



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

Presidente

Maria Riolo

Presidente aggiunto

Sonia Martelli

GIUDIZIO DI PARIFICA

DEL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2021

Udienza del 20 luglio 2022

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

Introduzione del Presidente

Maria Riolo

Relatore d'udienza

Alessandra Cucuzza

Sintesi della Relazione

Magistrati istruttori ed estensori

Marcello Degni

Vittoria Cerasi

Alessandra Cucuzza

Marco Ferraro

Giuseppe Vella

Francesco Liguori

Valeria Fusano

Adriana Caroselli

Francesco Testi

**Saluto e introduzione al giudizio di parifica
del rendiconto della Regione Lombardia esercizio 2021
del Presidente Maria Riolo**

Dichiaro aperta l'udienza pubblica sul giudizio di parifica del Rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2021.

Desidero in primo luogo rivolgere un saluto e un ringraziamento alle illustrissime Autorità presenti e a tutti gli ospiti in collegamento streaming per seguire l'udienza, che si tiene in presenza, ma con un numero limitato di autorità civili e militari per garantirne lo svolgimento in sicurezza.

La gestione dell'esercizio 2021, la cui rendicontazione è oggetto di controllo da parte della Corte, si è svolta in un contesto caratterizzato ancora dalle incertezze dell'emergenza sanitaria e dalle conseguenti ripercussioni sul sistema economico regionale.

La Giunta della Regione Lombardia nella seduta del 26 aprile 2022, entro il termine previsto dall'art. 18 del D. Lgs 23 giugno 2011 n. 118, ha approvato la proposta di progetto di legge riguardante il "Rendiconto generale della gestione 2021". La pronuncia che emette la Corte dei conti a conclusione del presente giudizio di parifica si interpone tra l'attività di rendicontazione della Giunta regionale e l'approvazione del rendiconto con legge regionale, che ai sensi dello stesso art. 18 si prevede venga effettuata entro il 31 luglio dell'anno successivo all'esercizio rendicontato.

Il giudizio di parifica sul rendiconto generale delle regioni, come è noto, è disciplinato dall'art. 1, comma 5, del D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 213, con rinvio alle disposizioni di cui agli artt. artt. 39, 40, 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, riguardanti l'istituto previsto per il Rendiconto generale dello Stato. In applicazione di dette norme il giudizio si svolge con le forme e le procedure della giurisdizione contenziosa, in presenza del Pubblico Ministero, con funzione di garanzia dell'ordinamento, a tutela dell'interesse generale della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale. L'innovazione legislativa del 2012 ha rafforzato la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e si inserisce nel complesso normativo volto al perseguimento dell'obiettivo di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Il controllo che la Corte svolge in sede di parifica appartiene al genere dei controlli di legittimità - regolarità (Corte costituzionale sentenza n. 157/2020 e giurisprudenza costituzionale in essa richiamata), e, nello specifico, si articola nella verifica dell'idoneità delle scritture contabili a dare una rappresentazione veritiera e corretta dei fatti gestionali, nella verifica dell'avvenuta applicazione da parte della Regione delle regole

sull'armonizzazione contabile, nonché nella valutazione sulla corretta definizione dei saldi finali e dell'equilibrio di bilancio.

La Corte costituzionale (sentenza n. 250/2013) ha sottolineato come il riferimento all'equilibrio di bilancio vada inteso in una prospettiva non solo statica, ma anche dinamica e tendenziale, comportando la "continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche".

A conclusione del riscontro contabile, la Corte verifica il risultato di amministrazione, e, in caso di positivo riscontro, conferisce certezza giuridica alle relative risultanze contabili.

Gli esiti del controllo della Corte sulla regolarità del rendiconto sono istituzionalmente destinati all'organo legislativo regionale nei cui confronti la Corte stessa si pone in rapporto di ausiliarità, con conseguente relazione teleologica tra la decisione di parifica e la legge di approvazione del rendiconto.

Alla decisione di parifica è allegata una Relazione che contiene le osservazioni della Corte in merito alla legittimità e regolarità della gestione, con approfondimento dei fenomeni gestori di maggiore rilevanza, proponendo le misure di correzione e gli interventi di riforma ritenuti necessari per assicurare l'equilibrio di bilancio e per migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

In conformità l'accennato quadro normativo di riferimento e avendo presente la giurisprudenza della Corte costituzionale sul rispetto dei principi di cui agli articoli 81 e 119 della Costituzione, la Sezione ha svolto l'analisi del rendiconto della Regione Lombardia per l'anno 2021, partendo dall'applicazione di una procedura di stima sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili, con l'adozione di un campione statistico di trenta titoli di spesa in linea con il sistema MUS (*Monetary Unit Sampling*) che la Corte dei conti europea utilizza per gli accertamenti, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Dèclaration d'assurance- DAS*).

La relazione da allegare alla decisione di parifica si completa quest'anno con l'approfondimento riguardante il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza) e, in particolare, con gli Interventi gestiti direttamente dalla Regione Lombardia in qualità di soggetto attuatore, per i quali la Regione stessa è responsabile dei trasferimenti ricevuti dallo Stato e della gestione dei relativi progetti. Gli interventi che interessano l'Ente Regione e che rientrano nel perimetro del bilancio regionale rappresentano il 20% dell'ammontare complessivo dei 9,73 miliardi di cui beneficerà l'area geografica lombarda nel suo complesso. Al momento gli interventi che vedono la Regione come soggetto attuatore sono 18. Di questi, nel rendiconto 2021, vi è evidenza

contabile per due, quello riguardante l'Efficienza energetica e la riqualificazione degli edifici e quello sullo Sviluppo delle competenze tecnico professionali, digitali e manageriali del personale del sistema sanitario.

Per gli altri interventi, per i quali l'Amministrazione centrale ha provveduto al riparto, la Regione ha effettuato l'accertamento delle relative risorse nel bilancio di previsione 2022-2024, secondo la procedura contabile semplificata di cui all'art. 15 del d. l. n. 77/2021, ossia "senza dovere attendere l'impegno dell'amministrazione erogante". Si tratta prevalentemente di interventi riferiti alla "Missione Salute".

I magistrati estensori della Relazione sul rendiconto in esame sono: il Consigliere Dott. Marcello Degni per la "Analisi del ciclo della programmazione economico finanziaria" e inoltre per il "Campionamento e audit sul bilancio regionale" unitamente al Referendario Dott. Francesco Testi; il Consigliere Dott.ssa Vittoria Cerasi per il "PNRR Regione Lombardia"; il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra Cucuzza e il Referendario Dott.ssa Valeria Fusano per la parte su "Rendiconto generale della gestione 2021" esame del conto del bilancio, del conto economico e dello stato patrimoniale; il Referendario Dott. Marco Ferraro per "Gli Enti del sistema regionale"; il Referendario Dott. Giuseppe Vella per la "Gestione dei fondi comunitari"; il Referendario Dott. Francesco Liguori per la "Spesa sanitaria regionale", esame della gestione sanitaria accentrata presso la Regione e del perimetro delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale; il Referendario Dott.ssa Adriana Caroselli per "Area Istituzionale e spesa del personale".

Per esigenze di semplificazione processuale avremo un solo relatore d'udienza, che riferirà in sintesi sull'esito dell'istruttoria e dell'esame del rendiconto in tutte le aree della Relazione.

Prima di dare la parola al relatore desidero ringraziare i magistrati e i funzionari della Sezione regionale di controllo per il costante impegno e la professionalità che hanno dimostrato, creando una proficua collaborazione finalizzata al conseguimento di un approfondito esame dei profili contabili e di quelli diretti alla verifica della sana gestione. Un particolare e sentito ringraziamento va al Presidente aggiunto Sonia Martelli che, in carica presso questa Sezione da un anno, ha guidato l'istruttoria e gli approfondimenti della Relazione sul rendiconto regionale nelle parti riguardanti la programmazione economico finanziaria, la procedura di campionamento, l'area istituzionale con la spesa del personale, l'attività di ricognizione dei progetti del PNRR della Regione, la gestione dei fondi comunitari.

Grazie ai magistrati della Procura regionale con i quali, in fase istruttoria, vi è stato un efficace scambio di considerazioni sulle problematiche emerse.

Grazie anche alla Regione Lombardia per la consueta collaborazione, auspicando un contributo sempre più esaustivo alle richieste istruttorie della Corte, per soddisfare le esigenze di chiarezza sui complessi fatti gestionali e per consentire alla Sezione di potersi esprimere, in punto di diritto, sui fatti gestionali medesimi.

Relazione d'udienza
a cura del Primo Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza

Programmazione

La ricostruzione della fase ascendente del processo di bilancio parte dal Documento di economia e finanza regionale e giunge alle previsioni definitive del progetto di rendiconto. In questo modo, seguendo la scansione temporale, è possibile seguire il processo che si avvia nel mese di giugno dell'anno 2020 con l'approvazione del Documento di economia e finanza regionale. Segue la nota di aggiornamento (NADEFR), nel mese di ottobre, l'esame da parte del Consiglio e la relativa risoluzione (a novembre). In sequenza (nel mese di dicembre) sono definite le previsioni iniziali per gli anni 2021 - 2023 e si avvia il nuovo esercizio finanziario (il 2021), che si snoda nel corso dell'anno attraverso le variazioni di bilancio, la legge di assestamento e la legislazione di spesa, fino, appunto, alle previsioni definitive del rendiconto. Su questa base, che si evolve nel corso dell'anno e si cristallizza nel rendiconto generale al 31 dicembre 2021, si innesta la gestione del bilancio, oggetto della trattazione dei successivi capitoli della relazione. Parallelamente, nel corso dello stesso anno, infine, si avvia il ciclo successivo, che consente di osservare il processo con un occhio prospettico, al fine di comprendere meglio le scelte effettuate nell'anno precedente, sulle quale viene esercitato il controllo.

Nella Nota di aggiornamento si rileva un allineamento alle linee di indirizzo della Nota di aggiornamento nazionale. Dai 10 obiettivi di priorità trasversali, passa a 5 obiettivi macroeconomici, uniformi rispetto ai 5 obiettivi strategici a livello nazionale: Semplificazione, Digitalizzazione, Autonomia, Patto sociale e da ultimo Sostenibilità.

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR) - così come definito nella formulazione aggiornata del principio contabile - 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 richiamato principio indica anche il contenuto minimo del DEFR e, specificamente, nella seconda sezione, prevede:

- la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente;
- la manovra correttiva;
- l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, 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”.

In particolare, il rendiconto consente una verifica analitica, per il 2021, tra le originarie previsioni (definite alla fine dell'esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell'anno, e il grado di realizzazione. Lo scostamento misura capacità e coerenza dell'azione programmatoria misurabile attraverso: il tasso di variabilità delle diverse previsioni; il livello degli impegni/accertamenti e pagamenti/incassi; l'impatto finanziario della legislazione di spesa in corso d'anno.

L'assenza di un quadro tendenziale e programmatico rende tuttavia 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.

Con riferimento alla programmazione e dalle controdeduzioni inviate alla Sezione dalla Regione due questioni meritano di essere sottolineate.

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

La seconda questione è più profonda e attiene alla costruzione del quadro tendenziale e programmatico, che ancora non si ritrova nel documento programmatico regionale.

Fin quando non sarà messo a punto, il DEF regionale, pur rispondendo formalmente alle prescrizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, non potrà assolvere alla sua funzione principale, che è quella di definire un quadro tendenziale di riferimento sul quale misurare una manovra pluriennale. È necessario simulare scenari alternativi, (rispetto ad uno scenario base), adottare un modello per la stima del Pil regionale e delle altre variabili economiche. Va delineato il settore pubblico a livello regionale utilizzando i CPT (conti pubblici territoriali) e le altre basi informative pubbliche. Questo processo, di cui si è compiuto solo qualche piccolo passo, è essenziale, in particolare nella prospettiva di una maggiore autonomia sul versante dell'entrata e della spesa. Finché non sarà compiuto il DEFR tenderà a identificarsi più con il DUP di un comune che con DEF dello Stato.

Campionamento

In calce a ciascun titolo è stata riportata l'esposizione dettagliata dell'attività istruttoria svolta e dei profili di criticità rilevati. In questa sede si richiama il rilievo che è emerso con maggior frequenza, anche in rapporto a quanto già osservato in sede di parifica degli esercizi precedenti.

Dall'odierna analisi, la Sezione ha rilevato che in alcuni casi (26,66% del campione totale) non è presente l'attestazione di conformità in fase di liquidazione della spesa.

Proprio in tale fase, giova rammentarlo, l'Amministrazione regionale è chiamata ad una circostanziata verifica in concreto volta ad appurare l'effettiva "regolarità" e la "rispondenza" della prestazione o del servizio occorsi, di cui deve poi dare atto in maniera chiara ed intellegibile, in ossequio al dettato dell'art. 57, D.Lgs. n. 118/2011: è su questo punto nodale che si incentrano gli odierni rilievi della Sezione, in continuità con i profili evidenziati nel corso della parifica per l'esercizio 2020.

Segnatamente, tale attestazione – se non in un apposito atto di conformità – può essere inserita in calce alla nota della liquidazione stessa in una forma che si attagli al caso concreto, senza avvalersi di generiche descrizioni predefinite (tipo prestampato), ma riportando tutti gli elementi utili ad illustrare l'avvenuta corretta esecuzione della fornitura o del servizio.

In ultima analisi, la Sezione invita nuovamente la Regione ad una uniformità di procedura in merito alla verifica delle prestazioni in concreto rese, dandone evidenza in fase di liquidazione della spesa.

Bilancio

La Regione Lombardia conclude l'esercizio 2021 con un risultato di amministrazione positivo pari a 1,17 miliardi di euro, che, al netto delle quote vincolate, accantonate e destinata agli investimenti, determina un disavanzo di 256 milioni di euro, interamente ascritto a disavanzo da debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC).

Il risultato di competenza risulta positivo per 351 milioni di euro, la Regione, pertanto, consegue l'obiettivo, previsto dall'art. 1, comma 821 della legge n. 145 del 2018.

Il fondo cassa, inizialmente pari a euro 10,44 miliardi di euro, per effetto delle riscossioni e dei pagamenti registrati, ammonta a fine esercizio a 11,94 miliardi di euro, di cui 9,04 relativi al conto della Gestione Sanitaria e 2,89 relativi al conto ordinario.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità è stato accantonato nel risultato di amministrazione per un importo di quasi 253 milioni in crescita rispetto all'importo di 229 milioni accantonato nel 2020.

Con riferimento alla gestione dei crediti regionali esclusi dall'accantonamento nel FCDE, la Sezione raccomanda di gestire e controllare con attenzione i crediti derivanti dai tributi accertati per cassa e di verificare periodicamente il grado di realizzazione dei connessi residui attivi, nonché di procedere ad una puntuale ricognizione dei crediti originariamente assistiti da fideiussione, ai fini dell'eventuale adeguamento del FCDE ove si manifestassero sopravvenute ragioni di dubbia esigibilità per fallimento o sopravvenuta inesistenza dei soggetti garanti.

Il fondo perdite società partecipate è stato quantificato dalla Regione in 6,48 milioni di euro, invariato rispetto all'esercizio precedente. Con particolare riferimento all'accantonamento effettuato in relazione alla partecipazione diretta del 53,77% detenuta in Autostrada Pedemontana Lombarda S.P.A, acquisita nel febbraio 2021, con la sottoscrizione dell'aumento di capitale, la Sezione rileva che la Regione ha mantenuto il solo accantonamento di 2,52 milioni di euro, già effettuato nel risultato di amministrazione 2020 per perdite riferibili all'esercizio 2020. Tale condotta risulta in contrasto con l'indicazione fornita dalla Sezione in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, oltre che difforme rispetto a quanto comunicato dalla stessa Regione con le misure consequenziali assunte all'esito di quel giudizio. In proposito, la Sezione ribadisce infatti che, tenuto conto del tenore letterale dell'art. 21, co. 1 e 2, TUSP e della ratio sottesa alle disposizioni in questione, ai fini della corretta determinazione del fondo perdite partecipate, rilevano (in ragione della quota di partecipazione posseduta nel capitale sociale) non solo le perdite derivanti dall'esercizio immediatamente precedente a quello oggetto del rendiconto dell'ente partecipante, ma tutte le perdite non ripianate risultanti dai bilanci della società partecipata, a far tempo dall'esercizio 2014, quand'anche la partecipazione societaria sia stata acquisita in epoca successiva al verificarsi delle perdite. Nel caso della società APL, i bilanci depositati presso il registro delle imprese tenuto presso la competente Camera di commercio attestano l'esistenza di perdite non immediatamente ripianate relative agli esercizi 2014, 2015, 2016 e 2017 per oltre 45,36 milioni, che si possono ridurre a complessivi 41,07 milioni di euro, considerando gli utili degli esercizi 2018 e 2019 destinati a ripiano perdite. Per tale ragione, la Sezione ritiene che l'accantonamento effettuato da Regione Lombardia nel risultato di amministrazione 2021 a titolo di fondo perdite partecipate non risulti congruo e vada rideterminato in misura non inferiore a 25,55 milioni di euro.

Quanto all'accantonamento al fondo rischi da contenzioso legale, pari complessivamente a 89,42 milioni di euro (in aumento rispetto al 2020), la Sezione rileva nuovamente che la relativa consistenza copre il solo rischio di soccombenza nel contenzioso diverso da quello sanitario. Per quest'ultimo ambito, in cui la mole dei contenziosi risulta quasi raddoppiata rispetto al 2020 ed ammonta a 84,15 milioni di euro, è stato costituito un "Fondo rischi contenzioso sanità", la cui copertura è garantita, nel bilancio della contabilità economico-patrimoniale della Gestione Sanitaria Accentrata, da un apposito accantonamento iscritto alla voce "Fondo rischi cause legali DG Welfare e accordi transattivi" e , in contabilità finanziaria, nell'ambito dei capitoli del bilancio regionale appartenenti al perimetro sanitario, a titolo di accantonamenti a favore della GSA - Gestione Sanitaria Accentrata (c.d. "impegni di massima"). Risulta così confermato che, per tale via, la Regione utilizza i fondi sanitari per coprire il rischio di azioni legali connesse alla gestione sanitaria.

In ordine agli atti di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, la Sezione rileva un forte incremento del relativo ammontare, passato da 1,7 milioni di euro nel 2020 a 7,66 milioni di euro nel 2021. In sede istruttoria, la Sezione ha accertato che tale aumento è interamente riconducibile all'intervenuto riconoscimento di debiti derivanti da sentenze esecutive, in larga parte risalenti nel tempo e non riferibili all'esercizio 2021. La Sezione ha altresì rilevato che la Regione non ha provveduto a trasmettere alla competente Procura contabile i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio assunti nel 2021, in violazione dell'art. 23, co. 5, della L. 27 dicembre 2002, n. 289.

Anche nell'esercizio 2021, la Regione ha fatto ricorso al meccanismo del debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC) per finanziare una parte delle spese di investimento, generando, a differenza di quanto avvenuto negli esercizi 2019 e 2020, nuovo disavanzo in quanto l'ammontare complessivo degli impegni finanziati da DANC imputati all'esercizio 2021, pari a 704 milioni, non ha trovato integrale copertura nella gestione di competenza, generando di conseguenza un disavanzo, che la Regione ha quantificato in 256 milioni di euro.

La Sezione sottolinea che la Regione, nell'esercizio 2021, non solo non ha adottato alcuna variazione di bilancio per destinare i maggiori accertamenti al finanziamento degli impegni riferibili al DANC, ma ha utilizzato, per dare copertura a tali impegni, non solo maggiori entrate, ma anche economie derivanti da minori spese libere e, più in generale, altre risorse positive ascrivibili ad avanzo e a gestione dei residui, rese disponibili nel corso dell'esercizio. La Sezione evidenzia che l'utilizzo del meccanismo del debito autorizzato e non contratto in assenza di variazioni di bilancio che, nel corso della gestione, diano conto delle coperture rinvenute, produce l'effetto di rinviare alla redazione del

progetto di rendiconto la registrazione contabile delle forme di copertura rinvenute dalla Regione, con ciò minando i principi di trasparenza ed effettiva rappresentatività dei documenti contabili, che, fino alla redazione del progetto di legge, non rilevano in alcun modo le modalità di copertura, anche parziale, degli impegni finanziati da debito autorizzato e non contratto. Peraltro, tale modo di operare amplia notevolmente la discrezionalità dell'ente nella individuazione delle fonti di copertura di tali impegni e nella conseguente valorizzazione del disavanzo che deriva dalla mancata copertura.

Istituzionale

L'analisi sull'area istituzionale della regione Lombardia, svolta in continuità con i precedenti giudizi di parifica, nel 2021 è stata estesa a tutta l'organizzazione della Regione, vale a dire, nell'ambito di una visione unitaria dell'Ente, in osservanza dell'orientamento interpretativo emerso nella giurisprudenza costituzionale e contabile.

L'attenzione si è soffermata sull'assetto organizzativo della Regione e sul relativo fabbisogno di beni/servizi e del personale. Degli elementi acquisiti è stata effettuata una lettura aggregata, con riferimento alle strutture facenti capo alla Giunta e al Consiglio regionale, al fine di analizzare l'impatto della spesa complessiva regionale sul bilancio e di verificare il rispetto dei vincoli statali di finanza pubblica.

L'istruttoria ha rilevato difformità di regime giuridico tra i due organi regionali con riferimento a più ambiti applicativi. Al riguardo, ritiene la Sezione che, pur nel rispetto del principio di autonomia, l'amministrazione regionale, in particolare, nell'osservanza dei vincoli statali di finanza pubblica, debba aggregare la spesa e seguire una disciplina uniforme.

Quanto al fabbisogno di beni e servizi, dai dati acquisiti in sede istruttoria si registra per la Giunta un incremento dei costi di funzionamento rispetto all'esercizio precedente (+10,08 per cento), mentre il Consiglio presenta un leggero decremento (-1,33 per cento). In generale, si rileva per la regione un incremento significativo dei costi per servizi e, all'interno di questa voce, per servizi professionali, riconducibili, per lo più, ad attività di formazione e di comunicazione.

Con riferimento alle misure di contenimento della spesa per beni e servizi, cumulando i dati, risulta che nel 2021 la regione ha rispettato il vincolo stabilito dall'art.6, c.14, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010, relativo all'acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché all'acquisto di buoni taxi.

Su una spesa complessiva per acquisto di beni e servizi pari a euro 27.567.771,93, gli acquisti effettuati in modo aggregato dall'Ente ammontano a euro 16.479.863,57 (pari al 59,78 per cento).

Entrambi gli organi hanno provveduto al saldo delle fatture in anticipo rispetto alle scadenze. L'indice annuale di tempestività dei pagamenti è leggermente migliorato per la Giunta (passando da -18,14 a -18,33 gg.), peggiorato per il Consiglio (da -17,19 gg. a -13,36 gg.).

Venendo al personale, la regione, nel 2021, ha in organico (considerando le unità in servizio, anche al di fuori dell'amministrazione, e no) n.3.285 unità (di cui, Giunta: n. 2.962 e Consiglio: n.323).

In particolare, su n. 3.285 unità si registrano n.216 dirigenti, n.2.780 personale di comparto, n.289 "Altro personale" (categoria che raccoglie varie figure professionali, come giornalisti, tempo determinato, co.co.co, borsisti).

Quanto ai vincoli in materia di personale, dall'istruttoria risulta che la regione, nel complesso, ha osservato, sia il vincolo di spesa previsto dall'art.1, c.557 e ss., l.296/2006, sia quello sulla capacità assunzionale, stabilito dall'art.33 d.l. 34/2019, conv. con l. 58/2019, e dal relativo decreto attuativo, il d.P.C.M.3.09.2019.

Quanto al primo vincolo, la Sezione solleva dubbi sulla compatibilità costituzionale della norma contenuta nell'art.67, c.13, l.r. 7 luglio 2008, n.20, che, ai fini della determinazione dell'organico complessivo del personale del Consiglio regionale e della spesa ai sensi dell'art. 1, c. 557, l. 296/2006, esclude il personale delle segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri.

Poiché l'istruttoria condotta consente di affermare che, cumulando la spesa di Giunta e Consiglio e computando, a quest'ultimo fine, anche la spesa esclusa in virtù della norma regionale, il vincolo ex art.1, c.557 e ss. l. 296/2006, risulta rispettato, la Sezione ha appurato la non rilevanza della relativa questione e al contempo, invita, la regione ad adeguare l'art.67 l.r. 20/2008 al menzionato principio di finanza pubblica, stante il perdurante rischio di sfioramento dello stesso risultando in vigore la norma regionale.

Con riferimento al vincolo sulla capacità assunzionale stabilito dall'art.33 d.l. 34/2019, conv. con l. 58/2019, ritiene la Sezione che, trattandosi di un principio di finanza pubblica, lo stesso debba essere applicato considerando in modo aggregato tutto il personale della regione, non giustificandosi un diverso regime normativo per il personale del Consiglio.

A quest'ultimo riguardo, aggregando i dati dei due organi, la regione è risultata in possesso del parametro di virtuosità di cui all'art.4 d.P.C.M. 3.09.2019 e in regola con le previsioni dell'art.5 del decreto.

Con riferimento alla dirigenza, per entrambi gli organi della regione non risulta coperta la relativa dotazione organica del personale (su n.200 unità per la Giunta risultano coperti n.198 unità, mentre per il Consiglio, su n.23 unità in dotazione organica, sono coperti n.18 unità).

Delle n.4 figure dirigenziali interessate dalla proroga (disposta con l'art. 3, c.1, l.r. 7/2021) dichiarata illegittima con sentenza della Corte costituzionale n.84/2022, n.2 unità risultano cessate prima della pronuncia e per le restanti n.2 l'Ente ha provveduto alla cessazione il giorno seguente la pubblicazione della stessa.

Quanto al vincolo stabilito dall'art.11, c.3, d.l. 90/2014, che fissa al 10% il limite dei posti di dotazione organica per il personale dirigenziale esterno, l'istruttoria ne ha evidenziato il rispetto aggregando i dati dei due organi.

Difformità di regime giuridico si rileva anche con riferimento ai vincoli in materia di lavoro flessibile e di trattamento accessorio, per cui i due organi procedono in modo autonomo al relativo calcolo.

In un'ottica unitaria, aggregando i dati, risulta osservato il tetto di spesa per il lavoro flessibile stabilito dall'art.9, c.28, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010, per gli enti virtuosi, attestandosi la spesa 2021 inferiore rispetto al dato del 2009.

Risulta, infine, rispettato nel 2021 il vincolo stabilito dall'art.23, c.2, d.lgs.75/2017 per il trattamento accessorio.

Sanità

Con riferimento alla tutela della salute, la Sezione ha concentrato la propria attenzione sul cosiddetto perimetro sanitario, sui trasferimenti e le erogazioni agli enti del servizio sanitario regionale da parte della Regione, sui residui del perimetro, sulla gestione sanitaria accentrata (GSA), sul pagamento dei debiti commerciali, sulla spesa farmaceutica e per dispositivi medici, e sulla prevenzione, con particolare riferimento alla tutela della salute e alla sicurezza negli ambienti di lavoro.

Nel 2021 si rileva, in primo luogo, un ulteriore allargamento del perimetro sanitario con 16 nuovi capitoli di entrata e 40 capitoli di spesa. All'interno del perimetro, invece, fermo il rispetto dell'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per quanto riguarda l'integrale impegno dell'importo accertato a titolo di finanziamento sanitario corrente, spiccano i non soddisfacenti livelli di realizzazione della spesa finanziata con i fondi finalizzati Covid-19 (56%); il peggioramento della capacità di pagamento (da 5,9% nel 2020 a 1,6% nel 2021) dell'aggregato Altre risorse vincolate correnti, che tra l'altro comprende oltre 500 milioni provenienti dal cosiddetto payback farmaceutico e oltre 250 milioni di altre risorse emergenziali; la modesta percentuale di realizzazione

della spesa finanziata con risorse accantonate (20%) e con risorse regionali aggiuntive (17%); la “lentezza” della spesa per investimenti.

L’esame di trasferimenti ed erogazioni agli enti del servizio sanitario regionale, in secondo luogo, ha evidenziato la giacenza presso la GSA al 31 dicembre 2021 di ingenti risorse, pari a circa 1.899 milioni, non trasferite agli enti del servizio sanitario regionale, né utilizzate per il pagamento dei fornitori o per altri trasferimenti.

Quanto ai residui del perimetro sanitario, alla chiusura dell’esercizio 2021 i residui attivi conservati nel conto del bilancio, in lieve diminuzione rispetto al 2020 (-1,1%), sono pari a 5.439,93 milioni. I residui passivi, invece, sono aumentati del 9,72% e ammontano a 14.501,54 milioni.

Nel corso dell’istruttoria è stato richiesto e sollecitato il bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata, che doveva essere adottato nel termine del 31 maggio 2022, così come prorogato dall’articolo 11-ter, comma 1, lettera a, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25. La Regione, tuttavia, non ha adempiuto.

Il progetto di legge di approvazione del rendiconto generale della gestione 2021 con i relativi allegati, in ogni caso, espone, tra l’altro, l’andamento della giacenza di cassa del conto di tesoreria intestato alla sanità regionale: al 31 dicembre 2021 la cassa sanitaria ammonta a € 9.046.326.569,21 con un incremento di € 1.321.986.772,85 rispetto al fondo cassa iniziale di € 7.724.339.796,36. Questo dato, in particolare, affiancato alla cospicua e crescente mole dei residui passivi conservati nella contabilità finanziaria, pone seri dubbi sull’immobilizzazione di queste risorse, che sembrano restare così sottratte al raggiungimento degli obiettivi di salute loro propri.

La Sezione, in mancanza del bilancio di esercizio 2021 della GSA, ne ha esaminato il bilancio preventivo economico 2021, rilevandone, tra l’altro, l’anomala approvazione nel mese di dicembre.

Nulla da rilevare, invece, sui tempi di pagamento dei debiti commerciali, che risultano rispettati sia della Regione, sia degli enti del servizio sanitario regionale, con due sole marginali eccezioni.

Il tetto della spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti del 14,85 per cento del fondo sanitario nel 2021 risulta complessivamente superato solo dello 0,05% per un importo pari a € 9.754.640. La Regione ha inoltre contribuito all’esaurimento dell’importo di 500 milioni del fondo per i farmaci innovativi oncologici con una spesa di € 121.817.270. Rispettato, per contro, il tetto di spesa per l’acquisto di dispositivi medici.

La Sezione osserva, peraltro, che per questi tetti la Regione si giova della struttura lineare del meccanismo di contenimento della spesa, che non tiene conto, come

pure espressamente previsto dalla legge per i dispositivi medici, della «composizione pubblico-privata dell'offerta».

La Sezione, infine, prende atto dell'approvazione dei piani regionali attuativi del piano nazionale della prevenzione 2020-2025 e del piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale 2021-2023, mentre deve nuovamente rilevare la scarsa incisività delle politiche regionali di prevenzione e sicurezza sul lavoro: i dati sull'attività ispettiva del 2020 e del 2021 forniti dalla Regione, infatti, mostrano una stasi nel numero delle ispezioni (+0,88%) e la flessione del numero delle imprese ispezionate nel 2021 rispetto all'anno della pandemia (-6,11%).

La Regione è pertanto invitata ad attivarsi per il contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle "morti bianche", utilizzando efficacemente risorse peraltro già disponibili. L'intervento urgente del legislatore statale con l'articolo 50 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, infatti, ribadisce una priorità di politica nazionale della prevenzione in un panorama che nel 2021 ha visto tornare il numero dei morti sul lavoro nella regione Lombardia ai livelli del 2018 e del 2019, quando il numero degli infortuni mortali già si attestava intorno al +40% circa rispetto ai decessi registrati nel 2016; e anche i dati del primo trimestre 2022 registrano un incremento degli infortuni mortali rispetto allo stesso periodo del 2021.

Sireg

La Sezione ha preso in esame gli enti, ripartiti per tipologia, e le società partecipate dirette e indirette, che costituiscono il c.d. Sistema regionale (SIREG), ai quali si aggiunge una galassia di enti cui la Regione partecipa in vario modo.

La Sezione ha formulato l'auspicio che l'inserimento degli enti e società nel c.d. SIREG sia rispondente a criteri obiettivi, stabiliti a priori, in modo da garantire coerenza e logicità al sistema, rinnovando il richiamo all'opportunità che la Regione realizzi un più puntuale monitoraggio degli enti e società cui partecipa tale da consentire di attuare un'effettiva verifica della rispondenza di ciascuna partecipazione, in senso lato, agli obiettivi regionali e, conseguentemente, dell'opportunità del suo mantenimento, rammentando, altresì, che l'azione amministrativa deve essere informata ai principi di proporzionalità, di economicità e di efficacia e che debbono essere evitati comportamenti volti ad abusare delle forme giuridiche ovvero della personalità giuridica.

Con riferimento all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA Lombardia), nel 2021 risultano ulteriormente in aumento le disponibilità liquide e ancora "in fase di completamento il capitolato propedeutico alla definizione del bando per il concorso di idee per la scelta del progetto del nuovo edificio più

rispondente alle esigenze di Arpa e Uffici territoriali regionali (UTR)”, secondo le indicazioni fornite dalla Regione. La Sezione si è, pertanto, riservata, in sede di giudizio di parificazione relativo all’esercizio finanziario 2022, di verificare i motivi di questa imponente liquidità non utilizzata e di comprendere le ragioni per le quali gli investimenti non siano stati ancora realizzati.

Con riferimento alle Aziende Lombarde per l’Edilizia Residenziale - Aler - nel bilancio regionale al 31.12.2021 si è registrato un aumento degli impegni regionali a favore delle Aler rispetto all’esercizio precedente (+ 28,95 milioni), che hanno determinato l’aumento dei pagamenti in conto competenza ma anche dei residui (+ 13,14 milioni).

Particolari criticità sono state riscontrate per l’Aler Milano e l’Aler Pavia-Lodi. Per tale ragione, la Sezione si è riservata di effettuare un approfondimento in sede di prossimo giudizio di parificazione in considerazione del fatto che, nonostante siano stati approvati piani di risanamento pluriennali e la Regione abbia rinunciato a parte dei crediti vantati nei confronti delle ALER in questione, la situazione finanziaria appare ancora molto critica.

Con riferimento alla Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica (FRRB), la Sezione ha preso atto che, dati contabili dell’ultimo bilancio, Fondazione ha praticamente azzerato il proprio patrimonio, il quale risulta essere stato eroso da continue e persistenti perdite d’esercizio. È stata riscontrata, altresì, una grave situazione finanziaria tenuto conto che la somma della disponibilità di cassa e dei crediti a breve termine non è in grado di far fronte al valore dei debiti fino ad ora contratti. La difficoltà è resa ancora più evidente dal fatto che il pagamento del debito nei confronti della Regione - pari 35 milioni di euro - continua ad essere procrastinato al futuro.

Per quanto concerne Finlombarda Spa, la Sezione ha proceduto ad approfondimenti legati all’autorizzazione alla rinuncia dei crediti prevista dall’art. 11, co. 1, della l.r. n. 15/2021 Finlombarda S.p.A. a mente del quale la società è stata autorizzata “... a rinunciare al recupero del credito regionale in gestione a fronte di agevolazioni finanziarie concesse prima del 31 dicembre 2011 in relazione a posizioni per le quali risultano abbandonate le azioni di recupero dello stesso credito da parte degli istituti di credito convenzionati con la stessa società o comunque relative a imprese inattive, cessate, in procedura concorsuale o di liquidazione”.

La Sezione, sul punto, ha accertato che la rinuncia di parte di tali crediti, 7,3 milioni, si è perfezionata nel corso del 2022 (deliberazione del CDA di Finlombarda del febbraio 2022) e che, pertanto, la relativa perdita su crediti dovrà trovare rappresentazione contabile nella rendicontazione dell’esercizio finanziario 2022.

Un ulteriore approfondimento è stato fatto con riferimento alla contabilizzazione dei fondi regionali trasferiti a Finlombarda Spa e dalla stessa gestiti. L'attenzione è stata concentrata, altresì, sul rientro dei fondi regionali in giacenza presso Finlombarda Spa e sulle relative variazioni intervenute, nel corso del 2021, in tali poste patrimoniali.

Nel corso del 2021, Regione Lombardia ha sottoscritto e versato l'aumento di capitale di Autostrada Pedemontana lombarda s.p.a. nell'importo di euro 350 milioni. A conclusione dell'operazione, quindi, la Regione, oltre a possedere una partecipazione diretta in Autostrada Pedemontana Lombarda Spa (pari al 53,77% del capitale sociale), detiene per il tramite di Milano Serravalle - Milano Tangenziali Spa (che FNM Spa controlla a sua volta con il 96% del capitale sociale), anche una quota indiretta di terzo livello pari al 20,26%.

La Regione, al fine di sostenere ulteriormente la società controllata, ha autorizzato un importante intervento finanziario a favore di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, prevedendo un prestito, in conto soci, per complessivi 900.000.000 euro, di cui 800.000.000 euro da erogare dal 2025 al 2044 in quote annuali di 40.000.000 euro, e 100.000.000 euro, da accantonare dal 2025 al 2044 nel bilancio regionale in quote annuali di 5.000.000 euro, che potranno essere erogati nel medesimo periodo nella misura degli importi di tempo in tempo accantonati. La restituzione di tale prestito è prevista a partire dal bilancio 2045.

La Sezione, da tutto quanto acquisito ed emerso in sede istruttoria, ha osservato che, la suddetta operazione finanziaria, prevede nell'immediato un investimento di ingentissime risorse pubbliche con rimborso -incerto - delle somme concesse a prestito dal 2045 in poi, scaricando, quindi, sulle future generazioni l'onere dell'attuale investimento. (sul punto, la Sezione ha fatto rinvio alle note sentenze della Corte costituzionale n. 18/2019, n. 115/2020 e n. 80/2021).

A tutto ciò occorre aggiungere che "nell'anno 2022 (...) si concretizza (...) l'acquisizione da parte di Regione Lombardia per circa 62 milioni delle quote di Intesa San Paolo in Pedemontana Spa, per il perseguimento delle finalità istituzionali inerenti e correlate all'esercizio delle funzioni di programmazione, progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione della rete viaria di interesse regionale", operazione che rende ancor più imponente l'investimento regionale nella società in esame.

Fondi europei.

Passando alle modalità di utilizzo dei fondi comunitari, l'anno oggetto del presente giudizio di parificazione si caratterizza per la conclusione della

precedente programmazione 2014-2020 e per l'avvio del nuovo quadro finanziario pluriennale, relativo al periodo 2021-2027.

In tale contesto, un forte impatto nell'utilizzo delle risorse ha avuto l'emergenza epidemiologica per COVID 19, che ha richiesto una riprogrammazione della spesa di ciascun fondo, al fine di mitigare i conseguenziali e disastrosi effetti sociali ed economici che ne sono derivati.

Per quanto concerne il programma POR FSE (Programma operativo regionale - Fondo sociale europeo), cui è assegnato un finanziamento complessivo pari a 970,5 milioni di euro, l'avanzamento al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al 78% ed una capacità di impegno pari al 91%.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica, si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al 62,26%) ma si evidenzia, in ogni modo, un profilo di criticità, stante che la capacità di impegno, pari al 87,07%, si pone al di sotto della soglia scaturente dal dato aggregato delle Regioni più sviluppate, corrispondente al 100,19% e soltanto 3 del gruppo delle Regioni più sviluppate conseguono un risultato peggiore.

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al 77,50 % e il dato di Regione Lombardia, pari al 74,71 %, si pone leggermente al di sotto di tale soglia.

In riferimento, inoltre, al sistema di gestione e controllo, non risultano segnalazioni di frodi.

Per quanto concerne il Programma di cooperazione Interreg. v-a 2014-2020 Italia-Svizzera, il programma non è stato modificato nella sua composizione nel 2021 e risulta pari a 118 milioni di euro.

La capacità di impegno appare molto buona e supera il 90%, in aumento rispetto all'anno precedente, mentre la capacità di spesa si attesta su un valore non particolarmente alto, di poco superiore al 40%, anche se in netto aumento rispetto al dato dell'anno precedente.

Anche per tale tipologia di programma, al pari di quello che è avvenuto per il FSE, non è previsto overbooking. Inoltre, la Regione non ha evidenziato segnalazione di frodi.

Per quanto attiene al PSR (FEASR - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale), è stato, nel corso del 2021, oggetto di una importante modifica e la programmazione che doveva concludersi nel 2020 è stata prorogata di due anni con un aumento della dotazione finanziaria, da 1,14 miliardi di euro a 1,54 miliardi di euro.

Il grado di avanzamento della spesa al 31/12/2021 risulta pari al 51,1%, in peggioramento rispetto all'anno precedente, ma in linea con i dati delle altre Regioni.

In riferimento, invece, al FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), la cui dotazione finanziaria ammonta complessivamente a 970,5 milioni di euro, l'avanzamento del POR al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al 58% ed una capacità di impegno pari al 90%, entrambe in netto miglioramento rispetto al dato dello scorso anno.

Il confronto con le Regioni più sviluppate (fonte IGRUE) pone la Regione Lombardia al di sopra del dato aggregato sia per capacità di impegno che di spesa.

Un'attenzione è stata, infine, posta, per quanto attiene alla fase di avvio della nuova programmazione 2021-2027 e al piano di ripresa europeo denominato Next generation EU (NGEU), all'interno del quale si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), al sistema di monitoraggio e controllo.

PNRR

Gli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale Complementare su cui questa Sezione regionale è chiamata al controllo in sede di giudizio di parifica sono solo una quota dell'insieme degli interventi che avranno una ricaduta sul territorio della Lombardia negli anni dal 2021 al 2026. Si tratta infatti di quella parte di interventi in cui la Regione Lombardia, in qualità di "soggetto attuatore", è responsabile dei trasferimenti ricevuti dalla amministrazione centrale, della gestione del progetto, anche tramite le sue società a partecipazione pubblica *in-house*, e del monitoraggio sullo stato di attuazione, affinché raggiungano gli obiettivi attesi. Si tratta di un sottoinsieme degli interventi che riguarda il 20 per cento dell'ammontare complessivo dei 9 miliardi e 730 milioni con ricaduta sul territorio della Lombardia.

La Sezione ha effettuato una prima ricognizione degli interventi del PNRR e del Piano Complementare, interventi con riscontro nel rendiconto 2021 nel bilancio di previsione per il 2022-2024. Il decreto-legge n. 77 del 2021 chiarisce la responsabilità in capo ai soggetti attuatori e stabilisce norme di semplificazione delle procedure di questa programmazione, il cui finanziamento, in parte europeo, è condizionato al raggiungimento di risultati, specificati in termini quantitativi e qualitativi entro la fine del 2026. I soggetti attuatori, infatti, si assumono la responsabilità della gestione dei singoli Progetti, ovvero sono responsabili delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione, prevenendo e correggendo eventuali irregolarità e inerzie, oltre che della restituzione di risorse indebitamente utilizzate.

In seguito all'attività istruttoria, la Sezione ha preso atto che la Regione è soggetto attuatore di 18 interventi per un importo complessivo di 1 miliardo e 981 milioni di euro. Le risorse associate a questi interventi sono per il 61 per cento allocate sulla missione M6 "Salute", per il 23 per cento sulla missione M2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", per il 9 per cento sulla missione M5 "Inclusione e coesione"; infine le due missioni M1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" e M3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" rappresentano rispettivamente il 4 e il 3 per cento delle risorse. Non risultano per ora finanziamenti gestiti dalla Regione, come soggetto attuatore, sulla missione M4 "Istruzione e Ricerca".

Per quanto riguarda il giudizio di parifica risultano sul rendiconto 2021 solo 25 milioni e 293mila euro, pari all'anticipazione del 10 per cento sul progetto PINQUA, e 1 milione e 700mila euro per le borse di studio aggiuntive per medicina generale. La maggior parte dei fondi sono allocati sul bilancio di previsione 2022-2024 e in particolare sull'anno 2022.

Le risorse derivano per circa l'80 per cento dal dispositivo di Ripresa e Resilienza, per il 19 per cento dal Piano Complementare, mentre una quota residuale da trasferimenti statali per "progetti in essere" (ovvero interventi già approvati o avviati, ma non completati, i cui obiettivi rientrano nel PNRR). I finanziamenti nel bilancio della Regione sono tutti a fondo perduto, non risultando per ora interventi finanziati con prestiti. Per quanto riguarda il Piano Complementare si tratta di fondi messi a disposizione dal Governo a complemento dei progetti del PNRR.

Dalla ricognizione effettuata risulta che la Regione Lombardia, in qualità di soggetto attuatore, si avvarrà dell'ausilio di enti strumentali tra i quali Aria S.p.A. (Agenzia Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti) prevalentemente nella missione "Salute", FerrovieNord S.p.A. per i treni elettrici, Aziende di Trasporto Pubblico Locale per gli autobus ecologici. Altri enti strumentali coinvolti sono Formez, Polis e AIPO. Le relazioni con questi enti sono regolate mediante apposite convenzioni, all'interno di convenzioni quadro con la Regione, dove vengono descritte puntualmente le funzioni dell'ente strumentale in relazione all'intervento specifico e il relativo compenso. In particolare, ad Aria Spa la Regione affida 6 dei 18 interventi per un ammontare pari a 671 milioni (pari al 34 per cento delle risorse). Poiché questa stessa Sezione, in una specifica indagine, aveva espresso rilievi sulle modalità di gestione di Aria Spa, si invita la Regione a rafforzare la funzione di controllo nei confronti della società *in-house* cui si affida una parte rilevante delle risorse del PNRR. Si tratta di una funzione complessa che non si conclude con l'affidamento della progettazione degli interventi. Infatti, la responsabilità degli interventi finanziati a valere sulle risorse

del PNRR, inclusi quelli la cui gestione è affidata ad enti strumentali ricade sul soggetto attuatore. Dunque, anche su questi interventi la Regione Lombardia, quale soggetto pubblico, sarà tenuta alla rendicontazione delle risorse ricevute, dei tempi di attuazione e dei risultati raggiunti.

Per quanto concerne la governance, la Regione ha costituito il 25 ottobre 2021 il “Gruppo di Lavoro per l’attuazione del PNRR” (in breve GDL). In un momento successivo, il DPCM del 12 novembre 2021, normando l’assunzione dei 1000 esperti incaricati di liberare le Regioni e gli Enti territoriali dei “colli di bottiglia” nelle procedure amministrative complesse e consentire così l’avvio tempestivo degli interventi del PNRR, ha previsto l’istituzione di un organismo denominato “Cabina di regia regionale” incaricato dell’attuazione del Piano territoriale su tutti i progetti del PNRR. Al GDL, che impersona la Cabina di regia regionale prevista dal DPCM del 12 novembre 2021, la Regione ha conferito la funzione di monitoraggio sullo stato di attuazione e di raccordo interistituzionale con la Conferenza Stato-Regioni.

Manca tuttavia un elemento che faccia da cerniera tra il GDL e l’organo deliberativo della Regione, che deve adottare le decisioni a livello politico, nonché coordinare l’attuazione degli interventi del PNRR. Al GDL, infatti non è stato attribuito alcun potere di indirizzo strategico come risulta dall’assenza di rappresentanti della giunta politica e dalla presenza di soli rappresentanti tecnici: le delibere in merito ai progetti del PNRR vengono assunte dalla Giunta regionale su impulso della Direzione coinvolta nello specifico intervento. La Sezione ritiene che l’inserimento di possibili esponenti della Giunta regionale, a completamento dell’attuale compagine del GDL (similmente, alla composizione della Cabina di regia governativa per il PNRR, caratterizzata, com’è noto, dalla presenza di componenti del Consiglio dei Ministri) meglio risponderebbe alla necessità di disporre di un sistema che consenta alle autorità politiche e amministrative, ciascuna nell’ambito delle proprie competenze, di intervenire efficacemente sia sotto il profilo della policy sia sotto quello della gestione (e dei controlli) degli interventi finanziati onde evitare ritardi e inerzie che comporterebbero la restituzione delle risorse.

Infine, si rileva come la compagine del GDL sia stata ampliata includendo ad oggi anche un rappresentante di Aria Spa. Mentre da un lato questa partecipazione garantisce la raccolta di informazioni di prima mano sullo stato di attuazione del PNRR, dall’altro lato risulta problematica per il conflitto di interessi che ne deriverebbe se la cabina di regia regionale rivestisse anche una funzione di controllo sull’ente strumentale coinvolto nella gestione del PNRR.

Si invita dunque la Regione Lombardia a risolvere le criticità rilevate valutando la possibilità di adeguare di conseguenza la governance del PNRR.

**Sintesi della relazione allegata al giudizio di parifica
del rendiconto generale della gestione 2021
della Regione Lombardia
a cura dei magistrati istruttori**

Analisi del ciclo della programmazione economico finanziaria

(Consigliere Marcello Degni)

La ricostruzione della fase ascendente del processo di bilancio parte dal DEFR e giunge alle previsioni definitive del progetto di rendiconto. In questo modo, seguendo la scansione temporale, è possibile seguire il processo che si avvia nel mese di giugno dell'anno t (2020) con l'approvazione del DFER. Segue la nota di aggiornamento (NADEFR), nel mese di ottobre, l'esame da parte del Consiglio e la relativa risoluzione (a novembre). In sequenza (nel mese di dicembre) sono definite le previsioni iniziali per gli anni t+1, t+2 e t+3 (2021 - 2023) e si avvia il nuovo esercizio finanziario (il 2021), che si snoda nel corso dell'anno attraverso le variazioni di bilancio, la legge di assestamento e la legislazione di spesa, fino, appunto, alle previsioni definitive del rendiconto. Su questa base, che si evolve nel corso dell'anno e si cristallizza nel rendiconto generale al 31 dicembre 2021, si innesta la gestione del bilancio, oggetto della trattazione dei successivi capitoli della relazione. Parallelamente, nel corso dello stesso anno, infine, si avvia il ciclo successivo, che consente di osservare il processo con un occhio prospettico, al fine di comprendere meglio le scelte effettuate nell'anno precedente, sulle quale viene esercitato il controllo.

Nel 2020 il DEFR è stato approvato con delibera di Giunta n. 3316 del 30 giugno 2020. La Nota di aggiornamento, ora NADEFR, (Nota di aggiornamento Documento di Economia Finanza Regionale) è stata approvata con DGR n. 3748 del 30 ottobre 2020. La risoluzione è stata approvata nella seduta del 24 novembre 2020 (deliberazione XI/1443). Nella NADEFR si rileva un allineamento alle linee di indirizzo della NADEF nazionale del 5/10/2020. Dai 10 obiettivi di priorità trasversali, passa a 5 obiettivi macroeconomici, uniformi rispetto ai 5 obiettivi strategici a livello nazionale. I 5 temi in linea con quelli nazionali sono: Semplificazione, Digitalizzazione, Autonomia, Patto sociale e da ultimo Sostenibilità.

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

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

della programmazione unitaria regionale, esplicitandone gli strumenti attuativi per il periodo di riferimento.

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

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

Ma la morfologia del DEFR rischia di non rispondere, per una contraddizione del decreto legislativo 118 sul punto, a questa finalità. 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 particolare, il rendiconto consente una verifica analitica, per il 2021, tra le originarie previsioni (definite alla fine dell'esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell'anno, e il grado di realizzazione. Lo scostamento misura capacità e coerenza dell'azione programmatoria misurabile attraverso: il tasso di variabilità delle diverse previsioni; il livello degli impegni/accertamenti e pagamenti/incassi; l'impatto finanziario della legislazione di spesa in corso d'anno.

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.

Nella relazione, per dare una dimensione quantitativa al documento programmatico, si utilizza la sua struttura, articolata per missioni e programmi. È stato quindi possibile articolare una griglia per individuare, 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,

asestate e definitive). Il rendiconto e gli indicatori rendono possibile il confronto tra programmato e realizzato e la dimensione pluriennale del bilancio un confronto prospettico.

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

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

Le regioni, nell'ambito della loro autonomia di entrata e di spesa "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Questo principio assume, alla luce della pandemia, che ha caratterizzato il DEFR 2020, una nuova dimensione, strettamente connessa alla programmazione.

Con riferimento alla normativa contabile regionale è auspicabile il completamento di un processo di revisione normativa che si traduca in un'organica opera di riordino normativo regionale in materia di programmazione e contabilità, sul piano legislativo e - a cascata - a livello di fonti normative secondarie, così superando i limiti di un approccio fondato su un susseguirsi di aggiustamenti correttivi della disciplina dettata dalla L. R. n. 34 del 78. Nelle controdeduzioni inviate alla Sezione, la Regione ha segnalato che tale percorso di revisione normativa è già in atto, anche se, nel corso del 2020, anche a causa della situazione di emergenza, e nel 2021, non sono intervenuti nuovi fatti normativi; pertanto, anche il DEFR 2020 non presenta nella sua struttura le innovazioni sopra richiamate.

La Regione ha rilevato che “l’insorgere dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 ha avuto significative ripercussioni sul contesto sanitario, sociale, economico e territoriale di Regione Lombardia, che obbligano ad una revisione complessiva della programmazione di breve e medio lungo periodo, al fine di rispondere efficacemente ai nuovi bisogni emersi”.

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

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

Il documento programmatico si conclude con la rappresentazione dell’intreccio tra macroaree tematiche e modalità di attuazione, che sono declinate in diciassette schede tematiche che raccolgono le priorità sulle quali focalizzarsi in linea anche con le agende delle policies di Regione Lombardia. Per ciascuna scheda sono stati definiti i principali obiettivi, le linee guida e una sintesi delle principali azioni sia di breve (orizzonte 2020) sia di medio-lungo termine (orizzonte 2021-2023).

La NADEFER indica, per ciascun risultato atteso nell’ambito dei cinque temi prioritari le fonti di finanziamento disponibili (programmazione 2021 - 2027, REACT-EU, Ripresa e resilienza, Piano Lombardia, Programmazione 14 - 20 e risorse autonome, marcando specificamente i risultati connessi alla transizione verde e alla transizione digitale. I risultati attesi sono raggruppati per macro-obiettivi e per ciascun gruppo sono forniti i relativi indicatori e il *trend* obiettivo. Il prospetto non contiene valori quantitativi, che sono forniti a livello aggregato.

La risoluzione del consiglio regionale sulla base dell'intersezione tra le cinque macroaree e le cinque modalità di attuazione indica, sulla base delle stime indicate nella NADEFR relative alle quattro fonti finanziarie a disposizione, 138 obiettivi da conseguire nel ciclo di bilancio 2021 - 2023.

Per verificare i risultati attesi e il relativo stato di attuazione del PRS è utile considerare la richiamata relazione relativa all'anno 2020, di cui l'articolo 77 bis della legge di contabilità regionale prevede la trasmissione al Consiglio. Questa relazione sostituisce il Rapporto di gestione e integra la Relazione sulle performance. Il piano della performance utile per l'analisi del triennio 2021 - 2023 è quello approvato il 24 maggio 2021 dalla giunta regionale con deliberazione n. XI/4736. Ai fini di una maggiore trasparenza e leggibilità della programmazione strategica e operativa della regione, vista la coerenza di tempi e obiettivi del Piano delle performance e del Piano degli Indicatori e dei Risultati Attesi di Bilancio, è stato costruito un unico documento integrato che, seguendo l'impostazione del Programma Regionale di Sviluppo e del Bilancio di Previsione, restituisce in sintesi le risorse a bilancio per il triennio 2021-2023, le performance programmate per il 2021, gli indicatori per la loro misurazione e i target attesi per il triennio 2021-2023.

L'edizione 2021 del Piano si inserisce "in un contesto di pianificazione delle politiche regionali fortemente condizionato dall'emergenza covid-19 che ha investito l'intero paese nel 2020. Il mutato scenario socioeconomico nazionale ha determinato anche a livello regionale una revisione degli obiettivi del Programma regionale di sviluppo 2018-23 e della loro declinazione più operativa per rispondere nel modo più veloce ed efficace alle sfide imposte dalla crisi economica, così come evidenziato all'interno della Nota di aggiornamento al DEFR 2020 (NADEFR 2020)".

Il collegamento degli obiettivi programmatici del DEFR con quelli del bilancio è agevolato dall'uniforme articolazione che, attraverso l'armonizzazione, hanno avuto i documenti contabili. L'armonizzazione contabile adotta regole uniformi, schemi di bilancio comuni e il piano integrato dei conti, che alimenta le poste di bilancio in corrispondenza di ogni azione amministrativa che abbia un riflesso contabile. I tre livelli di aggregazione - Missioni, Programmi e Azioni, consentono una maggiore conoscenza delle scelte allocative in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire attraverso la spesa. L'articolazione richiamata rende possibile un puntuale collegamento fra il DEFR e il bilancio di previsione, come mostra l'esempio riportato nella figura, riferita agli anni 2021-2023.

Il bilancio di previsione 2021 - 2023, approvato alla fine del 2020, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2021 un'evoluzione, registrata dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate (al 30 giugno) e in quelle definitive (al 31 dicembre). Una componente di queste variazioni è data dall'impatto della legislazione del 2021, analizzata dalla Sezione nella Relazione redatta ai sensi del decreto-legge n. 174 del 2012 (Deliberazione del 5 maggio 2022, n. 74/RQ).

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

La variazione è di circa 4,8 miliardi nel 2021, 2,5 miliardi nel 2022 e 1 miliardo nel 2023. Questo indica che la movimentazione dello stanziamento iniziale si concentra sull'anno t+1, trascurando quelli successivi, che saranno riconsiderati nei successivi cicli di programmazione attraverso lo scorrimento. Ciò è indice di scarsa robustezza della programmazione, che dovrebbe, con maggiore consistenza, muoversi nell'orizzonte del triennio, anziché concentrarsi prevalentemente sul primo anno della previsione. In termini percentuali nell'anno t+1 la variazione è del 18,1% dello stanziamento di partenza pari, come si è detto, a 4,8 miliardi, un differenziale considerevole e che avvalorava l'opportunità di una migliore stabilità previsionale nell'arco del triennio considerato.

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

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

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

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

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

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.

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.

Dall'esame svolto nel capitolo sulla programmazione e dalle controdeduzioni inviate alla Sezione dalla Regione in data 27 giugno 2022 (riprese nella adunanza del 28 giugno 2022) due questioni meritano di essere sottolineate.

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

La seconda questione è più profonda e attiene alla costruzione del quadro tendenziale e programmatico, che ancora non si ritrova nel documento programmatico regionale.

Fin quando non sarà messo a punto, il DEF regionale, pur rispondendo formalmente alle prescrizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, non potrà assolvere alla sua funzione principale, che è quella di definire un quadro tendenziale di riferimento sul quale misurare una manovra pluriennale. È necessario simulare scenari alternativi, (rispetto ad uno scenario base), adottare un modello per la stima del Pil regionale e delle altre variabili

economiche. Va delineato il settore pubblico a livello regionale utilizzando i CPT (conti pubblici territoriali) e le altre basi informative pubbliche. Questo processo, di cui si è compiuto solo qualche piccolo passo, è essenziale, in particolare nella prospettiva di una maggiore autonomia sul versante dell'entrata e della spesa. Finché non sarà compiuto il DEFR tenderà a identificarsi più con il DUP di un comune che con DEF dello Stato.

Campionamento e audit sul bilancio regionale

(Consigliere Marcello Degni – Referendario Francesco Testi)

La valutazione dell'affidabilità delle scritture contabili relative al rendiconto della Regione Lombardia, allo scopo di accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'ente in specifiche aree di interesse, è stata introdotta nel 2015 e riproposta negli anni successivi fino al corrente anno (con la sola esclusione dell'anno 2020 in relazione al rendiconto 2019, a causa delle notorie problematiche derivanti dalla pandemia da COVID-19).

Come per lo Stato, sono stati censiti i primi tre titoli di spesa di maggiore importo. I mandati appartenenti a codici SIOPE già oggetto di censimento non sono stati considerati nell'estrazione casuale (regola di eliminazione del codice censito).

Per quanto riguarda l'anno 2021, oggetto dell'analisi, la spesa sottoposta a verifica è stata campionata da questa Sezione attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, in grado di esprimere i rischi tecnici insiti nel modello di controllo e la sua percentuale di affidabilità¹. Le valutazioni, infatti, dei rischi intrinseci e di controllo rappresentano elementi di rilievo per una corretta impostazione della modalità con cui si definisce il metodo di campionamento (Piano di campionamento).

Le attività connesse si situano nell'ambito di una più puntuale valutazione dell'attendibilità e affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto, come strumento integrativo del giudizio di parificazione del rendiconto regionale attraverso l'evidenziazione di criticità riscontrate per le quali non siano stati forniti elementi di riscontro documentale dall'Amministrazione.

1. Per esaminare compiutamente le odierne criticità, occorre prendere le mosse dagli esiti del campionamento dell'anno 2021, relativa al giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2020.

Al riguardo giova rammentare che, sui trenta titoli esaminati, in sedici casi la Sezione aveva rilevato l'assenza o l'insufficienza, in fase di liquidazione, dell'attestazione di conformità della prestazione.

¹ L'approccio campionario si adegua al sistema *MUS* (*Monetary Unit Sampling*) adottato dalla Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d'Assurance et de sincérité - DAS*), i cc.dd. "test di convalida", mirati alla verifica *ex post* della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio.

Di conseguenza, in quella sede la Corte da un lato sottolineava *“l’opportunità che la PA, al fine della tutela delle risorse pubbliche, appronti strumenti idonei a verificare la correttezza delle procedure di spesa a garanzia della legittima, efficiente ed efficace gestione della cosa pubblica”*; e dall’altro, auspicava che l’Amministrazione - *“nel demandare alla responsabilità dirigenziale”* ai sensi dell’art. 17, comma 3, del Regolamento regionale di contabilità n. 1/2001, l’accertamento della sussistenza dei presupposti necessari alla liquidazione in base alla legge, all’atto di impegno, al contratto ed agli atti successivi all’impegno medesimo - provvedesse comunque *“a richiedere ai responsabili della liquidazione idonea documentazione, ove sia possibile, e prospetti di liquidazione da cui risulti in modo inequivoco e non standardizzato la corretta esecuzione dell’obbligo da parte del terzo contraente, ciò che costituisce il fondamento giuridico della spesa”*.

Tali rilievi venivano accolti favorevolmente dalla Regione, che nelle proprie controdeduzioni esprimeva il proposito di intervenire *“per migliorare complessivamente il contenuto degli atti sia sotto il profilo della descrizione della spesa sia sotto il profilo della attestazione di conformità, vista la stretta connessione tra i due aspetti”*, ribadendo tale impegno anche in occasione delle misure consequenziali adottate ex art. 3, co. 6 della Legge n. 20/1994.

2. Orbene, venendo alla parificazione odierna e focalizzandoci sul campione di atti sottoposto al corrente *audit*, la Sezione ha constatato che gli atti di liquidazione della spesa - effettuati dai dirigenti degli Enti del sistema regionale relativamente a fatture per servizi prestati da terzi a favore della Regione - di solito contengono idonea attestazione in merito all’avvenuta corretta esecuzione della fornitura o del servizio.

Ciò nondimeno, si è riscontrato che, sui trenta titoli esaminati, otto atti di liquidazione (pari al 26,66% del campione) sono risultati carenti di esplicita attestazione di conformità della spesa.

A riscontro degli specifici rilievi formulati da questa Corte, l’Amministrazione ha operato con un generico richiamo all’art. 17 del Regolamento regionale di contabilità n. 1/2001, il quale si sofferma sull’accertamento delle condizioni che rendono certa, liquida ed esigibile la spesa, e sull’attestazione della sussistenza dei presupposti necessari alla liquidazione stessa in base alla legge, all’atto di impegno, al contratto ed agli atti successivi all’impegno medesimo.

Purtuttavia, merita evidenziare che il riferimento normativo richiamato dall’Ente risulta essere fuori bersaglio, attesa la portata meramente recessiva del suddetto Regolamento lombardo n. 1/2001 rispetto al ruolo pregnante che assume *in subiecta materia* l’art. 57, D.Lgs. n. 118/2011.

In forza di quest'ultima disposizione - adottata com'è noto dal Legislatore nazionale in virtù della competenza statale fissata dall'art. 117, comma 2 Cost. - ai fini della liquidazione delle somme occorre che l'Amministrazione provveda altresì all'indefettibile *“riscontro ... sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite”*; al contrario, il Regolamento n. 1/2001 tace sul punto.

Peraltro, poi, la prescrizione in ordine alla doverosa attestazione di conformità della spesa è ribadita anche dal principio contabile di cui all'Allegato n. 4/2 al medesimo D.Lgs. n. 118/2011, che impone di verificare che *“le prestazioni eseguite o le forniture di cui si è preso carico rispondano ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini e alle altre condizioni pattuite”*²: è proprio in sede di liquidazione che *“il responsabile della spesa dichiara, sotto la propria responsabilità valutabile ad ogni fine di legge, che la spesa è liquidabile in quanto la prestazione è stata resa o la fornitura è stata effettuata nell'anno di riferimento”*³.

Ai fini che interessano, si tratta di una questione dirimente.

Nella fase di liquidazione, a ben vedere, l'Amministrazione regionale è chiamata ad una circostanziata verifica in concreto circa la *“regolarità”* e l'effettiva *“rispondenza”* della prestazione o del servizio occorsi, di cui deve poi dare atto in maniera chiara e univoca in sede procedimentale. È questo il punto nodale su cui si sono incentrati i su esposti rilievi della Sezione, rilievi che all'evidenza mantengono inalterata la loro fondatezza.

3. Di conseguenza, questa Corte rammenta come - in punto di obblighi ai fini della liquidazione delle somme - la P.A. sia tenuta ad ottemperare innanzitutto alle prescrizioni del D.Lgs. n. 118/2011, ponendo in secondo piano Regolamento regionale n. 1/2001 citato.

La linearità di tali conclusioni è confermata dalla costante giurisprudenza costituzionale, che anche in tempi recentissimi ha rimarcato la prevalenza del D.Lgs. n. 118/2011 (e dei relativi allegati) rispetto alle norme regionali, in quanto solo il primo è espressione della *“competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”* (così si esprime da ultimo Corte cost., sent. 5 luglio 2022, n. 178).

Più in generale, costituisce *jus receptum* il principio per cui *“le norme regionali in materia”* di finanze regionali e locali *“non possono inficiare ovvero depotenziare le finalità che disposizioni statali, come quelle recate dal D.Lgs. n. 118 del 2011,*

² *Ivi*, Par. 6.1.

³ *Ibidem*.

perseguono per dare attuazione al principio della armonizzazione dei bilanci pubblici e dalla correlata unitarietà, a tal fine, del sistema contabile dello Stato nei suoi elementi essenziali” (cfr. Corte cost., sent. 26 novembre 2020, n. 250).

Tali indiscutibili approdi ermeneutici portano ad enfatizzare il ruolo ed il contenuto dell’atto di liquidazione nel senso indicato dalle osservazioni della Sezione dianzi illustrate: è con tale atto, allora, che l’Amministrazione attesta l’effettiva e corretta esecuzione della fornitura o del servizio, anche attraverso il richiamo a supporto tutti gli elementi utili alla sua dimostrazione, *ex art. 57, D.Lgs. n. 118/2011.*

4. In conclusione, la Corte invita la Regione a proseguire nel (già significativo) miglioramento del costruito procedimentale, evitando quindi di adoperare nella fase di liquidazione quelle formule standardizzate con le quali il Dirigente che effettua la liquidazione attesti in maniera sommaria *“di avere accertato le condizioni che rendono certa, liquida ed esigibile la spesa”*.

La Sezione, infatti, intende sottolineare ancora una volta che l’atto di liquidazione – proveniente dagli uffici regionali o dalle strutture amministrative degli Enti del Sistema regionale cui sono demandate attività proprie della Regione – deve comunque dettagliare tutti gli elementi utili a comprovare l’avvenuta corretta esecuzione della fornitura o del servizio a monte.

Il Rendiconto generale 2020 della Regione Lombardia

(I Referendario Alessandra Cucuzza – Referendario Valeria Fusano)

La Regione Lombardia conclude l'esercizio 2021 con un risultato di amministrazione positivo pari a 1,17 miliardi di euro, che, al netto delle quote vincolate, accantonate e destinata agli investimenti, determina un disavanzo di 256 milioni di euro, interamente ascrivito a disavanzo da debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC).

A fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 36,83 miliardi di euro, sono stati registrati accertamenti per 31,37 miliardi di euro e riscossioni di competenza per 27,53 miliardi di euro.

A fronte di previsioni definitive di spesa per 38,53 miliardi di euro, gli impegni sono risultati pari a 31,49 miliardi di euro e i pagamenti di competenza a 25 miliardi di euro.

Dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi pari a 3,84 miliardi di euro e residui passivi pari a 6,48 miliardi di euro.

Il risultato di competenza risulta positivo per 351 milioni di euro, la Regione, pertanto, consegue l'obiettivo, previsto dall'art. 1, comma 821 della legge n. 145 del 2018, di realizzare l'equilibrio, cioè un saldo positivo, fra tutte le entrate di bilancio (comprendenti l'avanzo di amministrazione applicato e il fondo pluriennale vincolato in entrata) e le spese di bilancio (comprendenti l'eventuale disavanzo pregresso da recuperare, non presente nel caso della Regione Lombardia, ed il fondo pluriennale in spesa).

Dei residui attivi iniziali, pari a 6,94 miliardi di euro, sono stati riscossi 3,69 miliardi di euro ed eliminati 25 milioni di euro. I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 7,07 miliardi di euro, di cui 3,22 miliardi di euro provenienti dalla stessa gestione dei residui e 3,84 miliardi di euro prodotti dalla gestione di competenza.

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 16,61 miliardi di euro, in crescita rispetto all'esercizio precedente, di cui 10,12 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 6,48 prodotti dalla gestione di competenza. Dei residui passivi iniziali, pari a 14,89 miliardi di euro, sono stati pagati solo 4,71 miliardi ed eliminati 48 milioni di euro.

Il fondo cassa, inizialmente pari a euro 10,44 miliardi di euro, per effetto delle riscossioni e dei pagamenti registrati, ammonta a fine esercizio a 11,94 miliardi di euro, di cui 9,04 relativi al conto della Gestione Sanitaria e 2,89 relativi al conto ordinario.

La Regione dimostra una buona capacità di realizzazione del bilancio, intesa quale incidenza degli accertamenti e degli impegni rispetto alle previsioni.

I dati relativi alle riscossioni espongono risultati complessivamente in crescita, attestandosi su percentuali estremamente positive, soprattutto per effetto del grado di riscossione delle entrate di parte corrente.

La capacità di pagamento in conto competenza, al netto delle partite di giro, registra un lieve incremento rispetto al risultato conseguito nel precedente esercizio, attestandosi ad una percentuale dell'84,65%. Invece, la capacità di pagamento in conto residui, al netto delle partite di giro, si riduce ulteriormente rispetto al dato, già in discesa, registrato nell'esercizio 2020, passando dal 27,02% al 23,70%.

In particolare, analizzando i titoli più significativi, emerge che la capacità di pagamento del titolo 1 si incrementa in conto competenza (passando dall'83,92% del 2020 all'85,56% del 2021) e si riduce in conto residui (passando dal 27,72% del 2020 al 24,80% del 2021), analogamente la capacità di pagamento del titolo 2 aumenta in conto competenza (passando dal 57,73% del 2020 al 65,46% del 2021) e si riduce in conto residui in controtendenza rispetto al dato dello scorso esercizio (passando dal 24,01% del 2020 al 18,30% del 2021).

Anche nel 2021, particolarmente rilevanti appaiono i residui passivi ascrivibili alla spesa sanitaria: infatti, dei 16,61 miliardi di residui passivi finali, ben 14,50 miliardi afferiscono alla gestione sanitaria. Per cui, sebbene il peso relativo dei residui passivi finali della gestione sanitaria denoti un leggero decremento (87,28% contro l'88,74% del 2020), la preponderanza della gestione sanitaria (c.d. GSA) rispetto alla gestione ordinaria è evidente in tutte le principali grandezze relative alla gestione dei residui. In particolare, i dati analizzati evidenziano la presenza di consistenti residui passivi risalenti (anni 2014/2015 o anteriori) relativi sia alle spese in conto capitale che alle spese di parte corrente, in larga parte riconducibili alla gestione sanitaria. Si tratta, dunque, di impegni già assunti dalla Regione, che, nonostante il tempo intercorso, continuano a essere iscritti nel rendiconto regionale, senza dar luogo alla fisiologica estinzione dell'obbligazione giuridica mediante il pagamento. In molti casi, la Sezione ha rilevato che gli importi iscritti rimangono invariati rispetto all'esercizio precedente, segno dell'assenza di qualunque progresso. È necessario, pertanto, che la Regione a verifichi le ragioni della perdurante iscrizione di tali residui e dell'assenza di connessi pagamenti, considerando, con particolare attenzione, la natura di tali residui, afferenti, per lo più, ad

investimenti in materia sanitaria ed a spese correnti finalizzate a finanziare livelli uniformi di assistenza.

Sul fronte dei residui attivi, la capacità di riscossione in conto residui, al netto delle partite di giro, si attesta al 58,20%, con un dato in flessione rispetto all'esercizio precedente (nel quale si attestava all'82,33%).

L'ammontare complessivo dei residui attivi finali è pari a euro 7,07 miliardi e risulta in linea con quello dell'esercizio 2020.

Il fondo pluriennale vincolato, finalizzato ad assicurare la copertura finanziaria delle spese pluriennali, era pari, all'inizio dell'esercizio, a 1,14 miliardi e, alla fine dell'esercizio, per effetto delle cancellazioni e dei riaccertamenti intervenuti nel corso della gestione e delle nuove risorse accertate per il finanziamento di nuove spese, è stato quantificato in 1,22 miliardi di euro. Si evidenzia, in proposito, che in questo esercizio, le risorse che, nel fondo pluriennale vincolato, finanziavano le spese cancellate nel corso dell'esercizio (pari a euro 30,58 milioni), sono confluite in avanzo vincolato per euro 13,73 milioni ed in avanzo libero per 16,84 milioni.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità è stato accantonato nel risultato di amministrazione per un importo di quasi 253 milioni in crescita rispetto all'importo di 229 milioni accantonato nel 2020. In proposito, la Sezione ha rilevato che, anche in questo esercizio, è stato accantonato un importo pari all'intero credito di 35 milioni oltre interessi, per far fronte al rischio di inesigibilità del credito nei confronti della Fondazione regionale per la ricerca biomedica, nonostante tale credito non sia iscritto fra i residui attivi, in quanto esigibile a partire dall'esercizio 2022. La Sezione, nel prendere atto, comunque, della scelta prudenziale effettuata dalla Regione con riferimento a tale credito, non può che ribadire le forti criticità dell'operazione societaria che lo ha originato, già rimarcate in occasione dei precedenti giudizi di parifica, e rilevare l'esistenza di un rischio concreto che tale operazione determini una perdita economica per la Regione, con conseguente necessità di individuazione delle relative responsabilità. Quanto all'accantonamento prudenziale nel FCDE, piuttosto che in un fondo appositamente costituito per fronteggiare il rischio di passività potenziale, si ribadisce la non conformità di questa scelta ai principi contabili in quanto nel FCDE vanno effettuati accantonamenti finalizzati a sterilizzare crediti già esigibili, iscritti fra i residui attivi. Su tale regola non incidono i principi che regolano l'iscrizione e la svalutazione dei crediti nello stato patrimoniale, fra i quali possono essere compresi crediti che nel rendiconto finanziario non trovano iscrizione fra i residui attivi.

Con riferimento alla gestione dei crediti regionali esclusi dall'accantonamento nel FCDE, la Sezione raccomanda inoltre di gestire e controllare con attenzione i crediti derivanti dai tributi accertati per cassa e di verificare periodicamente il grado di realizzazione dei connessi residui attivi, nonché di procedere ad una puntuale ricognizione dei crediti originariamente assistiti da fideiussione, ai fini dell'eventuale adeguamento del FCDE ove si manifestassero sopravvenute ragioni di dubbia esigibilità per fallimento o sopravvenuta inesistenza dei soggetti garanti.

La Sezione prende atto con favore di quanto riferito dal Collegio dei revisori in ordine allo stato di attuazione dell'art. 55, co. 2bis, della L.R. del 31 marzo 1978, n. 34, laddove consente la riscossione dei crediti certi ed esigibili anche in fase di ordinazione della spesa in favore di soggetti che siano anche beneficiari di pagamenti regionali, considerando a tal fine tutti gli enti appartenenti al sistema regionale.

Quanto alla consistenza del fondo perdite società partecipate, quantificato in 6,48 milioni di euro ed invariato rispetto all'esercizio precedente, si evidenzia che la Regione ha effettuato accantonamenti in relazione alle perdite registrate dalle società: Infrastrutture Lombarde SPA; Arexpo SPA, partecipata dalla Regione al 21,05%; e Autostrada Pedemontana Lombarda S.P.A, nella quale, dal febbraio 2021, con la sottoscrizione dell'aumento di capitale, ha acquisito una partecipazione diretta, pari al 53,77%. In relazione a quest'ultima partecipazione, la Regione ha mantenuto il solo accantonamento di 2,52 milioni di euro, effettuato nel risultato di amministrazione 2020 per perdite riferibili all'esercizio 2020. Tale condotta risulta in contrasto con l'indicazione fornita dalla Sezione in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2020, oltre che difforme rispetto a quanto comunicato dalla stessa Regione con le misure consequenziali assunte all'esito di quel giudizio. In proposito, la Sezione ribadisce infatti che, tenuto conto del tenore letterale dell'art. 21, co. 1 e 2, TUSP e della *ratio* sottesa alle disposizioni in questione, ai fini della corretta determinazione del fondo perdite partecipate, rilevano (in ragione della quota di partecipazione posseduta nel capitale sociale) non solo le perdite derivanti dall'esercizio immediatamente precedente a quello oggetto del rendiconto dell'ente partecipante, ma tutte le perdite non ripianate risultanti dai bilanci della società partecipata, a far tempo dall'esercizio 2014, quand'anche la partecipazione societaria sia stata acquisita in epoca successiva al verificarsi delle perdite. Nel caso della società APL, i bilanci depositati presso il registro delle imprese tenuto presso la competente Camera di commercio attestano l'esistenza di perdite non immediatamente ripianate

relative agli esercizi 2014, 2015, 2016 e 2017, per oltre 45,36 milioni, che si riducono a complessivi 41,07 milioni di euro, considerando gli utili degli esercizi 2018 e 2019 destinati a ripiano perdite. Per tale ragione, la Sezione ritiene che l'accantonamento effettuato da Regione Lombardia nel risultato di amministrazione 2021 a titolo di fondo perdite partecipate non risulti congruo e vada rideterminato in misura non inferiore a 25,55 milioni di euro. Conseguentemente, il disavanzo dell'esercizio 2021 è sottostimato per 19,07 milioni di euro, pari all'importo necessario al conseguimento dell'accantonamento nella misura minima richiesta dalla legge.

Quanto all'accantonamento al fondo rischi da contenzioso legale, pari complessivamente a 89,42 milioni di euro (in aumento rispetto al 2020), la Sezione, in sede istruttoria, ha nuovamente rilevato che la relativa consistenza copre il solo rischio di soccombenza nel contenzioso diverso da quello sanitario. Per quest'ultimo ambito, in cui la mole dei contenziosi risulta quasi raddoppiata rispetto al 2020 ed ammonta a 84,15 milioni di euro, è stato costituito un "Fondo rischi contenzioso sanità", la cui copertura è garantita, nel bilancio della contabilità economico-patrimoniale della Gestione Sanitaria Accentrata, da un apposito accantonamento iscritto alla voce "Fondo rischi cause legali DG Welfare e accordi transattivi" e, in contabilità finanziaria, nell'ambito dei capitoli del bilancio regionale appartenenti al perimetro sanitario, a valere su impegni già registrati, ai sensi dell'art. 20 del Titolo II del d.lgs. n. 118/2011, a titolo di accantonamenti a favore della GSA - Gestione Sanitaria Accentrata (c.d. "impegni di massima"). Risulta così confermato che, per tale via, la Regione utilizza i fondi sanitari per coprire il rischio di azioni legali connesse alla gestione sanitaria.

In ordine agli atti di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, la Sezione rileva un forte incremento del relativo ammontare, passato da 1,7 milioni di euro nel 2020 a 7,66 milioni di euro nel 2021. In sede istruttoria, la Sezione ha accertato che tale aumento è interamente riconducibile all'intervenuto riconoscimento di debiti derivanti da sentenze esecutive, in larga parte risalenti nel tempo e non riferibili all'esercizio 2021. La Sezione ha altresì rilevato che la Regione non ha provveduto a trasmettere alla competente Procura contabile i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio assunti nel 2021, in violazione dell'art. 23, co. 5, della L. 27 dicembre 2002, n. 289.

Anche nell'esercizio 2021, la Regione ha fatto ricorso al meccanismo del debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC) per finanziare una parte delle spese di investimento, generando, a differenza di quanto avvenuto negli esercizi

2019 e 2020, nuovo disavanzo in quanto la gestione 2021 non è stata in grado di offrire copertura all'ammontare complessivo degli impegni finanziati dal debito non contratto.

Quanto all'autorizzazione al ricorso al debito autorizzato e non contratto, la Sezione rileva che, mentre il testo del progetto di legge approvato in Giunta quantifica l'autorizzazione a contrarre debito in 1,22 miliardi di euro, l'importo effettivamente autorizzato con legge regionale (legge di bilancio n. 27/2020 e legge di assestamento n. 15/2021) corrisponde al minore importo di 1,19 miliardi di euro. Infatti, il maggior importo di 1,22 miliardi di euro esposto nel progetto di legge deriva da interventi (una deliberazione di Giunta adottata in sede di riaccertamento dei residui ed un "avviso di rettifica" pubblicato sul BURL) non aventi forza e valore di legge e, dunque, inidonei ad incidere sulla quantificazione dell'autorizzazione a contrarre debito.

La diversa e maggiore quantificazione contenuta nel progetto di legge (1,22 miliardi di euro) non incide sulla possibilità di parificare tale posta del progetto di legge di rendiconto, nonostante non risulti conforme al dato legislativo, perché la Regione ha utilizzato tale autorizzazione non completamente, impegnando spese finanziate da debito autorizzato e non contratto per il più limitato importo di 984 milioni di euro, di cui 704 milioni imputati al 2021 e 279 milioni reimputati in fase di riaccertamento agli esercizi successivi.

L'ammontare complessivo degli impegni finanziati da DANC imputati all'esercizio 2021, pari a 704 milioni, a differenza di quanto avvenuto nei due esercizi precedenti, non ha trovato integrale copertura nella gestione di competenza, generando di conseguenza un disavanzo, che la Regione ha quantificato in 256 milioni di euro.

In proposito la Sezione sottolinea che il principio contabile, attualmente vigente, prevede che gli investimenti finanziati da DANC possano essere coperti da "maggiori accertamenti di entrate del titolo 1 e del titolo 3 rispetto agli stanziamenti di bilancio", peraltro da destinare immediatamente, cioè, già nel corso dell'esercizio, alla copertura mediante specifiche variazioni di bilancio da approvarsi in giunta (art. 51 co. 2 lett. G-bis) d.lgs. n. 118 del 2011). Di contro la Regione, nell'esercizio 2021, non solo non ha adottato alcuna variazione di bilancio per destinare i maggiori accertamenti al finanziamento degli impegni finanziati con DANC, ma ha utilizzato, per dare copertura a tali impegni, entrate relative a titoli diversi, nonché economie derivanti da minori spese libere e, più in generale, altre risorse positive ascrivibili ad avanzo resosi disponibile nel corso dell'esercizio

Al tempo stesso, le risorse destinate, pari a 89 milioni di euro, pur contribuendo al saldo positivo della gestione di competenza, non sono state utilizzate dalla Regione per ridurre il disavanzo da DANC. Ciò ha comportato una serie di discrasie, rilevate, peraltro, anche dal sistema BDAP, fra i vari prospetti regionali (in particolare quadro generale riassuntivo e prospetto di verifica degli equilibri), che non essendo più in grado di dialogare, restituiscono una rappresentazione non univoca e chiara della situazione degli equilibri di bilancio e della determinazione del disavanzo da DANC.

Inoltre, la Sezione evidenzia che l'utilizzo del meccanismo del debito autorizzato e non contratto in assenza di variazioni di bilancio che, nel corso della gestione, diano conto delle coperture rinvenute, produce l'effetto di rinviare alla redazione del progetto di rendiconto la registrazione contabile delle forme di copertura rinvenute dalla Regione, con ciò minando i principi di trasparenza ed effettiva rappresentatività dei documenti contabili, che, fino alla redazione del progetto di legge, non rilevano in alcun modo le modalità di copertura, anche parziale, degli impegni finanziati da debito autorizzato e non contratto. Peraltro, tale modo di operare amplia notevolmente la discrezionalità dell'ente nella individuazione delle fonti di copertura di tali impegni e nella conseguente valorizzazione del disavanzo che deriva dalla mancata copertura.

L'indebitamento regionale ammonta complessivamente a 1,77 miliardi di euro, importo che comprende una quota a carico dello Stato ed una a carico della Regione, e si compone di finanziamenti ed emissioni obbligazionarie. Nel 2021 non è stato contratto nuovo debito.

La Regione espone garanzie prestate per 486 milioni di euro, di cui 227 milioni di euro sono accantonati nel risultato di amministrazione e stanziati in bilancio e 259 milioni concorrono al limite di indebitamento. Peraltro, con la legge di stabilità 2022-2024, la copertura finanziaria della garanzia Arexpo s.p.a. e della garanzia CONI è stata parzialmente spostata dall'accantonamento nel risultato di amministrazione al calcolo del limite di indebitamento. Infine, nel corso dell'istruttoria è emerso che il pegno concesso dalla Regione sulle azioni della società Autostrada Pedemontana Lombarda s.p.a., acquistate nel corso del 2021 non trova alcuna rappresentazione nelle scritture contabili regionali. È pertanto necessario che della concessione di tale garanzia reale si faccia menzione quanto meno nella contabilità economico-patrimoniale, mediante inserimento nei conti d'ordine.

L'area istituzionale e del personale

(Referendario Adriana Caroselli)

L'analisi sull'area istituzionale della regione Lombardia, svolta in continuità con i precedenti giudizi di parifica, nel 2021 è stata estesa a tutta l'organizzazione della Regione, vale a dire, alle strutture facenti capo alla Giunta e al Consiglio, nell'ambito di una visione unitaria dell'Ente, in osservanza dell'orientamento interpretativo emerso nella giurisprudenza costituzionale e in quella contabile.

L'attenzione si è soffermata sull'assetto organizzativo della Regione e sul relativo **fabbisogno di beni/servizi** e del personale, al fine di analizzarne l'impatto sul bilancio e di verificare il rispetto dei vincoli statali di finanza pubblica.

Quanto al primo aspetto, l'istruttoria si è incentrata sull'assetto organizzativo degli uffici e sulla spesa connessa al relativo funzionamento. A quest'ultimo proposito sono state richieste anche le misure adottate per il contenimento della spesa, a cui quest'anno, in continuità con l'indagine condotta dalla Sezione su Aria spa, si sono aggiunti i dati relativi agli acquisti effettuati in modo autonomo, ovvero in forma aggregata.

Con riferimento al **fabbisogno del personale**, le richieste istruttorie hanno riguardato l'attività di programmazione e la consistenza del personale, appartenente al comparto e alla dirigenza, di ruolo e non di ruolo; i vincoli normativi in materia di capacità assunzionale (art.33, c. 1, d.l. 34/2019, conv. con l. 58/2019) e di spesa complessiva (art.1, commi 557 e ss., l. 296/2006); il rispetto del limite delle risorse che possono essere destinate al salario accessorio (art.23, c.2, d.lgs. 75/2017 e art. 33, c.1, ultimo periodo, d.l. 34/2019) e al lavoro flessibile (art.9, c.28, d.l.78/2010, conv. con l. 122/2010).

Degli elementi acquisiti è stata, infine, effettuata una lettura aggregata e ciò in quanto, aderendo al richiamato orientamento costituzionale, ritiene la Sezione che l'amministrazione regionale debba considerarsi **in modo unitario ed uniforme**, vale a dire che, pur nel rispetto del principio di autonomia, la stessa, in particolare, nel verificare l'osservanza dei vincoli statali di finanza pubblica, debba aggregare la spesa di tutto il personale e seguire una disciplina uniforme.

1. La Relazione conclusiva dell'istruttoria condotta è stata divisa in **due parti**: la prima, dedicata all'**Assetto organizzativo e al fabbisogno di beni e servizi** e, la seconda, alla **Consistenza e al fabbisogno del personale**.

L'assetto organizzativo della regione Lombardia trova la sua disciplina, oltre che nelle norme di principio contenute nello statuto (l.st. n.1/2008), nella l.r.20/2008. In particolare, l'assetto organizzativo della Giunta regionale è disciplinato nel Titolo II, Capo II (artt.10-24) della l.r. 20/2008, mentre il successivo Titolo III, Capo II, è dedicato al Consiglio regionale (artt. 43-56).

Dal punto di vista organizzativo, la **Giunta** regionale presenta n.16 Direzioni generali (compresa la Presidenza), ognuna delle quali si articola in strutture organizzative di livello inferiore. Risultano, poi, n.7 UTR (Uffici Territoriali Regionali) e le n.2 delegazioni di Roma e Bruxelles. Dai dati acquisiti in sede istruttoria risulta che nel 2021 sono stati adottati n.19 atti amministrativi generali di organizzazione, che hanno inciso, sull'assetto di alcune Direzioni. Con riferimento al **Consiglio**, ai sensi dell'art.47 l.r. 20/2008, sono previste le seguenti strutture: Direzioni generali, Unità di supporto specialistico (staff), Servizi, Uffici e Unità operative organiche.

Per lo svolgimento delle rispettive attività di segreteria il Presidente, i Vicepresidenti e i Consiglieri segretari dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale (art.66 l.r. 20/2008) e i gruppi consiliari (art.67 l.r. 20/2008) si avvalgono di specifiche unità organizzative denominate segreterie scelte in virtù di un rapporto di natura fiduciaria.

Nel 2021 l'assetto organizzativo del Consiglio regionale risulta articolato in: n. 1 Segretario generale; n. 1 Vicesegretario generale con funzioni vicarie; n. 1 Unità di Supporto Specialistico; n. 6 Servizi; n. 11 Uffici, oltre a n.3 posizioni dirigenziali per il Settore Stampa (n.1 Direttore e n.2 Vicedirettori).

In sede istruttoria sono stati trasmessi n. 3 provvedimenti organizzativi approvati con deliberazioni dell'ufficio di Presidenza, volti a ridefinire le competenze e le aree di attività di alcune strutture.

2. L'istruttoria relativa al **Fabbisogno di beni e servizi** ha avuto ad oggetto il budget di direzione e il costo delle risorse correnti e le misure di contenimento della spesa ed ha riguardato la tempestività dei pagamenti.

Quanto al primo punto, con riferimento alla **Giunta**, si registra nel 2021 (seppure considerando come i dati relativi al personale vengano trasmessi in via provvisoria, in attesa del conto annuale) un incremento dei costi di funzionamento del 10,08 per cento rispetto al 2020 (ma in decremento rispetto al 2019).

A fronte di un incremento contenuto del costo del personale, si evidenzia, invece, come gli scostamenti più significativi rispetto all'esercizio 2020 attengano alle voci "straordinari" (corrispondente al 64,47 per cento del totale

delle risorse) e “missioni” (corrispondente al 21,50 per cento del totale delle risorse), oltre alle voci “beni di consumo” (+33,91 per cento), “poste e comunicazioni” (+161,17 per cento) e “servizi” (+16,92 per cento).

Per il **Consiglio** l’istruttoria ha evidenziato un leggero e generale decremento dei costi dei fattori produttivi rispetto al 2020 (-1,33 per cento), in particolare, riferito alle voci “Altre spese generali” (-22,83 per cento), “Contributo di funzionamento gruppi” (-17,22 per cento), “Versamento alla Giunta per utilities” (-59,90 per cento), Poste e telecomunicazioni (-26,06 per cento). Si rileva, invece, un incremento per le voci “Personale” (+1,21 per cento) e “Servizi” (+42,12 per cento).

In generale, la Regione ha incrementato in modo significativo i costi per servizi e, all’interno di questa voce, per “servizi professionali” (+ 84,11 per cento per Giunta e + 146,52 per cento per Consiglio), riconducibili, per lo più, ad attività di formazione e di comunicazione.

Con riferimento alle misure di **contenimento della spesa per beni e servizi**, l’istruttoria si è incentrata sull’unico vincolo vigente, quello stabilito dall’**art.6, c.14**, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010 (80 per cento della spesa sostenuta nel 2009), relativo all’acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché all’acquisto di buoni taxi, accertandone la relativa osservanza.

In particolare, la Giunta ha comunicato di aver sostenuto nel 2021 una spesa pari a euro 434.831,80, al di sotto del limite fissato in euro 996.096,93, mentre il Consiglio, in sede di controdeduzioni, ha affermato che la spesa sostenuta nel 2021, pari a euro 58.753,63, risulta inferiore al limite stabilito calcolato in euro 338.645,17.

Cumulando i dati risulta che l’Ente ha speso complessivamente nel 2021 la somma complessiva di euro 493.585,43, importo ampiamente al di sotto del solo limite di spesa stabilito dalla Giunta e già acquisito in sede di precedente parifica.

Quanto alle misure adottate per l’ottimizzazione della spesa, la Sezione prende atto che, su una spesa complessiva 2021 per acquisto di beni e servizi pari a euro 27.567.771,93, gli acquisti effettuati **in modo aggregato** dall’Ente ammontano a euro 16.479.863,57 (pari al 59,78 per cento).

Infine, dai dati trasmessi risulta che la regione provvede al saldo delle fatture in anticipo rispetto alle scadenze pattuite con i fornitori.

In particolare, la **Giunta** nel 2021 ha migliorato leggermente l’**indicatore di tempestività di pagamento annuale**, effettuando complessivamente il

pagamento delle fatture passive con 18,33 giorni di anticipo rispetto alla scadenza contrattuale, a fronte dei 18,14 giorni del 2020.

Il **Consiglio**, invece, pur pagando in anticipo rispetto alle scadenze, registra un peggioramento dell'indicatore di tempestività di pagamento annuale, che passa da -17,19 giorni del 2020 a -13,36 giorni del 2021.

3. La seconda parte della Relazione è stata dedicata alla **Consistenza e al fabbisogno del personale** e, in particolare, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, previsti dall'art.1, c. 557 e ss. l. 296/2006 e dall'art. 33 d.l. 34/2019, conv. con l. 58/2019, e dal relativo decreto attuativo, il d.P.C.M. 3.09.2019.

Onde avere cognizione della consistenza del personale della Regione, è stata richiesta la trasmissione dei dati relativi a tutto il personale facente capo alla stessa (cfr. art. 2 d.P.C.M. 3.09.2019 e art. 1, c. 557 bis l. 296/2006), nel 2021 e in serie storica, distinti per qualifica e posizione.

Aggregando i dati trasmessi dai due organi regionali risulta che la regione, nel 2021, ha in organico (in servizio e non/out) n. **3285** unità (di cui, Giunta: n. **2962** e Consiglio: n. **323**).

In particolare, su n. 3285 unità si registrano n. 216 dirigenti (Giunta: 198, Consiglio: 18), n. 2780 personale di comparto (Giunta: 2544, Consiglio: 236), n. 289 "Altro personale" (categoria, che comprende diverse figure professionali, come giornalisti, tempo determinato, co.co.co, borsisti).

Venendo ai **vincoli in materia di personale**, dall'istruttoria risulta che la regione ha osservato, sia il vincolo di spesa previsto dall'art.1, c. 557 e ss., 1296/2006, sia quello sulla capacità assunzionale, stabilito dall'art. 33 d.l. 34/2019 e dal relativo decreto attuativo, il d.P.C.M.3.09.2019.

Quanto al primo vincolo, la Sezione ha sollevato dubbi sulla compatibilità costituzionale della norma contenuta nell'art.67, c.13, l.r. 7 luglio 2008, n.20, ai sensi del quale *"Il personale delle segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri non concorre alla determinazione dell'organico complessivo del personale del Consiglio regionale e alla determinazione della spesa del personale ai sensi dell'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato "legge finanziaria 2007"), fermo restando i vincoli relativi al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno"*.

Infatti, detta norma regionale, di cui deve escludersi, stante il tenore letterale, un'interpretazione costituzionalmente orientata, poiché sottrae dal relativo calcolo alcune voci di spesa, sostituendosi al legislatore statale, si pone in contrasto con quanto disposto nell'art.1, commi 557, 557-bis (che estendono l'obbligo di riduzione all'intero aggregato "spesa per il personale), oltre che

557-quater (che stabilisce, quale tetto di spesa, il medesimo valore riferito alla media del triennio precedente alla data di entrata in vigore della legge), e, pertanto, con gli artt. 117, c.3, 81 e 97, c.1, Cost..

Le disposizioni sulla spesa di personale contenute nella l. 296/2006, in quanto volte a contenere l'espansione di una delle voci maggiormente impattanti sul bilancio pubblico e sul relativo equilibrio e ad assicurare il rispetto dei vincoli euro-unitari di finanza pubblica, costituiscono, infatti, espressione di principi cogenti dell'ordinamento nazionale, la cui definizione, per costante giurisprudenza costituzionale, è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato, così come allo Stato è rimessa, nel rispetto dell'ordinamento europeo, la "decisione" circa il perimetro applicativo degli stessi principi, e, di conseguenza, degli eventuali ambiti, che vi si sottraggono.

La materia del contenimento della spesa del personale regionale, nel 2021, è stata sottoposta, più volte, all'attenzione della Corte costituzionale (di recente, cfr. sentt. nn.171, 215 e 247 del 2021).

Nelle pronunce adottate la Consulta conferma la visione unitaria dell'ente regione ai fini della sottoposizione ai vincoli di finanza pubblica.

L'istruttoria svolta sul rispetto del citato vincolo ha accertato che la spesa complessiva per il personale della regione Lombardia, calcolata considerando il personale della Giunta e quello del Consiglio e computando, a quest'ultimo riguardo, anche la spesa relativa al personale dei Gruppi e delle Segreterie di Staff dei consiglieri, nel 2021 (netto componenti escluse euro 164.280.981,74) non supera il valore soglia previsto dall'art.1, c.557 quater, l. 296/2006, relativo al triennio di riferimento 2011-2011-2013 (netto componenti escluse euro 213.582.358,96).

Stante quanto sopra evidenziato, ritiene, pertanto, il Collegio che, nonostante i dubbi prospettati, manchi uno dei presupposti per sospendere il giudizio e sollevare la questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte costituzionale in merito all'art.67, c.13, l.r. 20/2008 per violazione degli artt. 117, c.3, 81 e 97, c.1, Cost.

Il mancato ricorso al giudice costituzionale, comportando la perdurante vigenza della norma regionale, lascia, però, impregiudicato il rischio che si verifichi lo sfioramento del valore soglia definito dal legislatore statale per le successive annualità.

Pertanto, il Collegio **invita** la Regione a adeguare l'art.67 l.r. 20/2008 al principio di finanza pubblica statale stabilito dall'art.1, c.557 e ss., l.296/2006. Con riferimento al vincolo assunzionale stabilito dall'**art.33 d.l. 34/2019**, si ribadisce che, trattandosi di un principio di finanza pubblica, lo stesso debba

essere applicato considerando in modo aggregato tutto il personale della regione, non giustificandosi, in particolare, alla luce del recente orientamento costituzionale, un diverso regime normativo per il personale del Consiglio.

Sul punto, ritiene, infatti, il Collegio che debba ritenersi superato l'orientamento espresso dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nel 2020 su richiesta della regione, secondo cui, non avendo il consiglio regionale entrate correnti rientranti nel Titolo I, le previsioni dell'art.33 verrebbero applicate in modo distorto e per cui il riferimento normativo per le facoltà assunzionali del detto organo regionale andrebbe individuato nell'art. 3, c.5, d.l. 90/2014.

Al riguardo, dai dati trasmessi in sede istruttoria risulta che la regione Lombardia, presentando il parametro di virtuosità stabilito dall'art.5 d.P.C.M. 3.09.2019, relativo al rapporto tra le entrate dei rendiconti 2018-2020, secondo le previsioni dell'art.33 dl. 34/2019, e la spesa complessiva 2020 di tutto il personale (Giunta e al Consiglio), nel 2021 era legittimata ad incrementare, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018 in misura non superiore al 15 per cento (limite individuato dall'Ente pari a euro 212.584.249,91).

Con riferimento al personale della **Dirigenza**, per entrambi gli organi della regione non risulta coperta la relativa dotazione organica.

In effetti, a fronte delle n.200 unità stabilite per la **Giunta** con l.r. 15/2017, risultano coperti n. 198 unità (di cui n.177 in servizio). Quanto al Consiglio, su n. 23 unità in dotazione organica, sono coperti n. 18 unità.

L'istruttoria ha accertato, inoltre, che in osservanza della sentenza della Corte costituzionale n. 84/2022, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, c.1, l.r. Lombardia 19 maggio 2021, n. 7 di proroga per dodici mesi, in ragione dell'emergenza epidemiologica da covid-19, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta, stipulati ai sensi dell'art.19, c. 6, d.lgs. 165/2001, la regione ha provveduto, a far data dal 07.04.2022, alla cessazione dei due rapporti di lavoro ancora in essere.

In particolare, al riguardo l'Ente ha rappresentato che il numero di soggetti interessati direttamente dagli effetti della sentenza è stato pari a n.2 unità, a cui si aggiungono altri n.2 dirigenti, che pur essendo stati prorogati in attuazione della medesima legge regionale, avevano già cessato il loro rapporto di lavoro a tempo determinato con la Giunta prima della pronuncia della Corte costituzionale a seguito di dimissioni.

Quanto al personale dirigenziale esterno e al rispetto del vincolo stabilito dall'art.11, c.3, d.l. 90/2014, che fissa nel 10% il limite dei posti di dotazione organica per il personale dirigenziale esterno, dall'istruttoria risulta che, mentre la **Giunta** rispetta il detto limite, risultando nel 2021 n.11 unità dirigenziali esterne su n.200, per il **Consiglio** si registra lo sfioramento del tetto (risultando nel 2021 n.4 unità su n.23 in dotazione organica, seppure n.1 cessato a marzo).

Tuttavia, nell'ottica della considerazione unitaria dell'Ente, aggregando i dati dei due organi la soglia del 10 per cento risulta rispettata. In effetti, su un totale complessivo in organico di n. 223 dirigenti (di cui n.200 per Giunta e n.23 per Consiglio) il totale dei dirigenti esterni ammonta a n. 15, quindi, al 6,75 %.

Anche con riferimento al **lavoro flessibile** è stato accertato che i due organi seguono regimi giuridici differenti e procedono in modo autonomo al calcolo del rispetto dei vincoli normativi.

In un'ottica unitaria, aggregando i dati relativi trasmessi da Giunta e Consiglio, dall'istruttoria condotta risulta rispettato il tetto di spesa stabilito dall'art.9, c.28, d.l. 78/2010, conv. con l. 122/2010, per gli enti virtuosi, vale a dire in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e ss. dell'art.1, l. 296/2006 (la spesa del 2009).

Sul punto, il Collegio ha evidenziato come la disposizione debba essere, pertanto, coordinata con la censurata norma regionale contenuta nell'art.67, c.13, l.r. 20/2008.

Infatti, qualora l'Ente eviti lo sfioramento del tetto di spesa previsto dall'art.1, c.557-quater solo grazie all'applicazione del comma 13 dell'art.67 l.r. 20/2008 (escludendo la spesa dei gruppi e degli staff), l'elusione delle previsioni dell'art.1, c.557 condurrebbe all'elusione, altresì, del tetto di spesa "di favore" previsto per la spesa relativa al lavoro flessibile degli enti virtuosi (rispettosi, cioè, del vincolo di cui all'art.1, c.557 quater).

Venendo alle risultanze istruttorie, la **Giunta**, a fronte di impegni di spesa 2009 pari a euro 8.589.842,96, registra nel **2021** impegni per euro 6.463.098,74.

Quanto al **Consiglio**, la l.r. 34/2016 ha previsto, a partire dall'anno 2017, quale limite di maggior rigore, rispetto a quanto previsto dall'art.9, c.28, citato, quello rappresentato dalla spesa al medesimo fine sostenuta nell'anno 2009 ridotta del 10 per cento per le spese relative ai contratti di cui agli artt. 66 (personale di segreteria di Presidente, Vicepresidenti e Consiglieri segretari dell'Ufficio di Presidenza) e 67 (personale dei gruppi e degli staff dei consiglieri).

Sulla base dell'istruttoria condotta il vincolo di spesa risulta rispettato da parte del Consiglio, anche prendendo come riferimento la spesa 2009 abbattuta del 10 per cento. Infatti, a fronte di impegni di spesa 2009 pari a euro 10.425.753,00 (ovvero a euro 9.383.177,70, considerando l'abbattimento), gli impegni 2021 sono stati pari a euro 8.424.021,88.

Aggregando i dati, a fronte di una spesa 2009 pari a euro 19.015.595,69 (ovvero a euro 17.973.020,66, considerando il 90% della spesa 2009 per il Consiglio), il totale complessivo degli impegni per lavoro flessibile della regione nel 2021 è stato di euro 14.887.120,62.

Infine, è stato verificato il rispetto da parte dell'Ente anche del vincolo normativo in tema di **trattamento accessorio**.

Anche in questo caso si registra una difformità di regime tra i due organi, atteso che il Consiglio, non applicando le previsioni dell'art.33 d.l. 34/2019, non applica neppure l'adeguamento al 2018 delle previsioni contenute nell'**art. 23, c.2, d.lgs. 75/2017** (che fa riferimento all'importo complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio nel 2016).

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, la norma prevista dall'art. 23, c. 2, rimanendo in vigore, non deve più essere considerata come valore assoluto da prendere come riferimento, ma come il limite minimo inderogabile, al di sotto del quale non è possibile riconoscere il trattamento accessorio.

Venendo alle risultanze istruttorie, la **Giunta** nel 2021 ha destinato complessivamente al trattamento accessorio euro 43.062.526, mentre il **Consiglio** euro 3.573.585, entrambi al netto della decurtazione per rispetto del limite, per un totale pari a euro 46.636.111.

Quale considerazione conclusiva, la Sezione, pur prendendo atto del rispetto dei vincoli di spesa esaminati aggregando gli elementi informativi trasmessi, **invita** l'Ente a adeguarsi ai rilievi evidenziati e a adottare per il futuro una gestione dei dati contabili coerente con la visione unitaria ed uniforme dell'amministrazione onde consentirne una corretta e agevole valutazione.

L'area sociosanitaria e la Gestione sanitaria accentrata presso la Regione

(Referendario Francesco Liguori)

La Sezione, dopo aver ripercorso la determinazione e la ripartizione del fondo sanitario nazionale e del fondo sanitario regionale per il 2021, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo sulla legittimità e sull'efficienza della gestione, ha concentrato la propria attenzione sul cosiddetto perimetro sanitario, sui trasferimenti e le erogazioni agli enti del servizio sanitario da parte della Regione, sui residui del perimetro, sulla gestione sanitaria accentrata (GSA), sul pagamento dei debiti commerciali, sulla spesa farmaceutica e per dispositivi medici, e sulla prevenzione, con particolare riferimento alla tutela della salute e alla sicurezza negli ambienti di lavoro.

1. Nel 2021 è stato rilevato, in primo luogo, un ulteriore allargamento del **perimetro sanitario** con 16 nuovi capitoli di entrata e 40 capitoli di spesa. All'interno del perimetro, peraltro, fermo il rispetto di quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per quanto riguarda l'integrale impegno dell'importo accertato a titolo di finanziamento sanitario corrente, spiccano i non soddisfacenti livelli di realizzazione della spesa finanziata con i fondi finalizzati Covid-19 nell'ambito del fondo indistinto (56%); il peggioramento della capacità di pagamento (da 5,9% nel 2020 a 1,6% nel 2021) dell'aggregato *Altre risorse vincolate correnti*, che tra l'altro comprende oltre 500 milioni provenienti dal cosiddetto *payback* farmaceutico e oltre 250 milioni di altre risorse emergenziali Covid-19; la modesta percentuale di realizzazione della spesa finanziata con risorse accantonate (20%) e con risorse regionali aggiuntive (17%); la "lentezza" della spesa per investimenti.

2. L'esame di **trasferimenti ed erogazioni agli enti del servizio sanitario regionale**, in secondo luogo, ha evidenziato la giacenza presso la GSA al 31 dicembre 2021 di ingenti risorse, pari a circa 1.899 milioni di euro, non trasferite agli enti del servizio sanitario regionale, né utilizzate per il pagamento dei fornitori o per altri trasferimenti.

Questa circostanza è già stata osservata nei precedenti giudizi di parificazione, e la Sezione ritiene che meriti ulteriori approfondimenti rispetto ai quali la Regione ha espresso la propria disponibilità e collaborazione.

3. Quanto ai **residui del perimetro sanitario**, alla chiusura dell'esercizio 2021 i residui attivi conservati nel conto del bilancio, in lieve diminuzione rispetto al 2020 (-1,1%), sono pari a 5.439,93 milioni di euro (2.892,46 milioni derivanti dalla gestione di competenza, 2.547,48 milioni dalla gestione dei residui), a fronte di 7.072,28 milioni di residui attivi totali del bilancio regionale. I residui passivi, invece, sono aumentati del 9,72% rispetto al 2020 e ammontano a 14.501,54 milioni (5.426,22 milioni derivanti dalla gestione di competenza, 9.075,32 milioni dalla gestione dei residui), a fronte di 16.614,87 milioni di residui passivi totali. Al netto del titolo 7, che registra residui passivi per 3.206,34 milioni, i residui passivi finali dell'esercizio 2021 ammontano a 11.295,20 milioni: 7.958,06 milioni derivano dalla gestione dei residui e 3.337,37 milioni dalla gestione di competenza.

4. Nel corso dell'istruttoria è stato richiesto e sollecitato il bilancio di esercizio della **gestione sanitaria accentrata (GSA)**, che doveva essere adottato nel termine del 31 maggio 2022, così come prorogato dall'articolo 11-ter, comma 1, lettera a, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25. La Regione, tuttavia, non ha adempiuto, per cui le considerazioni espresse in proposito dalla Sezione si basano sui documenti allegati al progetto di legge di approvazione del rendiconto generale della gestione 2021 e sulla relazione del collegio dei revisori, fermo restando che in mancanza del bilancio di esercizio 2021 della GSA, la Sezione non è in grado di esprimersi sull'adempimento dei relativi obblighi di legge, quali la relazione del terzo certificatore sulla regolare tenuta delle scritture contabili, e la riconciliazione fra le poste iscritte, secondo i criteri della contabilità economico-patrimoniale, nel bilancio della GSA e quelle iscritte, secondo i criteri della contabilità finanziaria, nel bilancio della Regione.

La relazione del collegio dei revisori sul rendiconto generale per l'anno finanziario 2021, dunque, riferisce quanto segue con riferimento al conto economico della Regione:

*Tra i **componenti negativi** della gestione [...], che registrano un incremento di circa il 6% rispetto al 2020, la voce più importante è rappresentata da **Trasferimenti e contributi** 93,53% (nel 2020: 91,33%) destinati soprattutto agli ATS e ASST, gli enti del sistema sanitario regionale.*

I dati della giacenza di cassa del conto di tesoreria intestato alla sanità regionale, d'altra parte, mostrano un andamento crescente. Al 31 dicembre 2021, infatti, la cassa sanitaria ammonta a 9.046.326.569,21 euro con un

incremento di 1.321.986.772,85 euro rispetto al fondo iniziale di 7.724.339.796,36 euro.

Questi due dati, letti congiuntamente a quanto esposto in precedenza con riguardo alla cospicua e crescente mole dei residui passivi conservati al termine dell'esercizio nella contabilità finanziaria, pari a 14.501.540.040,84 euro al 31 dicembre 2021, pongono seri dubbi sull'immobilizzazione di queste risorse, che sembrano restare così sottratte al raggiungimento degli obiettivi di salute loro propri.

La Sezione, peraltro, in mancanza del bilancio di esercizio 2021 della GSA, ne ha esaminato anche il bilancio preventivo economico 2021, rilevandone l'anomala approvazione nel mese di dicembre 2021.

5. Per quanto riguarda i tempi per il **pagamento dei debiti commerciali**, i dati della Regione e della Ragioneria generale dello Stato mostrano il rispetto dei termini di legge sia da parte della Regione, sia degli enti del servizio sanitario regionale, con due sole marginali eccezioni.

6. L'esame della **spesa farmaceutica e per dispositivi medici** ha condotto la Sezione anche ad alcune considerazioni non limitate al profilo della legittimità-regolarità.

Per quanto riguarda il rispetto dei nuovi tetti, la Sezione ha accertato che la **spesa farmaceutica convenzionata** sostenuta nel 2021 dalla Regione supera in valore assoluto di 54.389.566 euro il tetto di spesa di 1.417.349.780 euro attestandosi al 7,27 per cento del fondo sanitario. Rispettato, invece, il tetto di **spesa per acquisti diretti**: per questa voce la Regione si ferma al 7,46 per cento, e lo scostamento in valore assoluto rispetto al tetto di 1.548.960.831 euro è pari a -37.545.321 euro. Rispettato anche il tetto di spesa dello 0,2 per cento per **acquisti diretti di gas medicali**, con un'incidenza dello 0,165 per cento e uno scostamento di -7.089.604 euro rispetto al tetto di spesa pari a 40.495.708 euro. Il tetto della spesa farmaceutica convenzionata e per acquisti diretti del 14,85 per cento, in definitiva, nel 2021 risulta complessivamente superato dello 0,05 per cento per un importo pari a 9.754.640 euro. La Regione ha inoltre contribuito all'esaurimento dell'importo di 500 milioni del fondo per i farmaci innovativi oncologici con una spesa di 121.817.270 euro.

Per quanto riguarda la **spesa per dispositivi medici**, invece, la Regione ha riferito di aver sostenuto nel 2021 una spesa di 926.330.883,00 euro che, al netto delle "spese covid", ammonta a 854.830.883,00 euro ed è perciò inferiore al

tetto di spesa di 890.905.576,18 euro. L'incidenza della spesa regionale, dunque, nel 2021 è pari al 4,22 per cento, a fronte del tetto del 4,4 per cento.

La Sezione, peraltro, osserva che, sia per quanto riguarda il tetto di spesa per dispositivi medici, sia per gli acquisti diretti di farmaci, la Regione si giova della struttura lineare del meccanismo di contenimento della spesa, che non tiene conto, come pure previsto dall'articolo 9-ter, comma 1, lettera b), del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, della «*composizione pubblico-privata dell'offerta*». Risultano penalizzate da questo meccanismo, infatti, soprattutto le regioni nelle quali l'offerta ospedaliera è in prevalenza pubblica, perché nelle prestazioni erogate da operatori privati accreditati, il costo del farmaco è compreso nel corrispettivo complessivo senza separata evidenza.

La Sezione, infine, con riferimento ai rapporti del Ministero della salute sulle attività di vigilanza sui dispositivi medici, e nella prospettiva dell'efficacia e della qualità della spesa, invita la Regione a sensibilizzare gli operatori sanitari, affinché alimentino puntualmente la banca dati ministeriale *Dispovigilance*. A parere della Sezione, infatti, un più alto livello di segnalazioni d'incidente da parte degli operatori sanitari può ben essere integrato, per esempio, in un circolo informativo virtuoso anche a supporto della funzione acquisti, che attraverso un accurato *rating* dei fornitori e la revisione periodica delle specificazioni tecniche contenute nei documenti di gara, contribuisca al miglioramento della qualità delle forniture di dispositivi medici, e perciò a prevenire e ridurre gli incidenti.

7. La Regione è stata infine chiamata a riferire, in continuità con le risultanze del precedente giudizio di parificazione del rendiconto generale della gestione dell'esercizio 2020, sullo stato di avanzamento dell'*iter* di approvazione dei piani regionali attuativi del piano nazionale della **prevenzione** 2020-2025 e del piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale 2021-2023. Anche alla luce di quanto previsto dall'articolo 50 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, inoltre, sono stati richiesti aggiornamenti sullo stato di attuazione dei piani per l'assunzione a tempo determinato e indeterminato, finanziata rispettivamente nel 2018 e nel 2019, di 91 unità complessive di personale nel settore della **sicurezza negli ambienti di lavoro**, a proposito della quale sono stati altresì chiesti i dati relativi all'attività ispettiva nel 2020 e nel 2021.

La Sezione ha preso atto dell'approvazione dei piani regionali attuativi dei predetti piani nazionali di prevenzione, mentre ha dovuto nuovamente rilevare la scarsa incisività delle politiche regionali di prevenzione e sicurezza sul lavoro: i dati sull'attività ispettiva del 2020 e del 2021 forniti dalla Regione, infatti, mostrano una stasi nel numero delle ispezioni (+0,88%) e la flessione del numero delle imprese ispezionate nel 2021 rispetto al primo anno della pandemia (-6,11%).

La Regione è pertanto invitata ad attivarsi per il contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro e delle "morti bianche", utilizzando efficacemente risorse peraltro già disponibili. L'intervento urgente del legislatore statale con il richiamato articolo 50 del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, infatti, ribadisce una priorità di politica nazionale della prevenzione in un panorama che nel 2021 ha visto tornare il numero dei morti sul lavoro nella regione Lombardia ai livelli del 2018 e del 2019, quando il numero degli infortuni mortali già si attestava intorno al +40% circa rispetto ai decessi registrati nel 2016; e anche i dati del primo trimestre 2022 registrano un incremento degli infortuni mortali rispetto allo stesso periodo del 2021.

Gli enti del sistema regionale

(Referendario Marco Ferraro)

La Sezione ha preso in esame gli enti, ripartiti per tipologia, e le società partecipate dirette e indirette, che costituiscono il c.d. Sistema regionale (SIREG), ai quali si aggiunge una galassia di enti cui la Regione partecipa in vario modo.

La Sezione ha formulato l'auspicio che l'inserimento degli enti e società nel c.d. SIREG sia rispondente a criteri obiettivi, stabiliti a priori, in modo da garantire coerenza e logicità al sistema, rinnovando il richiamo all'opportunità che la Regione realizzi un più puntuale monitoraggio degli enti e società cui partecipa tale da consentire di attuare un'effettiva verifica della rispondenza di ciascuna partecipazione, in senso lato, agli obiettivi regionali e, conseguentemente, dell'opportunità del suo mantenimento, rammentando, altresì, che l'azione amministrativa deve essere informata ai principi di proporzionalità, di economicità e di efficacia e che debbono essere evitati comportamenti non in linea con le forme giuridiche e con le regole della personalità giuridica.

L'Agenzia regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA Lombardia)

Dalla relazione sulla gestione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA Lombardia), approvata con la delibera n. 26/2020/GEST del 4 marzo 2020 di questa Sezione di controllo, era emerso, nello stato patrimoniale al 31.12.2018, un eccesso di disponibilità liquide dovuto all'incasso di risorse destinate ad investimenti che avevano registrato notevoli ritardi. Gli investimenti da realizzare riguardano la ristrutturazione delle sedi e la realizzazione della sede e dei laboratori Arpa di Brescia.

Nel 2021 risultano ulteriormente in aumento le disponibilità liquide e ancora *“in fase di completamento il capitolato propedeutico alla definizione del bando per il concorso di idee per la scelta del progetto del nuovo edificio più rispondente alle esigenze di Arpa e Uffici territoriali regionali (UTR)”*, secondo le indicazioni fornite dalla Regione.

La Sezione si è, pertanto, riservata, in sede di giudizio di parificazione relativo all'esercizio finanziario 2022, di verificare i motivi di questa imponente liquidità non utilizzata e di comprendere le ragioni per le quali gli investimenti non siano stati ancora realizzati.

L'Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF)

L'Ente al 31.12.2021 ha presentato un patrimonio complessivo pari a 27.510.102,88 euro, registrando un incremento del 28,49%, soprattutto grazie al risultato positivo conseguito pari a 6.099.935,28 euro. Anche le disponibilità liquide risultano essere aumentate di 15 milioni, passando da 19 a 34 milioni di euro

Tuttavia, è stato rilevato un notevole incremento dei debiti complessivi, passati da 14,230 milioni di euro a 22,282 milioni di euro, debiti per i quali non sembrerebbe siano dovuti interessi passivi.

In assenza di precisazioni da parte della Regione in sede di controdeduzioni, la Sezione si è, pertanto, riservata, in sede del prossimo giudizio di parificazione, di procedere a un approfondimento volto a comprendere le ragioni della contrazione del nuovo debito, soprattutto a fronte del fatto che, dai valori assunti della cassa al 31.12.2021, le risorse aggiuntive non sembrerebbero essere state destinate a nuovi investimenti.

L'Istituto Regionale per il supporto alle politiche della Lombardia (Polis)

L'Ente al 31.12.2021 ha presentato un patrimonio netto complessivo pari a 6.248.715 euro con un risultato d'esercizio pari a 630.956,64 euro, recuperando il risultato negativo registrato a chiusura del 2020. È stato rilevato un aumento dei crediti e dei debiti, i primi del 58% e i secondi del 50% rispetto al 2020.

I debiti sono aumentati di euro 3,6 milioni rispetto a quelli contabilizzati alla data del 31.12.2020. La Sezione, in assenza di precisazioni da parte della Regione in sede di controdeduzioni, non ha potuto conoscere le ragioni sottostanti alla necessità di ricorrere al nuovo indebitamento.

L'elevata mole dei residui passivi, ulteriormente incrementatisi di circa 3 milioni di euro rispetto al valore assunto al 31.12.2020, comporterà un necessario approfondimento, tenuto conto del contenuto valore del FPV, pari a soli 347 mila euro.

Le Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale - Aler

Nel bilancio regionale al 31.12.2021 si è registrato un aumento degli impegni regionali a favore delle Aler rispetto all'esercizio precedente (+ 28,95 milioni), che hanno determinato l'aumento dei pagamenti in conto competenza ma anche dei residui (+ 13,14 milioni).

Particolari criticità sono state riscontrate per l'Aler Milano e l'Aler Pavia-Lodi. Il collegio sindacale di **Aler Milano**, nel verbale n. 14 del 14.10.2021, ha segnalato circa 10.000 immobili sfitti o occupati abusivamente su un totale di

circa 70.000 immobili, dovuti anche in parte, ad avviso del Collegio sindacale, ad una procedura di assegnazione immobili *“molto lenta e farraginoso (come da regolamento di R.L.) e dalla necessità di avere la disponibilità di fondi per riattare gli immobili da riassegnare”*. Inoltre, nel verbale n. 1 del 25.01.2022, il Collegio ha confermato il perdurare del livello di morosità, in tendenziale aumento, dell’utenza di Aler Milano, nonché la situazione di tensione finanziaria dell’Azienda.

Con riferimento alla rinuncia al credito concesso dalla Regione all’Aler Milano, in sede istruttoria è stato comunicato, riguardo alla contabilizzazione della rinuncia, che *“gli accertamenti assunti sono stati cancellati con il decreto n. 8450 del 21 giugno 2021, azzerando l’introito precedentemente previsto su tutti gli esercizi finanziari interessati”*.

Sia Aler Milano che Aler Pavia-Lodi hanno registrato un rapporto tra debito per finanziamenti e ricavi da canoni di locazione superiore al 100%, e conseguentemente non potranno accendere nuovi mutui. Per quanto concerne il 2021, la Sezione ha constatato che, come emerge dalla DGR 3987/2020, delibera che ha approvato le direttive per il 2021, Aler Pavia-Lodi, tenuto conto della positiva conclusione del piano di risanamento, è stata sottoposta all’applicazione degli standard regionali in materia di personale, mentre per ALER Milano la distanza dei valori registrati da quelli delle altre ALER anche nel 2021 è stata esclusa dall’applicazione dei relativi standard.

Per tale ragione, la Sezione si è riservata di effettuare un approfondimento in sede di prossimo giudizio di parificazione in considerazione del fatto che, nonostante siano stati approvati piani di risanamento pluriennali e la Regione abbia rinunciato a parte dei crediti vantati nei confronti delle ALER in questione, la situazione finanziaria appare ancora molto critica.

I consorzi di bonifica e gli enti parco

I trasferimenti regionali da parte della Regione sia a beneficio dei Consorzi di bonifica che degli enti parco regionali, sono aumentati nel 2021, rispetto al 2020, in termini di impegni di competenza rispettivamente da 7,39 milioni a 28,36 milioni di euro, con variazione pari a 20,96 milioni di euro (+283,27%), e da 13,84 milioni a 14,04 milioni di euro, con aumento pari a 204 migliaia di euro (+1,48%).

La Regione ha inoltre trasmesso i dati contabili al 31/12/2021 limitatamente ad alcuni Consorzi e alcuni Enti Parco, per cui la Sezione non avuto elementi sufficienti per analizzare il fenomeno nel suo complesso. La Sezione, tenuto

conto dell'incompletezza dei dati, si è riservata di effettuare i necessari approfondimenti in sede di prossimo giudizio di parificazione.

La Fondazione Minoprio

Il Bilancio regionale ha registrato impegni sul 2021, a favore della Fondazione, per un valore complessivo di 3.344.230,06 euro, con un aumento del 21,65% rispetto al 2020. Gli impegni sulla competenza sono stati pari a 2.467.086,03 euro (+6,57% rispetto al 2019) ed i relativi pagamenti, complessivamente pari a 2.785.750,76 euro, si sono incrementati del 48,40% rispetto al 2020.

La Fondazione ha presentato al termine dell'esercizio 2021 un patrimonio netto di 4.460.437 euro, al netto delle perdite, incluse le pregresse, per 1.724.575 euro.

La Sezione si è riservata di approfondire, in sede di prossimo giudizio di parificazione, le ragioni delle continue e costanti perdite.

La Fondazione Lombardia Film Commission

Lo Statuto della Fondazione, come richiamato dalla Regione Lombardia, prevede all'art. 7 che *i fondatori si impegnano a contribuire alla realizzazione del programma di attività di Film Commission con un contributo almeno pari ad euro 100.000,00.*

La Regione Lombardia ha comunicato che, nel corso del 2021, i soci fondatori hanno trasferito alla fondazione l'importo complessivo di 500.000,00 euro, di cui 400.000,00 euro da parte di Regione Lombardia.

La Fondazione Lombardia per l'ambiente (FLA)

Analizzando i dati forniti dagli Uffici della Regione Lombardia, la Fondazione ha chiuso l'esercizio in perdita per 55.340 euro. Il patrimonio netto della Fondazione è risultato pari a 20.595.096 euro con una riduzione rispetto al 2020 dello 0,27%. La perdita registrata nell'esercizio 2020 di 19.978 euro è stata coperta con quota parte della Riserva di rivalutazione, pertanto, le perdite pregresse rimangono pari a 486.423 euro.

Le disponibilità liquide sono aumentate notevolmente, quasi del 300%, passando da 1.254.011 euro a 8.941.860 euro, in corrispondenza della dismissione di un bene iscritto nell'attivo circolante per un importo di 8.000.000 euro.

La Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica (FRRB)

Il bilancio contabile al 31.12.2021, trasmesso dalla Regione Lombardia, si è chiuso in pareggio rispetto alla perdita, registrata nel 2020, per un importo di

4.489.367,38 euro; la perdita realizzata nel 2020 era stata determinata dalla svalutazione della partecipazione societaria in NMS Group che, inizialmente era stata contabilizzata per 51.989.367 euro, è stata svalutata a 47.000.000,00. Il bilancio 2021 ha registrato una sostanziale copertura dei costi di esercizio con i contributi di funzionamento e con i rimborsi dei progetti europei, in linea con la natura di ente non commerciale senza scopo di lucro della Fondazione. I debiti complessivi sono stati quantificati in 145.305.836,75 euro di cui 35.484.079,72 costituiscono debiti verso Regione Lombardia. Infatti, i 35.000.000 euro sono riferiti a quattro finanziamenti ottenuti in esercizi precedenti e corrisposti da Finlombarda Spa ed il cui credito, con legge regionale 28 dicembre 2017 n. 42, è stato ceduto a Regione Lombardia. I finanziamenti dovranno essere restituiti entro 31/12/2022. Regione Lombardia ha accantonato al Fondo crediti di dubbia esigibilità l'intero importo del credito.

La Sezione ha preso atto che, dai dati contabili dell'ultimo bilancio, la Fondazione ha praticamente azzerato il proprio patrimonio, il quale risulta essere stato eroso da continue e persistenti perdite d'esercizio. È stata riscontrata, altresì, una grave situazione finanziaria tenuto conto che la somma della disponibilità di cassa e dei crediti a breve termine non è in grado di far fronte al valore dei debiti fino ad ora contratti. La difficoltà è resa ancora più evidente dal fatto che il pagamento del debito nei confronti della Regione - pari 35 milioni di euro - continua ad essere procrastinato al futuro. Per tutte queste ragioni, la Sezione si è riservata, nel prossimo giudizio di parificazione, di procedere ad un necessario approfondimento.

Il rispetto del limite del costo sostenuto per i compensi degli amministratori dalle società in controllo pubblico. Art. 11, comma 7, del D.Lgs. 175/2016 (art. 4, comma 4, D.L. 95/2012)

Dai dati forniti dalla Regione è emerso che sulle 28 società considerate, 6 non avrebbero rispettato il limite per uno o più anni tra il 2017 e il 2021.

Si tratta di ARIA Spa (compensi 2019 e 2020), Explora Scpa (compensi 2019 e 2020), Expo 2015 Spa in liquidazione dal 2016 (compensi 2017), Milano Serravalle Engineering Srl (compensi 2019 e 2020), Finlombarda Spa (compensi dal 2017 al 2021), Finlombarda Gestioni SGR Spa (compensi dal 2017 al 2020).

Con riferimento alla società Milano Serravalle- Milano Tangenziali Spa, la Regione, invece, ha fornito dati contraddittori, che non è stato possibile accertare *aliunde*. La Sezione, infatti, con ordinanza istruttoria n. 50/2022,

adottata a seguito dell'udienza di preparifica del 28.06.2022, ha chiesto alla Regione "la documentazione comprovante il costo effettivamente sostenuto nel 2013 (art. 11 comma 7, del d. lgs. 175/2016) e i costi effettivamente sostenuti nelle annualità 2017, 2018, 2019, 2020, indicati in misura differente nella risposta istruttoria del 22/4/2022 rispetto alla successiva nota del 30/5/2022" spiegando che " le due note, infatti, riportano dati diversi sia in ordine al parametro di riferimento della spesa storica relativa al 2013, sia in ordine ai costi sostenuti dalla società nelle annualità 2017, 2018, 2019, 2020" ed esponendo che "...dai dati di cui alla nota del 22/4/2022 emergerebbero sforamenti nei compensi in questione per le annualità dal 2017 al 2020, mentre dai dati forniti con la nota del 30/5/2022, non si registrerebbero sforamenti nelle annualità 2017, 2018, 2020 (vedi tabella n. 99 della bozza di relazione - Enti Sireg [ora tab. n. 100 della Relazione allegata alla Deliberazione di parifica])". Nonostante le puntuali richieste contenute nell'ordinanza di cui sopra, per Milano Serravalle- Milano Tangenziali Spa, sono rimasti ancora oscuri diversi aspetti relativi alla quantificazione ed alla determinazione dei relativi compensi per la verifica del rispetto o meno del limite di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto-legge n. 95/2012.

Finlombarda Spa

Per quanto concerne Finlombarda Spa, la Sezione ha proceduto ad approfondimenti riferiti all'autorizzazione alla rinuncia dei crediti prevista con l'art. 11, co. 1, della l.r. n. 15/2021, secondo cui Finlombarda è stata autorizzata " ... a rinunciare al recupero del credito regionale in gestione a fronte di agevolazioni finanziarie concesse prima del 31 dicembre 2011 in relazione a posizioni per le quali risultano abbandonate le azioni di recupero dello stesso credito da parte degli istituti di credito convenzionati con la stessa società o comunque relative a imprese inattive, cessate, in procedura concorsuale o di liquidazione".

Nella Relazione tecnica allegata alla legge, la Regione aveva quantificato crediti deteriorati per 28,9 milioni di euro, documentandone, in sede istruttoria, 7,3 milioni, corrispondenti, come comunicato dalla Regione, alla prima attuazione delle disposizioni (...) avvenuta con deliberazione del CDA di Finlombarda nel febbraio 2022 che ha comportato la rinuncia al credito regionale relativamente a n. 224 posizioni creditorie"; di queste 5,8 milioni sono relativi a fondi gestiti da c.d. banche cofinanziatrici.

La Sezione, sul punto, ha accertato che la rinuncia di parte di tali crediti è stata effettuata nel corso del 2022 e che, pertanto, la relativa perdita su crediti dovrà trovare rappresentazione nel conto economico della Regione del prossimo esercizio finanziario.

Un ulteriore approfondimento è stato svolto con riferimento alla contabilizzazione dei fondi regionali trasferiti a Finlombarda Spa e dalla stessa gestiti. L'attenzione è stata concentrata, altresì, sul rientro dei fondi regionali in giacenza presso Finlombarda Spa e sulle relative variazioni intervenute, nel corso del 2021, in tali poste patrimoniali.

La Sezione, tenuto conto anche di quanto è emerso a seguito dell'adozione dell'ordinanza istruttoria n. 50/2022, ha constatato la lacunosità delle risposte fornite dalla Regione, motivo per cui si è riservata di svolgere gli opportuni approfondimenti nel prossimo giudizio di parificazione.

La Sezione ha proceduto anche a verificare l'utilizzo dei fondi regionale gestiti dalla società ed in particolare quelli corrisposti, a titolo di anticipazione, ai seguenti enti: Asam Spa, Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica e al comune di Foppolo. L'approfondimento istruttorio si è reso necessario poiché non risultava evidente l'inerenza dei suddetti trasferimenti con la finalità dei fondi assegnati in gestione a Finlombarda Spa (fondi assegnati per la moda, per la formazione, per lo spettacolo e il cinema, etc.).

La Sezione, con la predetta ordinanza n. 50/2022, ha richiesto alla Regione, con riferimento alle erogazioni effettuate, di indicare i titoli giuridici delle attribuzioni (leggi e/o provvedimenti), allegando i relativi provvedimenti amministrativi.

Alla luce di quanto acquisito, la Sezione, in assenza di informazioni più dettagliate in merito alla reale entità delle anticipazioni e all'avvenuta restituzione delle somme trasferite, si riserva di svolgere gli opportuni approfondimenti nel prossimo giudizio di parificazione con particolare riferimento alla legittimità di tali attribuzioni.

La Sezione ha rilevato, altresì, che, nel caso specifico, trattasi, a tutti gli effetti, di gestioni fuori bilancio non consentite dall'ordinamento contabile.

Pedemontana Spa

Come è noto, la società Autostrada Pedemontana Lombarda Spa è stata costituita, in data 14 novembre 1986, con l'oggetto sociale di provvedere alla progettazione, alla realizzazione e alla gestione dell'Autostrada Pedemontana, in regime di concessione da parte dell'Azienda Nazionale per le Strade ANAS (delibera del Consiglio di Amministrazione del 21 giugno 1989).

Nel corso del 2021 - ed in particolare nel mese di febbraio - Regione Lombardia ha sottoscritto e versato l'aumento di capitale di APL nell'importo di euro 350 milioni. Tale sottoscrizione ha costituito condizione indispensabile per

ottenere la provvista necessaria per la realizzazione dell'opera e per non perdere le misure di defiscalizzazione concesse dallo Stato.

A conclusione dell'operazione, quindi, la Regione, oltre a possedere una partecipazione diretta in Autostrada Pedemontana Lombarda Spa (pari al 53,77% del capitale sociale), detiene per il tramite di Milano Serravalle - Milano Tangenziali Spa (che FNM Spa controlla a sua volta con il 96% del capitale sociale), anche una quota indiretta di terzo livello pari al 20,26%.

La Regione, al fine di sostenere ulteriormente la società controllata, ha autorizzato un importante intervento finanziario a favore di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, prevedendo un prestito, in conto soci, per complessivi 900.000.000 euro, di cui 800.000.000 euro da erogare dal 2025 al 2044 in quote annuali di 40.000.000 euro, e 100.000.000 euro, da accantonare dal 2025 al 2044 nel bilancio regionale in quote annuali di 5.000.000 euro, che potranno essere erogati nel medesimo periodo nella misura degli importi di tempo in tempo accantonati. La restituzione di tale prestito è prevista a partire dal bilancio 2045.

La Sezione, da tutto quanto acquisito ed emerso in sede istruttoria, ha osservato che, la suddetta operazione finanziaria, **prevede nell'immediato un investimento di ingentissime risorse pubbliche con rimborso -incerto - delle somme concesse a prestito dal 2045 in poi, scaricando, quindi, sulle future generazioni l'onere dell'attuale investimento. (sul punto, la Sezione ha fatto rinvio alle note sentenze della Corte costituzionale n. 18/2019, n. 115/2020 e n. 80/2021).**

A tutto ciò occorre aggiungere che "nell'anno 2022 (...) si concretizza (...) l'acquisizione da parte di Regione Lombardia per circa 62 milioni delle quote di Intesa San Paolo in Pedemontana Spa, per il perseguimento delle finalità istituzionali inerenti e correlate all'esercizio delle funzioni di programmazione, progettazione, realizzazione, manutenzione e gestione della rete viaria di interesse regionale", operazione che rende ancor più imponente l'investimento regionale nella società in esame.

La Sezione in merito a questa complessa operazione, oltre ad aver espresso serie preoccupazioni, si riserva di effettuare un approfondimento nel corso del prossimo giudizio di parificazione.

Gli enti partecipati di diritto pubblico o privato non societari

Nel 2021 la Regione Lombardia ha dato corso alla "classificazione degli enti e delle società ai fini del rispetto degli obblighi di pubblicità e dei compiti di vigilanza in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, dalla l. n. 190/2012 e dalle linee guida ANAC n.

1134/2017”, di cui alla DGR 5666 del 15.12.2021, che contiene (allegato 1) l’elenco degli enti non societari, a vario titolo partecipati dalla Regione, per un totale di 433 enti.

In sede istruttoria, la Regione ne ha invece evidenziati soltanto 271. Di questi enti, 96 non sono in controllo pubblico, mentre 142 sono sottoposti a controllo pubblico. Per 33 enti non è stato indicato se in controllo pubblico o meno.

La Sezione auspica, al riguardo, che, successivamente alla ricognizione, venga introdotto, a regime, un monitoraggio periodico sulle ragioni del mantenimento di tali partecipazioni, in considerazione anche del fatto che la somma complessiva corrisposta nel corso del 2021 agli enti non societari ammonta ad euro 959.825.764,56, importo, questo, sicuramente non irrilevante anche per il bilancio della Regione Lombardia.

La gestione dei Fondi europei programmazione comunitaria 2014-2020/2021-2027

(Referendario Giuseppe Vella)

L'anno oggetto del presente giudizio di parificazione si caratterizza per la conclusione della precedente programmazione 2014-2020 e per l'avvio del nuovo quadro finanziario pluriennale, relativo al periodo 2021-2027.

Tenuto conto di tale peculiarità, l'analisi della Sezione si è focalizzata, effettuato l'inquadramento generale sulla nuova programmazione e sulle iniziative intraprese dalla Regione Lombardia, sulla fase finale di attuazione della precedente programmazione 2014-2020.

Alla luce di ciò, nella presente analisi sono stati presi in considerazione i risultati, in particolare quelli di natura finanziaria, realizzati nell'attuazione dei principali programmi regionali, riferiti alla fase finale della programmazione 2014 - 2020, relativi ai fondi SIE (*Fondi strutturali e di investimento*) e al Programma di Cooperazione Interreg. V-A 2014-2020 Italia-Svizzera.

In tale contesto, un forte impatto nell'utilizzo delle risorse ha avuto l'emergenza epidemiologica per COVID 19, che ha richiesto una riprogrammazione della spesa di ciascun fondo, al fine di mitigare i conseguenziali e disastrosi effetti sociali ed economici che ne sono derivati.

In particolare, di seguito, per ogni singolo programma, si rappresentano i risultati raggiunti e le criticità rilevate.

Per quanto concerne il programma **POR FSE** (*Programma operativo regionale-Fondo sociale europeo*), dall'analisi effettuata è emerso che il quadro finanziario delle risorse assegnate, nel corso del 2021, al programma operativo finanziato dal Fondo sociale europeo, per il periodo 2014-2020 (POR FSE Lombardia 2014-2020)⁴, ripartito tra i 5 Assi prioritari di intervento, ha subito nel 2021 delle modifiche nella sua composizione.

La riprogrammazione attuata nel quarto trimestre del 2021 è stata mirata all'utilizzo delle risorse europee per il contrasto all'emergenza, per ristabilire un migliore equilibrio finanziario tra gli Assi e, infine, per salvaguardare la tenuta globale della strategia programmatica. La riprogrammazione ha comportato, nell'ambito dell'Asse I, un'integrazione della descrizione

⁴ Approvato dalla Commissione con Decisione C (2014) 10098 del 17 dicembre 2014.

dell'azione 8.6.1 per allocare parte della "Misura di politica passiva mediante il ricorso al finanziamento alla Cassa Integrazione in Deroga (CIGD) per il finanziamento degli ammortizzatori sociali (CIGD)", senza alcuna variazione nella dotazione dell'Asse. Per l'Asse IV "Capacità istituzionale e amministrativa" si è realizzato un trasferimento di risorse a favore dell'Asse V "Assistenza Tecnica". Nell'ambito dell'Asse II, il peso degli interventi a sostegno dei nuclei familiari e dei soggetti fragili, ha generato la necessità di garantire sufficienti margini di spesa alle misure di inclusione sociale. Regione Lombardia si è avvalsa, inoltre, della possibilità, offerta dal Regolamento (UE) 2020/558, di utilizzare il periodo contabile luglio 2020/giugno 2021 (VII PC) per rendicontare spese a totale carico del bilancio UE alimentando un programma complementare (in corso di definizione) atto a supportare la piena realizzazione della strategia del FSE.

La riprogrammazione 7.0 non ha modificato la dotazione complessiva, pari a € **970.474.516,00**, e ha inciso sugli Assi II, IV e V secondo le modalità che seguono:

- Per l'Asse II la dotazione assegnata, pari a € **379.000.000,00**, non ha subito variazioni e, nell'ambito della priorità 9.iv, sono state trasferite risorse per complessivi € **51.707.979,00** dall'obiettivo specifico 9.8 all'obiettivo specifico 9.3;
- Per l'Asse IV la dotazione assegnata è stata ridotta di € **886.000,00**, passando da € **20.000.000,00** a € **19.114.000,00**. Tale importo è stato trasferito a favore dell'Asse V;
- Per l'Asse V la dotazione assegnata è stata aumentata di € **886.000,00**, passando da € **32.874.516,00** a € **33.760.516,00**.

La maggior parte dei finanziamenti del POR FSE è assorbita dall'Asse 2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà (**39,1%**) e dall'Asse 3 - Istruzione e formazione (**31,1%**).

L'avanzamento al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al **78%** ed una capacità di impegno pari al **91%**.

Entrambi i valori, rispetto ai dati rilevati nel giudizio di Parifica 2020 (aggiornamento al 31.12.2020), risultano in crescita stante che la capacità di spesa passa dal **55%** al **78%** e la capacità di impegno passa dal **66%** al **91%**.

In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **100,19%** (che denota la presenza di alcuni casi di *overbooking*) e il dato di Regione Lombardia, pari al **87,07%** si pone al di sotto di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica, si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **62,26%**) ma si evidenzia, in ogni modo, un profilo di criticità, stante che la capacità di impegno, pari al **87,07%**, si pone al di sotto della soglia scaturente dal dato aggregato delle Regioni più sviluppate, corrispondente al **100,19%** e soltanto 3

del gruppo delle Regioni più sviluppate conseguono un risultato peggiore.

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **77,50%** e il dato di Regione Lombardia, pari al **74,71%**, si pone leggermente al di sotto di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva un consistente miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **53,49%**).

Quello che emerge, dunque, conclusivamente, in riferimento al dato aggregato delle altre Regioni, giusta fonte IGRUE, è la conferma di una maggiore difficoltà nella fase di impegno delle risorse, rispetto, invece, a quello che avviene nella fase di spesa delle stesse⁵.

In merito, invece, alle spese certificate alla UE al 31/12/2021, quest'ultime cumulate dall'avvio della programmazione 2014-2020, pari a circa **669,5** milioni di euro, hanno consentito di raggiungere e superare l'obiettivo finanziario "n+3" fissato a circa **448,7** milioni di euro.

Non è stato, inoltre, previsto l'utilizzo di risorse in *overbooking*.

Si è evidenziato, in ogni caso, la presenza nell'ambito dell'Asse I di una eccedenza degli impegni rispetto alla dotazione finanziaria per circa **43** milioni di euro, con una capacità di impegno che raggiunge il **118%**. Il caso

⁵ Sul punto, in sede di contraddittorio, la Regione segnala che "che dalla rilevazione riportata in "Tabella 4 - FSE Lombardia 2014-2020 - Avanzamento finanziario" (pag.40 della Relazione), si evince una capacità di impegno pari al **90,9%** (RISORSE IMPEGNATE 881,8 M€) ed una capacità di spesa pari al **78,5%** (RISORSE LIQUIDATE 761,6 M€). Tale rilevazione, basata su valori riportati nella Relazione di Attuazione Annuale (RAA) 2021 approvata dal Comitato di Sorveglianza del POR FSE con procedura di consultazione scritta del 26 maggio 2022 e da parte della Commissione Europea in data 08 giugno 2022, colloca la Regione Lombardia in sostanziale convergenza con le performance delle Regioni più sviluppate. Da ciò si può dedurre, dunque, che il Programma non presenta alcun profilo di criticità in ordine all'avanzamento della spesa ". In merito, il Collegio prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, pur evidenziando che il confronto tra le diverse Regioni è stato fatto su dati omogenei e sulla base di quanto ufficialmente riportato dalla fonte IGRUE - Bollettino bimestrale sul Monitoraggio delle politiche di coesione 2014-2020 al 31/12/2021.

evidenziato è un *overbooking* “tecnico” per consentire l’allocazione della misura “Cassa integrazione in deroga”. Il dato sarà riequilibrato nella prossima riprogrammazione del POR FSE 2014-2020 con la chiusura dei conti del VII periodo contabile.

In riferimento, inoltre, al sistema di gestione e controllo, non risultano segnalazioni di frodi, mentre dall’analisi dei dati si rileva, in riferimento ai controlli di I livello, nel II semestre dell’anno 2021, in confronto al medesimo periodo dell’anno 2020, un decremento del **90%** del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di **10.183,62 euro**.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva la presenza di irregolarità soltanto nel I semestre del 2021.

Per quanto concerne il **Programma di cooperazione Interreg. v-a 2014-2020 Italia-Svizzera**, il programma non è stato modificato nella sua composizione nel 2021 e risulta pari a **118.281.056,00 euro**.

Rispetto alla precedente parifica, il numero delle operazioni selezionate è salito da **142** a **150**, mentre il dato relativo al costo ammissibile per le operazioni selezionate per il sostegno e la spesa pubblica ammissibile mostra una crescita per un importo pari a circa **4 milioni di euro**. La crescita più significativa è quella relativa alla spesa dichiarata dai beneficiari, che passa da circa **27 milioni di euro** a circa **47 milioni di euro**.

L’evoluzione della spesa rispetto all’obiettivo fissato N+3 ha consentito il conseguimento ed il superamento del target nel 2021.

La capacità di impegno appare molto buona e supera il **90%**, mentre la capacità di spesa si attesta su un valore non particolarmente alto, di poco superiore al **40%**.

Rispetto all’anno precedente la capacità di impegno ha subito un lieve aumento, passando dal **90,5%** al **93,8%**. Più significativo il dato relativo alla capacità di spesa che, pur rimanendo al di sotto del **50%**, è passata dal **21,5%** al **40,8%**.

L’analisi dei dati sullo stato di attuazione finanziaria del programma fa emergere, come rilevato lo scorso anno, un profilo di criticità, stante la significativa difficoltà ad attuare quanto programmato ed impegnato, ma il dato di spesa, come evidenziato sopra, appare in significativo miglioramento. Anche per tale tipologia di programma, al pari di quello che è avvenuto per il FSE, non è previsto *overbooking*.

In riferimento a tale fondo, si è riscontrato, già nella precedente parifica, un caso di frode che è stato oggetto di segnalazione all’OLAF, per il tramite del sistema informativo AFIS IMS, riguardante un caso di falsa attestazione.

Avverso la revoca del finanziamento, è stato presentato un ricorso amministrativo da parte dei beneficiari, conclusosi con sentenza in favore dell'AdG - sentenza TAR Lombardia sez. III, 20 novembre 2020, n. 2352, impugnata dinnanzi al Consiglio di Stato che ha confermato, in data 29.10.2021, la sentenza del Tar. Si resta, pertanto, in attesa della restituzione delle somme dovute e del passaggio in giudicato della sentenza.

In riferimento ai controlli amministrativi svolti sulle rendicontazioni, si rileva una elevata percentuale di validazione, pari al **96%** di quelle controllate nell'anno di riferimento della presente parifica. Il dato migliore è quello relativo all'Asse 5 in cui la validazione raggiunge quasi il 100%. Il dato peggiore è quello relativo all'Asse 4 che raggiunge il 90,5%.

Per quanto concerne il controllo di II livello, nel corso del 2021, sono stati realizzati n. **38** controlli *audit* di II livello, considerando n. 12 operazioni/progetti e n. 23 beneficiari, di cui:

- n. 4 di asse 1, per una spesa certificata complessiva di 628.457,62 euro, tutti con esito positivo;
- n. 23 di asse 2, per una spesa certificata complessiva di 791.407,17 euro, di cui 20 con esito positivo e 3 con rilievo di spese irregolari per un importo complessivo di 1.536,10 euro;
- n. 4 di asse 4, per una spesa certificata complessiva di 272.051,70 euro, tutti con esito positivo;
- n. 5 di asse 5, per una spesa certificata complessiva di 318.660,64 euro, tutti con esito positivo;
- n. 2 di asse 6, per una spesa certificata complessiva di 314.958,71 euro, tutti con esito positivo.

L'attività di *audit* ha rilevato irregolarità parziali su 3 dei 12 progetti controllati (3 su 38 controlli effettuati), a carico di 2 capifila e di 1 *partner*, per un ammontare complessivo di 1.536,10 euro.

Sotto il profilo delle irregolarità e delle decertificazioni rilevate, dall'analisi dei dati, in riferimento ai controlli di I livello, non è possibile effettuare alcun confronto, rispetto all'anno 2019, tra i dati del I e del II semestre, in quanto si ha un solo caso di irregolarità nel II semestre del 2019.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva nel II semestre dell'anno 2020, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, un incremento pari al **100%** del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di **euro 2.602,46**. Sempre in riferimento al II livello si rileva nel II semestre dell'anno 2021, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2020, un

incremento pari al **50%** del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di **euro 2.484,69**.

La Regione non ha evidenziato segnalazione di frodi.

Per quanto attiene al PSR (**FEASR**), il PSR è stato, nel corso del 2021, oggetto di una importante modifica e la programmazione che doveva concludersi nel 2020 è stata prorogata di due anni. La programmazione si chiuderà, pertanto, nel 2022, con ulteriori 3 anni per il raggiungimento degli obiettivi di spesa N+3. Per supportare i due anni di proroga sono state attribuite nuove risorse al programma provenienti sia dal Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, sia dal Next Generation EU (NGEU). Complessivamente la dotazione è passata da **1.142.697.124,30 euro** a **1.543.418.830,83 euro**. Il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, per il periodo 2014-2022 (PSR Lombardia 2014-2022), risulta ripartito tra sei priorità di intervento ed è stato, per i motivi su indicati, modificato nel corso del 2021 ed approvato, da ultimo, con Decisione C (2021) 6632 del 06/09/2021.

La dotazione finanziaria del Programma, che ammonta complessivamente a **1.543,4 milioni di euro**, è assorbita dalla priorità 2 – potenziare la competitività agricola e la redditività delle aziende agricole (**36,8%**) e dalla priorità 4 – preservare, ripristinare e valorizzare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste (**29,7%**).

Il grado di avanzamento della spesa al 31/12/2021 risulta pari al **51,1%**.

Rispetto all'anno precedente, si rileva un peggioramento della capacità di spesa che passa dal **55,8%** del 2020 al **51,13%** del 2021.

Il dato della spesa FEASR, cumulato al 31 dicembre, evidenzia il raggiungimento e superamento dell'obiettivo finanziario (N+3) negli anni 2018, 2019, 2020 e 2021.

In riferimento ai dati delle altre Regioni, l'importo degli impegni e delle spese sono perfettamente allineati, per cui l'unico indicatore che assume rilevanza è la capacità di spesa che corrisponde alla capacità di impegno.

Il dato aggregato delle Regioni più sviluppate mostra una capacità di impegno/spesa pari al **55,59%** e il dato di Regione Lombardia, pari al **51,06%**, si pone vicino a tale soglia.

Considerato che il Fondo è stato oggetto di una riprogrammazione, con allungamento di 2 anni della scadenza del programma medesimo con aumento della dotazione finanziaria, che ha portato ad un generale peggioramento della capacità di impegno/spesa rispetto al 2020, è stato possibile confrontare il risultato del 2021 con quello del 2020.

In riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva una leggera contrazione rispetto ai dati del 2020 (pari al **55,77%**). Tale calo è in linea con quanto osservato per le altre Regioni.

In merito alle frodi e irregolarità, da un controllo incrociato sulla banca dati OLAF IMS, le 27 operazioni riportate da Regione, in fase istruttoria, non hanno trovato completa corrispondenza con la suddetta banca dati. In particolare, il dato estratto dalla banca dati OLAF IMS (aggiornato al 30 aprile 2022) riporta **25** casi di irregolarità di cui 24 corrispondono a quelli indicati dalla Regione. Una ulteriore operazione, che risulta in banca dati OLAF IMS, non è presente nel dato fornito da Regione. Le indicazioni della Regione in merito al recupero integrale per le 24 operazioni presenti nella banca dati OLAF IMS appaiono, invece, corrette: in particolare sono **8** le operazioni (di cui una frode) per cui l'importo non è stato recuperato integralmente.

Di seguito il dettaglio delle discrepanze su evidenziate:

- 1) Risulta presente nella banca dati OLAF IMS ma non è stata riportata da Regione l'operazione connotata dal numero identificativo 182036. L'operazione è stata rilevata nel 2022 ed il caso risulta ancora aperto. L'importo irregolare da recuperare, ancora per intero, è pari a € 58.240,09;
- 2) Sono state indicate da Regione ma non trovano corrispondenza nella banca dati OLAF IMS 3 operazioni relative ad irregolarità per un importo complessivo pari a € 112.462,00 come da dettaglio seguente: a) Operazione relativa alla misura /operazione RT121 di irregolarità pari a € 40.500,00; b) Operazione relativa alla misura /operazione 10.1.1 di irregolarità pari a € 39.664,64; c) Operazione relativa alla misura /operazione 10.1.4 di irregolarità pari a € 32.297,36.

In sede di controdeduzioni, Regione Lombardia nel merito della prima discrepanza, ha confermato la presenza dell'operazione con numero identificativo 182036, inserita in OLAF il 21 aprile 2022, successivamente alla risposta fornita in sede istruttoria. Il caso in oggetto risulta ancora aperto.

Si rileva, inoltre, come da estrazione OLAF fornita dalla Regione, il caso con numero identificativo 181995 con un importo irregolare da recuperare pari a **86.328,52 euro**.

Nel merito della seconda discrepanza riscontrata, l'estrazione OLAF fornita da Regione ha confermato la presenza nella banca dati OLAF delle 3 operazioni indicate in sede di risposta istruttoria

In riferimento, invece, alla decertificazione, a differenza di altri fondi SIE, nella gestione del FEASR non viene applicato tale istituto.

Relativamente al **FEASR**, periodo 2014-2020, OPR è stato soggetto a quattro indagini: tre sulle misure a superficie del PSR (RD2/2019/002/IT, RD2/2020/042/IT e RD2 2021 031 IT) e una sulle misure ad investimento con verifica della misura 4 (RD1/2018/806/IT).

Si evidenzia, inoltre, la presenza di progetti in *overbooking* in relazione a due misure. I dati più significativi sono relativi alla misura 5, con risorse concesse pari al **113,6%** del Piano Finanziario e alla misura 19, con risorse concesse pari al **107,4%** dello stesso piano Piano. Va rilevato che, in entrambi i casi, il dato comprende anche economie conseguite dai bandi precedenti. A differenza dello scorso anno non sono stati segnalati casi di *overbooking* puro, ossia privi della componente di economie conseguite dai bandi precedenti.

In riferimento, invece, al **FESR**, il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020 (POR FESR Lombardia 2014-2020), ripartito tra i 7 Assi prioritari di intervento, non ha subito modifiche nella sua composizione nel 2021.

La dotazione finanziaria del Programma ammonta complessivamente a **970,5 milioni di euro** e oltre la metà dei finanziamenti è assorbita dall'Asse I - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (**55,6%**); seguito dall'Asse III - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (**26,2%**).

L'avanzamento del POR al 31/12/2021 mostra una capacità di spesa pari al **58%** ed una capacità di impegno pari al **90%**.

Il confronto con il dato dello scorso anno evidenzia un aumento della capacità di spesa, che passa dal **34,5%** al **58%**, ed un aumento della capacità di impegno che passa dal **77%** al **90%**.

In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **93,46%** e il dato di Regione Lombardia al 31.12.2021 (fonte IGRUE), pari al **98,93%**, si pone al di sopra di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica, si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **73,83%**).

Per quanto riguarda, invece, la capacità di spesa il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **63,52%** e il dato di Regione Lombardia, pari al **65,8%** si pone al di sopra di tale soglia.

Dall'analisi del dato aggregato, in riferimento all'anno oggetto della presente parifica si rileva il rilevante miglioramento rispetto ai dati del 2020 (pari al **42,97%**).

A differenza di quello che è avvenuto negli altri programmi diversi dall'FEASR, Regione Lombardia ha provveduto allo stanziamento dell'*overbooking*, per un importo massimo di **36 milioni di euro**, secondo le seguenti modalità:

- **19.800.000,00 euro** stanziati sulle iniziative di Asse I (Ricerca, Sviluppo & Innovazione).

Nel dettaglio, tali risorse sono state impegnate per il totale a valere sul bando Call Hub Ricerca e Innovazione ("Call per progetti strategici di ricerca, sviluppo e innovazione volti al potenziamento degli ecosistemi lombardi della ricerca e dell'innovazione quali Hub a valenza internazionale"), come da DGR n. XI / 2211 del 08/10/2019;

- **15.300.000,00 euro** (a fronte di un totale di 16.200.000,00 euro inizialmente disponibile) stanziati sulle iniziative di Asse III (Promuovere la competitività delle PMI) con DGR XI / 3747 Seduta del 30/10/2020.

Nel dettaglio, tali risorse sono state impegnate sulle seguenti iniziative:

- Linea Internazionalizzazione Plus per un importo di 1.500.000,00 €, come da DGR. n. XI / 3925 del 30/11/2020;
- Bando per la concessione di contributi per la partecipazione delle PMI alle fiere internazionali in Lombardia per un importo di 2.800.000,00 €, come da DGR. n. XI / 4990 del 05/07/2021;
- Al Via - Agevolazioni lombarde per la valorizzazione degli investimenti aziendali per un importo di 3.000.000,00 €, come da DGR. n. XI / 5897 del 31/01/2022;
- Sostegno alla competitività delle strutture ricettive alberghiere e delle strutture ricettive non alberghiere all'aria aperta per un importo di 8.000.000,00 €, come da DGR. n. XI / 4572 del 19/04/2021. Tale iniziativa è uscita dal FESR a seguito della riprogrammazione.

Al momento risultano quindi stanziati e impegnati complessivamente 35.100.000,00 € di *overbooking* a valere sul POR FESR 2014-2020.

In relazione alle irregolarità si è proceduto ad un riscontro delle operazioni così come presenti nella banca dati IMS OLAF (dato aggiornato al 30 aprile 2022). Dalla lettura della risposta di Regione si evidenziano 7 segnalazioni all'OLAF, delle quali è stato fornito il riferimento costituito dal numero della scheda OLAF. Il dato riscontrato in banca dati IMS OLAF riporta 7 operazioni (tutte chiuse e per le quali l'importo è stato interamente recuperato). Dal confronto dei due dati si evidenzia che 5 delle 7 schede OLAF indicate da Regione sono effettivamente presenti nella banca dati IMS OLAF, 2 non sono

presenti nella banca dati e 2 schede OLAF presenti in banca dati non sono state indicate nella sua risposta dalla Regione.

Nel dettaglio:

- 1) Le Schede OLAF ERDF/IT/LOM/**2020/809780** e OLAF ERDF/IT/LOM/**2022/95481** non sono presenti nella banca dati IMS OLAF (aggiornata al 30 aprile 2022);
- 2) Le Schede OLAF ERDF/IT/LOM/**2020/88201** e OLAF ERDF/IT/LOM/**2022/102311** non sono state indicate dalla Regione ma sono presenti nella banca dati IMS OLAF (aggiornata al 30 aprile 2022).

In sede di controdeduzioni, Regione Lombardia ha chiarito che la succitata discrepanza è dovuta ad una errata indicazione, in sede di risposta istruttoria, dei codici identificativi delle schede OLAF. Il numero indicato da Regione rappresenta il "numero identificativo della richiesta", che precede l'invio definitivo della scheda ad OLAF. Il codice della scheda OLAF, assegnato dopo l'invio, trova corrispondenza con quanto riscontrato dalla Corte.

I dati sopra rappresentati, inerenti la dotazione finanziaria, la capacità di impegno e di spesa dei diversi programmi, possono, dunque, essere organicamente sintetizzati nella tabella che segue.

Dotazione finanziaria, Impegni e Spesa progr.ne 2014-2020

Fondo	Dotazione Finanziaria (a)	Impegni (b)	Capacità di impegno (c) = (b)/(a)	Spesa (d)	Capacità di spesa (e) = (d) / (a)
POR FESR	970.474.516,00	872.830.132,15	89,94%	567.410.330,60	58,47%
POR FSE	970.474.516,00	881.846.051,01	90,87%	761.604.022,46	78,48%
PSR	1.522.121.706,43	778.302.917,63	51,13%	778.302.917,63	51,13%
Programma Coop.ne Interregionale Italia Svizzera	118.281.056,00	108.240.005,90	91,51%	47.052.967,86	39,78%
TOTALE	3.602.648.918,83	2.641.219.106,69	73,31%	2.154.370.238,55	59,80%

Dati in euro

Fonte: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia – dati al 31/12/2021

Un'attenzione è stata, infine, posta, per quanto attiene alla fase di avvio della nuova programmazione **2021-2027** e al piano di ripresa europeo denominato

Next generation EU (NGEU)⁶, all'interno del quale si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁷, al sistema di monitoraggio e controllo.

In tale sede si è evidenziato come sia fondamentale un sistema sinergico di controlli e una vera e propria cabina unica di regia, che permettano un'adeguata, razionale ed efficiente tutela dell'integrità del bilancio europeo. In tal senso, non si è potuto non evidenziare che sono ritenute fondamentali, sia l'adeguatezza dei controlli interni e dei sistemi di monitoraggio delle singole Amministrazioni, che vanno opportunamente integrati con i sistemi di *audit* e gestione previsti a livello Europeo, sia la funzione di controllo esterno, attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti, a tutela della legalità finanziaria.

⁶ Pacchetto da 750 miliardi di euro concordato dall'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

⁷ Il Piano italiano prevede investimenti pari a **191,5 miliardi di euro**, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Ulteriori **30,6 miliardi** sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei Ministri del 15.04.2021 e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile 2021. Il totale degli investimenti previsti è, pertanto, di **235,12,1 miliardi di euro**, comprese quelle resi disponibili dal programma REACT-EU, per **13 miliardi** (che come previsto dalla normativa EU vengono spese negli anni 2021-2023).

PNRR Regione Lombardia

(Consigliere Vittoria Cerasi)

La Sezione ha effettuato una prima ricognizione degli interventi del PNRR e del Piano Complementare con riscontro nel bilancio di rendiconto 2021 della Regione Lombardia e nel bilancio di previsione per il 2022-2024.

Gli interventi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale Complementare su cui questa Sezione regionale è chiamata al controllo in sede di giudizio di parifica sono solo una quota dell'insieme degli interventi che avranno una ricaduta sul territorio della Lombardia negli anni dal 2021 al 2026. Si tratta infatti di quella parte di interventi in cui la Regione Lombardia, in qualità di "soggetto attuatore", è responsabile dei trasferimenti ricevuti dalla amministrazione centrale, della gestione del progetto, anche tramite le sue società a partecipazione pubblica *in-house*, e del monitoraggio sullo stato di attuazione, affinché raggiungano gli obiettivi attesi. Si tratta di un sottoinsieme degli interventi che riguarda il 20 per cento dell'ammontare complessivo dei 9 miliardi e 730 milioni con ricaduta sul territorio della Lombardia.

Il PNRR è un esempio di programmazione economica *top-down*, ovvero di pianificazione accentrata della politica economica giustificata dall'esigenza di completare in pochi anni, ovvero entro il 31 dicembre 2026, un cronoprogramma accelerato di riforme e di investimenti. Dunque, presuppone che il controllo e l'indirizzo risieda nei vertici dell'esecutivo politico e nei ministeri responsabili dei diversi interventi. Il finanziamento del PNRR, per decisione della Commissione Europea, è condizionato al raggiungimento di risultati concreti declinati per semestri. Si tratta di un programma di politica economica in cui i risultati sono anteposti al circuito finanziario e in cui viene richiamata la responsabilità di tutti soggetti istituzionali coinvolti.

Il decreto-legge n. 77 del 2021 chiarisce la responsabilità in capo ai soggetti attuatori e stabilisce norme di semplificazione delle procedure di questa programmazione, il cui finanziamento, in parte europeo, è condizionato al raggiungimento di risultati, specificati in termini quantitativi e qualitativi entro la fine del 2026. I soggetti attuatori, dunque, si assumono la responsabilità della gestione dei singoli Progetti, ovvero sono responsabili delle attività connesse alla gestione, monitoraggio, controllo amministrativo e rendicontazione delle spese sostenute durante le fasi di attuazione, prevenendo e correggendo eventuali irregolarità e inerzie, oltre che della restituzione di risorse indebitamente utilizzate.

In seguito all'attività istruttoria, la Sezione ha preso atto che la Regione è soggetto attuatore di 18 interventi per un importo complessivo di 1 miliardo e 981 milioni di euro. Le risorse associate a questi interventi sono per il 61 per cento allocate sulla missione M6 "Salute", per il 23 per cento sulla missione M2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica", per il 9 per cento sulla missione M5 "Inclusione e coesione"; infine le due missioni M1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura" e M3 "Infrastrutture per una mobilità sostenibile" rappresentano rispettivamente il 4 e il 3 per cento delle risorse. Non risultano per ora finanziamenti gestiti dalla Regione, come soggetto attuatore, sulla missione M4 "Istruzione e Ricerca".

Per quanto riguarda il giudizio di parifica risultano sul rendiconto 2021 solo 25 milioni e 293mila euro, pari all'anticipazione del 10 per cento sul progetto PINQUA, e 1 milione e 700mila euro per le borse di studio aggiuntive per medicina generale. La maggior parte dei fondi sono allocati sul bilancio di previsione 2022-2024 e in particolare sull'anno 2022.

Le risorse derivano per circa l'80 per cento dal dispositivo di Ripresa e Resilienza, per il 19 per cento dal Piano Complementare, mentre una quota residuale da trasferimenti statali per "progetti in essere" (ovvero interventi già approvati o avviati, ma non completati, i cui obiettivi rientrano nel PNRR). I finanziamenti nel bilancio della Regione sono tutti a fondo perduto, non risultando per ora interventi finanziati con prestiti. Per quanto riguarda il Piano Complementare si tratta di fondi messi a disposizione dal Governo a complemento dei progetti del PNRR.

Dalla ricognizione effettuata risulta che Regione Lombardia, in qualità di soggetto attuatore, si avvarrà dell'ausilio di enti strumentali, tra i quali Aria S.p.A. (Agenzia Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti) prevalentemente nella missione "Salute", FerrovieNord S.p.A. per i treni elettrici, Aziende di Trasporto Pubblico Locale per gli autobus ecologici. Altri enti strumentali coinvolti sono Formez, Polis e AIPO. Le relazioni con questi enti sono regolate mediante apposite convenzioni, all'interno di convenzioni quadro con la Regione, dove vengono descritte puntualmente le funzioni dell'ente strumentale in relazione all'intervento specifico e il relativo compenso. In particolare, ad Aria Spa la Regione affida 6 dei 18 interventi per un ammontare pari a 671 milioni (pari al 34 per cento delle risorse).

Sulla scorta dei rilievi espressi nell'indagine n.28/2021/FRG sulle modalità di gestione di Aria Spa, la Sezione ha manifestato alla Regione preoccupazione per la scelta effettuata di affidare a questo ente di supporto, un numero

considerevole di interventi previsti dal PNRR. La Regione rispondeva che *“considerate le tempistiche stringenti previste dalle milestone del PNRR, nonché la pluralità di competenze e funzioni che Aria Spa può svolgere come previsto nella convenzione, la scelta di Regione Lombardia di affidare ad Aria Spa sia il ruolo di soggetto esecutore delle opere sia di soggetto di supporto per la realizzazione di piattaforme informatiche rappresenta una soluzione ottimale in termini di efficacia ed efficienza.”*

La Sezione ribadisce che è dovere della Regione non solo motivare l’assegnazione delle funzioni all’ente strumentale, come opzione peraltro suggerita dal decreto-legge n.77/2021 che ha come obiettivo quello di velocizzare l’avvio degli interventi, quanto anche garantire il controllo e la responsabilità in capo al soggetto attuatore circa la buona riuscita degli interventi.

La Convenzione quadro 2020-2022 approvata dalla Regione con deliberazione XI/2690 il 23 dicembre 2019 che riguarda Aria S.p.A. all’art 15 (comma 1 e 2) richiama il dovere della Società di presentare periodicamente alla Giunta *“una relazione informativa sulle principali attività” e “lo stato di avanzamento delle attività programmate, il rispetto della programmazione e la necessità di eventuali rimodulazioni, le misurazioni di qualità di cui al successivo art. 17, le proposte di miglioramento e/o superamento di eventuali criticità.”*

Inoltre in capo alla Giunta regionale sono posti i doveri di sorveglianza come recita il comma 2 *“La Giunta - nel rispetto dei poteri di sorveglianza che le norme vigenti attribuiscono alle Autorità competenti - si riserva la più ampia facoltà di richiedere agli organi amministrativi e di controllo della Società ogni informazione in merito all’andamento dell’attività, dei principali aspetti gestionali e dei riflessi sul risultato d’esercizio nonché di dare luogo a quanto previsto dagli articoli 6 e 7 della l.r. 17/2014.”*

La Sezione richiama pertanto la Regione a rafforzare il sistema dei controlli che consenta il superamento delle problematiche che attengono all’effettivo esercizio della *Governance* nei confronti della società *in-house*. Ancor più marcata appare tale esigenza ove si consideri che la responsabilità degli interventi finanziati a valere sulle risorse del PNRR, inclusi quelli la cui gestione è affidata ad enti strumentali quali Aria Spa, ricade sul soggetto attuatore.

Si tratta, come sopra riferito, di una funzione complessa che non si conclude con l’affidamento della progettazione degli interventi. Infatti, la responsabilità degli interventi finanziati a valere sulle risorse del PNRR, inclusi quelli la cui gestione è affidata ad enti strumentali ricade sul soggetto attuatore. Dunque, anche su questi interventi la Regione Lombardia, quale soggetto pubblico, sarà

tenuta alla rendicontazione delle risorse ricevute, dei tempi di attuazione, del rispetto delle norme vigenti e delle regole specifiche stabilite per il PNRR (es. il perseguimento del principio di non danneggiare l'ambiente e il rispetto degli obiettivi europei sul clima, pena la possibilità di sospensione oppure di revoca del finanziamento nel caso di accertamento della violazione) e dei risultati raggiunti.

Per quanto concerne la *governance*, la Regione ha costituito il 25 ottobre 2021 il "Gruppo di Lavoro per l'attuazione del PNRR" (in breve GDL). In un momento successivo, il DPCM del 12 novembre 2021, normando l'assunzione dei 1000 esperti incaricati di liberare le Regioni e gli Enti territoriali dei "colli di bottiglia" nelle procedure amministrative complesse e consentire così l'avvio tempestivo degli interventi del PNRR, ha previsto l'istituzione di un organismo denominato "Cabina di regia regionale" incaricato dell'attuazione del Piano territoriale su tutti i progetti del PNRR. Al GDL, che impersona la Cabina di regia regionale prevista dal DPCM del 12 novembre 2021, la Regione ha conferito la funzione di monitoraggio sullo stato di attuazione e di raccordo interistituzionale con la Conferenza Stato-Regioni.

Manca tuttavia un elemento che faccia da cerniera tra il GDL e l'organo deliberativo della Regione, che deve adottare le decisioni a livello politico, nonché coordinare l'attuazione degli interventi del PNRR. Al GDL, infatti non è stato attribuito alcun potere di indirizzo strategico come risulta dall'assenza di rappresentanti della giunta politica e dalla presenza di soli rappresentanti tecnici: le delibere in merito ai progetti del PNRR vengono assunte dalla Giunta regionale su impulso della Direzione coinvolta nello specifico intervento. La Sezione ritiene che l'inserimento di possibili esponenti della Giunta regionale, a completamento dell'attuale compagine del GDL (similmente, alla composizione della Cabina di regia governativa per il PNRR, caratterizzata, com'è noto, dalla presenza di componenti del Consiglio dei Ministri) meglio risponderebbe alla necessità di disporre di un sistema che consenta alle autorità politiche e amministrative, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze, di intervenire efficacemente sia sotto il profilo della policy sia sotto quello della gestione (e dei controlli) degli interventi finanziati onde evitare ritardi e inerzie che comporterebbero la restituzione delle risorse.

Infine, si rileva come la compagine del GDL includa non solo rappresentanti di ANCI Lombardia, Unione Province Lombarde, come espressamente

richiesto dal DPCM richiamato, ma con DGR 3927 del 24 marzo 2022, sia stata ampliata oltre all'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC), anche ad un rappresentante di Aria Spa. Mentre da un lato questa partecipazione garantisce la raccolta di informazioni di prima mano sullo stato di attuazione del PNRR, dall'altro lato risulta problematica per il conflitto di interessi che ne deriverebbe se la cabina di regia regionale rivestisse anche una funzione di controllo sull'ente strumentale coinvolto nella gestione del PNRR. La Sezione invita dunque la Regione Lombardia a risolvere le criticità rilevate valutando la possibilità di adeguare la governance del PNRR secondo le indicazioni richiamate.