



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE LOMBARDIA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO  
2021

**Memoria del Procuratore regionale  
Paolo Evangelista**

Udienza del 20 luglio 2022



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE LOMBARDIA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO  
2021

**Memoria del Procuratore regionale  
Paolo Evangelista**

Udienza del 20 luglio 2022



CORTE DEI CONTI

Hanno curato e collaborato:

- Per la parte IL BILANCIO DI PREVISIONE E LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA e L'AREA ISTITUZIONALE - LA GESTIONE DEL PERSONALE DELLA REGIONE - SPG Selene Francesca Lupacchino
- Per la parte IL SISTEMA ORGANIZZATORIO APPRONTATO DALLA REGIONE LOMBARDIA PER LA GESTIONE DEI FONDI DEL PNRR - SPG Valentina Papa
- Per la parte LA LEGISLAZIONE DI SPESA - LE CRITICITA' IN MATERIA DI COPERTURA FINANZIARIA - SPG Gaetano Milano

Il coordinamento tra le singole parti ed i restanti paragrafi è stato curato dal Procuratore Regionale Presidente Paolo Evangelista

## MEMORIA

del Procuratore Regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, nel giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2021.

Visti gli articoli 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, 121 e 123 della Costituzione della Repubblica Italiana;

Visti gli artt. 48 e 57 dello statuto d'autonomia della Regione Lombardia, approvato con legge regionale statutaria n. 1 del 30 agosto 2008;

Visto il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), in particolare l'articolo 18, comma 1, lettera b) che prescrive l'approvazione del rendiconto da parte della Giunta regionale entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello oggetto di rendicontazione, al fine di permettere la parifica da parte della Corte dei conti;

Visti gli articoli 40 e 72 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214; l'articolo 190 del Codice di procedura civile e gli articoli 4 e 26 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Vista la Legge regionale 29 dicembre 2020- n. 27 "Bilancio di previsione 2021 - 2023";

Ritenuto e considerato in

## FATTO e DIRITTO

Con Deliberazione n. XI/628411-DDL, assunta nella seduta del 26 aprile 2022, la Giunta regionale della Regione Lombardia (*d'ora in avanti*: Regione) ha approvato il Disegno di Legge sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2021 nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico - corredato dalla Relazione di gestione - ed ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ai fini del controllo sulla gestione e per la prescritta parificazione.

Il documento, corredato dai relativi quadri riassuntivi, elenchi e tabelle e dalla nota integrativa, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un **risultato di amministrazione di esercizio** di **1.173.625.537,47** euro

**Le entrate in conto competenza** complessivamente accertate, ammontano ad euro **31.376.220.447,68**, delle quali sono state riscosse per un importo pari a **27.531.262.174,59** di euro, con un tasso di riscossione complessivo dell'87,74%, in leggero aumento rispetto all'esercizio precedente (in cui era pari a 86,77%).

**Le spese in conto competenza impegnate** nel 2021 e imputate allo stesso esercizio ammontano a **31.493.247.859,26** euro, mentre sono state impegnate, ma imputate agli esercizi successivi spese per 1.229.145.763,05, finanziate mediante Fondo pluriennale vincolato.

A fronte delle spese complessivamente impegnate nell'esercizio (31.493.247.859,26 euro), i **pagamenti in conto competenza** sono stati di **25.007.317.498,94** euro, con un tasso di pagamento del 79,41%.

Sono pertanto rimaste spese da pagare, generando **residui passivi**, per **6.485.930.360,32** euro. I risultati finali del rendiconto generale sono riassunti dalle seguenti tabelle:

**Tabella 1-Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al 31/12/2021 (in euro)**

<b>PROSPETTO DIMOSTRATIVO DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>				
<b>GESTIONE 2021</b>				
		<b>RESIDUI COMPETENZA</b>		<b>TOTALE</b>
FONDO CASSA AL 01 GENNAIO 2021	(+)			10.445.647.771,16
RISCOSSIONI	(+)	3.692.680.192,39	27.531.262.174,59	31.223.942.366,98
PAGAMENTI	(-)	4.716.901.085,07	25.007.317.498,94	29.724.218.584,01
<b>SALDO CASSA AL 31 DICEMBRE 2021</b>	<b>(=)</b>			<b>11.945.371.554,13</b>
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)	-	-	-
<b>FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE 2021</b>	<b>(=)</b>			<b>11.945.371.554,13</b>
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>(+)</b>	<b>3.227.328.304,24</b>	<b>3.844.958.273,09</b>	<b>7.072.286.577,33</b>
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del Dipartimento delle finanze		192.504.463,09	362.464.913,00	554.969.376,09
<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>(-)</b>	<b>10.128.956.470,62</b>	<b>6.485.930.360,32</b>	<b>16.614.886.830,94</b>
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			349.012.775,18
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CAPITALE	(-)			817.090.418,05
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER INCREMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE	(-)			63.042.569,82
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2021 (A)</b>	<b>(=)</b>			<b>1.173.625.537,47</b>

Nella tabella successiva si evince che nel 2021 si riscontra una situazione di disavanzo.

**Tabella 2-Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2021 (in euro)**

<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2021 (A)</b>				<b>1.173.625.537,47</b>
<b>COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2021</b>				
<b>PARTE ACCANTONATA</b>				
1 - Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2021				252.944.011,86
2- Fondo a copertura residui perenti al 31/12/2021				6.122.172,49
3 - Fondo anticipazioni liquidità				-
4 - Fondo perdite società partecipate				6.482.710,88
5 - Fondo contenzioso al 31/12/2021				89.423.705,08
6 - Fondo di garanzia dei debiti commerciali				-
<b>7 - Altri accantonamenti al 31/12/2021</b>				<b>173.309.825,95</b>
7.1 - Fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari				42.000.000,00
7.2 - Garanzie fidejussorie concesse dalla Regione				129.124.359,95
7.3 - Fondo per passività potenziali				1.012.912,00
7.4 - Fondo accantonamento opr per la restituzione alle imprese agricole di importi non più finanziabili con fondi europei				1.172.554,00
<b>Totale parte accantonata (B)</b>				<b>528.282.426,26</b>
<b>PARTE VINCOLATA</b>				
1 - Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				112.349.569,77
2 - Vincoli derivanti da trasferimenti				610.742.894,25
3 - Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				-
4 - Vincoli formalmente attribuiti dall'ente				89.023.246,95
5 - Altri vincoli				-
<b>Totale parte vincolata (C)</b>				<b>812.115.710,97</b>
<b>PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI</b>				
<b>Totale parte destinata agli investimenti (D)</b>				<b>89.604.244,92</b>
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE (E=A-B-C-D)</b>				<b>- 256.376.844,68</b>
<b>F) DI CUI DISAVANZO DA DEBITO AUTORIZZATO E NON CONTRATTO</b>				<b>- 256.376.844,68</b>

Il disavanzo (E) da ripianare dalla Regione Lombardia pertanto corrisponde ad euro **256.376.844,68**, interamente ascrivito a disavanzo da **debito autorizzato e non contratto** (DANC).

# 1.IL RUOLO DEL PM FINANZIARIO NEL GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO REGIONALE ALLA LUCE DEI PIU' RECENTI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

Dopo aver esposto il quadro generale di sintesi dell'andamento gestionale per l'esercizio 2021 si ritiene opportuno richiamare l'orientamento del Giudice delle leggi che ha ribadito la funzione di garanzia dell'ordinamento che viene svolta dalla Corte dei conti in sede di controllo, in quanto composta da *"magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)"*<sup>1</sup>.

Il controllo esterno esercitato dalla Corte *"è rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo"*, tale da *"consentire il sindacato di legittimità costituzionale su norme che difficilmente vi verrebbero, per altra via, sottoposte"*<sup>2</sup>.

Tale controllo non è meramente formale ma, come recentemente precisato dalla Corte Costituzionale<sup>3</sup>, è finalizzato a verificare il rispetto delle **regole sull'armonizzazione contabile** che *"esprimono opzioni strumentali alla garanzia dell'equilibrio e della sincerità del bilancio, nonché al coordinamento della finanza pubblica in un sistema di autonomie regionali.*

*Per quanto connotate da un alto livello di tecnicità, tali regole sono, infatti, funzionali all'indispensabile finalità di garantire «l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci» (sentenza n. 184 del 2016)."*

In questo contesto ordinamentale il Procuratore regionale è chiamato a valutare, dal suo peculiare punto di osservazione, i dati contabili e gli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria curata dai colleghi magistrati del controllo, in contraddittorio con l'Ente Regione, per verificarne lo scostamento o meno dai parametri di legittimità e regolarità ed in modo da

---

<sup>1</sup> C. Cost. n. 80 del 2021

<sup>2</sup> *ibidem*

<sup>3</sup> C.Cost. sentenza n. 168 depositata il 5 luglio 2022. Nelle sentenza viene altresì sottolineato che *"È, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma anche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa.*

segnalare eventuali patologie economiche ed amministrative.

Nel giudizio di parifica del rendiconto della Regione l'Organo requirente, parte interveniente a *"tutela dell'interesse generale oggettivo della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale"*, è pertanto legittimato a sollevare questioni di costituzionalità di fonti normative regionali *"suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente territoriale"*.<sup>4</sup>

Si tenga conto al riguardo che *"gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche ... non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto"*<sup>5</sup>.

Ciò premesso verranno svolte alcune considerazioni sugli aspetti ritenuti di maggiore significatività, sia positivi che fonte di criticità, emersi dalle attività di accertamento della Sezione regionale del controllo.

## **2. L'ANALISI DEGLI ASPETTI POSITIVI E DELLE CRITICITÀ DELLE ATTIVITÀ GESTIONALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021.**

### **2.1 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO - IL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2021.**

L'indicatore di maggiore importanza al quale occorre dedicare attenzione nell'esame del rendiconto è quello del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio, alla cui corretta determinazione - è bene sottolinearlo - è essenzialmente finalizzato l'odierno giudizio.

Dall'esame dei saldi della gestione di competenza dell'esercizio 2021, indicati nella tabella riportata di seguito, si evince che la Regione ha pienamente conseguito l'obiettivo previsto dall'art. 1, comma 821 della legge n. 145 del 2018, **di realizzare un risultato di competenza positivo**, pari a euro **351.280.346,23**, dato dalla differenza fra tutte le entrate di bilancio (comprendenti l'avanzo di amministrazione applicato e il fondo pluriennale vincolato in entrata) meno le spese di bilancio (comprendente, nel caso della Regione Lombardia che non aveva avanzo da recuperare, il fondo pluriennale in spesa).

---

<sup>4</sup> Corte costituzionale, 6 giugno 2019, n. 138

<sup>5</sup> In Corte costituzionale, 19 maggio 2020, n. 112 è stata peraltro ribadita la legittimazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., se evocato in correlazione funzionale con l'art. 81 e con l'art. 97, primo comma, Cost.

### Saldi della gestione (in euro)

1) Risultato di competenza	351.280.346,23
2) Equilibrio di bilancio	- 269.691.225,96
3) Equilibrio complessivo	- 266.359.052,98
di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio	- 266.359.052,98

L'equilibrio di bilancio, che si ottiene sottraendo al risultato di competenza positivo l'ammontare di tutte le risorse accantonate nel bilancio e di tutte le risorse vincolate, diventa, invece, negativo per **-269.691.225,96 euro**; ciò sta a significare che le risorse realizzate dalla gestione di competenza **non** sono in grado di assicurare la copertura di **tutti** gli accantonamenti ed i vincoli previsti dalle leggi vigenti.

Parimenti negativo per - 266.359.052,98 euro risulta anche l'equilibrio complessivo, che si ricava calcolando gli effetti sull'equilibrio di bilancio delle variazioni, positive o negative, degli accantonamenti effettuate in sede di rendiconto.

Si condividono pertanto pienamente le osservazioni della Sezione del controllo che invita la Regione ad attivarsi al fine di realizzare, anche in via tendenziale, l'equilibrio di bilancio.

#### 2.1.1 LE CRITICITA' NELLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PERDITE SOCIETA' PARTECIPATE.

Una criticità evidenziata dalla Sezione di controllo è emersa in sede di determinazione del fondo perdite di società partecipate che deve essere determinato in applicazione dell'art. 21 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

In base alla predetta norma, nel caso in cui le società partecipate pubbliche presentino un risultato di esercizio negativo è necessario:

- a) accantonare in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione;
- b) nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti *"l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione"*.

La Regione ha disposto correttamente gli accantonamenti riguardanti le società Infrastrutture Lombarde S.p.a. e Arexpo S.p.a., tenendo in considerazione le perdite non ripianate riportate dalle società a far tempo dal 2015.

Con riferimento invece alla partecipazione diretta acquisita dalla regione nel 2020 in Autostrada Pedemontana, l'accantonamento effettuato per la predetta società nel rendiconto dell'esercizio 2020 e mantenuto invariato nel rendiconto dell'esercizio 2021, ha riguardato **le sole perdite dell'esercizio 2020**.

Non si è pertanto data corretta attuazione ai principi di cui al richiamato art. 21 del d.lgs. 175/2016 che **impone alla regione/ente partecipante di accantonare nel risultato di amministrazione tutte le perdite maturate negli esercizi precedenti ovvero a far tempo dal 2015**.

In tema è da segnalare che la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha precisato che *“la ratio dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, nel prendere espressamente in esame l'incidenza della gestione economico – patrimoniale delle società partecipate sugli equilibri finanziari degli enti pubblici partecipanti, è quella di conseguire un razionale utilizzo delle risorse della collettività nel settore delle partecipazioni pubbliche e di tutelare il principio di libera concorrenza, incentivando la riduzione delle società che presentano gestioni inefficienti. L'osservanza dell'adempimento in questione, oltre a preservare gli equilibri di bilancio, svolge un'indiretta funzione di incentivo dell'ente a dismettere le gestioni diseconomiche, in quanto l'accantonamento riduce la capacità di impegno. L'obbligo di accantonamento, per gli enti in contabilità finanziaria, è dunque una regola prudenziale di bilancio, preordinata al successivo eventuale utilizzo delle risorse accantonate per il ripiano delle perdite subite dalle società (art. 21, co. 3-bis, d.lgs. n. 175/2016), da effettuarsi osservando la legislazione dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato”* (Deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG).

Si condividono in conclusione le osservazioni della Sezione del controllo in merito alla **non corretta determinazione del risultato di amministrazione 2021, in violazione dell'art. 21 del TUSP**, atteso che non è stato disposto dalla Regione Lombardia l'accantonamento, nel fondo perdite partecipate, delle perdite registrate da APL negli esercizi 2014, 2015, 2016 e 2017.

## **2.2 L'INDICATORE DI TEMPESTIVITA' DEI PAGAMENTI DEI FORNITORI**

Un aspetto positivo, in termini di efficienza dell'amministrazione regionale, è quello desumibile dall'indicatore di **tempestività dei pagamenti** relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini contrattuali; tale *performance* è stata conseguita anche per effetto di nuove modalità organizzative di contabilizzazione delle fatture elettroniche.

In particolare l'indice medio dei pagamenti della Giunta relativo al 2021 è risultato pari a -

18,33 giorni (in linea con quello del 2020, pari a - 18,14 giorni).

Riguardo al Consiglio, sono state adottate altrettante misure per migliorare tale indice, quale il monitoraggio delle fatture in scadenza con cadenza settimanale; la predisposizione degli atti di liquidazione entro 10 giorni dalla ricezione della fattura; l'emissione del mandato di pagamento entro 4 giorni dalla ricezione dell'atto di liquidazione. Nel corso del 2021 si è altresì implementato un nuovo sistema di gestione digitale dei flussi documentali riferiti agli atti di liquidazione, che ne hanno migliorato ulteriormente la gestione.

L'indicatore annuale si è assestato a -13,36 giorni per cui nel complesso questa Procura riscontra la **virtuosità** delle procedure di pagamento e i conseguenti **risultati positivi ottenuti** in termini di tempistica.

## **2.3 IL BILANCIO DI PREVISIONE E LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA**

Gli strumenti di programmazione hanno un rilievo strategico per l'ente. E' opportuno soffermarsi, pertanto, sull'analisi degli stessi, al fine di verificarne la completezza e la coerenza. Come più volte ribadito, vi è un nesso fondamentale tra la fase della formazione delle previsioni, quella dell'esecuzione delle stesse e quella della rendicontazione.

Solo una chiara individuazione degli obiettivi e delle risorse a inizio esercizio, ne consente una effettiva esecuzione; solo un attento monitoraggio in corso di esercizio consente i dovuti adeguamenti necessari per il perseguimento effettivo degli obiettivi prefissati e soltanto una corretta e trasparente rendicontazione dei risultati raggiunti consente una comprensione del fenomeno e l'eventuale adeguamento delle politiche per l'esercizio successivo.

## **2.4 LA FASE DELLA PREVISIONE**

### **2.4.1 IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE E LA RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO**

Come è noto, l'adozione di tale documento è prevista, a livello di normativa nazionale, dal Principio contabile applicato concernente la Programmazione di Bilancio (allegato 4.1 al Decreto legislativo 118/2011) e, a livello regionale, dall'art. 7 della L.R. 8 luglio 2014, n. 19, che ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, la sostituzione del Documento Strategico Annuale di cui alla L.R. 31 marzo 1978, n. 34 con il Documento di Economia e Finanza Regionale.

Con D.G.R. n. 3316 del 30.06.2020 è stata approvata la proposta di DEFR 2021-2023; con D.G.R.

n. 3748 del 30.10.2020 è stata approvata la proposta di Nota di Aggiornamento.

Il documento definitivo è stato approvato con delibera consiliare n. XI/1443 del 24.11.2020.

**Apprezzabile risulta la parte relativa al contesto** in cui è stato evidenziato l'impatto che la pandemia ha avuto sulla competitività (e, dunque, sullo sviluppo economico, sull'industria, l'artigianato, l'agricoltura, il commercio, la cultura, il turismo...), sul sistema sanitario, sul sistema scolastico, sul sistema sociale, sulla mobilità e sull'impatto ambientale.

**Tale analisi ha consentito di ben delineare le priorità per l'esercizio finanziario 2021 e i risultati attesi.**

Si evidenzia inoltre come il documento correttamente riporti **le fonti di finanziamento**, sebbene non indichi ancora una volta in modo dettagliato le risorse finanziarie destinate al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Si condividono infine le raccomandazioni della Sezione del controllo alla Regione di realizzare uno sforzo maggiore nel delineare un **quadro tendenziale e programmatico**, utile a meglio comprendere **l'andamento futuro e a meglio indirizzare gli obiettivi dell'Amministrazione.**

Nel documento in esame sono stati individuati dei macro obiettivi, riconducibili ai 5 temi ritenuti prioritari dalla Regione (*"Il rilancio del sistema economico e produttivo"*, *"Bellezza, natura e cultura lombarde"*, *"La forza dell'istruzione, della formazione, della ricerca e del lavoro"*, *"La persona prima di tutto"*, *"Un territorio connesso, uno sviluppo sostenibile"*), da raggiungersi secondo 5 modalità analoghe a quelle previste a livello nazionale (semplificazione, digitalizzazione, autonomia, patto sociale, sostenibilità).

Per ciascuno di tale macro obiettivo, sono stati individuati i risultati attesi, con i relativi indicatori e *trend*.

In tale contesto si sottolinea **l'importanza dell'indirizzo politico del Consiglio Regionale**, che non deve limitarsi a essere informato del contenuto del documento al momento della relativa approvazione, ma che deve avere un vero e proprio ruolo propulsivo, valutando anche l'opportunità di anticipare la data di approvazione del documento, per evitare che essa si sovrapponga troppo con quella di approvazione del bilancio di previsione, con conseguente riduzione del ruolo strategico che il medesimo dovrebbe avere.

## **2.4.2 IL PIANO DELLA PERFORMANCE, DEGLI INDICATORI E DEI RISULTATI ATTESI DI BILANCIO.**

Tale provvedimento integra in un unico documento due strumenti di programmazione previsti dalla legge:

- il Piano della performance, previsto dal d.lgs. n. 150/2009, nel quale sono esposti i principali obiettivi strategici e operativi che l'Amministrazione intende perseguire nel triennio successivo;
- il Piano degli Indicatori e Risultati Attesi di Bilancio, previsto dal d.lgs. n. 118/2011, nel quale vengono definiti, per ogni programma di bilancio, gli indicatori in grado di restituire i principali risultati che l'amministrazione persegue nel triennio di riferimento.

La Regione Lombardia ha approvato tale documento con DGR n. XI/4230 del 29.01.2021, specificando gli obiettivi e gli indicatori previsti per il 2021. Con DGR n. 4736 del 24.05.2021 si è proceduto all'Aggiornamento di tale Piano.

Nella parte relativa al piano della *performance* sono individuati gli obiettivi, suddivisi per missione e programma; rispetto al PRS e al DEFR, il Piano della performance è caratterizzato da un maggior dettaglio e concretezza degli indicatori previsti per ogni obiettivo e dalla presenza dell'indicazione delle risorse umane e finanziarie relativamente a ciascun programma.

Il raccordo tra Piano della performance e Programma Regionale di Sviluppo (d'ora in avanti PRS) è assicurato grazie al rimando per ciascun programma ai risultati attesi indicati nel PRS, con la relativa numerazione di riferimento.

Riguardo agli obiettivi, questa Procura persiste nel raccomandare **un'attenzione nell'individuazione degli indicatori e dei target attesi per ciascun obiettivo**, al fine di assicurare la misurabilità del grado di raggiungimento degli obiettivi al termine dell'esercizio. **Apprezzabile risulta lo stato di avanzamento del PRS al 31.12.2020** illustrato in tale documento, che risulta realizzato con una media del 79%.

Degno di nota è, altresì, il **collegamento con gli strumenti di programmazione ulteriori rispetto al PRS** (quali il Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, il Piano degli Interventi per il miglioramento del Benessere Organizzativo, il Piano di Comunicazioni e il Piano delle Pari Opportunità), effettuato anch'esso in tale documento.

## 2.5 LA LEGGE DI STABILITÀ 2019-2021 ED IL COLLEGATO

Ai sensi dell'art. 36, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, la regione adotta *“una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione”*.

La legge regionale n. 26 del 28 dicembre 2020 (c.d. Legge di stabilità 2021-2023) ha autorizzato per il triennio 2021-2023 le spese relative ad interventi previsti da leggi regionali di spesa, nonché dalla presente legge.

Sulla determinazione degli oneri delle leggi di spesa, si rinvia all'apposita sezione di questa relazione, limitandosi in questa sede – in accordo con la Sezione del controllo - a raccomandare la **massima prudenza nell'utilizzo delle clausole di neutralità finanziaria** e la massima attenzione nella ricostruzione logica del percorso seguito per la **quantificazione degli oneri**.

Ai sensi dell'art. 9 *ter* della l.r. n. 34/1978, *“contestualmente al bilancio annuale e pluriennale della Regione la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, per l'approvazione, il progetto di legge finanziaria e i progetti di legge collegati con rilievo economico finanziario [...] Con i progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali per attuare il documento strategico annuale, aventi riflessi sul bilancio. 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”*.

Il provvedimento collegato, pertanto, presenta una stretta connessione con la manovra di finanza pubblica. In tale provvedimento si concentrano le misure che apportano innovazioni al tessuto normativo vigente. Gli oneri recati dal provvedimento devono trovare copertura nel quadro finanziario definito dalla manovra di bilancio.

In data 28 dicembre 2020, con l.r. n. 25/2020 è stato approvato il Collegato 2021. In linea con la sezione del controllo e con la raccomandazione resa riguardo al precedente giudizio di parifica, si raccomanda una corretta quantificazione degli oneri nella relazione tecnica.

## **2.6 LA CONNESSIONE TRA LA FASE DELLA PREVISIONE E QUELLA DELLA GESTIONE: LA LEGGE DI BILANCIO, L'EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2021 E IL RAFFRONTO CON LA GESTIONE DELL'ESERCIZIO**

Il bilancio di previsione costituisce la rappresentazione degli effetti contabili propri delle decisioni assunte e la loro coerenza tanto con il programma politico dell'Amministrazione,

quanto con il quadro economico - finanziario e i vincoli di finanza pubblica.

Ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011, *“il Consiglio regionale approva ogni anno, con legge, il bilancio di previsione finanziario che rappresenta il quadro delle risorse che la regione prevede di acquisire e di impiegare, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, esponendo separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale in vigore. Il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto secondo gli schemi previsti”* dal d.lgs. n. 118/2011.

Il Consiglio regionale, con l.r. n. 27 del 29 dicembre 2020 ha approvato il bilancio di previsione 2021-2023, prevedendo entrate e spese di competenza per € 33.860.076.481,71 nel 2021, per € 31.946.680.293,10 nel 2022, per € 31.424.894.629,00 nel 2023.

Nel seguito verranno analizzate le previsioni del bilancio di 2021-2023 e il relativo andamento nel tempo.

## **2.7 IL RAPPORTO TRA PREVISIONI INIZIALI DI BILANCIO E PREVISIONI DEFINITIVE**

Prima di procedere all'analisi dell'andamento delle previsioni, è bene premettere che al momento della redazione del bilancio di previsione vi era ancora molta incertezza, dovuta all'emergenza sanitaria in corso e ai riflessi sul sistema economico.

Con riferimento alle entrate, si è prevista una riduzione rispetto agli stanziamenti previsti nel 2020, in conseguenza della contrazione del PIL, dell'incertezza sull'erogazione o meno di ulteriori ristori e delle prevedibili difficoltà correlate all'attività di recupero fiscale.

Con riferimento alle spese, si è previsto un contenimento delle spese correnti. Si è garantito, invece, il sostegno agli investimenti<sup>6</sup>.

Da una disamina effettuata sulla base dei dati elaborati dalla Sezione Controllo, riportata nella tabella 11 della relazione, le previsioni definitive di entrata risultano effettivamente in linea con quelle originarie, salvo alcune variazioni, le più significative nel seguito riportate.

Più precisamente, le previsioni definitive del Titolo I delle entrate *“entrate correnti di natura tributaria”* hanno subito un leggero incremento del 1,59% (passando da € 21.744,66 ad €

---

<sup>6</sup> Nota integrativa al BP 2021 - 2023, pagg. 7-8

22.090,99)", indice di una sottostima prudenziale di quelle originarie, comprensibile alla luce del quadro di incertezza attraversato.

Un maggiore incremento ha toccato, invece, le entrate relative al Titolo II "*Trasferimenti correnti*" (passate da € 1.043,95 mln. ad € 2.903,10 mln., con un incremento del 178,09%), quelle relative al Titolo III "*entrate extra tributarie*" (passate da € 575,41 mln. ad € 1.466,83 mln., con un incremento del 154,92%) e quelle relative al Titolo IV "*entrate in conto capitale*" (passate da € 793,28 mln. ad € 1.115,47 mln., con un incremento del 40,61%).

In calo risultano, al contrario, le entrate del titolo VI "*Accensione prestiti*" (passate da € 1.398,19 mln. ad € 1.221,04 mln.).

Le entrate risultano effettivamente maggiori di quelle relative all'esercizio 2020, indice di una ripresa della situazione economica.

Quanto alle spese, sulla base dei dati elaborati dalla sezione controllo, si riscontra un parallelo incremento delle previsioni di spesa dei vari titoli, soprattutto riguardo al Titolo I "*spese correnti*" (passate da € 23.413,58 mln. a € 26.896,72 mln., con un incremento del 14,88%) e riguardo al Titolo II "*spese in conto capitale*" (passate da € 2.730,18 mln. ad € 3.629,28, con un incremento del 32,93%).

Se si analizza lo scostamento delle singole missioni di bilancio, illustrato nella tabella 6 della relazione della sezione controllo, risulta che, dal lato spesa, gli scostamenti maggiori tra previsioni iniziali e previsioni definitive si sono registrati nelle voci nel seguito indicate.

Relativamente all'area economica risalta la missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*" (con un incremento da € 49.414.760 ad € 86.824.741, pari ad un scostamento del 75,71%), la missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*" (con un incremento da € 270.567.842 ad € 529.077.031, pari ad uno scostamento del 95,54%, di gran lunga superiore in valore assoluto di quello dell'anno precedente), la missione 15 "*Politiche per il lavoro e la formazione professionale*" (con un incremento da € 275.308.251 ad € 349.005.649, pari ad un scostamento del 26,77%), la missione 16 "*Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca*" (con un incremento da € 129.533.364 ad € 170.019.302, pari ad un scostamento del 31,26%).

Relativamente all'area sociale emerge la missione 12 "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*" (le cui previsioni aumentano da € 387.807.108 ad € 554.003.921, pari ad un incremento percentuale di 43 punti).

Relativamente all'area territoriale, infine, spiccano la missione 8 "*Assetto del territorio ed edilizia*

*abitativa*” (con un incremento di previsioni da € 193.238.307 ad € 353.514.408, pari ad un incremento del 83%), la missione 9 *“Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”* (con un incremento da € 398.703.902 ad € 571.622.346, pari ad un incremento percentuale di 43 punti), la missione 10 *“Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile”* (con un incremento da € 2.074.852.917 ad € 2.969.198.845, corrispondente ad un incremento del 43%) e la missione 11 *“Soccorso civile”* (con un incremento da € 34.826.031 ad € 62.251.473, pari ad un incremento del 261%).

## 2.8 IL RAPPORTO TRA PREVISIONI DEFINITIVE E ACCERTAMENTI/IMPEGNI

Dalla relazione al rendiconto risulta che la capacità di realizzo annua delle entrate, intesa come l'ammontare degli accertamenti realizzati rapportato alle previsioni definitive, è stata del 97%<sup>7</sup> (considerando come base di calcolo il totale delle entrate previste, al netto del debito autorizzato, delle partite di giro e delle anticipazioni), percentuale **in aumento rispetto all'esercizio 2020** (pari al 96%), ma in calo rispetto alla situazione pre pandemica (nel 2019 tale indice era pari al 98%).

La Sezione Controllo ha operato un raffronto tra previsioni e gestione: a fronte di previsioni definitive di competenza pari ad € 36.836.888.502,20 sono stati riscontrati accertamenti per € 31.376.220.447,68<sup>8</sup>. Il titolo che ha riscontro un risultato migliore (con accertamenti addirittura superiori alle previsioni definitive) risulta quello relativo alle entrate correnti.

Dalla relazione al rendiconto risulta, altresì, che la capacità di spesa, intesa come l'ammontare degli impegni realizzati (tenendo conto anche delle quote di FPV prenotate per competenza) rapportato alle previsioni definitive, è stata del 93%, percentuale in leggero calo rispetto all'esercizio 2020 (pari al 97%)<sup>9</sup>.

Anche in questo caso la Sezione Controllo ha operato un raffronto: a fronte di previsioni definitive di spesa pari ad € 38.534.342.023,06, sono stati riscontrati impegni pari ad € 31.493.247.859,26<sup>10</sup>.

Gli impegni relativi a tutti i titoli, ad eccezione di quello relativo al rimborso prestiti (più

---

<sup>7</sup> Dati ricavati da pag. 33 della Relazione al Rendiconto di Gestione 2021

<sup>8</sup> Dati ricavati dalla Tabella “Conto finanziario della competenza – Entrate 2021” elaborata dalla Sezione Controllo

<sup>9</sup> Dati ricavati da pag. 47 della Relazione al Rendiconto di Gestione 2021

<sup>10</sup> Dati ricavati dalla Tabella “Conto finanziario della competenza – spesa 2021 rappresentata per titoli” elaborata dalla Sezione Controllo

facilmente programmabile), riscontrano un significativo scostamento rispetto alle previsioni. Il maggior scostamento si registra relativamente agli impegni in conto capitale, ancora una volta di gran lunga inferiori rispetto alle previsioni. Queste, stimate ad inizio esercizio in € 2.730.175.916,07, risultano incrementate al termine dell'esercizio ad € 3.629.283.297,05. A fronte di queste, tuttavia, sono state impegnati unicamente € 1.690.704.029,92 (importo addirittura inferiore rispetto alle previsioni originarie).

Superata la situazione contingente di incertezza, è auspicabile una percentuale di impegni maggiore rispetto alle previsioni.

## **2.9 IL RAPPORTO TRA ACCERTAMENTI/IMPEGNI E RISCOSSIONI/PAGAMENTI**

Rispetto a quanto stanziato, la capacità di riscossione si è attestata al 87%<sup>11</sup>. L'importo complessivo riscosso risente della sospensione dell'attività di accertamento e riscossione volutamente disposte per non gravare ulteriormente sui contribuenti gravati dalla crisi economica. In ogni caso è maggiore a quella dell'esercizio precedente (pari al 84%).

La capacità di pagamento si è inoltre attestata al 85% che attualizzata (al netto della GSA) è del 92% al 30.03.2022%<sup>12</sup>.

Nonostante la situazione emergenziale che si è attraversata, la liquidità di cassa al 31.12.2021 è aumentata rispetto a quella dell'esercizio precedente, passando da un fondo cassa al 31.12.2020 di € 10.445.647.771,16 ad un fondo di cassa al 31.12.2021 di € 11.945.371.554,13<sup>13</sup>. Ciò ha consentito di non utilizzare anticipazioni di cassa e di garantire il rispetto dei tempi di pagamento.

## **2.10 LA GESTIONE DEI RESIDUI**

Dalla relazione al rendiconto è risultato che i residui attivi di competenza al 31.12.2021 ammontano ad € 3.844.958.273,09, di cui circa il 75% risulta imputabile alla Gestione sanitaria accentrata (d'ora in avanti GSA).

Per quanto riguarda la gestione dei residui degli anni precedenti, i residui attivi al 01.01 (provenienti da anni precedenti), pari ad € 6.945.997.125,24, risultano smaltiti al 31.12 per il 54%. Più precisamente, ne sono stati riscossi € 3.692.680.192,39, ne sono stati cancellati €

---

<sup>11</sup> Dati ricavati da pag. 14 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2021

<sup>12</sup> Dati ricavati da pag. 16 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2021

<sup>13</sup> Dati ricavati da pag. 55 della relazione al Rendiconto 2021

25.988.628,61 e ne sono stati mantenuti € 3.227.328.304,24.

I residui più datati (precedenti alla gestione 2016) derivano da contenziosi, recupero di somme, entrate con spese a rendicontazione, mancato riscontro finanziario da parte del soggetto istituzionale creditore (esempio UE) <sup>14</sup>.

Si raccomanda, ancora una volta, un monitoraggio costante dei residui attivi e una riduzione costante degli stessi.

I residui passivi di competenza al 31.12.2021 ammontano ad € 6.485.930.360,32.

I residui passivi al 01.01 (provenienti da anni precedenti), pari ad € 14.894.399.290,79, risultano smaltiti al 31.12 per il 32%, residuando un importo pari ad € 10.128.956.470,62. Più precisamente, sono stati pagati € 4.716.901.085,07 e ne sono stati stralciati € 48.541.735,10.

Anche la maggior parte dei residui passivi delle annualità 2017-2019 è imputabile alle regolazioni sanitarie ancora da formalizzare da parte del MEF per tali anni.

I residui più datati (precedenti alla gestione 2016) riguardano contenziosi e debito autorizzato ma non contratto<sup>15</sup>.

**La tempestività dell'approvazione del bilancio** ha consentito, anche questa volta, alla Regione di non ricorrere all'esercizio provvisorio che avrebbe comportato limiti nell'autorizzazione delle spese, sia in ordine alla loro destinazione, sia in ordine al loro utilizzo. Al contrario, alla data dell'1 gennaio 2021 è potuta iniziare, a tutti gli effetti, la gestione dell'esercizio finanziario. Nel corso dell'esercizio si registrano prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste, per un importo complessivo pari ad € 29 mln (di gran lunga maggiore di quanto avvenuto nell'esercizio precedente). Ciò è giustificato alla luce dell'incertezza del quadro più volte menzionato.

Gli stanziamenti del bilancio di previsione 2021-2023 sono stati variati non solo in sede di assestamento al bilancio, avvenuto con l.r. n. 15 del 06.08.2021 (ai sensi dell'art. 48 della l.r. n. 34/1978 e dell'art. 50 della d.lgs. n. 118/2011), ma con ben 413 atti di variazione al bilancio (di competenza o di cassa), numero anch'esso **maggiore** rispetto a quello dell'esercizio precedente. Il numero delle variazioni è verosimilmente imputabile dall'emergenza pandemica, che ha comportato inevitabilmente differenti valutazioni e priorità, oltre che all'impianto complessivo del bilancio armonizzato, che, a detta della Regione, imponendo la codifica di 4° livello della

---

<sup>14</sup> Dati ricavati dalle pagg. 35 ss. della relazione al Rendiconto 2021

<sup>15</sup> Dati ricavati dalle pagg. 47 ss. della relazione al Rendiconto 2021

spesa, ha inevitabilmente reso più rigido il documento.

### **3 L'AREA ISTITUZIONALE - LA GESTIONE DEL PERSONALE DELLA REGIONE**

#### **3.1 IL PERSONALE - PREMESSA**

A differenza degli scorsi anni, la Sezione Controllo, per l'esercizio finanziario 2021, non si è più limitata ad analizzare i dati inerenti il personale, la tempistica dei pagamenti e i fattori produttivi relativamente alla sola Giunta Comunale, ma ha esteso tale analisi all'intera organizzazione della Regione, ovverosia alle strutture facenti capo sia alla Giunta Regionale sia al Consiglio Regionale (nel seguito, per brevità: "Giunta" e "Consiglio"), nell'ambito di una visione unitaria dell'Ente ed alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile e costituzionale.

L'analisi dei dati, il raffronto con quelli degli esercizi pregressi, lo studio del rispetto dei vincoli normativi, pertanto, sono stati effettuati dapprima in riferimento alla Giunta, successivamente in riferimento al Consiglio e infine con riferimento ai dati aggregati.

Tale lettura è del tutto condivisibile, in quanto consente un'analisi a più ampio raggio dei fenomeni e in quanto non consente margini sottratti al controllo della Corte dei conti.

Questa Procura, dopo un breve cenno all'assetto organizzativo, alla programmazione del personale e alla consistenza del medesimo al dicembre 2021, si soffermerà prevalentemente sul rispetto o meno dei vincoli in materia di personale.

#### **3.2 L'ASSETTO ORGANIZZATIVO E LE VARIAZIONI AVVENUTE NELL'ESERCIZIO 2021**

L'assetto organizzativo della Giunta è differente da quello del Consiglio e segue regole diverse (al primo organo si applicano gli artt. 10-24 l.r. n. 20/2008; al secondo gli artt. 43-56 della medesima l.r. n. 20/2008).

Per tale ragione, si procederà ad un'analisi distinta.

Riguardo alla **Giunta**, si segnalano una molteplicità di atti organizzativi adottati nel 2021 (ben 19 atti giuntali, tutti pubblicati nell'apposita sezione "Amministrazione Trasparente") che hanno apportato svariate modifiche alla struttura. Tali variazioni, come evidenziato dalla

stessa Regione in fase di istruttoria, sono dipese dall'affidamento di nuovi incarichi assessorili e dalla rimodulazione e redistribuzione delle deleghe esistenti, che hanno inevitabilmente influito sull'assetto delle Direzioni Generali e della Strutture Organizzative di Livello Inferiore. Riguardo al **Consiglio**, si registra una maggiore staticità. Risultano, infatti, 3 atti organizzativi adottati dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, di cui uno solo (datato 01.04.2021) consistente in una minima modificazione dell'organigramma.

I mutamenti organizzativi, sebbene inizialmente non siano di semplice gestione per gli uffici, hanno il vantaggio di consentire la rotazione degli incarichi dirigenziali e non dirigenziali, a beneficio della valorizzazione delle risorse e del rispetto della normativa in materia di anticorruzione. Sono, pertanto, sempre **raccomandabili**, se sorretti da ponderate valutazioni volte all'efficienza del servizio reso.

### 3.3 LA PROGRAMMAZIONE DEL PERSONALE E IL CONFRONTO CON LE ASSUNZIONI EFFETTIVAMENTE AVVENUTE AL 31.12.2021

Come evidenziato dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, recentemente novellato con la l. n. 160/2019, l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni viene definita sulla base del piano triennale dei fabbisogni di personale, uno strumento essenziale al fine di *“ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi”*. Tale piano *“indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati [...] nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima”*.

Il piano dei fabbisogni, come illustrato anche nella relazione di parifica dello scorso esercizio, è di fondamentale importanza in quanto consente il **miglior impiego delle risorse umane**, a seconda delle effettive esigenze dell'ente.

Tale strumento, che comporta **un'analisi quantitativa** (intesa come individuazione del contingente necessario per la realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione) e **un'analisi qualitativa** (intesa come individuazione delle tipologie di professioni e competenze professionali), ha una valenza programmatica e, nel corso dell'anno, può adattarsi alle sopravvenute esigenze.

Riguardo alla **Giunta**, la Regione Lombardia ha approvato il piano dei fabbisogni di personale del comparto per il triennio 2021-2023 con DGR n. XI/4431 del 17.03.2021. Con esso sono state

destinate le risorse per l'assunzione di 269 unità, prevedendo una spesa complessiva pari ad € 9.035.001,30.

Tale piano è stato dapprima integrato con deliberazione n. XI/5301 del 27.09.2021 (con la quale è stata prevista l'assunzione di ulteriori n. 30 figure) e, successivamente, rimodulato con deliberazione n. XI/5537 del 16.11.2021. Con quest'ultimo provvedimento, il fabbisogno è stato incrementato (considerato che le assunzioni sono state portate a 905 unità) e la spesa è stata suddivisa in 2021 (pari ad € 3.693,750,90) e 2022 (pari ad € 15.940.535,75).

Rispetto allo scorso anno, risulta una **maggiore tardività** nell'approvazione dei piani e delle relative modifiche.

Si nota, inoltre, che le assunzioni effettive registrate al 31.12. 2021 sono 145 (numero di **gran lunga inferiore** rispetto a quello programmato), per una spesa complessiva pari ad € 6.786.868,13, spesa inferiore rispetto a quella originariamente programmata e maggiore di quella rimodulata.

Il piano dei fabbisogni della dirigenza per il triennio 2021 - 2023, al contrario, è stato adottato con deliberazione n. XI/5105 del 26.07.2021; in questo caso la tardività è stata giustificata dalla Regione con la necessità di attendere la conferma del rispetto dei termini di cui al D.M. 03.09.2019.

Tale piano, per cui non risultano aggiornamenti in corso d'esercizio, prevede l'assunzione di 7 unità (tra dirigenti amministrativi e dirigenti tecnici), per una spesa relativa al 2021 pari ad € 138.941,34.

Riguardo al **Consiglio**, si evidenzia come, successivamente alla deliberazione n. 388 del 14.10.2019 di approvazione del piano dei fabbisogni di personali del Consiglio per il triennio 2019 - 2021, a causa dell'andamento dell'emergenza epidemiologica, vi è stata una stasi delle nuove assunzioni. Ragione per la quale non si è sentita la necessità di approvare tempestivamente gli strumenti di programmazione: con la deliberazione n. 42 del 08.03.2021 dell'Ufficio di Presidenza si è fatto fronte esclusivamente alle carenze organizzative del Settore Stampa e **solo nel mese di ottobre** (con deliberazione n.32 del 18.10.2021) l'Ufficio di Presidenza ha approvato il piano dei fabbisogni del personale dirigenziale e non dirigenziale. Per il 2021, pertanto, sono state programmate esclusivamente 2 assunzioni di giornalisti specializzati, mentre per il 2022 il numero delle assunzioni si rialza sensibilmente, passando a 35 unità, per un complessivo di risorse per l'intero triennio pari ad € 690.983,07.

Sempre nel 2021 non sono state programmate assunzioni di nuove figure dirigenziali (ad eccezione della chiusura delle procedure bandite nel 2020); per il 2022, al contrario, è prevista la nuova assunzione di 5 unità dirigenziali, per una spesa complessiva pari ad € 226.303,85.

Le assunzioni indicate nel fabbisogno **coincidono** con quelle effettivamente avvenute.

Sebbene questa Procura sia consapevole delle difficoltà che la crisi pandemica ha comportato nello svolgimento di procedure concorsuali, per il futuro è **auspicabile una più tempestiva adozione degli strumenti di programmazione** (al fine di consentire un tempestivo avvio delle procedure assunzionali) e un aggiornamento tempestivo, nel caso di adeguamento alle sopravvenute esigenze. Solo in questo modo è possibile consentire l'anticipata conclusione delle procedure e una più tempestiva disponibilità di nuovo personale, in linea con la richiesta del fabbisogno avanzata dagli uffici al momento dell'approvazione del piano stesso.

E' auspicabile, inoltre, **l'effettiva assunzione integrale delle unità indicate in programmazione**, essendo quelle di cui l'ente ha effettivo bisogno; ciò a maggior ragione in un momento, quale quello in questione caratterizzato dalla necessità di applicazione delle disposizioni del PNRR, in cui le risorse umane svolgono un ruolo centrale in tal senso.

### 3.4 L'EFFETTIVA SITUAZIONE DEL PERSONALE AL 31.12.2021

Riguardo alla **Giunta**, come si evince dalle tabelle fornite in sede di risposta all'istanza istruttoria della Sezione Controllo, il totale del personale di ruolo al 31.12.2021 risulta pari a 2.687 unità (inferiore a quello dell'esercizio precedente di 47 unità).

Il totale del personale non di ruolo al 31.12.2021 risulta pari a 275 unità (numero anch'esso **inferiore** di 15 unità rispetto a quello del 2020).

Riguardo al **Consiglio**, il totale del personale di ruolo al 31.12.2021 risulta pari a 323 unità.

Rispetto all'esercizio precedente, sebbene il personale dirigenziale sia diminuito di due unità e quello di comparto sia **umentato** di una sola unità, il totale è superiore di ben 19 unità rispetto al 2020. Ciò è dovuto a un incremento della categoria definita "altro personale" (tra cui è compreso il personale delle segreterie, di cui ci si soffermerà ampiamente in seguito).

Il totale del personale non di ruolo al 31.12.2021 risulta, invece, pari a 22 unità.

Come anticipato, l'oggettiva difficoltà di programmare ed effettuare selezioni dovute all'emergenza pandemica hanno inevitabilmente determinato tale limitato numero di assunzioni. Terminato il periodo emergenziale, le **raccomandazioni riportate al paragrafo**

**precedente** (sul rispetto dei termini e sull'assunzione della totalità delle unità previste) dovrebbero ridurre il margine tra vacanze in organico, da una parte, ed effettiva copertura dei relativi posti, dall'altra parte.

### **3.5 I VINCOLI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DEL PERSONALE**

#### **3.5.1 LA SPESA COMPLESSIVA DEL PERSONALE E I VINCOLI DI *TURN OVER* RELATIVI AI RAPPORTI A TEMPO INDETERMINATO**

In considerazione della 'dinamicità' della normativa in materia di personale, è doverosa una **premessa sui vincoli tutt'ora vigenti.**

In primo luogo, l'art. 1, comma 557, 557 *bis*, 557 *quater* della l. n. 296/2006 prevede che gli enti debbano assicurare la riduzione della spesa di personale complessiva (ivi compresa quella relativa ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, alla somministrazione di lavoro e al personale ex art. 110 Tuel), garantendo che essa non superi il limite dato dal valore medio della spesa del personale del triennio 2011-2012-2013 ovvero, nel caso degli enti in sperimentazione nel 2012 (quale la regione Lombardia), del triennio 2011 - 2011 - 2013.

Tale disposizione è applicabile *in toto* sia alla Giunta Regionale, sia al Consiglio Regionale, nonostante l'art. 67, comma 13, l.r. n. 20/2008 preveda che *"il personale delle segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri [...] non concorre [...] alla determinazione della spesa del personale ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296"*.

La Sezione del Controllo ha citato, infatti, copiosa giurisprudenza contabile e costituzionale a dimostrazione del fatto che le disposizioni contenute nella l. n. 296/2006 costituiscono espressione di principi cogenti dell'ordinamento nazionale, principi che, in quanto tali, non possono non essere definiti in via esclusiva da legge statale, senza possibilità di deroga. L'art. 67, comma 13, della l.r. n. 20/2008, pertanto, così come formulato, contrasta con gli artt. 81 e 97, comma 1, Cost. Tale orientamento è condiviso anche da questa Procura.

In secondo luogo, l'art. 33 del d.l. n. 34/2019, prevede che le regioni possano effettuare assunzioni a tempo indeterminato sino ad una spesa complessiva lorda pari *"al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati"*.

Come è noto, tale decreto ha demandato a un successivo provvedimento l'individuazione delle fasce demografiche, dei valori soglia e delle relative percentuali massime annuali di

incremento del personale in servizio per le regioni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia.

Il predetto decreto inoltre, adottato il 03.09.2019 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, dopo aver definito cosa si intende per spesa del personale<sup>16</sup> e per entrate correnti<sup>17</sup>, individua le fasce demografiche (tra cui quella relativa alle regioni con un numero di abitanti pari o maggiore di 6 milioni, in cui rientra la Regione Lombardia), il valore soglia di massima spesa del personale per ciascuna fascia demografica, ovverosia la percentuale massima tra la spesa del personale e le entrate correnti (tale percentuale corrisponde al 5% per le regioni rientranti nella fascia demografica alla quale è ricondotta la Regione Lombardia) e la percentuale massima di incremento annuale delle assunzioni a tempo indeterminato, nel limite del valore soglia sopra indicato (che per il 2021 non può essere superiore al 15%).

Infine, riguardo al Consiglio Regionale, la Regione ha aderito all'orientamento della Ragioneria Generale dello Stato secondo cui, non avendo il Consiglio entrate correnti rientranti nel Titolo I ed essendo, pertanto, impossibile determinare i valori di cui al Decreto sopra riportato, non sia applicabile il sopra riportato art. 33 del d.l. n. 34/2019, ma sia applicabile l'art. 3, comma 5, del d.l. n. 90/2014, secondo cui sono ammesse assunzioni a tempo indeterminato nei limiti di una spesa pari al 100% di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, con possibilità di cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per il quinquennio successivo e con la possibilità di utilizzare i residui ancora disponibili relativi al quinquennio precedente, oltre che di considerare tra le cessazioni non solo quelle dell'esercizio precedente, ma anche quelle programmate nella medesima annualità. La Sezione, pur riconoscendo che non vi sono entrate di tale titolo assegnate direttamente al Consiglio, non condivide la rigida separazione tra i due organi e l'applicazione di norme differenti da quelle ordinariamente applicabili agli enti (quale, appunto, l'art. 33 del d.l. n. 34/2019).

---

<sup>16</sup> Per spesa del personale si intende la spesa complessiva per il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, al lordo degli oneri riflessi e al netto dell'Irap, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato

<sup>17</sup> Per entrate correnti si intende la media degli accertamenti relativi ai titoli I, II, III, come rilevati negli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, al netto di quelli la cui destinazione è vincolata, degli accertamenti relativi al SSN e degli accantonamenti al FCDE

Terminata questa premessa, è possibile soffermarsi sul rispetto o meno di tali vincoli, soffermandosi separatamente sui dati relativi alla Giunta, su quelli relativi al Consiglio e su quelli aggregati, al pari di quanto ha fatto la Sezione Controllo.

Riguardo alla **Giunta, sono stati rispettati entrambi in vincoli**: sia quello di cui all'art. 1, comma 557, ss. l. n. 296/2006, sia quello di cui all'art. 33 del d.l. n. 34/2019.

Relativamente al primo vincolo inerente la spesa complessiva, a fronte di un limite di € 189.037.394,15, si è sostenuta una spesa di personale pari ad € 141.690.748,10 (al netto delle componenti da escludere da tale limite).

Relativamente al secondo vincolo inerente il *turn over*, considerato che il rapporto tra la spesa di personale dell'anno 2019 e quello della media delle entrate 2017/2019, al netto delle voci escluse, è pari al 3,27% (e, dunque, inferiore al 5%), il fabbisogno è stato programmato sulla base di un incremento della spesa di personale sino al 15% di quella registrata nel 2018 (con un incremento ammissibile pari ad € 24.613.207,00). La spesa per le nuove assunzioni effettivamente sostenuta risulta pari ad € 6.786.868,13. Tale importo risulta inferiore all'incremento ammissibile sia alla luce del predetto rapporto (spesa di personale dell'anno 2019 - entrate 2017/2019) sia alla luce del rapporto spesa di personale dell'anno 2020 - entrate 2018/2020.

Riguardo al **Consiglio**, come sopra evidenziato, è applicabile sia il vincolo di cui all'art. 1, comma 557, ss. l. n. 296/2006, sia quello di cui all'art. 3, comma 5 e 5 *sexies* del d.l. n. 90/2014. Al contrario, in virtù dell'orientamento sopra citato della Ragioneria Generale dello Stato, risulta inapplicabile l'art. 33 del d.l. n. 34/2019.

Relativamente al primo vincolo inerente la spesa complessiva, è opportuno evidenziare come la Sezione Controllo, in virtù dell'interpretazione sopra riportata, ha chiesto di comprendere nel calcolo anche le voci originariamente espunte dalla Regione ex art. 67, comma 13, l.r. n. 20/2008, relative al personale delle segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri.

Una volta integrati gli importi relativi, è risultato che il limite in questione è stato, in ogni caso, **rispettato**: a fronte di un limite di € 24.544.946,76, si è sostenuta una spesa di personale pari ad € 22.590.233,64 (al netto delle componenti da escludere da tale limite).

Proprio in virtù del rispetto, in ogni caso, del tetto di spesa 2011-2013, la Sezione Controllo ha valutato di non sollevare la questione di legittimità costituzionale, limitandosi a contestare la disposizione in questione; ad ammonire la Regione a persistere nel rispetto di tale limite e ad

invitare la medesima ad adeguare l'art. 67, comma 13, l.r. n. 20/2008 al principio di finanza pubblica statale stabilito dall'art. 1, comma 557 quater della l. n. 296/2006. Tale Procura condivide tale impostazione.

Relativamente al secondo vincolo relativo al *turn over*, non avendo il Consiglio proceduto ad assunzioni nel 2021, non vi sono dubbi sul **rispetto** dello stesso.

Riguardo all'**aggregazione dei dati della Giunta e del Consiglio**, si evidenzia che il **rispetto** dei vincoli persiste, essendo in ogni caso rispettati i limiti relativi a ciascuno di essi.

Le procedure di reclutamento adottate da entrambi gli organi sono state diverse: scorrimento di graduatorie, nuovi concorsi pubblici, mobilità ordinaria, assegnazione temporanea ex art. 30, comma 2 sexies, d.lgs. n. 165/2001, ricostituzioni del rapporto di lavoro, progressioni tra aree.

Trattasi di procedure tutte **ammesse** dalla normativa vigente e l'opportunità o meno delle stesse dipende dalle **esigenze dell'ente**, presumibilmente valutate dalla Regione.

La Regione ha dichiarato che sono stati adottati i provvedimenti prodromici alle assunzioni: Piano delle azioni positive; Piano della performance; verifica del rispetto degli equilibri di bilancio; rispetto della certificazione dei crediti; approvazione nei termini del bilancio di previsione e conto consuntivo, con trasmissione delle relative informazioni alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche; verifica del rispetto del contenimento della spesa del personale dell'esercizio precedente, **conformemente a quanto previsto dalla normativa**.

### 3.6 I VINCOLI ATTINENTI LA DIRIGENZA

Anche in merito alla dirigenza, è opportuno distinguere i dati relativi alla Giunta da quelli relativi al Consiglio, per poi procedere ad aggregare gli stessi.

Riguardo alla **Giunta**, si evidenzia come l'art. 8 della l.r. n. 15/2017 abbia rideterminato la dotazione organica della dirigenza a 200 unità; tale limite è stato **rispettato**, risultando 198 dirigenti assunti al 31.12.2021.

Riguardo alla dirigenza della Giunta, la Sezione ha evidenziato come con sentenza n. 84/2022, la Corte Costituzionale abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, l.r. n. 7/2021, che prevede la proroga delle assunzioni a tempo determinato di 12 mesi rispetto alla loro attuale scadenza. A seguito di tale sentenza, in ogni caso, è stata dichiarata da parte della Regione la cessazione immediata delle 2 proroghe dei rapporti di lavoro effettuate sulla base

della disposizione *de qua*. Non vi sono, pertanto, osservazioni in merito.

Riguardo al **Consiglio**, la Sezione, dopo aver evidenziato la complessiva riduzione del numero dei dirigenti rispetto all'esercizio precedente (passati da 20 a 18), si è soffermata sul limite relativo al personale dirigenziale esterno, che secondo l'art. 11, comma 3, del d.l. n. 190/2014, non può essere superiore al 10% dei dirigenti complessivi.

Tale limite è stato **superato**, considerato che vi sono 4 incarichi dirigenziali esterni su 18 unità dirigenziali complessive.

In ogni caso, tale limite **non desta preoccupazioni**, in quanto, **aggregando i dati relativi alla Giunta con quelli relativi al Consiglio**, risulta che a fronte di 223 dirigenti complessivi, gli incarichi dirigenziali esterni sono 15 (pari al 6,7% del totale).

### 3.7 I VINCOLI ATTINENTI IL LAVORO FLESSIBILE

Anche relativamente ai vincoli inerenti il lavoro flessibile, è opportuno un distinguo tra Giunta e Consiglio.

Riguardo alla **Giunta**, la norma di riferimento è l'art. 1, comma 545, della l. n. 160/2019 che, modificando l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, ha statuito che le limitazioni previste da tale disposizione (ovverosia l'obbligo di avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009) non si applicano *“alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296”*, a condizione, comunque, che *“la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

Considerato che il tetto di cui all'art. 1, comma 557 quater, della l. n. 296/2006 è sempre stato rispettato, la Regione ha proceduto a impegnare una spesa per il personale con contratto a tempo determinato, con contratto di co.co.co e con contratto di formazione-lavoro per un importo pari ad € 6.463.098,74, inferiore a quella relativa al 2009 (pari ad € 8.589.842,96).

Riguardo al **Consiglio**, l'art. 8 della l. r. n. 34/2016 prevede che la spesa del personale a tempo determinato relativa a tale organo (sia essa relativa alla struttura amministrativa, sia essa relativa alle segreterie dei componenti dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari ex art. 66 e 67 della l.r. n. 20/2008), nel caso di ente rispettoso dell'art. 1, comma 557 quater della l. n. 296/2006, non superi il valore soglia di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 abbattuto del 10%.

Tale valore è stato **rispettato**, considerato che la spesa impegnata nel 2021 per tale tipologia è pari ad € 8.424.021,88, importo in ogni caso inferiore al valore del 2009 (€ 10.425.753,00), abbattuto del 10% (€ 9.383.177,70).

I vincoli risultano conseguentemente rispettati, anche a seguito dell'**aggregazione** dei dati relativi ai due organi.

### 3.8 IL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO

In merito al trattamento economico accessorio, l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 175/2017 prevede che *"l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016"*.

L'art. 33, comma 1, ultimo cpv, d.l. n. 34/2019, invece, prevede un adeguamento del trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto predetto *"in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa"*.

La giurisprudenza contabile ha evidenziato la coesistenza di tali limiti e, in particolare, l'adeguamento del tetto per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite nel caso di incremento del personale e il riferimento del tetto all'anno 2016 nel caso di diminuzione del personale (sez. Lombardia, n. 95/2020/PAR).

Riguardo alla **Giunta**, il vincolo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 175/2017 è stato **rispettato**, considerato che il valore complessivo del trattamento economico accessorio (al netto delle voci da non considerare nel limite di spesa) è pari ad € 43.062.526,00, a fronte del valore del 2016, pari ad € 43.733.651.

Al contrario, non vi sarebbe stato **correttamente alcun adeguamento** ex art. 33, comma 1, del d.l. n. 34/2019, essendo la consistenza del personale inferiore rispetto a quella del 2018 e non essendo, conseguentemente, necessaria alcuna variazione in aumento del tetto.

Riguardo al **Consiglio**, il vincolo di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 175/2017 è stato **rispettato**, considerato che il valore complessivo del trattamento economico accessorio (al netto delle voci da non considerare nel limite di spesa) è pari ad € 3.573.585,00, inferiore rispetto al limite del 2016, pari ad € 3.574.644,00.

Il Consiglio, invece, non ritiene applicabile l'art. 33, comma 1, ultimo cpv, d.l. n. 34/2019, per le stesse ragioni sopra riportate, per le quali la RGS ha ritenuto **non applicabile** la norma con riferimento alla complessiva spesa del personale.

Riguardo ai **dati aggregati**, i vincoli risultano conseguentemente **rispettati**.

Per entrambi gli organi, il Collegio di Revisione ha attestato il rispetto dei vincoli suddetti, il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio, nonché di aver espresso parere favorevole sugli accordi relativi alla costituzione e alla destinazione dei fondi destinati al trattamento economico accessorio.

## **4 LA LEGISLAZIONE DI SPESA - LE CRITICITA' IN MATERIA DI COPERTURA FINANZIARIA**

### **4.1 IL RUOLO DEL PM NELLE IPOTESI DI RILEVANZA DELLA LEGISLAZIONE DI SPESA INCOSTITUZIONALE NEL GIUDIZIO DI PARIFICA.**

E' opportuno ricordare l'ambito dell'intervento del Pubblico ministero nel giudizio di parifica e dell'eventuale incidente di costituzionalità delle leggi onerose in seno a tale giudizio.

In sede di parificazione del rendiconto regionale, l'incostituzionalità della legge regionale per violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, co. 3, Cost. o per violazione di altri parametri costituzionali (ad es. dell'art. 117 Cost.) rileva se, e solo se, il rendiconto riporta entrate/spese derivanti dall'applicazione della legge regionale di sospetta incostituzionalità (sulla delimitazione del sindacato di costituzionalità alle disposizioni che impattano sulle partite del risultato di amministrazione, Corte cost., n. 138/2019). La Procura ha dunque "interesse ad agire" in ordine alla questione di costituzionalità solo qualora sussistano impegni assunti sulla base di leggi incostituzionali, **con riflessi nello stesso esercizio finanziario oggetto del giudizio di parifica.**

### **4.2 LEGISLAZIONE DI SPESA ED IL RISPETTO DELL'ART. 81 COST.**

Al fine di evitare ripetizioni nella successiva rassegna di alcune leggi regionali di spesa, si ricordano alcune regole consolidate in tema di copertura finanziaria della legislazione onerosa. Ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura ex art. 81, co. 3, Cost. (e della normativa di attuazione, *in primis* dell'art. 17 l. n. 196/2009), la copertura della spesa deve essere credibile,

sufficientemente sicura, non irrazionale (Corte cost., n. 192/2012), ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte cost., n. 26/2012). Ad esempio, la copertura finanziaria non può essere fondata su crediti futuri o su entrate aleatorie/indeterminate.

Ciò presuppone anzitutto una quantificazione analitica dell'onere: una quantificazione dell'onere non analitica equivale ad un'omessa quantificazione dello stesso e delle risorse destinate a farvi fronte, con conseguente violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, co. 3, Cost. (Corte cost., n. 183/2016).

Non è perciò consentita una stima "apodittica" degli oneri, specie quando la stessa esige calcoli matematici o statistici (Corte cost., n. 26/2013). La ormai nota natura di "bene pubblico" del bilancio (sulla quale *ex multis* Corte cost., n. 51/2019) esige chiarezza verso la collettività anche nella specificazione delle modalità di copertura.

Per assicurare il rispetto delle regole sopra compendiate, assume un ruolo centrale la **Relazione Tecnica** (*d'ora in avanti RT*) delle leggi di spesa.

La RT deve essere redatta con accuratezza e deve quantificare in maniera analitica gli oneri riportati nelle disposizioni normative, individuando le relative risorse a copertura (Corte cost., n. 172/2018).

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 10/2013/INPR ha puntualizzato che l'indicazione di assenza di oneri non dimostra di per sé il rispetto dell'obbligo di copertura o l'assenza di oneri o maggiori oneri, dovendo quest'ultima accertarsi dall'esame del contenuto della legge.

La Sezione regionale di controllo, nella propria *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali approvate nell'anno 2021* ex art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012 (adottata con delibera n. 74 del 5-16.5.2022; di seguito la *Relazione 2022*), ha segnalato numerose criticità relative al mancato rispetto dell'obbligo di copertura di alcune leggi regionali del 2021, evidenziando una carenza nella quantificazione degli oneri di alcune leggi regionali, di cui si dirà oltre.

La criticità delle RT non è nuova. Anche le precedenti *Relazioni* della Sezione regionale del controllo relative alle leggi regionali approvate nel 2020 e 2021 avevano segnalato la lacunosità di alcune RT.

Quantificato l'onere, ad esso deve correlarsi una specifica copertura. In base all'art. 17, co. 1, l.

n. 196/2009, cui devono attenersi anche le Regioni, la copertura deve avvenire attraverso le seguenti modalità:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali ex art. 18 l. cit.;
- b) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa (risparmi di spesa);
- c) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- d) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (si noti, *modifiche legislative*; non la semplice previsione di maggiori entrate). Nei primi tre casi si parla di mezzi di copertura "interni", ossia già considerati in bilancio; nel quarto caso di "mezzi esterni", ossia di risorse aggiuntive in precedenza non considerate.

Nei rendiconti regionali può essere riscontrata la violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, co. 3, Cost. sia a causa dell'abuso delle *clausole di neutralità finanziaria* introdotte senza specifica dimostrazione dell'ipotesi di invarianza, con conseguente non emersione degli oneri; sia a causa della *copertura mediante il ricorso a risorse iscritte nel bilancio già approvato*. In quest'ultimo caso, la possibilità di non dover ricorrere ad ulteriori risorse viene spesso giustificata con un utilizzo più efficiente delle somme allocate nella stessa partita di bilancio. Quanto al primo fenomeno, va ricordato che alle leggi regionali è applicabile l'art. 17, co. 6-bis, l. cit., secondo cui "*per la disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali [...]*". Quanto al secondo fenomeno, si è segnalato che "*la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*" (Corte cost., n. 115/2012), dovendosi dare dimostrazione dei margini disponibili. Le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese se espressamente accantonate per tale scopo, o se discendono da risparmi già realizzati, o da riduzioni di precedenti autorizzazioni. Ai fini del rispetto dell'art. 81, co. 3, Cost., è necessario che nei capitoli che offrano l'eccedenza si proceda ad uno "storno", con riduzione delle somme assegnate a quei capitoli ed assegnazione della differenza a nuovi capitoli esistenti (Corte cost., n. 30/1959). Inoltre, è necessario dar conto dell'assenza di altri oneri già gravanti sulle risorse individuate (Sez. Lombardia, n. 196/2018).

### 4.3 LE CRITICITÀ DI ALCUNE LEGGI DI SPESA INCIDENTI SUL RENDICONTO 2021 DELLA REGIONE LOMBARDIA.

Nel 2021 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato ventisette leggi regionali. Le leggi regionali di seguito prese in considerazione sono solo quelle che hanno un impatto finanziario sul consuntivo 2021<sup>18</sup>.

Stante la loro permanente incidenza sul consuntivo 2021 - desunta dalla Procura delle precedenti *Relazioni* sulle leggi di spese approvate dalla Sezione regionale di controllo negli anni 2020 e 2021 - si esamineranno anche alcune leggi regionali del 2019 e del 2020 in cui la 'lacunosità' della RT è più vistosa.

#### 4.3.1 LEGGE REGIONALE N. 15/2019 (*Assestamento del bilancio*)

Procedendo in ordine cronologico, viene in rilievo anzitutto l'art. 9 della legge in oggetto (*Misure a sostegno ad ALER Pavia-Lodi*), il quale apporta risorse all'ALER Pavia-Lodi per il permanere di uno stato di disequilibrio finanziario", nonostante la conclusione (al 31.12.2018) del periodo di attuazione del piano di risanamento attivato con L.R. n. 24/2014. Si prevedono una serie di misure di sostegno a favore dell'ente, quali la rinuncia da parte di Regione Lombardia alla restituzione in tre anni, a partire dal 2019, dell'anticipazione di Euro 2.500.000,00 e nella concessione di un contributo di Euro 1.250.000,00 nel 2019, di Euro 2.500.000,00 nel 2020 e di euro 2.500.000,00 nel 2021.

L'erogazione di contributi correnti, senza affrontare le criticità finanziarie non risolte con gli interventi del piano attivato nel 2014, costituisce un utilizzo di risorse pubbliche in contrasto con una gestione efficace ed efficiente.

Il soccorso finanziario di un ente quale ALER Pavia-Lodi, caratterizzato da squilibri patrimoniali e gestione diseconomica perdurante da oltre un triennio (il piano di risanamento ha interessato l'arco temporale 2015-2017, poi prorogato al biennio 2018-2019), si pone in potenziale contrasto con l'art. 97 Cost. il quale àncora il principio di buon andamento all'equilibrio di bilancio ed alla sostenibilità del debito pubblico, e con l'art. 119, comma 1,

---

<sup>18</sup> L'impatto finanziario è stato desunto dalla Procura dal contenuto della *Relazione 2022* resa dalla Sezione di controllo, segnatamente dalle tabelle ivi contenute, nelle quali è evidenziato l'impatto delle leggi onerose sul rendiconto 2021 (cfr. in particolare la tabella 9, pag. 135; cfr. altresì tabella 2, pag. 53; tabella 4, pag. 69; tabella 5, pag. 71).

Cost., a mente del quale le Regioni nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari sovranazionali.

La potenziale contrarietà della l.r. in esame ai suddetti precetti costituzionali trova conferma nella disciplina in tema di soccorso finanziario delle società partecipate, già prevista dall'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010 ed ora dall'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016. I principi che presiedono a tale disciplina - buon andamento amministrativo inteso come legalità finanziaria, contenimento della spesa, divieto di salvataggio "a tutti i costi" dell'ente in crisi - sono stati difatti ritenuti **applicabili anche agli organismi partecipati non societari**, ossia ai soggetti in senso lato "partecipati" o "fondati" dall'ente pubblico (Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 141/PAR/2014).

In termini si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, la quale con deliberazione 296/2019/PAR ha ritenuto estensibili i principi in tema di divieto di soccorso finanziario ex art. 14 d.lgs. n. 175/2016 - in quanto veri e propri principi di ordine pubblico economico espressivi di esigenze di coordinamento della finanza pubblica - anche ad enti non societari e dunque a prescindere dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati; nonché la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo (deliberazione 157/2020/PAR), secondo cui *"con riferimento al perimetro di applicazione soggettiva dell'art. 14, comma 5, Tusp, è da ultimo intervenuta la Sezione di controllo per le Marche (deliberazione n. 123/2019 già richiamata in precedenza), che nel confermare l'applicabilità della norma ai consorzi ribadisce che "sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempra direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipati aventi struttura societaria, dal suo tenore emerge un principio generale di "divieto di soccorso finanziario", fondato su esigenze di tutela dell'economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi, quali realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale. Tale interpretazione, infatti, appare conforme ai principi espressi dalla legislazione ordinaria, volti al rispetto dei criteri di economicità e razionalità nell'utilizzo delle risorse pubbliche". Tale principio s'impone alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell'effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo"*.

Anche a non voler accogliere un'interpretazione estensiva e/o analogica dell'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016, la norma è il corollario del precetto costituzionale di buon andamento finanziario ex art. 97 Cost. Ne segue che, per quanto il legislatore regionale abbia un margine

di discrezionalità nella erogazione della spesa agli enti strumentali della Regione, la legge regionale si pone in contrasto con i precetti di cui agli artt. 81 e 97 Cost. (di cui l'art. 14 predetto costituisce attuazione).

#### **4.3.2 LEGGE REGIONALE N. 25/2020 (Collegato 2021)**

L'art. 2, co. 3 e 4, dispone il riconoscimento di un debito fuori bilancio di euro 185.312,52. La RT indica una copertura finanziaria sul capitolo 11.01.103.7726 "Utilizzo di beni di terzi per attività antincendio boschivo e per attività di protezione civile" che risulta già capiente delle risorse stanziata e non impegnata, a favore del RTI Leonardo S.p.A.-GEG S.r.l.-BETA 80 S.p.A.-Telecom Italia S.p.A. Nella Relazione 2020 la Sezione ha già rilevato che la copertura mediante stanziamenti di bilancio allocati per altra finalità è vietata dall'ordinamento contabile statale. L'art. 11-ter l. n. 468/1978 prevedeva infatti come mezzo di copertura l'impiego di mezzi finanziari formati nel corso dell'esercizio su capitoli di natura non obbligatoria; a seguito della conversione del D.L. 323/96 in L. 425/96 tale modalità di copertura non è più consentita, cosicché le economie non possono essere più utilizzate per "coprire" gli oneri apportati da nuove leggi emanate in corso di esercizio, ma confluiscono nelle disponibilità dello Stato.

#### **4.3.3 LEGGE REGIONALE n. 24/2020 (Misure urgenti per la continuità delle prestazioni erogate dalle Unità d'offerta della rete territoriale extra ospedaliera, per il potenziamento delle dotazioni di protezione individuale e medica a favore delle stesse e della medicina territoriale e per il potenziamento dell'assistenza sanitaria in collaborazione con le Università sedi delle facoltà di medicina e chirurgia - Modifica all'art. 3 l.r. 4/2020)**

La legge intende fronteggiare i maggiori costi sostenuti dai gestori delle Unità di offerta residenziali sociosanitarie accreditate (RSA, RSD, CSS, Cure Intermedie, Comunità per disabili e Comunità residenziali) per la gestione degli ospiti a seguito delle disposizioni statali e regionali sulla riorganizzazione delle attività nell'ottica di prevenire il contagio da Covid-19 (in particolare, per la copertura dei maggiori costi di gestione quali ad esempio, sanificazione e disinfezione, gestione della diagnostica propedeutica alle accettazioni di nuovi ospiti, utilizzo di personale aggiuntivo reclutato anche via temporanea per gestire l'isolamento dei

casi sospetti, rifornimento di dispositivi di protezione individuale), riconoscendo una quota che vada a colmare i maggiori costi sanitari sostenuti (art. 2).

La legge tende altresì a garantire che tutti i medici di medicina generale e i pediatri, per contenere la diffusione del virus, siano dotati di dispositivi di protezione individuale fino al termine del periodo emergenziale. La fornitura di tali dispositivi è assicurata, per il tramite delle ATS territorialmente competenti, dalle forniture garantite dalla gestione commissariale. Si introducono altresì disposizioni volte ad intensificare la collaborazione con le Università sedi delle Facoltà di Medicina e Chirurgia tramite la messa a disposizione di medici specializzandi per le attività di assistenza ai soggetti affetti da Covid-19. Ai medici specializzandi, che non possono accedere agli incarichi previsti dalla normativa statale emergenziale, viene assicurata una premialità a valere anche sulle donazioni di cui alla l.r. 4/2020 (art. 5).

L'art. 6 prevede l'attivazione di contratti di lavoro flessibili sottoscritti dagli enti di diritto pubblico del sistema sanitario regionale per far fronte ad esigenze straordinarie strettamente connesse con la gestione dell'epidemia, subordinatamente alla disponibilità di risorse di cui alla predetta l.r. n. 4/2020.

Le norme cui è associato un impatto finanziario sono gli articoli 2 e 5.

La RT, quanto ai maggiori costi sanitari sostenuti dai gestori delle unità d'offerta socio sanitarie accreditate a contratto dovuti alla riorganizzazione dell'assistenza imposta da indicazioni nazionali e regionali (art. 2), prevede un incremento tariffario forfettario pari a 12 Euro calcolato sulla differenza tra i costi medi sanitari per la tariffa sosia 1 e 2 pari a 58 euro e la tariffa sosia 1 e 2 già riconosciuta per singolo posto letto occupato, pari a 50 euro, incrementando il risultato così ottenuto (8 euro) del 50%. Nella RT si precisa che le risorse in parola, pari complessivamente ad Euro 100.000.000,00 non possono superare i vincoli di bilancio regionale e i singoli contratti stipulati dagli erogatori con le ATS per gli anni 2020 e 2021 e le maggiori tariffe riconosciute trovano copertura sulle risorse già stanziare nel bilancio 2020 alla missione 13 'Tutela della salute', programma 1 'Servizio sanitario regionale-Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2020-2022 e destinate con le regole di sistema alle RSA. Come osservato nella Relazione 2021, la spesa straordinaria è destinata ad essere quantificata analiticamente a consuntivo e ciò attesta una sua quantificazione non analitica.

Con riferimento ai medici specializzandi che non possono accedere agli incarichi previsti dalla normativa statale emergenziale (art. 5), la RT specifica che viene assicurata loro una premialità stimata in un massimo di Euro 1.500.000,00 in base all'apporto alle attività connesse con l'emergenza e alla numerosità dei possibili beneficiari individuati dalle Università. Detta premialità trova copertura finanziaria a valere sulle risorse, extra fondo sanitario, derivanti da risarcimenti e indennizzi per danni causati agli interessi patrimoniali e non, del servizio sociosanitario regionale (capitolo 13.01.104.11206) nonché nella disponibilità di donazioni di cui alla l.r. n. 4/2020.

**Non sembra razionale ancorare una copertura di spesa ad un avvenimento futuro ed incerto quale le donazioni di imprese e privati a sostegno delle misure di contrasto all'emergenza COVID-19.**

#### **4.3.4 LEGGE REGIONALE n. 24/2021 (Collegato 2022)**

L'art. 2 ha ad oggetto il riconoscimento di un debito fuori bilancio per un importo complessivo di Euro 117.240,23, nei confronti del Raggruppamento Temporaneo d'Imprese (RTI) Leonardo S.p.A. - GEG S.r.l. - BETA 80 S.p.A. - Telecom Italia S.p.A.

La RT indica una copertura finanziaria sul capitolo 11.01.103.7727 "*Manutenzione ordinaria per attività antincendio boschivo*" che risulta già capiente delle risorse stanziare a seguito dell'approvazione dell'assestamento di bilancio avvenuta con Legge Reg. n. 15/2021 ("*Assestamento di Bilancio 2021 - 2023 con modifiche di leggi regionali*"), ma non ancora impegnate, a favore dello stesso RTI.

Valgono i rilievi già formulati dalla Sezione regionale di controllo nella Relazione 2021 circa l'espunzione dal nostro ordinamento della modalità di copertura che attinge a stanziamenti di bilancio allocati per altra finalità. Per ricavare le risorse necessarie alla copertura di un nuovo onere non si possono indicare delle risorse "*stanziare e non impegnate*", ma va ridimensionato esplicitamente il programma di spesa.

#### **4.3.5 LEGGE REGIONALE n. 15/2021 (Legge di assestamento)**

L'art. 4, co. 3, prevede interventi volti a garantire la gestione e la manutenzione ordinaria di opere idrauliche e di corsi d'acqua di competenza regionale, prevedendo oneri pari ad Euro 825.000 nel 2021, relativamente alla missione 09 "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e*

dell'ambiente", programma 01 "Difesa del suolo", Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2021 - 2023. La RT non fornisce adeguate motivazioni a supporto della quantificazione in oggetto, limitandosi a un generico richiamo alla "sottoscrizione del nuovo Accordo per la salvaguardia idraulica e la riqualificazione dei corsi d'acqua dell'area metropolitana milanese", e dall'altro afferma che "le risorse sono quantificate nell'ambito dei disciplinari di gestione delle singole opere di difesa del suolo".

L'art. 4, co. 3, autorizza alla missione 11 "Soccorso civile", programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali", Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2021 - 2023 per l'esercizio finanziario 2021 la spesa di Euro 1.500.000,00 per assicurare alle Amministrazioni locali il risarcimento anche di natura corrente dei danni a seguito di calamità naturali. Nella *Relazione 2022* la Sezione ha segnalato la lacunosità della RT, la quale non dà conto del numero di Comuni ed Enti locali interessati da calamità naturali, anche ai fini di una pianificazione degli interventi da attuare in futuro per fronteggiare fenomeni di dissesto idrogeologico, esondazioni, ecc. Si noti, per inciso, che un patrimonio statistico a disposizione dell'amministrazione regionale è costituito dalle delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio per lavori di somma urgenza e di protezione civile (disciplinati, quanto alle forme di affidamento in forma diretta, dall'art. 163 del d. lgs. n. 50/2016) approvate dalle amministrazioni comunali (e trasmesse alla Procura contabile). Il *trend* di tale tipologia di debiti fuori bilancio costituisce difatti un potenziale parametro cui ragionevolmente ancorare la spesa futura per danni da calamità naturali.

L'art. 4, co. 8, riguarda il contributo per la costruzione di un ponte sul fiume Adda nel Comune di Traona, stimato in Euro 5.000.000,00, a valere sulle risorse del fondo per la ripresa economica istituito con l.r. n. 9/2020. La RT è carente di qualunque elemento a supporto della quantificazione dell'onere.

L'art. 17 si inserisce all'interno delle misure di sostegno in ambito sanitario, in relazione alle conseguenze derivanti dall'epidemia da COVID-19, riconoscendo alle Aziende di Servizi alla Persona- ASP e ai soggetti erogatori accreditati e a contratto di servizi sociosanitari fino al 100% dell'ammontare del *budget* sottoscritto da tali Enti con le Agenzie di Tutela della Salute - ATS (articolazioni territoriali del Servizio Sanitario Regionale) per l'esercizio 2020.

Emerge un contrasto con la norma statale di cui all'art. 4, co. 5- *bis* del d.l. n. 34/2020 (conv. dalla l. n. 77/2020), la quale prevede che "le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano

che, in funzione dell'andamento dell'emergenza da COVID 19, hanno sospeso, anche per il tramite dei propri enti, le attività ordinarie possono riconoscere alle strutture private accreditate destinatarie di apposito budget per l'anno 2020 fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale". Mentre dunque l'art. 17, co. 1 in esame prevede la possibilità di riconoscimento fino al 100% del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020, la norma statale limita tale riconoscimento al 90%. Tale riconoscimento si compone di due elementi: da un lato, l'attività ordinariamente erogata nel corso dell'anno 2020, di cui deve essere rendicontato l'effettivo svolgimento; dall'altro, un contributo *una tantum* legato all'emergenza in corso ed erogato a ristoro dei soli costi fissi a rilevanza sanitaria sostenuti dalle ASP, fino alla concorrenza del limite massimo del 100% del budget sottoscritto.

La legge e la RT non esplicitano la quantificazione degli oneri, mentre in ordine alla copertura il comma 2 dell'art. 17 si limita ad affermare che "la spesa di cui al comma 1 trova copertura nel quadro delle risorse previste a legislazione vigente sull'esercizio 2020".

La Sezione nella *Relazione 2022* ha rilevato la problematica del coordinamento tra la legge in esame ed il d.l. n. 34/2020, nonché la carente esposizione della RT in punto di mezzi di copertura. La Regione - Direzione Generale Welfare, con nota del 22.3. 2022 ha segnalato che è pendente dinanzi alla Corte costituzionale giudizio di legittimità relativo all'art. 17 della legge regionale a seguito di ricorso in data 11.10.2021 del Consiglio dei Ministri ex art. 127 Cost. e che l'attuazione della suddetta norma è stata pertanto sospesa in attesa del giudizio. In sede di chiusura del consolidato regionale del FSR 2020 si è tenuto conto dell'impugnativa della norma e si sono accantonate le risorse per la relativa copertura (pari all'aumento del ristoro indotto dall'incremento della relativa percentuale dal 90 al 100%) nella sezione BA 2750 "Altri accantonamenti per rischi" con riferimento alla GSA".

In attesa dell'esito dell'incidente di costituzionalità, allo stato pare sufficiente richiamare i rilievi svolti dalla Sezione con riferimento alle lacunosità della legge, avendo la Regione solo in sede di riscontro alla nota istruttoria dato atto della quantificazione degli oneri e della individuazione della copertura nelle "economie intervenute tra le assegnazioni alle ATS a valere sul FSR 2020 (come definite nel decreto di assestamento) e i costi accertati a fine esercizio (inclusi quelli derivanti dall'applicazione del ristoro al 90%).

#### 4.3.6 (segue): LA RINUNCIA DEI CREDITI DI FINLOMBARDA

L'art. 11 della l.r. n. 15/2021 (Legge di assestamento) ha autorizzato Finlombarda S.p.A. alla rinuncia di crediti afferenti a co-finanziamenti regionali in favore di PMI (per consentire l'accesso al credito) concessi prima del 31.12.2011.

La RT adduce che l'attività di recupero di tali crediti, affidata all'istituto di credito co-finanziatore, ha presentato in molti casi problemi di mancanza di informazione nei confronti di Finlombarda e della Regione, principalmente a causa dell'anzianità delle posizioni, sicché il lungo lasso di tempo trascorso ha determinato la difficile (o addirittura impossibile) reperibilità delle informazioni e dei documenti necessari a proseguire l'iter esecutivo.

I crediti in oggetto sono qualificati dalla RT come *"non più esigibili"* e complessivamente quantificati in Euro 28.973.058,92.

Rispetto a tali crediti, risultano abbandonate le azioni di recupero da parte degli istituti convenzionati (i quali assumevano il ruolo di mandatari di Finlombarda quanto all'attività di recupero del credito), trattandosi di debitori costituiti da imprese inattive, cessate, in procedura concorsuale o in liquidazione.

Precisa la RT *"non ci sono comunque minori entrate conseguenti alla rinuncia alla revoca dei contributi perché afferendo le stesse a crediti deteriorati non sono state contabilizzate a bilancio e quindi non considerate ai fini degli equilibri di bilancio"*.

Su tale intervento normativo vi è stato contraddittorio con la Regione, la quale: a) in data 5.5.2022 ha trasmesso alla Sezione una nota recante in allegato l'elenco dei crediti *"da non recuperare"* ai sensi dell'art. 11 L.R. cit; b) ha trasmesso in data 27.6.2022 una nota di rilievi e controdeduzioni (partecipate alla Procura); c) ha poi svolto rilievi orali in occasione dell'adunanza di instaurazione del contraddittorio tenutasi il 28.6.2022 dinanzi alla Sezione regionale.

La Procura compendia di seguito i rilievi critici svolti dalla Sezione regionale di controllo e provvede a svolgerne ulteriori propri (fermo restando che si rimette alla Sezione l'indagine circa l'impatto finanziario della rinuncia ai crediti *de quibus* sul rendiconto 2021 quale minore entrata, ciò solo rilevando ai fini dell'odierno giudizio di parifica):

- a) anzitutto, non vi è ancora sufficiente chiarezza sull'entità dei crediti *"rinunciati"*, se pari cioè a complessivi Euro 28.973.058,92, o al minor importo di Euro 7.300.000,00 (relativo a circa 224 posizioni creditorie) come da ultimo dichiarato

dalla Regione nelle proprie controdeduzioni trasmesse il 27.6.2022 (cfr. in particolare pag. 8) e come dichiarato da ultimo nel corso dell'adunanza del 28.6.2022;

- b) non è chiaro in cosa si sostanzino le riferite difficoltà di riscossione ed in particolare se esse siano emerse alla luce dell'avvenuto espletamento di tutte le iniziative necessarie per il recupero forzoso del credito, rivelatesi infruttuose per incapacità del debitore o suo assoggettamento ad una procedura concorsuale, così da far ritenere l'avvio o la prosecuzione delle azioni esecutive anti-economiche per l'amministrazione. Nelle stesse controdeduzioni svolte dalla Regione si riferisce degli obblighi previsti nelle convenzioni/regolamenti tra Finlombarda e le banche di trasmissione di informative periodiche sullo stato delle azioni finalizzate al recupero del credito;
- c) la RT non fornisce elementi per apprezzare gli elementi che hanno giustificato la "messa a perdita" rispetto a ciascun credito, nemmeno attraverso una indagine a campione che desse evidenza dell'iter di recupero per alcuni dei crediti. La mera elencazione delle singole posizioni debitorie trasmessa dalla Regione nulla dice al riguardo.

Dunque, in sintesi, allo stato non è dato apprezzare dall'iter motivazionale della disposizione in esame se la rinuncia ai crediti in parola sia stata sintonica a regole di buona amministrazione, per avere evitato alla Regione infruttuose azioni esecutive; precisamente, non è chiaro se si siano esaminate partitamente le singole posizioni creditorie o se per converso ci si sia determinati per uno "stralcio" *omnibus* con il quale si siano ratificate in via postuma eventuali omissioni della banca mandataria nella tutela delle singole posizioni creditorie (come riferito nelle controdeduzioni 27.6.2022, Finlombarda era tenuta a monitorare lo stato delle azioni svolte dalla banche).

Ciò premesso, va rilevato che detta legge regionale pare atteggiarsi come una legge-provvedimento, ossia un atto formalmente legislativo, ma di contenuto amministrativo, in quanto volta a disciplinare delle precise e specifiche fattispecie concrete: quelle dei singoli crediti come identificati dalla stessa Regione nella nota trasmessa in data 5.5.2022, disponendo così la legge rispetto a situazioni concrete e non rispetto a fattispecie generali ed astratte.

Data ormai per pacifica l'ammissibilità della legge-provvedimento, il punto sta

nell'individuazione del Giudice dinanzi al quale censurare i profili di illegittimità sostanziale di tale legge. Il dubbio sorge dall'evidente natura *anfibia* della legge-provvedimento, legge nella forma, ma atto di natura provvedimentale nel contenuto. La tesi prevalente ritiene che i profili di illegittimità delle leggi provvedimento siano materia della Corte costituzionale, dinanzi alla quale possono censurarsi i limiti imposti dalla Costituzione in ordine ai principi sull'attività amministrativa.

Tra i precetti costituzionali figura quello di buon andamento ex art. 97 Cost., che esige che anche le scelte discrezionali della P.A. siano razionali, congrue, non antieconomiche, frutto di un apprezzamento prudente. E' noto come tali criteri trovino una specifica applicazione nelle giurisprudenza della Corte dei conti con riferimento alle transazioni diseconomiche stipulate dalla P.A., pienamente sindacabili dal giudice contabile qualora non siano precedute da un'istruttoria approfondita (Sez. II, n. 3/2005). Se infatti a transigere è un soggetto pubblico, questi non ha l'arbitrio del privato (Sez. Lombardia, n. 196/2019) ma deve dare analitica evidenza dei presupposti fattuali che hanno determinato la rinuncia ad una pretesa patrimoniale. La transazione è insomma vagliabile dal giudice contabile se manifestamente irragionevole o diseconomica (Sez. Lombardia, n. 126/2017).

Sebbene la rinuncia ad un credito non accompagnata da reciproche concessioni non integri a rigore una "transazione", i principi ora accennati che regolano la *transazione amministrativa* valgono tanto più per le remissioni unilaterali della P.A., se non supportate da adeguata istruttorie che ne attestino la razionalità.

La carenza di elementi fattuali nella RT a corredo della scelta legislativa di rinuncia al credito attesta pertanto allo stato una violazione dei canoni di cui all'art. 97 Cost.

#### **4.3.7 LEGGE REGIONALE n. 4/2021 (*Interventi a sostegno del tessuto economico lombardo*)**

L'art. 4 interviene sulla situazione critica dell'ALER Milano. La RT riferisce di criticità finanziarie nel 2020 per quasi Euro 19.000.000,00, le quali hanno impedito all'Azienda di far fronte al pagamento delle rate previste dalla restituzione del finanziamento regionale. Di conseguenza la norma, nell'intervenire sull'art. 2 della L. R. n. 20/2013, disciplina la rinuncia della Regione ai crediti nei confronti dell'Ente, condizionandola a investimenti su conservazione e manutenzione del patrimonio da parte dell'Amministrazione debitrice.

Sul piano degli oneri, la rata accertata nel 2020 a carico di ALER Milano non risulta più dovuta, con un conseguente minore introito di Euro 3.000.000,00 corrispondente ad una diminuzione di pari importo nel FCDE accantonato alla missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 02 "Fondo crediti di dubbia esigibilità", titolo 1 "Spese correnti" del bilancio 2021.

A partire dal 2021, invece, vengono ridotte le entrate per Euro 3.000.000,00; al relativo minore introito viene data copertura con corrispondente riduzione di spesa della missione 20 "Fondi e altri accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi" (di cui 2 mln sul titolo 2 "Spese in conto capitale" e 1 mln sul titolo 1 dello stato di previsione delle spese del bilancio 2021 - 2023).

Come rilevato dalla Sezione nella Relazione 2022, dalla RT non si comprende l'ammontare complessivo del debito di ALER Milano nei confronti della Regione: si fa riferimento ad una generica cifra di Euro 19.000.000,00 di passività dell'Azienda per il 2020, senza però specificare i debiti che rientrano nell'area di applicazione della norma in esame. La lacunosa identificazione del "quantum" si riverbera sulle modalità di copertura della spesa; come poi rilevato dalla Sezione, la limitazione dello stanziamento al solo primo anno del bilancio pluriennale di una spesa strutturalmente continuativa tradisce inoltre un approccio elusivo sul versante della corretta rappresentazione della copertura finanziaria.

#### **4.3.8 LEGGE REGIONALE n. 27/2021 (*Disposizioni regionali in materia di protezione civile*)**

La legge disciplina l'organizzazione e il funzionamento del Sistema di protezione civile lombardo.

L'art. 6 opera una delega di funzioni alle Province ed alla Città metropolitana di Milano in materia di previsione e prevenzione dei rischi, pianificazione nonché di concorso alle attività per il superamento dell'emergenza. Il comma 3 in particolare impone agli enti interessati di adeguare l'ordinamento dei propri uffici mediante l'obbligatoria adozione di un'adeguata struttura organizzativa dotata di professionalità qualificate e specificamente formate e aggiornate, ivi inclusa la nomina di un responsabile di protezione civile in possesso di formazione specifica. L'art. 27, comma 1, rinvia genericamente al contenuto "*dell'intesa tra Regione Lombardia, UPL, Province Lombarde e Città metropolitana di Milano per il rilancio degli enti e per l'esercizio delle funzioni confermate ex l.r. 19/2015 e l.r. 32/2015*", di cui alla Deliberazione di Giunta Regionale n. 1796/2019, senza procedere alla quantificazione della spesa.

Sul piano della copertura, sulla scorta della intesa menzionata, l'art. 27, co.1, fa riferimento alle risorse allocate alla missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo 1 "Spese correnti" e Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione del bilancio 2021 - 2023; come specifica la Scheda finanziaria allegata, si tratta dei Capitoli 18.01.104.11131 per la spesa corrente e 18.01.203.13560 per la spesa in conto capitale.

L'art. 27, co. 1 omette una espressa quantificazione della spesa derivante (ex art. 6 cit.) dal conferimento delle funzioni agli enti locali. E' insufficiente il rinvio alla DGR n. 1796/2019, la quale concerne il finanziamento complessivo di una complessa pluralità di funzioni amministrative ("in materia di protezione civile, vigilanza ittico-venatoria, turismo, politiche sociali, servizi portuali e politiche culturali" - cfr. Del. cit.), per un ammontare totale di euro 18 milioni annui, di cui 17 milioni per spesa corrente ed il resto in conto capitale.

Sul fronte dei rapporti inter-istituzionali l'art. 27 co. 3, fa riferimento alla prima linea di intervento (art. 9, lett. "a" cit.) con una spesa pari ad Euro 356.000,00 nel 2021, facendovi fronte con le risorse allocate alla missione 11 "Soccorso civile", programma 01 "Sistema di Protezione civile", Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione del bilancio 2021 - 2023. Si osserva che i generici rilievi spesi dalla RT non danno conto in maniera analitica dei criteri e delle motivazioni giuridiche e fattuali che hanno indotto il Legislatore alla specifica quantificazione di ciascuna voce: la Relazione infatti si limita ad un generico riferimento alle esigenze circa "l'implementazione delle conoscenze dell'assetto normativo e delle politiche inerenti alla protezione delle infrastrutture critiche" e "l'organizzazione di attività specialistica per affrontare situazioni di emergenza".

L'art. 16 disciplina il contenuto e l'approvazione del Piano regionale in materia di antincendio boschivo, per il quale l'art. 27, co. 6, contempla spese per euro 5.455.749,00 nel 2021. La RT cita infatti una pluralità di voci (tra cui, ad es., "la manutenzione e l'efficientamento della rete radio regionale" e "i contratti per la flotta di elicotteri dedicata alle attività dell'antincendio boschivo"), senza però dare conto dei relativi importi parziali e della relativa incidenza negli anni passati. Con riguardo poi al sostegno economico per il pronto intervento e le spese sostenute dai Comuni in relazione alle calamità naturali (cfr. art. 9, lett. "d" in relazione agli artt. 7 e 21), l'art. 27, co. 2 indica Euro 1,5 milioni nel 2021 con risorse allocate alla missione 11 "Soccorso Civile", programma 02 "Sistema di Protezione civile", Titolo 1 "Spese correnti" e

per Euro 11.000.000,00 nel 2021. Si ribadiscono le osservazioni formulate in relazione all'art. 27, comma 3; la RT non specifica il novero dei Comuni interessati e non argomenta sull'ammontare dei possibili ristori per ciascun ente.

#### **4.4. CONCLUSIONI**

La crisi pandemica - che in Lombardia ha avuto il suo epicentro, sia dato ricordarlo - ha dato forti scosse telluriche alla programmazione dell'azione amministrativa. In tale contesto, il richiamo della magistratura contabile ad una analitica quantificazione degli oneri di spesa e della loro copertura è ancora più attuale. La gestione delle risorse pubbliche strumentali alla ripresa (il richiamo è ovviamente al PNRR) intesta alla Corte dei conti un ruolo fondamentale di presidio nella corretta gestione delle stesse, la quale trova garanzia, a monte, proprio nella programmazione della spesa e nella sua copertura.

Tanto premesso, la Procura Regionale si rimette al prudente apprezzamento della Sezione regionale del controllo per la valutazione circa l'incidenza delle predette leggi sui singoli capitoli di spesa del rendiconto generale del 2021 e l'impatto delle stesse sugli equilibri di bilancio.

Valutazione propedeutica alla verifica della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di incostituzionalità delle leggi regionali di spesa sopra richiamate, in particolare per violazione dell'art 81 Cost.

## **5 IL SISTEMA ORGANIZZATIVO APPRONTATO DALLA REGIONE LOMBARDIA PER LA GESTIONE DEI FONDI DEL PNRR**

Il 30 aprile 2021 il Governo italiano ha presentato alla Commissione europea il Piano nazionale di ripresa e resilienza, composto da progetti di riforma e di investimento, articolato in sei missioni, per un importo totale pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti.

Dopo la prima fase di valutazione, il Consiglio dell'Unione Europea, con la decisione di esecuzione n. 10160/2021, ha cristallizzato la valutazione positiva formulata dalla Commissione sul PNRR italiano.

Si è dato così avvio alla fase di attuazione attraverso l'emanazione di norme primarie e

secondarie necessarie per consentire alle amministrazioni titolari dei progetti di disporre di un quadro regolatorio certo e utile al tempestivo avvio delle azioni del Piano.

In particolare, il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, recante *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, oltre a delineare la *governance* nazionale del PNRR, ha introdotto diverse norme di semplificazione, intervenendo in materia di transizione digitale e verde, di regolamentazione degli appalti e procedimento amministrativo ed altro ancora.

La grande novità che porta con sé la *Recovery and resilience facility* (Rrf) è non solo l'essere un programma a gestione diretta ma soprattutto l'essere un programma *performance-based*. Si tratta di un cambio di prospettiva molto rilevante nella cultura amministrativa di gestione di risorse europee; mentre nella gestione dei c.d. fondi strutturali il mancato raggiungimento dei target di impegno e di spesa può determinare il disimpegno delle risorse finanziarie assegnate, nella gestione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza assume preminente rilevanza il compiuto e tempestivo conseguimento di traguardi (*milestones*) e obiettivi (*targets*) legati all'attuazione fisica e procedurale dei singoli interventi, cui segue l'erogazione della *tranche* semestrale di pagamento.

Erogazione che dipende non solo da una corretta esecuzione degli interventi del Piano ma anche dall'affidabilità dei sistemi di *audit*.

Le richieste di pagamento, infatti, devono essere corredate anche da una *“sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le eventuali azioni correttive adottate”* e inoltre *“una dichiarazione di gestione che attesti che i fondi sono stati utilizzati per lo scopo previsto, che le informazioni presentate con la richiesta di pagamento sono complete, esatte e affidabili e che i sistemi di controllo posti in essere forniscono le garanzie necessarie a stabilire che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme applicabili, in particolare in materia di prevenzione dei conflitti di interessi, delle frodi, della corruzione e della duplicazione dei finanziamenti da parte del dispositivo e di altri programmi dell'Unione nel rispetto del principio di una sana gestione finanziaria”* (art. 22, c. 2, lett. c, reg. 2021/241).

Tale quadro, completato dal legislatore nazionale con il modello di *governance* adottato con il d.l. 77/2021, ben esprime il compito gravoso che incombe sulle amministrazioni titolari, cui è assegnata la responsabilità di vigilare sull'operato di attuatori e gestori e di rendicontare

puntualmente nel sistema ReGis gli stati di avanzamento, oltre che di corredare la richiesta di pagamento con una dichiarazione che confermi che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme nazionali ed europee applicabili.

Ma al di là del ruolo delle Amministrazioni titolari in capo alle quali sta la responsabilità del Piano e nei confronti delle quali si esercita il controllo della Corte dei conti, anche ai fini del conseguimento degli obiettivi economici e sociali associati al PNRR, uno degli aspetti di maggiore rilievo nella gestione degli interventi del Piano è quello della natura e localizzazione dei soggetti attuatori, ovvero dei *soggetti pubblici o privati incaricati della realizzazione degli interventi del PNRR e del Fondo complementare* (come definiti dall'art. 1, comma 4, lett. o del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77).

In particolare, i Soggetti attuatori (ovvero Amministrazioni centrali, Regioni, province autonome di Trento e Bolzano ed Enti locali) assumono la responsabilità dell'avvio, attuazione e funzionalità dell'intervento/progetto finanziato dal PNRR, sulla base degli specifici criteri e modalità già stabiliti nei provvedimenti di assegnazione delle risorse adottati dalle Amministrazioni titolari degli interventi, secondo quanto previsto dalla normativa vigente per i singoli settori di riferimento, anche avvalendosi del supporto delle società a partecipazione pubblica ovvero, mediante apposite convenzioni, delle loro società *"in house"*.

I soggetti attuatori, pertanto, ricevono le risorse occorrenti per realizzare i progetti e sono, di conseguenza, responsabili delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione.

La **Regione Lombardia** risulta soggetto attuatore di **18 interventi** per un importo complessivo di **1.981 milioni di euro** suddivisi sulle 6 missioni del PNRR.

Per la realizzazione di 6 Interventi, pari al 34% del totale dei finanziamenti, per un ammontare di circa 671 milioni di euro, l'Amministrazione ha deciso di avvalersi dell'ausilio di Aria Spa (società *in house*).

Questa Procura prende atto delle osservazioni critiche formulate dalla Sezione regionale di controllo in merito alla scelta - seppur assolutamente discrezionale - operata dalla Regione Lombardia di avvalersi di tale società per il perseguimento dei propri fini istituzionali direttamente collegati alla realizzazione del PNRR, a fronte dei rilievi già dalla stessa espressi nell'indagine nella *"Relazione sulla gestione dell'agenzia regionale per l'innovazione e gli acquisti (Aria spa) e la programmazione e gestione degli acquisti di beni e servizi in ambito sanitario"*

(Deliberazioni n. 61/2021/GEST e n. 16/2022/GEST).

Sul medesimo versante, la Procura esprime preoccupazione sull' idoneità e l' adeguatezza della struttura societaria a perseguire le funzioni assegnate e sulla tenuta del sistema dei controlli interni della Regione Lombardia funzionale ad assicurare il corretto ed incisivo esercizio del controllo analogo.

Pertanto, esprime raccomandazione a che la Giunta adempia correttamente ai doveri di sorveglianza come previsto dall' art. 15, comma 2, della Convenzione quadro 2020-2022 approvata dalla Regione con deliberazione XI/2690 il 23 dicembre 2019.

In tale sede, appare inoltre opportuno formulare alcune brevi considerazioni sulle ricadute che la scelta di affidare la realizzazione di interventi a società partecipate (ovvero alle società private dei requisiti dell' *in house providing*, per le quali pacifica risulta la giurisdizione della Corte dei conti in presenza dei requisiti posti a livello normativo) possa avere in termini di responsabilità amministrativo contabile.

Se è vero che l' art. 12 del TUSP ha ristretto l' area della giurisdizione del Giudice contabile, non può tuttavia sottacersi che tale limitazione sembra porsi in stridente contrasto con le esigenze di tutela giurisdizionale risarcitoria del corretto e diligente impiego delle risorse del PNRR, esigenze affermate dallo stesso diritto euro-unitario nell' attuazione del *Recovery plan* e nella selezione dei progetti su cui investire le risorse di derivazione europea.

Ed allora, se in tema di giurisdizione contabile – come affermato dalle più recente giurisprudenza di legittimità – sussiste la responsabilità erariale di soggetti privati che, avendo percepito dei fondi pubblici, abbiano disposto della somma in modo diverso da quello programmato, ancorché non abbiano presentato la domanda di concessione del finanziamento ovvero non abbiano ricevuto direttamente i contributi pubblici, poiché tra la P.A. che eroga un contributo e colui che lo riceve si instaura un rapporto di servizio, inserendosi il beneficiario dell' importo nel procedimento di realizzazione degli obiettivi pubblici, allora bisognerebbe ripensare al sistema della responsabilità amministrativa di dipendenti ed amministratori delle società a partecipazione pubblica per impedire che residuino ambiti di impunità in termini di mancata predisposizione di un sistema atto a consentire un efficace ristoro dei danni prodotti. Sotto tale angolo visuale, l' azione esercitata dalla Procura contabile è fuor di dubbio connotata da una maggiore incisività, al fine ultimo della tutela sostanziale degli interessi finanziari dell' Unione nell' impiego delle risorse, anche attraverso meccanismi di responsabilizzazione

del decisore.

Né può essere sottovalutato l'impatto che potrebbe avere su tali esigenze di tutela la nuova disciplina dell'illecito amministrativo, sotto il profilo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, introdotta dall'art. 21 del D.L. 76 del 2020.

La norma ha adottato una nuova definizione di dolo, inteso in senso penalistico, che richiede anche la volontà dell'evento dannoso e ha sospeso la perseguibilità delle condotte attive pregiudizievoli - sono escluse, infatti, le condotte omissive - commesse con colpa grave fino al 31 dicembre 2021 (data, poi, prorogata al 30 giugno 2023, proprio dal regolamento attuativo del PNRR, ai sensi dell'art. 51, comma 1, lett. h, del D.L. n. 77/2021).

Tale limitata impunità ha determinato - e determinerà - l'instaurarsi di "zone grigie", dove risulta particolarmente difficile recuperare il danno erariale cagionato da condotte attive per le quali non è stato possibile provare la sussistenza del dolo come declinato in chiave penalistica e non vi sarà alcun deterrente utile per sollecitare condotte virtuose.

Non può sfuggire la possibilità che l'autore dell'illecito commissivo vada esente da responsabilità al contrario di chi è autore di una omissione colposa attualmente perseguibile o ancora, che si possa verificare una chiara disparità tra la posizione di chi risponde per aver colposamente omesso un controllo e chi - esonerato da responsabilità ai sensi del citato articolo 21 - abbia commesso il fatto oggetto di quell'omesso controllo.

Tuttavia, le misure di sicurezza adottate dall'Unione Europea per contrastare il fenomeno della dispersione delle risorse finanziarie - ovvero, in genere, dello sviamento dal fine delle medesime, anche alla luce delle disposizioni in materia di "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione" di cui al Regolamento U.E. n. 241/2021, impongono di ritenere vigenti le norme unionali ove siano coinvolti finanziamenti U.E. e si pongano incompatibilità - sotto il profilo del restringimento della portata della responsabilità erariale - tra diritto interno e diritto dell'Unione.

Il tutto nella consapevolezza che solo un effettivo e non limitato controllo giurisdizionale delle azioni od omissioni compiute da tutti i soggetti - a diverso titolo coinvolti nella *governance* del PNRR- possa contribuire a dare effettività alla garanzia di attuazione del principio di sana gestione finanziaria anche con riferimento a tale tipologia di risorse eurounitarie.

Con riferimento alla **scelta della "governance" regionale**, la Procura prende atto che la Regione Lombardia abbia scelto di far coincidere la *governance* del PNRR con gli organi della

*governance* ordinaria, decidendo di affiancare alla precedente struttura decisionale, un organo di monitoraggio, il “Gruppo di Lavoro per l’attuazione del PNRR” (in breve GDL), composto dalla Direzione Generale di Presidenza, da una Direzione Centrale e da altre 7 Direzioni Generali, a cui partecipano anche ANCI Lombardia ed UPL.

A differenza di altri contesti regionali, in cui la Cabina di Regia costituisce un organismo decisionale strategico a carattere collegiale, che agisce a supporto delle decisioni e in raccordo con i soggetti istituzionali responsabili della gestione e attuazione delle attività di professionisti ed esperti, la Regione Lombardia ha interpretato il ruolo della cabina di regia regionale come, essenzialmente, organo di monitoraggio e coordinamento, lasciando tutte le funzioni decisionali sugli interventi del PNRR agli organi di governo ordinari.

Alcune perplessità sono state sollevate dalla Sezione di controllo in merito alla decisione della Regione di ampliare ulteriormente la composizione del GDL includendo anche ARIA Spa, che diverrebbe, tuttavia, l’unico ente strumentale a far parte della Cabina di regia regionale.

La Regione ha giustificato tale decisione rappresentando che il GDL svolge essenzialmente attività di monitoraggio e di coordinamento delle attività afferenti al PNRR e che la presenza di ARIA spa è da considerare come rispondente ad esigenze di massima circolazione delle informazioni.

**Sul punto la Procura esprime raccomandazione ad evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi che potrebbe derivare dalla partecipazione della Società all’interno di un organo che svolge, anche se non in via principale, compiti di vigilanza e controllo anche sulle attività da essa stessa svolte.**

## **6 LA GESTIONE FINANZIARIA NEL SETTORE SANITARIO**

### **6.1 LE RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA (LEA)**

Premesso che la spesa sanitaria permane la componente più significativa del rendiconto regionale (circa 80%), la Regione Lombardia ha beneficiato dell’assegnazione di risorse per l’esercizio 2021 per **19.535.439.958,41 euro**, a titolo di fondo indistinto.

L’importo non comprende le risorse pari a complessivi **384.845.412,00 euro** assegnati alla Regione per fronteggiare l’emergenza sanitaria in base al decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34,

convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

Sempre per fronteggiare l'emergenza pandemica covid 19 la Regione ha potuto stanziare, oltre ai fondi trasferiti dallo Stato anche 123,28 milioni di euro derivanti da una maggiore quota delle entrate tributarie per la sanità.

Tutte le risorse emergenziali per il 2021, per complessivi **508.128.410,00** di euro, **risultano interamente impegnate a favore delle aziende sanitarie lombarde** tuttavia, come è stato riscontrato anche nel 2020, emerge un livello di pagamento non esaltante pari al 56,6%, atteso che risultano avvenuti pagamenti solo per 287.740.411,00 .

Un aspetto indubbiamente positivo, rimarcato dalla Regione in sede di udienza di 'preparifica' in contraddittorio con la Procura Regionale, è che il bilancio della Regione Lombardia è in equilibrio, ma rimane non risolto, come sottolineato dalla Sezione del controllo, il problema di non poter considerare i dati relativi al bilancio di esercizio 2021 della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA)

Sul punto si prende atto che sono stati fissati tempi 'stretti' dal legislatore nazionale (d.lgs. n. 118/2011), che i bilanci consuntivi 2021 degli enti sanitari sono stati presentati presso gli uffici regionali il 25 maggio 2022 e che la prima istruttoria si è conclusa il 23 giugno u.s.

La Procura sottolinea nello stesso tempo, a fronte di possibili disallineamenti tra i dati delle Aziende sanitarie, l'importanza di poter computare i dati contabili del bilancio di esercizio della GSA nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto regionale.

E' auspicabile pertanto che la Regione valuti, come preannunciato in sede di deduzioni scritte (pag. 3) , un "*restringimento delle tempistiche fornite alle aziende sanitarie per la predisposizione ed approvazione del loro bilancio*".

## **6.2 LA CRITICITÀ DEI RESIDUI PASSIVI.**

Alla chiusura dell'esercizio 2021 **i residui passivi complessivi** iscritti nel conto del bilancio risultano pari a **15.501,54 milioni di euro**, peraltro in aumento del 9.72 % rispetto al 2020.

In merito la Regione ha osservato che in alcune situazioni, si pensi ad ingenti risorse destinate alla realizzazione di importanti investimenti per il potenziamento e l'ammodernamento del patrimonio edilizio e quello tecnologico, la presenza in bilancio di risorse impegnate e non erogate agli enti sanitari è giustificata dallo stato degli avanzamenti dei lavori.

Le predette considerazioni tuttavia non possono essere richiamate con riferimento alla rilevanza dei residui del fondo indistinto **provenienti da esercizi finanziari risalenti**, come per esempio il 2014 e il 2015; si tratta in particolare di residui passivi provenienti per 427.369.400,14 euro dal 2014 e per 683.089.097,63 euro dal 2015, per un totale di **1.110.458.497,77 euro**.

Si tenga conto al riguardo, come correttamente evidenziato dalla Sez. Autonomie della Corte dei conti (del. n. 9 del 2016), che i residui **passivi devono tendere verso una progressiva riduzione a favore del Fondo Pluriennale Vincolato**.

### **6.3 LE CRITICITÀ NELL'AREA DI INTERVENTO, SORVEGLIANZA, PREVENZIONE E TUTELA DELLA SALUTE E SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO.**

Il legislatore nazionale, con l'art. 50, comma 1, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, ha previsto che le regioni, *“al fine di potenziare le attività di prevenzione sull'intero territorio nazionale e di rafforzare i servizi erogati dai Dipartimenti di prevenzione per la sicurezza negli ambienti e nei luoghi di lavoro”*, potessero procedere al **reclutamento straordinario** di dirigenti medici e tecnici della prevenzione negli ambienti e nei luoghi di lavoro, con contratti di lavoro a tempo indeterminato, *“in deroga agli ordinari limiti assunzionali”*.

Alla regione Lombardia risulta ripartita una parte della spesa complessiva di 3.400.000,00 euro e quindi autorizzata una spesa per 'interventi urgenti per la vigilanza e la sicurezza sui luoghi di lavoro' per 565.904,00 euro .

Dall'istruttoria della Sezione del controllo purtroppo è emerso che:

- a) per quanto riguarda lo stato di attuazione dei piani per l'assunzione a tempo determinato e indeterminato, finanziata rispettivamente nel 2018 e nel 2019, di 91 unità complessive di personale nel settore della sicurezza negli ambienti di lavoro, la Regione ha precisato che *“nel corso dell'anno 2020 2021 le ATS non sono riuscite a far fronte al turn over”* e che *“i tecnici della prevenzione (qualifica di difficile reperimento) reclutati nel corso del 2020 e in parte nel 2021 sono stati adibiti al contact tracing (attività di contrasto all'emergenza da covid-19), relativa al lato epidemiologico della prevenzione”*.
- b) con deliberazione della giunta n. XI/5339 4 ottobre 2021/75 le risorse aggiuntive di 565.904,00 sono state inserite all'interno del quadro economico programmatorio del servizio

sanitario regionale nella *Macroarea n. 8 delle attività istituzionali delle ATS e ASST* ma **non risultano tuttavia pagamenti imputati al relativo impegno di spesa.**

c) non risulta avvenuto alcun incremento dell'attività ispettiva del 2020 e del 2021 sui luoghi di lavoro riscontrandosi sostanzialmente una stasi del numero delle ispezioni compiute (+ 0,88%) e la **flessione (- 6,11%) del numero delle imprese ispezionate a livello regionale negli ultimi due anni.**

Per le premesse considerazioni ed avendo presente che la Lombardia ha il triste primato nazionale di guidare la classifica del maggior numero di 'morti bianche' in occasione di lavoro nel 2021 (116)<sup>19</sup> e nel primo bimestre 2022 (20), questa Procura si unisce alla forte raccomandazione dei colleghi magistrati del controllo di incrementare la strategia di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro ed a quella di 'spendere' efficacemente tutte le risorse stanziare e impegnate in bilancio.

## **7 GLI ENTI E LE SOCIETA' PARTECIPATE DEL SISTEMA REGIONALE**

### **7.1 LA NUOVA STRUTTURA ORGANIZZATIVA 'PRESIDIO E COORDINAMENTO DELLE FUNZIONI INERENTI AL SIREG'**

Con riferimento alle misure organizzative approntate dalla regione Lombardia per una più efficiente ed efficace gestione degli Enti e delle società partecipate rientranti nel sistema regionale (per brevità SIREG), la Procura prende atto positivamente che sono state recepite alcune osservazioni prospettate in sede di giudizio di parifica dell'esercizio 2020.

La regione in particolare ha istituito l'Unità Organizzativa 'Presidio e Coordinamento delle funzioni inerenti al SIREG', incardinata nella DG Presidenza alla diretta dipendenza del Segretario Generale che, in base alle disposizioni dettate dalla DGR 5439 del 29.10.2021, dovrebbe costituire *"un presidio per coordinare tutte le funzioni che, all'interno dell'Amministrazione regionale, si occupano dei rapporti con le società in house e gli enti dipendenti"*.

La predetta UO peraltro ha il compito di redigere la relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo, di cui all'articolo 10 del d. lgs. 27.10.2009 n. 150 e

---

<sup>19</sup> Risultano 1.221 le vittime sul lavoro registrate in Italia nel 2021. La Lombardia risulta la regione con il maggior numero di persone occupate quindi statisticamente anche quella più elevata per l'incidenza di mortalità, pari a 26,3.

all'articolo 41 d. lgs. 23.06.2011 n. 118, che viene inviata al Consiglio Regionale" *ai fini del miglioramento degli indirizzi di programmazione e coordinamento*"

La soluzione organizzativa adottata in materia dalla regione non consente tuttavia di assicurare pienamente che le funzioni di controllo e coordinamento siano devolute ad un'unica struttura accentrata **che abbia la capacità autonoma di accedere alle informazioni sul sistema delle partecipate e che sia svincolata dalle Direzioni di riferimento.**

Ad avviso di questa Procura, con in organico 1 dirigente e solo 3 funzionari, non è agevole per la struttura da poco insediatasi curare, si ribadisce in maniera autonoma e indipendente, tutte le complesse funzioni assegnate e previste dalla DGR 3370 del 14.07.2020 tra cui, oltre a quella di predisporre annualmente la proposta di indirizzi ad enti dipendenti e società *in house*, 'di concerto con le direzioni regionali competenti', anche quella della "**programmazione e valutazione della performance degli enti dipendenti e società in house**".

## 7.2 LA GESTIONE DEGLI ENTI DIPENDENTI

In relazione agli Enti dipendenti regionali si condivide l'obiettivo della Sezione di controllo di effettuare approfondimenti su alcuni aspetti gestionali in occasione della parifica del rendiconto dell'esercizio finanziario 2022 al fine di comprendere, per ARPA (Agenzia regionale per l'Ambiente), **le ragioni per le quali gli investimenti non siano o siano stati solo in parte realizzati** e, per ERSAF (Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste), i motivi **del notevole incremento dei debiti complessivi**, passati da 14,230 milioni di euro a 22,282 milioni di euro, a fronte di risorse aggiuntive che non sembra siano state destinate a nuovi investimenti.

Parimenti, in relazione a POLIS (Istituto Regionale per il supporto alle politiche della Lombardia), è da approfondire il motivo dell'elevata mole dei residui passivi, ulteriormente incrementatisi di circa 3 milioni di euro rispetto al valore assunto a fine esercizio 2020 e tenuto conto del valore del FPV, pari a soli 347 mila euro.

## 7.3 LE AZIENDE LOMBARDE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE - ALER

Non poche sono state le criticità riscontrate dalla Sezione del controllo che hanno trovato solo in parte giustificazioni della regione in sede di contraddittorio.

Tra le situazioni gestionali più allarmanti è da segnalare quella di Aler Milano in quanto:

- l'importo dei crediti complessivi, pari a 189.071.662 euro unitamente alle disponibilità liquide, pari a 65.328.719 euro, **non** copre l'importo complessivo dei debiti, pari a 374.641.051, pur tenendo conto della rinuncia del credito di cui alla l.r. 02.04.2021, n. 4 (*Interventi a sostegno del tessuto economico lombardo*);
- Aler Milano, unitamente ad Aler Pavia, non rispetta lo *standard* fissato dalla DGR 5127/2021 relativo all'indebitamento ovvero il rapporto tra debito per finanziamenti ed i ricavi da canoni di locazione è superiore al 100%, per cui non è possibile accendere nuovi mutui sino al rientro al di sotto della predetta soglia *standard*;
- nel verbale del Collegio sindacale n. 1 del 25.01.2022, viene attestato il perdurare del **livello di morosità in tendenziale aumento** dell'utenza di Aler Milano;
- **circa 10.000 immobili**, su un totale di circa 70.000 immobili, **risultano sfitti o occupati abusivamente**.

La regione ha cercato di innovare le farraginose procedure di assegnazione degli alloggi modificando ad esempio l'art. 23, comma 11, della l.r. n. 16/2016, prevedendo che Comuni ed Aler possano pubblicare specifici avvisi per l'assegnazione di alloggi non assegnabili per carenza di manutenzione e determinando per ciascuno di essi gli interventi indispensabili per renderli abitabili nonché costi e tempi di esecuzione delle opere.

Si ritiene tuttavia che debbano essere prese in considerazione le indicazioni del Collegio sindacale tendenti ad apportare significative modifiche al regolamento di Regione Lombardia, quali la possibilità di inserire gli immobili riattati anche in fase di scorrimento di graduatoria (senza attendere il termine del bando) e la possibilità per gli stranieri di omettere il certificato di impossidenza di altri immobili all'estero.

#### 7.4 LA FONDAZIONE MINOPRIO

Tra le situazioni gestionali con alcune criticità deve essere segnalata quella della Fondazione Minoprio che gestisce, per conto della Regione Lombardia, un complesso immobiliare con una tenuta di circa 60 ettari costituita da un parco storico, agricolo e naturalistico; all'interno della tenuta, oltre la villa ed il parco storico sono ubicati il centro scolastico e l'azienda agricola didattico sperimentale.

Per lo svolgimento delle predette attività la Regione Lombardia ha inoltre deliberato di impegnare per il 2021 risorse pari a 1.495.000 euro.

Dai dati di bilancio si evince che la perdita d'esercizio si è notevolmente incrementata (+234% ca.) rispetto al 2020: si è in particolare passati da un risultato di esercizio da -249.613 euro alla fine del 2020, ad una ulteriore perdita **-835.431** euro di cui si reputa necessario individuarne le cause.

## **7.5 L'ESCLUSIONE DI FERROVIE NORD MILANO SPA E FINLOMBARDA SPA DAL SISTEMA REGIONALE (SIREG).**

La regione ha motivato l'esclusione di FNM S.p.A. e FINLOMBARDA S.p.A. dal sistema regionale (SIREG) in quanto, essendo società quotate in borsa, non verrebbe garantita la necessaria e vitale loro autonomia che "verrebbe limitata dai pregnanti strumenti di indirizzo, direzione e controllo, previsti sulle società partecipate dalla normativa regionale".

Sul punto si condividono pienamente le tesi interpretative dell'art. 1, comma 5, del TUSP prospettate dalla Sezione del controllo, anche alla luce delle più recenti pronunce della Corte dei conti.

Le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei Conti (Deliberazione n. 19/SSRRCO/2020) in particolare hanno precisato che *"L'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell'affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, sembra riferirsi alle norme che hanno come dirette destinatarie le medesime società (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di amministratori e dipendenti), non invece a quelle che hanno come destinatarie le amministrazioni socie, quali quelle che impongono l'approvazione dei piani di revisione."*<sup>20</sup>.

Ad ogni modo si prende atto positivamente che la regione ha svolto specifiche valutazioni in ordine alle partecipazioni in FNM S.p.A. e FINLOMBARDA S.p.A. e che, per le partecipate di FINLOMBARDA S.p.A., è stata disposta la razionalizzazione.

## **7.6 LA COSTITUZIONE DI SOCIETÀ INFRASTRUTTURE MILANO CORTINA 2020-2026 SPA**

---

<sup>20</sup> Secondo le Sezioni riunite della corte *"Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti alla missione istituzionale delle amministrazioni socie (art. 4) o acquisite/costituite senza previo provvedimento di autorizzazione dell'organo competente debitamente motivato (artt. 5 e 7)..."*.

Con DGR 11 ottobre 2021 n. 5349 *“Disposizioni relative al DPCM 6 agosto 2021 recante autorizzazione alla costituzione della società infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.”* la Regione ha costituito, la società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A. con il MEF, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano, al fine di implementare la costruzione delle infrastrutture necessarie per le olimpiadi invernali 2026.

Il capitale della società, pari a 1.000.000.000 euro, è stato sottoscritto e versato, nella misura del 10% dalla Regione Lombardia.

Ciò premesso si evidenzia che in occasione del giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Veneto sono emerse non poche criticità sulle opere da realizzare.

*“Quanto ai programmi da realizzare – così si legge nella relazione di sintesi - emerge in atti che **non vi sono elaborati progetti**, non risulta adottato il programma delle opere definitivo delle opere da realizzarsi a cura della “Infrastrutture Milano Cortina 2020 - 2026 S.p.A.” ...**non risulta adottato un cronoprogramma degli adempimenti e dei costi generale relativi ai diversi interventi previsti.**”*

In tale contesto, quindi, è necessario che la Regione **attui un costante monitoraggio** (nei limiti alla stessa rimessi) **al fine di prevenire aggravii di costi non preventivati per il bilancio regionale.**

\* \* \*

Sulla base delle risultanze contabili, come sopra esposte, e delle considerazioni che precedono, nonché con riserva di eventuali ulteriori osservazioni e richieste in sede di intervento orale,

**P. Q. M.**

**il PROCURATORE REGIONALE rappresentante  
il Pubblico Ministero presso la CORTE DEI CONTI**

esaminata la relazione della Sezione regionale di controllo e tutti gli atti istruttori in essa specificati e le osservazioni prospettate dalla Regione Lombardia in sede di contraddittorio

## **CHIEDE**

alla Sezione regionale di questa Corte di voler parificare il rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2021

**ad eccezione**

- del Fondo perdite società partecipate per le motivazioni indicate in premessa.

Milano, 11 luglio 2022

**IL PROCURATORE REGIONALE  
(Paolo Evangelista)**



**PAOLO  
EVANGELISTA  
CORTE DEI CONTI  
11.07.2022 17:37:23  
GMT+01:00**

## INDICE

	Pag.
<b>MEMORIA - Premesse in FATTO e DIRITTO</b>	<b>3</b>
<b>1. Il ruolo del PM finanziario nel giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale</b>	<b>7</b>
<b>2. L'analisi degli aspetti positivi e delle criticità delle attività gestionali per l'esercizio finanziario 2021</b>	<b>8</b>
2.1 Gli equilibri di bilancio - Il risultato di amministrazione per l'esercizio finanziario 2021	8
2.1.1. Le criticità nella determinazione del fondo perdite società partecipate	9
2.2 L'indicatore di tempestività dei pagamenti dei fornitori	10
2.3 Il bilancio di previsione e la programmazione finanziaria	11
2.4 La fase della previsione	11
2.4.1. Il documento di economia e finanza regionale e la relativa nota di aggiornamento	11
2.4.2. Il piano della performance, degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	12
2.5 La legge di stabilità 2019-2021 ed il collegato	13
2.6 La connessione tra la fase della previsione e quella della gestione: la legge di bilancio, l'evoluzione degli stanziamenti nel corso dell'esercizio 2021 e il raffronto con la gestione dell'esercizio	14
2.7 Il rapporto tra previsioni iniziali di bilancio e previsioni definitive	15
2.8 Il rapporto tra previsioni definitive e accertamenti/impegni	17
2.9 Il rapporto tra accertamenti/impegni e riscossioni/pagamenti	18
2.10 La gestione dei residui	18
<b>3. L'area istituzionale - la gestione del personale della Regione</b>	<b>20</b>
3.1 Il personale - premessa	20

3.2	L'assetto organizzativo e le variazioni avvenute nell'esercizio 2021	20
3.3	La programmazione del personale e il confronto con le assunzioni effettivamente avvenute al 31.12.2021	21
3.4	L'effettiva situazione del personale al 31.12.2021	23
3.5	I vincoli in materia di contenimento della spesa del personale	24
3.5.1	La spesa complessiva del personale e i vincoli di <i>turn over</i> relativi ai rapporti a tempo indeterminato	24
3.6	I vincoli attinenti la dirigenza	27
3.7	I vincoli attinenti il lavoro flessibile	28
3.8	Il trattamento economico accessorio	29
<b>4.</b>	<b>La legislazione di spesa - le criticità in materia di copertura finanziaria</b>	<b>30</b>
4.1	Il ruolo del P.M. nelle ipotesi di rilevanza della legislazione di spesa incostituzionale nel giudizio di parifica	30
4.2	Legislazione di spesa ed il rispetto dell'art. 81 Cost.	30
4.3	Le criticità di alcune leggi di spesa incidenti sul rendiconto 2021 della Regione Lombardia	33
4.3.1	Legge regionale n. 15/2019 ( <i>Assestamento del bilancio</i> )	33
4.3.2	Legge regionale n. 25/2020 ( <i>Collegato 2021</i> )	35
4.3.3	Legge regionale n. 24/2020 ( <i>Misure urgenti per la continuità delle prestazioni erogate dalle Unità d'offerta della rete territoriale extra ospedaliera, per il potenziamento delle dotazioni di protezione individuale e medicale a favore delle stesse e della medicina territoriale e per il potenziamento dell'assistenza sanitaria in collaborazione con le Università sedi delle facoltà di medicina e chirurgia - Modifica all'art. 3 l.r. 4/2020</i> )	35
4.3.4	Legge regionale n. 24/2021 ( <i>Collegato 2022</i> )	37
4.3.5	Legge regionale n. 15/2021 ( <i>Legge di assestamento</i> )	37
4.3.6	( <i>segue</i> ): la rinuncia dei crediti di Finlombarda	40
4.3.7	Legge regionale n. 4/2021 ( <i>Interventi a sostegno del tessuto economico lombardo</i> )	42
4.3.8	Legge regionale n. 27/2021 ( <i>Disposizioni regionali in materia di protezione civile</i> )	43
4.4	Conclusioni	45

<b>5. Il sistema organizzativo approntato dalla Regione Lombardia per la gestione dei fondi del PNRR</b>	<b>45</b>
<b>6. La gestione finanziaria nel settore sanitario</b>	<b>50</b>
6.1 Le risorse per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA)	50
6.2 La criticità dei residui passivi	51
6.3 Le criticità nell'area di intervento, sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	52
<b>7. Gli enti e le società partecipate del sistema regionale</b>	<b>53</b>
7.1 La nuova struttura organizzativa 'Presidio e coordinamento delle funzioni inerenti al SIREG'	53
7.2 La gestione degli Enti dipendenti	54
7.3 Le Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale - ALER	54
7.4 La Fondazione Minoprio	55
7.5 L'esclusione di Ferrovie Nord Milano S.p.A. e Finlombarda S.p.A. dal Sistema Regionale (SIREG)	56
7.6 La costituzione di Società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.	56
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>58</b>

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

