si tratta di una questione profonda e attiene alla costruzione del quadro tendenziale e programmatico, che ancora non si ritrova nel documento programmatico regionale.

La Sezione ribadisce l'osservazione, che ha caratterizzato i referti degli ultimi anni per cui, fin quando non sarà messo a punto questo strumentario, il DEF regionale, pur rispondendo formalmente alle prescrizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, non potrà assolvere alla sua funzione principale, che è quella di definire un quadro tendenziale di riferimento sul quale misurare una manovra pluriennale. Questo aspetto assume ancor maggiore rilievo rispetto al passato, se correlato al percorso di attivazione di una maggiore autonomia regionale. L'interazione tra bilancio ed economia regionale tenderà ad aumentare ed è, pertanto, essenziale, approntare adeguate metodologie per tenere conto delle retroazioni delle politiche pubbliche attivate.

Si devono quindi simulare scenari alternativi, (rispetto ad uno scenario base), adottare un modello per la stima del Pil regionale e delle altre variabili economiche. Va delineato il settore pubblico a livello regionale utilizzando i CPT (conti pubblici territoriali) e le altre basi informative pubbliche. Questo processo, nonostante i piccoli passi compiuti, deve essere ancora implementato. E, finché non sarà compiuto il DEFR tenderà a identificarsi più con il DUP di un comune che con DEF dello Stato.

La richiamata modifica della legge di contabilità attuata alla fine del 2022 e l'approntamento, nel corso della XI legislatura del sistema di rendicontazione sociale “Lombardia, infatti”, con cui è stato fornito anche il resoconto delle realizzazioni della XI legislatura, rappresenta un utile strumento per approfondire la dimensione cognitiva del bilancio regionale e garantire una migliore decodificazione delle politiche pubbliche regionali ai destinatari finali.

