

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 DEFRT 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 ascrivito 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 a 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.