

Relazione d'udienza

a cura del Referendario dott.ssa Valeria Fusano

Programmazione economico finanziaria

L'analisi del bilancio di previsione rende possibile la misurazione dell'impatto della manovra 2022 (provvedimento collegato e legge di stabilità) nella formazione delle previsioni iniziali per il 2022.

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 l'*iter* che si avvia nel mese di giugno dell'anno t (2021) con l'approvazione del DEFR. 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 $t+3$ (2022 - 2024) e si avvia il nuovo esercizio finanziario (il 2022), che si snoda nel corso dell'anno attraverso le variazioni di bilancio, la legge di assestamento e la legislazione di spesa, fino - appunto - alle previsioni definitive del rendiconto. Su questa base, che si evolve nel corso dell'anno e si cristallizza nel rendiconto generale al 31 dicembre 2022, si innesta la gestione del bilancio. Parallelamente, nel corso dello stesso anno, 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 quali viene esercitato il controllo.

L'integrazione dell'esame dei documenti programmatici con l'analisi dei risultati attesi rende possibile, attraverso l'esame del piano delle *performance* e degli indicatori di bilancio, la misurazione del grado di attuazione del programma di sviluppo regionale. Tale processo ha registrato nel corso del 2022 alcune innovazioni, per l'entrata in vigore del PIAO, che ha assorbito molti documenti organizzativi e che sarà pienamente a regime dal 2023; e per una modifica della legge di contabilità regionale, che ha separato i collegamenti tra la relazione annuale (prevista dalla normativa regionale) e la relazione sulle *performance* e il piano dei risultati (previsti dalla normativa statale), riconducendo questi ultimi strumenti alla regolazione dalla normativa statale di riferimento. La rendicontazione dell'attuazione del PRSS si svilupperà attraverso il nuovo strumento "*Lombardia, infatti*", messo a punto nel corso della XI legislatura (ed utilizzato anche per dare conto dell'attuazione del PRSS 2018, che ha visto nell'anno 2022 l'ultimo anno di attuazione).

L'evoluzione delle previsioni di bilancio è ricostruita nel capitolo sulla programmazione a livello di missioni, che esprimono le politiche pubbliche regionali. Lo stesso viene fatto per le leggi di spesa, per dare conto della direzione programmatica della legislazione attuata nel 2022 sul triennio di riferimento del bilancio pluriennale, rispetto al peso delle diverse politiche pubbliche.

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

Si tratta di una problematica profonda, che attiene alla costruzione del quadro tendenziale e programmatico, ancora carente nel documento programmatico regionale.

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

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

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

Campionamento e audit sul bilancio regionale

La valutazione dell'affidabilità delle scritture contabili relative al rendiconto di Regione Lombardia si inserisce nel giudizio di parifica al fine di appurare la regolarità dei procedimenti di spesa (o di entrata) seguiti dall'Ente.

Nel segmento finale dell'attività di spesa, in particolare, la Sezione ha estratto trenta mandati di pagamento attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, per approfondire la valutazione in ordine all'attendibilità e all'affidabilità dei dati contabili esposti nel rendiconto, evidenziando altresì le criticità per le quali non siano stati forniti elementi di riscontro documentale dall'Amministrazione.

Con riferimento all'anno 2022, l'attenzione è stata focalizzata su alcune tipologie afferenti a settori di spesa discrezionale (acquisto servizi, investimenti, trasferimenti correnti, contributi agli investimenti). Oltre ai due titoli di maggiore importo, sono stati selezionati altri 28 mandati a seguito di una suddivisione del volume di spesa regionale in tre fasce: *small* (3.000-24.999 euro), *medium* (25.000-499.999 euro), *large* (oltre 500.000 euro).

All'esito della disamina dei titoli estratti, la Sezione rileva che la principale criticità attiene alla mancata attestazione, in maniera puntuale, della corretta esecuzione dell'obbligazione in fase di liquidazione, che ricorre in sei casi (pari a circa il 20% del campione).

Dinanzi a tale lacuna, la Sezione intende rammentare il ruolo pregnante che assume in materia il d.lgs. n. 118 del 2011, con specifico riferimento sia all'art. 57, sia ai principi contabili applicati di riferimento, in virtù dei quali l'Amministrazione regionale è tenuta ad operare una circostanziata verifica in concreto circa la "regolarità" e l'effettiva "rispondenza" della prestazione o del servizio resi, di cui deve poi dare rappresentazione in maniera chiara e univoca nell'atto di liquidazione.

Si segnala poi un secondo nodo critico che attiene alle difficoltà circa la compiuta ricostruzione, sotto il profilo tecnico, del procedimento che porta alla formazione del singolo mandato, a fronte dell'avvenuta dematerializzazione dei mandati di pagamento.

Rilevata quindi la necessità di modulare e adeguare il controllo in parola, la Sezione si riserva di individuare per il futuro una metodologia differente e più appropriata per l'attuazione dell'*audit*.

In conclusione, la Corte ribadisce l'invito a Regione Lombardia a proseguire nel costante miglioramento del costruito procedimentale, evitando quindi di utilizzare in fase liquidatoria 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.

Rendiconto generale

L'esercizio finanziario 2022 di Regione Lombardia si è concluso con un risultato di amministrazione positivo, pari a oltre mezzo miliardo. L'importo si è tuttavia rivelato insufficiente a dare integrale copertura alle quote vincolate, accantonate e destinata agli investimenti, pari a 1,61 miliardi, con conseguente formazione di un disavanzo di 1,09 miliardi.

L'intero disavanzo, in parte proveniente dall'esercizio 2021, è ascrivibile alla scelta regionale di confermare, anche nel 2022, il ricorso alla copertura di spese di investimento mediante debito solo autorizzato con legge, ma non contratto nel corso della gestione (c.d. DANC). La gestione di competenza ha infatti fornito parziale "compensazione" al mancato accertamento delle entrate da mutuo correlate agli impegni esigibili nell'esercizio (1,20 miliardi), determinando un equilibrio complessivo negativo da DANC pari alla (minor) somma di 815 milioni.

In conformità al principio contabile applicato di riferimento, che esclude la rilevanza dell'eventuale quota del disavanzo di competenza determinata dagli impegni per spesa di investimento finanziati da DANC, Regione Lombardia consegue l'equilibrio di bilancio pur in presenza di un risultato di competenza negativo.

L'Ente dimostra, anche nel 2022, una buona capacità di realizzazione del bilancio, intesa quale incidenza degli accertamenti e degli impegni rispetto alle previsioni.

La capacità di riscossione e di pagamento in conto competenza e la capacità di riscossione in conto residui registrano, tuttavia, un modesto peggioramento rispetto al dato del 2021. Migliora la capacità di pagamento in conto residui.

Anche nel 2022, risultano particolarmente rilevanti i residui passivi ascrivibili alla spesa sanitaria: infatti, dei quasi 20 miliardi di residui passivi finali, poco meno di 18 afferiscono alla GSA, con un'incidenza dei residui passivi finali della gestione sanitaria sui residui passivi totali in aumento di tre punti percentuali.

La gestione 2022, anche per effetto della grande mole di pagamenti effettuati per far fronte alle menzionate spese di investimento finanziate da DANC, ha determinato una significativa "erosione" del fondo cassa, passato da iniziali quasi 12 a poco meno di 10 miliardi (di cui quasi 9 relativi al conto della Gestione Sanitaria e poco più di un miliardo relativo al conto ordinario).

La consistenza del fondo pluriennale vincolato, finalizzato ad assicurare la copertura finanziaria delle spese pluriennali, permane nell'ordine di oltre un miliardo e risulta lievemente ridotta a fine esercizio, per effetto delle cancellazioni e dei riaccertamenti intervenuti nel corso della gestione e delle nuove risorse accertate per il finanziamento di nuove spese. Le risorse che finanziavano spese cancellate nel corso dell'esercizio, pari a quasi 51 milioni, sono confluite in avanzo vincolato per più di 15 milioni ed in avanzo libero per oltre 35 milioni.

Gli accantonamenti al risultato di amministrazione 2022 risultano congrui.

In particolare, il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), pari a poco più di 213 milioni, presenta una riduzione rispetto alla precedente consistenza di quasi 253 milioni, per effetto del differimento disposto con legge regionale al 31/12/2023 dell'esigibilità del credito di 35 milioni, oltre interessi, nei confronti di Fondazione regionale per la ricerca biomedica.

Il fondo perdite società partecipate, quantificato in oltre 33 milioni, presenta un congruo adeguamento (più di 8 milioni) rispetto all'esercizio precedente in relazione all'incremento della partecipazione societaria di Regione Lombardia al capitale di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa.

Il fondo rischi da contenzioso legale, pari a poco più di 181 milioni, presenta un adeguamento di quasi 88 milioni in relazione alla intervenuta copertura del rischio di soccombenza relativo ad una parte del contenzioso in corso in ambito sanitario, così come richiesto dalla Sezione in occasione dei precedenti giudizi di parifica. La Sezione ne raccomanda il mantenimento e l'eventuale adeguamento, ove necessario, così da garantire la destinazione delle risorse del fondo sanitario all'erogazione dei LEA.

Gli atti di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio presentano una significativa contrazione del relativo ammontare, passato da quasi 8 milioni nel 2021 a quasi 2 milioni nel 2022, quale possibile effetto delle misure correttive adottate dall'Amministrazione regionale all'esito del giudizio di parifica del rendiconto generale dell'esercizio 2021. Di tutti gli atti, nonché di quelli adottati nel corso dell'esercizio 2021, è intervenuta comunicazione alla competente Procura contabile, secondo quanto previsto dalla legge e richiesto dalla Sezione in occasione del giudizio di parificazione celebrato nel 2022. Permangono circa 209 mila euro di debiti fuori bilancio del 2022 ancora da riconoscere, per i quali Regione ha accantonato circa 206 mila euro sul risultato di amministrazione.

In relazione all'emergenza Covid-19, le risultanze istruttorie hanno attestato che Regione Lombardia ha ricevuto risorse statali che non confluiscono nella

gestione GSA per un ammontare di 262 milioni. Tali risorse hanno finanziato impegni (FPV incluso) per complessivi 198 milioni (circa 75%), pagati per 174 milioni. La quota inutilizzata e, dunque, confluita/riconfluita in avanzo vincolato, deriva in parte (quasi 39 milioni) dalla configurazione della misura finanziata con le risorse in esame in termini di garanzia (*"confidiamo nella ripresa/confidiamo nella ripresa-energia"*) e, in altra parte (quasi 26 milioni), dalla mancata realizzazione delle condizioni previste nelle disposizioni ministeriali. La verifica in ordine alla coerenza e alla concreta attuazione della finalità di sostegno delle imprese sottesa alla citata misura, anche in relazione alla parte di dotazione economica che dovesse eventualmente residuare a conclusione della stessa, sarà oggetto di approfondimento nei futuri giudizi di parifica.

L'indebitamento regionale ammonta complessivamente a 1,70 miliardi, importo comprensivo di una quota a carico dello Stato e di una quota a carico di Regione ed è composto da finanziamenti ed emissioni obbligazionarie.

Nel 2022 non è stato contratto nuovo debito.

Secondo quanto riferito nell'ambito del PDL del rendiconto oggetto del presente giudizio, Regione ha prestato garanzie per 487 milioni, in relazione alle quali è stato effettuato un accantonamento nel risultato di amministrazione/stanziamiento nel bilancio di 269 milioni; 218 milioni concorrono al limite di indebitamento. A tali garanzie si aggiunge un pegno su azioni (di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa) rappresentato nei conti d'ordine in calce allo stato patrimoniale per 369 milioni.

Il perimetro delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del SSR - GSA

Con riferimento all'ambito della tutela sanitaria, l'analisi del perimetro sanitario ha mostrato nel 2022 l'inserimento di 26 nuovi capitoli di entrata e 39 nuovi capitoli di spesa rispetto al 2021. Quanto alla gestione del perimetro, nella relazione scritta - alla quale si rinvia - sono stati analiticamente esposti i dati distinti per voce di finanziamento e di spesa, che qui possono essere ricapitolati in estrema sintesi.

Per il 2022, al netto delle partite di giro e di alcune poste correttive, il perimetro sanitario, come costruito a partire dalla deliberazione della giunta regionale febbraio 2022 fino alla deliberazione del CIPE del febbraio 2023 di riparto definitivo del fondo sanitario nazionale, prevede entrate quasi interamente accertate per 22,2 miliardi, e riscossioni per 17,5 miliardi a titolo di finanziamento sanitario ordinario indistinto; le entrate previste e accertate a titolo di finanziamento per investimenti in ambito sanitario ammontano a 1,6

miliardi e risultano rimosse per soli 307 milioni. Correlativamente, ai circa 22,2 miliardi di spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza corrispondono pagamenti per 18,9 miliardi; agli 1,6 miliardi di spesa per investimenti in ambito sanitario, pagamenti per soli 43,5 milioni.

L'analisi dei residui nell'esercizio 2022, e in particolare dei residui passivi, mostra pagamenti per quasi 5 miliardi ed economie per quasi 330 milioni, a valere su una massa di circa 14 miliardi e mezzo al 1° gennaio 2022. Si tratta di un risultato significativo che al 31 dicembre 2022 porta i residui provenienti dalla gestione dei residui a ridursi di circa il 37%. Come già accennato, anche la giacenza di cassa della sanità regionale, nel 2022, arresta la crescita osservata nel quinquennio dal 2017 al 2021 stabilizzandosi al 31 dicembre 2022 a 8,69 miliardi. La gestione di competenza ha tuttavia prodotto un'ingente mole di residui passivi, pari a quasi 9 miliardi, che di fatto incrementa lo *stock* complessivamente conservato al 31 dicembre 2022 a quasi 18 miliardi.

I maggiori importi dei residui passivi si concentrano nel finanziamento da erogare agli enti del servizio sanitario regionale per i LEA, e negli investimenti, dove ricorrono voci di spesa poco o nulla movimentate. Parimenti immobilizzate paiono le risorse rivenienti dal *payback* farmaceutico e dalla mobilità interregionale e internazionale. Anche il fondo sociosanitario per non autosufficienti presenta non trascurabili importi, provenienti da tutti gli esercizi. Si segnalano, infine, i residui provenienti da esercizi, anche molto risalenti, relativi ai servizi informatici a gestione diretta della GSA.

L'analisi della gestione sanitaria accentrata si è dovuta confrontare con la scelta regionale di non adottare i bilanci di esercizio della GSA, per poi provvedere all'approvazione solo molto più tardi, al termine del processo che vede coinvolti anche i tavoli tecnici in sede centrale. È così mancata la conoscenza di alcuni elementi, fra i quali quelli della gestione accentrata del fondo rischi. La Sezione ha invece potuto esaminare solo in questa sede per la prima volta il bilancio di esercizio 2021 della GSA, approvato nel mese di marzo di quest'anno, con i relativi rilievi del tavolo tecnico, che fra l'altro evidenzia un'imponente mole di accantonamenti prudenziali.

L'esame della cassa della GSA ha mostrato al termine dell'esercizio 2022 una giacenza pari a 8,69 miliardi, che rappresenta l'87% della complessiva liquidità regionale. Si tratta della più alta incidenza raggiunta dalla cassa sanitaria negli ultimi tre anni.

L'esame delle operazioni di riconciliazione delle reciproche partite debitorie e creditorie tra Regione ed enti del servizio sanitario regionale intraprese nel

2022 ha esposto lo stato attuale di una risalente vicenda ancora in attesa di una definitiva risoluzione.

Resta il dubbio, in conclusione, sulla sproporzione delle disponibilità di cassa della GSA, di circa 9 miliardi, anche alla luce delle assegnazioni annuali da parte di Regione Lombardia, che nel 2022 non raggiungono il mezzo miliardo, e anzi si arrestano a circa 250 milioni dopo i trasferimenti ad altri enti del SIREG.

La verifica degli adempimenti previsti da specifiche disposizioni di legge ha confermato l'integrale accertamento e impegno del finanziamento sanitario corrente previsto dall'art. 20 del d.lgs. 118 del 2011. La Sezione esprime invece un giudizio di non conformità delle prassi regionali rispetto ad altre norme del decreto (articoli 31 e 32, co. 7, e articolo 22, co. 3, lettera d, punto I). La certificazione della regolare tenuta dei libri contabili e della contabilità, e la riconciliazione dei dati della gestione accentrata con le risultanze del bilancio finanziario, nonché gli altri adempimenti elencati dalla disciplina di riferimento, sono infatti previsti con inderogabile cadenza trimestrale. Così come, l'approvazione del bilancio di esercizio, prevista al termine delle complesse valutazioni che coinvolgono i tavoli tecnici, deve inderogabilmente essere preceduta dall'adozione del bilancio entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Risultano rispettate le disposizioni di legge sulla tempestività dei pagamenti dei debiti commerciali, sia da parte dei singoli enti del servizio sanitario regionale che della GSA.

Nel 2022, invece, Regione Lombardia ha superato sia entrambi i tetti della spesa farmaceutica, convenzionata e per acquisti diretti, che quello per i dispositivi medici.

La Sezione ha infine ottenuto informazioni sullo stato di attuazione della legge regionale in materia di prevenzione nel 2022 (l.r. 14 dicembre 2021, n. 22), nonché sulle misure adottate e i risultati raggiunti in materia di sicurezza negli ambienti di lavoro, anche con riguardo a quanto previsto dalla disciplina nazionale (articolo 50, co. 1, del d.l. 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106) circa il reclutamento straordinario di dirigenti medici e tecnici della prevenzione, finanziato nella misura complessiva di 3,4 miliardi per l'anno 2021 e di 10 miliardi annui dal 2022.

A quest'ultimo proposito, tuttavia, la Sezione non può che ribadire, alla luce dei dati forniti, le considerazioni già espresse in occasione del precedente giudizio di parifica sulla scarsa incisività delle politiche regionali di

prevenzione e sicurezza sul lavoro, e i propri inviti ad attivarsi per il contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.

In un panorama che, dai dati INAIL, vede, in controtendenza rispetto al dato nazionale, un incremento delle denunce di infortunio con esito mortale, cresciute da 164 nel 2021 a 177 nel 2022, il previsto reclutamento straordinario di 100 dirigenti medici e tecnici della prevenzione ha portato a 59 nuove assunzioni. Queste, tuttavia, senza poter potenziare i servizi ispettivi delle ATS, hanno solo compensato le cessazioni dal servizio per pensionamento e mobilità. Lo confermano anche i dati dell'attività ispettiva, con un calo dei controlli effettuati (53394 nel 2022 a fronte dei 54147 del 2021) e una regressione al livello del 2020 (primo e più severo anno della pandemia in cui, limitata dal contesto, l'attività ispettiva aveva prodotto 53674 controlli).

Fondi europei e PNRR

Le risorse dell'Unione Europea (UE) assegnate alla Regione nell'ambito del controllo sul rendiconto 2022, ai fini del giudizio di parifica, si riferiscono a tre diverse gestioni.

La nuova programmazione dei fondi strutturali europei del ciclo (2021-2027) ha visto un contributo dell'Unione Europea pari a 1,4 miliardi a valere sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. Si tratta di un importo in aumento rispetto alla vecchia programmazione, nonostante la quota di cofinanziamento della UE sia scesa dal 50 al 40%. In relazione all'esercizio finanziario 2022, entrambi i fondi strutturali, mostrano un volume di impegni e di spesa limitato, a denotare che le iniziative sono al loro esordio. Sul bilancio assestato della Regione nel 2022 risultano 1,2 miliardi per il finanziamento di investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (2021-2026), da riferire per l'82% alla Missione 6 "Salute" e per l'11% alla Missione 5 "Inclusione e coesione" e solo il 6% alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Dei fondi in bilancio 2022 una quota pari all'85% risulta impegnata, principalmente su capitoli di spesa in conto capitale. A fronte di impegni così elevati nell'esercizio 2022, la Sezione ha accertato una quota di pagamenti su impegni molto ridotta (3% su spesa in conto capitale e 12,5% su spesa corrente).

Per quanto attiene alla vecchia programmazione dei fondi strutturali europei del ciclo (2014-2020), la Sezione ha accertato che alcuni dei progetti da riferire ai Fondi strutturali europei non ancora completati sono stati trasferiti in una Sezione Speciale del Piano di Sviluppo e Coesione.

Confrontando le 12 regioni più sviluppate sulla base dei dati IGRUE della Ragioneria Generale, Regione Lombardia si caratterizza per una bassa capacità di spesa; in particolare rileva una ridotta capacità di realizzazione di iniziative sui fondi strutturali caratterizzati da un'alta percentuale di risorse in spesa in conto capitale.

L'assistenza sanitaria territoriale nel PNRR di Regione Lombardia

Nell'ambito della Missione 6 Componente 1 del PNRR, Regione Lombardia si è impegnata a riorganizzare l'assetto della sanità pubblica a livello territoriale, dando applicazione alla riforma contenuta nel d.m. Salute n. 77 del 23/05/2022.

Perno di questo sistema è l'edilizia dell'assistenza sanitaria territoriale, ossia le Case e gli Ospedali di Comunità.

Mentre le Case di Comunità sono strutture di primo accesso ai servizi socio-sanitari con presenza medica h24 e infermieristica h12 per 7/7 giorni, gli Ospedali di Comunità sono piccole strutture di ricovero con un numero limitato di posti letto (15-20) gestito da personale infermieristico, in cui l'assistenza medica è assicurata dai medici di medicina generale o dai pediatri di libera scelta o da altri medici dipendenti o convenzionati con il Sistema Sanitario Nazionale.

La l.r. 22/2021, all'art. 36, ha definito obiettivi invero più ambiziosi rispetto al cronoprogramma del PNRR della Regione Lombardia, stabilendo che il potenziamento della rete territoriale dovesse essere portata a compimento con tempi più rapidi, dichiarando *"obiettivo prioritario del Sistema Sanitario Lombardo"* che il 40% degli Ospedali di Comunità e delle Case di Comunità venisse realizzato entro il 2022.

Risultava, dunque, obiettivo prioritario entro il 2022 attivare almeno 75 Case di Comunità e 24 Ospedali di Comunità.

Il d.m. Salute del 20/1/2022 ha destinato 463 milioni (dei 7 miliardi del PNRR) a Regione Lombardia per gli investimenti necessari alla realizzazione della rete di assistenza territoriale.

Le strutture, finanziate coi fondi del PNRR, devono essere messe nella condizione di offrire un'ampia offerta di servizi socio-sanitari sul territorio, grazie al personale medico (tra cui medici di medicina generale, pediatri di libera scelta, infermieri di comunità) oltre al personale di supporto, tra cui anche personale amministrativo.

Poiché il PNRR alla Missione 6 Componente 1 non prevede spesa per il personale, sono state stanziati ulteriori risorse statali e regionali. Nel

complesso Regione per l'esercizio finanziario 2022 disponeva, per la riorganizzazione della sanità territoriale, di 548 milioni per spesa in conto capitale e 118,5 per spesa vincolata al personale.

La Sezione prende atto che la realizzazione delle Case di Comunità e degli Ospedali di Comunità procede secondo il cronoprogramma stabilito dal PNRR (consistente nell'approvazione dei progetti e nell'assegnazione dei codici identificativi delle gare) per quanto alcune modifiche, non previste in fase di progettazione, siano state richieste da Regione.

A conclusione dell'esame effettuato, questa Sezione evidenzia quanto segue.

In primo luogo, secondo quanto testualmente riferito da Regione, risulta che le *"Case di Comunità fino ad oggi attivate, anche in via transitoria, sono tutte all'interno di strutture già esistenti opportunamente adattate per l'attivazione progressiva delle funzionalità secondo le finalità previste dal DM 77/2022"*. Trattasi, quindi, di strutture preesistenti e non già di nuova realizzazione.

Per quanto attiene alla previsione della già citata legge regionale, secondo cui l'obiettivo prioritario per Regione era di realizzare il 40% delle strutture entro il 2022, dal riscontro emerge che, mentre il numero di Case di Comunità "attivate" conseguirebbe il suddetto obiettivo, lo stesso non si può dire per gli Ospedali di Comunità. Per questi ultimi, Regione ha riferito l'avvenuta "attivazione" di 15 strutture, mentre l'obiettivo che l'Amministrazione si prefiggeva era di almeno 24.

All'esito dell'istruttoria effettuata, la Corte sottolinea come la principale ipotesi sul successo della riforma dell'assistenza sanitaria territoriale, e in particolare sul funzionamento delle Case di Comunità, sia rappresentata dalla mancanza del personale medico. Come riferito dalla stessa Regione, infatti, sulle 89 Case di Comunità "attivate", ben 48 risultano prive di almeno un medico di medicina generale e addirittura in 70 manca un pediatra di libera scelta.

Al termine dell'analisi della documentazione fornita da Regione, sotto il profilo contabile e in relazione ai fondi per il personale stanziati dalla Legge di bilancio 2022 (15,2 milioni) e dal d.l. n. 34/2020 (80 milioni) a favore di Regione per l'esercizio finanziario 2022, non risulta emergere con sufficiente chiarezza il collegamento tra i trasferimenti statali ricevuti, gli impegni di spesa e i pagamenti per ciascuno dei diversi profili del personale impiegato nelle strutture della rete di assistenza sanitaria territoriale.

Infine, a fronte degli impegni di spesa in conto capitale sui fondi del PNRR (463 milioni) non risultano, dai documenti contabili, corrispondenti pagamenti effettuati nell'esercizio 2022. Pertanto, mancando una puntuale

rendicontazione delle spese che sarebbero state sostenute per i lavori di ristrutturazione delle singole Case di Comunità e degli Ospedali di Comunità “attivati” nel 2022, non emerge con chiarezza la fonte delle risorse che sarebbero state impiegate a detti fini (risorse PNRR o risorse regionali). A quest’ultimo riguardo, Regione ha riferito che le spese in questione nel 2022 sarebbero state effettuate con proprie anticipazioni da parte degli stessi enti sanitari.

Area istituzionale, spesa del personale

Con riferimento all’area istituzionale, anche nel 2022 ci si è soffermati sull’assetto organizzativo ed il fabbisogno di beni e servizi e di personale dell’intera struttura amministrativa regionale.

Nel 2022 si è registrato un incremento generale del costo dei fattori produttivi rispetto al 2021, in particolare, per servizi. Più contenuto l’incremento del costo del personale.

Per gli uffici della Giunta il costo complessivo dei fattori produttivi ammonta a poco meno di 350 milioni, in crescita rispetto al 2021 di circa il 15. Il costo del personale registra un incremento del 7% circa. Quanto al Consiglio, il costo complessivo dei fattori produttivi ammonta a poco più di 55 milioni, in crescita di quasi sette punti percentuali rispetto al 2021. Il costo del personale registra un incremento rispetto al 2021 di quasi 5 punti percentuali.

Regione Lombardia nel 2022 presenta complessivamente in organico 3.683 unità di personale, di cui 216 Dirigenti (con 195 per la Giunta e 21 per il Consiglio), 3.091 unità di personale del Comparto (con 2.835 per la Giunta e 256 per il Consiglio), 376 unità classificate come “Altro personale” (con 182 per la Giunta e 194 per il Consiglio).

Quanto ai vincoli di spesa in materia di personale, l’Ente si è adeguato parzialmente ai rilievi della Sezione, in quanto, pur avendo incluso (con l.r. 28/2022) il personale delle segreterie dei gruppi e degli *staff* dei consiglieri nel calcolo del vincolo *ex art. 1, co. 557, l. 296/2006*, procede ancora in modo separato al calcolo di tutti i vincoli di spesa. Inoltre, il Consiglio ribadisce l’esclusione del proprio personale dall’ambito applicativo dell’art. 33 d.l. 34/2019 (conv. con l. 58/2019).

Venendo al vincolo di spesa lineare (*ex art.1, co. 557 e ss., l. 296/2006*), entrambi gli organi presentano un contingente della dirigenza contenuto nei limiti stabiliti dalla legge regionale. Aggregando i dati, l’ammontare degli impegni di spesa, con oltre 200 milioni, al netto delle componenti escluse, si

riduce a poco più di 169 milioni, importo contenuto all'interno del valore soglia determinato dalla media 2011-2012-2013.

Con riferimento al vincolo inerente alla capacità assunzionale di cui all'art. 33 d.l. 34/2019, Regione Lombardia, registrando il paramento di virtuosità stabilito dall'art. 5 DPCM 3.09.2019, avrebbe potuto incrementare la spesa complessiva 2022 sino al valore soglia pari alla spesa complessiva 2018 incrementata del 18% e, dunque, sino a poco più di 218 milioni complessivi. Poiché la spesa complessiva per il personale regionale nel 2022 è stata pari a quasi 179 milioni, il valore soglia risulta rispettato.

Il personale della dirigenza risulta nei limiti quantitativi stabiliti dalla l.r. 20/2008, con 171 dirigenti in servizio a fronte dei 195 in organico per la Giunta e 21 dirigenti in servizio per il Consiglio (a fronte di un organico di pari consistenza). Il valore soglia statale del 10% della dotazione organica per il personale dirigenziale esterno risulta rispettato dall'Ente solo aggregando i dati relativi a Giunta e Consiglio ed è pari al 4,97%, in quanto il Consiglio registra la più alta percentuale del 15%.

È rispettato il vincolo in materia di lavoro flessibile (previsto dall'art. 9, co. 28, d.l. 78/2010, conv. con l.122/2010), in quanto la spesa complessiva per i contratti a tempo determinato nel 2022, pari a quasi 15 milioni, risulta inferiore rispetto alla spesa sostenuta nel 2009.

Quanto al trattamento accessorio, aggregando i dati relativi a tutto il personale, l'Ente ha destinato nel 2022 la somma complessiva pari a poco più di 50 milioni (in flessione rispetto al 2021). Le risorse soggette al limite dell'art. 23 d.lgs. 75/2017 sono state pari a poco più di 45 milioni.

Gli enti del sistema regionale (SIREG)

La Sezione si è soffermata su alcune delle questioni emerse in occasione del precedente giudizio di parifica con riferimento agli enti che costituiscono il c.d. Sistema regionale (SIREG).

Si è così ribadito, sull'ambito di applicazione delle disposizioni del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), che la ricognizione annuale delle partecipazioni societarie di Regione deve riguardare anche le società quotate e quelle che hanno emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati (e loro partecipate), in quanto l'art. 1 co. 5 del TUSP, che per le società quotate limita l'applicazione delle proprie disposizioni ai soli casi in cui sia espressamente prevista, si riferisce alle norme che hanno come dirette destinatarie le società, partecipate o controllate (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di disciplina degli

amministratori e dipendenti) e non può riferirsi, invece, alle norme del testo unico che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni socie.

Sulla nozione di società quotata e sulla possibilità di ricondurvi Finlombarda Spa, in quanto soggetto che ha emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, si evidenzia che l'equiparazione alle società quotate è strettamente legata al periodo di durata degli strumenti finanziari collocati sul mercato, con la conseguenza che, una volta scaduti quelli emessi al 31.12.2015 o nella successiva fase transitoria di cui all'art. 26, co. 5 del TUSP, la società non potrebbe più essere considerata quotata.

Fra le norme del TUSP indirizzate alle società e che, pertanto, in mancanza di una previsione espressa, non trovano applicazione nei confronti delle società quotate, si collocano le disposizioni dell'art. 11 relative agli organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico. In proposito la Sezione, richiamando quanto sopra rilevato in merito alla sopravvenuta scadenza degli strumenti finanziari quotati emessi dalla società Finlombarda Spa ai sensi dell'art. 26, co. 5, del TUSP, segnala lo sforamento dell'onere relativo al compenso del Consiglio di amministrazione gravante sul Bilancio 2022 della società rispetto al limite calcolato ai sensi dell'art. 11, commi 6 e 7, del TUSP. Sul punto Regione si è peraltro già detta pronta ad adottare azioni volte all'adeguamento dei compensi. Si segnala, altresì, che il compenso complessivamente percepito dall'Amministratore delegato di Infrastrutture Milano Cortina 2020 – 2026 Spa eccede il limite massimo di 240.000 euro fissato dall'art. 23-ter del d.l. 201/2011 e dall'art. 11, co. 6, del TUSP. Anche in questo caso si dà atto che l'Amministratore delegato della società ha comunicato che quest'ultima provvederà ad operare una compensazione mediante la riduzione dei trattamenti economici ancora da percepire.

Quanto, inoltre, al credito di 35 milioni vantato da Regione Lombardia nei confronti della Fondazione della ricerca biomedica, si rileva che l'esigibilità dello stesso è stata, posticipata con legge regionale (l.r. 28 dicembre 2022, n. 33) dal 2022 al 2023, in attesa della cessione in tutto o in parte degli *asset* di proprietà della fondazione, fra cui, in particolare, la partecipazione detenuta nella società NMS Group Spa, attualmente in corso di dismissione.

Un particolare approfondimento, inoltre, ha riguardato la società Finlombarda Spa, società *in house* partecipata in misura totalitaria da Regione e, al tempo stesso, intermediario finanziario, vigilato dalla Banca d'Italia ed iscritto all'albo di cui all'art. 106 del Testo unico bancario. La società, pertanto, gestisce fondi propri, acquisiti mediante la contrazione di prestiti o l'emissione di obbligazioni, e contemporaneamente fondi di Regione che eroga, in

conformità ai programmi regionali, o a fondo perduto o mediante la concessione di finanziamenti. Tale duplicità di funzioni ed attività è foriera di criticità e deve essere attentamente monitorata da Regione. In primo luogo, infatti, la società, a seguito della modifica del proprio oggetto statutario e della adozione di un programma pluriennale di consistente ricorso all'indebitamento, appare volersi affrancare sia dalla necessità di perseguire le finalità della programmazione regionale, sia dall'utilizzo delle risorse regionali. Il ricorso all'indebitamento per reperire risorse finanziarie da erogare al tessuto imprenditoriale lombardo, infatti, porterà presumibilmente ad una consistente riduzione della rilevanza percentuale delle risorse attribuite a valere sui fondi regionali e ad un contestuale incremento dell'attività di concessione di finanziamenti svolta alla stregua di un qualunque altro operatore economico. In secondo luogo, con particolare riferimento ai fondi gestiti per conto della Regione, emerge come solo una parte dei fondi trasferiti risultino effettivamente erogati ai destinatari finali degli stessi in coerenza con la programmazione regionale, mentre altra parte rimanga giacente presso la società, depositata sui conti correnti o investita in titoli e strumenti finanziari e così sottratta, per periodi di tempo anche estesi, agli obiettivi della programmazione regionale. Nel 2022, in particolare, a fronte di fondi complessivamente pari a 651 milioni, quelli erogati a titolo di finanziamento ammontano a 184 milioni, mentre i fondi giacenti presso la società ammontano a 462 milioni, di cui 264 milioni depositati in conti correnti presso banche e 198 milioni depositati in titoli ed obbligazioni. Proprio in considerazione di tale situazione, Regione, su impulso della Sezione, ha avviato un programma di rientro delle somme in giacenza presso la società, che, tuttavia, stante la previsione della l.r. n. 34 del 2022, si concluderà non prima della fine del 2027. La Sezione ha poi effettuato uno specifico approfondimento sulla gestione delle Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale - ALER, rilevando non poche criticità: dal mancato raggiungimento dello *standard* di "equilibrio economico generale", alla morosità sui canoni di locazione, che incide sensibilmente sulla sostenibilità del sistema di tutte le ALER; ed ancora, la gestione delle unità abitative, con una sproporzione tra gli alloggi messi a bando e le richieste di assegnazione ben maggiori (ALER Milano). In particolare, nell'ambito delle misure di sostegno previste per l'ALER Milano, si evidenzia la cancellazione del debito di 30 milioni verso Regione Lombardia, disposta con legge regionale (art. 4, co. 1 della l.r. n. 4/2021), subordinata ad una specifica destinazione funzionale delle risorse che avrebbero dovuto essere restituite annualmente alla Regione stessa (3 milioni).

Dette risorse, secondo quanto espressamente previsto dalla legge regionale, devono essere investite per interventi di “ristrutturazione, riqualificazione e conservazione” del patrimonio di ALER Milano. Il rispetto della previsione vincolistica implica annualmente una adeguata programmazione degli interventi a cui destinare le risorse proprie dell’Azienda, per l’ammontare che avrebbe dovuto essere restituito ogni anno a Regione fino all’estinzione del “finanziamento” dalla stessa erogato. Le risultanze istruttorie hanno però evidenziato che ALER Milano ha inviato alla struttura regionale competente una semplice comunicazione recante le macroaree di intervento per l’anno 2022, limitandosi in realtà ad una mera enunciazione delle stesse, con cenni esplicativi carenti di elementi qualificanti idonei ad una programmazione efficace ed utile all’individuazione, a monte, delle principali misure strutturali da attuare.

In questo contesto, Regione è quindi chiamata a porre attenzione alla programmazione e all’attuazione degli interventi finanziabili con le risorse provenienti dalla rinuncia al credito di cui alla l.r. n. 4/2021. Resta poi fermo che non possono ricondursi all’ambito degli interventi individuati dalla legge le mere manutenzioni ordinarie, che evidentemente determinerebbero una distrazione delle risorse dalle finalità indicate dalla legge regionale. Dell’esigenza di ottenere dall’Azienda maggiore trasparenza, Regione ha peraltro già preso atto.

In merito ad ALER Milano, è stata rilevata un’organizzazione marcatamente ramificata, che consta di diversi uffici con una sola unità di personale in servizio (n. 51). Tale organizzazione appare sintomatica di una non efficace sovra ordinazione funzionale tra le strutture di vertice e quelle di base, con ricadute negative sul coordinamento tra i vari uffici, sull’attività di vigilanza e di controllo, nonché sulle attività che descrivono il *proprium* del servizio prestato. Per tale ragione si raccomanda una più efficace riorganizzazione della struttura, con eventuale valutazione di informatizzazione di procedure, o di altre modalità di gestione dei servizi che comportino minori costi per l’Azienda. Di tanto l’Amministrazione ha già preso atto per le conseguenti valutazioni da parte di ALER Milano.