



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DEL CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

*Presidente Sonia Martelli*

GIUDIZIO DI PARIFICA

DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2021

(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 20 luglio 2022



CORTE DEI CONTI

***Presidente***

Sonia Martelli

***Magistrato***

Marcello Degni

***Hanno collaborato***

Manuela Malusardi

Nadia Tamai

***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.....	14
2.1 <i>Lo strumentario contabile della Regione</i> .....	16
3. IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE.....	19
3.1 <i>I risultati attesi e il relativo stato di attuazione</i> .....	24
4. PIANO DELLE PERFORMANCE E INDICATORI DI BILANCIO.....	45
5. LE RISORSE PROGRAMMATE NEL TRIENNIO 2021 – 2023 .....	49
5.IL BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023.....	57
6. LA MANOVRA PER IL 2021: IL PROVVEDIMENTO COLLEGATO E LA LEGGE DI STABILITÀ .....	62
7. L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO .....	64
7.1 <i>La commessione con l'esercizio precedente</i> .....	67
7.2 <i>Le variazioni alle entrate e alle spese dell'assestamento</i> .....	69
8. LE LEGGI DI SPESA .....	71
9. LE VARIAZIONI DEL BILANCIO .....	75
10. LE PREVISIONI DEFINITIVE DELL'ESERCIZIO 2021 .....	77
11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	85

## Indice delle Tabelle

TABELLA 1 - STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE .....	18
TABELLA 2 - STANZIAMENTI PER AREE E MISSIONI .....	39
TABELLA 3 - PREVISIONI DI BILANCIO E LEGISLAZIONE REGIONALE .....	50
TABELLA 4 - BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023- PREVISIONI INIZIALI ANNO 2021 IN ORDINE DECRESCENTE.....	52
TABELLA 5 - PREVISIONI DI BILANCIO E LEGISLAZIONE REGIONALE .....	54
TABELLA 6 - BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023, DIFFERENZA FRA LE PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE .....	56
TABELLA 7 - BILANCIO DI PREVISIONE 2021 - 2023 - ENTRATE .....	60
TABELLA 8 - BILANCIO DI PREVISIONE 2021 - 2023 - SPESE .....	60
TABELLA 9 - ASSESTAMENTO 2021 - 2023 ENTRATE .....	66
TABELLA 10 - ASSESTAMENTO 2021 -2023 - SPESE .....	67
TABELLA 11- PREVISIONI DI COMPETENZA 2021 - ENTRATE.....	78
TABELLA 12 - PREVISIONI DI COMPETENZA 2021 - SPESE.....	79
TABELLA 13 - PREVISIONI DI CASSA 2021 - ENTRATE .....	81
TABELLA 14 - PREVISIONI DI CASSA 2020 - SPESE.....	81
TABELLA 15 - EQUILIBRI DI BILANCIO IN FASE DI PREVISIONE INIZIALE E ASSESTAMENTO.....	83

## Indice delle Figure

FIGURA 1 - I TEMI PRIORITARI DEL DEFR 2020.....	21
FIGURA 2 - IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE DELLA REGIONE LOMBARDIA.....	25
FIGURA 3 - MISSIONE 1 .....	27
FIGURA 4 - MISSIONE 3 .....	27
FIGURA 5 - MISSIONE 4 .....	28
FIGURA 6 - MISSIONE 5 .....	28
FIGURA 7 - MISSIONE 6 .....	29
FIGURA 8 - MISSIONE 7 .....	29
FIGURA 9 - MISSIONE 8 .....	30
FIGURA 10 - MISSIONE 9 .....	30
FIGURA 11 - MISSIONE 10 .....	31
FIGURA 12 - MISSIONE 11 .....	31

<b>FIGURA 13 – MISSIONE 12</b> .....	32
<b>FIGURA 14 – MISSIONE 13</b> .....	32
<b>FIGURA 15 – MISSIONE 14</b> .....	33
<b>FIGURA 16 – MISSIONE 15</b> .....	33
<b>FIGURA 17 – MISSIONE 16</b> .....	34
<b>FIGURA 18 – MISSIONE 17</b> .....	34
<b>FIGURA 19 – MISSIONE 18</b> .....	35
<b>FIGURA 20 – MISSIONE 21</b> .....	35
<b>FIGURA 21 - AREE DI INTERVENTO E MISSIONI</b> .....	36
<b>FIGURA 22 - LE MISSIONI (POLITICHE PUBBLICHE) CON LE PRIORITÀ TRASVERSALI</b> .....	37
<b>FIGURA 23 - LIVELLI DEL PIANO DELLA PERFORMANCE</b> .....	45
<b>FIGURA 24 - DAI PROGRAMMI ALLE AZIONI</b> .....	45
<b>FIGURA 25 – CICLO DEL PIANO DELLA PERFORMANCE CORRELATO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE (DEFR) 2020</b> .....	47

## **Indice dei Grafici**

<b>GRAFICO 1 - STANZIAMENTI PER AREA</b> .....	40
<b>GRAFICO 2 - PIANO DELLA PERFORMANCE: AVANZAMENTO PRS NEL TOTALE DELLE AZIONI</b> .....	48
<b>GRAFICO 3 - PIANO DELLA PERFORMANCE: AVANZAMENTO PRS IN % PER IL TOTALE DELLE AZIONI E PER AZIONI STRATEGICHE E NON STRATEGICHE PER AREA</b> .....	48
<b>GRAFICO 4 -- PESO DELLE POLITICHE PUBBLICHE SUGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ORDINE DECRESCENTE</b> .....	53
<b>GRAFICO 5 – PREVISIONE DI COMPETENZA NEL TRIENNIO 2019 - 2021</b> .....	77
<b>GRAFICO 6 – PREVISIONE DI CASSA 2019 - 2021</b> .....	80

## 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 2021, rappresenta la seconda declinazione del PRS dell'XI legislatura regionale<sup>1</sup>. L'intento di questo capitolo è quello di ricostruire la fase ascendente della programmazione del 2021 (e, più precisamente del triennio 2021 – 2023), avviata con la predisposizione del DEFER 2020.

Il percorso ricostruttivo prevede, come successivi passaggi, l'esame della Nota di aggiornamento al DEFER (e della relativa risoluzione consiliare di approvazione), del bilancio di previsione per il triennio 2021 – 2023 (previsioni iniziali), dell'assestamento per il 2021 (previsioni assestate) ed infine, delle previsioni definitive riportate nel rendiconto. In questo quadro si inserisce la legislazione con impatto finanziario

---

<sup>1</sup> 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 DEFER, 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, assestato, rendiconto) è infatti possibile trarre le informazioni di natura finanziaria per "popolare" le articolazioni qualitative del PRS (e anche del DEFER) 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 2018, cui si rinvia. I temi dell'Agenda ONU 2030 sono stati trattati nella Relazione per il 2019, cui si rinvia.

intervenuta nel 2021, di cui si dà ampia rappresentazione in uno specifico referto (nr. 74/QR del 5 maggio 2022), 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). La proposta del DEFR è presentata dalla Giunta entro il 30 giugno di ogni anno<sup>2</sup> 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 nazionale<sup>3</sup>.

Nel 2020 il DEFR è stato approvato con delibera di Giunta n. 3316 del 30 giugno 2020. La Nota di aggiornamento, ora NADEFR, (Nota di aggiornamento Documento di Economia Finanza Regionale) è stata approvata con DGR n. 3748 del 30 ottobre 2020.

---

<sup>2</sup> L'art. 77 bis della legge di contabilità regionale prevede una relazione annuale sull'avanzamento del PRS che la Giunta approva entro il 30 giugno e trasmette al Consiglio regionale. L'art. 3 include tra gli strumenti della programmazione regionale il "documento strategico annuale" (aggiornamento del PRS) che la Giunta presenta al consiglio entro il 30 settembre (art. 9 bis) sul quale il consiglio delibera con una risoluzione entro il 31 dicembre. Questa relazione, trasmessa al consiglio regionale, è richiamata nella risoluzione sul DEFR, e si riferisce ai risultati relativi all'anno precedente (t-1) e a quello in cui si avvia la programmazione di bilancio trattata nella parifica (nel caso in esame il 2020).

<sup>3</sup> 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.

La risoluzione è stata approvata nella seduta del 24 novembre 2020 (deliberazione XI/1443). Nella NADEFR si rileva un allineamento alle linee di indirizzo della NADEF nazionale del 5/10/2020. Dai 10 obiettivi di priorità trasversali, passa a 5 obiettivi macroeconomici, uniformi rispetto ai 5 obiettivi strategici a livello nazionale. I 5 temi in linea con quelli nazionali sono: Semplificazione, Digitalizzazione, Autonomia, Patto sociale e da ultimo Sostenibilità

Il richiamato principio 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 2011.

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 2020 è stato emesso il parere del 7 maggio 2020, n.52, reperibile al seguente sito: [Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano - Repertorio atto n. 52/CFP \(statoregioni.it\)](#) L'atto presenta il quadro allarmante delle conseguenze avvenute a seguito dell'evento pandemico. Anche se viene sottolineata la priorità alla salvaguardia degli equilibri di bilancio a cui tutti gli enti territoriali si devono attenere, si rileva come il significativo ridimensionamento del gettito ne metta a rischio la tenuta. Pertanto, la Conferenza mette in rilievo come l'assenza di adeguate misure di compensazione comprometterebbe il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.<sup>4</sup>

Anche la nota di aggiornamento al DEFR necessiterebbe di un maggiore coordinamento normativo. Il punto 6 del richiamato principio non considera infatti lo

---

<sup>4</sup> Va considerato anche il parere sul PNR e sugli allegati al DEF, presentati in un momento successivo, espresso in data 27 luglio 2020 (atto n. 94/CFP <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-finanza-pubblica/sedute-2020/seduta-del-27072020/atti/repertorio-atto-n-94cfp/>). Per il 2021 il parere è stato espresso nella seduta del 20 maggio 2021 (atto n. 51 <https://www.statoregioni.it/media/3565/p-1-cfp-atto-rep-n-51-20mag2021.pdf>)

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 2020, con cui è stato avviato il ciclo di bilancio per il 2021. 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 2021, tra le originarie previsioni (definite alla fine dell'esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell'anno, e il grado di realizzazione. Lo scostamento misura capacità e coerenza dell'azione programmatoria 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 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.

In questa direzione si muove il DEFR 2021, che avvia la manovra per il 2022, dove è stato inserito un paragrafo sulla spesa aggregata nei CTT (paragrafo 7.1, pag. 36). Si rileva una spesa aggregata della PA regionale di 274,5 miliardi, per il 56,8 per cento dovuta alle amministrazioni centrali. La regione, con 50,9 miliardi (di cui 18,7 afferenti al sistema sanitario), si colloca al secondo posto, con il 18,5 per cento. Si pone un problema di lag temporale, perché i dati disponibili sui CTP al momento della predisposizione del DEFR di riferiscono all'anno t-1 (nel caso in esame al 2020).

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 2023). 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.

**La proiezione del quadro tendenziale consentirebbe, nel confronto con le variabili economiche riportate nella sezione "Prospettive per il futuro" (pag. 34 - 36) del DEFR (che nel caso in esame si limitano al 2021, in coerenza con il più ristretto scenario che anche il DEF nazionale ha proposto per le incertezze derivanti dalla crisi pandemica), di valutare i diversi scenari 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 2020 - 2023 indicate nel DEFR (pag. 40 - 56). Il 2020 è l'anno t 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 del 2020 si osservava la necessità di scandire in due momenti distinti, l'indirizzo del consiglio regionale sui documenti programmatici. Il

DEFER 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 DEFER, 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 DEFER, 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 programmatorio, 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 2020 esaminato più avanti, tale processo non appare ancora completato.<sup>5</sup>**

## **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 la Sezione richiamano solo alcuni concetti utili per l'esame del DEFR 2020, che avvia la programmazione di bilancio per il 2021.

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, 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*

---

<sup>5</sup> Il DEFR dell'anno finanziario 2021, collegato al triennio 2022-2024 del bilancio di previsione, è stato approvato con DGR del 29/06/2021, n. 4934, e la Nota di aggiornamento, (NADEFER) il 29/10/2021, DGR n. 5439. La Risoluzione del Consiglio Regionale è del 24/11/2021, n. XI/2064.

*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 della pandemia, che ha caratterizzato il DEFR 2020, 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 e in sinergia con la politica monetaria della BCE, devono essere sostanziate da programmi e progetti consistenti e articolati. Nella regione più colpita in Europa questo tema assume particolare rilievo e 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. Lo stesso a dirsi 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 del T.U. enti locali.

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, 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 78<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> 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).

Nelle controdeduzioni inviate alla Sezione, la Regione ha segnalato che tale percorso di revisione normativa è già in atto, anche se, nel corso del 2020, anche a causa della situazione di emergenza, e nel 2021, non sono intervenuti nuovi fatti normativi; pertanto, anche il DEFR 2020 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).

**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>	
a) il programma regionale di sviluppo e i suoi aggiornamenti annuali; b) il documento strategico annuale, la legge finanziaria e le leggi collegate; c) il bilancio pluriennale e il bilancio annuale; d) il rendiconto; e) la relazione annuale sull'avanzamento del	a) lett. sostituita dall'art. 1, comma 3, lett. a) della l.r. 14 gennaio 2000, n. 2. b) Lett. modificata dall'art. 7, comma 7, lett. a) della l.r. 5 agosto 2010, n. 13.	a) Documento di economia e finanza regionale (DEFR); b) la Nota di aggiornamento del DEFR; c) il disegno di legge di stabilità regionale; d) il disegno di legge di bilancio; e) il piano degli indicatori di bilancio;

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 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.

Strumenti di programmazione regionale			
programma di sviluppo.	regionale	di	<p>e) Lett. sostituita dall'art. 3, comma 1, lett. a) della l.r. 30 dicembre 2014, n. 36.</p> <p>f) il disegno di legge di assestamento del bilancio;                      g) gli eventuali disegni di legge di variazione di bilancio;                      j) gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio;                      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

Il DEFR 2020 della Regione Lombardia, che avvia la fase ascendente del bilancio 2021, è profondamente condizionato dalla crisi pandemica. In premessa richiama, infatti, i provvedimenti emergenziali assunti dal governo nazionale<sup>7</sup> e, preso atto della limitazione degli scenari di previsione della finanza pubblica, in linea con gli altri paesi dell'Unione Europea, al solo periodo 2020-2021 (in pratica al solo anno t+1), rileva che "l'insorgere dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 ha avuto significative ripercussioni sul contesto sanitario, sociale, economico e territoriale di Regione Lombardia, che obbligano ad una revisione complessiva della programmazione di breve e medio lungo periodo, al fine di rispondere efficacemente ai nuovi bisogni emersi".

<sup>7</sup> La delibera del 31 gennaio 2020 con cui il Consiglio dei Ministri ha dichiarato lo stato di emergenza collegato alla Pandemia di Covid-19; il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"; il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2020, recante "Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"; i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri recanti "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" del 1° marzo 2020, 8 marzo 2020, 11 marzo 2020, 22 marzo 2020, 1° aprile 2020, 10 aprile 2020, 26 aprile 2020 e 17 maggio 2020 che hanno prorogato le suddette misure di contenimento del contagio.

Pertanto, all’obiettivo di delineare linee guida del percorso di sviluppo regionale per il triennio 2021 – 2023, il documento si propone anche “di indirizzare le azioni di breve termine per il 2020 per garantire una solida ed efficace ripresa di Regione Lombardia”. Per questo, pur non “dovendo stravolgere l’agenda delle attività in corso”, si pone l’esigenza “di dover cambiare i principi guida che hanno finora mosso l’attività della Regione”.

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.

L’impatto della pandemia sul tessuto economico regionale è illustrato nella seconda parte del DEFR (capitolo B); nel capitolo successivo (C) si traccia un abbozzo di quello che potrebbe essere, se adeguatamente sviluppato, un quadro tendenziale (la limitazione dell’orizzonte temporale al 2022 è giustificata dallo shock prodotto dalla pandemia).

Le priorità del triennio 2021 – 2023 sono centrate su 5 temi “in linea anche con i Goal di Agenda 2030 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, educazione inclusiva, formazione tecnica, formazione terziaria universitaria, rafforzamento servi 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”); 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, a un sistema energetico progressivamente de-carbonizzato e alla riqualificazione e rigenerazione urbana degli insediamenti umani”). La figura riepiloga i 5 temi prioritari.

Figura 1 – I temi prioritari del DEFR 2020



Fonte: Regione Lombardia, DEFR 2020, DGR IX/3748 del 30/10/2020

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 (orizzonte 2020) sia di medio-lungo termine (orizzonte 2021-2023).

L'iter del processo è iniziato con la proposta della Giunta regionale, da inviare al consiglio regionale, approvata con delibera del 30/06/2020, n. XI/3316. La Nota di aggiornamento al DEFR, secondo momento del percorso programmatico, è stata approvata dalla Giunta regionale con delibera del 30/10/2020, n. XI/3748.

Anche la nota di aggiornamento richiama le norme nazionali di contrasto alla pandemia succedutesi nel corso del 2020<sup>8</sup> e ribadisce l'impatto che la pandemia ha avuto sul contesto regionale. La delibera di approvazione della NADEFER contiene i consueti allegati.<sup>9</sup>

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)<sup>10</sup>;

---

<sup>8</sup> "La delibera del 31 gennaio 2020 con cui il Consiglio dei ministri ha dichiarato lo stato di emergenza collegato alla Pandemia di Covid-19; la delibera del 7 ottobre 2020 con cui il Consiglio dei ministri ha prorogato lo stato di emergenza al 31 gennaio 2021; i Decreti-Legge e i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che dal 23 febbraio 2020, che determinano le misure urgenti da adottare in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19";

<sup>9</sup> 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);

<sup>10</sup> "Il 'Piano Lombardia' garantisce un impegno economico da parte della Regione Lombardia di 3,5 miliardi di euro, per realizzare opere dal valore complessivo di 5,5 miliardi, con interventi previsti dal 2020 al 2023. Il primo blocco di

l’approvazione della nuova legge di semplificazione che introduce importanti novità a vantaggio dei cittadini e del mondo produttivo lombardo, in linea con le scelte strategiche adottate ad inizio legislatura<sup>11</sup>; l’avvio delle audizioni legate alla valutazione della sperimentazione della LR 23/2015 (evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo).

La NADEFR indica, per ciascun risultato atteso nell’ambito dei cinque temi prioritari rappresentati nella figura precedente, le fonti di finanziamento disponibili (programmazione 2021 – 2027, REACT-EU, Ripresa e resilienza, Piano Lombardia, Programmazione 14 – 20 e risorse autonome, 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 il trend obiettivo. 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. 41 con deliberazione n. XI/1443 del 24 novembre 2020.

Nella risoluzione si premette che “attraverso il DEFR 2020 e la NADEFR si provvede all’aggiornamento del programma regionale di sviluppo (PRS) della XI legislatura e

---

risorse da 400 milioni di euro, destinati ai Comuni e alle Province, ha avuto uno straordinario successo: tutti i 1.506 Comuni lombardi, in forma singola o associata, le 11 Province e la Città metropolitana di Milano hanno presentato progetti, per un totale complessivo di 3.021 interventi comunali e 97 provinciali. Entro il mese di ottobre sono partiti in Lombardia oltre 3.000 cantieri, grazie anche alla collaborazione con la sezione lombarda dell’Anci (Associazione nazionale Comuni italiani) e Upi (Unione Province Lombarde)”. Rispetto al resto delle risorse, Regione Lombardia ha previsto 1 miliardo e 900 milioni di euro per interventi relativi alle infrastrutture. Tale somma genererà investimenti complessivi che attiveranno opere per 458 milioni di euro in ambito ferroviario, 234 per il trasporto pubblico e l’intermodalità, 18 milioni per la navigabilità, 2 miliardi e 170 milioni per gli interventi e la manutenzione sulle strade, 115 milioni per la mobilità ciclistica. A questi si aggiungono i circa 900 milioni (di cui 551 milioni della Regione) per gli interventi destinati a Milano-Cortina 2026 fondamentali e decisivi per il raggiungimento dell’obiettivo delle Olimpiadi invernali.

<sup>11</sup> La regione afferma di aver “voluto dare un ulteriore impulso allo snellimento della burocrazia con l’obiettivo di aiutare le imprese a ripartire e attrarre più investimenti anche a livello internazionale. Le importanti novità introdotte hanno riguardato il fascicolo informatico d’impresa, le conferenze dei servizi in forma telematica e simultanea per ridurre di un terzo i tempi burocratici dei procedimenti regionali, l’accelerazione dei procedimenti autorizzativi attraverso il Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) e le procedure più rapide sia per i processi edilizi che riguardano la rigenerazione urbana e le pratiche antisismiche, sia per il recupero dei rifiuti in chiave di economia circolare.

che, pertanto, tale documento rappresenta il riferimento della programmazione regionale per il triennio 2021 – 2023 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 2019 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 14 luglio 2020 con deliberazione n. XI/3367 e si riferisce, come si è detto, al 2019.

Lo sfasamento temporale con cui si analizza il rendiconto dell’anno precedente consente però anche l’apprezzamento della relazione successiva che, con lo stesso schema, aggiorna il PRS per il 2020 (che è il nostro anno t). Si tratta della relazione approvata il 12 luglio 2021 n. XI/5104. In questo modo è possibile un confronto più ravvicinato con il periodo 2021 – 2023, 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 quattro fonti finanziarie a disposizione, 138 obiettivi da conseguire nel ciclo di bilancio 2021 – 2023.

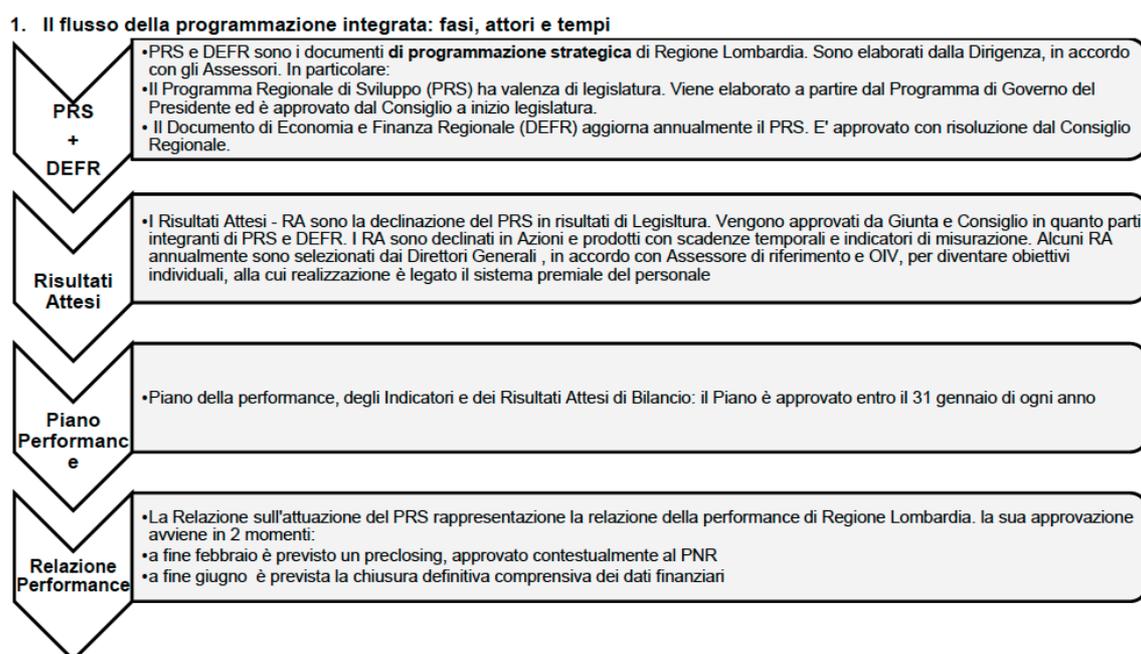
### ***3.1. I risultati attesi e il relativo stato di attuazione***

Per verificare i risultati attesi e il relativo stato di attuazione del PRS è utile considerare la richiamata relazione relativa all’anno 2020, 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 2021 – 2023 è quello approvato il 24 maggio

2021 dalla giunta regionale con deliberazione n. XI/4736. 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 2021-2023, le performance programmate per il 2021, gli indicatori per la loro misurazione e i target attesi per il triennio 2021-2023.

L'edizione 2021 del Piano si inserisce "in un contesto di pianificazione delle politiche regionali fortemente condizionato dall'emergenza covid-19 che ha investito 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 2020 (NADEFR 2020)".

**Figura 2 - Il ciclo della programmazione della Regione Lombardia.**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

La programmazione relativa all'anno 2021 è, come si è detto, la seconda della nuova legislatura avviata nel secondo semestre dell'anno 2018. La prima Programmazione formalizzata dall'approvazione in Consiglio Regionale del nuovo 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.

Secondo le elaborazioni del controllo strategico al 31 dicembre 2020 risulta attuato il 62 per cento del PRS.

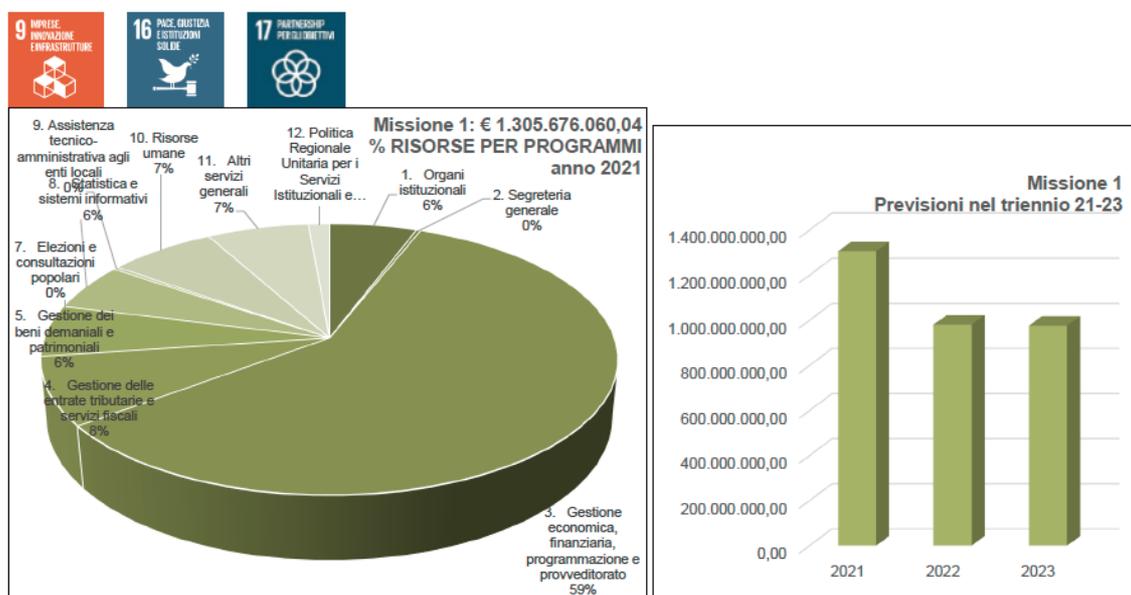
La suddivisione è in 4 macroaree, articolate in più Missioni (politiche pubbliche). Le Missioni sono 18 e i Programmi 65. Per ogni programma sono definiti una serie di indicatori di risultato. A ciascun programma fanno riferimento, in base al PRS, dei Risultati attesi (RA). I risultati attesi sono 151. La relazione indica l'elenco dei risultati attesi in base alle tematiche e sotto tematiche della NADEFR 2020, 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 2021 - 2023 (per ciascun programma è indicato l'importo relativo agli anni 2021 - 2023).

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 3 – Missione 1

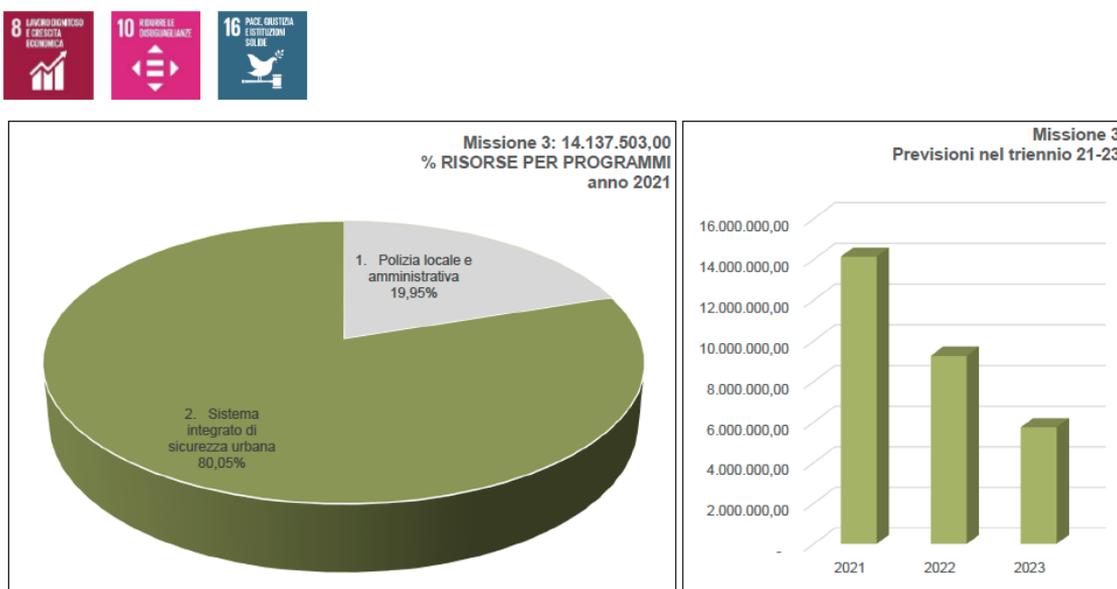
**MISSIONE 1 SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 4 - Missione 3

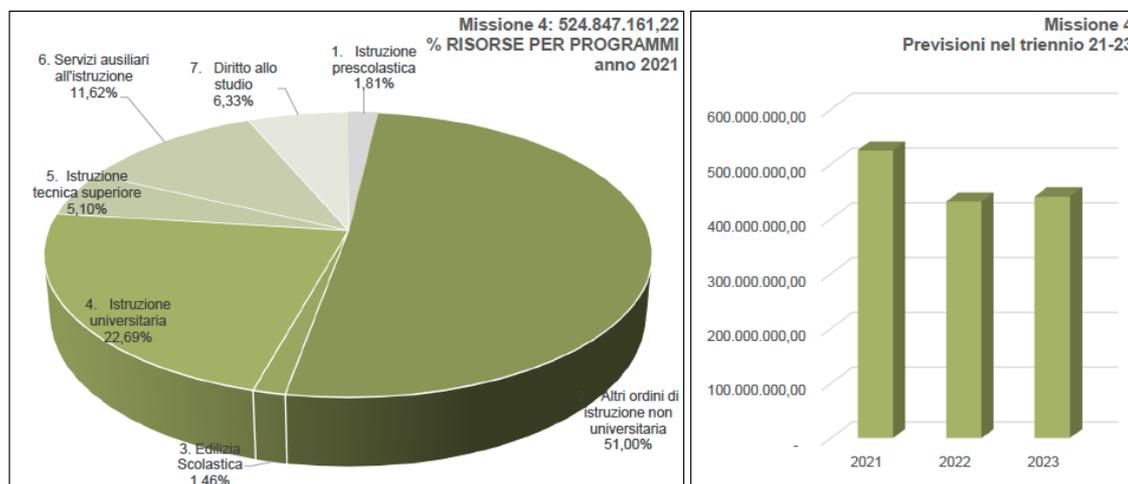
**MISSIONE 3 ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 5 – Missione 4

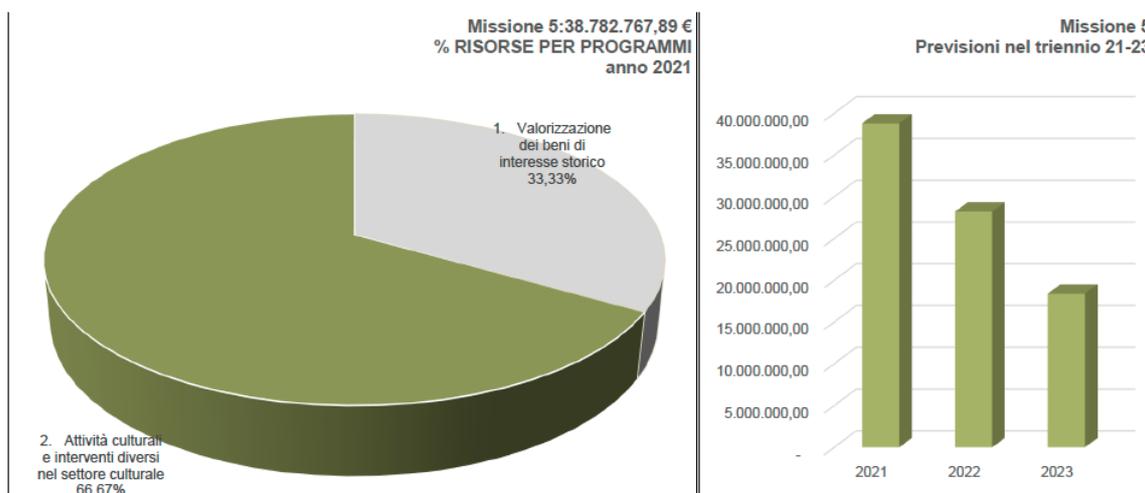
**MISSIONE 4 - ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 6 – Missione 5

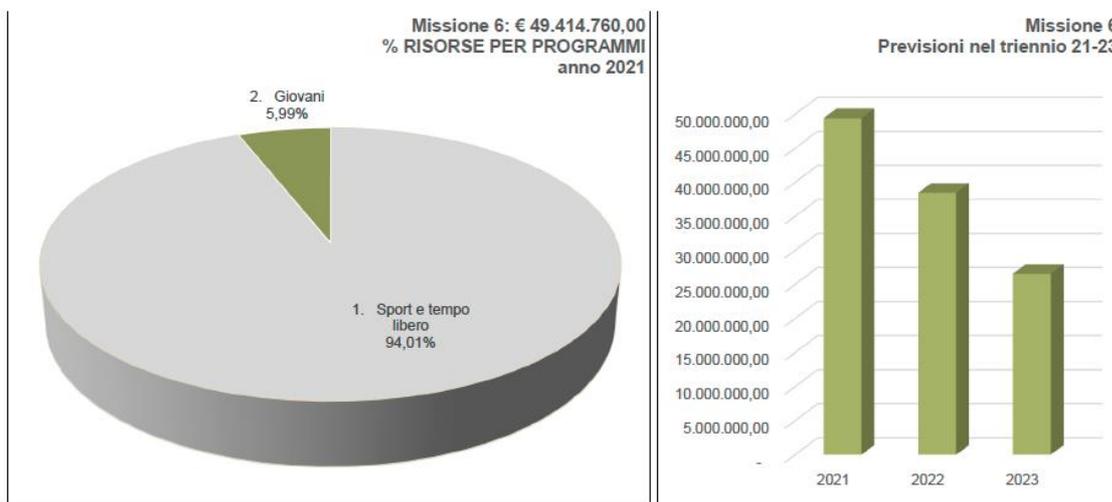
**MISSIONE 5 TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITÀ CULTURALI**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 7 – Missione 6

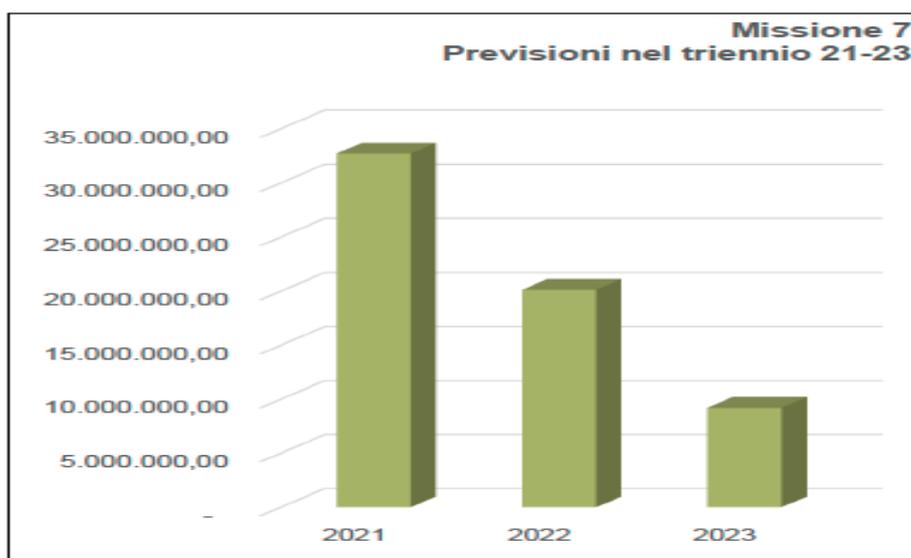
**MISSIONE 6 POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 8 – Missione 7

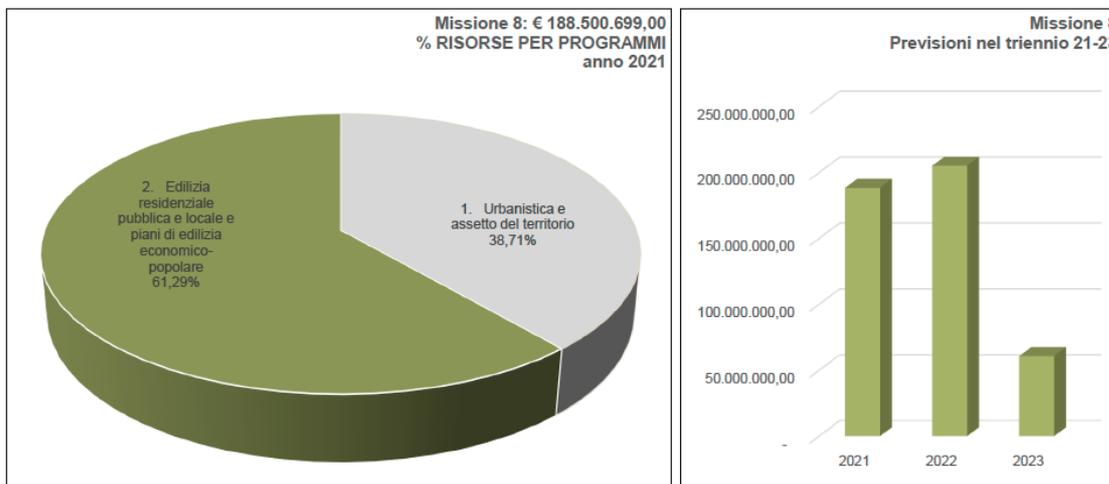
**MISSIONE 7 TURISMO**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 9 - Missione 8

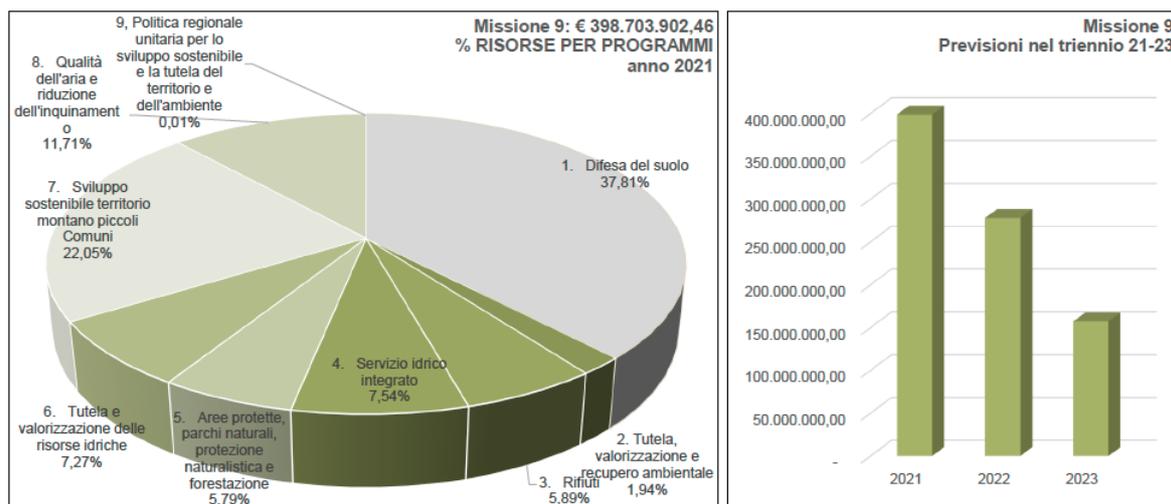
**MISSIONE 8 ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 10 – Missione 9

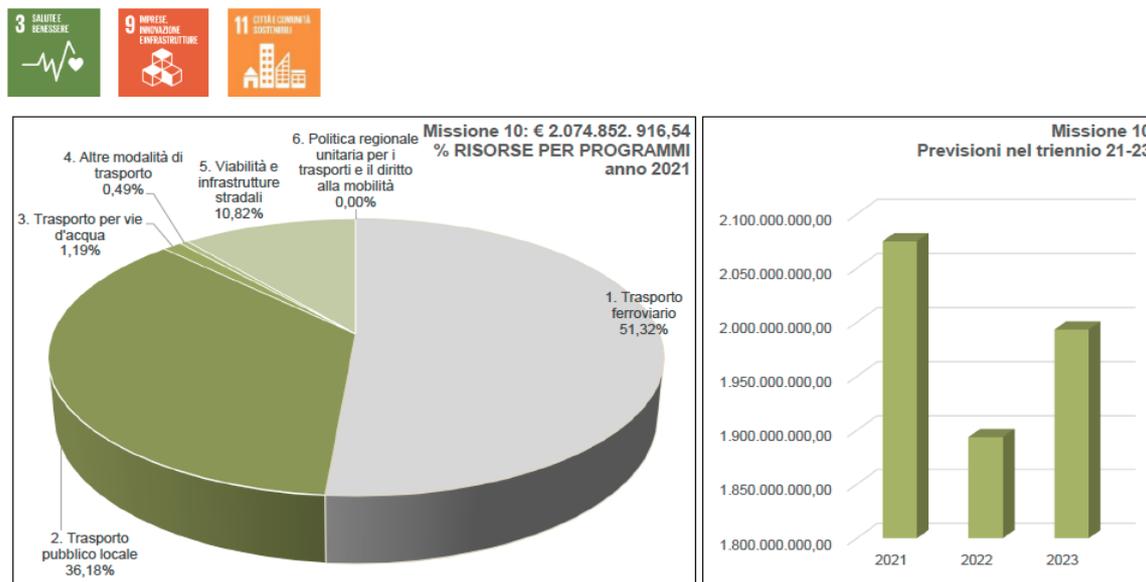
**MISSIONE 9 SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 11 - Missione 10

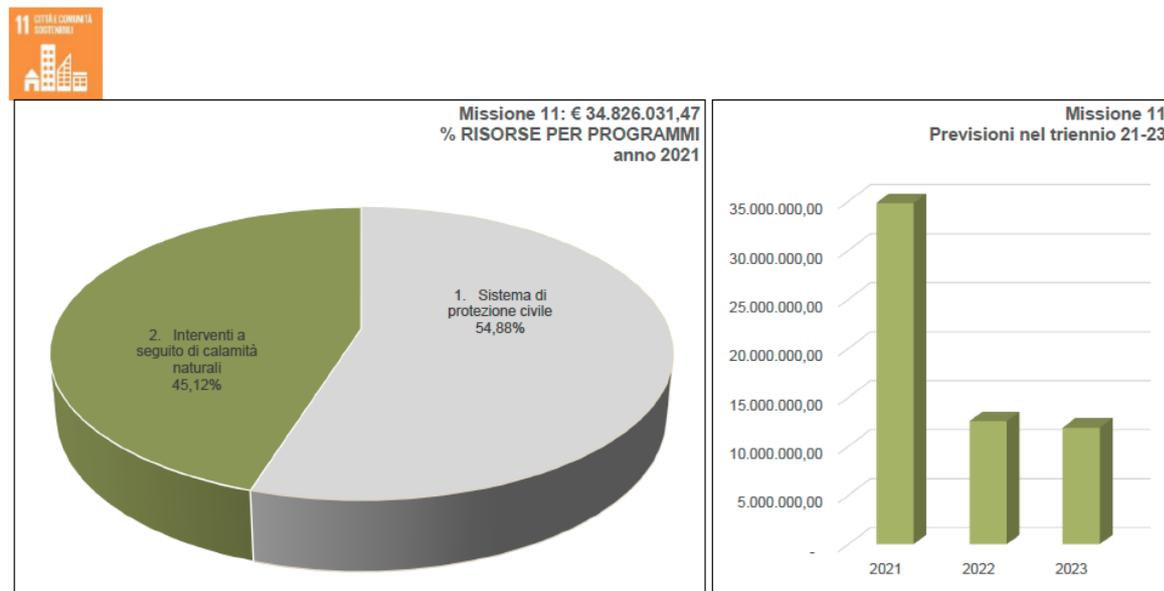
**MISSIONE 10 TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITÀ**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 12 - Missione 11

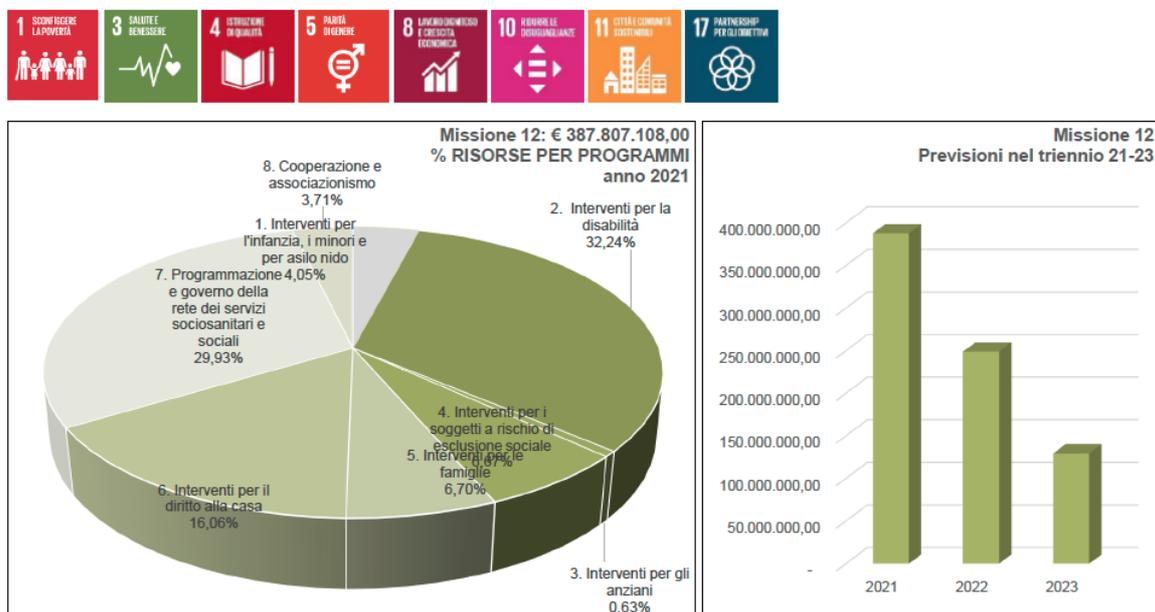
**MISSIONE 11 SOCCORSO CIVILE**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 13 – Missione 12

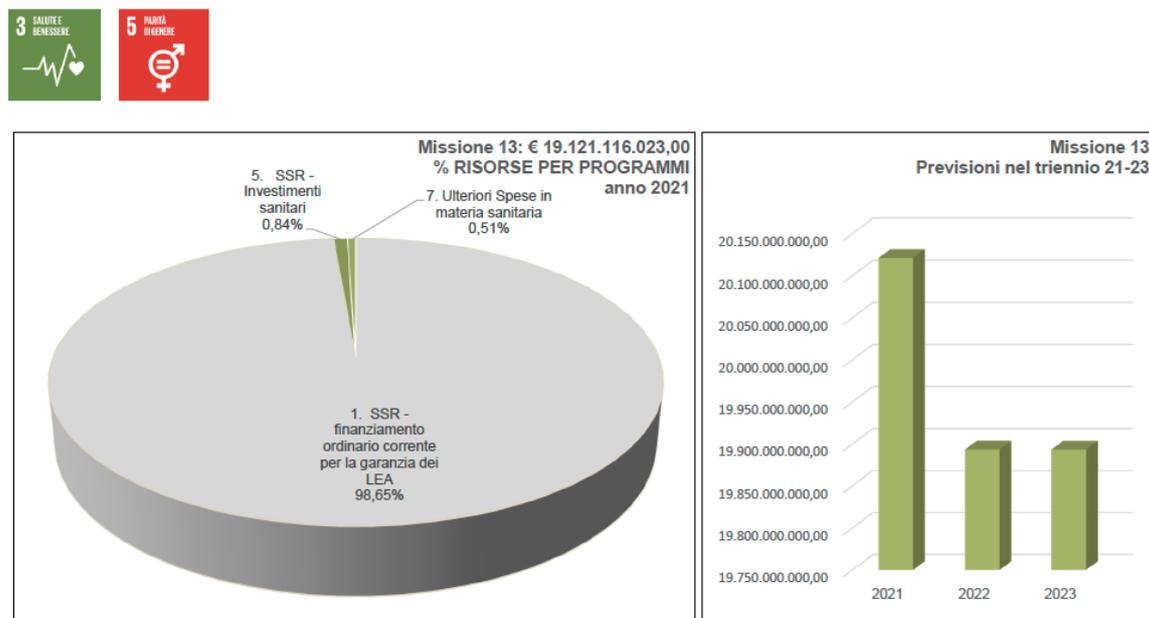
**MISSIONE 12 DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI, PARI OPPORTUNITÀ E FAMIGLIA**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 14 – Missione 13

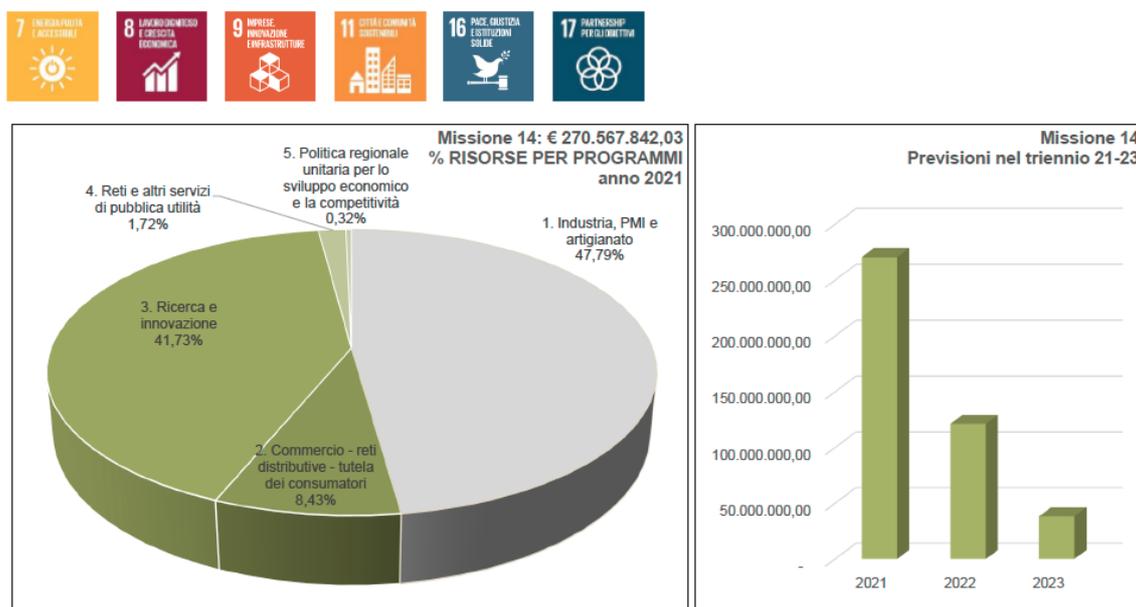
**MISSIONE 13 TUTELA DELLA SALUTE**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 15 – Missione 14

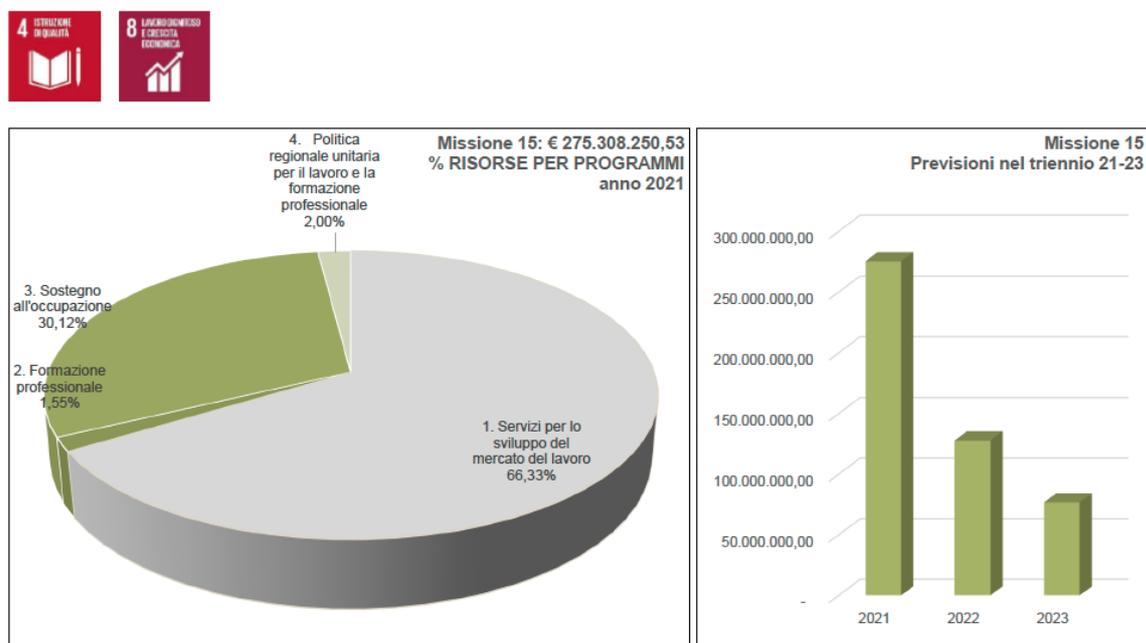
**MISSIONE 14 SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITÀ**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 16 – Missione 15

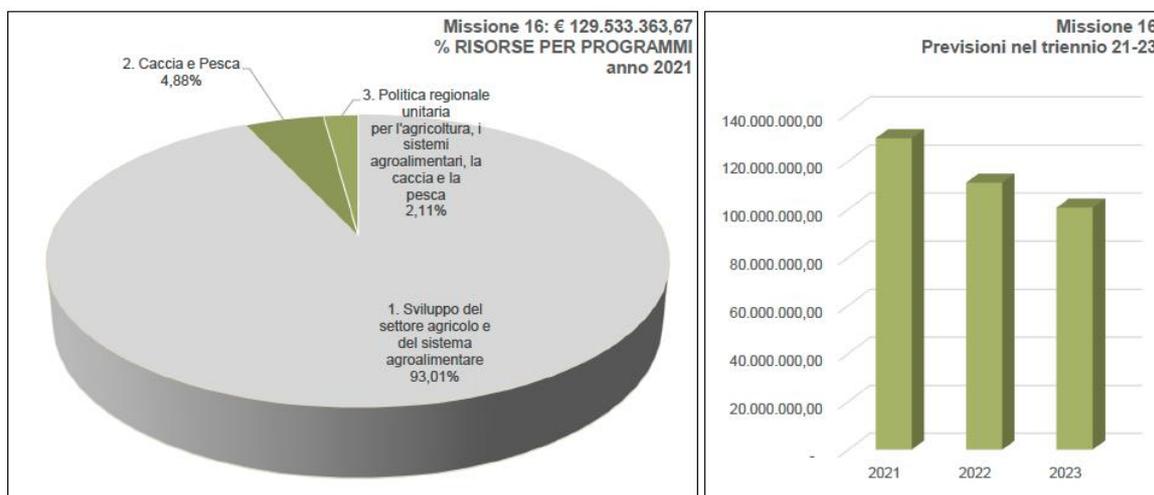
**MISSIONE 15 POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 17 – Missione 16

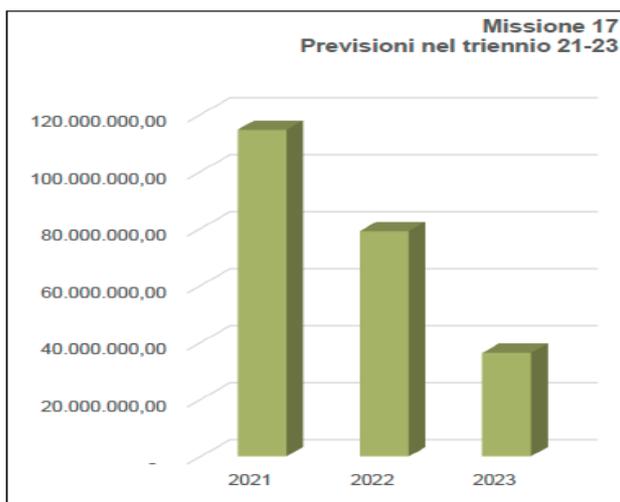
**MISSIONE 16 AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 18 – Missione 17

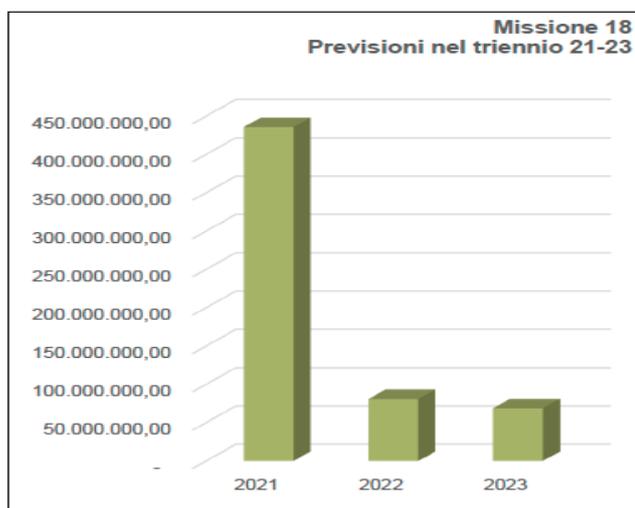
**MISSIONE 17 ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 19 – Missione 18

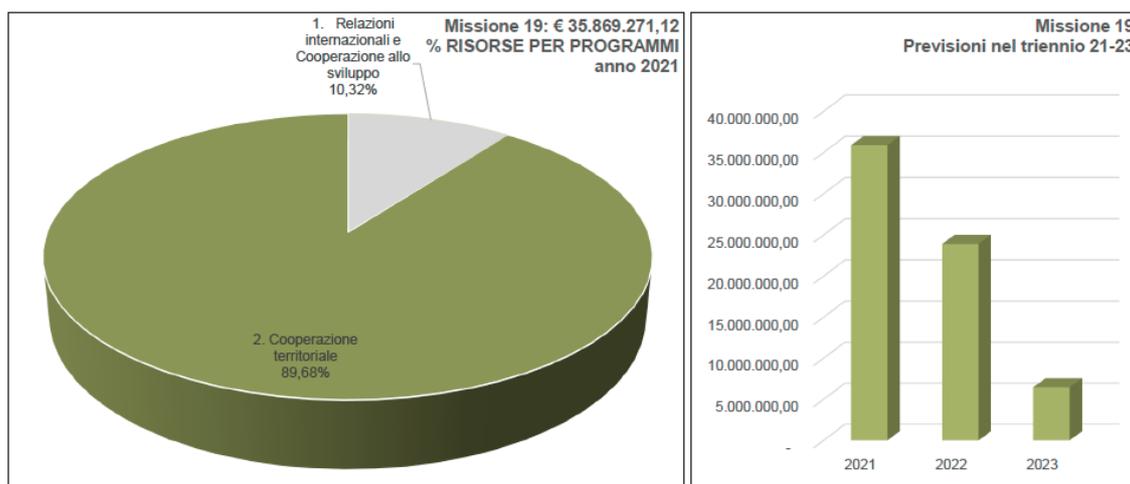
**MISSIONE 18 RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

Figura 20 – Missione 21

**MISSIONE 19 RELAZIONI INTERNAZIONALI**



Fonte: Regione Lombardia Piano della Performance, DGR XI/4230 del 29/01/2021

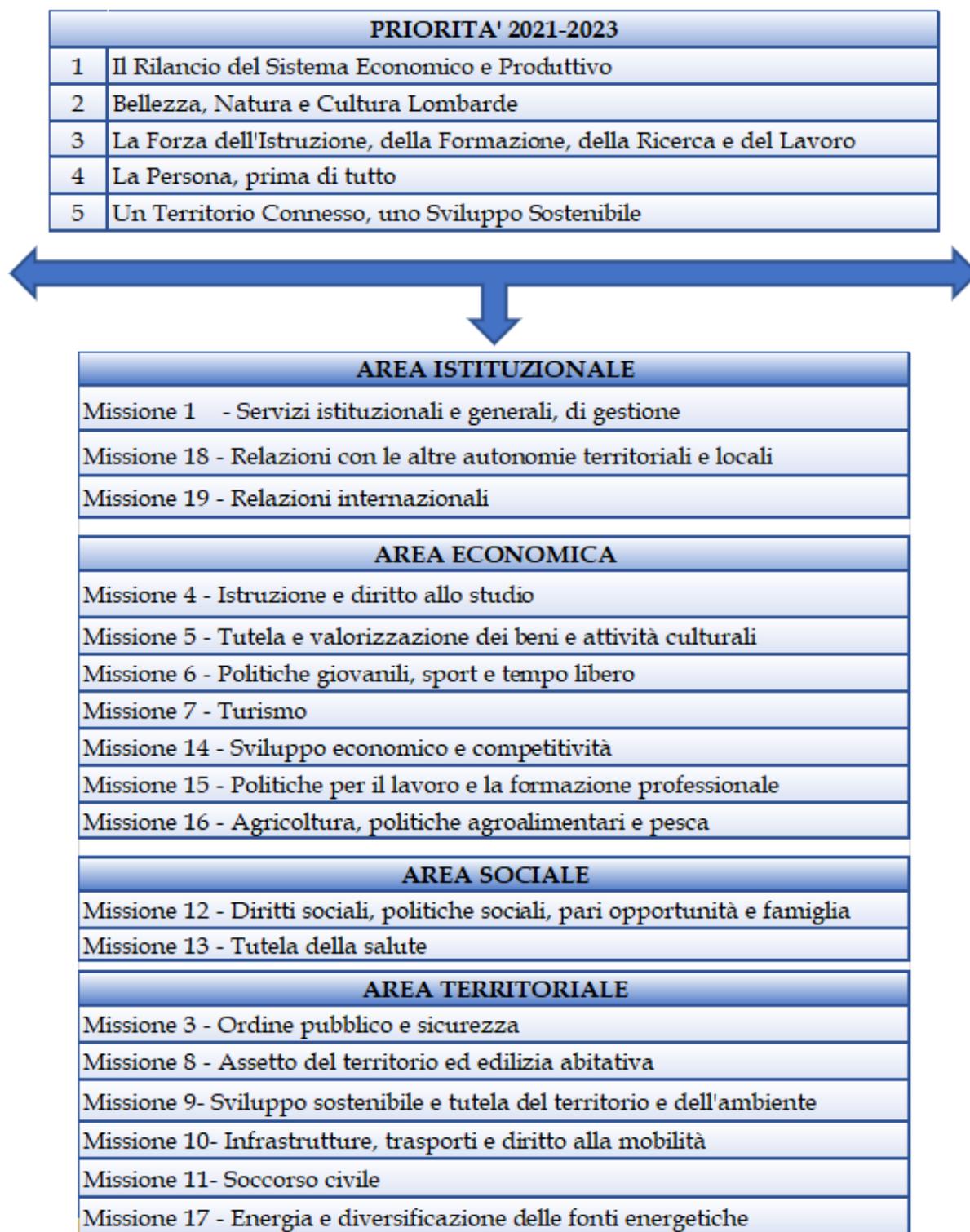
Ogni macroarea ha nel suo interno una definizione di Programmi con specifici Risultati Attesi (RA) accompagnati da indicatori di realizzazione (output) e dal capitolo di bilancio di riferimento. L'impostazione degli indicatori è utile per valutare il grado di realizzazione del PRS. Ogni macroarea ha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

**Figura 21 - Aree di intervento e missioni**



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

**Figura 22 - 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<sup>12</sup>, 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 2021-2023<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Art.4 Piano dei conti integrato del D.Lgs.118/2011, di cui all'allegato n. 6, riacordato al piano dei conti di cui all'art. 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

<sup>13</sup> Il bilancio di previsione 2021-2023 è stato approvato dal consiglio regionale con LR n.27 del 29 dicembre 2020.

**Tabella 2 – Stanziamenti per aree e missioni**

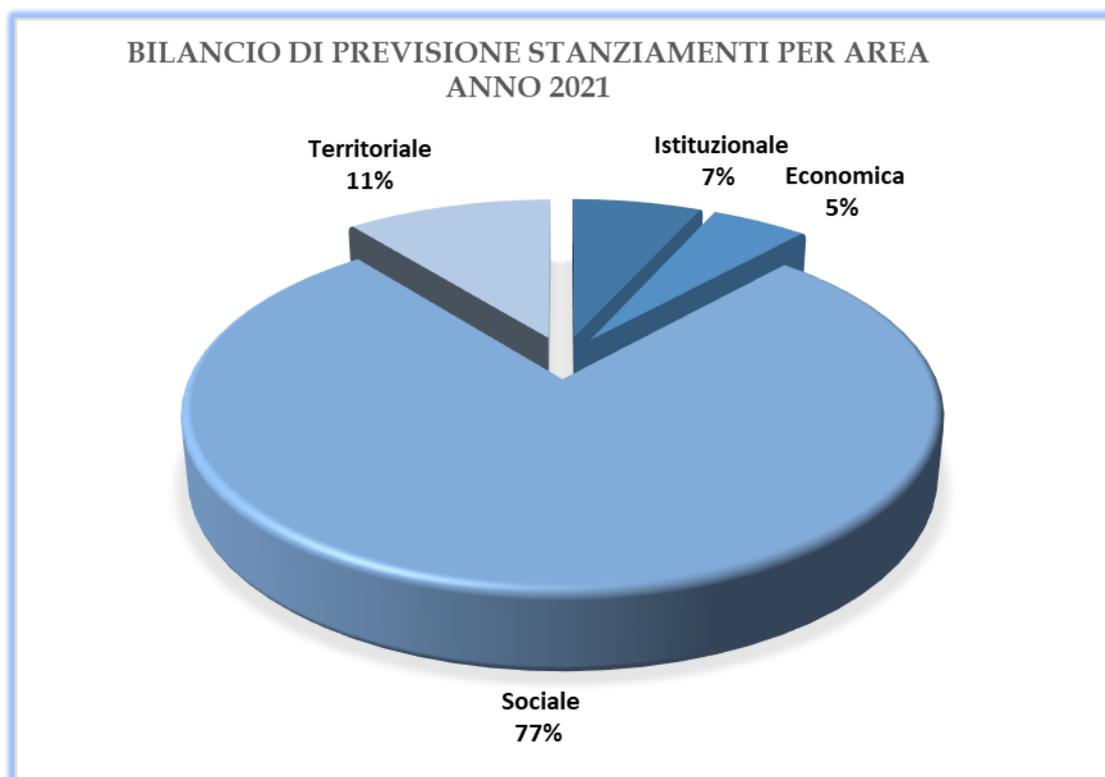
BILANCIO DI PREVISIONE 2021-2023 (STANZIAMENTI PER AREA E MISSIONE)					
AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	2021	2022	2023
ISTITUZIONALE	1	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	1.305.676.060	980.522.769	976.152.596
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI	435.644.454	80.961.555	68.708.802
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	35.869.271	23.905.592	6.462.508
		<b>Totale Area Istituzionale</b>	<b>1.777.189.785</b>	<b>1.085.389.916</b>	<b>1.051.323.906</b>
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	524.847.161	431.513.318	440.743.899
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	38.782.768	28.231.235	18.399.581
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	49.414.760	38.458.364	26.574.097
ECONOMICA	7	TURISMO	32.712.059	20.149.750	9.220.687
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	270.567.842	121.300.975	62.173.736
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	275.308.251	127.843.411	76.710.133
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	129.533.364	111.073.875	100.655.822
		<b>Totale Area Economica</b>	<b>1.321.166.205</b>	<b>878.570.928</b>	<b>734.477.955</b>
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	387.807.108	248.896.356	129.469.672
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.121.116.023	19.893.512.285	19.869.445.031
		<b>Totale Area Sociale</b>	<b>20.508.923.131</b>	<b>20.142.408.641</b>	<b>19.998.914.703</b>
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	14.137.503	9.269.107	5.749.107
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	193.238.307	205.225.987	60.799.785
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	398.703.902	277.958.196	157.200.073
TERRITORIALE	10	TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA'	2.074.852.917	1.893.693.181	1.993.165.363
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	34.826.031	12.574.763	11.920.115
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	114.580.426	79.053.422	36.324.345
		<b>Totale Area Territoriale</b>	<b>2.830.339.086</b>	<b>2.477.774.656</b>	<b>2.265.158.788</b>
		<b>TOTALE AREE</b>	<b>26.437.618.207</b>	<b>24.584.144.141</b>	<b>24.049.875.352</b>
	20	Fondi e accantonamenti	453.394.486	330.359.717	290.862.705
	50	Debito pubblico	117.852.790	185.229.634	238.260.572
	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	5.751.111.000	5.746.846.802	5.745.796.000
	D	DISAVANZO ANNI PRECEDENTI			
		<b>TOTALE</b>	<b>33.860.076.483</b>	<b>31.946.680.294</b>	<b>31.424.894.629</b>

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il grafico ripropone la ripartizione degli stanziamenti del Bilancio di Previsione 2021 - 2023. 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 2020 indica 5 modalità collegate a 5 temi prioritari da conseguire negli anni 2021-2023. Le cinque modalità (indicate nella figura n. 22) individuate per sostenere la ripresa sono:

1. *Semplificazione*: in linea con le linee del Governo la Regione ha avviato una politica di semplificazione sui procedimenti amministrativi regionali che hanno un impatto importante sulla celerità dei progetti e delle istanze in corso. Un

processo più agevolato è stato attuato con la legge di semplificazione<sup>14</sup> che si prefigge di snellire e accelerare la ripresa economica e sociale nel territorio.

2. *Digitalizzazione*: a supporto della semplificazione, l'implementazione strutturale dei processi amministrativi nella digitalizzazione, avvia un ulteriore impulso ad un'accelerazione della crescita della regione sempre finalizzata a migliorare la propria efficienza ed efficacia della propria amministrazione regionale.
3. *Autonomia*: la propria identità autonoma ha necessità di essere rafforzata al fine di rispondere ai propri bisogni territoriali.
4. *Patto sociale*: un punto di riferimento ritenuto cruciale per risolvere i problemi socioeconomici è quello di avviare ulteriori patti sociali, già avviati in fase sperimentale, con i stakeholders presenti nel territorio.
5. *Sostenibilità*: l'evento pandemico ha fatto emergere varie difficoltà nel sistema produttivo. L'orientamento è quindi di implementare le risorse e le skills verso nuovi modelli sostenibili e circolari, finalizzati al contenimento delle spese.

Le modalità sopra indicate sono desunte dall'esigenza di una rinnovazione 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

---

<sup>14</sup> Legge regionale 30 settembre 2020, n.20 "Ulteriori misure di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi per la ripresa socio-economica del territorio lombardo" (BURL supplemento n.40, 2 ottobre 2020)

nelle imprese, dalla parte creditizia, l'accesso a nuove risorse finalizzate all'innovazione produttiva, 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 orse 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. E' 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 un sviluppo sostenibile in linea con il Green Deal europeo.

Altri strumenti collegati ai punti precedenti sono il Piano Lombardia, la nuova legge sulla semplificazione e la conclusione della fase sperimentale della legge sanitaria, la LR. 23/2015.

Il Piano Lombardia è stato sviluppato a seguito della LR del 4 maggio 2020, n.9<sup>15</sup> che è stata predisposta per attivare un programma di interventi mirati alla ripresa economica del territorio, investendo su progetti presentati da Comuni, Province ed altri enti. Il finanziamento previsto a sostegno degli investimenti è stato inizialmente di 3 miliardi di euro complessivi suddivisi nel triennio 2020-2022.

Il finanziamento prevede il potenziamento della mobilità ferroviaria, del trasporto pubblico, ciclistico, della navigazione, viaria con l'accessibilità alle Olimpiadi Invernali di Milano-Cortina 2026. Il Piano è stato riconosciuto come parte del PNRR, come sostegno agli investimenti nel territorio stesso. Lo stato degli interventi dei progetti a regime si può consultare nel sito regionale, nella pagina dedicata che mostra attraverso una dashboard<sup>16</sup> lo stato attuale dei progetti ammessi e conclusi. Attualmente gli interventi finanziati sono stati 7.271 con un contributo totale pari a 2.587.069.929 euro. La nuova legge sulla semplificazione, la LR 20/2020 è stata predisposta in via principale per i processi amministrativi più complessi che investono la Regione Lombardia. Gli obiettivi sono finalizzati a quattro punti: tempi certi; certificazioni, autocertificazioni e controlli ex post; non sovrapposizioni di leggi e norme ed infine unità delle decisioni. La semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi è finalizzata alla necessità di un'accelerazione della ripresa economica. L'invito, quindi ad usufruire della conferenza dei servizi decisoria in forma simultanea e in modalità asincrona, come previsto dall'art.2 della LR 20/2020 predispone ad un'agevolazione e ad una semplificazione delle diverse fasi di un unico procedimento, velocizzando la chiusura dello stesso. I punti innovativi emersi dal testo legislativo sono: la garanzia regionale di copertura di un fondo a favore delle PMI (Piccole e Medie Imprese), in

---

<sup>15</sup> Legge Regionale 4 maggio 2020, n. 9, Interventi per la ripresa economica (BURL n.19, suppl. del 4 maggio 2020)

<sup>16</sup> Link dashboard: [pianolombardia \(regione.lombardia.it\)](https://pianolombardia.regione.lombardia.it)

link Piano Lombardia Opere Infrastrutturali: [Piano Lombardia: le opere infrastrutturali \(regione.lombardia.it\)](https://piano.lombardia.it)

caso ricevessero un diniego ai finanziamenti presso gli istituti di credito; l'agevolazione per nuove professionalità per il mercato del turismo; la ridefinizione delle procedure per il *Pronto Intervento* nelle aree forestali ed infine il superamento della doppia autorizzazione in campo paesaggistico con un unico interlocutore.

La fase sperimentale della legge sanitaria, la LR 23/2015 ha riscontrato, nell'attuale emergenza sanitaria, che le strutture ospedaliere mostravano criticità alla risposta pandemica anche in conseguenza del gap di riscontro nel territorio, da parte dei medici di base che non riuscivano a rispondere all'emergenza per mancanza di risorse e di strumenti. E' stata quindi predisposta una nuova riforma, con la LR del 14 dicembre 2021, n.22. Gli interventi programmatici della legge prevedono la creazione e il potenziamento di nuove strutture territoriali quali *le Case e gli Ospedali di comunità*, con le *centrali operative territoriali* per la presa incarico del paziente cronico ed infine l'istituzione di un *Centro per la prevenzione e il controllo delle malattie infettive*. Il cronoprogramma prevede la realizzazione, già eseguita in parte, di 218 *Case di Comunità* entro il 2024; n.71 *Ospedali di Comunità* e n.101 *Centrali Operative Territoriali*. La legge sanitaria regionale è stata oggetto di rilievo da parte dell'Ufficio Legislativo, del Ministero della Salute<sup>17</sup> in uno specifico incontro in videoconferenza con i referenti della Regione Lombardia ed altri referenti dei Ministeri. Successivamente la Regione Lombardia, si è impegnata a modificare quanto richiesto.

Nella relazione dello scorso anno, cui si rinvia, è stata analizzata la connessione delle missioni indicate nella figura n. 22 con gli obiettivi dell'agenda ONU 2030, indicando le principali articolazioni qualitative delle diverse politiche pubbliche raggruppate nelle 4 aree. In questo referto è stato privilegiato l'elemento quantitativo nel triennio 2021, con l'indicazione per ciascuna politica del peso percentuale dei singoli programmi, e gli obiettivi dell'agenda 2030 dell'ONU correlati (vedi le figure dalla n. 3 alla n. 20).

---

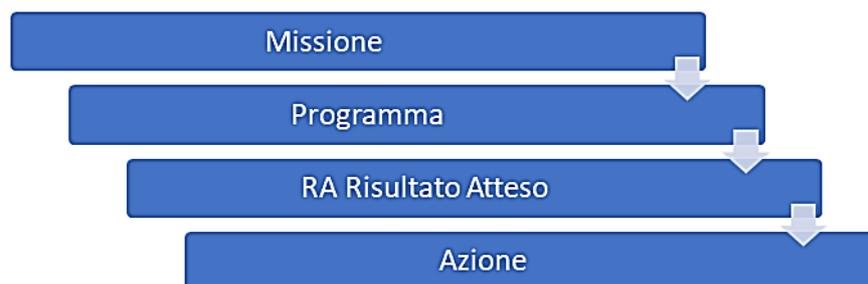
<sup>17</sup> Ministero della Salute LEG 000635-P-01/02/2022

#### 4. Piano delle performance e indicatori di bilancio

Il Piano delle Performance, strumento operativo del DEFR, con indicatori misurabili e risultati attesi di bilancio 2021 è stato approvato dalla Giunta Regionale il 29 gennaio 2021 (deliberazione XI/4230)

I livelli operativi del piano della Performance sono 4, come dal seguente schema:

**Figura 23 - Livelli del piano della performance**



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

Le Missioni sono attuate da ciascuna Direzione Generale della Giunta Regionale. Le Direzioni Generali sono 16 e nell’attuazione del programma sono in stretta collaborazione con l’assessore di riferimento, che ha ricevuto la corrispondente delega dal Presidente. 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  
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il piano della performance, triennale 2021 - 2023, presenta con l’ultimo aggiornamento per il bilancio per l’anno finanziario 2020, 22 Missioni, 65 Programmi, 151 Risultati

attesi (RA). L'esito, di questi ultimi risultati, sarà oggetto di valutazione della performance dei Direttori Generali, Centrali e di Funzione Specialistica.

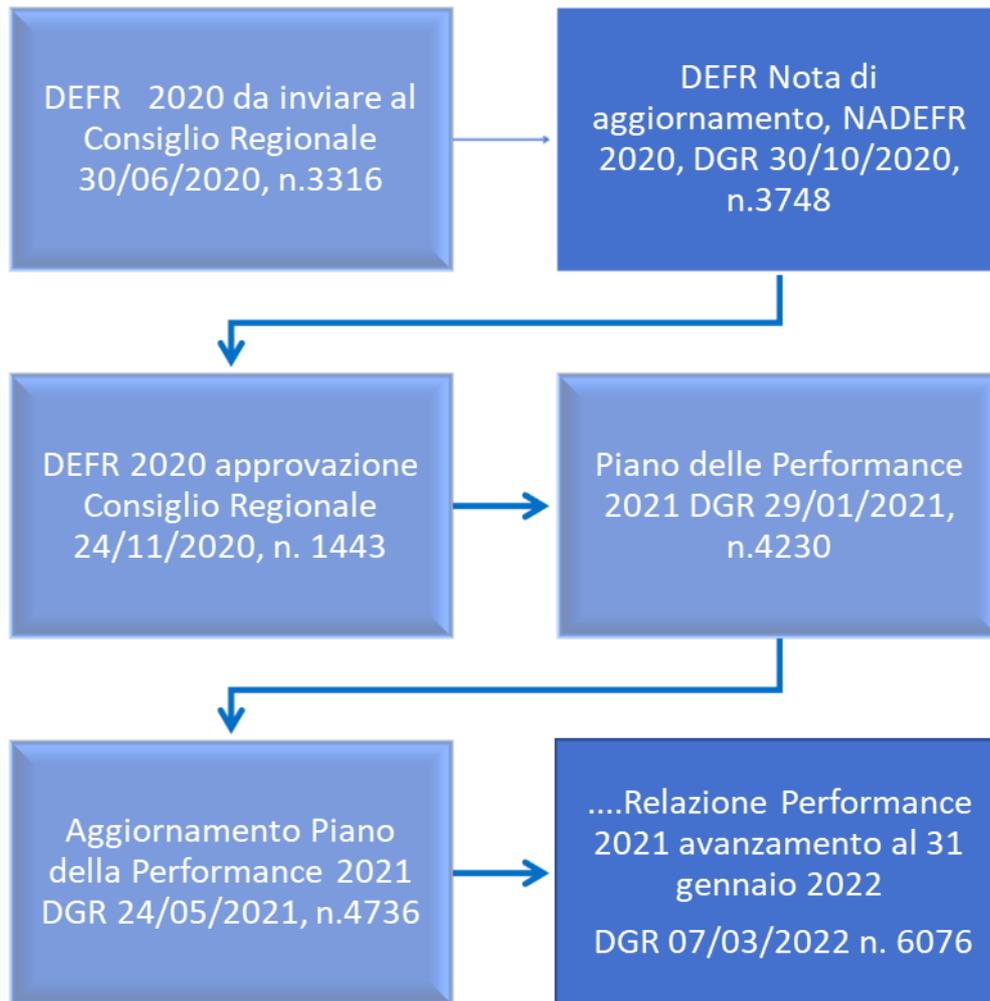
Il piano della performance è in stretta correlazione con il DEFR come indicato nella successiva raffigurazione. A seguito della legge del 4/03/2009, n.15 sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico in termini di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per quanto previsto 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 del 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. Per quanto riguarda il piano delle performance del 2021, il documento dello stato di avanzamento è stato deliberato il 24 maggio 2021, con il n. XI/4736<sup>18</sup>

Il 3 comma dell'art. 77 bis della LR 34/78 dice testualmente *La Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo costituisce il documento con il quale la Giunta approva e trasmette 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.* La delibera del Consiglio regionale del 24/11/2020, n. XI/1443 concernente la risoluzione sul Documento di economia e finanza regionale del 2020 dice testualmente che *la REL n.41 (attraverso il DEFR 2020 e la sua Nota di aggiornamento 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 2021 – 2023 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); tutti gli atti, quindi che partecipano alla formazione del DEFR diventano un unico documento di tutto il processo di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo.*

---

<sup>18</sup> Piano Nazionale di Riforma 2021. Contributo di Regione Lombardia. Relazione Performance 2021 Avanzamento al 31 gennaio 2021.

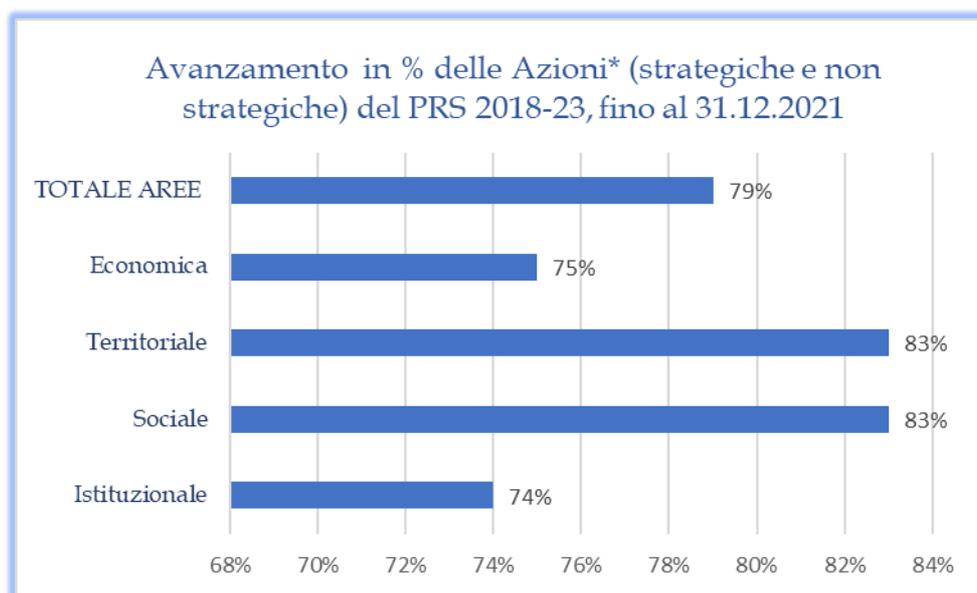
**Figura 25 – Ciclo del Piano della Performance correlato al Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) 2020**



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

Il piano della performance incanalato operativamente nelle direzioni generali, nella sua attuazione, produce le risultanze configurate nel DEFR. Il piano della Performance si basa anche sull'ottica dei dati risultanti dall'avanzamento degli obiettivi intermedi al 31.12.2021, del Programma Regionale di Sviluppo 2018-2023 come segue:

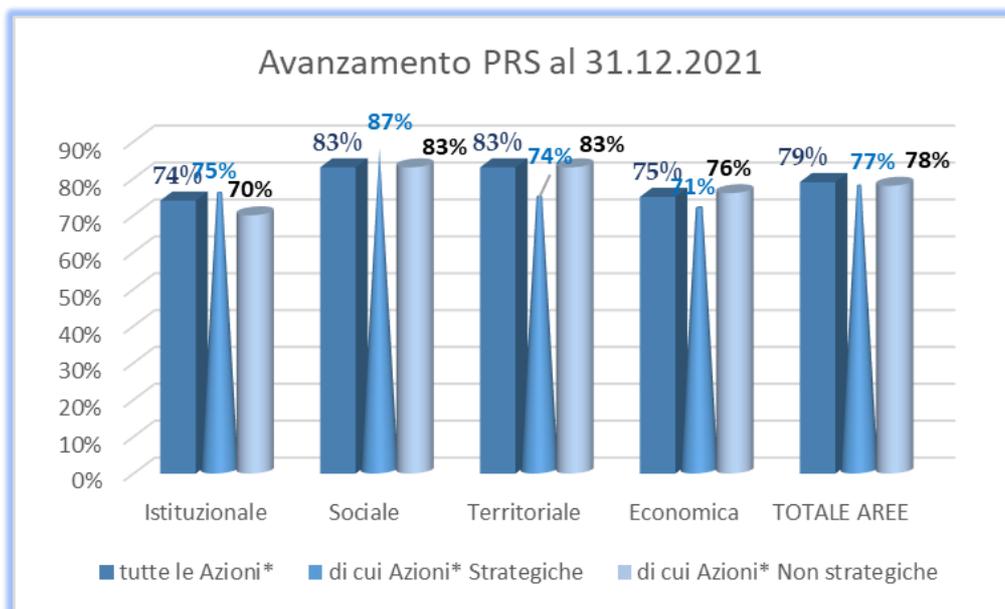
**Grafico 2 - Piano della performance: avanzamento PRS nel totale delle Azioni**



Fonte: Regione Lombardia - \* I dati effettivi al 31/12/2021, sono elaborati dall'applicativo *Lapis*, di programmazione e controllo strategico di Regione Lombardia  
 Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Dalla figura si può constatare che al 31/12/2021 il Programma Regionale di Sviluppo è realizzato con una media del 79% per cento.

**Grafico 3 - Piano della Performance: avanzamento PRS in % per il Totale delle Azioni e per Azioni strategiche e non strategiche per area**



Fonte: Regione Lombardia - \* I dati effettivi al 31/12/2021, sono elaborati dall'applicativo *Lapis*, di programmazione e controllo strategico di Regione Lombardia  
 Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Dalla raffigurazione si nota che tutte le aree si bilanciano intono alla media, senza particolari scostamenti. L'esame del bilancio di previsione consente di dare una dimensione quantitativa all'azione della Regione nell'attuazione delle varie missioni/politiche pubbliche indicate.

## **5. Le risorse programmate nel triennio 2021 - 2023**

Il bilancio di previsione 2021 - 2023, approvato alla fine del 2020, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2021 un'evoluzione, registrata 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 2021, analizzata dalla Sezione nella Relazione redatta ai sensi del decreto-legge n. 174 del 2012 (Deliberazione del 5 maggio 2022, n. 74/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 2021			ANNO 2022			ANNO 2023		
			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	1.305.676.060	1.648.331.506	1.687.515.321	980.522.769	990.478.778	1.109.804.178	976.152.596	998.621.284	1.011.561.291
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI	435.644.454	505.221.298	507.557.018	80.961.555	210.487.744	307.064.388	68.708.802	103.142.808	111.139.579
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	35.869.271	48.456.639	50.477.654	23.905.592	25.992.942	50.988.904	6.462.508	6.728.326	6.783.781
		<b>Totale Area Istituzionale</b>	<b>1.777.189.785</b>	<b>2.202.009.443</b>	<b>2.245.549.993</b>	<b>1.085.389.916</b>	<b>1.226.959.463</b>	<b>1.467.857.470</b>	<b>1.051.323.906</b>	<b>1.108.492.418</b>	<b>1.129.484.650</b>
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	524.847.161	564.140.760	556.531.449	431.513.318	505.634.179	573.723.491	440.743.899	472.064.857	460.713.615
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	38.782.768	42.201.911	42.439.911	28.231.235	44.268.590	48.807.645	18.399.581	36.905.856	37.171.006
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	49.414.760	62.796.346	86.824.741	38.458.364	39.858.007	65.051.775	26.574.097	34.661.724	38.212.585
ECONOMICA	7	TURISMO	32.712.059	38.535.742	38.950.100	20.149.750	27.047.957	38.987.481	9.220.687	10.508.687	10.508.687
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	270.567.842	512.381.627	529.077.031	121.300.975	262.635.080	397.974.956	62.173.736	111.332.592	114.047.300
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	275.308.251	328.564.335	349.005.649	127.843.411	153.482.766	256.130.827	76.710.133	76.825.915	99.843.202
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	129.533.364	162.028.784	170.019.302	111.073.875	133.269.336	148.321.827	100.655.822	117.353.046	117.687.460
		<b>Totale Area Economica</b>	<b>1.321.166.205</b>	<b>1.710.649.504</b>	<b>1.772.848.181</b>	<b>878.570.928</b>	<b>1.166.195.914</b>	<b>1.528.998.003</b>	<b>734.477.955</b>	<b>859.652.677</b>	<b>878.183.854</b>
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	387.807.108	524.897.091	554.003.921	248.896.356	276.979.334	321.539.771	129.469.672	139.277.947	145.426.977
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.121.116.023	20.839.696.263	22.557.540.808	19.893.512.285	19.892.551.178	19.937.077.052	19.869.445.031	19.892.415.224	19.907.884.213
		<b>Totale Area Sociale</b>	<b>20.508.923.131</b>	<b>21.364.593.354</b>	<b>23.111.544.729</b>	<b>20.142.408.641</b>	<b>20.169.530.512</b>	<b>20.258.616.823</b>	<b>19.998.914.703</b>	<b>20.031.693.171</b>	<b>20.053.311.190</b>
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	14.137.503	15.133.019	15.642.665	9.269.107	9.778.168	16.384.965	5.749.107	5.749.107	5.749.107
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	193.238.307	313.360.105	353.514.408	205.225.987	322.951.090	473.246.722	60.799.785	223.060.837	297.380.319
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	398.703.902	494.648.244	571.622.346	277.958.196	393.018.247	524.597.489	157.200.073	244.091.095	282.153.557
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	2.074.852.917	2.560.065.164	2.969.198.845	1.893.693.181	2.151.322.388	2.706.108.078	1.993.165.363	2.283.233.064	2.394.043.692
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	34.826.031	57.526.170	62.251.473	12.574.763	30.487.133	36.391.290	11.920.115	29.716.833	29.716.833
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	114.580.426	120.476.039	123.102.828	79.053.422	127.498.348	165.441.535	36.324.345	68.193.213	68.193.213
		<b>Totale Area Territoriale</b>	<b>2.830.339.086</b>	<b>3.561.208.741</b>	<b>4.095.332.565</b>	<b>2.477.774.656</b>	<b>3.035.055.375</b>	<b>3.922.170.079</b>	<b>2.265.158.788</b>	<b>2.854.044.148</b>	<b>3.077.236.721</b>
		<b>TOTALE AREE</b>	<b>26.437.618.207</b>	<b>28.838.461.042</b>	<b>31.225.275.468</b>	<b>24.584.144.141</b>	<b>25.597.741.264</b>	<b>27.177.642.374</b>	<b>24.049.875.352</b>	<b>24.853.882.413</b>	<b>25.138.216.415</b>
	20	Fondi e accantonamenti	453.394.486	204.147.516	188.527.635	330.359.717	135.449.311	124.577.539	290.862.705	98.699.268	95.140.268
	50	Debito pubblico	117.852.790	117.172.479	117.172.479	185.229.634	117.043.546	117.043.546	238.260.572	167.843.801	167.843.801
	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	5.751.111.000	5.849.321.919	5.903.266.441	5.746.846.802	5.747.014.302	5.747.214.335	5.745.796.000	5.747.174.919	5.747.174.919
	D	DISAVANZO ANNI PRECEDENTI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>TOTALE</b>	<b>33.860.076.483</b>	<b>36.109.202.956</b>	<b>38.534.342.023</b>	<b>31.946.680.294</b>	<b>32.697.348.422</b>	<b>34.266.577.794</b>	<b>31.424.894.629</b>	<b>31.967.700.401</b>	<b>32.248.475.403</b>

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

La tabella precedente riporta l'andamento delle previsioni di competenza nel corso del 2021.

Nel complesso si registra un incremento tra le 4 Aree dal 1° gennaio (PI) e il 31 dicembre (PD), con un valore intermedio a metà anno (PA). Tale andamento si osserva anche per gli anni 2022 e 2023 (con minore intensità).

La variazione è di circa 4,8 miliardi nel 2021, 2,5 miliardi nel 2022 e 1 miliardo nel 2023. 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 18,1% dello stanziamento di partenza pari, come si è detto, a 4,8 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 2021 si rileva il peso preponderante della missione 13 "Tutela della salute", che assorbe il 76,1 per cento degli stanziamenti (20 miliardi). Con grande distanza segue la missione 10 "Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile", con il 7,8 per cento (2 miliardi). In successione come grandezza va poi considerata la Missione 1 ("Assetti istituzionali, servizi istituzionali generali di gestione") che assorbe il 4,9 per cento degli stanziamenti (1,3 miliardi).

Tra l'1,9 e l'1,0 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

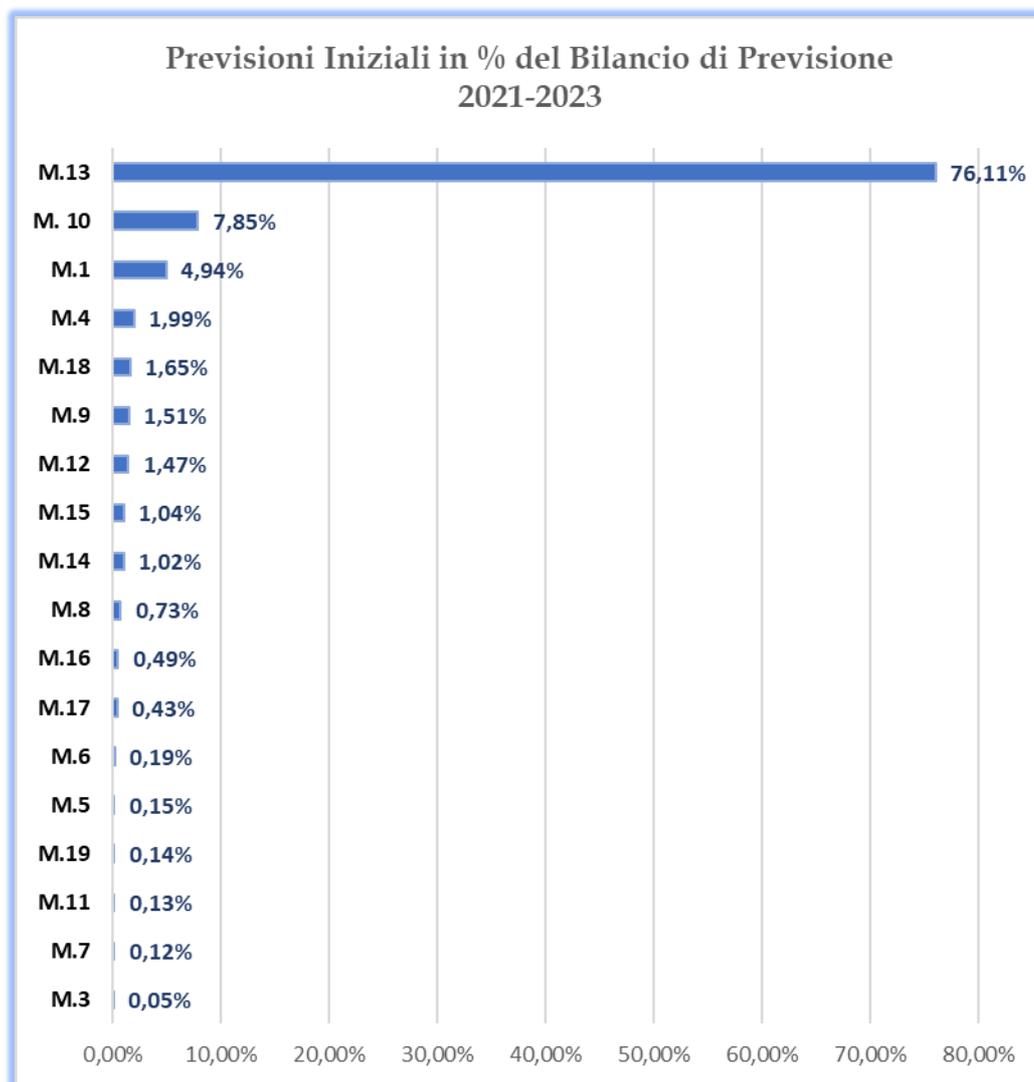
524 e 270 milioni di euro. Seguono le altre Missioni con finanziamenti inferiori all'1 per cento.

**Tabella 4 – Bilancio di Previsione 2021-2023- Previsioni Iniziali anno 2021 in ordine decrescente**

BILANCIO DI PREVISIONE 2019-2021 (STANZIAMENTI PER AREA E MISSIONE)					
AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	2021 (PI)	% incidenza sul totale AREE	Posizione N.
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.121.116.023	76,11%	1
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	2.074.852.917	7,85%	2
ISTITUZIONALE	1	SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE	1.305.676.060	4,94%	3
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	524.847.161	1,99%	4
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI	435.644.454	1,65%	5
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	398.703.902	1,51%	6
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	387.807.108	1,47%	7
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	275.308.251	1,04%	8
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	270.567.842	1,02%	9
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	193.238.307	0,73%	10
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	129.533.364	0,49%	11
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	114.580.426	0,43%	12
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	49.414.760	0,19%	13
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	38.782.768	0,15%	14
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	35.869.271	0,14%	15
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	34.826.031	0,13%	16
ECONOMICA	7	TURISMO	32.712.059	0,12%	17
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	14.137.503	0,05%	18
		<b>TOTALE AREE</b>	<b>26.437.618.207</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati forniti dalla Regione Lombardia

**Grafico 4 -- 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 2021.

Tabella 5 - Previsioni di bilancio e legislazione regionale

AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	ANNO 2021			ANNO 2022			ANNO 2023		
			PD-PI	Impatto leggi 2021 (VA)	Impatto leggi 2021 (%)	PD-PI	Impatto leggi 2021 (VA)	Impatto leggi 2021 (%)	PD-PI	Impatto leggi 2021 (VA)	Impatto leggi 2021 (%)
ISTITUZIONALE	1	SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DI GESTIONE	381.839.261	179.519.526	47,01%	129.281.409	10.608.655	8,21%	35.408.695	10.348.500	29,23%
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI	71.912.564	4.500.000	6,26%	226.102.833	104.185.000	46,08%	42.430.777	10.370.000	24,44%
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	14.608.383	-	0,00%	27.083.312	-	0,00%	321.273	-	0,00%
		<b>Totale Area Istituzionale</b>	<b>468.360.208</b>	<b>184.019.526</b>	<b>39,29%</b>	<b>382.467.554</b>	<b>114.793.655</b>	<b>30,01%</b>	<b>78.160.744</b>	<b>20.718.500</b>	<b>26,51%</b>
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	31.684.288	500.000	1,58%	142.210.173	900.000	0,63%	19.969.716	1.000.000	5,01%
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	3.657.143	1.350.000	36,91%	20.576.410	1.350.000	6,56%	18.771.425	6.300.000	33,56%
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	37.409.981	-	0,00%	26.593.411	-	0,00%	11.638.488	-	0,00%
ECONOMICA	7	TURISMO	6.238.041	-	0,00%	18.837.731	-	0,00%	1.288.000	-	0,00%
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	258.509.189	261.973	-0,10%	276.673.981	6.000.000	-2,17%	51.873.564	-	0,00%
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	73.697.398	-	0,00%	128.287.416	-	0,00%	23.133.069	-	0,00%
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	40.485.938	422.800	1,04%	37.247.952	200.000	0,54%	17.031.638	100.000	0,59%
		<b>Totale Area Economica</b>	<b>451.681.976</b>	<b>2.010.827</b>	<b>0,45%</b>	<b>650.427.075</b>	<b>3.550.000</b>	<b>-0,55%</b>	<b>143.705.899</b>	<b>7.400.000</b>	<b>5,15%</b>
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	166.196.813	210.000	0,13%	72.643.415	-	0,00%	15.957.305	-	0,00%
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	2.436.424.785	606.749.343	24,90%	43.564.767	319.986.750	734,51%	38.439.182	37.720.320	98,13%
		<b>Totale Area Sociale</b>	<b>2.602.621.598</b>	<b>606.959.343</b>	<b>23,32%</b>	<b>116.208.182</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>	<b>54.396.487</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	1.505.162	200.000	13,29%	7.115.858	4.600.000	64,64%	-	4.840.000	100%
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	160.276.101	-	0,00%	268.020.735	5.000.000	1,87%	236.580.534	5.000.000	2,11%
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	172.918.444	895.503	0,52%	246.639.293	2.255.997	0,91%	124.953.484	1.528.000	1,22%
TERRITORIALE	10	TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA'	894.345.928	28.507.164	3,19%	812.414.897	11.311.837	1,39%	400.878.329	17.777.415	4,43%
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	27.425.442	36.994.451	134,89%	23.816.527	24.087.138	101,14%	17.796.718	23.261.070	130,70%
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	8.522.402	-	0,00%	86.388.113	-	0,00%	31.868.868	-	0,00%
		<b>Totale Area Territoriale</b>	<b>1.264.993.479</b>	<b>66.597.118</b>	<b>5,26%</b>	<b>1.444.395.423</b>	<b>47.254.972</b>	<b>3,27%</b>	<b>812.077.933</b>	<b>52.406.485</b>	<b>6,45%</b>
		<b>TOTALE AREE</b>	<b>4.787.657.261</b>	<b>859.586.814</b>	<b>17,95%</b>	<b>2.593.498.233</b>	<b>158.498.627</b>	<b>6,11%</b>	<b>1.088.341.063</b>	<b>80.524.985</b>	<b>7,40%</b>

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

La tabella riporta nella prima colonna di ciascun anno del triennio 2021 – 2023, la differenza tra previsioni iniziali e definitive pari complessivamente, per il 2021 a 1.264.993.479 euro, per il 2022 a 2.593.498.233 euro e per il 2023 a 812.077.933 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 2021, salvo diversa indicazione.

Nel complesso dell'area istituzionale l'impatto delle leggi di spesa spiega il 47,01 per cento della variazione tra PI e PD. La missione 1 (servizi istituzionali) mostra un significativo impatto della legislazione (381 milioni, pari a quasi la metà dello stanziamento iniziale), mentre le altre missioni non mostrano dinamiche rilevanti. Si indicano con riferimento all'anno t+1, che è quello più significativo, le variazioni determinate dall'impatto della legislazione di spesa intervenuta nel corso del 2021.

Nell'area economica la legislazione di spesa assorbe nel complesso solo lo 0,45 per cento della variazione delle previsioni e si concentra nella Missione 54 ("Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali").

L'area sociale è quella più rilevante sotto il profilo quantitativo, in quanto include la missione 13 "Tutela della salute". Nel complesso la legislazione di spesa ha inciso per il 23,3 per cento nella variazione delle previsioni. Si tratta di un impatto significativo che indica i numerosi interventi effettuati per il contrasto del fenomeno pandemico. L'entità della differenza in valore assoluto tra il 1° gennaio e il 31 dicembre va ascritta nel caso della missione 13 alle regolazioni con il livello centrale che intervengono in corso d'anno.

Nell'area territoriale la legislazione di spesa assorbe il 5,3 per cento della variazione, concentrata nella Missione 11 ("Soccorso civile").

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

**Tabella 6 – Bilancio di Previsione 2021-2023, differenza fra le Previsioni Iniziali e Definitive**

AREA	M.	NOME MISSIONE	ANNO 2021				ANNO 2022				ANNO 2023			
			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	1.305.676.060	1.687.515.321	381.839.261	29,24%	980.522.769	1.109.804.178	129.281.409	13,18%	976.152.596	1.011.561.291	35.408.695	3,63%
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI LOCALI	435.644.454	507.557.018	71.912.564	16,51%	80.961.555	307.064.388	226.102.833	279,27%	68.708.802	111.139.579	42.430.777	61,75%
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	35.869.271	50.477.654	14.608.383	40,73%	23.905.592	50.988.904	27.083.312	113,29%	6.462.508	6.783.781	321.273	4,97%
		<b>Totale Area Istituzionale</b>	<b>1.777.189.785</b>	<b>2.245.549.993</b>	<b>468.360.208</b>	<b>26,35%</b>	<b>1.085.389.916</b>	<b>1.467.857.470</b>	<b>382.467.554</b>	<b>35,24%</b>	<b>1.051.323.906</b>	<b>1.129.484.650</b>	<b>78.160.744</b>	<b>7,43%</b>
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	524.847.161	556.531.449	31.684.288	6,04%	431.513.318	573.723.491	142.210.173	32,96%	440.743.899	460.713.615	19.969.716	4,53%
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	38.782.768	42.439.911	3.657.143	9,43%	28.231.235	48.807.645	20.576.410	72,89%	18.399.581	37.171.006	18.771.425	102,02%
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	49.414.760	86.824.741	37.409.981	75,71%	38.458.364	65.051.775	26.593.411	69,15%	26.574.097	38.212.585	11.638.488	43,80%
ECONOMICA	7	TURISMO	32.712.059	38.950.100	6.238.041	19,07%	20.149.750	38.987.481	18.837.731	93,49%	9.220.687	10.508.687	1.288.000	13,97%
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	270.567.842	529.077.031	258.509.189	95,54%	121.300.975	397.974.956	276.673.981	228,09%	62.173.736	114.047.300	51.873.564	83,43%
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	275.308.251	349.005.649	73.697.398	26,77%	127.843.411	256.130.827	128.287.416	100,35%	76.710.133	99.843.202	23.133.069	30,16%
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	129.533.364	170.019.302	40.485.938	31,26%	111.073.875	148.321.827	37.247.952	33,53%	100.655.822	117.687.460	17.031.638	16,92%
		<b>Totale Area Economica</b>	<b>1.321.166.205</b>	<b>1.772.848.181</b>	<b>451.681.976</b>	<b>34,19%</b>	<b>878.570.928</b>	<b>1.528.998.003</b>	<b>650.427.075</b>	<b>74,03%</b>	<b>734.477.955</b>	<b>878.183.854</b>	<b>143.705.899</b>	<b>19,57%</b>
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	387.807.108	554.003.921	166.196.813	43%	248.896.356	321.539.771	72.643.415	29,19%	129.469.672	145.426.977	15.957.305	12,33%
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.121.116.023	22.557.540.808	2.436.424.785	12%	19.893.512.285	19.937.077.052	43.564.767	0,22%	19.869.445.031	19.907.884.213	38.439.182	0,19%
		<b>Totale Area Sociale</b>	<b>20.508.923.131</b>	<b>23.111.544.729</b>	<b>2.602.621.598</b>	<b>13%</b>	<b>20.142.408.641</b>	<b>20.258.616.823</b>	<b>116.208.182</b>	<b>0,58%</b>	<b>19.998.914.703</b>	<b>20.053.311.190</b>	<b>54.396.487</b>	<b>0,27%</b>
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	14.137.503	15.642.665	1.505.162	11%	9.269.107	16.384.965	7.115.858	76,77%	5.749.107	5.749.107	-	0,00%
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	193.238.307	353.514.408	160.276.101	83%	205.225.987	473.246.722	268.020.735	130,60%	60.799.785	297.380.319	236.580.534	389,11%
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	398.703.902	571.622.346	172.918.444	43%	277.958.196	524.597.489	246.639.293	88,73%	157.200.073	282.153.557	124.953.484	79,49%
TERRITORIALE	10	TRASPORTI E DIRITTO ALLA MOBILITA'	2.074.852.917	2.969.198.845	894.345.928	43%	1.893.693.181	2.706.108.078	812.414.897	42,90%	1.993.165.363	2.394.043.692	400.878.329	20,11%
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	34.826.031	62.251.473	27.425.442	79%	12.574.763	36.391.290	23.816.527	189,40%	11.920.115	29.716.833	17.796.718	149,30%
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	114.580.426	123.102.828	8.522.402	7%	79.053.422	165.441.535	86.388.113	109,28%	36.324.345	68.193.213	31.868.868	87,73%
		<b>Totale Area Territoriale</b>	<b>2.830.339.086</b>	<b>4.095.332.565</b>	<b>1.264.993.479</b>	<b>45%</b>	<b>2.477.774.656</b>	<b>3.922.170.079</b>	<b>1.444.395.423</b>	<b>58,29%</b>	<b>2.265.158.788</b>	<b>3.077.236.721</b>	<b>812.077.933</b>	<b>35,85%</b>
		<b>TOTALE AREE</b>	<b>26.437.618.207</b>	<b>31.225.275.468</b>	<b>4.787.657.261</b>	<b>18%</b>	<b>24.584.144.141</b>	<b>27.177.642.374</b>	<b>2.593.498.233</b>	<b>10,55%</b>	<b>24.049.875.352</b>	<b>25.138.216.415</b>	<b>1.088.341.063</b>	<b>4,53%</b>

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

## 5. Il bilancio di previsione 2021-2023

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 regionale<sup>19</sup>.

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 2021-2023”* è stato approvato dalla Giunta con la deliberazione n. XI/3747 del 30 ottobre 2020 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 29 dicembre 2020 n. 27, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione (BURL) n. 53 del 31 dicembre 2020.

Il progetto di legge è corredato dalla *“Relazione sulla manovra di bilancio 2021-2023”* che illustra i principali contenuti della legge proposta<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Sul predetto progetto di legge ha espresso parere favorevole il Collegio dei Revisori dei conti, in data 20 novembre 2019.

La legge di bilancio si compone 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 2021-2023, comprende le previsioni di competenza e di cassa dell'esercizio 2021 e le previsioni di competenza dei successivi esercizi 2022 e 2023 i cui valori sono sinteticamente descritti dall'art. 1 del testo di legge.

Per il 2021 le previsioni di cassa ammontano a 57.034,16 milioni di euro in entrata e a 48.534,16 milioni in uscita, con un fondo cassa presunto a fine esercizio quantificato in 11.945,37 milioni di euro.

Le previsioni di competenza dello stesso esercizio 2021, in equilibrio tra entrata e spesa ammontano, al netto delle partite di giro a 28.108,97 milioni di euro.

Le previsioni di competenza per gli esercizi 2022 e 2023 sono rispettivamente pari a 31.946,68 e 31.424,89 miliardi di euro.

È altresì autorizzato per il finanziamento degli investimenti nell'anno 2021, il ricorso all'indebitamento per 1,40 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 2021-2023 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 2021 - 2023 - Entrate**

ENTRATE	cassa 2021	2021	2022	2023
Fondo di cassa presunto all'inizio del 2021	9.000,00			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		51,5	0	0
Fondo pluriennale vincolato		439,54	89,23	0
1 - Entrate correnti di natura tributaria	27.975,37	21.744,66	21.745,21	
2 - Trasferimenti correnti	2.024,18	1.043,95	827,27	674,45
3 - Entrate extra tributarie	3.382,08	575,40	581,43	604,28
4 - Entrate in conto capitale	2.068,20	793,29	334,52	161,25
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1482,9	962,44	422,87	386,64
6 - Accensione Prestiti	1398,19	1.398,19	1099,31	1007,27
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	8.603,23	5.751,11	5.746,85	5.745,80
<b>TOTALE</b>	<b>57.034,15</b>	<b>33.860,08</b>	<b>31.946,69</b>	<b>31.424,90</b>

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

**Tabella 8 – Bilancio di previsione 2021 - 2023 – Spese**

SPESE	cassa 2021	2021	2022	2023
Disavanzo di amministrazione				
1 - Spese correnti	31.941,81	23.413,58	22.905,15	22.736,45
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		35,57	0	0
2 - Spese in conto capitale	4.240,76	2.730,17	1.664,01	1.343,03
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		56,66	0	0
3 - Spese per incremento attività finanziarie	745,59	784,02	415,79	380,83
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>				
4 - Rimborso Prestiti	81,19	81,19	114,88	118,78
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	10.424,79	5.751,11	5.746,85	5.745,80
<b>TOTALE</b>	<b>48.534,14</b>	<b>33.860,07</b>	<b>31.946,68</b>	<b>31.424,89</b>

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 2021, 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.

## 6. La manovra per il 2021: 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 bilancio<sup>21</sup>.

Il provvedimento collegato (legge regionale n. 25 del 2020) si compone di 20 articoli e di 26 commi. Sono stati approvati 7 emendamenti che hanno modificato la proposta originaria. Il provvedimento esplica i suoi effetti prevalentemente dal 2021, essendo connesso alla manovra 2021 - 2022. Il collegato 2021, 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, territoriale, sociosanitario), secondo quanto previsto dal richiamato art. 9-ter della Legge di contabilità regionale<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> 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".

<sup>22</sup> 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.

L'impatto finanziario è di 65 milioni nel 2020, 6,9 milioni nel 2021, 6,9 milioni nel 2022 e 14,6 milioni nel 2023. Gli articoli che presentano oneri, talvolta esplicitamente indicati, in altri casi ipotizzabili sulla base della lettura delle norme introdotte e delle relazioni allegate.

La legge di stabilità 2021 – 2023, n. 26 del 2020 si compone di 14 articoli e 44 commi. Nel corso del suo esame presso il Consiglio regionale sono stati approvati 21 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato dalla Giunta.

L'impatto dell'articolato (al netto degli interventi per attività finanziarie che incidono per 10 milioni di euro nel 2021) è di 55,2 milioni per il 2021 e 60,5 milioni per il 2022, cui si aggiunge una coda costituita da stanziamenti che fuoriescono dal triennio di programmazione del bilancio al nostro esame (82,6 milioni nel 2023, 83,7 milioni nel 2024, 62 milioni nel 2025, 62, milioni nel 2026, 61,7 milioni nel 2027, 21,7 euro annui dal 2028 al 2030).

## 7. 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 armonizzazione<sup>23</sup>.

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'articolo 40.

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

---

<sup>23</sup> 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.

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 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 2021-2023, con modifiche di leggi regionali*” è stato approvato dalla Giunta con la deliberazione n. n.XI/4965 del 29 giugno 2021<sup>24</sup>. L’assestamento del bilancio 2021-2023 della Regione Lombardia è stato approvato con la legge regionale, 15 del 6 agosto 2021, dopo l’approvazione del Rendiconto generale dell’esercizio finanziario 2020, avvenuto con la legge n. 14 del 6 agosto 2020.

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. 74/RQ del 5 maggio 2022 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.

---

<sup>24</sup> Sul già menzionato progetto di legge, corredato da apposita relazione, ha espresso parere favorevole il Collegio dei revisori con proprio parere del 12 luglio 2021

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 224,52 milioni nel 2021, euro 25,01 milioni nel 2022 e 24,41 milioni nel 2023. Si tratta prevalentemente di misure di carattere temporaneo.

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 2021 - 2023 Entrate**

ENTRATE	cassa 2021	2021	2022	2023
Fondo di cassa iniziale all'inizio del 2021	10.445,65			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		453,17		
Fondo pluriennale vincolato		1.145,40	321,52	10,17
1 - Entrate correnti di natura tributaria	24.620,28	21.779,18	21.746,95	21.746,95
2 - Trasferimenti correnti	1.729,88	1.605,61	902,64	664,8
3 - Entrate extra tributarie	2.463,86	834,09	572,81	596,56
4 - Entrate in conto capitale	1.921,53	1.085,18	467,39	269,52
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.235,67	1.036,21	427,87	383,25
6 - Accensione Prestiti	1.207,39	1.221,04	1.411,15	1.389,28
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	6.682,63	5.849,32	5.747,01	5.747,01
<b>TOTALE</b>	<b>51.406,90</b>	<b>36.109,20</b>	<b>32.697,35</b>	<b>31.967,70</b>

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

**Tabella 10 – Assestamento 2021 -2023 – Spese**

SPESE	cassa 2021	2021	2022	2023
Disavanzo di amministrazione				
1 - Spese correnti	28.724,70	24.627,59	22.969,14	22.678,86
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		40,74	0,67	
2 - Spese in conto capitale	4.137,24	3.527,32	2.381,68	1.941,80
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		280,78	69,49	
3 - Spese per incremento attività finanziarie	889,27	924,02	415,79	380,83
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>				
4 - Rimborso Prestiti	80,95	80,95	83,72	119,03
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	7.474,74	5.849,32	5.747,01	5.747,17
<b>TOTALE</b>	<b>42.406,90</b>	<b>36.109,20</b>	<b>32.697,35</b>	<b>31.967,70</b>

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 2021.

### **7.1. 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 2020 riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2021, sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2020”* (art. 1).

Al processo di stima, attivato nel bilancio di previsione, si sostituiscono le risultanze del rendiconto 2020, esplicitate nell'Allegato 1 all'art. 1.

Si compone di 28 articoli e 99 commi e nel corso del suo esame sono stati approvati 81 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato alla Giunta.

I valori assoluti sono significativi. Per i residui attivi definitivi si registra una riduzione di 7,7 miliardi, con una forte concentrazione nelle Tipologie riferite alle partite di giro (-2,01 miliardi) e Tributi destinati al finanziamento della sanità (-2,7 miliardi). Tutte le tipologie di entrata presentano valori negativi, ad eccezione di quella relativa alle “Altre entrate per riduzione di attività finanziarie”, che mostra un incremento di 8,6 milioni.

La variazione dei residui passivi definitivi è negativa per 4,3 miliardi rispetto ai 3,7 miliardi dell’anno precedente. Il solo programma che registra un incremento positivo è quello relativo al “Servizio sanitario regionale-finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA” (340,5 milioni).

Le principali riduzioni dei residui passivi definitivi si riscontrano nei programmi: “Trasporto Ferroviario” (-319,4 milioni) e “Viabilità e infrastrutture stradali” (-182,8 milioni).

**La sezione osserva che il confronto tra residui presunti e definitivi mostra un forte tasso di convenzionalità nella formazione del primo aggregato che, in pratica, non è stimato in modo consistente. Ammontano infatti a soli 6.94 milioni i residui attivi presunti e a 14,9 milioni quelli passivi. In sostanza si aspetta la chiusura del rendiconto dell’anno precedente per alimentare le diverse tipologie di entrata e i programmi di spesa, depotenziando la funzione programmatoria del bilancio di previsione che non vede rappresentata nel conto residui, al 1° gennaio, la componente incassabile e pagabile connessa al conto dei residui. Sarebbe opportuno adottare degli algoritmi di stima adeguati che, sulla base dell’andamento degli anni precedenti, consentissero una più realistica rappresentazione di queste masse finanziarie.**

Si osserva inoltre che, a fronte della neutralità rispetto al saldo di bilancio, dei residui iniziali, quelli definitivi, hanno un impatto negativo di 3,3 miliardi (7,7 - 4,37), poiché quelli attivi si contraggono più di quelli passivi.

Un significativo elemento di passaggio dall’anno precedente a quello corrente è dato dal fondo cassa al 31 dicembre 2020, definito nel rendiconto e riportato nell’anno in

corso (art. 2). Al 1° gennaio 2021 il fondo cassa ammonta a euro 10,4 miliardi di cui 7,7 relativi al conto della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e 2,7 al conto ordinario (l'anno precedente i corrispondenti valori erano rispettivamente 8,5 miliardi di cui 5,9 relativi alla GSA e 2,6 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 2021 si prende atto dell'avanzo alla chiusura dell'esercizio 2020 di euro 337,9 milioni e si provvede alla destinazione dello stesso (cfr. art. 4, comma 1, Legge Reg. n. 15/2021).

## ***7.2. 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 spiegare con pienezza, la sua funzione allocativa. Questo aspetto è particolarmente evidente nel 2021 posto che la manovra si inserisce in un contesto particolare, in cui la prosecuzione dell'emergenza sanitaria ha comportato la previsione di una drastica riduzione delle entrate riferita ai principali tributi.

All'evidenza, l'assestamento regionale risulta risentire dell'emergenza sanitaria protrattasi per il 2020 ed il 2021, il che ha imposto all'Amministrazione di esercitare una stima significativa prudenziale nella formulazione delle previsioni: è la stessa Relazione Illustrativa a evidenziare la permanenza di *“incertezze riguardo la stima delle entrate previste a bilancio che, a causa della pandemia, potrebbero portare a ulteriori riduzioni dei gettiti fiscali, per le quali non sono ad oggi previsti ristori da parte del Governo”*, in uno con *“le proroghe dei periodi di sospensione delle attività di riscossione”*.

Tutto ciò ha quindi comportato, prosegue la Relazione, *“l'impossibilità di formulare nuove previsioni di spesa corrente salvo riduzione di stanziamenti già previsti; è stato invece possibile provvedere alle necessità di rimodulazione in funzione delle esigenze emerse in corso d'anno, in coerenza con le priorità programmatiche e derivanti dall'emergenza COVID ed in applicazione del principio generale della competenza finanziaria potenziata”*.

Sul fronte della spesa, la ripartizione dell'avanzo di amministrazione conseguito al 31 dicembre 2020 segue sei linee direttive:

- a) spese correnti in materia sanitaria (euro 90,6 milioni);
- b) progetto definitivo dell'Autostrada Cremona-Mantova (euro 25 milioni);
- c) sviluppo di interventi per la conciliazione famiglia-lavoro (euro 5 milioni);
- d) sostegno delle organizzazioni di volontariato (euro 3,5 milioni);
- e) Fondo per gli equilibri di bilancio e copertura degli investimenti, per fronteggiare le eventuali esigenze di salvaguardia degli equilibri di bilancio (euro 157,5 milioni);
- f) copertura finanziaria di investimenti (euro 56,3 milioni) consentendo la riduzione dell'indebitamento.

## 8. Le leggi di spesa

Nel corso del 2021 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato 27 leggi.

Le 27 leggi approvate nel 2021 si articolano in 285 articoli e 837 commi. Nel complesso, sono stati approvati 340 emendamenti, che hanno modificato gli originari testi presentati. L’iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 16 provvedimenti e quella consiliare 11. Nel complesso gli oneri rilevati dalla legislazione del 2021 (incluse le attività finanziarie) ammontano a 859,6 milioni nel 2021, 480,4 milioni nel 2022 e 121,2 milioni nel 2023.

L’esame dettagliato della legislazione regionale del 2021, è stato effettuato nella richiamata deliberazione 74 del 5 maggio 2022, 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 2021.

Dall’esame della legislazione regionale del 2021 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 27 provvedimenti legislativi approvati nel 2021 porta a focalizzare l’accento su alcune criticità.

Sotto una prima angolazione, 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<sup>25</sup>. 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*

---

<sup>25</sup> Si veda, ad esempio, l’art. 4, Legge Reg. n. 6/2021 (Par. 7.3).

*pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*<sup>26</sup>. Sullo specifico punto e sulla scorta anche delle osservazioni contenute nei pregressi Referti della Sezione, giova ribadire, ancora una volta, che in sede di approvazione delle leggi di spesa riferite a stanziamenti di bilancio è sempre necessario dimostrare l'assenza di altri oneri pregressi già gravanti sulle risorse individuate. Non si può, pertanto, prescindere da un'espressa indicazione che sulle risorse già a bilancio, indicate a copertura, non gravino oneri derivanti da altre leggi già approvate. Le RT, invece, generalmente non contengono alcuna esplicitazione al riguardo e non danno, quindi, contezza dell'effettiva presenza della disponibilità finanziaria.

Parimenti, si è dato conto dei casi in cui è stata indicata una quantificazione solo parziale della spesa<sup>27</sup>, nonché delle (assai più frequenti) imprecisioni ed approssimazioni insite nel corredo motivazionale delle varie Relazioni Tecniche. Spesso risultano carenti, o addirittura assenti, gli elementi giuridici e fattuali che possano illustrare compiutamente la base delle varie stime<sup>28</sup>. Ciò nondimeno, può ragionevolmente ritenersi che l'Amministrazione regionale sia comunque in possesso della documentazione istruttoria e delle determinazioni amministrative prodromiche<sup>29</sup>.

Il fatto che un numero significativo di rilievi attenga alla legge di assestamento (Legge Reg. n. 15/2021), inoltre, conferma i punti deboli di questo strumento normativo: esso

---

<sup>26</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 115/2012.

<sup>27</sup> Si veda, in tal senso, l'art. 2, comma 4 della Legge di stabilità n. 25/2021 (Par. 3.2) in merito alle spese aggiuntive – di portata non meglio enunciata – per la trasmissione e lo stoccaggio dei dati audio e video raccolti dagli impianti di registrazione anti-danneggiamento sui mezzi del soccorso sanitario regionale.

<sup>28</sup> Si veda a riprova l'art. 2, Legge Reg. n. 5/2021 (Par. 7.2), che ritiene sommariamente "adeguato" un finanziamento complessivo di euro 2 milioni (l'80% in conto capitale, il restante in parte corrente) a sostegno dell'artigianato lombardo: mancano infatti le argomentazioni idonee a ripercorrere l'iter logico-giuridico a monte della quantificazione.

<sup>29</sup> *Ex plurimis*, cfr. art. 4, comma 8 della Legge di assestamento n. 15/2021 (Par. 5.3), laddove la RT non spiega le ragioni sottese alla quantificazione in euro 5mln per lo stanziamento di un con-tributo per la costruzione di un ponte sul fiume Adda, nel Comune di Traona; cfr. pure commi 5 ss. dell'art. 5 della stessa Legge Reg. n. 15/2021, che per una serie di fattispecie prevedono spese a copertura degli extra-LEA per euro 400mila, 500mila, 600mila (ad es. controllo in remoto di pazienti portatori di *pacemaker*, erogazione a carico del Servizio Sanitario Regionale di terapie in favore di pazienti con melanomi e metastasi cerebrali), senza però illustrare l'istruttoria amministrativa condotta sul punto dai competenti uffici regionali.

pare configurarsi come un contenitore normativo “aperto” che anno per anno comprende una pluralità indistinta di interventi specifici, con formule di copertura per le quali le Relazioni Tecniche non offrono sufficienti e adeguati elementi per consentire *prima facie* (come si richiede in questa sede) la valutazione sull’avvenuto rispetto del dettato costituzionale.

Da ultimo, è stata evidenziata la delicata questione del rapporto tra diritti soggettivi ed oneri obbligatori da un lato, e copertura pluriennale in sede di legge di bilancio dall’altro. Il tema è stato trattato con riferimento all’art. 12 della Legge Reg. n. 2/2021, concernente la prevenzione e la cura dei disturbi dell’alimentazione. Sebbene l’articolato comprenda diritti soggettivi a carattere pluriennale in capo agli amministrati, configurando oneri a carattere continuativo ed obbligatorio (non già discrezionale), l’art. 12 si limita a quantificare la spesa e a specificarne la copertura solo per l’anno 2021, rinviando per il resto – relativamente cioè agli “*esercizi successivi al 2021*” – alla “*legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari per un ammontare di risorse non inferiore a quello stanziato per il 2021*”. Al riguardo, si rammenta che la costante giurisprudenza della Corte costituzionale e della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti disapprova detta modalità di copertura per le spese continuative obbligatorie, ritenendola preclusa dall’art. 38, comma 1, D.Lgs. n. 118/2011, in diretta attuazione dell’art. 81, comma 3 della Carta<sup>30</sup>.

La linearità delle esposte conclusioni, peraltro, non viene obliterata dalle controdeduzioni presentate dalla Regione, che ha in sostanza riconosciuto la fondatezza dei profili critici più salienti, oggetto di approfondimento in questo Referto.

In particolare, nella nota del 4 maggio 2022 la Regione ha dichiarato che “*si impegna ai fini di una adeguata valutazione dell’impatto finanziario delle norme di nuova introduzione, tramite un’azione congiunta degli uffici del bilancio e del legislativo sia della giunta che del*

---

<sup>30</sup> In particolare, è la Sezione delle Autonomie a mettere in evidenza che “*nella prassi delle Regioni si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come la modalità generalizzata per assolvere all’obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell’art. 81, terzo comma, Cost.*” (cfr. Corte dei conti, Sezione autonomie, delib. n. 08/SEZAUT/2021/INPR, Par. 4.11).

*consiglio e con il coinvolgimento delle direzioni regionali, di volta in volta interessate dalle singole leggi di spesa, a dar conto nelle relazioni tecnico-finanziarie, tutte le volte che si utilizzano le risorse già a bilancio come copertura finanziaria, a un'attenta quantificazione degli oneri e alla specifica ed analitica determinazione delle risorse disponibili per farvi fronte, in particolare dimostrando l'effetto finanziario dell'innovazione normativa rispetto alle risorse finanziarie disponibili, dando contezza della sussistenza dei margini disponibili".*

Per quanto riguarda la copertura ottenuta attraverso variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza dare contezza in ordine all'effettiva disponibilità di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi, la Regione ha garantito di voler "porre rimedio producendo più accurati elementi giustificativi e valutativi in merito alla riduzione di altre spese dando atto della non esistenza di obbligazioni giuridiche sottostanti alle spese in diminuzione".

Infine, l'Ente ha preso atto di quanto evidenziato da questa Corte in ordine agli oneri pluriennali (diffusamente illustrati al Par 8.1), impegnandosi ad "assicurare la copertura per tutta la durata dell'onere (e non solo per l'anno di approvazione della legge), nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio ovvero di rinviare l'individuazione dei mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale in presenza di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio perché solo in tal caso si è in presenza di una indicazione programmatica della spesa, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie".

## 9. Le variazioni del bilancio

Le previsioni definitive del bilancio finanziario della Regione per il periodo 2021-2023 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 2021, 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 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 regioni<sup>31</sup>.

L'Amministrazione regionale riferisce, nella relazione al progetto di rendiconto, che nel corso dell'esercizio 2021 sono stati adottati, complessivamente, 484 atti di variazione del bilancio di previsione.

Un numero consistente di queste variazioni (241) ha riguardato la sola competenza, prodotto di operazioni *“riferite alle nuove assegnazioni statali/comunitarie e/o*

---

<sup>31</sup> 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.

*all'adeguamento del piano dei conti finanziario*". Seguono le variazioni dovute allo stanziamento di cassa (142), dovute al meccanismo di presunzione dei residui attivi e passivi effettuato in sede di approvazione del bilancio di previsione. 77 sono state le variazioni operate sull'avanzo e 18 quelle sul FPV.

I prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste sono stati 20 per un totale di 29 milioni euro (di cui 17 milioni per spese obbligatorie e 12 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 obbligatorie<sup>32</sup>.

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.

---

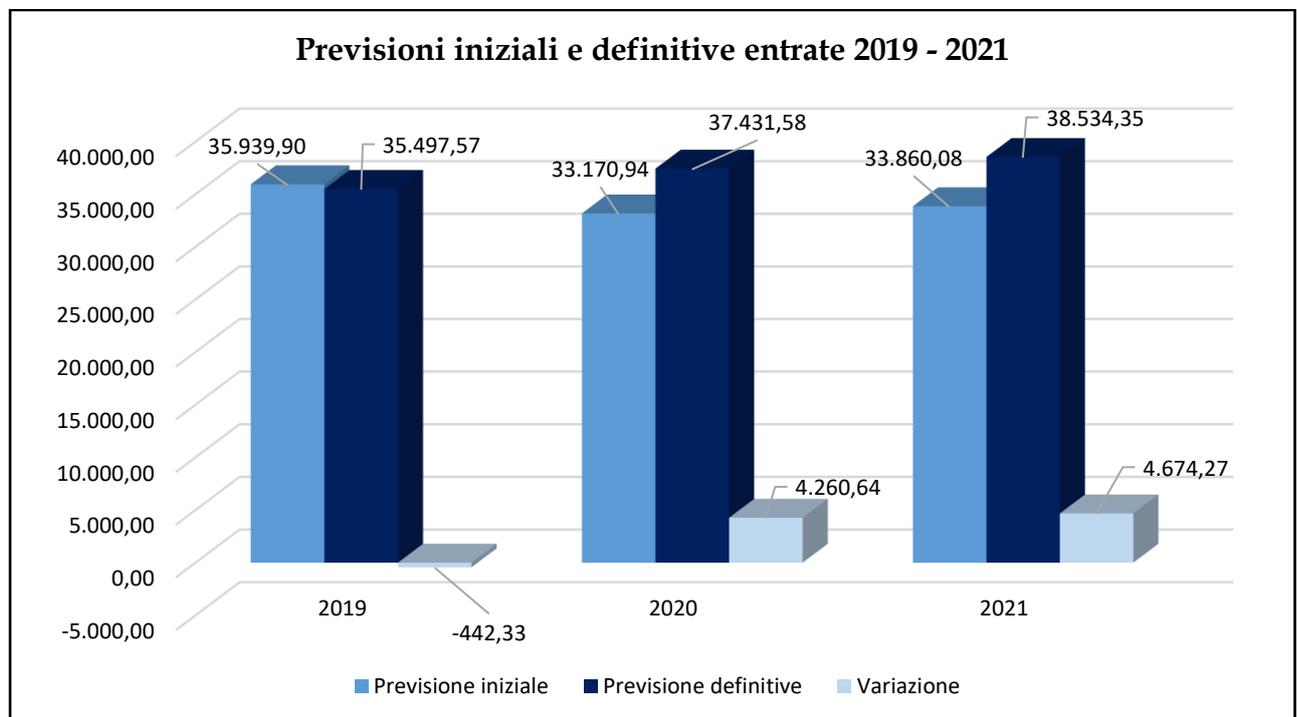
<sup>32</sup> L'elenco con le motivazioni è riportato alle pagine da 30 a 33 della relazione al rendiconto.

## 10. Le previsioni definitive dell'esercizio 2021

Nelle previsioni definitive di competenza dell'esercizio 2021, registrate dal progetto di Rendiconto, entrate e spese pareggiano a 33.860,08 milioni di euro, con un incremento di 4.674,26 milioni rispetto alle previsioni iniziali (Grafico 9 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, nonché un cambiamento di segno rispetto al 2019 in cui si registrava una riduzione di 422 milioni. La forbice nel 2020, di 4,3 miliardi, si allarga ulteriormente, attestandosi sui 4,6 miliardi. (grafico 9). 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 5 - Previsione di competenza nel triennio 2019 - 2021



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 2021 classificate per titoli.

**Tabella 11- Previsioni di competenza 2021 – Entrate**

TITOLI ENTRATE	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
Utilizzo avanzo presunto avanzo	51,5	552,05	500,55	
Fondo pluriennale vincolato	439,54	1.145,40	705,86	1,61%
1 - Entrate correnti di natura tributaria,	21.744,66	22.090,99	346,33	1,59%
2 - Trasferimenti correnti	1.043,95	2.903,10	1.859,15	178,09%
3 - Entrate extra tributarie	575,41	1.466,83	891,42	154,92%
4 - Entrate in conto capitale	793,28	1.115,47	322,19	40,61%
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	962,44	1.036,20	73,76	7,66%
6 - Accensione Prestiti	1.398,19	1.221,04	-177,15	-12,67%
7 - Anticipazioni da istituto	1.100,00	1.100,00	0	0,00%
Totale al netto dei servizi conto terzi	28.108,97	32.631,08	4.522,11	16,09%
9 - Entrate per conto terzi	5.751,11	5.903,27	152,16	2,65%
<b>Totale complessivo</b>	<b>33.860,08</b>	<b>38.534,35</b>	<b>4.674,27</b>	<b>13,80%</b>

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 21.744,66 milioni di euro a 22.090,99 milioni (1,59%), mentre gli incrementi più rilevanti si riscontrano per i trasferimenti correnti, passati da 1.043,95 a 2.903,10 (178,09 %) così come per le entrate extratributarie che passano da 575,41 a 1.466,83 (154,92%) e per le entrate in conto capitale, che passano da 793,28 a 1.115,47 milioni (40,61%); marginale diminuzione per le entrate da accensione di prestiti da 1.398,19 a 1.221,04 (- 12,67%).

Le variazioni dell'esercizio delle previsioni definitive di competenza di spesa per il 2021 presentano la seguente ripartizione.

**Tabella 12 - Previsioni di competenza 2021 - Spese**

TITOLI SPESE	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
Disavanzo di amministrazione	0,00	0,00	0,00	
<b>1 - Spese correnti</b>	<b>23.413,58</b>	<b>26.896,72</b>	<b>3.483,14</b>	<b>14,88%</b>
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>	<i>35,57</i>	<i>349,01</i>	<i>313,44</i>	<i>881,19%</i>
<b>2 - Spese in conto capitale</b>	<b>2.730,18</b>	<b>3.629,28</b>	<b>899,11</b>	<b>32,93%</b>
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>	<i>53,66</i>	<i>817,09</i>	<i>763,43</i>	<i>1422,72%</i>
<b>3 - Spese per incremento attività fin.</b>	<b>784,01</b>	<b>924,12</b>	<b>140,11</b>	<b>17,87%</b>
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		<i>63,04</i>	<i>63,04</i>	<i>0</i>
<b>4 - Rimborso Prestiti</b>	<b>81,19</b>	<b>80,94</b>	<b>-0,25</b>	<b>-0,31%</b>
<b>5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto</b>	<b>1.100,00</b>	<b>1.100,00</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>
<b>Spese totali al netto delle partite di giro</b>	<b>28.108,96</b>	<b>32.631,06</b>	<b>4.522,11</b>	<b>16,09%</b>
<b>7 - Uscite per conto terzi e partite di giro</b>	<b>5.751,11</b>	<b>5.903,27</b>	<b>152,16</b>	<b>2,65%</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>33.860,07</b>	<b>38.534,33</b>	<b>4.674,27</b>	<b>13,80%</b>

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

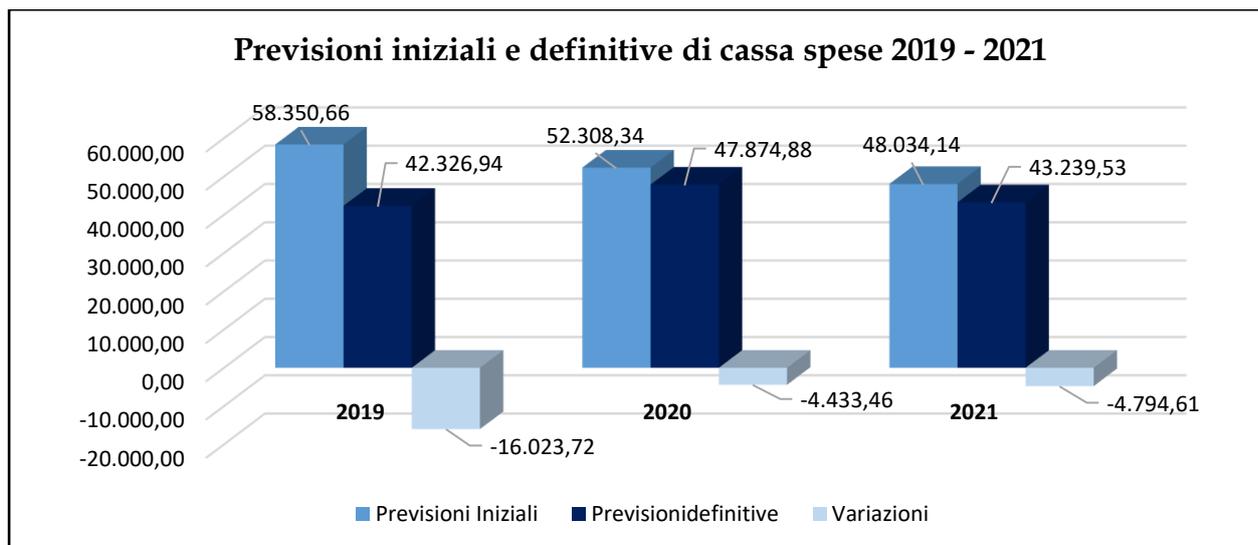
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

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

Le spese correnti passano da 23.413,58 milioni di euro a 26.896,72 milioni con un aumento del 14,88 per cento. Decisamente più marcato in termini percentuali è, sia l'incremento delle spese per incremento delle spese in conto capitale che passano 2.730,18 milioni a 3.629,28 milioni di euro (32,93%) sia l'incremento delle attività finanziarie che passano 784,01 milioni a 924,12 milioni di euro (17,87%).

La stessa rappresentazione è fornita per gli stanziamenti di cassa (grafico 10). 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 4,8 miliardi, pari al 9,98 per cento. Lo stesso andamento, si è registrato nei rendiconti relativi ai due precedenti esercizi.

Grafico 6 – Previsione di cassa 2019 - 2021



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 molto rilevante che, in controtendenza con l'andamento complessivo, cresce tra il 1° gennaio e il 31 dicembre (da 9.000 a 10.445,65 miliardi). Un fondo cassa così elevato è un segno di indubbia solidità finanziaria, anche se può nascondere non piena consistenza nella dimensione programmatica.

La differenza maggiore tra PI e PD si registra nelle entrate da riduzione di attività finanziarie (16,67 per cento).

**Tabella 13 - Previsioni di cassa 2021 – Entrate**

TITOLI ENTRATE	Prev. iniziali (PI)	Prev. Definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
Fondo di cassa iniziale all'inizio del 2020	9.000,00	10.445,65	1.445,65	16,06%
1 - Entrate correnti di natura tributaria	27.975,37	24.932,08	-3.043,29	-10,88%
2 - Trasferimenti correnti	2.024,18	3.005,64	981,46	48,49%
3 - Entrate extra tributarie	3.382,08	3.096,60	-285,48	-8,44%
4 - Entrate in conto capitale	2.068,20	1.925,58	-142,62	-6,90%
5 - Entrate da riduzione attività finanziarie	1.482,90	1.235,67	-247,23	-16,67%
6 - Accensione Prestiti	1.398,18	1.207,39	-190,79	-13,65%
7 - Anticipazioni da istituto	1.100,00	1.100,00	0,00	
Entrate totali al netto dei servizi conto terzi	<b>39.430,91</b>	<b>36.502,96</b>	<b>-2.927,95</b>	<b>-7,43%</b>
9 - Entrate per conto terzi	8.603,23	6.736,57	-1.866,66	-21,70%
<b>Totale complessivo</b>	<b>48.034,14</b>	<b>43.239,53</b>	<b>-4.794,61</b>	<b>-9,98%</b>

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Le entrate correnti (Titolo I) passano da 27.975,37 milioni di euro a 24.932,08 milioni con una diminuzione del 10,88 per cento.

Le entrate in conto capitale si riducono del 6,90 per cento (da 2.068,20 milioni a 1.925,58 milioni).

**Tabella 14 - Previsioni di cassa 2020 – Spese.**

TITOLI SPESE	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
1 - Spese correnti	31.941,81	34.155,80	2.213,99	6,93%
2 - Spese in conto capitale	4.240,76	3.493,42	-747,34	-17,62%
3 - Spese per incremento attività finanziarie	745,59	826,34	80,75	10,83%
4 - Rimborso Prestiti	81,19	80,95	-0,24	-0,30%
5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto	1.100,00	1.100,00	0,00	0,00%
Spese totali al netto dei servizi conto terzi	<b>38.109,35</b>	<b>39.656,51</b>	<b>1.547,16</b>	<b>4,06%</b>
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	10.424,79	5.028,69	-5.396,10	-51,76%
<b>Totale complessivo</b>	<b>48.534,14</b>	<b>44.685,20</b>	<b>-3.848,94</b>	<b>-7,93%</b>

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 (3,8 miliardi, dovuti in prevalenza al settore sanitario, che trovano sistemazione nel corso dell'anno).

Registrano un incremento le spese correnti (titolo I) da 31,9 miliardi passano a 34,15 miliardi, mentre le spese in conto capitale passano dai 4,2 miliardi delle previsioni iniziali ai 3,4 miliardi delle previsioni definitive con una riduzione del 17,62%.

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 136,4 milioni delle previsioni iniziali è passato ai 139,96 milioni delle previsioni definitive e registra a rendiconto (gestione) un valore di 503,16 milioni, di molto superiore al dato previsionale.

I dati sopra esposti, che saranno oggetto di ulteriori approfondimenti nel prossimo capitolo dedicato all'analisi del progetto di rendiconto 2021.

**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	(+)	366,17	350,44	386,77	377,55
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	211,42	274,94	274,94	274,94
Entrate titoli 1-2-3	(+)	23.364,01	24.218,89	24.471,24	26.121,88
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 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	0,00	0,00	276,38
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	(-)	23.413,58	24.627,59	24.895,68	25.489,16
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)</i>	(-)	35,57	40,74	41,9	263,29
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	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	81,19	80,95	80,95	80,95
<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	284,43
Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio	(-)	0,00	0,00	0,00	73,44
Variazione accantonamenti di parte corrente in sede di rendiconto	(-)	0,00	0,00	0,00	-1,55
<b>A) Equilibrio di parte corrente</b>		<b>136,4</b>	<b>139,96</b>	<b>139,96</b>	<b>503,16</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0	102,73	126,78	174,51
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	228,12	869,28	869,28	869,28
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	793,28	1085,18	1096,28	846,03
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	519,15	519,41	519,41	519,15
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	1.398,18	1.221,04	1.221,04	0
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	0,00	0,00	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 per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	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	(-)	2.730,17	3.527,32	3.562,37	1690,7
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)</i>	(-)	53,66	280,78	284,15	817,09
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00

Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia  
Relazione allegata alla Parifica del rendiconto 2021 –Il ciclo della programmazione

		Previsioni iniziali	Assestamento	Previsioni definitive	Rendiconto
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	360	422,33	422,43	360,1
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	19,27	16,28	16,28	17,29
Risorse accantonate in c/capitale stanziate 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	263,10
Variazione accantonamenti in c/capitale in sede di rendiconto	(+)/(-)	0,00	0,00	0,00	-1,8
Variazione accantonamenti di parte corrente in sede di rendiconto	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>B) Equilibrio di parte capitale</b>		<b>-136,4</b>	<b>-139,96</b>	<b>-139,96</b>	<b>-769,52</b>
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	962,44	1036,2	1036,2	779,46
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	784,02	924,02	924,12	603,58
<i>Fondo pluriennale vincolato di spesa per l'incremento di attività finanziaria</i>	(-)	0	1,17	1,17	1,17
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	519,15	519,41	519,41	519,15
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	360	422,33	422,43	360,1
Risorse vincolate attività finanziarie nel bilancio	(-)	0,00	0,00	0,00	0,09
<b>C) Variazioni attività finanziaria</b>		<b>19,23</b>	<b>16,28</b>	<b>16,28</b>	<b>17,29</b>
<b>EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D=A+B)</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-266,36</b>

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - all. 8 bil. prev. 2021-23; all. 8 legge di assestamento 2021-23; rel. Rendiconto 2021

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

## 11.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 (2020) con l'approvazione del DFER. Segue la nota di aggiornamento (NADEFR), 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 (2021 - 2023) e si avvia il nuovo esercizio finanziario (il 2021), 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 2021, 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 e dalle controdeduzioni inviate alla Sezione dalla Regione in data 27 giugno 2022 (riprese nella adunanza del 28 giugno 2022) due questioni meritano di essere sottolineate.

La prima attiene al tema del calcolo dei residui presunti nel bilancio di previsione, rispetto alla quale si prende atto con soddisfazione dell'impegno di regione a adottare, a partire dal prossimo anno, un algoritmo per la loro determinazione, al fine di ridurre lo scarto con le partite trasferite nel rendiconto e dare in questo modo maggiore significatività alle previsioni iniziali.

La seconda questione è più profonda e attiene alla costruzione del quadro tendenziale e programmatico, che ancora non si ritrova nel documento programmatico regionale. Fin quando non sarà messo a punto, 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. È necessario 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, di cui si è compiuto solo qualche piccolo passo, è essenziale, in particolare nella prospettiva di una maggiore autonomia sul versante dell'entrata e della spesa. Finché non sarà compiuto il DEFR tenderà a identificarsi più con il DUP di un comune che con DEF dello Stato.

