



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DEL CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Presidente Maria Riolo

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE
SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA
ESERCIZIO 2020

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

Relazione allegata
Analisi del ciclo della
programmazione economico finanziaria

Consigliere Marcello Degni

Udienza del 21 luglio 2021



Magistrato

Marcello Degni

Hanno collaborato

Manuela Malusardi

Nadia Tamai

Coordinamento

Maria Grazia Mei

SOMMARIO

1. LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE DI BILANCIO	5
2. IL PNRR E LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE	9
3. LE REGOLE DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO REGIONALE	20
3.1 <i>Lo strumentario contabile della Regione</i>	21
4. IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE	24
4.1 <i>I risultati attesi (XI legislatura) e il relativo stato di attuazione</i>	25
5. PIANO DELLE PERFORMANCE E INDICATORI DI BILANCIO	37
6. LE RISORSE PROGRAMMATE NEL TRIENNIO 2020 - 2022.....	41
7. IL BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022.....	49
8. LA MANOVRA PER IL 2020: IL PROVVEDIMENTO COLLEGATO E LA LEGGE DI STABILITÀ .	52
9. L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO.....	53
9.1 <i>La connessione con l'esercizio precedente</i>	55
9.2 <i>Le variazioni alle entrate e alle spese dell'assestamento</i>	56
9.3 <i>Le disposizioni finanziarie dell'assestamento</i>	57
10. LE LEGGI DI SPESA.....	58
11. LE VARIAZIONI DEL BILANCIO.....	60
12. LE PREVISIONI DEFINITIVE DELL'ESERCIZIO 2019	61

Indice delle Tabelle

TABELLA 1 - MISSIONE 1	12
TABELLA 2 - MISSIONE 2.....	13
TABELLA 3 - MISSIONE 3	13
TABELLA 4 - MISSIONE 4	13
TABELLA 5 - MISSIONE 5	14
TABELLA 6 - MISSIONE 6.....	14
TABELLA 7 - VALUTAZIONE DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PNRR.....	19
TABELLA 8 - IMPATTO DEL PNRR SULL'OCCUPAZIONE	20
TABELLA 9 - STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE REGIONALE	23
TABELLA 10 - STANZIAMENTI PER AREE E MISSIONI.....	29
TABELLA 11 - PREVISIONI DI BILANCIO E LEGISLAZIONE REGIONALE	42

TABELLA 12 - BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022- PREVISIONI INIZIALI ANNO 2020 IN ORDINE DECRESCENTE	44
TABELLA 13 - PREVISIONI DI BILANCIO E LEGISLAZIONE REGIONALE	46
TABELLA 14 - BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022, DIFFERENZA FRA LE PREVISIONI INIZIALI E DEFINITIVE.....	48
TABELLA 15 - BILANCIO DI PREVISIONE 2020 - 2022 ENTRATE	50
TABELLA 16 - BILANCIO DI PREVISIONE 2020 - 2022 - SPESE.....	51
TABELLA 17 - ASSESTAMENTO 2020 - 2022 ENTRATE	54
TABELLA 18 - ASSESTAMENTO 2020 -2022 - SPESE	54
TABELLA 19 - PREVISIONI DI COMPETENZA - ENTRATE	62
TABELLA 20 - PREVISIONI DI COMPETENZA 2020 - SPESE	62
TABELLA 21 - PREVISIONI DI CASSA 2020 - ENTRATE.....	63
TABELLA 22 - PREVISIONI DI CASSA 2020 - SPESE.....	64
TABELLA 23 - EQUILIBRI DI BILANCIO IN FASE DI PREVISIONE INIZIALE E ASSESTAMENTO	65

Indice delle Figure

FIGURA 1 - AREE DI INTERVENTO E MISSIONI	26
FIGURA 2 - LE MISSIONI (POLITICHE PUBBLICHE) CON LE PRIORITÀ TRASVERSALI.....	27
FIGURA 3 - I 17 OBIETTIVI DELL'AGENDA ONU 2030 PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE.....	31
FIGURA 4 - OBIETTIVI ONU 2030 COLLEGATI ALL'AREA ISTITUZIONALE	32
FIGURA 5 - OBIETTIVI ONU 2030 COLLEGATI ALL'AREA ECONOMICA	35
FIGURA 6 - OBIETTIVI ONU 2030 COLLEGATI ALL'AREA SOCIALE	36
FIGURA 7 - OBIETTIVI ONU 2030 COLLEGATI ALL'AREA TERRITORIALE.....	37
FIGURA 8 - LIVELLI DEL PIANO DELLA PERFORMANCE	38
FIGURA 9 - DAI PROGRAMMI ALLE AZIONI	38
FIGURA 10 - CICLO DEL PIANO DELLA PERFORMANCE CORRELATO AL DEFR	39

Indice dei Grafici

GRAFICO 1 - STANZIAMENTI PER AREA	30
GRAFICO 2 - PIANO DELLA PERFORMANCE: AVANZAMENTO PRS NEL TOTALE DELLE AZIONI.....	40
GRAFICO 3 - PIANO DELLA PERFORMANCE: AVANZAMENTO PRS IN % PER IL TOTALE DELLE AZIONI E PER AZIONI STRATEGICHE E NON STRATEGICHE PER AREA	41
GRAFICO 4 -- PESO DELLE POLITICHE PUBBLICHE SUGLI STANZIAMENTI DI BILANCIO IN ORDINE DECRESCENTE	45
GRAFICO 5 - PREVISIONE DI COMPETENZA NEL TRIENNIO 2018 - 2020.....	61
GRAFICO 6 - - PREVISIONE DI CASSA 2018 - 2020.....	63

1. La programmazione regionale di bilancio

Come trattato diffusamente nella relazione relativa alla parifica del 2018 la programmazione di bilancio prevede per il segmento regionale del sistema multilivello il Piano Regionale di Sviluppo (PRS)¹, predisposto dal decisore all'inizio della legislatura e declinato annualmente attraverso il Documento di Economia e Finanza Regionale.

Quest'anno concentreremo quindi la nostra attenzione sul DEFR, strumento fondamentale della programmazione di bilancio regionale, di cui il PRS rappresenta la cornice. L'intento è quello di ricostruire la fase ascendente della programmazione del 2020 (e, più precisamente del triennio 2020 - 2022), avviata con la predisposizione del DEFR 2019, che costituisce la prima declinazione del PRS dell'XI legislatura regionale.² Il percorso ricostruttivo prevede, come successivi passaggi, l'esame della Nota di aggiornamento al DEFR (e della relativa

¹ L'avvio della XI legislatura regionale, dopo le elezioni del 4 marzo 2018, ha consentito alla Sezione di inquadrare l'avvio del nuovo ciclo di programmazione. In quel contesto erano state sviluppate alcune considerazioni metodologiche che è utile riassumere in riapertura. Il PRS rappresenta un elemento differenziale rispetto alla programmazione di bilancio statale che, a partire dalla legge 468 del 1978, ha riversato per intero questa funzione nel ciclo di bilancio, integrato, dopo le riforme dei regolamenti europei del 2011-2013 (*six pack* e *two pack*), nel semestre europeo. La differenza origina dal diverso impianto della prima legge quadro della contabilità delle regioni a statuto ordinario (legge 335 del 1976). È interessante in proposito osservare che nel 1996 e nel 2001, all'avvio della XIII e della XIV legislatura nazionale, elette con il sistema maggioritario, entrambi i DPEF, approvati dalle Camere appena costituite, estendevano il loro orizzonte previsionale all'intera legislatura.

La richiamata differenza è ripresa dal principio 4.1 allegato al decreto legislativo 118 del 2011 dove si afferma che, "nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest'ultimo documento può sostituire il DEFR, se predisposto nel rispetto del presente principio". Questa possibilità è esplicitamente richiamata dalla delibera del Consiglio Regionale della Lombardia del 10 luglio 2018 numero XI/64 con cui è stato approvato il Programma regionale di sviluppo della XI legislatura. Il PRS è articolato secondo la struttura del bilancio armonizzato per missioni e programmi, rispecchia le priorità di legislatura del Programma di governo e traccia la visione strategica dell'intervento regionale nelle 4 aree (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale). È quindi possibile articolare una griglia che individui nell'ambito delle quattro grandi aree strategiche, le diverse missioni (politiche pubbliche) e i programmi (unità di voto del consiglio regionale), da aggiornare in senso dinamico, sulla base delle diverse previsioni (iniziali, assestate e definitive), che si susseguono nel corso dell'esercizio finanziario. Dai documenti di bilancio (previsione, assestate, rendiconto) è infatti possibile trarre le informazioni di natura finanziaria per "popolare" le articolazioni qualitative del PRS (e anche del DEFR) al fine di valutare il grado di connessione tra il "programmato" e il "realizzato". L'orizzonte triennale della programmazione e il metodo dello scorrimento consentono di sviluppare anche delle considerazioni di natura prospettica.

Il Presidente della Regione ha presentato il Programma di governo al Consiglio regionale, nella seduta del 10 aprile 2018. La Giunta regionale ha elaborato la proposta di PRS e ha provveduto a trasmetterla al Consiglio (deliberazione del 29 maggio 2018, n. 154). È stato effettuato un confronto in cui le parti sociali hanno sollevato osservazioni alla commissione consiliare Programmazione e Bilancio. Le altre Commissioni hanno trasmesso i rispettivi pareri alla Commissione Programmazione e Bilancio che, a sua volta, ha espresso il proprio. Al termine di questo processo il Consiglio regionale ha approvato il PRS e i suoi allegati (delibera del 10 luglio 2018 n. XI/64). I 7 allegati si riferiscono: ai principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030 (allegato 2); al Rapporto sulla situazione economica, sociale e territoriale della Lombardia (allegato 3); al Rapporto sullo stato di attuazione del Programma regionale di sviluppo vigente (allegato 4); al Rapporto sullo stato di utilizzo dei Fondi strutturali erogati dall'Unione Europea e sulle previsioni degli interventi strutturali realizzabili (allegato 5); agli Indirizzi a enti dipendenti e società partecipate (allegato 6); all'aggiornamento del Piano territoriale regionale anno 2018 (ex art. 22 LR 12/2005) (allegato 7). I contenuti del PRS sono stati esaminati nella Relazione del 2018, cui si rinvia. I temi dell'Agenda ONU 2030 sono stati trattati nella Relazione per il 2019, cui si rinvia.

² L'Amministrazione regionale, avvalendosi della facoltà prevista dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio che al paragrafo 5 prevede "Nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest'ultimo documento può sostituire il DEFR, se predisposto nel rispetto del presente principio", non ha predisposto il Documento di economia e finanza regionale per l'anno 2018.

risoluzione consiliare di approvazione), del bilancio di previsione per il triennio 2020 – 2022 (previsioni iniziali), dell'assestamento per il 2020 (previsioni assestate) ed infine, delle previsioni definitive riportate nel rendiconto. In questo quadro si inserisce la legislazione con impatto finanziario intervenuta nel 2020, di cui si dà ampia rappresentazione in uno specifico referto (nr. 99 del 7 giugno 2021), cui si rinvia.

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

Nella formulazione aggiornata del principio 4/1³, si definisce la struttura del documento programmatico regionale.

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

La proposta del DEFER è presentata dalla Giunta entro il 30 giugno di ogni anno⁴ e trasmessa al Consiglio Regionale per la sua approvazione. Il DEFER con la relativa Nota di aggiornamento viene presentato, successivamente alla Nota di aggiornamento del DEF nazionale⁵. Nel 2019 è stato approvato con delibera di Giunta del 2342 del 10/10/2019. Quest'ultima Nota di aggiornamento, ora NADEFER, (Nota di aggiornamento Documento di Economia Finanza Regionale); viene approvata con la risoluzione entro il 31 dicembre. La risoluzione è stata approvata nella seduta del 26 novembre 2019 (deliberazione XI/766). Con il DEFER si avvia la programmazione annuale (e triennale a scorrimento) di bilancio (e si aggiorna il PRS).

Il richiamato principio indica anche il contenuto minimo del DEFER e, specificamente, nella seconda sezione, prevede:

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

In questa prescrizione si può leggere l'essenza della struttura del documento che, analogamente a quello nazionale, mette a confronto il quadro tendenziale, a politiche

³ Principio contabile 4/1, paragrafo 5.1 *Definizione*

⁴ L'art. 77 bis della legge di contabilità regionale prevede una relazione annuale sull'avanzamento del PRS che la Giunta approva entro il 30 giugno e trasmette al Consiglio regionale. L'art. 3 include tra gli strumenti della programmazione regionale il “documento strategico annuale” (aggiornamento del PRS) che la Giunta presenta al consiglio entro il 30 settembre (art. 9 bis) sul quale il consiglio delibera con una risoluzione entro il 31 dicembre.

⁵ Il DEFER Nazionale aggiornato, ora NADEF (Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza) è presentato entro il 30 settembre di ogni anno. L'ultimo NADEF relativo all'anno 2020, è stato approvato il 5 ottobre 2020. Il NADEF del 2019, invece è stato presentato il 30 settembre 2019. Sito MEF: <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

invariate, con quello programmatico, scoprendo la manovra netta. In aggiunta, con l'indicazione delle misure previste, si dà conto anche degli intenti riallocativi senza effetti sul saldo di bilancio (manovra lorda). Si tratta in sostanza della struttura del Programma nazionale di stabilità, che costituisce la prima parte del DEF, declinato dalle norme sull'armonizzazione anche per il livello regionale. Ma la morfologia del DEFR rischia di non rispondere, per una contraddizione del decreto legislativo 118 sul punto, a questa finalità. La struttura del DEFR presenta infatti maggiori analogie con il Programma nazionale di Riforma (PNR), introdotto nella programmazione di bilancio nazionale con la riforma del 2011.

Tale limitazione è accentuata per la disposizione in cui si prevede che *i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno della legge di bilancio.*

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

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

Una conferma di queste aporie si ritrova anche nel DEFR 2019, con cui è stato avviato il ciclo di bilancio per il 2020. Il documento è ricco di informazioni, ma privo del quadro tendenziale e programmatico (nonostante siano indicate le principali variabili economiche a livello regionale su cui potrebbe essere costruito).

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

Il DEFR è articolato secondo la struttura del bilancio armonizzato per missioni e programmi, rispecchia le priorità di legislatura del Programma di governo e traccia la visione strategica dell'intervento regionale nelle 4 aree (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale). È quindi possibile articolare una griglia che individui nell'ambito delle quattro grandi aree strategiche, le diverse missioni (politiche pubbliche) e i programmi (unità di voto del consiglio regionale), da aggiornare in senso dinamico, sulla base delle diverse previsioni (iniziali, assestate e definitive). Il rendiconto e gli indicatori rendono possibile il confronto tra programmato e realizzato e la dimensione pluriennale del bilancio un confronto prospettico. In particolare, il rendiconto consente una verifica analitica, per l'anno t (il 2020), tra le originarie previsioni (definite alla fine dell'esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell'anno, e il grado di realizzazione. Lo scostamento misura capacità e coerenza dell'azione programmatica misurabile attraverso: il tasso di variabilità delle diverse previsioni; il livello degli

impegni/accertamenti e pagamenti/incassi; l'impatto finanziario della legislazione di spesa in corso d'anno.

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

L'assenza di un quadro tendenziale e programmatico rende invece meno significativa l'analisi a livello aggregato, che deve limitarsi agli aspetti di natura meramente contabile, senza valutare il riflesso dell'evoluzione delle variabili economiche regionali sugli obiettivi di finanza pubblica. Sarebbe opportuno implementare questa dimensione, particolarmente importante per una grande regione come la Lombardia. Per sviluppare questo miglioramento si potrebbero utilizzare i conti pubblici territoriali (CPT), per consolidare il settore regionale (regione, enti locali, enti non territoriali, attività dell'amministrazione centrale nel territorio lombardo), in analogia con il DEF nazionale. In questo modo si avrebbe una dimensione più congrua del programmato e degli effetti dell'azione pubblica nella regione.

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

Le aporie della legge regionale di contabilità, ancora articolata sul vecchio calco del 1978 (legge 34), più volte modificata, non consentono una netta distinzione tra la fase della programmazione e quella relativa all'implementazione delle misure, come avviene per la programmazione di bilancio nazionale (*vedi infra*). Ciò contrasta, oltretutto con l'ordinato svolgimento del processo, anche con le prescrizioni, prima richiamate, del decreto legislativo 118. Sarebbe necessaria la separazione dei due momenti: il DEFR predisposto a valle di quello nazionale, dovrebbe essere sottoposto al consiglio regionale prima della pausa estiva per la risoluzione; e la nota di aggiornamento dovrebbe essere approvata prima dell'avvio della sessione di bilancio. In altre parole, la relazione sull'avanzamento del PRS dovrebbe diventare l'equivalente del PNR (Programma nazionale di Riforma) e dovrebbe trovare collocazione nel DEFR insieme all'equivalente del PNS (Programma Nazionale di Stabilità).

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

La Sezione ha più volte sottolineato la necessità di integrare la struttura dei documenti di programmazione di bilancio con il quadro normativo in evoluzione tratteggiato e la Regione, nelle controdeduzioni agli schemi di parifica, ha specificato che sta attuando puntualmente la normativa di impostando un sistema di programmazione e controllo in grado di garantire uno stretto raccordo tra gli obiettivi del DEFR e le previsioni di entrata e di spesa della legge di bilancio, in coerenza con i principi contabili applicati di cui al D.Lgs. n. 118/2011 anche se nel DEFR 2019 esaminato più avanti, tale processo non appare ancora completato.⁶

⁶ Il DEFR dell'anno finanziario 2020, collegato al triennio 2021-2023 del bilancio di previsione, è stato approvato con DGR del 30/06/2020, n.3316, e la Nota di aggiornamento, (NADEFR) il 30/11/2020, DGR n. 3748. La Risoluzione del Consiglio Regionale è del 24/11/2020, n.1443. Nella NADEFR si rileva un allineamento alle linee di indirizzo della NADEF nazionale del 5/10/2020. Dai 10 obiettivi di priorità trasversali, passa a 5 obiettivi

2. Il PNRR e la programmazione regionale

Il paradigma è cambiato. Basta richiamare i tre assi del Next Generation UE, sui quali si fonda il PNRR: **transizione ecologica**, **transizione digitale** e **inclusione sociale**. Concetti che richiamano in primo luogo l'improrogabile necessità di modificare nel profondo un modello di sviluppo segnato dalla finanziarizzazione dell'economia e dall'impoverimento della sfera pubblica (lavoro, servizi, qualità della vita), consolidare i diritti fondamentali (la proposta di considerare l'accesso ad Internet come diritto costituzionale) e contrastare la disuguaglianza sociale, oggetto delle analisi di un crescente gruppo di studiosi dell'economia e della società contemporanea.

Il risultato è un programma dall'impatto innovativo. La stessa sensazione si coglie osservando l'azione di politica economica dell'amministrazione USA, che si confronta con l'inversione del ciclo che ha dominato per un trentennio. La Grande Crisi Finanziaria del 2008 e, poi, la pandemia con le sue ancora incerte conseguenze di lungo periodo hanno segnato un passaggio di epoca nel quale le parole pubblico, mutualità, cooperazione, reciprocità sono ritornate con forza alla ribalta, dopo una lunga indifferenza in nome della mano invisibile del mercato capace di regolare ogni cosa. Mai come ora le esigenze del presente e le istanze di sviluppo prospettico si incontrano in un quadro ancora confuso ma denso di prospettive. Il 15 giugno 2021 sono stati collocati sul mercato i primi bond europei per finanziare il PNRR: un evento inimmaginabile solo qualche anno fa.

Ma non sono solo luci. Il principale limite del PNRR è la sua scarsa, per non dire nulla, condivisione con la società. Ha influito il contesto in cui è maturato, gli effetti negativi indotti dalla fragilità della forma di governo che caratterizza l'Italia, che ha prodotto un avvicendamento dell'esecutivo proprio nel momento della sua elaborazione. Il rischio è quello di non utilizzare al meglio questo straordinario e inimmaginabile strumento per costruire una visione condivisa, forte e mobilitante, di rilancio del Paese. La lettura delle 269 pagine è, per certi aspetti, straniante: ci sono i titoli giusti, gli obiettivi condivisibili, i nodi irrisolti, le moltissime riforme da fare (ne sono state contate settanta). Ma non c'è una lettura unificante, perché è mancato il processo bottom up, appena surrogato dal Parlamento nelle audizioni sulla prima versione.

La possibilità di rimediare a questa evidente lacuna è possibile perché larga parte degli interventi sarà effettuata dalle amministrazioni locali e da articolazioni territoriali di istituzioni pubbliche nazionali (università, porti, scuole). Quindi un processo di partecipazione ampia è ancora possibile. Serve però un monitoraggio accessibile e di alta qualità, sia di tipo fisico, "attraverso la rilevazione degli appositi indicatori" (come dice il Piano), sia procedurale, usabile da tutti gli attori della società. Obiettivi, tempi, responsabili, stati di avanzamento di ogni misura devono essere disponibili in formato elaborabile e aperto, per l'esercizio di un controllo diffuso.

In questo contesto potrà svolgere il suo ruolo di controllore imparziale specializzato la Corte dei conti.⁷

macroeconomici, uniformi rispetto ai 5 obiettivi strategici a livello nazionale. I 5 temi in linea con quelli nazionali sono: Semplificazione, Digitalizzazione, Autonomia, Patto sociale e da ultimo Sostenibilità.

⁷ La Corte dei conti è citata tre volte nel PNRR. Le prime due con riferimento ad una sua indagine sul fondo di programmazione 2016 -2018, in cui evidenziava l'assenza di una politica nazionale contro il dissesto idrogeologico; e la terza come istituzione abilitata ad accedere al sistema informatico di monitoraggio.

Dell'attuazione e del monitoraggio del Piano si parla nella parte terza del PNRR. L'orizzonte temporale è il 2026. Entro quella data dovranno essere realizzati gli investimenti previsti e l'erogazione delle somme sarà condizionata alla effettiva realizzazione. Il Piano è coerente con altre iniziative (i finanziamenti della politica di coesione europea per il periodo 2021 -2027); le risorse ordinarie del bilancio statale; le risorse aggiuntive complementari, che integrano e completano la sua strategia.

Con riferimento alle risorse nazionali aggiuntive al PNRR, l'Italia ha deciso di costituire un apposito Fondo di bilancio, con una dotazione complessiva di circa 31 miliardi di euro, destinato a finanziare specifiche azioni che integrano e completano il Piano. Attraverso il Fondo Nazionale aggiuntivo, lo Stato integra il plafond di risorse disponibili per perseguire le priorità e gli obiettivi del PNRR, e tiene conto delle recenti risoluzioni parlamentari.

Il coordinamento centrale del PNRR è svolto dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, cui è attribuito il ruolo di coordinamento centralizzato per l'attuazione del PNRR e di punto di contatto unico della Commissione europea. Il Ministero dell'economia gestisce il **sistema di monitoraggio**⁸ sull'attuazione del PNRR, rilevando i dati di attuazione finanziaria e l'avanzamento degli indicatori di realizzazione fisica e procedurale. Inoltre, predispone e presenta alla Commissione europea le richieste di pagamento ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241. Il MEF provvede, altresì, alla verifica della coerenza dei dati relativi ai Target e Milestone rendicontati dalle singole Amministrazioni responsabili delle Misure. Effettua la valutazione dei risultati e l'impatto del PNRR.

Il Ministero fornisce periodica rendicontazione degli esiti delle suddette verifiche alla Cabina di Regia⁹. Presso il MEF è istituito l'organismo di audit indipendente e responsabile del controllo interno "per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse".

Gli interventi sono realizzati dalle amministrazioni centrali e locali sulla base delle competenze istituzionali. Le amministrazioni assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una contabilità separata per l'utilizzo delle risorse del PNRR (su supporto informatico e la rendono disponibile per attività di controllo e audit). È prevista l'assunzione di personale esperto a tempo determinato destinato alle strutture preposte all'attuazione delle iniziative del PNRR.

In questo scenario la dimensione locale gioca un ruolo cruciale. Nel mondo globale, in cui siamo tutti collegati (e il virus, più di ogni altra cosa, ce lo ha drammaticamente ricordato), è necessario un grande lavoro, nella dimensione locale per rendere partecipi del governo i governati, riducendo la distanza che erode i fondamenti stessi delle democrazie. Lo sviluppo dei processi produttivi, di coesione sociale, amministrativi ed istituzionali, in base al principio di sussidiarietà, capace di evolversi e promuovere la co-creazione di valore sociale ed

⁸ Il sistema di monitoraggio è un sistema unitario e rileva tutti i dati relativi all'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale. Nel sistema sono anche registrati i dati di avanzamento dei Target e dei Milestone. È supportato da un apposito sistema informatico già previsto dalla legge di bilancio per il 2021 (comma 1.043).

⁹ La Cabina di regia, presso la Presidenza del Consiglio, che sarà definita con un apposito provvedimento, ha il compito di verificare l'avanzamento del Piano e i progressi compiuti nella sua attuazione; di monitorare l'efficacia delle iniziative di potenziamento della capacità amministrativa; di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; di interloquire con le amministrazioni responsabili in caso di riscontrate criticità; di proporre l'attivazione dei poteri sostitutivi, nonché le modifiche normative necessarie per la più efficace implementazione delle misure del Piano.

economico, può fornire risposte inedite – e quindi più adeguate – alle sfide attuali, rese più complesse dai limiti dello sviluppo, oggi ampiamente riconosciuti rispetto a un passato anche recente. Il comune come luogo di elementare aggregazione e organizzazione della comunità locale è anche il luogo di elezione delle trasformazioni socialmente diffuse, il presidio della qualità della vita e del suo miglioramento. Il comune può essere quindi il regista della meta-governance di questo processo in cui attuare le tre linee guida del PNRR.

Il ruolo delle regioni in questo quadro assume particolare rilievo, in almeno due direttrici: fornire al sistema locale il supporto adeguato a renderlo adeguato alla enorme sfida tratteggiata; realizzare in prima persona gli interventi correlati alle funzioni di competenza del livello intermedio di governo (sanità, trasporti, pianificazione ambientale, che da assorbono una quota rilevante delle risorse del PNRR).

Non a caso è prevista l'istituzione di un portale PNRR (art. 34 del Regolamento UE 2021/241) che "costituisce la finestra di comunicazione del Piano". Sarà un portale dinamico basato su trasparenza, semplicità, immediatezza e personalizzazione.

Sono previsti inoltre resoconti periodici sull'andamento del piano in Parlamento e una relazione annuale della PDC sull'utilizzo delle risorse (entro il 30 giugno).

La *road map* del PNRR ha già compiuto importanti passaggi: è stato approvato il regolamento dal parlamento europeo il 10 febbraio 2021 (ratificato dai 27 Paesi¹⁰); sono stati presentati i Piani entro il 30 aprile (alcuni già approvati dalla Commissione¹¹); entro il 30 giugno la commissione completerà l'approvazione dei piani; entro il 30 luglio è prevista l'approvazione del Consiglio. I Paesi potranno ottenere prefinanziamenti per un importo pari a circa il 13 per cento del valore complessivo del Piano.

I Piani sono soggetti ad alcuni macro-vincoli: almeno il 37 per cento della dotazione di ciascun piano dovrà sostenere la transizione verde¹²; almeno il 20 per cento per la trasformazione digitale¹³; i 27 paesi devono affrontare le sfide di politica economica indicate nelle CSR¹⁴ (per l'Italia quelle per il 2019 e il 2020).

L'Italia ha un cronico problema di crescita: da più di due decenni l'economia italiana cresce sistematicamente meno di quelle degli altri paesi sviluppati, frenata dalla stagnazione della produttività.

Dal 1995 il prodotto per ora lavorata è cresciuto in Italia di appena il 7 per cento contro il 26 per cento dell'area dell'euro nel suo complesso. Il PIL pro capite italiano, che a parità di potere di acquisto nel 1995 era di 9 punti superiore a quello medio dell'area dell'euro, nel 2019 era inferiore di 10 punti. Nel 2019 il PIL italiano era ancora di quasi 4 punti percentuali inferiore al livello del 2007.

L'Italia ha inoltre al suo interno ampi divari territoriali, generazionali e di genere.

La lettura del PNRR mostra con evidenza la necessità di imprimere tempi di realizzazione molto più rapidi di quelli che hanno caratterizzato l'Italia fino ad oggi. Nell'ultimo ciclo di programmazione, a fronte di interventi per oltre 73 miliardi di euro, a quasi due anni dalla fine sono state impegnate risorse per soli circa 50 miliardi e ne sono state spese poco più di 34.

¹⁰ Condizione necessaria per l'emissione dei titoli di finanziamento

¹¹ L'approvazione del Piano italiano è avvenuta il 21 giugno.

¹² Sulla transizione ecologica sono stati fatti dei progressi tra il 2005 e il 2019 (le emissioni di gas serra diminuite del 19 per cento), ma l'Italia ha il numero di autovetture ogni mille abitanti più alto tra i principali Paesi europei e la quota su rotaia del trasporto merci è inferiore alla media UE. Sono state aperte tre procedure di infrazione contro l'Italia per inquinamento da particolato e ossidi di azoto.

¹³ Per l'Italia si tratta di un obiettivo molto impegnativo in quanto è collocata al quartultimo posto tra i 27 per l'indice DESI 2020 (Digital Economy and Society Index), molto al disotto della media UE.

¹⁴ Country Specific Recommendations

Il ripetersi di tale situazione può essere evitato soltanto attraverso un deciso rafforzamento delle strutture tecniche e operative deputate all'attuazione degli interventi.

Il PNRR si articola in 6 missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (50,07 miliardi); rivoluzione verde e transizione ecologica (69,96 miliardi); infrastrutture per una mobilità sostenibile (31,46 miliardi); istruzione e ricerca (33,81 miliardi); inclusione e coesione (29,62 miliardi); salute (20,22 miliardi). Nel complesso si tratta di 235,14 miliardi provenienti rispettivamente dal PNRR (191,5), dal React UE (13,0) e dal Fondo complementare (30,64). Ogni missione è declinata in varie componenti (nel complesso 16), a loro volta suddivise in 48 linee di intervento. Sono inoltre individuate tre priorità trasversali: parità di genere; giovani; Sud e riequilibrio territoriale.

Missione 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura (3 componenti): sostiene la transizione digitale del Paese, nella modernizzazione della pubblica amministrazione, nelle infrastrutture di comunicazione e nel sistema produttivo. Ha l'obiettivo di garantire la copertura di tutto il territorio con reti a banda ultra-larga, migliorare la competitività delle filiere industriali, agevolare l'internazionalizzazione delle imprese. Investe inoltre sul rilancio di due settori che caratterizzano l'Italia: il turismo e la cultura.

Tabella 1 - Missione 1

Tabella 1.2: COMPOSIZIONE DEL PNRR PER MISSIONI E COMPONENTI (MILIARDI DI EURO)				
M1. DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE, COMPETITIVITÀ E CULTURA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M1C1 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E SICUREZZA NELLA PA	9,75	0,00	1,20	10,95
M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	24,30	0,80	5,88	30,98
M1C3 - TURISMO E CULTURA 4.0	6,68	0,00	1,46	8,13
Totale Missione 1	40,73	0,80	8,54	50,07

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Missione 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica (4 componenti).

È volta a realizzare la transizione verde ed ecologica della società e dell'economia per rendere il sistema sostenibile e garantire la sua competitività.

Comprende interventi: per l'agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; programmi di investimento e ricerca per le fonti di energia rinnovabili; investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile.

Prevede inoltre azioni per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato; iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio, e per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento e la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche.

Tabella 2 - Missione 2

M2. RIVOLUZIONE VERDE E TRANSIZIONE ECOLOGICA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M2C1 - AGRICOLTURA SOSTENIBILE ED ECONOMIA CIRCOLARE	5,27	0,50	1,20	6,97
M2C2 - TRANSIZIONE ENERGETICA E MOBILITA' SOSTENIBILE	23,78	0,18	1,40	25,36
M2C3 - EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI	15,22	0,32	6,72	22,26
M2C4 - TUTELA DEL TERRITORIO E DELLA RISORSA IDRICA	15,06	0,31	0,00	15,37
Totale Missione 2	59,33	1,31	9,32	69,96

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Missione 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile (2 componenti).

Si pone l'obiettivo di rafforzare ed estendere l'alta velocità ferroviaria nazionale e potenziare la rete ferroviaria regionale, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. Potenzia i servizi di trasporto merci secondo una logica intermodale in relazione al sistema degli aeroporti. Promuove l'ottimizzazione e la digitalizzazione del traffico aereo. Punta a garantire l'interoperabilità della piattaforma logistica nazionale (PNL) per la rete dei porti.

Tabella 3 - Missione 3

M3. INFRASTRUTTURE PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M3C1 - RETE FERROVIARIA AD ALTA VELOCITÀ/CAPACITÀ	24,77	0,00	3,20	28,30
M3C2 - INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA	0,36	0,00	3,13	3,16
Totale Missione 3	25,13	0,00	6,33	31,46

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Missione 4. Istruzione e ricerca (2 componenti).

Punta a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative, dell'offerta di servizi di istruzione nel nostro Paese, in tutto in ciclo formativo. Prevede l'aumento dell'offerta di posti negli asili nido, favorisce l'accesso all'università, rafforza gli strumenti di orientamento e riforma il reclutamento e la formazione degli insegnanti. Include anche un significativo rafforzamento dei sistemi di ricerca di base e applicata e nuovi strumenti per il trasferimento tecnologico, per innalzare il potenziale di crescita.

Tabella 4 - Missione 4

M4. ISTRUZIONE E RICERCA	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M4C1 - POTENZIAMENTO DELL'OFFERTA DEI SERVIZI DI ISTRUZIONE: DAGLI ASILI NIDO ALLE UNIVERSITÀ	19,44	1,45	0,00	20,89
M4C2 - DALLA RICERCA ALL'IMPRESA	11,44	0,48	1,00	12,92
Totale Missione 4	30,88	1,93	1,00	33,81

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Missione 5. Inclusione e coesione (3 componenti).

Investe nelle infrastrutture sociali, rafforza le politiche attive del lavoro e sostiene il sistema duale e l'imprenditoria femminile. Migliora il sistema di protezione per le situazioni di fragilità sociale ed economica, per le famiglie, per la genitorialità. Promuove inoltre il ruolo dello sport come fattore di inclusione. Un'attenzione specifica è riservata alla coesione territoriale, col rafforzamento delle Zone Economiche Speciali e la Strategia nazionale delle

aree interne. Potenzia il Servizio Civile Universale e promuove il ruolo del terzo settore nelle politiche pubbliche.

Tabella 5 - Missione 5

M5. INCLUSIONE E COESIONE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M5C1 - POLITICHE PER IL LAVORO	6,66	5,97	0,00	12,63
M5C2 - INFRASTRUTTURE SOCIALI, FAMIGLIE, COMUNITÀ E TERZO SETTORE	11,17	1,28	0,13	12,58
M5C3 - INTERVENTI SPECIALI PER LA COESIONE TERRITORIALE	1,98	0,00	2,43	4,41
Totale Missione 5	19,81	7,25	2,56	29,62

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Missione 6. Salute (2 componenti).

È focalizzata su due obiettivi: il rafforzamento della prevenzione e dell'assistenza sul territorio, con l'integrazione tra servizi sanitari e sociali, l'ammodernamento delle dotazioni tecnologiche del Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Potenzia il Fascicolo Sanitario Elettronico e lo sviluppo della telemedicina. Sostiene le competenze tecniche, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario, oltre a promuovere la ricerca scientifica in ambito biomedico e sanitario.

Tabella 6 - Missione 6

M6. SALUTE	PNRR (a)	React EU (b)	Fondo complementare (c)	Totale (d)=(a)+(b)+(c)
M6C1 - RETI DI PROSSIMITÀ, STRUTTURE E TELEMEDICINA PER L'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE	7,00	1,50	0,50	9,00
M6C2 - INNOVAZIONE, RICERCA E DIGITALIZZAZIONE DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	8,63	0,21	2,39	11,22
Totale Missione 6	15,63	1,71	2,89	20,22
TOTALE	191,50	13,00	30,64	235,14

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Dall'integrazione tra Piano e semestre europeo emergono le criticità indicate nella IDR (*In Depth Review*) relativa all'Italia e dalla procedura MIP (*Macroeconomic Imbalances Procedure*) da cui era uscita con squilibri macroeconomici eccessivi (per elevato debito e disoccupazione), oltre al basso tasso di crescita degli ultimi due decenni prima richiamato. Le riforme strutturali indicate per migliorare la crescita di lungo periodo sono quella della PA, della giustizia e della semplificazione. Con riferimento alle CSR del 2019 e del 2020 si richiama la politica fiscale¹⁵, il tema del lavoro e dell'inclusione¹⁶, il settore bancario e altri temi quali la ricerca e innovazione, le infrastrutture, la PA, la digitalizzazione, affrontate nelle missioni del PNRR.

¹⁵ Il Consiglio raccomanda di ridurre la pressione fiscale sul lavoro, e di compensare tale riduzione con una revisione delle agevolazioni fiscali e una riforma dei valori catastali non aggiornati, nonché il contrasto all'evasione, in particolare nella forma dell'omessa fatturazione. Si invita inoltre a potenziare i pagamenti elettronici obbligatori, anche mediante un abbassamento dei limiti legali per i pagamenti in contanti. Infine, si richiede di attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica e creare margini per altra spesa sociale e spesa pubblica favorevole alla crescita. Inoltre, si richiama la necessità della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro.

¹⁶ Contrastare il lavoro sommerso; sostenere la partecipazione al mercato del lavoro delle donne (asili nido)

Ad integrazione del Piano sono poi indicate tre diverse tipologie di riforme: orizzontali (trasversali a tutte le missioni); abilitanti (funzionali a garantire gli interventi del Piano); e settoriali (interne alle singole missioni). A queste si aggiungono delle riforme di accompagnamento (razionalizzazione del sistema fiscale e riforma degli ammortizzatori sociali).

Le priorità trasversali sono: le pari opportunità generazionali (le politiche per i giovani, inclusa l'infanzia dove si prevede di creare 228.000 posti di asilo nido); le pari opportunità di genere (le politiche per le donne); le pari opportunità territoriali (ridurre il divario di cittadinanza, in altre parole la questione meridionale).

Le riforme orizzontali individuate sono due: della pubblica amministrazione¹⁷ e della giustizia¹⁸.

Il programma di riforma della PA si muove su quattro assi principali: accesso, per snellire e rendere più efficaci e mirate le procedure di selezione e favorire il ricambio generazionale; buona amministrazione, per semplificare norme e procedure¹⁹; competenze, per allineare conoscenze e capacità organizzative alle nuove esigenze del mondo del lavoro e di una amministrazione, moderna; digitalizzazione, quale strumento trasversale per meglio realizzare queste riforme.

Le riforme abilitanti sono quelle della semplificazione e della concorrenza. Nel primo stadio si punta alla razionalizzazione e semplificazione della legislazione; nel secondo al rafforzamento delle strutture per la semplificazione amministrativa e normativa; nel terzo al miglioramento dell'efficacia e della qualità della regolazione; nel quarto alla semplificazione dei contratti pubblici; nel quinto alla semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia ambientale; nel sesto alle semplificazioni in materia edilizia e di interventi per la rigenerazione urbana; nel settimo alla semplificazione delle norme in materia di investimenti nel mezzogiorno; nell'ottavo all'abrogazione e revisione di norme che alimentano la corruzione; ed infine alla riforma "Recovery Procurement Platform" - Digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici, che mira alla modernizzazione del sistema degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni giudicatrici.

Il PNRR indica altre due riforme abilitanti molto importanti per l'analisi e il controllo della spesa pubblica.

La prima è la riforma che si prefigge di rafforzare le misure di revisione e valutazione della spesa.

Si prevede di rafforzare ulteriormente quanto già previsto dalla legislazione nazionale - all'articolo 22-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196 - che dispone un processo integrato

¹⁷ Sulla riforma della PA Il Parlamento ha chiesto di meglio articolare e, soprattutto, rafforzare le misure di carattere organizzativo (reclutamento, formazione, valutazione delle performance, governance) per assicurare la costruzione di una capacità amministrativa stabile all'interno delle PA).

¹⁸ Si stima che una riduzione della durata dei procedimenti civili del 50 per cento possa accrescere la dimensione media delle imprese manifatturiere italiane di circa il 10 per cento. A livello aggregato, uno studio recente ha valutato che una riduzione da 9 a 5 anni dei tempi di definizione delle procedure fallimentari possa generare un incremento di produttività dell'economia italiana dell'1,6 per cento. Si prevede la costituzione dell'ufficio del processo.

¹⁹ Si prevede, attraverso l'agenda per la semplificazione: la mappatura dei procedimenti e delle attività; il catalogo dei nuovi regimi; la reingegnerizzazione di 200 procedure critiche in digitale. Per migliorare i percorsi di carriera nella PA si prevede: il potenziamento della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), anche attraverso la creazione di partnership strategiche con altre Università ed enti di ricerca nazionali; la riorganizzazione dell'offerta formativa (on line); comunità di pratica; sviluppo di metodi e metriche di rigorosa misura dell'impatto formativo a breve e medio termine.

organicamente nella programmazione economico-finanziaria e nella predisposizione del bilancio annuale e pluriennale. Esso già prevede il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle amministrazioni la cui spesa è oggetto di analisi, in una logica di tipo top-down, in cui gli obiettivi di spesa per ogni soggetto sono definiti sotto il vincolo delle compatibilità macroeconomiche e in coerenza con le priorità strategiche indicate nel Documento di economia e finanza, approvato dal Parlamento.

In questo ambito si prevede un ulteriore rafforzamento del ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, anche attraverso il rafforzamento delle strutture esistenti e la implementazione di nuove strutture appositamente dedicate, nelle varie fasi di questo processo: (i) nella valutazione ex-ante delle proposte; (ii) nel monitoraggio circa la loro effettiva implementazione; (iii) nella valutazione ex-post dei risultati effettivamente conseguiti.

L'obiettivo è di rendere maggiormente effettive le proposte di revisione/riprogrammazione della spesa nella direzione di conseguire maggiore efficienza della spesa ed efficacia delle politiche pubbliche, anche al fine trovare spazi fiscali che consentano di rendere maggiormente sostenibili le dinamiche della finanza pubblica e di destinare risorse al finanziamento di riforme della tassazione e della spesa pubblica.

Si tratta inoltre di implementare il "bilancio di genere" e potenziare ulteriormente il "green budgeting", così da poter avere un più ampio e significativo set informativo circa le dimensioni, anche finanziarie, di questi fenomeni.

In pratica è la prosecuzione del rafforzamento del ciclo ascendente del bilancio avviato con la riforma del 2016 (legge 163). Questo processo potrà riverberarsi nei sistemi di contabilità delle regioni che in genere si modellano, con qualche anno di distanza, sulla disciplina statale. E' evidente altresì che la programmazione di bilancio non potrà compiere grandi sviluppi se il segmento parlamentare non riuscirà a superare la fase del cosiddetto diritto provvisorio che lo caratterizza dalla metà dello scorso decennio e che vede una grande difficoltà nell'avvio della sessione parlamentare di bilancio (i documenti di bilancio sono presentati costantemente in ritardo rispetto al dettato legislativo) e nel suo svolgimento, distorto dalla prassi del maxi-emendamento con la posizione della fiducia. Tale grave alterazione ha lambito la stessa Corte costituzionale che, fino ad ora, non si è pronunciata nel merito. Le riforme del 2009 (legge 196) e del 2016 (legge 163), che pur avevano in animo il superamento di queste criticità, non sono riuscite nell'intento. È necessaria una robusta azione di revisione dei regolamenti parlamentari che aiutino il decisore ad implementare la manovra di finanza pubblica, in modo preciso, a partire dal documento programmatico di aprile (DEF), premessa per lo svolgimento di un processo ordinato, trasparente e consistente, che il bene pubblico bilancio attende da molto tempo.

La seconda riforma abilitante indicata nel PNRR si propone di "dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale *accrual*".

L'obiettivo della riforma è quello di implementare un sistema di contabilità basato sul principio *accrual* unico per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS)²⁰ e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio: un assetto contabile *accrual* costituisce, infatti, un supporto essenziale per gli interventi di valorizzazione del patrimonio pubblico, grazie ad un sistema di imputazione, omogeneo e completo, del valore contabile dei beni delle pubbliche amministrazioni²¹.

²⁰ EPAS: European Public Sector Accounting Standards; IPSAS: International Public Sector Accounting Standards

²¹ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha realizzato, in accordo con la Commissione Europea, tre diversi progetti finalizzati ad analizzare *l'accounting maturity* del nostro

L'*action plan* propone alcune iniziative fondamentali, tra le quali: il coordinamento delle attività di riforma contabile con l'istituzione di un nuovo modello di *governance*; la riduzione delle discordanze tra i diversi sistemi contabili mediante un'azione di convergenza verso un unico insieme di standard contabili; l'elaborazione di un quadro concettuale unico per l'intera pubblica amministrazione italiana; la definizione di un nuovo piano dei conti unico per le pubbliche amministrazioni, in linea con le migliori pratiche internazionali; la consapevolezza dei requisiti fondamentali in materia di informatica, risorse umane e sistemi di gestione finanziaria necessari per implementare con successo la riforma contabile²².

Il progetto non può essere sottovalutato perché ha la sua origine nella direttiva del *six pack*, che rappresenta l'architrave della *governance* europea della finanza pubblica. Detto questo si pongono due ordini di questioni per il sistema multilivello. La prima attiene alla contabilità finanziaria potenziata, a regime dal 1° gennaio 2015, dopo un non breve periodo di sperimentazione, che dovrebbe essere soppiantata da un nuovo sistema quando, dopo un quinquennio, si avvia ad entrare nelle prassi delle amministrazioni regionali e locali. La seconda è una perplessità di merito. L'armonizzazione o, quantomeno, la conciliazione tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale è un obiettivo che non può prescindere dalla garanzia dell'*accountability* di chi predispose e attua il bilancio nei confronti di chi lo autorizza, oltretutto nei confronti dei cittadini elettori.

Restano, quindi, ancora senza risposta gli interrogativi su come conciliare i due sistemi e sulla base di quali standard, eventualmente mutuati dal sistema IPSAS. Quello portato avanti da Eurostat è un tentativo regolatorio ispirato da una certa teoria, tendenzialmente facente capo al New Public Management (NPM). A dispetto degli studi che, sulla scorta delle teorie di *public choice*, mettono in luce come l'adozione degli IPSAS sia essenziale affinché chi ricopre un mandato elettorale, al pari dei manager delle imprese private, sia motivato ad agire nell'interesse dei cittadini, in realtà, sembra potersi affermare che gli IPSAS/EPAS siano piuttosto idonei a far sì che il denaro dei contribuenti divenga "capitale di rischio" nelle mani dei decisori pubblici. Uno dei problemi relativi all'adozione incondizionata degli IPSAS nell'ordinamento europeo è, infatti, quello di privilegiare la *decision usefulness*, l'utilità della decisione, a scapito dell'*accountability*, la responsabilizzazione, mettendo così a rischio non

Paese e ad individuare le iniziative più idonee per l'adozione di un sistema unico di contabilità *accrual* nelle amministrazioni pubbliche italiane. Si tratta di: "*Design of the accrual IPSAS/EPAS based accounting reform in the Italian public administration*"; "*Support for the implementation of the accrual IPSAS/EPAS based accounting in the Italian public administration*"; "*Design a chart of accounts for the EPAS/IPSAS based accrual accounting*".

Tali progetti risultano essenziali per avviare un percorso di implementazione di un *framework* contabile incardinato sul principio *accrual*: dopo aver valutato il divario esistente fra l'attuale assetto contabile delle pubbliche amministrazioni italiane e un sistema contabile basato sugli standard europei e dopo aver evidenziato le diverse criticità da affrontare, sono stati identificate le azioni da intraprendere per colmare il divario rispetto agli obiettivi in termini di *accounting maturity*.

²² A supporto di tale disegno, si prevede inoltre la realizzazione di un nuovo sistema informativo a supporto dei processi di contabilità pubblica, basato su un'architettura del tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) e strutturato in moduli, tra loro collegati e integrati, in grado di cogliere, con una unica rilevazione, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale. Il nuovo sistema, chiamato InIt, sarà messo a disposizione delle pubbliche amministrazioni dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS), come un unico sistema informatico integrato a supporto dei processi contabili e sostituirà le numerose applicazioni attualmente in uso presso le amministrazioni centrali. Tale sistema sarà inoltre in grado di gestire tutti i processi di una organizzazione - siano essi di tipo amministrativo, produttivo e finanziario - consentendo di integrare tutta l'organizzazione e le sue funzioni e rendendo le informazioni simultaneamente disponibili a tutti i processi e gli attori coinvolti. Inoltre, la costruzione delle funzionalità e dell'architettura del nuovo sistema InIt sosterrà e si accompagnerà con innovazioni di processo, come, ad esempio, l'aggiornamento del piano dei conti integrato o l'estensione dell'ambito della sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale.

solo il prudente utilizzo delle risorse pubbliche da parte di chi è titolare di un mandato elettorale, ma anche i presupposti per il confronto tra programmato e realizzato, che è alla base del processo di bilancio.

Il PNRR indica anche l'esigenza di garantire una migliore promozione della concorrenza, in primo luogo ripristinando la legge annuale per il mercato e la concorrenza, prevista dal nostro ordinamento (legge 99 del 2009) ma non adottata. Gli ambiti che annualmente saranno interessati dal processo di semplificazione sono: realizzazione e gestione delle strutture strategiche; rimozione delle barriere all'entrata nei mercati; concorrenza e valori sociali.

La riforma si propone di innestare dinamiche competitive "finalizzate ad assicurare anche la protezione di diritti e interessi non economici dei cittadini, con particolare riguardo ai servizi pubblici, alla sanità e all'ambiente". In materia di servizi pubblici "un ricorso più responsabile al meccanismo *dell'in house providing*", prevedendo anche un principio generale di proporzionalità della durata dei contratti di diritto pubblico. In ambito sanitario, con riguardo all'erogazione dei servizi a livello regionale, occorre introdurre modalità e criteri più trasparenti nel "sistema di accreditamento, anche al fine di favorire una verifica e una revisione periodica dello stesso, sulla base dei risultati qualitativi ed effettivamente conseguiti dagli operatori. È inoltre necessario intervenire sulla legislazione in materia sanitaria per ridurre i poteri discrezionali eccessivamente ampi nella nomina dei dirigenti ospedalieri. In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, andranno innanzitutto introdotte norme finalizzate a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale nel settore della gestione dei rifiuti, nella prospettiva di colmare le attuali lacune impiantistiche. Quanto alla regolazione settoriale, andranno consolidati i poteri delle varie autorità nazionali di regolazione (tra le altre: CONSOB²³, ARERA²⁴, AGCOM²⁵, ART²⁶), preservando la loro indipendenza strutturale e funzionale.

Le riforme di accompagnamento al piano sono quella fiscale rispetto alla quale si auspica un testo unico, integrato e coordinato con le disposizioni normative speciali, da far a sua volta confluire in un unico Codice tributario. Così si realizzerebbero misure volte a favorire la semplificazione del sistema e l'attuazione della certezza del diritto. In questo ambito si delinea l'adeguamento della legge 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale con la quale si introduce la necessità di finalizzare le risorse dei livelli territoriali sulla base di criteri oggettivi e ai fini di un uso efficiente delle risorse medesime.

Si ribadisce la necessità di sviluppare il meccanismo dei fabbisogni e costi standard in quanto la spesa storica "cristallizza inefficienza". In proposito si rileva che oltre all'inefficienza la spesa storica incorpora anche gli squilibri strutturali che devono essere affrontati da un intervento dello stato, come ha stabilito da ultimo la sentenza nr. 115 del 2020 della Corte costituzionale. Inoltre, lo sviluppo del federalismo fiscale implica flessibilità nell'autonomia impositiva degli enti territoriali e adeguati interventi per rendere possibile (in particolare ai comuni) di esercitare una efficace azione di accertamento e riscossione.

La riforma fiscale si propone anche un maggiore sostegno alle famiglie con il Family Act (assegno unico universale, misure di sostegno all'educazione dei figli a carico, sostegno ai giovani).

L'altro fronte di riforma riguarda il sostegno al reddito dei lavoratori (riforma del sistema di ammortizzatori sociali). Infine, in conformità agli obiettivi europei, il Governo si impegna ad

²³ Commissione nazionale per le società e la Borsa.

²⁴ Autorità di regolazione per energia reti e ambiente

²⁵ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

²⁶ Autorità di regolazione dei trasporti

approvare una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, rigenerazione urbana e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola.

La valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR²⁷ è stata effettuata utilizzando il modello QUEST sviluppato dalla Commissione europea. Nel 2026 l'incremento del PIL del complesso delle misure (236 miliardi) sarà di 3,6 punti²⁸. L'impatto sui consumi di 1,9 punti e sugli investimenti di 10,4 punti. La ripartizione delle risorse del PNRR tra le 6 missioni e le 19 componenti è destinata per il 61,8 per cento a investimenti pubblici, per 12,2 a spesa corrente, per il 18,7 ad incentivi alle imprese, per il 5 per cento a trasferimenti alle famiglie e per il 2,4 per cento riduzione di contributi datoriali.

La spesa per investimenti in costruzioni rappresenta il 32,6 per cento, i trasferimenti alle imprese il 18,7 per cento e la spesa per prodotti informatici e ottici il 12,4 per cento.

Tabella 7 - Valutazione dell'impatto macroeconomico del PNRR

Prodotti della silvicoltura, delle operazioni di taglio e trasporto dei tronchi e servizi connessi	0,9
Prodotti informatici, elettronici ed ottici	12,4
Altri mezzi di trasporto	6,9
Lavori di costruzione ed opere di edilizia civile	32,6
Programmazione informatica, consulenze e servizi connessi; servizi d'informazione	3,8
Servizi di ricerca e sviluppo scientifici	6,2
Servizi del lavoro	2,0
Servizi di pubblica amministrazione e difesa; servizi di assicurazione sociale obbligatoria	2,1
Servizi di istruzione	6,6
Servizi di assistenza residenziale; servizi di assistenza sociale non residenziale	0,7
Riduzione contributi datoriali	2,4
Incentivi/crediti d'imposta alle imprese	18,7
Trasferimenti alle famiglie	5,0
TOTALE	100,0

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

²⁷ Si considerano anche le risorse aggiuntive provenienti dal fondo complementare e dal React- UE

²⁸ Sono stati simulati anche due scenari meno favorevoli in cui l'impatto sul PIL è rispettivamente di 2,7 (scenario medio) e di 1,8 punti (scenario basso)

Il modello consente anche di stimare²⁹ il contributo di ciascuna missione e ciascuna componente alla crescita del PIL. È possibile calcolare anche l'impatto delle riforme: quella della PA mostra un impatto di lungo periodo sul PIL di 2,3 punti; quella della giustizia di 0,5 punti; quella sulla concorrenza di 0,5 punti, per un totale di 3,3 punti.

Anche l'impatto sull'occupazione è significativo: 3,2 per cento l'occupazione totale, 3,7 per cento quella femminile, 5,5 per cento quella femminile nel sud, 3,3 per cento quella giovanile e 4,9 quella giovanile nel mezzogiorno.

Tabella 8 - Impatto del PNRR sull'occupazione

TAVOLA 4.15: IMPATTO DEL PNRR sull'occupazione femminile e giovanile (scostamenti percentuali rispetto allo scenario base)				
	2021	2022	2023	2024-2026
Occupazione totale	0,7	2,2	3,2	3,2
Occupazione femminile	0,9	2,6	3,4	3,7
Occupazione femminile Mezzogiorno	1,3	3,8	5,0	5,5
Occupazione giovanile	0,7	2,2	3,0	3,3
Occupazione giovanile Mezzogiorno	1,0	3,3	4,5	4,9

Fonte: dati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

3. Le regole della programmazione di bilancio regionale

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

Riassuntivamente in questa sede la Sezione richiama solo alcuni concetti utili per l'esame del DEFR 2019, che avvia la programmazione di bilancio per il 2020.

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

²⁹ Con il modello MACGEM-IT multiregionale

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

Le regioni, nell'ambito della loro autonomia di entrata e di spesa "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Questo principio assume, alla luce della pandemia, una nuova dimensione, strettamente connessa alla programmazione. Le importanti risorse che l'Unione Europea ha introdotto per rilanciare l'economia (MES, SURE, BEI, Next Generation UE), nella cornice del nuovo bilancio UE e in sinergia con la politica monetaria della BCE, devono essere sostanziate da programmi e progetti consistenti e articolati. Nella regione più colpita in Europa questo tema assume particolare rilievo e richiede un sovrappiù nello sforzo programmatico, da compiere nell'ambito del sistema multilivello. In altre parole, progettare la ripresa può rivelarsi più arduo dell'"osservanza dei vincoli", se non ci si attrezza in modo adeguato. E siccome il processo non si prefigura solo di breve periodo, richiede la valorizzazione degli strumenti della programmazione, a partire dal DEFR, come si è argomentato ampiamente sopra.

La Corte costituzionale ha qualificato espressamente il bilancio come un "bene pubblico", funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, tanto in ordine all'acquisizione delle entrate, quanto all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Ciò implica che le tecniche di standardizzazione dei documenti di bilancio possano essere "integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità" al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli sociopolitici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale. Si pone in altri termini una questione cognitiva, essenziale per consolidare il rapporto tra governanti e governati, che va affrontata con un'azione costante di decodificazione, da attivare in particolare con riferimento al DEFR (integrato con la dimensione quantitativa ricavabile dai documenti di bilancio) e alla legislazione di spesa (di cui va migliorata la quantificazione effettuata nelle relazioni tecniche).

Lo strumentario normativo regionale relativo alla decisione di bilancio è ancora contenuto nella LR nr. 34 del 1978 che, pur interessata da una successione di aggiustamenti normativi, apprezzabili nell'intento di attuare una revisione alla luce della vivace produzione normativa statale, resasi a sua volta necessaria dall'evoluzione della *governance* europea, registra tutti i limiti di tale approccio di tecnica redazionale basato sulla novella.

3.1 Lo strumentario contabile della Regione

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

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

Al fine di adeguare il predetto strumento di programmazione alle sopravvenienze normative riformatrici del sistema di programmazione economico finanziario, preordinate tra l'altro ad assicurare una migliore sincronizzazione tra la programmazione territoriale e quella centrale, è intervenuta la legge regionale 8 luglio 2014, n. 19, il cui art. 7, (*“Sostituzione del documento strategico annuale con il documento di economia e finanza regionale”*), ha sancito che *“A decorrere dal 1° gennaio 2014, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, lettera a), del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 (Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici) convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, ogni riferimento contenuto in atti normativi o amministrativi regionali al documento strategico annuale di cui alla legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione) si intende fatto, in quanto compatibile, al documento di economia e finanza regionale”*.

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

È auspicabile il completamento di un processo di revisione normativa che si traduca in un'organica opera di riordino normativo regionale in materia di programmazione e contabilità, sul piano legislativo e - a cascata - a livello di fonti normative secondarie, così superando i limiti di un approccio fondato su un susseguirsi di aggiustamenti correttivi della disciplina dettata dalla L. R. n. 34 del 78³⁰.

³⁰ Con ciò intraprendendo un percorso già tracciato da altre regioni che si sono cimentate in questa opera di ampia revisione normativa, quali, a titolo esemplificativo, la LR Toscana n. 1 del 2015 recante *“Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili”*, il cui Capo II, rubricato *“Strumenti della programmazione regionale”*, attua il processo di programmazione mediante gli strumenti individuati dal principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio di cui all'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (c.f.r. art. 8 e 9 su DEFR e Nota di aggiornamento).

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

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

Nelle controdeduzioni inviate alla Sezione lo scorso anno, la Regione ha segnalato che tale percorso di revisione normativa è già in atto, anche se, nel corso del 2020, anche a causa della situazione di emergenza, non sono intervenuti nuovi fatti normativi e anche il DEFR 2019 non presenta nella sua struttura le innovazioni sopra richiamate³¹.

Il prospetto illustrativo sotto riportato rappresenta, limitatamente agli strumenti di programmazione regionale, lo stato attuale di adeguamento della normativa regionale risultante della legge generale di contabilità della Lombardia n. 34/78, citata, con quelli definiti al livello statale ad opera del D.Lgs. n. 118 del 2011 (Allegato n. 4/1).

Tabella 9 - Strumenti di programmazione regionale

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

Fonte: Regione Lombardia

regionale, ha stabilito e disciplinato la propria contabilità regionale, uniformandola al d.lgs.118/2011. Per quanto riguarda l'allegato n.4/1 della novella, l'articolo 5 della LR 11/2020, *Documento di economia e finanza regionale - DEFR*, enuncia i principi a cui si collega all'allegato 4/1 e susseguentemente all'art.6, *Nota di aggiornamento del DEFR*, indica esplicitamente l'emanazione della Nota di aggiornamento del DEFR, in subordine a quella Nazionale al fine di uniformarsi agli obiettivi nazionali ed europei.

³¹ La Regione nelle controdeduzioni relative alla Parifica 2019, individuava nella delibera di Giunta del 18 febbraio 2020, n. 2845, Piano Nazionale di Riforma 2020- Contributo di Regione Lombardia - Relazione performance 2019 avanzamento al 31 gennaio 2020, il documento che include un'elaborazione rendicontata dei principali risultati ottenuti).

4. Il Documento di Economia e Finanza Regionale

Il DEFR 2019 della Regione Lombardia, che avvia la fase ascendente del bilancio 2020, si articola in una parte programmatica, suddivisa per aree e capitoli (analogamente al PRS), ed in otto allegati. L'iter del processo, iniziato con la proposta della Giunta regionale con delibera del 2/07/2019, n. XI/1803, è proseguito con una successiva integrazione della Giunta regionale, avvenuta con la delibera del 31/07/2019, n. XI/2083. La Nota di aggiornamento al DEFR è stata approvata dalla Giunta regionale con delibera del 30/10/2019, n. XI/2342.

Il Consiglio regionale ha approvato il DEFR, presentato dalla Giunta regionale, con la risoluzione n. 28 con deliberazione n. XI/766 del 26 novembre 2019, impegnando la Giunta regionale, tra l'altro, a rivedere, la metodologia di verifica degli obiettivi del PRS, di definizione dei risultati attesi e dei relativi indicatori in linea con le azioni trasversali al raggiungimento dei target dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo sostenibile e con il perseguimento degli obiettivi di sviluppo e coesione della Programmazione Europea 2021-2027. In particolare, è stato previsto di individuare, per ciascuna politica, adeguati indicatori di realizzazione, di risultato e di efficacia, e conseguentemente di riprogettare la struttura e i contenuti della Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo prevista dall'articolo 77 bis della LR 34/1978³².

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) descrive gli scenari economico-finanziari internazionali, nazionali e regionali, le politiche da adottare, gli obiettivi della manovra di bilancio regionale, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica, ed espone il quadro finanziario unitario regionale di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi, della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

Il legislatore sancisce il contenuto minimo del DEFR che ogni Regione è chiamata a definire annualmente: - le politiche da adottare; - gli obiettivi della manovra di bilancio, tenendo conto degli obiettivi di finanza pubblica; - il quadro finanziario unitario di tutte le risorse disponibili per il perseguimento degli obiettivi della programmazione unitaria, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento; - gli indirizzi agli enti strumentali ed alle società controllate e partecipate.

Per una rappresentazione omogenea degli strumenti che si inseriscono nella decisione di bilancio delle regioni è previsto, altresì, un modello strutturale in cui dovrebbe articolarsi il DEFR, suddiviso in due sezioni.

Nel dettaglio, è testualmente previsto che la prima sezione consti di:

- un quadro sintetico del contesto economico e finanziario di riferimento;

³² La riforma armonizzatrice dei bilanci degli enti territoriali, definita dal D.Lgs. n. 118/2011, integrato dal D.Lgs. n. 126/2014 e da successivi decreti ministeriali di aggiornamento (ex artt. 3, comma 6, 4, comma 7 ter e 11, comma 11 del D.Lgs. n. 118/2011), prevede all'art. 36 che le regioni ispirino la propria gestione al principio della programmazione.

A tal fine adottano ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel documento di economia e finanza regionale (DEFR), predisposto secondo le modalità previste dal principio contabile applicato della programmazione (Allegato 4/1).

Tale documento programmatico, presentato dalla Giunta regionale al Consiglio per le conseguenti deliberazioni, viene poi aggiornato con apposita Nota di Aggiornamento predisposta successivamente alla Nota di Aggiornamento del DEF statale.

- una descrizione degli obiettivi strategici con particolare riferimento agli obiettivi e gli strumenti di politica regionale in campo economico, sociale e territoriale, anche trasversali, articolati secondo la programmazione autonoma delle singole Regioni evidenziando, laddove presenti, gli interventi che impattano sugli enti locali.

La seconda sezione, invece, è dedicata all'analisi sulla situazione finanziaria della Regione e, a tal fine, contiene:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
- la manovra correttiva;
- l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi;
- gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito

Nel paragrafo 1 sono state rilevate le aporie che ancora devono essere superate per la piena realizzazione di questo schema.

I contenuti finanziari sopra riportati sono condizionati all'attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42 nel senso che la loro previsione è rimessa al previo parere, per l'anno di riferimento espresso in data 9 maggio 2019 (atto n.41/CFP <http://www.statoregioni.it/it/conferenza-finanza-pubblica/sedute-2019/seduta-del-09052019/atti/repertorio-atto-n-41cfp/>), che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo.³³

4.1. I risultati attesi (XI legislatura) e il relativo stato di attuazione

La programmazione relativa all'anno 2020 è la prima della nuova legislatura avviata nel secondo semestre dell'anno 2018. La prima Programmazione formalizzata dall'approvazione in Consiglio Regionale del nuovo Programma Regionale di Sviluppo 2018-2023, avvenuta il 10 luglio 2018, ha quantificato i risultati attesi per la vigente legislatura nel numero complessivo di 256. Il primo DEFR, successivo al PRS è stato approvato dal Consiglio regionale il 26 novembre 2019 (XI/766).

La suddivisione in macro aree, articolate in più Missioni (politiche pubbliche), sono tutte interessate da Priorità trasversali che interessano tutte le macro aree considerate. Le priorità trasversali sono in tutto 10. Ogni macro area ha nel suo interno una definizione di Programmi con specifici Risultati Attesi (RA) accompagnati da indicatori di realizzazione (output) e dal capitolo di bilancio di riferimento. L'impostazione degli indicatori è utile per valutare il grado

³³ Con riferimento all'anno 2020 è stato emesso il parere del 7 maggio 2020, n.52, reperibile al seguente sito: [Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano - Repertorio atto n. 52/CFP \(statoregioni.it\)](http://www.statoregioni.it/it/conferenza-finanza-pubblica/sedute-2019/seduta-del-09052019/atti/repertorio-atto-n-52cfp/) L'atto presenta il quadro allarmante delle conseguenze avvenute a seguito dell'evento pandemico. Anche se viene sottolineata la priorità alla salvaguardia degli equilibri di bilancio a cui tutti gli enti territoriali si devono attenere, si rileva come il significativo ridimensionamento del gettito ne metta a rischio la tenuta. Pertanto la Conferenza mette in rilievo come l'assenza di adeguate misure di compensazione comprometterebbe il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

di realizzazione del PRS. Ogni macro area ha le seguenti missioni e Priorità trasversali, come illustrato nelle successive raffigurazioni.

Figura 1 - Aree di intervento e missioni



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Figura 2 - Le missioni (Politiche pubbliche) con le priorità trasversali



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il collegamento degli obiettivi programmatici del DEFR con quelli del bilancio è agevolato dall'uniforme articolazione che, attraverso l'armonizzazione, hanno avuto i documenti contabili. L'armonizzazione contabile adotta regole uniformi, schemi di bilancio comuni e il piano integrato dei conti³⁴, che alimenta le poste di bilancio in corrispondenza di ogni azione amministrativa che abbia un riflesso contabile. I tre livelli di aggregazione - Missioni, Programmi e Azioni, consentono una maggiore conoscenza delle scelte allocative in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire attraverso la spesa.

L'articolazione richiamata rende possibile un puntuale collegamento fra il DEFR e il bilancio di previsione, come mostra l'esempio riportato nella figura, riferita agli anni 2020-2022³⁵.

³⁴ Art.4 Piano dei conti integrato del D.Lgs.118/2011, di cui all'allegato n. 6, ricollegato al piano dei conti di cui all'art. 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 .

³⁵ Il bilancio di previsione 2020-2022 è stato approvato dal consiglio regionale con LR n.26 del 30 dicembre 2019.

Tabella 10 - Stanziamenti per aree e missioni

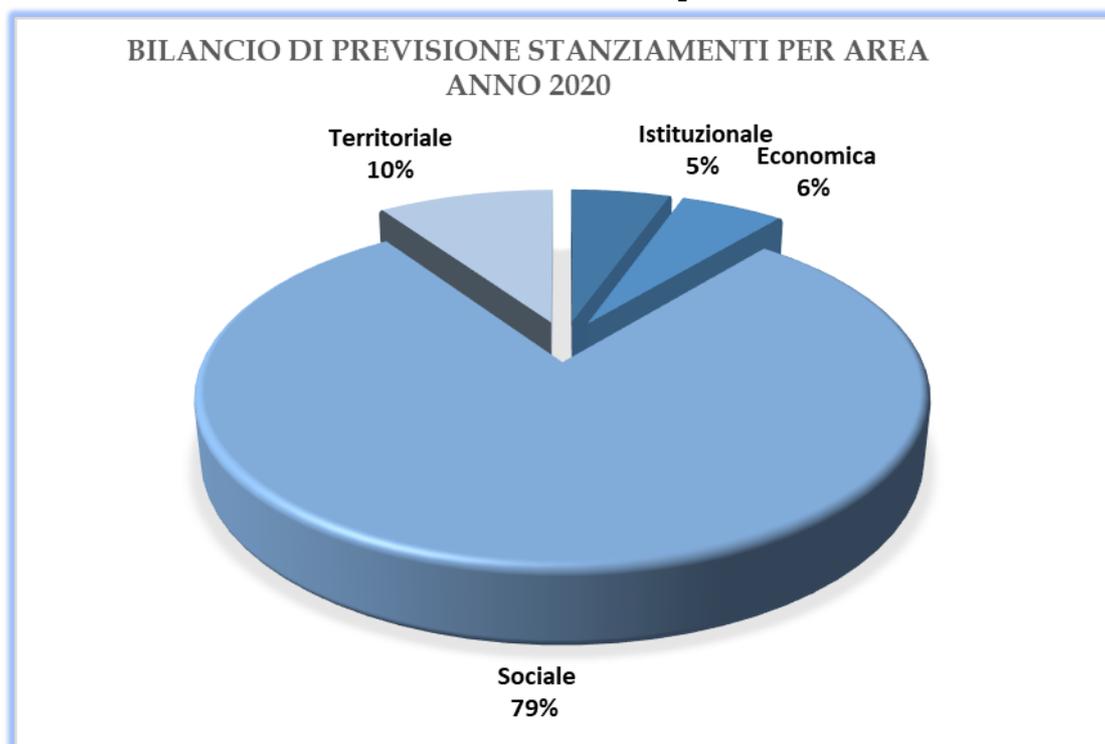
BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022 (STANZIAMENTI PER AREA E MISSIONE)					
AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	2020	2021	2022
ISTITUZIONALE	1	ASSETTI ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE	1.246.738.733	897.042.544	954.922.552
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI (POLITICHE PER LA MONTAGNA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA)	96.431.906	67.118.003	62.798.139
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	44.603.625	25.248.957	19.866.368
		Totale Area Istituzionale	1.387.774.264	989.409.504	1.037.587.059
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	463.062.296	482.780.070	422.471.435
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	35.628.893	30.334.108	27.542.904
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	27.165.124	28.402.953	20.431.845
ECONOMICA	7	TURISMO	45.552.098	27.055.368	11.311.903
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	214.634.861	167.529.338	124.452.616
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	289.334.871	139.521.448	99.940.502
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	367.115.402	103.996.244	88.169.419
		Totale Area Economica	1.442.493.545	979.619.529	794.320.624
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	416.778.023	313.693.581	283.182.526
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.064.842.290	19.790.025.966	19.773.132.276
		Totale Area Sociale	20.481.620.313	20.103.719.547	20.056.314.802
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	7.943.815	6.671.996	8.262.496
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	190.222.334	93.147.738	71.491.942
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	227.398.002	165.874.596	127.259.242
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	1.920.759.638	1.774.733.422	1.553.642.750
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	25.610.302	22.937.875	22.387.006
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	77.632.082	72.714.978	42.715.373
		Totale Area Territoriale	2.449.566.173	2.136.080.605	1.825.758.809
		TOTALE AREE	25.761.454.295	24.208.829.185	23.713.981.294
	20	Fondi e accantonamenti	66.731.123	59.329.580	71.760.433
	50	Debito pubblico	113.051.757	174.639.395	128.795.546
	60	Anticipazioni Finanziarie	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000
	88	Altre voci di squadratura	5.779.609.880	5.777.671.023	
	99	Servizi per conto terzi	5.779.609.880	5.777.671.023	5.777.600.000
	D	DISAVANZO ANNI PRECEDENTI			
		TOTALE	38.600.556.935	37.098.240.206	30.792.237.273

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il grafico ripropone la ripartizione degli stanziamenti del Bilancio di Previsione 2020 - 2022. I finanziamenti indicati mostrano, in percentuale, le quote messe a disposizione, per ogni macro-area interessata.

Grafico 1 - Stanziamenti per area



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Il DEFR 2019 indica 10 Priorità da conseguire negli anni 2020-2022 elencate in merito alla loro rilevanza:

1. Autonomia, driver di un vero cambiamento
2. Semplificazione e trasformazione digitale
3. Nuovo governo del Sistema Regionale
4. Rilancio della Competitività
5. Attrattività
6. Infrastrutture e servizi per la mobilità
7. Inclusione e coesione sociale
8. Riorganizzazione territoriale dei servizi sanitari, sociosanitari e sociali
9. Rigenerazione urbana
10. Sviluppo sostenibile, Economia circolare e transizione energetica

Le Priorità sono trasversali a tutte le Missioni con i pertinenti programmi per uniformare il sistema delle risorse economiche, umane e strumentali in un insieme strutturato di relazioni.

Va sottolineato che l'intera fase programmatica per il 2020 (DEFR, Nota di aggiornamento e bilancio di previsione) si completa prima dello scoppio della pandemia. La frattura con gli interventi successivi (assestamento 2020 e legislazione regionale sviluppatasi nell'anno) è pertanto di particolare intensità e si aggiunge al cronico scollamento tra previsioni iniziali e

asestate che si riscontra anche in tempi normali. Un quadro aggiornato è rilevabile nelle previsioni definitive.

Il Consiglio Regionale con la risoluzione del 26 novembre 2019, n. XI/766 ha voluto sottolineare che le Priorità acquistano maggiore valore perché contribuiscono anche al raggiungimento dei target dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questo passo di unire le Priorità trasversali con le Missioni, inserendo i 17 obiettivi dell'Agenda ONU per lo Sviluppo Sostenibile si inquadra in un progetto che si collega alla realizzazione di un benessere economico, alla creazione di una coesione sociale per il perseguimento di un ambiente sostenibile. I 17 obiettivi dell'Onu sono rappresentati come segue:

Figura 3 - I 17 Obiettivi dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile



Fonte: Nazioni Unite - link: <https://unric.org/it/agenda-2030/>

Elaborazione: Corte dei Conti Sezione regionale di controllo

L' Area Istituzionale che interessa 4 Missioni di cui una suddivisa in due parti (Missione 19), è finalizzata ad acquisire maggiori competenze in più materie, attualmente di pertinenza dello Stato. L'impianto del DEFR è diretto non solo a ottenere più risorse proprie e più autonomia legislativa, ma soprattutto all'organizzazione di una programmazione più consapevole e responsabile del territorio. L'autonomia orientata verso i territori per un riordino nel sistema delle autonomie locali, porta di conseguenza ad una revisione della gestione economica, finanziaria della programmazione e della gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali e ad un riordino della gestione dei beni demaniali e patrimoniali coordinato con un'implementazione dei sistemi informatici per una trasformazione digitale nella piena efficienza e trasparenza.

La programmazione è coordinata insieme alle politiche comunitarie per l'erogazione dei relativi fondi. Gli indicatori di riferimento sono predisposti sull'indicazione dell'Unione Europea³⁶ e diretti a mostrare i risultati in itinere, finanziari e di risultato. Gli indicatori

³⁶ Nell'elaborazione di un progetto è richiesta la messa a punto di un sistema di indicatori (Reg.UE n.1303/2013, art.27 sul contenuto dei Programmi)

pertinenti a questa area sono molteplici e seguono sia la comparazione finanziaria, per esempio le entrate proprie con il debito pubblico, sia raffronti per il miglioramento della propria riorganizzazione, per esempio l'incremento delle fusioni dei comuni al fine di diminuire i costi o l'aumento delle relazioni della Regione in rapporto agli *stakeholder* in campo digitale.

Nella Missione 19 per la parte relativa ai Grandi Progetti si riscontrano progetti in via di definizione di grosso impatto sul territorio. Il MIND (Milano *Innovation District*) è un progetto di riqualificazione urbana che interessa il territorio dell'ex sito dell'EXPO. Fine del progetto è un *hub* scientifico e tecnologico con la realizzazione di un parco della Scienza, del Sapere e dell'Innovazione MIND. Lo scopo è quello di attrarre ed incentivare nuovi investimenti economici finalizzati a funzioni non solo scientifiche, ma anche ricreative e culturali. Gli investimenti per 1,5 miliardi interesseranno una superficie fino a circa 450 mila mq. Il progetto è accompagnato da protocolli con le università, il settore farmaceutico, la Prefettura (è prevista la sottoscrizione di un protocollo per la legalità e un progetto di *housing* sociale). Un altro progetto di notevole rilievo è la Città della Salute che inizierà la sua fase operativa a fine 2020 e da ultimo la preparazione per i giochi Olimpici e Paralimpici di Milano Cortina 2026.

I punti da sostenere nell'esecuzione dei progetti sono in prospettiva con gli obiettivi dell'Agenda Onu 2030 come dallo schema che segue:

Figura 4 - Obiettivi ONU 2030 collegati all'Area Istituzionale

AREA ISTITUZIONALE		
MISSIONE	NOME MISSIONE	OBIETTIVI AGENDA ONU 2030
1	ASSETTI ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE	9 - Innovazione Infrastrutture 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide 17 - Partnership per gli obiettivi
18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI (POLITICHE PER LA MONTAGNA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA)	6 - Acqua pulita e servizi igienico sanitari 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 11 - Città e comunità sostenibili 15 - La vita sulla terra 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide
19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	9 - Innovazione Infrastrutture 17 - Partnership per gli obiettivi
19	GRANDI PROGETTI	9 - Innovazione Infrastrutture 17 - Partnership per gli obiettivi

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

L'area Economica è interessata da 7 Missioni. L'Istruzione e il diritto allo studio è la Missione n. 4 che riguarda la formazione di un bagaglio formativo che aiuti la persona all'inserimento nel mondo del lavoro. Per questo motivo sono stati rafforzati gli strumenti, come la Dote Scuola, per l'aiuto alle famiglie in difficoltà al fine di arginare il fenomeno della dispersione scolastica.

Per quanto riguarda la Missione n. 5, sulla tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali, la regione prosegue nel suo intento di creare il Fondo Unico per lo Spettacolo a livello regionale con una gestione autonoma. Una politica di rilancio dei beni ed eventi culturali saranno accompagnati da iniziative volte alla loro valorizzazione, attraverso il sostegno alle Imprese

Culturali e Creative (ICC), al fine di apportare nuovi contenuti positivi all'Agenda ONU 2030. I Programmi Operativi Regionali (POR) apporteranno il sostegno richiesto per tali interventi. Si prevede, inoltre, una revisione della legge di riferimento, la LR n.25/2016³⁷.

Per la Missione che interessa le politiche giovanili, Sport e tempo libero, la n. 6, di particolare interesse è il progetto dell'anagrafe degli impianti sportivi pubblici e privati della Regione Lombardia, attraverso la collaborazione con il CONI e altri soggetti. Il censimento degli impianti istituito con la LR 26/2014³⁸ per gli anni 2014-2019, diventa uno strumento per la loro valorizzazione, al fine di verificarne la potenzialità. Le risultanze di questo progetto saranno messe a disposizione nella prospettiva dell'avanzamento dei lavori da implementare per le Olimpiadi e Paralimpiadi Invernali 2026.

Tra le Missioni, quella del Turismo la n. 7 ha ottenuto un notevole incremento, dopo l'evento "EXPO". La Missione del Turismo ha in sé Programmi volti a potenziare e migliorare l'offerta abitativa attraverso l'utilizzo di piattaforme e si collega alla Missione n. 5 "Valorizzazione dei beni e degli istituti culturali lombardi", con cui il PRS cerca di valorizzare il patrimonio artistico, architettonico e naturalistico riconosciuto dall'UNESCO. L'avvio di questo sviluppo consiste nella creazione di nuove reti culturali per la fruizione dei beni del territorio regionale (incremento della promozione già avviata sulla cultura e l'arte con l'abbonamento annuale per tutti i musei della Lombardia, costruzione di un "demanio culturale" per potenziare e sviluppare il patrimonio culturale nel proprio territorio). Gli indicatori di riferimento sono dati dagli ingressi nei centri culturali, dalla spesa pro-capite delle famiglie, dagli abbonamenti e dall'aumento degli spettacoli e nella loro produzione da parte delle imprese.

La Missione n. 14 inerente allo sviluppo economico e la competitività è quella più condizionata dalla necessità di sincronizzare più energie innovative da introdurre. L'Accordo con il partenariato fra le Camere di Commercio dovrebbe essere implementato sotto il profilo strategico attraverso la collaborazione con gli enti locali sul territorio, le università e i centri di ricerca. L'impresa viene valorizzata in una visione più ampia dalle politiche regionali come bene sociale in direzione di una trasformazione energetica più funzionale all'ambiente e una valorizzazione del lavoro sotto il profilo del benessere aziendale. Il protocollo Lombardo, sottoscritto il 18 settembre 2019 dalle aziende e associazioni che operano sul territorio lombardo, è funzionale al conseguimento degli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 delle Nazioni Unite per uno sviluppo sostenibile (individuazione di obiettivi quali il miglioramento della qualità dell'aria, dei trasporti e uno sviluppo trasversale delle infrastrutture dedicate alla natura e alla biodiversità). Nell'individuazione degli strumenti messi in atto per il sostegno delle micro, piccole e medie imprese che fanno parte del tessuto non solo lombardo, va ricordato il Garante regionale per le micro, piccole e medie imprese (MPMI)³⁹. Il Garante ha funzioni di monitoraggio e di propulsione allo sviluppo del sistema di questo gruppo di

³⁷ LR del 7 ottobre 2016, n. 25 "Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo"

³⁸ LR del 1° ottobre 2014, n. 26 "Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna"

³⁹ (Garante regionale per le micro, piccole e medie imprese) 1. E' istituito, in attuazione dell'articolo 17 della legge 11 novembre 2011, n. 180 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), il Garante regionale per le micro, piccole e medie imprese (MPMI) rappresentato dal direttore generale pro-tempore della direzione generale competente in materia di attività produttive. 2. L'organismo di cui al comma 1 svolge le funzioni di: a) vigilanza sulla semplificazione; b) monitoraggio sull'attuazione dello *Small Business Act* sul territorio lombardo; c) elaborazione di proposte volte a favorire lo sviluppo del sistema delle MPMI, rafforzandone il ruolo nel tessuto produttivo lombardo anche in raccordo con il Garante nazionale istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico; d) valorizzazione e promozione sul territorio lombardo delle migliori pratiche per le MPMI anche attraverso linee guida e la sottoscrizione di convenzioni con gli enti pubblici anche appartenenti al sistema regionale.

imprese e di incentivazione delle forme per rafforzare la loro competitività nel mercato attraverso misure innovative e strategiche. Tra queste la diffusione dell'infrastruttura della banda ultra-larga, che aiuta direttamente a soluzioni innovative in questo settore. Un supporto strategico è fornito dalla *governance* della ricerca e dell'innovazione, regolata dalla LR 29/2016⁴⁰ orientata a rispondere, attraverso la ricerca, a progetti innovativi da proporre non solo alle imprese, ma anche alle aspettative di un miglioramento dell'ecosistema.

L'ecosistema che ha individuato la regione è focalizzato nei seguenti fabbisogni emergenti di questi punti:

1. nutrizione,
2. salute e *life science*,
3. cultura e conoscenza,
4. connettività e informazione
5. *smart mobility* e *architecture*
6. sostenibilità,
7. sviluppo sociale
8. manifattura avanzata.

L'individuazione di questi otto punti, identificati come ecosistemi per lo sviluppo sostenibile al benessere della persona sono desunti da 6 *megatrend*⁴¹, collegati agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e alla definizione di una *roadmap* regionale sull'Economia Circolare.

Per quanto riguarda le politiche del lavoro e la formazione professionale della Missione n. 15, il territorio lombardo deve valutare i suoi programmi su un tasso di disoccupazione appena sotto il 7% ed un incremento degli infortuni sul lavoro. Le azioni e gli strumenti messi in campo sono molteplici ed orientati al contenimento delle problematiche precedentemente evidenziate. La Dote Unica Lavoro è sempre al centro delle politiche regionali attraverso l'impiego dei fondi messi a disposizione dell'Unione Europea, POR FSE 2014-2020, un'incentivazione dei Centri dell'impiego, attraverso i dati desunti dall'Osservatorio del mercato del lavoro.

La Missione che riguarda l'agroalimentare e la pesca, la n.16, è sempre caratterizzata dalle risultanze delle politiche agricole comuni (PAC) regionali e nazionali, considerando anche la chiusura del Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 dell'Unione Europea. L'obiettivo di quest'ultimo programma è arrivare ad utilizzare il 100% dei fondi messi a disposizione, cercando di semplificare i bandi per una maggiore accessibilità. Un altro passo importante è quello della revisione del Testo unico dell'agricoltura, la LR 31/2008. Di rilevante interesse è, attraverso i Piani di Sviluppo Locale (PSL), l'opera di 12 gruppi di azione locale, scelti per consolidare il tessuto socioeconomico rurale, individuati in 506 comuni con 1,2 milioni di abitanti. Segue la figura che indica le Missioni collegate agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030.

⁴⁰ "Lombardia è ricerca e innovazione"

⁴¹ 1-l'invecchiamento della popolazione; 2-la crescita demografica; 3-la crescita della popolazione urbana; 4-i flussi migratori; 5-il cambiamento climatico; 6-la quarta rivoluzione industriale.

Figura 5 - Obiettivi ONU 2030 collegati all'Area Economica

AREA ECONOMICA		
MISSIONE	NOME MISSIONE	OBIETTIVI AGENDA ONU 2030
4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	4 - Istruzione di qualità 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica
5	TUTELE E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 11 - Città e comunità sostenibili
6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	4 - Istruzione di qualità 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 10 - Ridurre le disuguaglianze 11 - Città e comunità sostenibili
7	TURISMO	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica
14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	7 - Energia pulita e accessibile 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 9 - Imprese innovazione e infrastrutture 11 - Città e comunità sostenibili 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide 17 - Partnership per gli obiettivi
15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	4 - Istruzione di qualità 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica
16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	2 - Sconfiggere la fame 11 - Città e comunità sostenibili 12 - Consumo e produzione responsabili 15 - La vita sulla terra

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

L'area Sociale, con la Missione n. 12 "Diritti Sociali, Politiche Sociali, Pari Opportunità e Famiglia" include gli asili nido, il contrasto alla diminuzione della natalità, la tutela dei minori in contrasto con la povertà, il disagio giovanile, le problematiche derivanti dalla disabilità e non autosufficienza, il problema dell'abitazione e dell'assistenza agli anziani. Una specifica progettualità è quella relativa alla difesa del minore negli asili, con l'introduzione delle videocamere, e del fenomeno del bullismo, con l'incentivazione di progetti per strutture che gestiscono i minori in ambito scolastico ed extrascolastico. La Missione n. 13 sulla Tutela della Salute continua su due obiettivi a lungo termine. Uno è la presa in carico del paziente cronico che segue dei modelli connessi alla gravità del paziente. Il progetto già in corso aiuta ad una migliore vigilanza e monitoraggio nelle malattie croniche. Il secondo progetto è rivolto a pazienti che sono identificati per l'assunzione momentanea di farmaci per malattie croniche per patologie acute. Quest'ultimo gruppo di pazienti identificati, saranno monitorati periodicamente e segnalati all'Azienda Territoriale Sanitaria di competenza del territorio. I due progetti segnalati rientrano nella LR 23/2015⁴² disposta a seguito dei cambiamenti dell'ultima riforma sanitaria nazionale. Un altro obiettivo nel percorso del miglioramento del sistema sanitario lombardo è quello di rafforzare i presidi territoriali collegati agli ospedali.

⁴² L.R. 11 agosto 2015, n. 23 Evoluzione del sistema socio-sanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)

La figura seguente indica gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 collegati alle Missioni dell'Area sociale:

Figura 6 - Obiettivi ONU 2030 collegati all'Area Sociale

AREA SOCIALE		
MISSIONE	NOME MISSIONE	OBIETTIVI AGENDA ONU 2030
12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	1 - Sconfiggere la povertà 3 - Salute e benessere 4 - Istruzione di qualità 5 - Parità di genere 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 10 - Ridurre le disuguaglianze 11 - Città e comunità sostenibili 17 - Partnership per gli obiettivi
13	TUTELA DELLA SALUTE	3 - Salute e benessere 5 - Parità di genere

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Le Missioni coinvolte nell'Area Territoriale sono 6. La prima Missione la n. 3 sull'ordine pubblico e sicurezza, contempla la riorganizzazione della polizia locale nel territorio degli enti locali per attuare politiche di sicurezza nel territorio più percettibili dal cittadino, quali uso di strumentazione tecnologica e monitoraggio a campione nei luoghi più interessati da situazioni di degrado e insicurezza. L'accordo di sicurezza sottoscritto dal Ministero dell'Interno con l'ANCI Lombardia sarà accompagnato dall'incentivazione di ulteriori accordi della polizia locale e con le associazioni di quartiere, o di zona che conoscendo bene il territorio possono contribuire a segnalare ed allertare le forze di polizia su eventi che possono arrecare pericolo per la sicurezza pubblica.

Dal punto di vista della prevenzione, L'Ufficio Scolastico Regionale coordinerà i progetti finalizzati alla promozione dell'educazione di legalità nelle scuole, da parte di enti ed associazioni. Per quanto riguarda il fenomeno migratorio, l'Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la Multietnicità, metterà in atto dei corsi di formazione mirati al tema dell'immigrazione rivolti agli operatori che lavorano nel settore dell'immigrazione. Inoltre, continuerà la collaborazione con le associazioni di categoria del lavoro per monitorare e contrastare il contrasto con la criminalità organizzata e mafiosa. La Missione n. 8 sull'Assetto del Territorio collegata alla Missione n. 9 inerente allo Sviluppo Sostenibile e alle Infrastrutture della Missione n. 10 sviluppa il suo programma nella direzione di temi quali, la prevenzione del rischio idrogeologico, la ristrutturazione di aree in degrado da valorizzare, il recupero di edifici dismessi ai fini della valorizzazione del territorio ed un aumento dell'offerta abitativa residenziale sociale.

L'ammodernamento del comparto trasporti si orienta verso una sostenibilità sempre più *green* del territorio. Tutto questo in collaborazione con le associazioni di volontariato e le associazioni di categoria di ogni settore, gli *stakeholders* che gravitano come supporto per l'innovazione, e la semplificazione dei procedimenti non solo sotto il profilo digitale. Si prevede quindi, un aggiornamento non solo della legge del territorio, la LR 12/2005⁴³ per la

⁴³ L.R. 11 marzo 2005, N. 12 Legge per il governo del territorio

revisione degli strumenti di programmazione e pianificazione, a causa della continua mutazione del contesto socioeconomico, ma anche alla piena attuazione della LR 31/2014⁴⁴ per la riqualificazione del suolo. Opera da cornice a questo lavoro il coordinatore dei *mobility manager* ed un'implementazione dell'utilizzo dell'IoT (*Internet of Things*) risultante da sistemi tecnologicamente avanzati. Di seguito si evidenzia la correlazione tra gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 e le Missioni.

Figura 7 - Obiettivi ONU 2030 collegati all'Area Territoriale

AREA TERRITORIALE		
MISSIONE	NOME MISSIONE	OBIETTIVI AGENDA ONU 2030
3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 10 - Ridurre le disuguaglianze 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide
8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	1 - Sconfiggere la povertà 11 - Città e comunità sostenibili 13 - Lotta contro il cambiamento climatico 15 - La vita sulla terra 16 - Pace, giustizia e istituzioni solide
9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	4 - Istruzione di qualità 6 - Acqua pulita e servizio igienico-sanitari 8 - Lavoro dignitoso e crescita economica 9 - Imprese, innovazione e infrastrutture 11 - Città e comunità sostenibili 12 - Consumo e produzione responsabili 13 - Lotta contro il cambiamento climatico 15 - La vita sulla terra 17 - Partnership per gli obiettivi
10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	3 - Salute e benessere 9 - Imprese innovazione e infrastrutture 11 - Città e comunità sostenibili
11	SOCCORSO CIVILE	11 - Città e comunità sostenibili
17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	7 - Energia pulita e accessibile

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

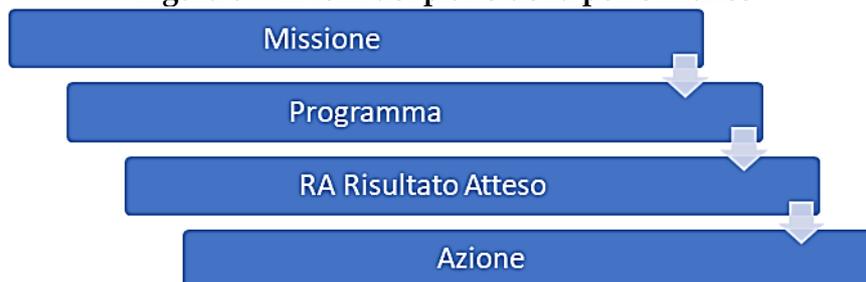
5. Piano delle performance e indicatori di bilancio

Il Piano delle Performance, strumento operativo del DEFR, con indicatori misurabili e risultati attesi di bilancio 2020 è stato approvato dalla Giunta Regionale il 31 gennaio 2020 (deliberazione XI/2767)

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

⁴⁴ L.R. 28 novembre 2014, n. 31 Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato

Figura 8 - Livelli del piano della performance



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

Le Missioni sono attuate da ciascuna Direzione Generale della Giunta Regionale. Le Direzioni Generali sono 16 e nell'attuazione del programma sono in stretta collaborazione con l'assessore di riferimento, che ha ricevuto la corrispondente delega dal Presidente. I risultati attesi (RA) fanno parte degli obiettivi dei Direttori Generali e le azioni conseguenti ai RA sono di competenza dei dirigenti come da schema che segue:

Figura 9 - Dai programmi alle azioni



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

Il piano della performance, triennale 2020 - 2022, presenta con l'ultimo aggiornamento per il bilancio per l'anno finanziario 2020, 22 Missioni, 65 Programmi, 256 Risultati attesi (RA). I Risultati Strategici individuati assegnati dagli Assessori su indicazione dei Direttori Generali sono 74. L'esito, di questi ultimi risultati, sarà oggetto di valutazione della performance dei Direttori Generali, Centrali e di Funzione Specialistica.

Il piano della performance è in stretta correlazione con il DEFR come indicato nella successiva raffigurazione. A seguito della legge del 4/03/2009, n.15 sull'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico in termini di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni e per quanto previsto dal D.lgs. 118/2011⁴⁵, l'aggiornamento del piano della performance è stato assolto dall'art. 77 bis alla legge regionale sulla contabilità⁴⁶. C'è da considerare che dalla formazione del piano delle Performance del 2019 è stato introdotto, un aggiornamento al piano stesso che viene deliberato dalla Giunta dopo più di un anno al fine di verificare l'effettivo stato di avanzamento di ogni performance in correlazione con il bilancio di previsione. Per

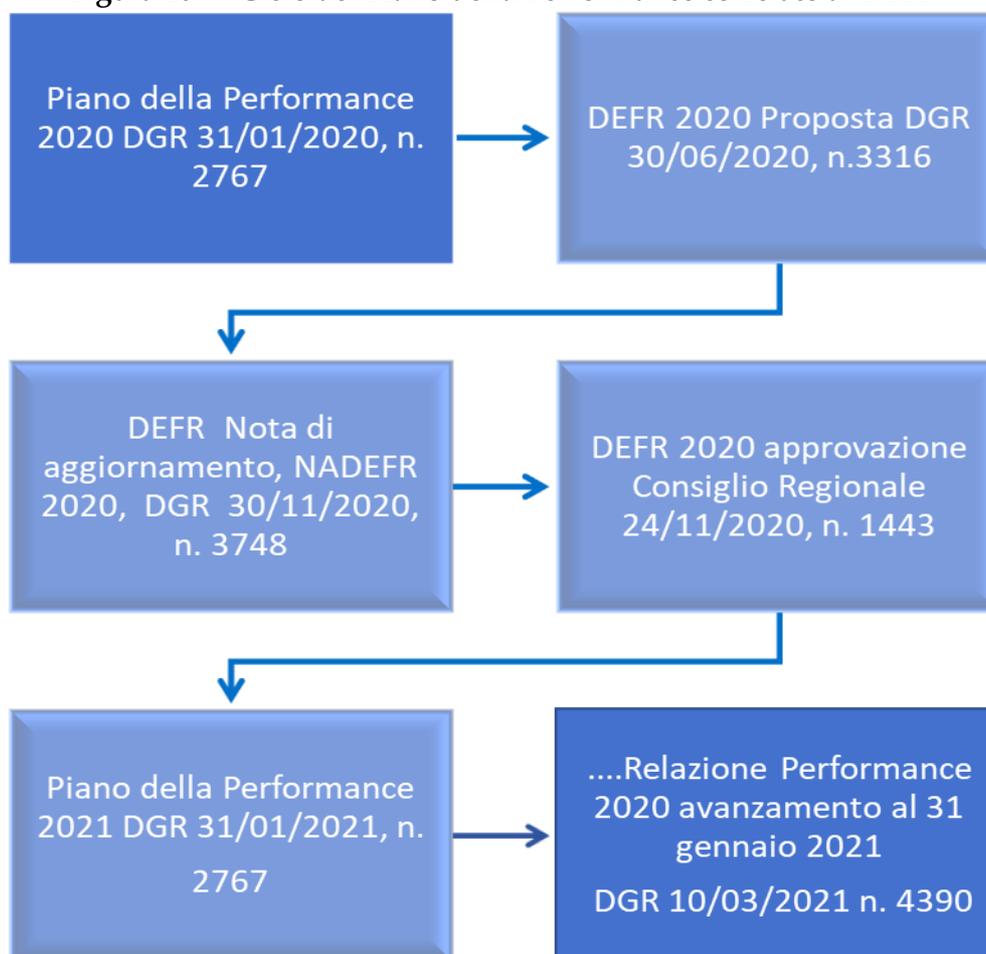
⁴⁵ D.lgs. del 23 giugno 2011, n. 118 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni..."

⁴⁶ Legge regionale del 31 marzo 1978, n.34

quanto riguarda il piano delle performance del 2020, il documento dello stato di avanzamento è stato deliberato il 10 marzo 2021, con il n. XI/4390⁴⁷

Il 3 comma dell'art. 77 bis della LR 34/78 dice testualmente *La Relazione annuale sull'avanzamento del programma regionale di sviluppo costituisce il documento con il quale la Giunta approva e trasmette al Consiglio la Relazione sulle performance, come previsto dal d.lgs. 150/2009 e il Piano dei risultati, come previsto dal d.lgs. 118/2011. La delibera del Consiglio regionale del 24/11/2020, n. XI/1443 concernente la risoluzione sul Documento di economia e finanza regionale del 2020 dice testualmente che la REL n.41 (attraverso il DEFR 2020 e la sua Nota di aggiornamento si provvede all'aggiornamento del programma regionale di sviluppo (PRS) della XI legislatura e che, pertanto, tale documento rappresenta il riferimento della programmazione regionale per il triennio 2021 – 2023 e si inserisce nel ciclo di programmazione dello Stato e delle amministrazioni pubbliche come previsto dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica); Tutti gli atti, quindi che partecipano alla formazione del DEFR diventano un unico documento di tutto il processo di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo.*

Figura 10 - Ciclo del Piano della Performance correlato al DEFR



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

⁴⁷ Piano Nazionale di Riforma 2021. Contributo di Regione Lombardia. Relazione Performance 2020 Avanzamento al 31 gennaio 2021.

Il piano della performance incanalato operativamente nelle direzioni generali, nella sua attuazione, produce le risultanze configurate nel DEFR. Il successivo piano della Performance riferito all'anno di previsione 2021, (delibera di Giunta del 31/01/2021 n. 2767), indica nelle sue premesse l'avanzamento degli obiettivi intermedi al 31.12.2020, del Programma Regionale di Sviluppo 2018-2023:

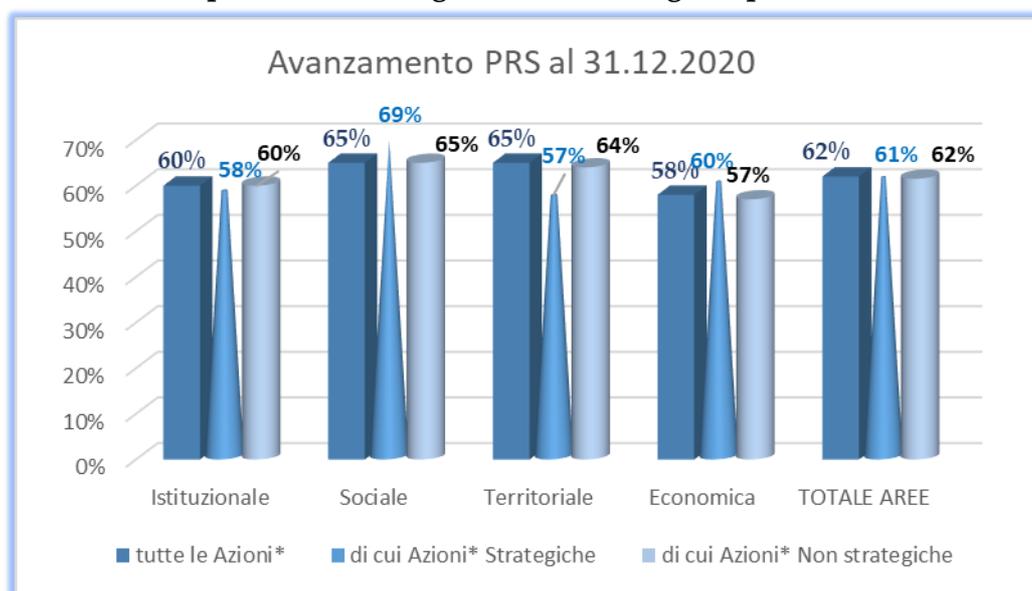
Grafico 2 - Piano della performance: avanzamento PRS nel totale delle Azioni



Fonte: Regione Lombardia - * I dati effettivi al 31/12/2020, reperibili con la dgr 4230 del 29/01/2021, sono elaborati dall'applicativo *Lapis*, di programmazione e controllo strategico di Regione Lombardia
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Dalla figura si può constatare che al 31/12/2020 il Programma Regionale di Sviluppo è realizzato con una media del 62 per cento.

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



Fonte: Regione Lombardia - * I dati effettivi al 31/12/2020, reperibili con la dgr 4230 del 29/01/2021, sono elaborati dall'applicativo *Lapis*, di programmazione e controllo strategico di Regione Lombardia
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

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

6. Le risorse programmate nel triennio 2020 - 2022

Il bilancio di previsione 2020 - 2022, approvato alla fine del 2019, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2020 un'evoluzione, registrata dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate (al 30 giugno) e in quelle definitive (al 31 dicembre). Una componente di queste variazioni è data dall'impatto della legislazione del 2020, analizzata dalla Sezione nella Relazione redatta ai sensi del decreto-legge n. 174 del 2012 (Deliberazione del 7 giugno 2020, n. 99/RQ).

È utile quindi, per testare il grado di robustezza del "programmato" analizzare l'andamento degli stanziamenti di competenza.

Tabella 11 - Previsioni di bilancio e legislazione regionale

AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	ANNO 2020			ANNO 2021			ANNO 2022		
			Previsioni iniziali (PI)	Previsioni assestate (PA)	Previsioni definitive (PD)	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni assestate (PA)	Previsioni definitive (PD)	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni assestate (PA)	Previsioni definitive (PD)
TITUZIONALE	1	ASSETT ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE	1.246.738.733	1.739.884.303	1.867.223.983	897.042.544	1.247.658.355	1.272.830.637	954.922.552	953.355.200	956.579.111
TITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI (POLITICHE PER LA MONTAGNA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA)	96.431.906	195.939.118	195.948.118	67.118.003	388.909.935	471.467.809	62.798.139	65.842.036	79.936.295
TITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	44.603.625	44.684.019	53.097.850	25.248.957	31.038.792	44.384.965	19.866.368	23.068.737	24.213.453
		Totale Area Istituzionale	1.387.774.264	1.980.507.439	2.116.269.951	989.409.504	1.667.607.082	1.788.683.411	1.037.587.059	1.042.265.974	1.060.728.859
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	463.062.296	488.544.147	507.254.726	482.780.070	514.320.237	558.600.697	422.471.435	441.271.803	454.221.874
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	35.628.893	38.271.307	38.688.407	30.334.108	32.037.166	44.235.209	27.542.904	29.145.956	34.675.788
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANNI, SPORT E TEMPO LIBERO	27.165.124	28.371.971	28.512.092	28.402.953	29.675.035	40.498.906	20.431.845	20.826.867	43.042.076
ECONOMICA	7	TURISMO	45.552.098	42.304.718	39.077.833	27.055.368	30.874.237	40.426.082	11.311.903	21.038.191	21.038.191
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	214.634.861	307.713.362	396.916.778	167.529.338	177.924.773	374.963.489	124.452.616	137.862.207	141.146.353
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	289.334.871	287.785.081	299.253.288	139.521.448	152.493.271	242.545.407	99.940.502	103.736.062	123.634.391
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	367.115.402	391.189.808	403.921.172	103.996.244	107.214.702	159.865.121	88.169.419	88.554.281	109.635.345
		Totale Area Economica	1.442.493.545	1.584.180.393	1.713.624.294	979.619.529	1.044.539.420	1.461.134.910	794.320.624	842.435.367	927.394.017
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	416.778.023	490.359.124	547.448.240	313.693.581	318.537.861	360.228.529	283.182.526	287.155.401	292.138.949
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.064.842.290	21.610.932.589	22.262.570.491	19.790.025.966	19.792.496.774	19.959.315.338	19.773.132.276	19.773.193.464	19.773.204.643
		Totale Area Sociale	20.481.620.313	22.101.291.713	22.810.018.731	20.103.719.547	20.111.034.635	20.319.543.867	20.056.314.802	20.060.348.865	20.065.343.592
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	7.943.815	8.701.632	8.730.632	6.671.996	7.201.996	12.894.298	8.262.496	8.292.496	8.292.496
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	190.222.334	244.112.833	244.358.531	93.147.738	116.872.732	290.677.804	71.491.942	79.070.886	210.948.344
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	227.398.002	305.971.626	303.026.304	165.874.596	201.451.308	472.175.919	127.259.242	130.180.006	247.160.298
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	1.920.759.638	2.200.280.918	2.379.122.942	1.774.733.422	1.842.387.884	2.468.856.666	1.553.642.750	1.624.992.481	2.015.669.906
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	25.610.302	69.993.741	92.515.034	22.937.875	22.957.874,65	35.144.176	22.387.006	22.387.006	23.062.006
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	77.632.082	81.049.055	65.792.573	72.714.978	84.618.740	185.829.435	42.715.373	41.215.862	74.202.376
		Totale Area Territoriale	2.449.566.173	2.910.109.805	3.093.546.014	2.136.080.605	2.275.490.534	3.465.578.298	1.825.758.809	1.906.138.737	2.579.335.426
		TOTALE AREE	25.761.454.295	28.576.089.349	29.733.458.991	24.208.829.185	25.098.671.671	27.034.940.486	23.713.981.294	23.851.188.942	24.632.801.895
	20	Fondi e accantonamenti	66.731.123	150.063.489	120.294.309	59.329.580	2.205.871.432	1.557.164.711	71.760.433	790.551.349	302.922.427
	50	Debito pubblico	113.051.757	110.955.646	110.955.646	174.639.395	174.547.590	174.547.590	128.795.546	214.591.680	214.591.680
	60	Anticipazioni Finanziarie	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000	1.100.100.000
	88	Altre voci di squadratura									
	99	Servizi per conto terzi	5.779.609.880	5.782.005.016	6.366.781.440	5.777.671.023	5.778.563.046	5.778.563.046	5.777.600.000	5.777.999.420	5.777.999.420
	D	DISAVANZO ANNI PRECEDENTI	350.000.000								
		TOTALE	33.170.947.055	35.719.213.501	37.431.590.386	31.320.569.183	34.357.753.740	35.645.315.833	30.792.237.273	31.734.431.391	32.028.415.422

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

La tabella precedente riporta l'andamento delle previsioni di competenza nel corso del 2020. Nel complesso si registra un incremento tra le 4 Aree dal 1° gennaio (PI) e il 31 dicembre (PD), con un valore intermedio a metà anno (PA). Tale andamento si osserva anche per l'anno 2021, rimanendo stabile, invece, per l'anno 2022. La variazione è di circa 4 miliardi nel 2020, 2,8 miliardi nel 2021 e 900 milioni nel 2022. Questo indica che la movimentazione dello stanziamento iniziale si concentra sull'anno t+1, trascurando quelli successivi, che saranno riconsiderati nei successivi cicli di programmazione attraverso lo scorrimento. Ciò è indice di scarsa robustezza della programmazione, che dovrebbe, con maggiore consistenza, muoversi nell'orizzonte del triennio, anziché concentrarsi prevalentemente sul primo anno della previsione. In termini percentuali nell'anno t+1 la variazione è del 16% dello stanziamento di partenza pari, come si è detto, a circa 4 miliardi, un differenziale considerevole e che avvalorava l'opportunità di una migliore stabilità previsionale nell'arco del triennio considerato.

Si evidenzia altresì che, il primo anno di bilancio è oggetto di variazioni anche per l'applicazione dell'avanzo vincolato, formatosi negli esercizi precedenti, ai diversi capitoli di spesa con prelievo dai fondi utilizzo avanzo stanziati nella missione 20, nel corso del 2019. Sempre il primo esercizio di bilancio è oggetto di variazione per riparti annuali delle risorse ministeriali.

Il peso delle diverse missioni/politiche pubbliche è molto diversificato (tabella 12 e grafico 4). Se si considerano le previsioni iniziali del 2020 si rileva il peso preponderante della missione 13 "Tutela della salute", che assorbe il 77,89 per cento degli stanziamenti (20 miliardi). Con grande distanza segue la missione 10 "Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile", con il 7,46 per cento (1,9 miliardi). In successione come grandezza va poi considerata la Missione 1 ("Assetti istituzionali, servizi istituzionali generali di gestione") che assorbe il 4,84 per cento degli stanziamenti (1,2 miliardi). Tra l'1,8 e l'1,4 per cento rispettivamente le missioni 4 ("Istruzione e diritto allo studio"), 12 ("Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia") e 16 ("Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"), con stanziamenti annui tra rispettivamente 463 e 367 milioni di euro. Segue la Missione 15 ("Politiche per il lavoro e la Formazione professionale") con una quota pari al 1,12% e uno stanziamento di 289 milioni di euro; quindi la Missione 9 ("Sviluppo Sostenibile e Tutela del territorio e dell'ambiente") con una quota dell'0,83% (227 milioni di euro).

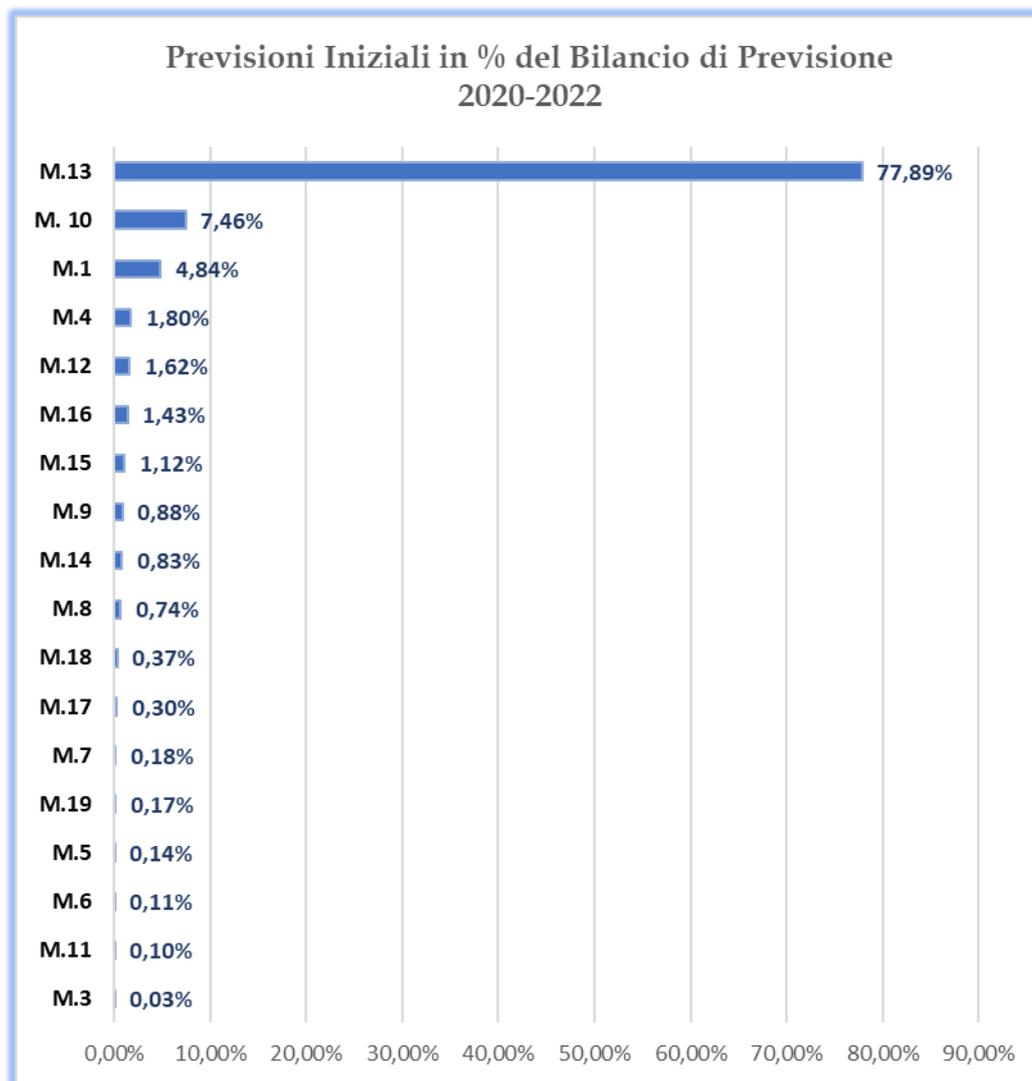
Molto più contenuti gli stanziamenti delle restanti 10 missioni, che assorbono tra lo 0,83% e lo 0,03% delle risorse stanziare.

Tabella 12 – Bilancio di Previsione 2020-2022- Previsioni Iniziali anno 2020 in ordine decrescente

BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022 (STANZIAMENTI PER AREA E MISSIONE)					
AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	2020 (PI)	% incidenza sul totale AREE	Posizione N.
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.064.842.290	77,89%	1
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	1.920.759.638	7,46%	2
ISTITUZIONALE	1	ASSETT ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE	1.246.738.733	4,84%	3
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	463.062.296	1,80%	4
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	416.778.023	1,62%	5
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	367.115.402	1,43%	6
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	289.334.871	1,12%	7
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	227.398.002	0,88%	8
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	214.634.861	0,83%	9
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	190.222.334	0,74%	10
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONI CON LE ALTRE AUTONOMIE TERRITORIALI E LOCALI (POLITICHE PER LA MONTAGNA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA)	96.431.906	0,37%	11
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	77.632.082	0,30%	12
ECONOMICA	7	TURISMO	45.552.098	0,18%	13
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	44.603.625	0,17%	14
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	35.628.893	0,14%	15
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	27.165.124	0,11%	16
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	25.610.302	0,10%	17
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	7.943.815	0,03%	18
TOTALE AREE			25.761.454.295	100,00%	

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

Grafico 4 -- Peso delle politiche pubbliche sugli stanziamenti di bilancio in ordine decrescente



Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Per approfondire l'analisi dell'impianto programmatico è utile il confronto tra previsioni iniziali e definitive e l'analisi dell'impatto finanziario della legislazione regionale intervenuta nel 2020.

Tabella 13 - Previsioni di bilancio e legislazione regionale

AREA	MISSIONE	NOME MISSIONE	ANNO 2020			ANNO 2021			ANNO 2022		
			PD - PI	Impatto leggi 2020 (VA)	Impatto leggi 2020 (%)	PD - PI	Impatto leggi 2020 (VA)	Impatto leggi 2020 (%)	PD - PI	Impatto leggi 2020 (VA)	Impatto leggi 2020 (%)
ISTITUZIONALE	1	ASSETT ISTITUZIONALI, SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE	620.485.250	279.315.633	45,0	375.788.093	22.874.342	6,1	1.656.559	24.360.974	1470,6
ISTITUZIONALE	18	POLITICHE PER LA MONTAGNA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA	99.516.212	83.000	0,1	404.349.806	322.000.000	79,6	17.138.156	22.500.000	131,3
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	8.494.225	-	0,0	19.136.008	280.000	1,5	4.347.085	290.000	6,7
ISTITUZIONALE		Totale Area Istituzionale	728.495.687	279.398.633	38,4	799.273.907	345.154.342	43,2	23.141.800	47.150.974	203,7
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	44.192.430	-	0,0	75.820.627	-	0,0	31.750.439	-	0,0
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	3.059.514	26.000	0,8	13.901.101	2.000.000	14,4	7.132.884	1.300.000	18,2
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORT E TEMPO LIBERO	1.346.968	1.970.000	146,3	12.095.953	1.300.000	10,7	22.610.231	1.300.000	5,7
ECONOMICA	7	TURISMO	- 6.474.265	391.152	-6,0	13.370.714	-	0,0	9.726.288	-	0,0
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	182.281.917	11.500.000	6,3	207.434.151	-	0,0	16.693.737	-	0,0
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	9.918.417	1.350.000	13,6	103.023.959	1.850.000	1,8	23.693.889	1.850.000	7,8
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	36.805.770	65.526.455	178,0	55.868.877	-	0,0	21.465.926	-	0,0
ECONOMICA		Totale Area Economica	271.130.749	80.763.607	29,8	481.515.381	5.150.000	1,1	133.073.393	4.450.000	3,3
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA (*)	130.670.217	205.000	0,2	46.534.948	-	0,0	8.956.423	-	0,0
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE (**)	2.197.728.201	305.793.000	13,9	169.289.372	299.650.000	177,0	72.367	151.950.000	209971,4
SOCIALE		Totale Area Sociale	2.328.398.418	305.998.000	13,1	215.824.320	299.650.000	138,8	9.028.790	151.950.000	1682,9
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	786.817	510.000	64,8	6.222.302	1.300.000	20,9	30.000	1.300.000	4333,3
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	54.136.197	65.100	0,1	197.530.066	733.488	0,4	139.456.402	1.466.976	1,1
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	75.628.302	550.000	0,7	306.301.323	650.000	0,2	119.901.056	26.660.000	22,2
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	458.363.304	-	0,0	694.123.244	-	0,0	462.027.156	121.225.884	26,2
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	66.904.732	-	0,0	12.206.301	1.046.000	8,6	675.000	1.000.000	148,1
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	11.839.509	-	0,0	113.114.457	-	0,0	31.487.003	650.000	2,1
TERRITORIALE		Totale Area Territoriale	643.979.841	1.125.100	0,2	1.329.497.693	3.729.488	0,3	753.576.617	152.302.860	20,2
		TOTALE AREE	3.972.004.696	667.285.340	16,8	2.826.111.301	653.683.830	23,1	918.820.601	355.853.834	38,7

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

La tabella riporta nella prima colonna di ciascun anno del triennio 2020 - 2022, la differenza tra previsioni iniziali e definitive pari complessivamente, per il 2020 a 3.972.004.696 euro, per il 2021 a 2.826.111.301 euro e per il 2022 a 918.820.601 euro.

L'ampiezza delle variazioni risalta con maggiore evidenza se si considerano le singole missioni/politiche pubbliche. Data la maggiore significatività dell'anno t+1 rispetto ai successivi si considera, nel commento che segue, la variazione per missione (nell'ambito delle 4 aree) relativa al 2020, salvo diversa indicazione.

Nel complesso dell'area istituzionale l'impatto delle leggi di spesa spiega il 38,4 per cento della variazione tra PI e PD. La missione 1 (servizi istituzionali) mostra un significativo impatto della legislazione (279 milioni, pari a quasi la metà dello stanziamento iniziale), mentre le altre missioni non mostrano dinamiche rilevanti.

Nell'area economica la legislazione di spesa assorbe nel complesso il 29,8 per cento della variazione delle previsioni (80,7 milioni su 271,1). Nelle missioni 6 e 12 (rispettivamente "politiche giovanili sport e tempo libero" e "diritti sociali, politiche sociali e famiglia"), dove l'attività legislativa è stata importante, l'impatto rilevato è superiore allo stanziamento iniziale. Ciò indica che parte delle risorse indettificate come nuova o maggiore spesa erano già inserite nella legislazione vigente (e questo riconduce alla difficoltà che spesso ricorre nella legislazione regionale nel distinguere l'innovazione normativa dalla base su cui viene innestata, a causa del largo utilizzo delle allocazioni di bilancio come fonte di copertura finanziaria). La missione 7 "Turismo" presenta particolare erraticità negli stanziamenti 2020 - 2022 e nel primo anno le previsioni definitive sono inferiori rispetto a quelle iniziali (39 milioni a fronte di 45,5).

L'area sociale è quella più rilevante sotto il profilo quantitativo, in quanto include la missione 13 "Tutela della salute". Nel complesso la legislazione di spesa ha inciso per il 13,1 per cento nella variazione delle previsioni. Si tratta di un impatto significativo che indica i numerosi interventi effettuati per il contrasto del fenomeno pandemico (305,7 milioni). L'entità della differenza in valore assoluto tra il 1° gennaio e il 31 dicembre va ascritta nel caso della missione 13 alle regolazioni con il livello centrale che intervengono in corso d'anno.

L'area territoriale mostra una significativa dinamica della legislazione di spesa nel terzo anno della programmazione di bilancio (il 2022) in cui gli interventi legislativi del 2020 relativi alla missione 9 ("Sviluppo sostenibile, e tutela del territorio e dell'ambiente") e alla missione 10 ("Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile") hanno un impatto rispettivamente del 22,2 per cento (26,6 milioni) e del 26,2 per cento (121,2 milioni) sulla variazione delle previsioni.

Una visione completa delle variazioni tra PI e PD nell'ambito delle diverse Missioni si evince dalla Tabella 14.

Tabella 14 – Bilancio di Previsione 2020-2022, differenza fra le Previsioni Iniziali e Definitive

AREA	M.	NOME MISSIONE	ANNO 2020				ANNO 2021				ANNO 2022			
			Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	differenza (PD-PI)	% (PD-PI)	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	differenza (PD-PI)	% (PD-PI)	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	differenza (PD-PI)	% (PD-PI)
ISTITUZIONALE	1	ASSETT ISTRUZIONALI, SERVIZI ISTRUZIONALI E GENERALI, DI GESTIONE	1.246.738.733	1.867.223.983	620.485.250	49,77%	897.042.544	1.272.830.637	375.788.093	41,89%	954.922.552	956.579.111	1.656.559	0,17%
ISTITUZIONALE	18	RELAZIONICON LE ALTRE AUTONOME TERRITORIALIE LOCALI(POLITICHE PER LA MONTAGNA E PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA)	96.431.906	195.948.118	99.516.212	103,20%	67.118.003	471.467.809	404.349.806	602,45%	62.798.139	79.936.295	17.138.156	27,29%
ISTITUZIONALE	19	RELAZIONI INTERNAZIONALI	44.603.625	53.097.850	8.494.225	19,04%	25.248.957	44.384.965	19.136.008	75,79%	19.866.368	24.213.453	4.347.085	21,88%
		Totale Area Istituzionale	1.387.774.264	2.116.269.951	728.495.687	52,49%	989.409.504	1.788.683.411	799.273.907	80,78%	1.037.587.059	1.060.728.859	23.141.800	2,23%
ECONOMICA	4	ISTRUZIONE E DIRITTO ALLO STUDIO	463.062.296	507.254.726	44.192.430	9,54%	482.780.070	558.600.697	75.820.627	15,71%	422.471.435	454.221.874	31.750.439	7,52%
ECONOMICA	5	TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI	35.628.893	38.688.407	3.059.514	8,59%	30.334.108	44.235.209	13.901.101	45,83%	27.542.904	34.675.788	7.132.884	25,90%
ECONOMICA	6	POLITICHE GIOVANILI, SPORTE E TEMPO LIBERO	27.165.124	28.512.092	1.346.968	4,96%	28.402.953	40.498.906	12.095.953	42,59%	20.431.845	43.042.076	22.610.231	110,66%
ECONOMICA	7	TURISMO	45.552.098	39.077.833	- 6.474.265	-14,21%	27.055.368	40.426.082	13.370.714	49,42%	11.311.903	21.038.191	9.726.288	85,98%
ECONOMICA	14	SVILUPPO ECONOMICO E COMPETITIVITA'	214.634.861	396.916.778	182.281.917	84,93%	167.529.338	374.963.489	207.434.151	123,82%	124.452.616	141.146.353	16.693.737	13,41%
ECONOMICA	15	POLITICHE PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE PROFESSIONALE	289.334.871	299.253.288	9.918.417	3,43%	139.521.448	242.545.407	103.023.959	73,84%	99.940.502	123.634.391	23.693.889	23,71%
ECONOMICA	16	AGRICOLTURA, POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	367.115.402	403.921.172	36.805.770	10,03%	103.996.244	159.865.121	55.868.877	53,72%	88.169.419	109.635.345	21.465.926	24,35%
		Totale Area Economica	1.442.493.545	1.713.624.294	271.130.749	18,80%	979.619.529	1.461.134.910	481.515.381	49,15%	794.320.624	927.394.017	133.073.393	16,75%
SOCIALE	12	DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	416.778.023	547.448.240	130.670.217	31%	313.693.581	360.228.529	46.534.948	14,83%	360.228.529	292.138.949	- 68.089.581	-18,90%
SOCIALE	13	TUTELA DELLA SALUTE	20.064.842.290	22.262.570.491	2.197.728.201	11%	19.790.025.966	19.959.315.338	169.289.372	0,86%	19.959.315.338	19.773.204.643	- 186.110.695	-0,93%
		Totale Area Sociale	20.481.620.313	22.810.018.731	2.328.398.418	11%	20.103.719.547	20.319.543.867	215.824.320	1,07%	20.319.543.867	20.065.343.592	- 254.200.275	-1,25%
TERRITORIALE	3	ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA	7.943.815	8.730.632	786.817	10%	6.671.996	12.894.298	6.222.302	93,26%	8.262.496	8.292.496	30.000	0,36%
TERRITORIALE	8	ASSETTO DEL TERRITORIO ED EDILIZIA ABITATIVA	190.222.334	244.358.531	54.136.197	28%	93.147.738	290.677.804	197.530.066	212,06%	71.491.942	210.948.344	139.456.402	195,07%
TERRITORIALE	9	SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	227.398.002	303.026.304	75.628.302	33%	165.874.596	472.175.919	306.301.323	184,66%	127.259.242	247.160.298	119.901.056	94,22%
TERRITORIALE	10	INFRASTRUTTURE, TRASPORTI E MOBILITA' SOSTENIBILE	1.920.759.638	2.379.122.942	458.363.304	24%	1.774.733.422	2.468.856.666	694.123.244	39,11%	1.553.642.750	2.015.669.906	462.027.156	29,74%
TERRITORIALE	11	SOCCORSO CIVILE	25.610.302	92.515.034	66.904.732	261%	22.937.875	35.144.176	12.206.301	53,21%	22.387.006	23.062.006	675.000	3,02%
TERRITORIALE	17	ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	77.632.082	65.792.573	- 11.839.509	-15%	72.714.978	185.829.435	113.114.457	155,56%	42.715.373	74.202.376	31.487.003	73,71%
		Totale Area Territoriale	2.449.566.173	3.093.546.014	643.979.841	26%	2.136.080.605	3.465.578.298	1.329.497.693	62,24%	1.825.758.809	2.579.335.426	753.576.617	41,27%
		TOTALE AREE	25.761.454.295	29.733.458.991	3.972.004.696	15%	24.208.829.185	27.034.940.486	2.826.111.301	11,67%	23.977.210.359	24.632.801.895	655.591.536	2,73%

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

7. Il bilancio di previsione 2020-2022

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

Assieme alla legge di stabilità, di cui recepisce gli effetti finanziari sulla legislazione vigente, esso concorre a definire la cd. manovra finanziaria regionale⁴⁸.

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

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

Il progetto di legge avente a oggetto *Il bilancio di previsione 2020-2022* è stato approvato dalla Giunta con la deliberazione n. XI/2341 del 30 ottobre 2019 e conseguentemente trasmesso al Consiglio regionale, il quale, all'esito dell'esame demandato alle competenti Commissioni, l'ha definitivamente approvato con la legge regionale del 30 dicembre 2019 n. 26, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione (BURL) n. 53 del 31 dicembre 2019.

Il progetto di legge è corredato dalla "Relazione sulla manovra di bilancio 2020-2022" che illustra i principali contenuti della legge proposta⁴⁹.

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

In accordo con le disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come integrato e corretto dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, richiamate dall'art. 1, il bilancio finanziario della Regione, che abbraccia il periodo 2020-2022, comprende le previsioni di competenza e di cassa dell'esercizio 2020 e le previsioni di competenza dei successivi esercizi 2021 e 2022 i cui valori sono sinteticamente descritti dall'art. 1 del testo di legge.

Per il 2020 le previsioni di cassa ammontano a 59.208,33 milioni di euro in entrata e a 52.808,33 milioni in uscita, con un fondo cassa presunto a fine esercizio quantificato in 10.445,65 milioni di euro.

Le previsioni di competenza dello stesso esercizio 2020, in equilibrio tra entrata e spesa ammontano, al netto delle partite di giro a 27.391,33 milioni di euro.

Le previsioni di competenza per gli esercizi 2021 e 2022 sono rispettivamente pari a 31.320,57 e 30.792,24 miliardi di euro.

Le previsioni per il 2020 comprendono, inoltre, l'iscrizione tra le entrate dell'avanzo di amministrazione del precedente esercizio, per la prima volta realizzato, stimato nella misura di 350 milioni di euro.

È altresì autorizzato per il finanziamento degli investimenti nell'anno 2020, il ricorso all'indebitamento per 69,9 milioni di euro, ai sensi dell'art. 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

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

⁴⁸ Con la riforma del 2016 (legge 163) la decisione di bilancio nazionale, in attuazione della legge 243 del 2012 è stata ricondotta a un unico strumento legislativo (la legge di bilancio), che ha assorbito (nella prima sezione) i contenuti in precedenza esposti nella legge di stabilità.

⁴⁹ Sul predetto progetto di legge ha espresso parere favorevole il Collegio dei Revisori dei conti, in data 20 novembre 2019.

Il bilancio finanziario della Regione per il periodo 2020-2022 è stato predisposto e approvato nel rispetto dei termini procedurali previsti dal principio applicato concernente la programmazione. Appare inoltre parimenti redatto in modo conforme alle disposizioni e ai nuovi principi contabili e sono presenti tutti gli allegati richiesti che appaiono conformi agli schemi ministeriali.

Tra questi compare anche il prospetto di verifica del rispetto del saldo di finanza pubblica, richiesto dal 2019 anche in fase di previsione, che attesta un saldo positivo tra entrate e spese finali di 149,26 milioni di euro per il 2020.

La relazione tecnica espone i criteri utilizzati per le previsioni di bilancio dopo aver dato conto dello scenario economico-finanziario nazionale e, in particolare, del contributo alla finanza pubblica richiesto alle regioni che, nel ridurre in modo significativo le risorse disponibili, ha comportato una limitazione e una necessaria razionalizzazione della spesa regionale.

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

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

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

La Sezione ribadisce che per consentire alla Regione una programmazione finanziaria più razionale ed al contempo, alla Corte un controllo più immediato ed efficace sarebbe auspicabile che si desse conto nei documenti contabili della situazione finanziaria a legislazione vigente (anche attraverso l'evidenziazione dei saldi finanziari), e della traduzione delle modifiche introdotte nel corso dell'anno attraverso la legislazione regionale alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio di previsione e del conseguente riflesso sui principali saldi finanziari.

Tabella 15 - Bilancio di previsione 2020 - 2022 entrate

ENTRATE	cassa 2020	2020	2021	2022
Fondo di cassa presunto all'inizio del 2019	6.900,00			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione			0	0
Fondo pluriennale vincolato		646,29	160,54	0
1 - Entrate correnti di natura tributaria	30.440,08	20.940,39	20.899,87	
2 - Trasferimenti correnti	2.659,61	1.112,04	933,06	874,46
3 - Entrate extra tributarie	5.065,30	1.463,58	1.403,78	1.402,08
4 - Entrate in conto capitale	2.193,32	850,36	522,58	246,91

5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	917,16	647,92	391,68	423,36
6 - Accensione Prestiti	630,75	630,75	131,38	68,57
7 - Anticipazioni da istituto	1.100,00	1.100,00	1.100,00	1.100,00
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	9.302,18	5.779,61	5.777,67	5.777,60
TOTALE	59.208,40	33.170,94	31.320,56	30.792,23

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Tabella 16 - Bilancio di previsione 2020 - 2022 - Spese

SPESE	cassa 2020	2020	2021	2022
Disavanzo di amministrazione		350,00		
1 - Spese correnti	31.720,59	23.170,02	22.768,60	22.660,41
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		36,65	0	0
2 - Spese in conto capitale	3.752,76	1.833,29	1.157,77	757,37
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		123,89	0	0
3 - Spese per incremento attività finanziarie	635,33	655,67	382,02	415,79
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>				
4 - Rimborso Prestiti	282,35	282,35	134,52	81,07
5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.100	1.100,00	1.100,00	1.100,00
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	15.317,29	5.779,61	5.777,67	5.777,60
TOTALE	52.808,32	33.170,94	31.320,58	30.792,24

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

L'esame della Sezione sul bilancio finanziario della Regione, si riferisce agli aspetti che maggiormente investono i risultati della gestione dell'esercizio 2020, oggetto del giudizio di Parificazione.

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

8. La manovra per il 2020: il provvedimento collegato e la legge di stabilità

Il provvedimento collegato presenta, nella Regione Lombardia, una stretta connessione con la manovra di finanza pubblica e, con un certo grado di sovrapposizione con la legge di stabilità, si concentrano nel provvedimento collegato le misure che apportano innovazioni al tessuto normativo vigente (spesso la rubrica degli articoli richiama esplicitamente modifiche a uno o più articoli di una legge regionale, che sono raccolte spesso in testi unici di settore). In molti casi queste misure di carattere ordinamentale recano oneri che richiederebbero adeguata quantificazione nella relazione tecnica. L'esigenza della quantificazione è, in questi casi, particolarmente rilevante, per svelare l'impatto finanziario degli interventi normativi che, di solito, non si possono configurare come tetti di spesa (analogo discorso vale per la legge di assestamento). Gli oneri recati dal provvedimento collegato trovano copertura nel quadro finanziario definito dalla manovra di bilancio⁵⁰.

Il provvedimento collegato (legge regionale 23 del 2019) si compone di 32 articoli, articolati in 70 commi. Sono stati approvati 17 emendamenti che hanno modificato la proposta originaria. Il provvedimento esplica i suoi effetti prevalentemente dal 2020, essendo connesso alla manovra 2020 - 2022. Il collegato 2020, analogamente a quello dell'anno precedente è articolato per titoli e questo consente una più puntuale indicazione "dei settori, o comparti, o categorie omogenee" (istituzionale, economico, territoriale, sociosanitario), secondo quanto previsto dal richiamato art. 9 ter della legge di contabilità regionale.

L'impatto finanziario è di 4 milioni nel 2019, 6,9 milioni nel 2020, 6,9 milioni nel 2021 e 5,9 milioni nel 2022. Gli articoli che presentano oneri, talvolta esplicitamente indicati, in altri casi ipotizzabili sulla base della lettura delle norme introdotte e delle relazioni allegate.

La legge di stabilità 2020 - 2022, n. 24 del 2019, si compone di 14 articoli e 58 commi. Nel corso del suo esame presso il consiglio regionale sono stati approvati 22 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato dalla giunta.

L'impatto dell'articolato (al netto degli interventi per attività finanziarie) è di 83,9 milioni per il 2020, 23,9 milioni per il 2021 e 29,9 milioni per il 2022, cui si aggiunge una coda costituita da stanziamenti che fuoriescono dal triennio di programmazione del bilancio (11,5 milioni nel 2023, 11,6 milioni nel 2024, 18,4 milioni nel 2025, 6, milioni nel 2026 e 10.000 euro annui dal 2027 al 2029).

⁵⁰ La legge regionale di contabilità (numero 24 del 1978, più volte innovata anche sul punto in esame) fornisce, all'articolo 9 ter, una tipizzazione delle "leggi collegate", identificate come i progetti di legge "con rilievo economico finanziario", che tengono conto degli indirizzi, anche se difformi rispetto ai contenuti del documento strategico annuale, "della programmazione economico-finanziaria nazionale". Le disposizioni "contenute nelle leggi collegate dovranno avere effetti economici e finanziari apprezzabili, documentati da una relazione tecnica, e verificabili, e dovranno riguardare settori, o comparti, o categorie omogenee".

9. L'assestamento del bilancio

L'assestamento del bilancio di previsione ha visto evolvere la sua originaria funzione di corpo normativo neutrale rispetto all'andamento tendenziale in seguito alla affermazione del carattere sostanziale della decisione di bilancio evidente, secondo la migliore dottrina, già prima della riforma costituzionale del 2012 e sancito, da ultimo dalla Corte costituzionale che, nella sentenza nr. 10 del 2016, ha riconosciuto che "anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento, ... (che) costituiscono scelte allocative di risorse".

Il principio contabile applicato concernente la programmazione lo annovera tra gli strumenti di programmazione regionale *da presentarsi al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno*.

L'assestamento del bilancio della Regione, già previsto dall'art. 48 della legge di contabilità regionale, è ora disciplinato dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011 nel quadro del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle regioni, scaturente dal processo di armonizzazione⁵¹.

Entro il 31 luglio la Regione approva con legge l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi, del Fondo pluriennale vincolato e del Fondo crediti di dubbia esigibilità, accertati in sede di rendiconto dall'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

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

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

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

Il progetto di legge avente a oggetto *Assestamento al bilancio di previsione 2020-2022, con modifiche di leggi regionali* è stato approvato dalla Giunta con la deliberazione n. n.XI/3314 del 30 giugno 2020⁵². L'assestamento del bilancio 2020-2022 della Regione Lombardia è stato approvato con la legge

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

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

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

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

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

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

⁵² Sul già menzionato progetto di legge, corredato da apposita relazione, ha espresso parere favorevole il Collegio dei revisori con proprio parere del 13 luglio 2020

regionale, 18 del 7 agosto 2020, dopo l'approvazione del Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2019, avvenuto con la legge n. 17 del 4 agosto 2020.

La legge si compone di 34 articoli e di una serie di allegati che ridefiniscono le previsioni iniziali di entrata e di spesa alla luce dei risultati della gestione del precedente esercizio, nonché delle disposizioni finanziarie di modifica della legislazione vigente recate dalla stessa legge. Nella richiamata deliberazione di questa Sezione n. 99/RQ del 7 giugno 2020 cui si rinvia, la Sezione ha analizzato le criticità, sotto il profilo della quantificazione e della copertura finanziaria, delle disposizioni introdotte con la legge di assestamento.

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

Complessivamente l'impatto finanziario delle disposizioni sulla spesa ammonta a euro 3,8 milioni nel 2020, euro - 466,12 milioni nel 2021 e 805,62 milioni nel 2022. Si tratta prevalentemente di misure di carattere temporaneo.

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

Tabella 17 - Assestamento 2020 - 2022 Entrate

ENTRATE	cassa 2020	2020	2021	2022
Fondo di cassa iniziale all'inizio del 2019	8.573,30			
Utilizzo avanzo presunto di amministrazione		330,33		
Fondo pluriennale vincolato		1.136,49	1.145,40	288,82
1 - Entrate correnti di natura tributaria	28.376,97	21.638,96	21.066,74	20.899,31
2 - Trasferimenti correnti	2.687,83	2.166,69	1.011,90	902,95
3 - Entrate extra tributarie	4.576,10	1.606,23	1.411,39	1.402,07
4 - Entrate in conto capitale	1.797,64	1.109,30	758,85	333,82
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	1.563,01	1.547,53	910,44	422,85
6 - Accensione Prestiti	429,27	429,27	2.462,03	900,59
7 - Anticipazioni da istituto	1.100,00	1.100,00	1.100,00	1.100,00
9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	7.344,07	6.366,78	5.778,56	5.778,00
TOTALE	56.448,18	37.431,59	35.645,32	32.028,41

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Tabella 18 - Assestamento 2020 -2022 - Spese

SPESE	cassa 2020	2020	2021	2022
Disavanzo di amministrazione				
1 - Spese correnti	31.399,77	25.533,55	23.265,46	22.779,77
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		274,94	23,74	0,05
2 - Spese in conto capitale	3.094,45	2.525,25	4.633,12	1.816,76
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		869,28	265,09	68,49
3 - Spese per incremento attività finanziarie	1.501,16	1.557,33	733,19	415,79
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		1,18	0,00	
4 - Rimborso Prestiti	348,68	348,68	134,98	138,10
5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	1.100,00	1.100,00	1.100,00	1.100,00

7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	11.504,12	6.366,78	5.778,56	5.777,99
TOTALE	48.948,18	37.431,59	35.645,31	32.028,41

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Anche le previsioni assestate saranno oggetto di analisi in questa sede, limitatamente agli aspetti aventi rilievo ai fini del giudizio di parificazione dell'esercizio 2020.

9.1. La connessione con l'esercizio precedente

La legge di assestamento rappresenta la connessione tra l'esercizio relativo all'anno t-1, ancora aperto al tempo dell'approvazione del bilancio di previsione per il triennio t+1, t+2 e t+3, e l'anno in corso (l'anno t, che era l'anno t+1 al momento dell'approvazione del bilancio di previsione): "i dati presunti, relativi ai residui attivi e passivi riferiti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2019, riportati rispettivamente nello stato di previsione delle entrate e delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2020, sono rideterminati in conformità ai corrispondenti dati definitivi risultanti dal rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2019" (art. 1).

Al processo di stima, attivato nel bilancio di previsione, si sostituiscono le risultanze del rendiconto 2019, esplicitate nell'allegato 1 all'art. 1.

Si compone di 34 articoli e 97 commi e nel corso del suo esame sono stati approvati 35 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato alla giunta.

I valori assoluti sono rilevanti. Per i residui attivi definitivi si registra una riduzione di 7,0 miliardi (rispetto ai 9,2 dell'anno precedente), con una forte concentrazione nelle Tipologie riferite alle partite di giro (-2,2 miliardi rispetto ai -4,4 miliardi dell'anno precedente) e Tributi destinati al finanziamento della sanità (-1,5 miliardi rispetto a -1 miliardo dell'anno precedente). Tutte le tipologie di entrata presentano valori negativi, ad eccezione di quella relativa alle "Altre entrate per riduzione di attività finanziarie", che mostra un incremento di 993 mila euro rispetto ai 19 milioni dell'anno precedente).

La variazione dei residui passivi definitivi è negativa per 3,7 miliardi, rispetto ai 5,3 miliardi dell'anno precedente. Il solo programma che registra un incremento è quello relativo alle "Ulteriori spese in materia sanitaria" (644 mila euro).

Le principali riduzioni dei residui passivi definitivi si riscontrano nei programmi: "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA" (317 milioni rispetto ai 1,2 miliardi dell'anno precedente); "Servizi per conto terzi - Partite di giro" (-995 milioni rispetto ai -885 milioni dell'anno precedente); "Anticipazioni per il finanziamento del sistema sanitario nazionale" (-884 milioni rispetto a -1,9 miliardi dell'anno precedente).

Il confronto tra residui presunti e definitivi mostra un forte tasso di convenzionalità nella formazione del primo aggregato che, in pratica, non è stimato in modo consistente.

La sezione aveva già rilevato questa anomalia in occasione del referto relativo alle leggi di spesa del 2019.

Ammontano infatti a soli 19,7 milioni i residui attivi presunti e a 22,8 milioni quelli passivi. In sostanza si aspetta la chiusura del rendiconto dell'anno precedente per alimentare le diverse tipologie di entrata e i programmi di spesa, depotenziando la funzione programmatoria del bilancio di previsione che non vede rappresentata nel conto residui, al 1° gennaio, la componente incassabile e pagabile connessa al conto dei residui.

Sarebbe opportuno adottare degli algoritmi di stima adeguati che, sulla base dell'andamento degli anni precedenti, consentano una più realistica rappresentazione di queste masse finanziarie.

Si osserva inoltre che, a fronte della neutralità rispetto al saldo di bilancio, dei residui iniziali, quelli definitivi, hanno un impatto negativo di 3,3 miliardi (7,0 - 3,7), poiché quelli attivi si contraggono più di quelli passivi.

Altro elemento di passaggio dall'anno precedente a quello corrente è il fondo cassa al 31 dicembre 2019, definito nel rendiconto e riportato nell'anno in corso (art.2). Al 1° gennaio 2020 il fondo cassa ammonta a 8,5 miliardi di cui 5,9 relativi al conto della GSA e 2,6 al conto ordinario (l'anno precedente i corrispondenti valori erano rispettivamente 7,1 miliardi di cui 4,3 relativi alla GSA e 2,6 al conto ordinario).

Si osserva che la presenza di importanti giacenze di cassa se, da un lato è segno di solidità del bilancio regionale potrebbe, d'altro canto, offuscarne la dimensione programmatica, se non adeguatamente supportato nel documento di programmazione regionale.

Con l'assestamento 2020 si registra per la prima volta, alla chiusura dell'esercizio 2019, un avanzo di 115,9 milioni (art. 3). Il risultato di amministrazione è di 1,1 miliardi, la quota accantonata di 400 milioni e quella vincolata di 588 milioni, da cui l'avanzo indicato ($1.104,0 - 400,0 - 588,0 = 116$).

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

Una funzione tipica dell'assestamento è quella di rimodulazione delle previsioni di entrata e di spesa in funzione delle necessità emerse in corso d'anno.

In questo quadro la legge di assestamento può quindi esplicitare con pienezza, la sua funzione allocativa. Questo aspetto è particolarmente evidente nel 2020 in cui la manovra si inserisce in un contesto particolare, in cui l'emergenza sanitaria in corso ha comportato la previsione di una drastica riduzione delle entrate riferita ai principali tributi. L'andamento del gettito delle manovre regionali riflette infatti la prevista riduzione dell'andamento del PIL nominale, mentre gli introiti relativi ai recuperi fiscali risentono delle disposizioni previste dai decreti-legge riguardanti la sospensione delle procedure di riscossione coattiva. In tale contesto finanziario, "la manovra di assestamento 2020-2022 non ha quindi potuto contemplare risorse finanziarie correnti addizionali che, anzi, sono state ridotte data la necessità di garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio previsti dalle disposizioni attualmente in vigore".

La legge di assestamento in attesa della definizione degli importi negoziati con il governo nazionale per la copertura delle minori entrate ha sterilizzato l'applicazione dell'avanzo disponibile con le minori previsioni di entrata. Le riduzioni in oggetto riguardano in egual misura la manovra Addizionale Regionale all'IRPEF (-11 milioni) la Tassa Automobilistica (-11 milioni) e le altre entrate da infrazione a norme tributarie (- 11 milioni). La rappresentazione contabile del fenomeno si ritrova nell'art. 4, comma 1, dove si dispone che "L'avanzo di bilancio risultante al 31 dicembre 2019, pari a euro 115.933.000,00 è destinato nell'esercizio finanziario 2020 per euro 33.000.000,00 a copertura dei minori introiti di cui al Titolo 01 'Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa' - Tipologia 101 'Imposte, tasse e proventi assimilati' dello stato di previsione delle entrate del bilancio 2020-2022 e per euro 82.933.000,00 al 'Fondo per l'applicazione dell'art. 46 della legge 89/2014 così come modificato dall'art. 1 commi 680 e 682 della legge 208/2015' di cui alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2020-2022".

Sul versante delle entrate si registra inoltre un incremento dei trasferimenti correnti da amministrazioni centrali (5,1 milioni), che "riflette la quantificazione di entrate provenienti dallo Stato per funzioni di competenza regionale in ambito di servizi ferroviari". L'aumento dei proventi derivanti dalla gestione dei beni consegue all'adeguamento degli stanziamenti alle aggiornate previsioni di entrata riguardo i canoni di concessione delle utenze di acque pubbliche, che produce

un effetto nel 2020 (1,7 milioni), parzialmente compensato nell'anno successivo (si osserva in proposito che l'adeguamento dei canoni dovrebbe implicare un incremento permanente del gettito).

Anche la previsione di un incremento delle entrate da imprese "derivanti da attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" registrano un incremento una tantum nel 2020 (0,4 milioni). Le altre entrate in conto capitale riflettono "sopravvenute ma necessarie" esigenze di rimodulazione temporale delle risorse che determinano lo spostamento di somme per 23,1 milioni, solo parzialmente riproposte nel 2021 (per 16,3 milioni).

Le alienazioni di partecipazioni, molto rilevante nel 2021 (519,1 milioni) "riflettono l'introito da FNMS.p.A. conseguente alla cessione a titolo oneroso della partecipazione azionaria della Regione Lombardia nella società Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A. a favore di FNM S.p.A".

La voce preponderante delle entrate è data dalla diminuzione dei finanziamenti a medio lungo termine nel 2020 che "riflette la quantificazione finale al 31/12/2019 del relativo disavanzo da debito autorizzato e non contratto (quantificato in 350 milioni in sede di bilancio di previsione ed attualmente azzerato), mentre la variazione nel biennio 2021-2022 consegue alla rimodulazione temporale dei mutui destinati alla copertura degli interventi per la ripresa economica previsti dalla l.r. 9/2021, nonché all'incremento degli stessi previsto per l'esercizio 2022".

Nel complesso le entrate autonome si riducono di 287,7 milioni nel 2020 e registrano un incremento rispettivamente di 72,6 milioni nel 2021 e 686,7 milioni nel 2022, che trovano corrispondenti variazioni nelle spese autonome.

L'assestamento ha provveduto alla necessità di rimodulazione delle previsioni di entrata e spesa "in funzione delle esigenze emerse in corso d'anno, in coerenza con le priorità programmatiche riorientate anche a seguito dell'emergenza COVID". Inoltre, ha consentito la copertura di nuova spesa per investimenti volti a incrementare il patrimonio pubblico sul biennio 2021-2022, prevedendo risorse aggiuntive pari a 530 milioni rispetto a quelle determinate dalla legge regionale 9/2020, che ha disposto la possibilità di assumere nuovo debito finalizzato al sostegno agli investimenti necessari per stimolare la ripresa economica.

9.3. Le disposizioni finanziarie dell'assestamento

La funzione allocativa esplicita dalla legge di assestamento è soggetta al principio di copertura finanziaria (art. 81, terzo comma) e al propedeutico processo di quantificazione degli oneri, oggetto della Relazione. Le numerose misure sono state analiticamente esaminate dalla Sezione nel Referto sulla legislazione di spesa cui si rinvia (deliberazione nr. 99 del 7 giugno 2021).

10. Le leggi di spesa

Nel corso del 2020 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato 27 leggi.

Le 27 leggi approvate nel 2020 si articolano in 264 articoli e 643 commi. Nel complesso, sono stati approvati 876 emendamenti, che hanno modificato gli originari testi presentati. L'iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 21 provvedimenti, quella consiliare 5 mentre per 1 provvedimento è indicata un'iniziativa mista giunta/consiglio. Nel complesso gli oneri rilevati dalla legislazione del 2020 (incluse le attività finanziarie) ammontano a 750,1 milioni nel 2021, 2.654,6 milioni nel 2021 e 1.127,7 milioni nel 2022.

L'esame dettagliato della legislazione regionale del 2020, è stato effettuato nella richiamata deliberazione 99 del 7 giugno 2021, cui si rinvia. Si riportano in questa sede alcune considerazioni metodologiche finali che potrebbero avere un potenziale impatto in sede di parifica nella misura in cui le rilevate carenze nell'azione di quantificazione possano determinare incoerenze nelle allocazioni di bilancio per il 2020.

Dall'esame della legislazione regionale del 2020 emergono alcune considerazioni metodologiche conclusive, in linea con quelle espresse dalla Sezione, nell'ultimo triennio. Oltre alle criticità analizzate nella parte introduttiva, di carattere metodologico e sistemico, l'analisi dei 27 provvedimenti legislativi approvati nel 2020 porta a focalizzare l'accento su alcune criticità.

L'elemento differenziale che ha caratterizzato la legislazione del 2020 rispetto agli anni precedenti è stata la risposta normativa alla crisi pandemica, che ha prodotto una forte tensione sul tessuto normativo per fronteggiare l'emergenza, correlare la legislazione regionale a quella statale (a sua volta caratterizzata da molteplici provvedimenti approvati nel corso dell'anno) e predisporre la cornice per il rilancio degli investimenti (LR nr. 9 del 2020), connesso sia alle misure anti-Covid che al PNRR.

Questo forte shock esogeno ha confermato (e per certi aspetti maggiormente evidenziato) le criticità nel processo di quantificazione che la Sezione ha puntualmente rilevato negli ultimi anni, che si riepilogano.

Nelle RT, nonostante le analoghe pregresse osservazioni da parte di questa Sezione, si continua a fare ricorso alle clausole di neutralità finanziaria. In molteplici casi la Regione si limita ad affermare, senza fornire alcun elemento quantitativo, che il complesso normativo introdotto (che talvolta innova un intero comparto) non produce oneri rispetto alle risorse già stanziare, mentre ciò richiederebbe un'analitica dimostrazione di quanto genericamente asserito.

In molti casi la RT presenta mancanze diffuse in termini di analiticità e di ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri.

Si rinnova l'auspicio verso un rafforzamento del rapporto tra il decisore politico e le strutture amministrative, tale da rendere queste ultime maggiormente coinvolte, al fine di migliorare il supporto tecnico ai processi decisionali, spesso caratterizzati da tempistiche eccessivamente brevi che precludono la possibilità di approfondimenti e valutazioni tecniche adeguate (con particolare riferimento alla presentazione degli emendamenti e ad una correlata valutazione finanziaria adeguata); sotto questo profilo è auspicabile il rafforzamento del segmento consiliare del procedimento legislativo, prevedendo anche specifiche strutture per verificare la quantificazione degli oneri in contatto con le strutture amministrative.

La Sezione rileva il frequente rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, senza che si dia contezza dei profili contabili circa la sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza potrebbe comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio. A tale proposito, si rammenta l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, specialmente nelle ipotesi di spesa inderogabile, ricorre l'esigenza di coperture sicure, non irrazionali o arbitrarie. Lo stanziamento di bilancio è legato intrinsecamente al conseguimento di una finalità. L'equivoco nasce dalla presenza in bilancio di capitoli-contenitore (come nel caso della sanità), una sorta di fondi indistinti di cui si valuta esclusivamente la capienza. In questi casi lo sforzo di quantificazione dovrebbe essere rafforzato poiché risulta essere l'unico parametro di valutazione dell'impatto finanziario.

Poiché la fonte preponderante di copertura nelle leggi approvate nel 2020 sono, come negli anni precedenti, gli stanziamenti di bilancio appare opportuno ricordare l'indicazione della Corte costituzionale quando afferma che (sentenza n. 115/2012) "ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile"

11. Le variazioni del bilancio

Le previsioni definitive del bilancio finanziario della Regione per il periodo 2020-2022 costituiscono il risultato, oltre che della legge di assestamento, cui si è fatto in precedenza cenno, anche di ulteriori modifiche agli stanziamenti di entrata e di spesa operati nel corso dell'esercizio 2019, nel rispetto della disciplina sulle variazioni di bilancio.

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

L'art. 51 del decreto legislativo n. 118/2011 regola espressamente la materia delle variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale nel nuovo ordinamento contabile armonizzato delle regioni⁵³.

L'Amministrazione regionale riferisce, nella relazione al progetto di rendiconto, che nel corso dell'esercizio 2020 sono stati adottati, complessivamente, 413 atti di variazione del bilancio di previsione.

Un numero consistente di queste variazioni (77) ha riguardato la sola competenza, prodotto di operazioni riferite alle nuove assegnazioni statali/comunitarie e/o all'adeguamento del piano dei conti finanziario. Seguono le variazioni dovute allo stanziamento di cassa (25), dovute al meccanismo di presunzione dei residui attivi e passivi effettuato in sede di approvazione del bilancio di previsione. Le variazioni operate sull'avanzo sono state 25 e 6 quelle effettuate sul FPV.

I prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste sono stati 12 per un totale di 3,4 milioni euro (di cui 0,3 milioni per spese obbligatorie e 3,1 milioni per spese impreviste).

L'Amministrazione regionale, nella relazione allegata al progetto di Rendiconto, fornisce l'elenco e la sintetica motivazione dei prelievi dal fondo di riserva per le spese obbligatorie⁵⁴.

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

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

⁵³ Vi si prevede infatti che, nel rispetto di quanto previsto dalle leggi e dai regolamenti di contabilità degli enti, le variazioni compensative fra le categorie delle medesime tipologie di entrata e fra i macro aggregati del medesimo programma, le variazioni di bilancio relative agli stanziamenti di cassa e le variazioni al fondo di riserva per le spese impreviste possano essere effettuate dalla giunta.

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

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

⁵⁴ L'elenco con le motivazioni è riportato alle pagine da 31 a 33 della relazione al rendiconto.

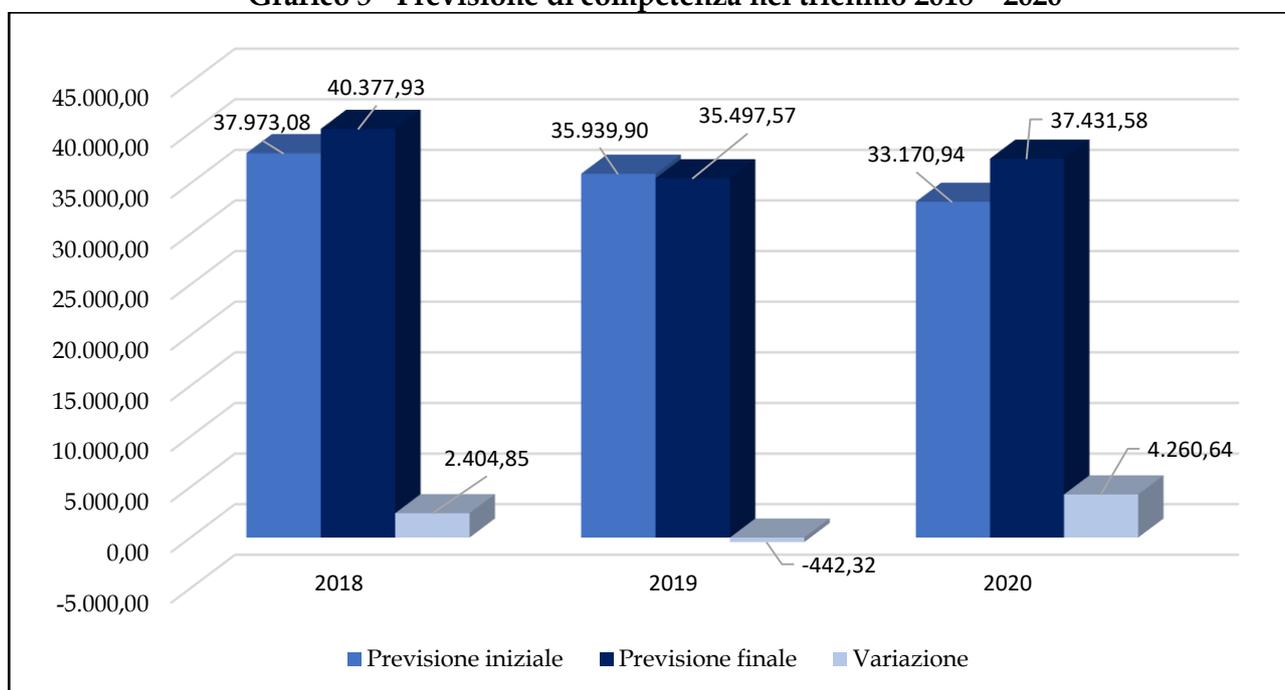
12. Le previsioni definitive dell'esercizio 2019

Nelle previsioni definitive di competenza dell'esercizio 2020, registrate dal progetto di Rendiconto, entrate e spese pareggiano a 33.170,94 milioni di euro, con un incremento di 4.260,64 milioni rispetto alle previsioni iniziali (Grafico 9 e tabelle 20 e 21).

Dal confronto con i due anni precedenti si evince che nel rendiconto del 2018 le previsioni definitive eccedono quelle iniziali, in quello del 2019 si ha una riduzione della forchetta tra gli stanziamenti del 1° gennaio e quelli del 31 dicembre, con una lieve diminuzione delle seconde rispetto alle prime; tornano invece ad aumentare le previsioni definitive rispetto a quelle iniziali nel 2020 (grafico 9). È evidente, peraltro, che il dato di sintesi esprime la composizione di andamenti sul versante delle entrate e delle spese, che possono essere nel corso dell'anno, molto diversificati. Un approfondimento è possibile analizzando le tabelle 18 (entrate) e 19 (spese).

Le entrate per trasferimenti correnti sono quasi raddoppiate (55,3 per cento) e quelle per accensione prestiti quasi dimezzate (-42,7 per cento).

Grafico 5 - Previsione di competenza nel triennio 2018 - 2020



Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Si espone di seguito l'evoluzione delle previsioni di competenza dell'esercizio 2020 classificate per titoli.

Tabella 19 - Previsioni di competenza - Entrate

TITOLI ENTRATE	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
Utilizzo avanzo presunto avanzo	0	330,33	330,33	
Fondo pluriennale vincolato	646,29	1.136,49	490,20	0,76%
1 - Entrate correnti di natura tributaria,	20.940,39	21.638,96	698,57	3,34%
2 - Trasferimenti correnti	1.112,04	2.166,69	1.054,65	94,84%
3 - Entrate extra tributarie	1.463,58	1.606,23	142,65	9,75%
4 - Entrate in conto capitale	850,36	1.109,30	258,94	30,45%
5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	647,92	1.547,53	899,61	138,85%
6 - Accensione Prestiti	630,75	429,27	-201,48	-31,94%
7 - Anticipazioni da istituto	1.100,00	1.100,00	0	0,00%
Totale al netto dei servizi conto terzi	27.391,33	31.064,80	3.673,47	13,41%
9 - Entrate per conto terzi	5.779,61	6.366,78	587,17	10,16%
Totale complessivo	33.170,94	37.431,58	4.260,64	12,84%

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

In valore assoluto si registra una sostanziale stabilità delle entrate tributarie (Titolo I) passate da 20.940,39 milioni di euro a 21.638,96 milioni (3,34%), mentre gli incrementi più rilevanti si riscontrano, come si è detto, per i trasferimenti correnti, passati da 1.112,04 a 2.166,69 (94,84 %) e per le entrate in conto capitale, che passano da 850,36 a 1.109,3 milioni (30,45 %); sostanziale diminuzione per le entrate da accensione di prestiti da 630,75 a 429,27 (- 31,94%).

Le variazioni dell'esercizio delle previsioni definitive di competenza di spesa per il 2020 presentano la seguente ripartizione.

Tabella 20 - Previsioni di competenza 2020 - Spese

TITOLI SPESE	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
Disavanzo di amministrazione	350,00	0,00	-350,00	-100,00%
1 - Spese correnti	23.170,02	25.533,55	2.363,53	10,20%
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>	36,65	274,94	238,29	650,18%
2 - Spese in conto capitale	1.833,29	2.525,25	691,96	37,74%
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>	123,89	869,28	745,39	601,65%
3 - Spese per incremento attività fin.	655,67	1557,33	901,66	137,52%
<i>di cui fondo pluriennale vincolato</i>		1,18	1,18	0
4 - Rimborso Prestiti	282,35	348,68	66,33	23,49%
5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto	1.100,00	1.100,00	0	0,00%
Spese totali al netto delle partite di giro	27.391,33	31.064,81	3.673,48	13,41%
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	5.779,61	6.366,78	587,17	10,16%
Totale complessivo	33.170,94	37.431,59	4.260,65	12,84%

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia-

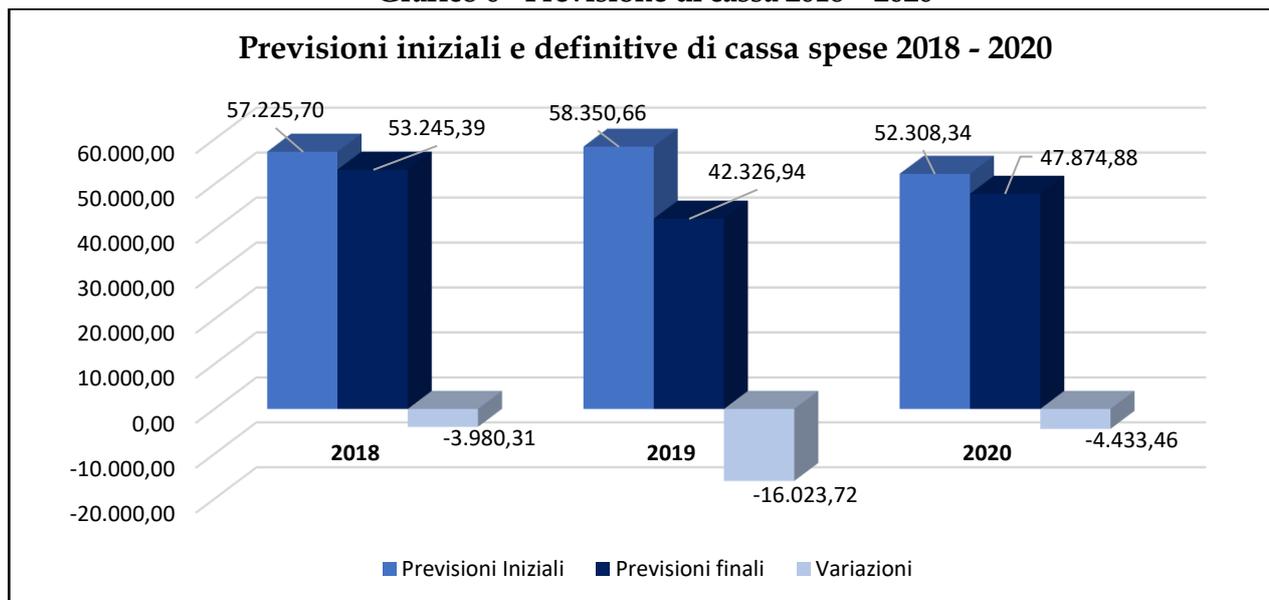
Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

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

Le spese correnti passano da 23.170 milioni di euro a 25.533,55 milioni con un aumento del 10,20 per cento. Decisamente più marcato in termini percentuali è, sia l'incremento delle spese per incremento delle attività finanziarie (137 %) da 655,67 milioni a 1.557,33 milioni di euro, sia l'incremento delle spese in conto capitale che passano 1.833,29 milioni a 2.525,25 milioni di euro (37,74%).

La stessa rappresentazione è fornita per gli stanziamenti di cassa (grafico 6). La variazione tra previsioni definitive (PD) e iniziali (PI) è in questo caso meno marcata e di segno negativo. Le PD sono inferiori alle PI di 4,4 miliardi, pari al 8,48 per cento. Lo stesso andamento si è registrato nei rendiconti relativi ai due precedenti esercizi.

Grafico 6 - Previsione di cassa 2018 - 2020



Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

La tabella 20 relativa alle entrate mostra un fondo cassa molto rilevante che, in controtendenza con l'andamento complessivo, cresce tra il 1° gennaio e il 31 dicembre (da 6.900,00 a 8.573,29 miliardi). Un fondo cassa così elevato è un segno di indubbia solidità finanziaria, anche se può nascondere non piena consistenza nella dimensione programmatica.

La differenza maggiore tra PI e PD si registra nelle entrate da riduzione di attività finanziarie (70,42 per cento).(verificare)

Tabella 21 - Previsioni di cassa 2020 - Entrate

TITOLI ENTRATE	Prev. iniziali (PI)	Prev. Definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
Fondo di cassa iniziale all'inizio del 2020	6.900,00	8.573,29	1.673,29	24,25%
1 - Entrate correnti di natura tributaria	30.440,02	28.376,98	-2.063,04	-6,78%
2 - Trasferimenti correnti	2.659,61	2.687,83	28,22	1,06%
3 - Entrate extra tributarie	5.065,30	4.576,10	-489,20	-9,66%
4 - Entrate in conto capitale	2.193,32	1.797,64	-395,68	-18,04%

5 - Entrate da riduzione attività finanziarie	917,16	1.563,00	645,84	70,42%
6 - Accensione Prestiti	630,75	429,27	-201,48	-31,94%
7 -Anticipazioni da istituto	1.100,00	1.100,00	0,00	
Entrate totali al netto dei servizi conto terzi	43.006,16	40.530,82	-2.475,34	-5,76%
9 - Entrate per conto terzi	9.302,18	7.344,06	-1.958,12	-21,05%
Totale complessivo	52.308,34	47.874,88	-4.433,46	-8,48%

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Le entrate correnti (Titolo I) passano da 30.440,02 milioni di euro a 28.395,79 milioni con una diminuzione del 6,78 per cento.

Le entrate in conto capitale si riducono del 18,04 per cento (da 2.193,32 milioni a 1.797,64 milioni).

Tabella 22 - Previsioni di cassa 2020 - Spese

TITOLI SPESE	Previsioni iniziali (PI)	Previsioni definitive (PD)	PD-PI	% PD-PI
1 - Spese correnti	31.720,59	31.399,77	-320,82	-1,01%
2 - Spese in conto capitale	3.752,76	3.094,45	-658,31	-17,54%
3 - Spese per incremento attività finanziarie	635,33	1.501,16	865,83	136,28%
4 - Rimborso Prestiti	282,35	348,60	66,25	23,46%
5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto	1.100,00	1.100,00	0,00	0,00%
Spese totali al netto dei servizi conto terzi	37.491,03	37.443,98	-47,05	-0,13%
7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	15.317,29	11.504,12	-3.813,17	-24,89%
Totale complessivo	52.808,32	48.948,10	-3.860,22	-7,31%

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

Sul versante della spesa una quota rilevante della riduzione tra PI e PD è spiegata dalle partite di giro (3,8 miliardi, dovuti in prevalenza al settore sanitario, che trovano sistemazione nel corso dell'anno).

Le spese correnti (titolo I) restano per lo più invariate intorno ai 31 miliardi, mentre le previsioni della spesa in conto capitale passano da 3,7 miliardi delle previsioni iniziali e 3 miliardi delle previsioni definitive con una riduzione del 17,54%.

La tabella 22, elaborata sulla base dei dati riportati dei documenti contabili della Regione, dà conto del mantenimento degli equilibri di bilancio nell'intera fase di previsione, illustrando l'evoluzione degli stanziamenti di entrata e di spesa e rapportandoli ai risultati della gestione.

Si evidenzia al riguardo l'espansione del saldo positivo di parte corrente che, dai 440,56 milioni delle previsioni iniziali è passato ai 331,17 milioni delle previsioni definitive e registra a rendiconto (gestione) un valore di 755,55 milioni, di molto superiore al dato previsionale.

I dati sopra esposti, che saranno oggetto di ulteriori approfondimenti nel prossimo capitolo dedicato all'analisi del progetto di rendiconto 2020, confermano che la gestione di competenza è stata in grado di produrre un maggior saldo di parte corrente, non registrato dalle previsioni definitive, che ha comunque assicurato, oltre il conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica, anche il finanziamento delle spese di investimento e il miglioramento del risultato di amministrazione (1.351.847.166,07 euro nel 2020 rispetto a 1.104.054.564,66 euro nel 2019).

Tabella 23 - Equilibri di bilancio in fase di previsione iniziale e assestamento

		Previsioni iniziali	Assestamento	Previsioni definitive	Rendiconto
Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso prestiti	(+)	0,00	220,11	272,97	272,97
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	161,69	202,09	202,9	202,09
Entrate titoli 1-2-3	(+)	23.516,02	24.569,61	25.411,89	25.233,59
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da PA (-)	(+)	4,37	6,37	6,37	6,37
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00	43,71
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	210,85	210,85	276,38	276,38
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese correnti	(-)	23.170,02	24.500,78	25.533,55	24.492,02
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)</i>	(-)	36,65	40,68	211,42	274,94
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se negativo)	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Rimborso prestiti	(-)	282,35	283,16	348,68	348,68
<i>- di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>- di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>	(-)	210,85	210,85	276,38	276,38
Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	0,00	0,00	0,00	101,02
Risorse accantonate di parte corrente stanziare nel bilancio	(-)	0,00	0,00	0,00	65,80
Variazione accantonamenti di parte corrente in sede di rendiconto	(-)	0,00	0,00	0,00	-2,9
A) Equilibrio di parte corrente		440,56	425,09	331,17	755,55
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	0,00	38,82	38,82	57,36
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	484,60	933,13	933,13	933,13
Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	850,36	960,90	1.109,3	836,63
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	630,75	363,75	429,27	276,38
Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da PA (-)		4,38	6,4	6,37	6,37
Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	210,85	210,85	276,38	276,38
Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00	0,00	43,71	43,71
Spese in conto capitale	(-)	1.833,29	2.495,94	2.525,25	1.243,25
<i>di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)</i>	(-)	123,5	218,50	228,12	869,28
Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	27,25	27,64	27,64	27,59

		Previsioni iniziali	Assestamento	Previsioni definitive	Rendiconto
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	350,00	0,00	0,00	0,00
Variazioni di attività finanziarie (se positivo)	(+)	19,51	19,12	19,12	20,56
Risorse accantonate in c/capitale stanziare nel bilancio d'esercizio	(-)	0,00	0,00	0,00	0,26
Risorse vincolate in c/capitale nel bilancio	(-)	0,00	0,00	0,00	73,17
Variazione accantonamenti in c/capitale in sede di rendiconto	(+)/(-)				-0,02
Variazione accantonamenti di parte corrente in sede di rendiconto	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
B) Equilibrio di parte capitale		-440,56	-425,09	-331,17	-415,96
Utilizzo risultato di amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00	0,00	0,00	0,00
Entrate titolo 5.00 - Riduzioni attività finanziarie	(+)	647,92	1.547,53	1.547,53	352,49
Spese titolo 3.00 - Incremento attività finanziarie	(-)	655,57	1.557,33	1.557,33	359,62
<i>Fondo pluriennale vincolato di spesa per l'incremento di attività finanziaria</i>	(-)	0,00	1,27	1,27	1,27
Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	27,25	27,64	27,64	27,59
Risorse vincolate attività finanziarie nel bilancio	(-)				0,09
C) Variazioni attività finanziaria		19,51	19,12	19,12	20,55
EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D=A+B)		0,00	0,00	0,00	0,00

Dati in milioni di euro

Fonte: Regione Lombardia - all. 8 bil. prev. 2020-22; all. 8 legge di assestamento 2020-22; rel. Rendiconto 2020

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo

13. Sintesi e conclusioni

Le osservazioni conclusive in merito alla programmazione di bilancio tengono conto anche delle controdeduzioni che la Regione ha sviluppato sulla bozza di relazione elaborata dalla sezione, approfondita ulteriormente nell'interlocuzione del 12 luglio 2021.

La sezione ha inteso con la parifica del 2020 ricostruire il ciclo ascendente del bilancio che caratterizza la fase di programmazione per verificare i punti di forza e di debolezza nella decisione di bilancio regionale. La ricostruzione è partita pertanto dal DEFR 2019, che avvia il ciclo di bilancio 2020 - 2023 e si snoda per i successivi passaggi (nota di aggiornamento, bilancio di previsione, assestamento, legislazione di spesa, variazioni di bilancio) fino alle previsioni definitive del rendiconto di gestione.

Come è stato di recente riaffermato dalla sezione delle Autonomie 8/SEZAUT/2021/INPR, con riferimento alla legislazione di spesa, le regioni "sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost." Ciò vale a maggior ragione per regole che presidiano la decisione di bilancio in sintonia sia con la prassi ormai consolidata che ha visto il legislatore regionale adeguare, con maggiore o minore tempestività, lo strumentario normativo a quello nazionale (legge di stabilità, collegati, DEFR, bilancio per missioni e programmi), sia per la tendenza unificatrice indotta dalla riforma costituzionale del 2012 e dalla conseguente legge rinforzata. Per non dire della proposta indicata nel PNRR e richiamata nel paragrafo 2, che tende ad irrobustire e unificare ulteriormente il processo di bilancio euro unitario.

In tal senso vanno letti i riferimenti indicati nelle pagine 4-8 della bozza di relazione e richiamati nelle controdeduzioni. In chiave prospettica l'attuazione puntuale della "normativa di riferimento" di cui al decreto legislativo 118/2011 è condizione necessaria ma non sufficiente per il dispiegamento di un approccio programmatico pieno e adeguato alla crescente integrazione europea della governance di finanza pubblica.

La sezione prende atto con favore del paragrafo sulla spesa pubblica aggregata inserito nel DEFR 2020 (che sarà oggetto di attenta disamina nel prossimo giudizio di parifica). È importante proseguire su questa strada ampliando l'analisi della spesa pubblica dei diversi livelli di governo sul territorio regionale in quanto ciò rende possibile una migliore articolazione delle politiche pubbliche regionali e della funzione di coordinamento che la regione può svolgere in questo ambito. La sezione, inoltre, nel prendere atto dell'iter consiliare di DEFR e NADEF, che vede il Consiglio regionale concordare con un loro esame congiunto, ribadisce che darebbe maggiore consistenza alla attività di programmazione separare i due momenti, attuando uno sforzo per conferire al DEFR di luglio una maggiore strutturazione. In questo modo si produrrebbe un duplice coinvolgimento dell'assemblea con il conseguente arricchimento dell'azione programmatica.

La sezione ha rilevato, in continuità con gli anni precedenti e con l'accentuazione per il 2020, indotta dall'evento pandemico, una sensibile frattura tra il bilancio di previsione, che mostra un andamento tendenzialmente "inerziale" e l'assestamento, dove sono implementate le politiche congiunturali. Il 2020 ha evidenziato ancor di più questa "frattura", in quanto il provvedimento di metà anno e l'intera legislazione di spesa sono stati fortemente condizionati dalla pandemia. In tempi normali inserire maggiore indirizzo nelle missioni e nei programmi del bilancio di previsione (a fronte di una più "acuminata" programmazione a monte), ridurrebbe il grado di differenziazione tra previsioni iniziali e assestate rendendo maggiormente intelleggibili le variazioni dovute alla congiuntura (si potrebbe fare molto, a cominciare dal metodo con cui sono calcolati i residui presunti).

La sezione prende atto dell'affermazione della Regione sul percorso di revisione normativa della legge regionale 34/78, dove potrebbero trovare adeguata collocazione parte delle considerazioni

oggetto del referto. Parimenti molto importante è l'affermazione dove si precisa "che il confronto tra i risultati dell'esercizio precedente e gli obiettivi programmatici del triennio è stato incluso nella "Relazione al bilancio di previsione 2021-2023" e sarà invece incluso nella Nota Integrativa a partire dalla manovra di bilancio 2022-2024". Si tratta di un aspetto cruciale per consentire una valutazione della consistenza della programmazione e sarà cura della sezione seguire l'attuazione di questo processo.

Infine, con riferimento alle osservazioni effettuate a pag. 64 della bozza la sezione ribadisce che la quantificazione degli oneri e la adeguata copertura finanziaria sono due procedimenti distinti (il primo è propedeutico al secondo ed entrambi sono finalizzati al rispetto del terzo comma dell'art. 81 Cost.). Nelle controdeduzioni si continuano a confondere i due momenti. Ogni qualvolta si introduce un nuovo onere ovvero si propone una norma valutata in modo neutrale nell'impatto, questo deve essere analiticamente dimostrato nella relazione tecnica utilizzando le informazioni amministrative di cui si dispone e approntando adeguate stime. E questo, come si rileva nel referto sulle leggi di spesa, spesso non avviene, se non in modo incompleto.

Altra cosa è la copertura. Le fonti di copertura previste dall'ordinamento sono le maggiori entrate, le minori spese o l'utilizzo di accantonamenti di bilancio. Gli stanziamenti di bilancio dovrebbero essere preceduti, in linea di massima, da decisioni allocative effettuate in precedenza. Come si argomenta ampiamente nel referto, la riorganizzazione del bilancio per missioni e programmi ha reso questa distinzione più evanescente. Ma proprio per questo, se si utilizza come copertura il bilancio, è necessario dimostrare analiticamente come impatta la innovazione normativa sul programma esistente e in che misura parte (o la totalità) dello stanziamento può essere associato alla nuova organizzazione del programma di spesa. In altre parole, è necessario un surplus di analiticità per dimostrare l'effetto finanziario dell'innovazione normativa rispetto alla struttura del programma esistente (mentre in caso di nuova iniziativa di spesa sarebbe invece opportuno accantonare un fondo da utilizzare come fonte di copertura).

