



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LOMBARDIA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2022

**Memoria del Procuratore regionale
Paolo Evangelista**

Udienza del 14 luglio 2023



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE
PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE
PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE DELLA
REGIONE LOMBARDIA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO
2022

**Memoria del Procuratore regionale
Paolo Evangelista**

Udienza del 14 luglio 2023

Hanno curato e collaborato:

- Per la parte ANALISI DEL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA e IL RENDICONTO GENERALE DELLA GESTIONE 2022 - SPG Selene Lupacchino
- Per la parte AREA ISTITUZIONALE - SPESA DEL PERSONALE - SPG Fabio D'Aula
- Per la parte LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI E DEL PNRR - SPG Valentina Papa
- Per la parte GLI ENTI REGIONALI - SPG Francesco Foggia
- Per la parte APPROFONDIMENTI ISTRUTTORI A FRONTE DI LEGGI DI SPESA CON RELAZIONI TECNICHE LACUNOSE SOTTO IL PROFILO DELL'INDICAZIONE DEI MEZZI DI COPERTURA - SPG Gaetano Milano

Il coordinamento tra le singole parti ed i restanti paragrafi sono stati curati dal Procuratore Regionale Presidente Paolo Evangelista

MEMORIA

del Procuratore Regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, nel giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2022.

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

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

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

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

Viste la Legge regionale 28 dicembre 2021 - n. 26 "Bilancio di previsione 2022 - 2024" e la legge regionale 8 agosto 2022, n. 17 "Assestamento al bilancio 2022-2024 - con modifiche di leggi regionali"

Ritenuto e considerato in

FATTO e DIRITTO

Con Deliberazione n. XII/177-DDL, assunta nella seduta del 27 aprile 2023, la Giunta regionale della Regione Lombardia (*d'ora in avanti: Regione*) ha approvato il Disegno di Legge sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2022 nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico - corredato dalla Relazione di gestione - ed ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ai fini del controllo sulla gestione e per la prescritta parificazione.

Il documento, corredato dai relativi quadri riassuntivi, elenchi e tabelle e dalla nota integrativa, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un **risultato positivo di amministrazione di esercizio** al 31/12/2022 quantificato in € **524.376.256,76** , anche se in decremento rispetto a quello registrato alla chiusura dell'esercizio 2021 (pari ad € 1.173.625.537,47)

I risultati finali del rendiconto generale sono riassunti dalla seguente tabella:

Tabella 1 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al 31/12/2022 (in euro)

Voci	Importi
Fondo cassa al 1° gennaio 2022	11.945.371.554,13
Riscossioni	28.200.722.239,74
Pagamenti	30.165.557.465,29
Saldo cassa al 31 dicembre 2022	9.980.536.328,58
Residui attivi	11.545.419.694,56
Residui passivi	19.942.041.609,64
Fondo pluriennale vincolato	1.059.538.156,74
di cui Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	254.539.640,51
di cui Fondo pluriennale vincolato per spese capitale	804.877.564,95
di cui Fondo pluriennale vincolato per incremento attività finanziarie	120.951,28
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2022	524.376.256,76

Il risultato positivo di amministrazione di esercizio o di gestione 2022 non costituisce tuttavia un importo sufficiente a dare copertura alle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti applicate al risultato stesso.

Più precisamente, come verrà evidenziato nei paragrafi successivi, se si considerano la quota accantonata nel risultato di amministrazione (€ 686.954.683,70), la quota vincolata (€ 856.586.794,33) e la quota destinata agli investimenti (€ 71.346.004,50), si ottiene **un disavanzo di amministrazione** a chiusura dell'esercizio 2022 pari ad € 1.090.511.225,77 .

Il predetto disavanzo viene sostanzialmente ripianato dalla Regione ricorrendo all'istituto del DANC (**debito autorizzato e non contratto**); in particolare, ai sensi dell'art. 1 commi 937 e 938 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 la Regione Lombardia ha autorizzato spese di investimento la cui copertura è costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa, ricorrendo i presupposti di legge relativi alla tempestività dei pagamenti .

Al riguardo occorre altresì evidenziare che la cassa al 31.12.2022 (9,9 miliardi) ha subito un sensibile decremento rispetto a quanto risultante al 31.12.2021 (quasi 12 miliardi), per cui la disponibilità di liquidità ha consentito di non fare ricorso a nuovo indebitamento, ad evitare l'utilizzo di anticipazioni di cassa ed a rispettare la tempestività dei pagamenti.

1. LA NATURA DEL GIUDIZIO DI PARIFICA DEL RENDICONTO REGIONALE ALLA LUCE DEI PIU' RECENTI ORIENTAMENTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.

Dopo aver esposto il quadro generale di sintesi dell'andamento gestionale per l'esercizio 2022 si ritiene opportuno richiamare l'orientamento del Giudice delle leggi sulla natura del giudizio di parificazione del bilancio/rendiconto delle Regioni che costituisce la massima espressione dell'ausiliarità nei confronti delle Assemblee elettive e dello Stato-comunità; ciò in quanto grazie alla funzione accertativa delle risultanze dei conti pubblici, svolta dalla Magistratura contabile in posizione di indipendenza, rigorosamente neutrale e terza, il Consiglio regionale ed i cittadini possono avere un riscontro di come sono state gestite le risorse assegnate nel corso dell'esercizio appena concluso.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 184 del 2022 , dopo aver fatto cenno all'evoluzione normativa che ha segnato l'estensione del giudizio di parificazione per il rendiconto dello Stato, previsto dall'art. 40 del r.d. n. 1214 del 1934, ai rendiconti delle regioni a statuto ordinario ai sensi del d.lgs. n. 174 del 2012, ha richiamato i tratti caratterizzanti di tale giudizio, che si svolge *“nelle forme della giurisdizione contenziosa”*, dunque nella *“previa trattazione in udienza*

pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione".

In considerazione della potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo e della necessaria tutela della legalità finanziaria la Corte costituzionale ha quindi riconosciuto la possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. e) del c.g.c.

Quanto alla funzione del giudizio di parifica dei rendiconti regionali il Giudice delle Leggi ha poi riconosciuto quella originaria di controllo-garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione, assegnata dall'art. 39 del r.d. n. 1214 del 1934, che, a seguito dell'introduzione con legge di revisione costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 dei fondamenti della legalità costituzionale finanziaria, **ha visto rafforzare quei caratteri del procedimento che lo hanno reso ascrivibile al novero dei controlli "di legittimità-regolarità" dei bilanci**, volti a verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati.

La Corte costituzionale configura pertanto la decisione di parifica quale *"risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica"*.

In definitiva il bilancio, avente natura di "bene pubblico", costituisce un valido strumento di controllo sulle modalità di impiego delle risorse e sui risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale. In questa prospettiva si pone l'attività di parificazione del rendiconto la quale, nel soddisfare le legittime aspettative dei contribuenti alla corretta e sana gestione del pubblico denaro, diventa anche strumento di tutela dei diritti e dei doveri sociali ed espressione dell'equilibrio dei poteri espressi dalla nostra Carta costituzionale.

2. L'ANALISI DEGLI ASPETTI POSITIVI E DELLE CRITICITÀ DELLE ATTIVITÀ GESTIONALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2022

2.1 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA - DALLA PROGRAMMAZIONE AL RENDICONTO GENERALE DELLA GESTIONE 2022

Come evidenziato per gli scorsi esercizi ci si soffermerà brevemente sul ciclo di programmazione attesa la rilevanza di una chiara individuazione degli obiettivi e delle risorse a inizio esercizio, di un attento monitoraggio in corso di esercizio e di una corretta e trasparente rendicontazione dei risultati raggiunti.

Ciò al fine di consentire la verifica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati a inizio della legislatura e a inizio dell'esercizio finanziario.

2.1.1 LA FASE DELLA PREVISIONE

2.1.2 IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE E LA RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO

Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) è il documento che definisce gli obiettivi, le strategie e le politiche che la Regione si propone di realizzare nell'arco della legislatura, per promuovere lo sviluppo economico, sociale e territoriale della Lombardia, mentre il DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale) e la relativa Nota di Aggiornamento costituiscono i documenti che traducono in termini specifici le linee programmatiche indicate nel PRS.

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

Con D.G.R. n. 4934 del 29.06.2021 è stata approvata la proposta di DEFR 2022-2024; con D.G.R. n. 5439 del 29.10.2021 è stata approvata la proposta di Nota di Aggiornamento, successivamente integrata con D.G.R. n. 5486 del 08.11.2021.

Il Consiglio Regionale ha poi successivamente approvato, con deliberazione n. XI/2064 del

24.11.2021, la risoluzione con la quale ha impegnato la Giunta a tenere determinate linee.

Il DEFR ha dato atto delle fonti di finanziamento, suddivise **in risorse della politica sociale** (derivanti dalla UE per i Programmi Regionali 2021 - 2027, **per un importo pari a ca. 1,4 mld. di euro**), **risorse aggiuntive e temporanee di next generation Eu per il rilancio dopo la crisi sanitaria** (il *Recovery and Resilience Facility* prevede per l'Italia risorse pari a 191,5 mld. di euro, di cui € 127,60 mld. di prestiti ed € 63,80 mld. di sovvenzioni per investimenti di rilancio per promuovere la coesione economica, sociale e territoriale), **risorse straordinarie regionali** (con il Piano Lombardia di cui alla l.r. n. 9/2020 **sono stati stanziati 4,5 mld. di euro, da destinarsi prioritariamente agli investimenti pubblici su infrastrutture**).

Nel documento in esame sono stati individuati dei macro obiettivi, riconducibili ai cinque temi ritenuti prioritari dalla Regione già nei precedenti esercizi (*"Il rilancio del sistema economico e produttivo"*, *"Bellezza, natura e cultura lombarde"*, *"La forza dell'istruzione, della formazione, della ricerca e del lavoro"*, *"La persona prima di tutto"*, *"Un territorio connesso, uno sviluppo sostenibile"*), da raggiungersi investendo su un nuovo *welfare*, sul capitale umano e sulla coesione sociale, sulla ricerca e innovazione, sulla digitalizzazione e trasferimento tecnologico, sulla sostenibilità, sulla resilienza e sicurezza dei territori, sulla semplificazione, sull'autonomia.

Per ciascun macro obiettivo sono stati individuati i risultati attesi, con i relativi indicatori, obiettivi e principali azioni.

Si condivide la raccomandazione della Sezione del controllo di realizzare uno sforzo maggiore nel delineare un più puntuale quadro tendenziale e programmatico, utile per meglio comprendere l'andamento futuro e per meglio indirizzare gli obiettivi dell'Amministrazione, soprattutto in un momento storico quale quello attuale in cui le risorse che l'UE ha introdotto per rilanciare l'economia richiedono programmi e progetti consistenti e articolati.

La medesima Sezione ha evidenziato come non risulti ancora concluso il percorso di revisione normativa più volte caldeggiato dalla Sezione per rendere più coerente la fase della programmazione regionale con il mutato contesto normativo (revisione che dovrebbe prevedere un termine anticipato per l'approvazione del DEFR ed una maggiore coerenza con i riferimenti statutari o normativi richiamati).

2.2 IL PIANO DELLA PERFORMANCE, DEGLI INDICATORI E DEI RISULTATI ATTESI DI BILANCIO

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

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

La Regione Lombardia ha approvato tale documento con DGR n. XI/5888 del 31.01.2022, specificando gli obiettivi e gli indicatori previsti per il 2022; il piano è stato poi inglobato, insieme ad altri documenti, nel **Piano Integrato di Attività e Organizzazione** (c.d. "PIAO"), approvato dalla Giunta Regionale con DGR n. XI/6604 del 30.06.2022 e aggiornato con DGR n. XI/7281 del 07.11.2022.

Nella parte relativa al piano della performance sono individuati gli obiettivi, suddivisi per missione e programma.

Rispetto al PRS e al DEFR il Piano della performance è caratterizzato da un maggior dettaglio e concretezza degli indicatori previsti per ogni obiettivo e dall'indicazione delle risorse umane e finanziarie destinate a ciascun programma.

Il raccordo tra Piano della performance e PRS è assicurato grazie al rimando per ciascun programma ai risultati attesi indicati nel PRS, con la relativa numerazione di riferimento.

Nella parte relativa al piano degli indicatori di bilancio, sono stati riportati gli indicatori relativi alla rigidità strutturale del bilancio, alle entrate correnti, alla spesa di personale, all'esternalizzazione dei servizi, agli interessi passivi, agli investimenti, ai debiti finanziari e non finanziari, al risultato di amministrazione, al fondo pluriennale vincolato, alle partite di giro e conto terzi. Sono stati infine riportati gli indicatori relativi alla composizione delle entrate e alla relativa capacità di riscossione, nonché quelli relativi alla composizione delle spese e alla capacità di pagamento dei debiti.

Riguardo agli obiettivi, questa Procura insiste anche quest'anno **nel raccomandare un'attenzione nell'individuazione degli indicatori e dei target attesi per ciascun obiettivo, al fine di assicurare la misurabilità del grado di raggiungimento degli obiettivi al termine dell'esercizio.**

2.3 LA LEGGE DI STABILITÀ 2022-2024 ED IL COLLEGATO 2022

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

La legge regionale n. 25 del 27 dicembre 2021 (c.d. Legge di stabilità 2022-2024) ha autorizzato per il triennio 2022-2024 le spese relative ad interventi previsti da leggi regionali di spesa, nonché dalla presente legge.

Ai sensi dell'art. 9 *ter* della l.r. n. 34/1978, *“contestualmente al bilancio annuale e pluriennale della Regione la Giunta Regionale presenta al Consiglio Regionale, per l'approvazione, il progetto di legge finanziaria e i progetti di legge collegati con rilievo economico finanziario [...] Con i progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali per attuare il documento strategico annuale, aventi riflessi sul bilancio. Le disposizioni contenute nelle leggi collegate dovranno avere effetti economici e finanziari apprezzabili, documentati da una relazione tecnica e verificabili, e dovranno riguardare settori, o comparti, o categorie omogenee”*.

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

In data 27 dicembre 2021, con l.r. n. 24/2021 è stato approvato il Collegato 2022. In linea con la sezione del controllo e con la raccomandazione resa riguardo al precedente giudizio di parifica, viene raccomandata una corretta quantificazione degli oneri nella relazione tecnica.

2.4 LA CONNESSIONE TRA LA FASE DELLA PREVISIONE E QUELLA DELLA GESTIONE: LA LEGGE DI BILANCIO, L'EVOLUZIONE DEGLI STANZIAMENTI NEL CORSO DELL'ESERCIZIO 2022 E IL RAFFRONTO CON LA GESTIONE DELL'ESERCIZIO

Il bilancio di previsione viene redatto in conformità ai documenti di programmazione sopra illustrati e costituisce la rappresentazione degli effetti contabili propri delle decisioni assunte e la loro coerenza tanto con il programma politico dell'Amministrazione, quanto con il quadro economico - finanziario e i vincoli di finanza pubblica.

Ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011, *“il Consiglio Regionale approva ogni anno, con legge, il bilancio di previsione finanziario che rappresenta il quadro delle risorse che la Regione prevede di*

acquisire e di impiegare, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, esponendo separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale in vigore. Il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto secondo gli schemi previsti" dal d.lgs. n. 118/2011.

Il Consiglio Regionale, con l.r. n. 26 del 28 dicembre 2021 ha approvato il bilancio di previsione 2022-2024, prevedendo entrate e spese di competenza per € 35.291.345.591,15 nel 2022, per € 33.364.968.519,43 nel 2023, per € 32.170.957.379,55 nel 2024.

Nel seguito verranno analizzate le previsioni del bilancio di 2022-2024 e il relativo andamento nel tempo.

2.4.1 IL RAPPORTO TRA PREVISIONI INIZIALI DI BILANCIO E PREVISIONI DEFINITIVE

La manovra di bilancio 2022 -2024 è stata predisposta sulla base dell'esigenza di supportare il rilancio degli investimenti. Tra le priorità della Regione vi sono le opere di messa in sicurezza degli edifici; la prevenzione del rischio idrogeologico e di tutela ambientale; gli interventi nel settore della viabilità e dei trasporti; l'edilizia sanitaria; l'edilizia pubblica residenziale; gli interventi a favore delle imprese; la ricerca e l'innovazione. Il tutto senza un aumento della pressione fiscale e senza un incremento della spesa corrente, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica¹.

Da una disamina effettuata sulla base dei dati elaborati dalla Sezione del Controllo, riportata nella tabella 11 della relazione denominata "Previsioni di competenza 2022 - Entrate", le previsioni definitive di entrata registrate al termine dell'esercizio risultano talvolta molto distanti da quelle originarie, con un aumento del delta rispetto agli esercizi precedenti.

In particolare, un notevole incremento ha riguardato le entrate relative al Titolo II "Trasferimenti correnti" (passate da € 1.044,41 mln. ad € 2.852,01 mln., con un incremento del 173,07%), quelle relative al Titolo IV "entrate in conto capitale" (passate da € 793,21 mln. ad € 2.672,95 mln., con un incremento del 236,98%) e quelle relative al Titolo V "entrate da riduzione di attività finanziarie" (passate da € 428,87 mln. ad € 1.038,67 mln., con un incremento del

¹ Nota integrativa al BP 2022 - 2024, pagg. 1 ss.

142,19%).

Quanto alle spese, sulla base dei dati elaborati dalla Sezione del Controllo e riportati nella tabella 12 denominata *“Previsioni di competenza 2022 – Spese”*, si riscontra un parallelo incremento delle previsioni di spesa dei vari titoli, soprattutto riguardo al Titolo II *“spese in conto capitale”* (passate da € 2.955,27 mln. ad € 5.891,98 mln., con un incremento del 99,37%) e al Titolo III *“spese per incremento attività finanziarie”* (passate da € 414,90 mln. ad € 1.120,17 mln., con un incremento del 169,99%).

Se si analizza lo scostamento delle singole missioni di bilancio, illustrato nella tabella 6 della relazione della Sezione Controllo denominata *“bilancio di previsione 2022-2024, differenza tra le previsioni iniziali e definitive”*, risulta che, dal lato spesa, gli scostamenti maggiori tra previsioni iniziali e previsioni definitive si sono registrati nelle voci nel seguito indicate.

Relativamente all'area istituzionale risaltano la missione 1 *“assetti istituzionali, servizi istituzionali generali, di gestione”* (con un incremento da € 1.081.283.096 ad € 1.884.972.390, pari ad uno scostamento del 74,33%) e la missione 19 *“relazioni internazionali”* (con un incremento da € 27.386.186 ad € 53.063.862, pari ad uno spostamento del 93,76%).

Relativamente all'area economica risaltano la missione 6 *“Politiche giovanili, sport e tempo libero”* (con un incremento da € 51.223.471 ad € 104.220.112, pari ad un scostamento del 103,46%), la missione 7 *“Turismo”* (con un incremento da € 28.895.038 ad € 43.749.697, ad uno scostamento del 51,41%), la missione 14 *“Sviluppo economico e competitività”* (con un incremento da € 304.128.869 ad € 674.873.208, pari ad uno scostamento del 121,90%), la missione 15 *“Politiche per il lavoro e la formazione professionale”* (con un incremento da € 269.253.939 ad € 451.448.494, pari ad un scostamento del 67,67%).

Relativamente all'area sociale emerge la missione 12 *“Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”* (le cui previsioni aumentano da € 323.601.009 ad € 538.689.643, pari ad un incremento percentuale di 66 punti).

Relativamente all'area territoriale, infine, spicca la missione 9 *“Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”* (con un incremento da € 462.625.152 ad € 747.337.221, pari ad un incremento percentuale di 62 punti).

2.4.2 IL RAPPORTO TRA PREVISIONI DEFINITIVE E ACCERTAMENTI/IMPEGNI

Dalla relazione al rendiconto risulta che la capacità di realizzo annua delle entrate, intesa come

l'ammontare degli accertamenti realizzati rapportato alle previsioni definitive, è stata del 95% (in lieve flessione rispetto al 97% dell'esercizio precedente) ². La Sezione del Controllo evidenzia, tuttavia, che tale percentuale si riduce al 85,40% se le entrate vengono considerate al netto dei servizi conto terzi – partite di giro.

Il titolo che ha riscontrato un risultato migliore (con accertamenti addirittura superiori alle previsioni definitive) risulta quello relativo alle entrate correnti, similmente a quanto avvenuto nell'esercizio precedente. I restanti titoli registrano, invece, accertamenti inferiori alle previsioni³. Le uniche giustificazioni date nella Relazione alla gestione riguardano il delta tra previsioni e accertamenti relativi al titolo 2 (trasferimenti correnti), che avrebbe risentito della programmazione comunitaria e dei ritardi nella rendicontazione delle spese collegate.

Se si confrontano, in ogni caso, gli accertamenti al 31.12.2022 con gli accertamenti al 31.12.2021, si nota che risultano aumentati il titolo 1 relativo alle entrate tributarie (**a conferma del positivo trend di crescita del gettito tributario**), il titolo 3 relativo alle entrate extratributarie (per effetto dei canoni di derivazione di acque pubbliche e delle sanzioni per il mancato impiego di lavoratori disabili) e il titolo 4 relativo alle entrate in conto capitale⁴.

Dalla relazione della Sezione del Controllo risulta, altresì, che la capacità di spesa, intesa come l'ammontare degli impegni realizzati (tenendo conto anche delle quote di FPV prenotate per competenza) rapportato alle previsioni definitive, al netto dei servizi conto terzi – partite di giro è stata del 83,97%, percentuale anch'essa in lieve calo rispetto all'esercizio precedente.

Gli impegni relativi a tutti i titoli, ad eccezione di quello relativo al rimborso prestiti (più facilmente programmabile), riscontrano un significativo scostamento rispetto alle previsioni. Considerevole, altresì, è lo scostamento relativo agli impegni in conto capitale⁵.

Rispetto all'esercizio precedente si riscontra un incremento degli impegni delle spese correnti e delle spese in conto capitale (addirittura raddoppiato) ⁶.

2.4.3 IL RAPPORTO TRA ACCERTAMENTI/IMPEGNI E RISCOSSIONI/PAGAMENTI

² Dati ricavati da pag. 30 della Relazione sulla gestione

³ Dati ricavati dalla Tabella 8 "Entrate accertate nel 2022 per titoli" elaborata dalla Sezione Controllo

⁴ Dati ricavati dalla Tabella 9 "Entrate accertate per titoli 2020 - 2022" elaborata dalla Sezione Controllo

⁵ Dati ricavati dalla Tabella 17 "Spese impegnate per titoli triennio 2020 - 2022" elaborata dalla Sezione Controllo

⁶ Dati ricavati dalla Tabella 17 "Spese impegnate per titoli triennio 2020 - 2022" elaborata dalla Sezione Controllo

Rispetto a quanto stanziato, la capacità di riscossione, intesa come il rapporto tra entrate accertate ed entrate riscosse, al netto delle entrate per servizi conto terzi – partite di giro, si è attestata al 75,06%, in peggioramento rispetto all'esercizio precedente di 11,5 punti percentuali⁷.

La capacità di pagamento, intesa come il rapporto tra impegni e pagamenti, al netto dei servizi conto terzi – partite di giro risulta pari al 79%⁸.

La liquidità della cassa al 31.12.2022 si è ridotta notevolmente rispetto a quella dell'esercizio precedente, passando da un fondo cassa al 31.12.2021 di € 11.945.371.554,13 ad un fondo di cassa al 31.12.2022 di € 9.980.536.328,58. Tale decremento è più visibile se si confronta la liquidità di cassa della sola gestione ordinaria, passata da € 2.899.044.948,92 ad € 1.287.718.478,31⁹. Tale fattore, come evidenzia la Sezione del Controllo, è dovuto non solo all'effettuazione di spese di investimento con Danc (Debito autorizzato e non contratto) , ma anche per effetto delle riscossioni in calo e di pagamenti consistenti.

In ogni caso si prende atto positivamente che non si è proceduto a utilizzare anticipazioni di cassa ed è stato garantito il rispetto dei tempi di pagamento.

2.5 LA GESTIONE DEI RESIDUI

I residui attivi sono dati dalle entrate esigibili nell'esercizio di riferimento che non siano state incassate.

Dalla relazione al rendiconto è risultato che i residui attivi di competenza al 31.12.2022 ammontano ad € 7.403.592.567,37, di cui circa l'82% risulta imputabile alla GSA¹⁰.

Per quanto riguarda la gestione dei residui degli anni precedenti, i residui attivi al 01.01 (provenienti da anni precedenti), pari ad € 4.141.827.127,19, risultano smaltiti al 31.12 per il 41,44%. Più precisamente, ne sono stati riscossi € 2.573.346.434,67, ne sono stati cancellati € 357.113.015,47 e sono stati mantenuti i restanti, sopra indicati¹¹.

I residui più datati (precedenti alla gestione 2017) derivano da contenziosi e recuperi di

⁷ Dati ricavati dalla Tabella 10 "Entrate riscosse 2020 – 2022 al netto PDG" elaborata dalla Sezione Controllo

⁸ Dati ricavati dalla Tabella 18 "Spese pagate periodo 2020 – 2022 al netto PDG" elaborata dalla Sezione Controllo

⁹ Dati ricavati da pag. 12 della Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione

¹⁰ Dati ricavati da pag. 32 della Relazione sulla gestione

¹¹ Dati ricavati da pag. 32 della Relazione sulla gestione

somme, entrate con spese a rendicontazione, mancato riscontro finanziario da parte del soggetto istituzionale creditore (esempio UE) ¹².

Si raccomanda, ancora una volta, un monitoraggio costante dei residui attivi e una riduzione costante degli stessi, a maggior ragione che la Sezione Controllo ha evidenziato che i residui attivi finali risultano superiori a quelli riscontrati nell'esercizio precedente.

I residui passivi sono dati dalle spese impegnate, liquidate o liquidabili nell'esercizio di riferimento, che non siano state pagate.

I residui passivi di competenza al 31.12.2022 risultano per l'86% attinenti alla GSA (per un importo pari a ca. € 5,5 mld.) e per la restante parte attinenti alla gestione ordinaria (per ca. € 905 mln.) ¹³.

I residui passivi al 01.01 (provenienti da anni precedenti), pari ad € 16.614.886.830,94, risultano in parte pagati (per € 5.998.363.161,51) e in parte stralciati (per € 414.257.418,62) ¹⁴.

La maggior parte dei residui passivi delle annualità 2018-2021 è imputabile alle regolazioni sanitarie ancora da formalizzare da parte del MEF per tali anni.

I residui più datati (precedenti alla gestione 2017) riguardano prevalentemente opere oggetto di contenziosi¹⁵.

Anche riguardo ai residui passivi la Sezione del Controllo ha registrato un incremento dei residui dell'esercizio 2022 (anche se accompagnato da una riduzione di quelli relativi agli esercizi precedenti). Si raccomanda, pertanto, un monitoraggio costante degli stessi.

2.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE SUL BILANCIO DI PREVISIONE E SULLA GESTIONE COMPLESSIVA DELL'ESERCIZIO 2022

La tempestività dell'approvazione del bilancio ha consentito alla Regione, anche per l'esercizio finanziario in argomento, di **non** ricorrere all'esercizio provvisorio, evitando limiti nell'autorizzazione delle spese, sia in ordine alla loro destinazione, sia in ordine al loro utilizzo. Al contrario, alla data dell'1 gennaio è potuta iniziare, a tutti gli effetti, la gestione dell'esercizio finanziario.

Nel corso dell'esercizio si registrano prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie

¹² Dati ricavati da pag. 33 della Relazione sulla gestione

¹³ Dati ricavati da pag. 47 della Relazione sulla gestione

¹⁴ Dati ricavati da pag. 47 della Relazione sulla gestione

¹⁵ Dati ricavati da pag. 48 della Relazione sulla gestione

e impreviste, per un importo complessivo pari ad € 12 mln (importo rientrato nella media, dopo l'incremento anomalo dell'esercizio precedente)¹⁶.

Gli stanziamenti del bilancio di previsione 2022-2024 sono stati variati non solo in sede di assestamento al bilancio, avvenuto con l.r. n. 17 del 08.08.2022 (ai sensi dell'art. 48 della l.r. n. 34/1978 e dell'art. 50 della d.lgs. n. 118/2011) al fine di adeguare le previsioni iniziali ai risultati della gestione del precedente esercizio, ma con ben 464 atti di variazione al bilancio (di competenza e di cassa), numero anch'esso maggiore rispetto a quello dell'esercizio precedente (pari a 413)¹⁷.

3. LA FASE DELLA RENDICONTAZIONE

Il ciclo di programmazione si conclude con la fase della rendicontazione, in cui si verifica l'effettiva attuazione delle politiche e degli obiettivi previsti.

A tal fine, viene approvato lo schema di rendiconto della gestione per l'esercizio 2022, a chiusura del ciclo finanziario. Esso individua, infatti, il risultato finanziario e consente, nel contempo, di appurare e verificare se gli obiettivi che l'amministrazione aveva fissato sono stati effettivamente conseguiti. Lo stesso documento, inoltre, condiziona la gestione dell'esercizio successivo.

Con l'approvazione del rendiconto, infatti, come si è visto, viene accertato l'avanzo di amministrazione, che può essere applicato nell'esercizio successivo, ovvero l'eventuale disavanzo di amministrazione, da inserire nel bilancio dell'esercizio successivo per il suo assorbimento.

Con deliberazione n. XII/177 del 27.04.2023, la Giunta della Regione Lombardia ha approvato il Disegno di Legge sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2022, corredato dagli allegati previsti dalla legge, ed ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, ai fini del controllo sulla gestione e per la prescritta parificazione.

Nel seguito verranno esaminate le principali voci di bilancio.

¹⁶ Dati ricavati da pag. 15 della Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione

¹⁷ Dati ricavati da pag. 19 della Relazione sulla gestione

3.1 RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

La Giunta ha evidenziato come l'esercizio 2022 sia stato caratterizzato dal protrarsi della crisi pandemica, alla quale la Regione ha fatto fronte grazie anche all'intervento dello Stato, che ha compensato gli effetti negativi sui bilanci regionali accrescendo i trasferimenti e adottando specifiche azioni per favorire l'acquisizione urgente di personale e di dotazioni per l'emergenza sanitaria, nonché per evitare un calo degli investimenti¹⁸.

Ciò ha consentito che l'esercizio 2022 venisse chiuso con un risultato di amministrazione (inteso come somma tra il fondo cassa iniziale, il risultato della gestione finanziaria di competenza e il risultato della gestione dei residui) positivo (pari ad € 524.376.256,76), seppur in decremento rispetto a quello registrato alla chiusura dell'esercizio 2021 (pari ad € 1.173.625.537,47)¹⁹.

Tale risultato, tuttavia, non presenta un importo sufficiente a dare copertura alle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti applicate al risultato stesso. Più precisamente, se si considerano la quota accantonata nel risultato di amministrazione (€ 686.954.683,70), la quota vincolata (€ 856.586.794,33) e la quota destinata agli investimenti (€ 71.346.004,50), si ottiene un disavanzo di amministrazione a chiusura dell'esercizio 2022 pari ad € 1.090.511.225,77. Tale disavanzo risulta maggiore di quello del precedente esercizio²⁰.

Tuttavia, esso si configura interamente come disavanzo da debito autorizzato e non contratto. Come è noto, infatti, le regioni che hanno registrato valori in linea con le disposizioni comunitarie degli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti possono autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita dal debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa (c.d. Danc: debito autorizzato e non contratto).

La disponibilità di liquidità della Regione ha consentito effettivamente di non fare ricorso a nuovo indebitamento, sebbene ciò abbia comportato, come già ampiamente evidenziato, una sensibile riduzione della disponibilità di cassa (passando da quasi 12 mld. a 9,9 mld.), cassa che comunque ha consentito non solo il mancato ricorso all'indebitamento, ma anche la tempestività dei pagamenti e il mancato ricorso all'anticipazione di cassa²¹.

¹⁸ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 5

¹⁹ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 11

²⁰ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 12

²¹ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 12

Gli equilibri di bilancio, pertanto, risultano rispettati, in virtù dell'art. 1, comma 821, della l. n. 145/2018 che prevede che il disavanzo determinato dagli investimenti finanziati da Danc non rileva ai fini dell'equilibrio di bilancio, come meglio si vedrà nel dettaglio.

3.2 LA GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

Come risulta da un'analisi più dettagliata, anche il risultato della gestione finanziaria di competenza (inteso come la differenza tra le entrate di competenza accertate e le spese di competenza impegnate, cui va aggiunta la differenza tra FPV entrata e FPV spesa, nonché l'avanzo 2021 applicato), componente come si è visto del più ampio risultato di amministrazione sopra riportato, risulta negativo (- € 225.032.621,33) e in peggioramento rispetto ai precedenti esercizi (che registravano, al contrario, un risultato positivo)²².

Riguardo all'andamento della gestione finanziaria si rinvia alla sezione relativa alla programmazione.

3.3 LA PARTE ACCANTONATA

Analizzando le componenti più significative della quota accantonata dell'avanzo di amministrazione, si riscontra quanto segue.

Fondo crediti di dubbia esigibilità

Tale fondo è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2, e serve ad evitare che tali entrate possano finanziare nuove spese.

In fase di rendiconto 2022 è stata accantonata una somma pari ad € 213.405.378,78²³.

Al pari degli altri anni sono stati esclusi i crediti garantiti da fideiussione, i crediti da altre amministrazioni pubbliche, le entrate tributarie accertate per cassa, le partite finanziarie (di giro) con Finlombarda, oltre alle anticipazioni alla società Aria S.p.A. riconducibili ad operazioni contabili di anticipazioni di liquidità concesse in merito per far fronte alla crisi pandemica in atto.

Il criterio di calcolo rimane quello della media semplice.

²² Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 19

²³ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 23

Degna di nota è la raccomandazione del collegio dei revisori **di valutare con prudenza i crediti con maggiori rischi di inesigibilità**, procedendo ad adeguati accantonamenti anche oltre il livello minimo, controllando le garanzie emesse in favore delle società partecipate, i cui esiti non sono risultati soddisfacenti²⁴. La stessa Sezione del Controllo ha riscontrato che risulta a bilancio un credito assistito da fideiussione accertato nel 2010 a copertura delle spese necessarie per la bonifica dell'area ex ols, dichiarato insussistente dalla stessa Regione. **Per tale ragione viene consigliata una puntuale ricognizione.**

Fondo residui perenti

La quota accantonata in fase di rendiconto è risultata pari ad € 5.287.667,54. Tale importo corrisponde a una copertura del 100% dei predetti residui²⁵.

Non vi sono osservazioni al riguardo, stante il superamento della soglia minima di copertura, di cui all'art. 60 del d.lgs. n. 118/2011.

Fondo società partecipate

Ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 175/2016, "nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione".

Tale accantonamento in fase di rendiconto 2022 risulta pari ad € 33.704.308,03, maggiore rispetto all'esercizio precedente, stante la variazione della quota di partecipazione di Regione Lombardia in Autostrada Pedemontana Lombarda s.p.a.²⁶.

Si riscontra positivamente l'apprezzamento fatto dal Collegio dei revisori relativo alla maggiore attenzione data ai flussi informativi tra Regione e società²⁷.

Fondo contenzioso

Il fondo contenzioso è un accantonamento effettuato per garantire la copertura di spese potenziali derivanti da contenziosi legali in essere.

Tale accantonamento risulta pari ad € 181.065.813,08, in incremento di oltre il 50% rispetto al

²⁴ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 23

²⁵ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 25

²⁶ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 25

²⁷ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 25

fondo accantonato nell'esercizio precedente, prevalentemente a causa della previsione di condanne di risarcimento danni per decessi da Covid 19²⁸.

Si riscontra l'osservazione del collegio dei revisori che, evidenziando di essere stato informato dalla Regione dei criteri analitici di determinazione del fondo, della stima della probabilità di soccombenza e degli elementi utilizzati per la valutazione del rischio, ritiene conseguentemente capiente e prudentiale tale fondo²⁹. Tale positiva osservazione, tuttavia, non coincide con quanto dichiarato dalla Sezione del Controllo, la quale dichiara di non aver ricevuto le informazioni relative alla valutazione del rischio effettuata.

La Sezione del Controllo evidenzia correttamente che il rischio di soccombenza del contenzioso da *malpractice* sanitaria è stato considerato nel fondo contenzioso (almeno per quanto espressamente riportato dalla Regione in sede istruttoria) e auspica che non vi sia contenzioso da *malpractice* residuo finanziato con risorse destinate alla sanità.

Altri accantonamenti

Per quanto riguarda gli altri accantonamenti, si segnalano il fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari a copertura del rischio di *default* dei titoli Telecom, pari ad € 42.000.000,00; il fondo accantonato OPR per la restituzione alle imprese agricole di importi non più finanziabili con fondi europei perché non riconosciuti dalla Commissione in sede di rendicontazione, pari ad € 1.172.554,00; il fondo per il rinnovo contrattuale del personale, pari ad € 9.715.000,00; il fondo per l'attuazione del PNRR, pari ad € 10.000.000,00. La quota relativa alle garanzie fideiussorie concesse dalla Regione che hanno comportato un accantonamento (non avendo determinato una contrazione del limite di indebitamento annuo) risulta pari ad € 190.397.836,95³⁰.

Risulta azzerato, invece, il fondo per passività potenziali. A seguito dell'istruttoria effettuata dalla Sezione del Controllo, è emerso che tale fondo era stato costituito nei precedenti esercizi a copertura delle somme che lo Stato avrebbe potuto richiedere sia a titolo di fondo sviluppo e coesione 2007/2013, sia a titolo di contribuzione del sistema conti pubblici territoriali. Nel 2022 la Regione ha restituito le somme in questione al Mef, con conseguente azzeramento del fondo.

²⁸ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 26

²⁹ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 26

³⁰ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 26

3.4 LA PARTE VINCOLATA

La quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, composta da entrate accertate e incassate con vincolo di destinazione ma non ancora impegnate, è pari ad € 856.586.794,33 ed è così composta:

- | | |
|---|------------------|
| 1. vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili: | € 94.132.214,10; |
| 2. vincoli derivanti da trasferimenti: | € 666.790.964,33 |
| 3. vincoli derivanti dalla contrazione dei mutui: | € 0,00 |
| 4. vincoli formalmente attribuiti dall'ente ³¹ : | € 95.663.615,90 |

3.4.1 IL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

Il fondo pluriennale vincolato (c.d. "FPV") è costituito da entrate accertate nell'esercizio finanziario di competenza che danno copertura a spese che, seppur impegnate nell'esercizio, vengono imputate ad esercizi successivi.

Il FPV al 31.12.2022 è risultato pari ad € 1.059.538.156,74, di cui € 254.539.640,51 per spesa corrente ed € 804.877.564,95 per spesa in conto capitale³².

L'organo di revisione ha attestato che il FPV spesa è stato costituito ai sensi del principio contabile 4/2, punto 5.4, da entrate già accertate e destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata, ed è conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa³³.

La Sezione del Controllo ha evidenziato, in ogni caso, che la necessità di effettuare consistenti reimputazioni agli esercizi successivi di spese attesta una tendenza al mancato rispetto dei cronoprogrammi, non in linea con una ottimale capacità di programmazione e di attuazione. Al riguardo la Regione ha precisato che i cronoprogrammi sono prevalentemente relativi a investimenti pubblici realizzati dagli enti locali e che, conseguentemente, gli slittamenti dei medesimi dipendono da scelte gestionali di tali enti.

3.5 I DEBITI FUORI BILANCIO

³¹ Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione, pag. 28

³² Dati ricavati da pag. 10 della Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione

³³ Dati ricavati da pag. 10 della Relazione sul Rendiconto Generale dell'organo di revisione

Ai sensi dell'art. 73 del d.lgs. n. 118/2011, i debiti fuori bilancio possono derivare (a) dalle sentenze esecutive, (b) dalla copertura di disavanzi di enti, (c) dalla ricapitalizzazione di società, (d) dalle procedure espropriative o occupazioni d'urgenza, (e) dall'acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa. La legittimità di tali debiti è riconosciuta dal Consiglio Regionale ovvero dalla Giunta Regionale.

Nel 2022 vi è stato un riconoscimento di debiti fuori bilancio per un importo pari ad € 1.635.570,03 e risultano ancora da riconoscere debiti per un importo pari ad € 208.396,32³⁴.

E' stato verificato che nel corso del 2022, a differenza degli esercizi precedenti, sono stati trasmessi alla Procura contabile gli atti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio adottati, in conformità a quanto previsto dall'art. 23, comma 5, della l. n. 289/2002. **Si prende atto, pertanto, favorevolmente del superamento del rilievo in precedenza mosso sul punto.**

3.6 LE RISORSE PER L'EMERGENZA COVID

La Sezione del Controllo ha effettuato un approfondimento sulle risorse ricevute dallo Stato in connessione all'emergenza COVID-19 ed in merito al loro impiego al 31.12.2022.

Da tale analisi è risultato che la Regione ha avuto complessivamente a disposizione risorse statali che non confluiscono nella gestione GSA per € 262.377.751,80. Tali risorse sono state impegnate per € 197.781.529,51 (prevalentemente sull'esercizio 2022). I restanti € 64.564.598,49 sono confluiti in avanzo³⁵.

Relativamente alle risorse Covid provenienti dagli esercizi precedenti, all'inizio dell'esercizio 2022 è stato applicato un avanzo di € 214.620.629,68, con relativi impegni per € 175.766.975,05³⁶.

Il mancato utilizzo delle risorse residue è stato giustificato dalla Regione dalla mancanza delle condizioni previste nelle disposizioni ministeriali ovvero dalla presentazione di un numero di domande inferiori alla dotazione finanziaria. A seguito di successiva richiesta di precisazioni da parte della Sezione del Controllo, la Regione ha riferito che relativamente ai "mancati ricavi 2022", il parziale inutilizzo è dipeso dall'estensione del periodo soggetto a verifica da parte del Mit (esteso all'intero periodo emergenziale 23.02.2020 - 31.03.2022) e dalla conseguente

³⁴ Dati ricavati dalla Tabella 81 "Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022" elaborata dalla Sezione Controllo

³⁵ Dati ricavati dalla Tabella 55 "Risorse Covid-19: gestione complessiva" elaborata dalla Sezione Controllo

³⁶ Dati ricavati dalla Tabella 56 "Risorse Covid-19 anni precedenti" elaborata dalla Sezione Controllo

proroga del termine ultimo per l'effettuazione delle verifiche alle quali è subordinato il saldo (31.01.2024); relativamente ai "servizi aggiuntivi 2020-2021", la Regione ha precisato di aver riconosciuto tutte le spese rendicontate dalle Agenzie e di essere in attesa dell'atto ministeriale che destini gli avanzi di Amministrazione derivanti dalla differenza tra servizi programmati e servizi effettivamente rendicontati.

La Sezione del Controllo, accedendo alle banche dati regionali, ha altresì accertato che non risultano significativi residui passivi, **con conseguente riscontro positivo sul fatto che le risorse impegnate sono state effettivamente trasferite ai beneficiari.**

3.7 L'INDEBITAMENTO

Ai sensi della normativa vigente si può ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento con le modalità previste dall'art. 10 della l. n. 243/2012. L'autorizzazione di nuovo debito è ammessa se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui non superi il 20% dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo I, al netto dei tributi destinati al finanziamento della sanità, ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della Regione stessa.

Il debito residuo al 31.12.2022 con oneri a carico della Regione ammonta ad € 1.499.507.884,19. Quello con oneri a carico dello Stato ammonta ad € 195.692.243,56³⁷.

Riguardo al debito con oneri a carico della Regione, si evidenzia che si tratta di quattro mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti (di cui tre contratti nel 2020 nell'ambito di operazioni di ristrutturazione di precedenti mutui) e che sussiste un fondo di ammortamento del debito relativo al *bond* alimentato da Regione Lombardia in dipendenza dello *swap* di ammortamento.

Il limite dell'indebitamento sopra riportato risulta rispettato, considerato che a fronte di un livello massimo di spesa annuale pari ad € 604.733.406,68, risulta ancora disponibile per nuove rate di ammortamento una quota pari ad € 504.578.761,07³⁸. Da tale importo disponibile va detratto l'importo relativo alle garanzie rilasciate da Regione Lombardia a favore di altre

³⁷ Dati ricavati dalla Tabella 95 "Indebitamento 2022: quote a carico della Regione e dello Stato" elaborata dalla Sezione Controllo

³⁸ Dati ricavati dalla Tabella 97 "Verifica del rispetto dei limiti di indebitamento" elaborata dalla Sezione Controllo

amministrazioni pubbliche o di altri soggetti che, per la parte non accantonata, concorrono al limite di indebitamento (di importo in ogni caso inferiore al limite *ex lege*), oltre al pegno concesso sulle azioni di Autostrada Pedemontana Lombarda s.p.a.

Riguardo alla copertura delle spese da investimento, si riscontra positivamente che non solo non è stato contratto debito e non è stata utilizzata l'anticipazione di cassa, ma si è proceduto all'utilizzo del saldo corrente per € 135.119.133,74.

4. GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

Ai sensi dell'art. 9 della l. n. 243/2012 il bilancio è in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che in quella di rendiconto, viene conseguito un saldo non negativo in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Il quadro normativo così delineato è stato via via specificato, alla luce di interventi legislativi e di interventi della Corte Costituzionale.

Da ultimo, l'aggiornamento dei principi contabili del 2019 ha previsto tre distinti equilibri:

- l'equilibrio di competenza (pari agli accertamenti di competenza, comprensivi dell'avanzo di amministrazione applicato al bilancio e del fondo pluriennale vincolato in entrata, meno gli impegni di competenza, comprensivi dell'eventuale disavanzo dell'esercizio precedente e del fondo pluriennale di spesa);
- l'equilibrio di bilancio (pari alla somma algebrica del risultato di competenza e degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli effettuati nel bilancio di previsione dell'esercizio in considerazione);
- l'equilibrio complessivo (pari alla somma algebrica dell'equilibrio di bilancio e delle variazioni degli accantonamenti effettuati in occasione dell'approvazione del rendiconto).

I tre equilibri sopra menzionati risultano rappresentati dalla Sezione Controllo nella tabella 88 denominata "*Equilibri di bilancio 2022*", dalla quale risulta un equilibrio di competenza negativo di € 225.032.621,33, un equilibrio di bilancio negativo di € 791.582.014,30 e un equilibrio complessivo negativo di € 839.588.564,84. Per un maggior dettaglio si rinvia a tale tabella riassuntiva, nel seguito ripresa:

Rendiconto 2022					
		Corrente - Rimborso prestiti	Investimenti	Partite finanziarie	Totale
Avanzo applicato	A	301.034.292,39	180.326.770,14		481.361.062,53
FPV entrata	B	349.012.775,18	817.090.418,05	63.042.569,82	1.229.145.763,05
Accertamenti	C	26.914.861.451,62	2.296.410.275,67	205.718.768,93	29.416.990.496,22
Entrate da investimento destinate a incremento attività finanziarie	D		8.400.000,00	- 8.400.000,00	-
TOTALE ENTRATE	E=(A+B+C+D)	27.564.908.519,19	3.302.227.463,86	260.361.338,75	31.127.497.321,80
Impegni	F	26.353.617.024,13	3.686.319.695,28	253.055.066,98	30.292.991.786,39
Impegni finanziati con fpv entrata	G				-
impegni finanziati con entrate di titolo secondo	H				-
Acquisizione di partecipazioni e conferimento di capitali	I		- 70.451.710,00	70.451.710,00	-
TOTALE IMPEGNI	L=(F+I)	26.353.617.024,13	3.615.867.985,28	323.506.776,98	30.292.991.786,39
FPV spesa 31.12.2022	M	254.539.640,51	804.877.564,95	120.951,28	1.059.538.156,74
Risultato di competenza D/1	N=(E-L-M)	956.751.854,55	- 1.259.421.506,37	77.637.030,49	- 225.032.621,33
Risorse vincolate, accantonate e destinate nel bilancio	O	461.153.171,75	105.396.221,22		566.549.392,97
Equilibrio di bilancio D/2	P=(N-O)	495.598.682,80	- 1.364.817.727,59	77.637.030,49	- 791.582.014,30
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	R	49.173.284,94	- 1.166.734,40		48.006.550,54
Equilibrio complessivo D/3	S=(P-R)	446.425.397,86	- 1.363.650.993,19	77.637.030,49	- 839.588.564,84
di cui Disavanzo D/3 da DANC che non peggiora il disavanzo di amm					- 24.528.395,90
di cui Disavanzo D/3 da DANC che peggiora il disavanzo di amm					- 815.060.168,94

In ogni caso, come sopra anticipato, Regione Lombardia pur in presenza di un risultato di competenza negativo, consegue l'obiettivo posto dall'art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018, considerato che il principio contabile applicato di cui al par. 13.3 dell'All. 4/1 al d. lgs. n. 118/2011 prevede espressamente che "l'eventuale quota del disavanzo di competenza determinata dagli impegni per spesa di investimento finanziati dal debito autorizzato e non contratto [...] in quanto autorizzata dalla legge, non rileva ai fini dell'equilibrio di bilancio di cui all'articolo 1, comma 821 della legge n. 145 del 2018".

5 L'AREA ISTITUZIONALE E LA SPESA DEL PERSONALE

5.1 IL PERSONALE - PREMESSA

Come per l'esercizio 2021, la Sezione del Controllo ha analizzato i dati inerenti il personale, la tempistica dei pagamenti ed i fattori produttivi relativamente all'intera organizzazione della Regione, ovvero sia alle strutture facenti capo sia alla Giunta Regionale sia al Consiglio Regionale (nel seguito, per brevità: "Giunta" e "Consiglio"), nell'ambito di una visione unitaria dell'Ente.

Detta analisi è stata effettuata con lo sguardo rivolto alla più aggiornata giurisprudenza contabile e costituzionale in materia, al fine di effettuare un raffronto con la situazione dei precedenti esercizi, nonché verificare il rispetto dei vincoli normativi dell'intera Regione e - tenuto conto della diversa modalità di attuazione delle disposizioni normative da parte della Giunta e del Consiglio - degli Organi che la compongono.

Questa Procura, dopo un breve cenno all'assetto organizzativo, al fabbisogno di beni e servizi, alla programmazione del personale e alla consistenza del medesimo al dicembre 2022, si soffermerà prevalentemente sul rispetto o meno dei vincoli in materia di personale.

5.2 L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

Essendo la disciplina relativa all'ordinamento e all'organizzazione degli uffici regionali rimessa alla competenza legislativa residuale della Regione, la Lombardia ha adottato, con l.r. n. 20/2008, una disciplina separata per Giunta e Consiglio dei rispettivi assetti organizzativi.

Ai sensi dell'art. 11 della l.r. n. 20/2008 la struttura organizzativa della **Giunta** è articolata in Direzioni, Servizi e Uffici, con una struttura che, alla data del 31 dicembre 2022, si presenta analoga a quella dell'anno precedente (n.16 Direzioni generali, inclusa la Presidenza, all'interno della quale sono presenti n. 3 ulteriori entità organizzative strutturate e articolate in Unità organizzative e Strutture; n. 79 Unità organizzative; n. 97 Strutture; per un totale di n. 195 unità dirigenziali).

Riguardo al **Consiglio**, nel corso del 2022 sono state apportate alcune modifiche all'assetto organizzativo ad esito delle quali il numero delle strutture amministrative dirigenziali è stato rideterminato da n. 20 in n.19 unità (DUP 174/2022).

Inoltre, con decorrenza dal 01.04.2022 sono state ridotte da n. 3 a n. 2 le posizioni dirigenziali del Settore Stampa (risulta scoperto uno degli incarichi di Vicedirettore; cfr. DUP 45/2022).

5.3 FABBISOGNO DI BENI E SERVIZI

In continuità con la parifica 2021 l'istruttoria condotta dalla Sezione del Controllo ha attenzionato il fabbisogno di beni e servizi dell'organizzazione regionale, onde verificarne l'impatto sul bilancio e dare contezza delle misure adottate per la relativa ottimizzazione.

In particolare, viene proposto il raffronto della spesa - in valore assoluto ed in variazione % - con l'annualità precedente (2021) e con quella 2020.

In merito, questa Procura ritiene, in particolare, di doversi soffermare, sulle variazioni più significative dei fabbisogni rispetto all'anno precedente (2021), anche in considerazione del fatto che sullo scostamento dei dati rispetto al 2020 potrebbero avere inciso le significative restrizioni previste dalla normativa emergenziale adottata a tutti i livelli per fare fronte alla situazione pandemica da Covid-19.

In merito, in ordine alla **Giunta**, appaiono degni di nota gli incrementi di spesa rispetto al 2021, relativi agli straordinari del personale (+39,91%), ai servizi professionali (+48,27%, tra i quali spiccano "Ricerche, informatica e software" il cui incremento si attesta a +77,49%), alle utenze, alle locazioni immobiliari, alle poste e telecomunicazioni (tutti oltre il 60% di incremento su base annua). Per contro, si ritiene di dovere evidenziare il decremento delle poste di spesa relative agli arredi (-48,36%).

Si registra, nel complesso, un incremento della spesa per i fattori produttivi del 15,14%, in valore assoluto pari ad € 44.933.000,00; dato che non appare trascurabile per una riflessione che l'Ente merita di dovere sviluppare nell'ambito del proprio autonomo processo valutativo.

In ordine al **Consiglio**, appaiono degni di nota gli incrementi di spesa rispetto al 2021, relativi ai Servizi professionali (+27,09%) - e, nella specie, in particolare, è la voce "Comunicazione - Piano della Comunicazione" a registrare l'incremento maggiore, passando da € 737.438,71 del 2021 ad € 974.020,05 (pari a +32,08%) - ed alle somme da Versamento alla Giunta per utilities (+224,80%). Per contro, si ritiene di dovere evidenziare il decremento delle poste di spesa relative alle Spese in conto capitale (-41,47%), ai beni di consumo (-8,65%), alle Locazioni immobiliari (-7,59%).

Si registra, nel complesso, un incremento nella spesa per i fattori produttivi del 6,90 per cento in valore assoluto pari ad € 3.556.844,57.

Complessivamente, rispetto all'esercizio 2021, si registra un incremento della spesa per l'acquisto di beni e servizi finalizzati al funzionamento dell'organizzazione amministrativa della Regione.

5.4 LA CONSISTENZA DEL PERSONALE

Per la **Giunta**, la consistenza complessiva del personale 2022 è pari a n. 3.212 unità (n. 3.123 quelle di ruolo, effettivamente in servizio), di cui n. 195 dirigenti, n. 2.835 unità appartenenti al comparto e n. 182 unità alla categoria "Altro personale".

Complessivamente, rispetto all'esercizio 2021 si evidenzia un incremento di n. 250 unità (pari all' 8,44 per cento) con n. 503 assunzioni (incluse n. 35 unità in mobilità).

L'incremento interessa il personale del comparto (+291 pari all'11,44 per cento), mentre si registra una riduzione per dirigenza ed "Altro personale", rispettivamente - n. 3 unità e n. 38 unità.

Per il **Consiglio**, la consistenza del personale è di n. 471 unità, di cui n. 21 dirigenti, n. 256 appartenenti al comparto e n. 194 altro personale.

Complessivamente, rispetto al 2021 si registra una lieve flessione nel 2022 (- 0,84 per cento).

In aumento, invece, le unità di supporto ai Gruppi consiliari e all'ufficio di Presidenza: n.180 unità nel 2022 contro le n. 174 del 2021 e le n. 165 del 2020.

Aggregando i dati trasmessi dai due organi regionali risulta che la **Regione**, nel 2022, **ha in organico n. 3.683 unità** (Giunta n. 3.212; Consiglio n. 471, incluse le unità afferenti al Personale delle segreterie dell'UdP e dei Gruppi e Staff).

In particolare, la dirigenza rimane stabile; il comparto registra nel complesso un aumento di +311 unità (pari all'11,19 per cento), mentre le unità di Altro personale diminuiscono di 64 unità (-14,55 per cento).

5.5 LA PROGRAMMAZIONE DEL PERSONALE ED I VINCOLI IN MATERIA DI CONTENIMENTO DELLA SPESA DEL PERSONALE

Nel 2022, ha trovato attuazione – quale principale innovazione normativa in tema di programmazione – “*il Piano integrato di attività e organizzazione*” (PIAO), introdotto dall’articolo 6 del d.l. n. 80 del 9 giugno 2021, convertito in l. n. 113 del 6 agosto 2021.

Tale strumento è finalizzato ad “*assicurare la qualità e la trasparenza dell’attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi*”, definendo e recependo:

- gli obiettivi programmatici e strategici della performance;
- la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo;
- gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione delle risorse interne;
- gli elementi finalizzati alla piena trasparenza dell’attività amministrativa ed alla prevenzione della anticorruzione.

In tal senso il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) diventa un’articolazione del PIAO di cui, a regime, costituisce una parte pienamente integrata.

Nell’aggiornare e modulare le previsioni del PTFP alle esigenze funzionali ed organizzative, l’Amministrazione è tenuta al rispetto di una specifica disciplina vincolistica in tema di determinazione della capacità assunzionale. Disciplina che, con riferimento alle Regioni, fa riferimento alle previsioni contenute nell’art. 1, commi 557 e ss. l. 296/2006 e nell’art. 33 d.lgs. 30 aprile 2019, n.34, conv. con l. 28/06/2019, n. 58, oltre ai vincoli in materia di lavoro flessibile e di trattamento accessorio.

In ordine al rispetto dei su richiamati vincoli, si evidenzia preliminarmente quanto segue.

Con riferimento al vincolo di spesa lineare (l. n. 296/2006, art.1, c. 557 e ss.), **si ritiene positivo il fatto che la Regione Lombardia – sulla scorta di quanto emerso in sede di parifica 2021 – con la legge regionale 13 dicembre 2022, n. 28 (art.5) si sia adeguata ai rilievi della Sezione, sopprimendo il comma 13 dell’art. 67 l.r. n. 20/2008 nella parte in cui escludeva “*il personale delle segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri*” dal concorrere alla determinazione della spesa del personale ai sensi dell’art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.** Previsione che rappresentava – anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. n. 215/2021) – un elemento di illegittimità nella verifica del rispetto del parametro di legge.

Al contrario, con riferimento al rispetto del vincolo della sostenibilità finanziaria di cui all’art. 33 d.l. n. 34/2019, si registra il fatto che, nonostante le osservazioni emerse in sede di parifica

2021, il Consiglio regionale abbia ritenuto di continuare a non applicare tale disciplina, a favore del vincolo del turn-over di cui all'art. 3, c.5, d.l. n. 90/2014. Ciò anche in virtù di una conforme interpretazione adottata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (cfr. nota prot. 43994 del 30/03/2020, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che fa leva sull'assenza, per il Consiglio regionale, di entrate correnti rientranti nel Titolo I). Tuttavia, essendo il Consiglio un Organo e riferendosi la normativa alle "Regioni", si condividono, sul punto, le osservazioni della Sezione in ordine alla necessità che l'Ente adotti un regime giuridico unitario di verifica del parametro di cui all'art. 33 d.l. n. 34/2019.

Premesso quanto sopra, ci si sofferma sui seguenti elementi oggetto di esame da parte della Sezione.

Riguardo alla **Giunta**, sono stati adottati i seguenti atti di programmazione:

- **DGR n. XI/5879 del 24.01.2022** con la quale è stata aggiornata la II annualità del PTFP per il triennio 2021/2023;
- **DGR n. XI/6202 del 28/03/2022 e DGR n. XI/6281 del 13/04/2022**, di ulteriore aggiornamento del PTFP 2021/2023, ad invarianza della spesa massima potenziale;
- **DGR XI/6604 del 30/06/2022**, con la quale è stato adottato dalla Giunta regionale il "**Piano Integrato di Attività e Organizzazione**" (PIAO), contenente la programmazione dei fabbisogni 2021-2023 di tutto il personale della Giunta;
- **DGR n. 7175 del 17.10.2022** con la quale il PIAO è stato **integrato**, relativamente alla sezione "Organizzazione e capitale umano", con il "Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale **2022-2024**".

In sede istruttoria la Giunta ha rappresentato che nel corso del 2022 sono state effettuate n. **503** assunzioni (a fronte di n. 145 assunzioni del 2021- cfr. Parifica esercizio 2021), di cui n. 35 per mobilità ordinaria. A fronte di detti ingressi, si registrano n. **191** cessazioni nel 2022, per un totale aggiuntivo di unità pari a **312**, corrispondente ad una maggiore spesa rispetto al 2021 pari a € **14.750.205,08**.

Rispetto al limite di spesa lineare di cui all'**art. 1, c. 557 e ss. 1. 296/2006**, la Giunta fa presente, sia di essersi adoperata al conseguimento della razionalizzazione e dello snellimento delle strutture burocratico-amministrative - tema sul quale si formuleranno alcune considerazioni - sia di avere rispettato il **valore medio di riferimento del triennio 2011-2012-2013**.

In relazione a tale parametro, si prende atto che la spesa 2022 – pari a € **176.027.242,29** – risulta inferiore al limite di € **189.037.394,20** (media 2011-2013).

Con riferimento al rispetto del vincolo della sostenibilità finanziaria di cui all'**art. 33 d.l. 34/2019**, nella Relazione sul Rendiconto Generale per l'anno finanziario 2022 (pag. 58) il **Collegio dei revisori** ha evidenziato che, con l'approvazione del PIAO, è stata destinata alle assunzioni di personale per l'annualità 2022 una previsione di spesa **pari ad € 22.036.781,32**, al lordo delle cessazioni.

Nel medesimo documento si fa presente che, a seguito dell'approvazione della deliberazione richiamata, il Collegio dei revisori dei Conti ha asseverato il permanere degli equilibri pluriennali di bilancio sull'aggiornamento del PIAO ex DGR 7175/2022 (allegato C al verbale n. 20 del **29/12/2022**, p. 4).

Viene, quindi, ulteriormente precisato che il dato di spesa complessivo registrato a consuntivo nel 2022 relativo alla Giunta è pari ad € **159.194.609,96**, ossia inferiore alla spesa massima consentita dal valore soglia (pari ad € **193.623.901,36**, corrispondente alla spesa 2018, pari a € **164.088.052**, incrementata del 18%) e, peraltro, anche alla stessa spesa 2018.

Con riferimento a quanto sopra rilevato in sede istruttoria, questa Procura ritiene, innanzitutto, di doversi soffermare sul procedimento di programmazione dei fabbisogni di personale e delle relative procedure assunzionali.

In merito, si registra **l'evidente tardività di tutto il procedimento previsionale**. Tale fase avrebbe dovuto accompagnare e precedere l'approvazione del bilancio di previsione 2022-2024 posto che la spesa di personale – e, conseguentemente, la sua prevedibile quantificazione – è elemento imprescindibile per una attendibile allocazione delle relative risorse sul bilancio pluriennale.

Detta criticità appare particolarmente evidente sia per la tardiva approvazione del vero e proprio documento di programmazione complessivo dei fabbisogni di personale 2022-2024 – che è stato adottato dalla Giunta soltanto con **DGR n. 7175 del 17.10.2022** (con la quale il PIAO è stato **integrato**, relativamente alla sezione "Organizzazione e capitale umano", con il "Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale 2022-2024) – sia, soprattutto, **per il tardivo rilascio della asseverazione dell'Organo di Revisione su tale documento**. Agli atti, risulta infatti che detto documento sia stato rilasciato soltanto con il verbale n. 20 del **29 dicembre 2022**, ossia

successivamente alla approvazione della richiamata DGR 7175 e che esso – salvo poche limitate eccezioni – sia, presumibilmente, posteriore alla gran parte delle assunzioni avvenute nel 2022. Sul punto – benché la valenza sostanziale e non formale dell’adempimento risulti riconosciuta espressamente nel richiamato verbale dello stesso Organo di revisione - giova ricordare un recente, ma significativo approdo della giurisprudenza contabile (cfr. deliberazione n. 7/2022 della Corte dei Conti SS. RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione) che ha così declinato alcuni principi particolarmente definiti in materia:

*“l’ampliamento della capacità di spesa di personale dell’Ente consentito dall’art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019 e dal connesso decreto attuativo, è condizionato alla sussistenza di due presupposti indefettibili. Il primo, di natura statica, è dato dal rispetto di un valore “soglia” nel rapporto tra il complessivo aggregato della spesa di personale contabilizzato nell’ultimo rendiconto approvato e le entrate libere” correnti degli ultimi tre rendiconti, al netto del FCDE valorizzato **in sede di bilancio di previsione dell’esercizio di riferimento**.*

*Il secondo, di natura dinamica, è rappresentato dalla coerenza con la programmazione triennale dei fabbisogni e dalla sussistenza dell’equilibrio pluriennale di bilancio **“asseverato dall’Organo di revisione”**.*

Solo nel caso in cui le suddette condizioni risultino verificate, l’Ente potrà incrementare la propria spesa di personale, secondo il parametro di cui all’art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019 e del connesso decreto attuativo.

In caso contrario, per il calcolo delle nuove assunzioni a tempo indeterminato, al fine di evitare “vuoti di vincolo”, verranno in rilievo il (persistente) vincolo sul “budget assunzionale” di cui all’art. 3, co. 5 e ss. del d.l. n. 90/2014 ed il (persistente) limite sulla “spesa complessiva” di cui al co. 557-quater, dell’art. 1 della l. n. 296/2006”.

*“L’atto di **asseverazione** è funzionale a creare affidamento circa la capacità di “equilibrio sostanziale” dell’Ente, in previsione dell’innesto, sul bilancio, dell’ulteriore spesa di personale a tempo indeterminato. A tale fine, l’atto di asseverazione comporta **la pregiudiziale validazione della veridicità ed attendibilità dei fattori posti alla base del giudizio e della loro significatività e completezza ai fini del giudizio stesso**”.*

Aggiungono le Sezioni riunite che la mancanza del suddetto atto di asseverazione preclude in sé il ricorso al parametro normativo di cui all’art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019 ed è assorbente rispetto a qualsiasi valutazione nel merito, circa la sussistenza o meno nel caso concreto di una

situazione di equilibrio “sostanziale”, posto che la norma non ammette “atti” o “valutazioni” equipollenti, né in senso oggettivo né soggettivo.

Non solo, anche ai fini di che trattasi, giova evidenziare quanto precisato dalle Sezioni riunite in ordine alla gestione temporale di detta asseverazione, posto che “*In questa prospettiva, assume valore dirimente la verifica della sussistenza, sufficientemente sicura, non arbitraria ed irrazionale, di adeguate coperture economiche con riguardo alla complessiva mole di oneri incidenti sul bilancio anche negli esercizi a venire (cfr., ex pluribus, Corte cost. n. 48/2019) [...] Il perimetro temporale dell’equilibrio prospettico da asseverare non è determinabile “in astratto” [...]. Esso dipenderà dalla proiezione nel tempo dei “fattori” che lo stesso Organo di revisione reputerà di inserire nella disamina, in quanto incidenti – in concreto o con ragionevole possibilità – sulla tenuta degli equilibri sostanziali dell’Ente. Ferma restando la **durata minima triennale**, perché coincidente con la struttura stessa del bilancio di previsione [...]”*. Proiezione temporale che non potrebbe ritenersi positivamente assolta da una asseverazione rilasciata in corso di esecuzione del piano assunzionale.

Per tale motivo, appare quantomai necessario che il procedimento di programmazione assuma i caratteri della tempestività, della completezza e della attendibilità.

In ordine a tale criticità, anche con riguardo al **Consiglio** rilevano le medesime considerazioni. Gli atti di programmazione adottati dall’organo sono i seguenti:

- deliberazione dell’Ufficio di Presidenza **n. 89/27.04.2022** con la quale è stato approvato il PIAO per il triennio 2022-2024 e con contestuale assorbimento del Piano triennale dei fabbisogni 2021-2023, approvato con DUP 274/2021;
- deliberazione dell’Ufficio di Presidenza **n. 361/7.11.2022** di aggiornamento della sezione del PIAO relativa al Piano triennale dei fabbisogni di personale per il triennio 2022-2024;

Al piano è stata data attuazione mediante le procedure di reclutamento dall’esterno di **n. 29 dipendenti** assunti a tempo pieno e indeterminato (di cui n. 25 mediante concorsi pubblici e n. 4 per mobilità), per una spesa complessiva di € **689.037,77**, impiegando – in base al citato orientamento del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – la normativa del turn over di cui all’art. 3, co. 5 e ss. del d.l. n. 90/2014.

Rispetto al limite di spesa lineare di cui all’**art. 1, c. 557 e ss. l. n. 296/2006**, i dati forniti dal Consiglio - certificati dall’organo di revisione - manifestano l’osservanza del vincolo: a fronte della spesa **media 2011-2013**, pari a € **24.544.964,76**, la spesa **2022** è stata pari a € **23.478.793,48**.

Appare, sul punto, opportuno evidenziare positivamente che gli importi sopra indicati includono la spesa relativa al personale dell'Ufficio di Presidenza e delle Segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri, stante la modifica alle previsioni di cui all'art. 67, c.13, ex l.r. n. 28/2022.

Pur avendo ribadito la posizione di applicazione del criterio del turn over anziché del vincolo della sostenibilità finanziaria di cui all'art. 33 d.l. n. 34/2019, il Consiglio - su richiesta istruttoria della Sezione Controllo - ha trasmesso una tabella degli impegni sulla spesa di personale assunti nel 2022, ai fini della verifica del limite assunzionale ex art. 33 d.l. n. 34/2019, che risultano pari ad € 19.754.268,96.

Venendo alla **aggregazione dei dati** forniti dalla Giunta e dal Consiglio ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di cui sopra, operato dalla Sezione, si osserva quanto segue.

Rispetto al limite di spesa lineare di cui all'art. 1, c. 557 e ss. l. n. 296/2006, la spesa complessiva impegnata nel 2022, al netto delle componenti escluse, è pari ad euro 169.073.835,53 e risulta significativamente inferiore al valore soglia, pari a € 213.582.358,96.

Ai fini della applicazione del vincolo della sostenibilità finanziaria di cui all'art. 33 d.l. n. 34/2019 - fermo restando quanto sopra osservato in ordine alla corretta procedimentalizzazione dell'iter di programmazione dei fabbisogni di personale - si evidenzia che la Regione Lombardia (vantando un numero di abitanti superiore a 6.000.000) deve dimostrare di avere conseguito un rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti inferiore al 5 per cento ex art. 4 dPCM 3.09.2019. Ciò al fine di potere incrementare, nel 2022, la spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato, nel 2022, del 18 per cento rispetto alla spesa registrata nel 2018 (art. 5 dPCM 3.09.2019).

A tal fine, si prende atto dei dati forniti dalla Regione ed acquisiti dalla Sezione - anche per il tramite della Relazione del Collegio dei revisori - ove si conferma che la Spesa 2022 (€ 159.194.609,96) - rapportata alla media delle entrate correnti 2020-2022, al netto del FCDE (€ 5.827.266.307,81) - è pari al 2,73 per cento.

Si ritiene, tuttavia, sul punto, che la verifica a preventivo per l'applicazione della normativa, sia assolto dalla verifica del parametro già dichiarato in sede di parifica 2021 e che qui, per memoria, si riporta:

Spesa del personale	Media entrate triennio	Rapporto
171.298.102 (anno 2020)	5.168.851.572,42 (triennio 18-20)	3,31%

Infatti, la verifica del rispetto del parametro del 5% previsto dall'art. 4 del Decreto 3 settembre 2019 (ai fini della attuazione delle disposizioni di cui all'art. 33, comma 1 del d.l. 30 aprile 2019 n. 34) **deve essere verificato in sede previsionale e programmatica**, in sede di approvazione del PTFP, sulla base dei dati contenuti negli ultimi tre rendiconti approvati.

Rendiconti che, alla data di approvazione degli atti di programmazione 2022-2024, erano il 2018-2019-2020.

L'art. 4 citato infatti contempla i seguenti fattori:

“spesa del personale”: gli “impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato”;

“entrate correnti”: la “media degli accertamenti relativi ai titoli I, II e III, come rilevati negli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, considerati al netto di quelli la cui destinazione è vincolata, ivi inclusi, per le finalità di cui al presente decreto, quelli relativi al Servizio sanitario nazionale, e al netto dell'accantonamento obbligatorio ai medesimi titoli del Fondo crediti di dubbia esigibilità relativo all'ultima annualità considerata”.

Sul punto, in ordine cioè al significato di “ultimo rendiconto approvato”, si segnala anche il parere reso dalla Corte dei Conti Sezione Controllo Emilia Romagna, deliberazione n. 55/2020, in base al quale “per “ultimo rendiconto della gestione approvato” debba intendersi il primo rendiconto utile approvato in ordine cronologico a ritroso rispetto all'adozione della procedura di assunzione del personale [...]”.

Venendo alla verifica del rispetto dell'art. 5 del Decreto 3 settembre 2019 – ossia della percentuale massima di incremento della spesa – risulta che, complessivamente, per il personale regionale (Giunta e Consiglio) la spesa impegnata nel 2022 è stata pari a € **178.948.878,92**, ossia inferiore a quella 2018 (pari a € **184.855.869,49**).

Conseguentemente, risulta che la Regione non si sia avvalsa della facoltà di incremento della spesa di personale prevista dalla normativa.

Fermo restando quanto sopra dedotto, si condivide, inoltre, in ogni caso, l'invito della Sezione affinché l'Ente si adegui ai rilievi già evidenziati sin dalla parifica 2021, in ordine al calcolo

cumulativo del vincolo ex art. 33 d.l. n. 34/2019, in sede previsionale ed in sede di verifica del rispetto dei parametri di legge.

Si condivide altresì l'ulteriore invito della Sezione affinché il personale delle segreterie dei componenti l'Ufficio di Presidenza e quello delle segreterie dei gruppi e degli staff dei consiglieri (che, ai sensi degli artt.66, c.11, e 67, c.13, l.r. n. 20/2008 non concorrono alla determinazione dell'organico complessivo del Consiglio) venga conteggiato ai fini del calcolo del vincolo ex art. 33 d.l. n. 34/2019 (secondo le previsioni ex art.2, c.1, lett.a, dPCM 3.09.2019).

5.6 I VINCOLI ATTINENTI LA DIRIGENZA

Il regime giuridico della dirigenza regionale è differenziato tra Giunta e Consiglio e disciplinato da due diversi Titoli (rispettivamente, II e III) del Capo III della l.r. n. 20/2008, nella quale si dispongono limiti al contingente complessivo ed al ricorso al personale esterno e le modalità di reclutamento.

In particolare, ai sensi dell'art. 25, c. 6, l'organico complessivo della dirigenza della **Giunta** regionale è contenuto nel limite massimo di **duecento unità**, mentre quello del **Consiglio** è stabilito dall'Ufficio di Presidenza entro le **quaranta** unità (cfr. art. 49, c. 6).

Riguardo alla dirigenza della **Giunta**, dall'istruttoria condotta dalla Sezione emerge che nell'esercizio 2022 il personale dirigenziale è di **195 unità**, di cui **n. 171** in servizio, per una spesa complessivamente impegnata di **€ 19.106.503,68** (tra personale a tempo indeterminato e determinato). Ne risulta una diminuzione dell'organico del personale dirigenziale rispetto all'esercizio precedente nel corso del quale le unità effettivamente in servizio erano n.171.

Circa le modalità di reclutamento degli incarichi a personale non di ruolo, la Sezione evidenzia che, degli 8 incarichi in essere nel corso del 2022 (di cui n. 4 cessati in corso d'anno), **n. 4** sono attribuiti in base all'art. 27, c. 4, l.r. 20/2008; **n. 3** in base all'art. 19, c. 6, d.lgs. 165/2001 e, infine, **n. 1** ai sensi dell'art. 22, c. 7, l.r. n. 20/2008 (Direttore dell'agenzia di stampa e di informazione della Giunta regionale).

Questa Procura prende atto positivamente del fatto che l'incidenza di detti incarichi – ossia di quelli conferiti a personale non appartenente ai ruoli della Regione – rientra ampiamente nel limite del 10% dei posti di dotazione organica attribuibili tramite assunzioni a tempo determinato, stabilito per le Regioni dall'art. 11, c. 3, d.l. n. 90/2014, tanto con riguardo alla dotazione organica dirigenziale teorica (pari a **n. 200** unità), quanto a quella effettiva (pari a **n.**

195 unità, di cui **n. 171** in servizio). Ciò anche a prescindere da un'eventuale imputazione pro quota degli incarichi cessati in corso d'anno.

In sede di parifica 2021, la Sezione evidenziava che, con sentenza n. 84/2022, la Corte Costituzionale aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, l.r. n. 7/2021, che prevedeva la proroga delle assunzioni a tempo determinato di 12 mesi rispetto alla loro scadenza. La Regione, in detta sede, comunicava la cessazione immediata delle 2 proroghe dei rapporti di lavoro effettuate sulla base della disposizione *de qua*. La Procura prende atto del fatto che tale cessazione ha avuto decorrenza dal 7.04.2022.

Riguardo al **Consiglio**, nel 2022 si registra un lieve incremento del totale dei dirigenti, per effetto di un aumento del personale di ruolo e dalla contestuale diminuzione dei dirigenti con contratto privatistico, rispetto al 2021.

In applicazione delle previsioni dell'art. 11, c. 3, d.l. n. 90/2014 – che fissa nel 10% il limite dei posti di dotazione organica per il personale dirigenziale esterno – la Sezione rileva che il Consiglio, su **n. 21** unità dirigenziali (di cui n. 20 in servizio), nel 2022 registra **n. 3** incarichi dirigenziali esterni, **sforando il limite legale del 10% ($3/21 * 100 = 14\%$)**.

Considerando i dati contenuti nella tabella n. 47 – che, in senso peggiorativo rispetto alle tabelle precedenti, indica gli esterni nel **n. di 4** (n. 3 appartenenti a ruoli di altre p.a. e n. 1 non proveniente da ruoli della p.a.) – questa Procura rileva che la violazione di detto limite potrebbe essere persino più marcata, in rapporto ai dirigenti effettivamente appartenenti alla dotazione organica (anziché alla dotazione teorica), pari a **n. 20**. In tal caso, la percentuale di esterni sarebbe pari al **20%**.

In ogni caso, al fine di trarre delle valutazioni complessive, giova, esaminare l'**aggregazione dei dati** forniti dalla Giunta e dal Consiglio.

Innanzitutto, questa Procura prende atto che il contingente della dirigenza risulta all'interno dei limiti massimi stabiliti dalla l.r. n. 20/2008 per entrambi gli Organi.

Pur registrandosi, infatti, da parte del Consiglio, lo sfioramento del richiamato limite legale del 10% dei posti di dotazione organica attribuibili tramite assunzioni a tempo determinato, la Procura prende atto del fatto che il dato aggregato – pur senza entrare in un dettaglio numerico – è ampiamente al di sotto del vincolo.

Collegandosi al tema della dirigenza, ad avviso di questa Procura giova evidenziare l'esigenza che l'Ente dia più specifica dimostrazione, annualmente, del rispetto di un ulteriore significativo vincolo, quello di cui all'**art. 1, comma 557, l. n. 296/2006**.

In base ad esso, gli Enti, ai fini del concorso al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, devono assicurare la riduzione delle spese di personale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte ad alcuni ambiti prioritari di intervento, quali, in particolare:

- la razionalizzazione e lo snellimento *“delle strutture burocratico-amministrative anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organico”*;
- il *“contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa”*.

In tal senso, le conferme del rispetto del vincolo sono state declinate, nel corso dell'istruttoria condotta dalla Sezione, sia da parte degli Organi dell'Ente, sia da parte dell'Organo di revisione.

In particolare, la Giunta dichiara di avere proceduto in tale direzione anche attraverso accorpamenti di uffici e per il tramite della l.r. n. 15/2017 che ha ridotto (art. 8, c. 1) la dotazione organica del personale dirigenziale da n. 210 (DGR 5112 del 29.04.2016) a n. 200 unità, a fronte delle n. 340 unità previste dalla versione originale dell'art. 25, c. 6, l.r. n. 20/2008.

Più articolata l'esplicazione del rispetto delle previsioni, di cui art. 1, c. 557, l. n. 296/2006, da parte del Consiglio che evidenzia di aver garantito le prescrizioni della norma:

- assicurando la *“riduzione complessiva delle strutture dirigenziali, [...] attraverso il riordino delle competenze attribuite, eliminando le duplicazioni ed evitando sovrapposizioni di competenze tra le strutture dirigenziali e tra strutture dirigenziali e posizioni organizzative”*. Aggiunge, poi che *“dal 2007 ad oggi le posizioni dirigenziali amministrative sono state rideterminate da 33 a 19 unità. Le posizioni organizzative, attraverso un percorso di riduzione graduale, sono state rideterminate da 38 a 34 unità. Nel corso del 2022 il numero complessivo delle posizioni organizzative è stato rideterminato in 35 con decreto del Segretario generale del Consiglio regionale 17 maggio 2022, n. 204”*;

nonché di avere proceduto:

- al *“riequilibrio del numero delle posizioni dirigenziali tra le diverse aree di attività”*;
- alla *“centralità dei “Servizi” quali strutture organizzative individuate “sulla base dell'omogeneità dei prodotti/servizi erogati o dei processi gestiti”*;

- alla *“pesatura delle posizioni dirigenziali con conseguente differenziazione del trattamento economico connesso all’incarico (retribuzione di posizione)”*.

Ha, inoltre, aggiunto di aver *“garantito il contenimento della dinamica occupazionale, essendo rispettate le prescrizioni di cui all’art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 e la normativa applicabile al Consiglio regionale in materia di determinazione della capacità assunzionale”*.

Pur dando atto di una maggiore specificità delle attività illustrate dal Consiglio, gli elementi di verifica del rispetto del parametro di cui all’**art. 1, comma 557, l. n. 296/2006**, meriterebbero, tuttavia, di essere accompagnati da indicatori di dettaglio più specifici.

Sul punto, si ritiene, infatti, che il rispetto della disposizione richieda anche l’effettiva verifica dell’andamento dell’incidenza percentuale della spesa per la dirigenza rispetto al personale in servizio e che, per il suo conseguimento, non sia sufficiente la semplice riduzione della dotazione organica teorica, attraverso interventi normativi da parte dell’Ente.

Tuttavia, appare ragionevole ritenere che, in considerazione dei dati esposti, le risultanze di detti elementi determinerebbero una positiva verifica.

5.7 LA SPESA PER LAVORO FLESSIBILE

Il vincolo in materia è contenuto nell’art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010 che consente alle amministrazioni di avvalersi di prestazioni di lavoro flessibile nel limite **del 50 per cento** della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno **2009** oppure, per gli enti *“virtuosi”*, **dell’intera spesa del 2009**. Il regime di favore è riservato agli Enti che siano in regola con l’obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 dell’art.1, l. n. 296/2006 – questione sulla quale ci si è già soffermati nel paragrafo precedente – oppure che abbiano rispettato il parametro stabilito dall’art. 6, c. 20, terzo periodo, d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010.

Nel caso della Regione Lombardia, con decreto del MEF n. 189478 del 07/07/2022, sono stati riconosciuti all’Ente i benefici previsti dall’art. 6, c. 20 d.l. n. 78/2010, conv. con l. n. 122/2010, per avere, l’Ente, registrato un rapporto inferiore alla media nazionale, fra spesa di personale e spesa corrente, al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del *surplus* di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno.

Come già evidenziato nella relazione di parifica 2021, inoltre, l’art. **8 l.r. n. 34/2016** stabilisce per il **Consiglio regionale**, con riferimento alle 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) un limite di maggior rigore rispetto a quello dell'art. 9 comma 28, prevedendo una riduzione del 10 per cento della spesa del 2009.

Per la **Giunta** la spesa impegnata nel 2022 per il lavoro flessibile è pari a € **6.122.608,06**, importo al di sotto del valore relativo al 2009, pari a € **8.589.842,96** e, peraltro, in diminuzione di oltre il 5% rispetto alla medesima spesa sostenuta nel 2021.

Per il **Consiglio**, sulla base dei dati trasmessi, la spesa flessibile complessiva del 2022 risulta pari ad € **8.822.861,02**, inferiore alla soglia stabilita dal legislatore statale, relativa alla spesa del 2009 (€ **10.425.753,00**) ed a quella definita dal legislatore regionale (di € **9.383.177,70**, pari al 90% della spesa del 2009).

Rispetto alla **aggregazione dei dati** forniti dalla Giunta e dal Consiglio, la Procura prende atto del rispetto del tetto di spesa stabilito dall'art. 9, c. 28 per gli enti "virtuosi" (la spesa del 2009), anche considerando il limite di maggiore rigore 90% della spesa 2009 imposto dalla legge regionale per il Consiglio.

5.8 IL TRATTAMENTO ACCESSORIO

Il regime vincolistico relativo al trattamento accessorio è principalmente riferibile all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, salvo l'adeguamento previsto dall'art.33, c. 1, ultimo periodo, d.l. n. 34/2019.

Tale adeguamento non è stato sfruttato né dalla Giunta (in quanto ha una spesa di personale 2022 inferiore a quella del 2018), né dal Consiglio (che, in ogni caso, ritiene di non potersi avvalere di tale adeguamento per il fatto di non applicare la normativa di cui al d.l. n. 34/2019 relativo alla sostenibilità finanziaria).

In merito a detto vincolo, se ne evidenzia il pieno rispetto, con una diminuzione delle risorse impiegate nell'anno precedente.

Infatti, le risorse destinate al trattamento accessorio 2022, per tutto il personale in dotazione alla Giunta e al Consiglio, risultano pari ad € 50.281.031 (euro 52.197.662 del 2021).

Di queste, le risorse soggette al limite dell'art. 23 risultano pari a € 45.209.686 (anch'esse in flessione rispetto al 2021, in cui risultavano € 46.994.065), mentre quelle non soggette sono pari a € 5.071.345 (nel 2021: € 5.203.597).

6 LA LEGISLAZIONE DI SPESA - LE CRITICITA' IN MATERIA DI COPERTURA FINANZIARIA

6.1. L'AMBITO DI RILEVANZA DELLA LEGISLAZIONE DI SPESA INCOSTITUZIONALE NEL GIUDIZIO DI PARIFICA

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

In sede di parificazione del rendiconto regionale, l'incostituzionalità della legge regionale per violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, co. 3, Cost. o per violazione di altri parametri costituzionali (ad es. dell'art. 117 Cost.) rileva se (e solo se) il rendiconto riporta entrate/spese derivanti dall'applicazione della legge regionale di sospetta incostituzionalità (per la delimitazione del sindacato di costituzionalità alle sole disposizioni che impattano sulle partite del risultato di amministrazione, Corte cost., n. 138/2019).

Un primo parametro rispetto al quale vagliare le leggi di spesa regionali risiede dunque nel rispetto dell'art. 81 Cost.

Ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura ex art. 81, co. 3, Cost., la copertura della spesa deve essere credibile, sufficientemente sicura, non irrazionale (Corte cost., n. 192/2012), ragionevolmente argomentata (Corte cost., n. 26/2012). Ad esempio, la copertura finanziaria non può essere fondata su crediti futuri o su entrate aleatorie/indeterminate.

Ciò presuppone una quantificazione analitica dell'onere: una quantificazione dell'onere non analitica equivale ad un'omessa quantificazione dello stesso e delle risorse destinate a farvi fronte, con conseguente violazione dell'art. 81, co. 3, Cost. (Corte cost., n. 183/2016). Non è perciò consentita una stima "apodittica" degli oneri (Corte cost., n. 26/2013).

Per assicurare il rispetto delle regole sopra compendiate, assume un ruolo centrale l'accuratezza analitica della quantificazione degli oneri operata nella *relazione tecnica (rt)* delle leggi di spesa, la quale deve individuare le relative risorse a copertura (Corte cost., n. 172/2018). In base all'art. 17, co. 1, l. n. 196/2009, cui devono attenersi anche le Regioni, la copertura deve avvenire attraverso le seguenti modalità: a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali ex art. 18 l. cit.; a-bis) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa (risparmi di spesa); b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (*non*

la semplice previsione di maggiori entrate).

Nel 2022 il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato trentacinque leggi; di queste, **solo 13** hanno un impatto finanziario sul consuntivo 2022. L'impatto finanziario è stato desunto dalla Procura dal contenuto della *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali approvate nell'anno 2021* ex art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012 adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con delibera n. 136 del 16.5.2023, di seguito la *Relazione 2023*; cfr. le tabelle ivi contenute nelle quali è evidenziato l'impatto delle leggi onerose sul rendiconto 2022 (in particolare la tabella 7, pag. 190).

La Relazione 2023 ha segnalato alcune criticità relative a carenze nella quantificazione degli oneri di alcune leggi regionali.

Nondimeno, è da registrarsi – alla luce della stessa *Relazione 2023* – un affinamento da parte della Regione delle tecniche di quantificazione degli oneri rispetto alle precedenti legislature; **la Procura ritiene pertanto che – a differenza di quanto è emerso negli anni precedenti – non sussistano lacunosità delle RT delle leggi regionali approvate nel 2022 tali da integrare la violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81 Cost.**

In ragione di ciò, la censura delle RT per violazione dell'art. 81 Cost. riguarda per lo più le leggi regionali approvate nel 2021 che – stando alle previsioni enunciate nelle leggi medesime – hanno avuto un impatto finanziario sull'esercizio 2022, reiterandosi così anche alcune delle censure già svolte dalla Procura in senso al giudizio di parifica relativo al rendiconto 2021 e rimettendo al Collegio la prudente valutazione circa l'incidenza di tali leggi sui singoli capitoli di spesa del consuntivo 2022 e la valutazione di non manifesta infondatezza delle questioni di incostituzionalità della stessa.

Quanto alla legislazione onerosa del 2022, la Procura si soffermerà sulle criticità della l.r. n. 9/2022 (*legge di semplificazione 2022*) e della violazione di tale normativa di plurimi parametri costituzionali.

6.2. LEGISLAZIONE DI SPESA INCIDENTE SUL RENDICONTO 2022 DELLA REGIONE LOMBARDIA POTENZIALMENTE INCOSTITUZIONALE

6.2.1 L.R. N. 4/2021 (INTERVENTI A SOSTEGNO DEL TESSUTO ECONOMICO LOMBARDO)

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

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

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

Si aggiunga che la condizione - inserita a "contrappeso" degli investimenti a favore del patrimonio non è ponderabile economicamente ed è difficilmente verificabile nel suo concreto adempimento.

6.2.2 L.R. N. 15/2021 (LEGGE DI ASSESTAMENTO)

L'art. 4, co. 3 prevede interventi volti a garantire la gestione e la manutenzione ordinaria di opere idrauliche e di corsi d'acqua di competenza regionale, prevedendo oneri pari ad € 1.100.000,00 nel 2022, relativamente alla missione 09 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", programma 01 "Difesa del suolo", Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2021 - 2023. La RT non fornisce adeguate motivazioni a supporto della quantificazione in oggetto, limitandosi a un generico richiamo alla

“sottoscrizione del nuovo Accordo per la salvaguardia idraulica e la riqualificazione dei corsi d’acqua dell’area metropolitana milanese”, e dall’altro afferma che “le risorse sono quantificate nell’ambito dei disciplinari di gestione delle singole opere di difesa del suolo”.

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

L’art. 4, co. 11 disciplina la promozione di strategie di sviluppo urbano sostenibile a favore di Comuni capoluogo di provincia o con più di 50.000 abitanti, per l’importo di € 2,68 milioni per il 2022. La RT è carente, non indicando né il numero di enti interessati, né la *ratio* alla base della quantificazione della spesa.

6.2.3 L.R. N. 25/ 2021 (LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2022-2024)

L’art. 2, co. 4, prevede provvidenze a sostegno dei costi per l’installazione di sistemi di videosorveglianza sui mezzi del soccorso sanitario, su taxi ed autovetture NCC (noleggio con conducente), nonché nei parchi naturali e nelle aree protette, al fine di fronteggiare recenti fenomeni di aggressioni e danneggiamenti denunciati da personale medico o ausiliario, da taxisti e da autisti. La spesa complessiva per l’esercizio 2022 è quantificata in € 4,6 milioni per l’annualità 2022, suddivisa in € 500 mila per i mezzi di soccorso sanitario, in € 600 mila per taxi ed auto NCC, ed in € 3,5 milioni per parchi comunali ed aree protette regionali. Le spese sono imputate in conto capitale, provvedendosi con le risorse stanziare con la legge di bilancio 2022 - 2024 alla missione 3 “Ordine Pubblico e Sicurezza”, Programma 2 “Sistema integrato di sicurezza urbana”, Titolo 2 “Spese in conto capitale” dello stato di previsione delle spese del bilancio 2022 - 2024.

La RT afferma genericamente che *“per quanto riguarda i mezzi di soccorso sanitario saranno necessarie spese aggiuntive per la trasmissione e lo stoccaggio dei dati audio e video e per l’integrazione di tali dati con i sistemi esistenti”*, omettendone però la quantificazione. Parimenti assente è l’indicazione del numero dei soggetti potenzialmente coinvolti o quantomeno interessati, concludendo la stessa RT per l’*“impossibilità di quantificare puntualmente gli importi riferiti alle tre diverse tipologie di intervento”*

L’art. 2, comma 5, interviene in tema di sperimentazione di fornitura di talune prestazioni

extra-LEA (*i.e.*, livelli essenziali di assistenza): in particolare tale sperimentazione, originariamente prevista per il solo esercizio finanziario 2021, viene confermata anche per il triennio 2022 - 2024, trovando copertura con le risorse regionali autonome di cui alla Missione 13 "Tutela della salute", programma 07 "Ulteriori spese in materia sanitaria", Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2022 - 2024.

Per il 2022 la spesa è quantificata in € 3.900.000,00 (art. 2 cit., comma 5, lett. a) in relazione alla copertura finanziaria di LEA aggiuntivi regionali relativi ai farmaci di fascia C per pazienti con malattie rare e alcune attività ambulatoriali extra - LEA; in € 100.000,00 (lett. b), quanto alla spesa per l'esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per prestazioni ambulatoriali e di diagnostica strumentale in caso di minori inviati con ordinanza dai tribunali per minori e accolti nelle comunità o in affido; in € 400.000,00 (lett. c) nel triennio 2022 - 2024 per garantire l'erogazione di prestazioni extra-LEA ambulatoriali e l'esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per l'integrazione dei percorsi dei test somatici/germinali per analisi geni BRCA1/BRCA2; in € 500.000,00 (lett. d) al fine di garantire l'erogazione di prestazioni extra-LEA per il controllo in remoto di pazienti con *pacemaker*, defibrillatori e *loop recorder* in Regione con esonero dalla compartecipazione alla spesa sanitaria; in € 1.200.000,00 (lett. e) per l'erogazione di risorse extra-LEA destinati alla terapia costituita dalla combinazione molecole "*nivolumab*" più "*pilimumab*" ai pazienti con melanoma e metastasi, cerebrali da erogarsi presso strutture pubbliche lombarde.

Come rilevato dalla Sezione nel referto sulla copertura delle leggi di spesa del 2021, la RT, pur quantificando gli oneri derivanti e identificando le coperture, manca di dare analiticamente conto della disponibilità residua di stanziamento di bilancio a seguito dell'intervento normativo in oggetto (sulla necessità di dare atto in sede di giustificazione della copertura della "quota parte non ancora impegnata" cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

6.2.4 L.R. N. 27/ 2021 (DISPOSIZIONI REGIONALI IN MATERIA DI PROTEZIONE CIVILE)

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

L'art. 6 opera una delega di funzioni alle Province ed alla Città metropolitana di Milano in

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

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

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

Sul fronte dei rapporti inter-istituzionali (disciplinati all'art. 8), l'art. 27 co. 3 fa riferimento alla prima linea di intervento (art. 9, lett. *“a”* cit.) con una spesa pari ad € 150.000,00 nel 2022, facendovi fronte con le risorse allocate alla missione 11 *“Soccorso civile”*, programma 01 *“Sistema di Protezione civile”*, Titolo 1 *“Spese correnti”* dello stato di previsione del bilancio 2021 - 2023. Si osserva che i generici rilievi spesi dalla RT non danno conto in maniera analitica dei criteri e delle motivazioni giuridiche e fattuali che hanno indotto il Legislatore alla specifica quantificazione di ciascuna voce: la Relazione infatti si limita ad un generico riferimento alle esigenze circa *“l'implementazione delle conoscenze dell'assetto normativo e delle politiche inerenti alla protezione delle infrastrutture critiche”* e *“l'organizzazione di attività specialistica per affrontare situazioni di emergenza”*.

L'art. 16 disciplina il contenuto e l'approvazione del Piano regionale in materia di antincendio boschivo, per il quale l'art. 27, co. 6 contempla spese per € 5.098.000,00 nel 2022. La RT cita infatti una pluralità di voci (tra cui, ad es., "la manutenzione e l'efficientamento della rete radio regionale" e "i contratti per la flotta di elicotteri dedicata alle attività dell'antincendio boschivo"), senza però dare conto dei relativi importi parziali e della relativa incidenza negli anni passati.

Per il finanziamento della linea d'intervento di cui alla lett. c) dell'art. 9, relativa al potenziamento ed al sostegno economico al Centro Funzionale Decentrato (art. 11) e alla Sala Operativa regionale di protezione civile (art. 10), il comma 4 dell'art. 27 prevede una spesa pari ad € 1.345.000,00 nel 2022 con risorse allocate alla missione 11 "Soccorso civile", programma 01 "Sistema di Protezione civile", Titolo 1 "Spese correnti" e per € 656.937,00 nel 2021 ed € 600.000,00 per ciascun anno del biennio 2022 - 2023 con risorse allocate alla missione 11 "Soccorso civile", programma 01 "Sistema di Protezione civile", Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione del bilancio 2021 - 2023. Anche con riferimento a tale spesa la RT è lacunosa nell'esplicitare i relativi criteri di quantificazione.

6.2.5 L. R. N. 5/2022 (ADEGUAMENTO ALL'ARTICOLO 1, COMMI 5 E 444-446, DELLA LEGGE 30 DICEMBRE 2021, N. 234 - BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO 2022 E BILANCIO TRIENNALE PER IL TRIENNIO 2022 - 2024)

L'art. 1 dispone l'adeguamento alla normativa statale degli scaglioni di reddito e delle relative aliquote dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). La disciplina dell'addizionale regionale viene uniformata alla nuova articolazione degli scaglioni d'imposta di cui all'art. 1, comma 2, l. n. 234/2021 allo scopo di mantenere complessivamente inalterata la pressione fiscale.

Alla prevista riduzione di gettito (*id est*: minore entrata al Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa", Tipologia 1.0101 "Imposte, tasse e proventi assimilati" per l'esercizio finanziario 2022) pari a € 1.715.000,00 (cfr. art. 1, co. 2 L.R. in esame), individuata dalla RT in una platea di riferimento di circa 242.000 contribuenti nel IV scaglione (cui corrisponde un beneficio medio di circa 7 €) ed alla sostanziale invarianza della pressione fiscale per gli altri scaglioni, è data copertura finanziaria con la corrispondente riduzione di spesa delle risorse del capitolo 20.01.110.538 "Fondo spese impreviste" di cui alla missione 20

“Fondi e accantonamenti”, programma 01 “Fondi di riserva” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio regionale.

La RT si limita però ad affermare in via sintetica la “necessaria disponibilità” di tale fondo, senza indicare puntualmente l’ammontare residuo del capitolo all’esito dell’intervento normativo in esame.

6.2.6 L. R. N. 9/2022 (LEGGE DI SEMPLIFICAZIONE 2022)

L’art. 2 ha introdotto il comma 2-bis nell’articolo 57-ter l.r. n. 34/1978 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) il quale così recita: *“Per gli enti locali che si trovino in condizioni di dissesto finanziario, ai sensi dell'articolo 244 del d.lgs. 267/2000, di cui sia stata data tempestiva comunicazione alla competente struttura regionale, sino al ripristino del riequilibrio finanziario, anch'esso tempestivamente comunicato alla stessa struttura, i piani di rateizzazione di cui al comma 2 possono avere durata fino ad un massimo di trenta anni e prevedere una rateizzazione trimestrale. La presente disposizione si applica anche ai piani di rateizzazione in corso alla data di entrata in vigore della legge regionale recante 'Legge di semplificazione 2022'. Le competenti strutture regionali sono conseguentemente autorizzate a procedere alla rinegoziazione dei suddetti piani”*.

L’art. 2 prevede dunque la possibilità di una rimodulazione trentennale dei piani di rateizzazione in favore degli enti locali in condizioni di dissesto finanziario.

L’approfondimento svolto dal Magistrato istruttore della Sezione regionale di controllo ha prospettato il potenziale impatto finanziario derivante dall’applicazione della norma conseguente alla rateizzazione di due “linee di credito” concesse in favore del **Comune di Foppolo** e precisamente:

A) credito di € 2.500.000,00 vantato dalla Regione Lombardia. Il credito trova origine nell’art. 4, co. 31 della l.r. n. 22/2016 (“Assestamento al bilancio 2016/2018 - I provvedimenti di variazione con modifiche di leggi regionali”) con cui è stato concesso un prestito ventennale (tramite Finlombarda S.p.A.) di € 2.500.000,00 per la realizzazione dell’impianto di collegamento tra i demani sciabili dei comuni di Carona e Foppolo. Il finanziamento è stato poi revocato dalla Regione con DGR 7920 del 6.2. 2018 e accertato nel bilancio regionale nel 2018 (accertamento 1009/2018).

Il dissesto finanziario ex art. 244 TUEL del Comune di Foppolo, dichiarato con deliberazione

di Consiglio Comunale n. 7/2020, ha determinato l'incapacità dell'ente di far fronte a tale debito. La Regione Lombardia si è pertanto insinuata in data 6.4.2021 nella massa passiva ai sensi dell'art. 254, co. 2, TUEL.

* * *

In riscontro alla successiva ordinanza della Sezione regionale di controllo n. 137/2023 ed alla relativa richiesta istruttoria formulata dalla Procura regionale in sede di udienza di contraddittorio con la Regione svoltasi il 29.6.2023, in data 30.6.2023 (Protocollo numero A1.2023.0334292) la Regione ha chiarito che il suddetto credito non è oggetto di rateizzazione.

* * *

B) N. 5 contratti di finanziamento (con causale indicata dalla Regione di "aiuto finanziario") stipulati tra il Comune di Foppolo e Finlombarda S.p.A., per un totale erogato di € 2.071.166,70 a valere sul Fondo regionale DoCup Obiettivo 2, in ordine ai quali è intervenuta ai sensi dell'art 2 della l.r. n. 9/2022 la rinegoziazione dei piani di ammortamento. Finlombarda è stata difatti autorizzata dalla Regione a procedere alla rinegoziazione del debito con Decreto 11300 del 29.7.2022.

Al marzo 2023 il debito residuo ammontava ad € 1.197.463,61 (di cui € 261.477,65 per rate scadute al 31.12.2019 di competenza della procedura di dissesto; € 935.985,96 per importi di competenza della gestione comunale "ordinaria"). Alla data della *Relazione 2023* il debito residuo ammontava ad € 1.191.022,97.

Di seguito si dettagliano i contratti di finanziamento in questione:

CONTRATTO	IMPORTO FINANZIATO	SOGGETTO CREDITORE
43244* del 20.10.2006	1.204.827,84	Finlombarda
43244A* del 20.10.2006	262.409,37	Finlombarda
47449* del 15.6.2007	50.526,48	Finlombarda
47449A* del 15.6.2007	9.552,56	Finlombarda
53826 del 12.2.2008	225.741,21	Finlombarda
76766 del 29.7.2011	48.976,90	Finlombarda
76768 del 29.7.2011	261.795,25	Finlombarda

* n. 43244 e 43244A (quest'ultimo rinumerato 59153) in quanto erogato in due *tranches*

* n. 47449 e 47449A (quest'ultimo rinumerato 60274) in quanto erogato in due *tranches*

..*

In riscontro all'ordinanza della Sezione regionale di controllo n. 137/2023 ed alla relativa richiesta istruttoria formulata dalla Procura regionale in sede di udienza di contraddittorio tenutasi il 29.6.2021, in data 30.6.2023 (Protocollo numero A1.2023.0334292) la Regione, oltre ad aver puntualizzato le date e gli importi dei diversi finanziamenti a mezzo delle tabelle sopra riportate, ha altresì confermato che:

- è intervenuta una rateizzazione trentennale con il Comune in ordine alle rate con scadenza posteriore all'entrata in dissesto per l'ente del 2020 e che l'importo complessivo della rateizzazione ammonta ad € 883.690,43;
- per le rate anteriori, non oggetto di rateizzazione, Finlombarda si è insinuata al passivo della procedura di dissesto.

Con successiva nota integrativa del 3.7.2023 (Protocollo numero A1.2023.0337873) , la Regione

ha poi trasmesso un prospetto della rateizzazione del rimborso dei finanziamenti in esame, recante un importo aggiornato al 30.6.2023 del debito oggetto della ristrutturazione, pari (al netto dell'importo insinuato alla procedura di dissesto) ad € 916.603,59, puntualizzando che ai piani di rateizzazione è stato applicato un tasso d'interesse fisso all'1,25 % (pari al tasso legale vigente al momento della sottoscrizione).

..*

Appurato dunque che ai contratti di finanziamento in esame è stata applicata la rateizzazione ex art. 57-ter, co. 2-bis, l.r. n. 34/1978 introdotta dall'art. 2 l.r. n. 9/2023, la Procura formula i seguenti rilievi.

Va premesso che, a fronte dei riscontri istruttori della Regione, residuerebbero ulteriori profili di approfondimento relativi:

- i) alla genericità della causale "aiuto finanziario";
- ii) alla data in cui è stata sottoscritta la rateizzazione dell'importo insoluto (da notare che la tabella trasmessa dalla Regione con nota del 3.7.2023 attesta una regolarità dei pagamenti fino al 30.6.2017; non è quindi dato comprendere per quanto tempo si sia protratta la situazione di insoluto e se vi sia stata una inerzia di Finlombarda nel recupero delle somme finanziate fino alla dichiarazione di dissesto dell'ente ed alla sottoscrizione della rateizzazione);
- iii) alla durata del piano di estinzione della passività del Comune di Foppolo predisposto dall'organo straordinario di liquidazione;
- iv) **all'impatto finanziario della rinegoziazione in esame sul bilancio di Finlombarda S.p.A. ed all'eventuale impatto finanziario sul rendiconto della Regione 2022.**

Nondimeno, a margine di tali profili ed in particolare di quello sub iv) che fonda l'"interesse ad agire" della Procura contabile in seno al giudizio di parifica, la normativa in esame presenta già in astratto potenziali profili di incostituzionalità che si passano ad esporre.

1) La Procura ritiene anzitutto di aderire al rilievo critico mosso dalla Sezione in ordine alla violazione ad opera della legge regionale e della relativa disciplina della rimodulazione del prestito del precetto costituzionale ex art. 117, comma 2, lett. e) Cost., il quale riserva all'esclusiva competenza dello Stato la potestà di legiferare in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici (sul punto cfr. da ultimo Corte costituzionale, n. 51/2023, che ha dichiarato incostituzionale una legge regionale del Molise perché in contrasto con la riserva di legge statale ex art. 117 Cost. in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici).

Con nota in data 30.6.2023 (Protocollo numero A1.2023.0334292) la Regione ha dedotto che *“il dettato normativo introdotto con L.R. 9/2022 non interferisce con la previsione costituzionale che riserva allo Stato l’armonizzazione dei bilanci pubblici poiché la norma regionale si pone in linea con il D.lgs. 118/2011 (paragrafo 3 allegato 4/2) che prevede la possibilità di concedere la rateizzazione e la disciplina in termini di procedure e modalità di accertamento, seppur senza alcuna specifica in termini di durata concedibile lasciando all’Ente la facoltà di scelta”* (la Regione ha così ribadito le controdeduzioni svolte con nota prot. 6815 del 9.5.2023 rispetto alla bozza della Relazione 2023 sulla tipologia delle coperture delle leggi di spesa).

Lo stesso richiamo della Regione al d.lgs. n. 118/2011 conferma però che nella materia *de qua* sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

2) Parimenti meritevoli di attenzione sono i rilievi della Sezione circa la violazione degli artt. 81, 119 e 97 conseguente alla dilazione del piano di rateizzazione **in un arco trentennale, alla luce dei noti arresti della giurisprudenza costituzionale **in tema di irragionevolezza della eccessiva dilatazione temporale del rientro del debito dell’ente per violazione del principio di equità intergenerazionale e di responsabilità nell’esercizio del mandato elettivo.****

È noto che sul tema dell’allungamento dei tempi di rientro dal disavanzo negli ultimi anni si è consolidato un preciso indirizzo del giudice costituzionale volto a censurare soluzioni normative atte a modularne il riassorbimento in archi temporali lunghi e differenziati (cfr. *ex multis* Corte costituzionale, sentenze n. 168 del 2022, n. 246 e n. 235 del 2021, n. 115 del 2020 e n. 18 del 2019).

Tali principi, se valgono per la procedura di riequilibrio ex art. 243-bis TUEL (ci si riferisce in particolare a Corte cost. n. 18/2019), possono valere tanto più per la fattispecie del dissesto ex art. 244 TUEL.

È opportuno soffermarsi ancora sul punto, poiché nell’ottica della Regione la *“legittimità”* della rateizzazione trentennale del debito parrebbe trovare giustificazione nel fatto che detta rateizzazione ha interessato la gestione *“ordinaria”* del bilancio dell’ente, non quella del dissesto di competenza dell’organo straordinario di liquidazione.

Premesso che la norma in esame non autorizza necessariamente queste conclusioni, essendo il suo tenore *“neutro”* e come tale potenzialmente idoneo a fondare una rateizzazione anche del credito oggetto dell’insinuazione al passivo dell’ente, il problema sta altrove, ossia nella deroga alla regola della concorsualità del dissesto.

Come noto, nell'ambito della procedura di dissesto, effettuata la ricognizione della massa passiva (attraverso il piano di rilevazione delle passività, nel quale a norma dell'art. 254, co. 3, lett. a TUEL rientrano i debiti maturati a carico dell'ente al 31 dicembre dell'anno anteriore a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato), sopravviene il piano di estinzione di passività approvato dal Ministero dell'Interno.

La procedura del dissesto separa il bilancio per la gestione ordinaria da quello dissestato, realizzando così una cesura con il passato: *“un simile equilibrio di interessi giustifica la eccezionale deroga ai principi della «universalità» e della «unità» di bilancio (ex all. 1 del D.lgs. n. 118/2011). Trattasi di eccezione che consente di creare, in questo caso soltanto, una vera e propria “segregazione patrimoniale” dei debiti sorti prima della dichiarazione di dissesto, rispetto a quelli sorti dopo, così da salvaguardare il bilancio destinato a finanziare le funzioni ordinarie, in quanto diretto ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost.”* (..). Da un lato, infatti, l'Ordinamento prevede la gestione cd. *“dissestata”*, formata dalla massa dei debiti (art. 254 TUEL) e dei crediti (255 comma 1 TUEL) accertati entro la data edittale del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 252 comma 4 TUEL), per pervenire alla liquidazione e pagamento dei diritti dei creditori (artt. 256 e ss. TUEL). Dall'altro lato, invece, prevede il c.d. *“bilancio stabilmente riequilibrato”*, volto a realizzare le condizioni di equilibrio per la gestione ordinaria dell'ente (artt. 259 e ss TUEL). Tale separazione dei bilanci si riflette, dal punto di vista organizzativo, nella creazione di un'amministrazione *“bicefala”*. Di una amministrazione, cioè, articolata in due distinte gestioni: quella *“dissestata”*, affidata all'organo straordinario di liquidazione (cfr. art. 252 e ss. TUEL); quella *“ordinaria”*, che rimane di competenza della Giunta e del Consiglio dell'ente locale, secondo le relative sfere di intervento (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 57/2020/QMIG).

Per effetto del dissesto si attua dunque una vera e propria *par condicio creditorum* ex art. 2741 c.c. (arg. ex art. 248, co. 2 TUEL in tema di divieto di avvio o prosecuzione di azioni esecutive nei confronti dell'ente *“per i debiti che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione”*, nonché ex art. 248, co. 4 in tema di blocco degli interessi e della rivalutazione monetaria sui debiti scaduti alla data del dissesto; norma quest'ultima che evoca l'analogo regime previsto per la procedura fallimentare dall'art. 55 l.fall., ora art. 154 d. lgs. n.14/2019, cd. Codice della crisi d'impresa).

Il principio della *par condicio* nella procedura di dissesto (ribadito più volte anche dalla Corte costituzionale, cfr. Corte cost., n. 242/1994) è funzionale al rispetto dei principi costituzionali

ex artt. 3 e 97 Cost.

Ciò premesso, la disciplina della rateizzazione trentennale introdotta dalla l.r. n. 9/2022 si atteggia come elusiva della *ratio* della procedura di dissesto sopra compendiata: segnatamente, appare elusiva l'imputazione alla "gestione ordinaria" dell'ente della residua parte di debito costituita dalle rate dei finanziamenti con scadenza successiva alla dichiarazione di dissesto, trattandosi di debito che trova radice causale in contratti di finanziamento *anteriori* al dissesto; elusiva è poi la successiva rateizzazione di tale debito in un arco trentennale, la quale peraltro potrebbe essere del tutto disallineata dalla durata del piano di estinzione delle passività.

Detto altrimenti, nel caso di specie l'imputazione della quota parte del debito di € 935.985,96 alla competenza della gestione "ordinaria" del Comune di Foppolo potrebbe risolversi in una soddisfazione "fuori concorso" della Regione, non rispettosa della *par condicio creditorum*. Si conferma pertanto come privo di pregio il richiamo della Regione alla supposta sintonia della norma regionale *de qua* con i principi contabili di cui all'allegato 4/2, paragrafo 3 del d.lgs. n. 118/2021 in tema rateizzazione del credito nell'ambito di accertamento dell'entrata, trattandosi di richiamo del tutto svincolato dall'esigenza di concorsualità che sorge con la procedura di dissesto.

A sostegno dei rilievi critici della Procura milita *ad abundantiam* un ulteriore argomento. È ricorrente nella disciplina dei finanziamenti regionali la decadenza del beneficiario dalla sovvenzione in caso di inadempimento ed il conseguente onere di restituzione dell'intero importo finanziato (tale è il caso del finanziamento del Comune di Foppolo di € 2.500.000,00 sub A). In tale ipotesi, è evidente che la decadenza dal beneficio del termine e l'obbligo di restituzione dell'intero importo erogato insorgono in data anteriore all'entrata in dissesto; pertanto, in siffatta ipotesi, una ipotetica rateizzazione della quota parte delle rate che secondo l'originario programma negoziale sarebbe andato a scadere dopo la data di dichiarazione dissesto, si risolverebbe in una finzione, essendo il segmento contrattuale delle rate con scadenza *post* dissesto venuto meno a seguito della stessa revoca del finanziamento e, come tale, nemmeno rateizzabile.

In definitiva, la normativa in esame rischia di introdurre momenti di sostanziale cogestione finanziaria della Regione nella ristrutturazione del debito dell'ente comunale, attribuendo ad un organo di nomina elettiva (la Regione) un ruolo nell'ambito di una materia – quella del dissesto – per sua natura indisponibile e non influenzabile dalle scelte discrezionali del

soggetto creditore-Regione.

La normativa in esame, inoltre, tradisce la *ratio* della procedura di dissesto che è quella di assicurare all'ente una "cesura" con il passato (eloquente è il disposto dell'art. 252, co. 4, TUEL secondo cui l'organo straordinario di liquidazione ha competenza relativamente a "*fatti ed atti di gestione*" verificatisi prima del dissesto) ed uno stabile riequilibrio (arg. ex art. 256, co. 12, TUEL), evitando così anche il fenomeno di dissesti in successione che potrebbero originarsi dalla sopravvenienza di pretese creditorie anteriori all'apertura del dissesto. Per inciso, la possibilità che il creditore possa azionare gli accessori nei confronti dell'ente tornato *in bonis* (stante il regime di inesigibilità solo temporanea di cui all'art. 248, co. 4 TUEL, la cui legittimità costituzionale è stata ribadita di recente da approfondita sentenza resa da Corte cost. n. 219/2022 che ha rigettato la censura di incostituzionalità della norma sollevata da Consiglio di Stato con ordinanza n. 5502/2021) non scalfisce tali conclusioni, posto che l'eventuale azionabilità nella fase post dissesto degli interessi e rivalutazione postula pur sempre la previa regolazione della pretesa creditoria *in linea capitale* secondo le forme della procedura liquidatoria.

6.3 CONCLUSIONI

Tanto premesso la Procura Regionale, ritenuta la non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità sopra esaminate, chiede che l'Il.ma Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Lombardia valuti, con prudente apprezzamento, la rilevanza delle medesime questioni ed in caso affermativo, in funzione di Giudice *a quo*, Voglia rimettere al Giudice delle leggi le questioni di costituzionalità delle disposizioni di cui alle predette leggi regionali sub 6.2, per violazione dei parametri costituzionali *ut supra* indicati.

7 LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI E DEL PNRR

7.1 I FONDI STRUTTURALI EUROPEI: LA PROGRAMMAZIONE 2021-2027 E 2014-2020.

La politica di coesione comunitaria, definita dall'art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, rappresenta quella parte delle politiche pubbliche per lo sviluppo socio-economico alla quale è affidata la peculiare missione di concorrere **al riequilibrio economico-sociale ed alla competitività di specifici territori**; per questo motivo la politica di coesione comunitaria viene anche definita come "politica regionale" o "politica territoriale".

Per il raggiungimento di tali obiettivi, sulla base dell'Accordo di partenariato firmato il 19 luglio 2022 e relativo al ciclo di programmazione 2021-2027, sono state stanziati per le Regioni italiane risorse finanziarie pari a 75,3 miliardi di euro, importo comprensivo anche del cofinanziamento nazionale.

In tale contesto alla Regione Lombardia sono stati assegnati contributi comunitari nella misura pari a **1,4 miliardi**, in relazione a due Programmi Operativi Regionali: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) e il Fondo Sociale Europeo Plus (POR FSE+).

Rispetto alla precedente programmazione (2014-2020), la dotazione finanziaria ha subito un incremento del 65% per il POR FESR ed il 24% per il POR FSE a cui è corrisposta, tuttavia, una contrazione del tasso di cofinanziamento UE (art. 112, comma 3, punto e) che per le regioni più sviluppate, come la Lombardia, è passato dalla misura del 50% al 40%.

La rimanente quota di cofinanziamento (pari al 60%) è ripartita tra contributo statale (42%) e contributo regionale (18%); a fronte delle risorse UE complessive, l'importo del cofinanziamento nazionale è dunque pari a 2,1 miliardi, per un totale complessivo di risorse disponibili pari a **3,5 miliardi** (= 1,4 + 2,1).

Più nel dettaglio:

- a. **POR FSE+ 2021-2027:** il Fondo si pone come obiettivo il finanziamento di interventi nell'ambito dell'istruzione, della formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale. Presenta una dotazione finanziaria complessiva (risorse UE + fondi statali e regionali) pari a **1,5 miliardi di euro**. A seguito della istituzione, nel settembre 2022, del Comitato di Sorveglianza del Programma, il quale ha stabilito i criteri di selezione per gli interventi, a partire da ottobre 2022 sono state pianificate e avviate le prime iniziative. Nel bilancio assestato 2022, per la programmazione 2021-2027, è stato previsto uno stanziamento pari a 19,2 milioni di euro appostati su 15 capitoli complessivi. Quanto al sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co), la Regione ha riferito che lo stesso sarà adottato entro il 30 giugno 2023, in linea con quanto previsto dall'art. 69.11 del Reg. (UE) 2021/1060. In assenza delle rendicontazioni da parte dei beneficiari, al 31/12/2022 non è stata avviata alcuna attività di verifica;
- b. **POR FESR 2021-2027:** il Fondo si pone come obiettivo quello di promuovere la ripresa economica e la competitività delle imprese del territorio colpito dagli effetti dell'emergenza sanitaria del 2020. Presenta una dotazione finanziaria complessiva (risorse UE + fondi statali

e regionali) pari a **2 miliardi di euro**. Per verificare il corretto percorso per il raggiungimento delle finalità perseguite sono previsti, a partire dal 2025, degli obiettivi intermedi fino al raggiungimento dell'obiettivo finale di spesa, pari alla dotazione complessiva del Fondo da conseguire nell'anno 2030. Nel bilancio assestato 2022, per la programmazione 2021-2027, è stato previsto uno stanziamento pari a 17,8 milioni di euro appostati su 9 capitoli complessivi. Il Sistema di Gestione e Controllo è in corso di implementazione e si prevede sarà approvato entro giugno 2023.

Oltre alle disponibilità relative ai predetti Fondi strutturali, per l'esercizio finanziario 2022 la Regione Lombardia ha potuto attingere risorse dai fondi del ciclo precedente 2014-2020, la cui programmazione non si è ancora esaurita nell'anno 2022, e dal dispositivo di finanziamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nel dettaglio:

- c. **POR PSC 2021-2027**: l'articolo 44 del Decreto-Legge 30 aprile 2019, n. 34 recante "*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*" ha previsto, con riferimento alle politiche di coesione, la riclassificazione dei cicli di programmazione del Fondo sviluppo e coesione 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020, in un unico Piano operativo, denominato «*Piano Sviluppo e Coesione*» (**PSC**). In tale contesto, la Regione Lombardia ha colto l'opportunità, prevista dal Regolamento dell'Unione Europea n. 2020/558 del 23 aprile 2020, di utilizzare una parte delle risorse dei Fondi strutturali europei 2014-2020 per attivare, nell'immediato, interventi destinati al contrasto e alla mitigazione degli effetti sanitari, economici, sociali generati dalla emergenza pandemica. Con accordo sottoscritto il 16 luglio 2020, è stata garantita la prosecuzione delle iniziative già previste nei programmi da cui originavano i fondi strutturali attraverso l'utilizzo di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 (pari a 362 milioni di euro). Il Fondo si compone di due Sezioni: 1. Ordinaria, in cui sono confluite le risorse a copertura dei progetti relativi ai tre cicli di programmazione del FSC per i periodi 2000-2006, 2007-2013 e 2014-2020 e 2. Speciale, nella quale sono confluiti i fondi del POR FSE e POR FESR della programmazione 2014-2020 poi definanziati, in quanto sostituiti da spese emergenziali COVID³⁹. Per le modalità di gestione e controllo

³⁹ Con riferimento a tale ultima Sezione, va segnalato che la Regione ha previsto una ulteriore rimodulazione verso un nuovo strumento di Programmazione (Programma Operativo Complementare - POC previsto dall'art. 242 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 - c.d. "Decreto Rilancio" - convertito nella legge 17 luglio 2020, n.77).

della Sezione Ordinaria del PSC, la Regione ha mantenuto gli stessi sistemi in essere per gli interventi chiusi alla data della prima approvazione del PSC del 29 aprile 2021 mentre ha aggiornato il Si.Ge.Co. già vigente per la gestione ed il controllo degli interventi in corso. Per ciò che concerne la gestione ed il controllo della Sezione Speciale, il Si.Ge.Co. di riferimento è quello in vigore sui Programmi Operativi d'origine;

- d. **POR FSE 2014-2020:** non sono stati monitorati cambiamenti nella dotazione finanziaria del fondo rispetto al 2021 (**970, 5 milioni di euro**). Tuttavia, la capacità di spesa presenta una evoluzione in netto miglioramento rispetto all'annualità precedente, passando dal 78,5% (dato 2021) al 89,9% (dato 2022). Miglioramenti sono stati registrati anche con riferimento alla capacità di impegno complessiva, passata dal 90,9% (dato 2021) al 98,8% (dato 2022). Sia con riferimento alla capacità di impegno che alla capacità di spesa, la Regione Lombardia si colloca all'ottavo posto rispetto al gruppo delle 13 Regioni più sviluppate, alcune delle quali presentano una capacità di impegno superiore al 100%. Questa Procura prende atto del sistema di controllo⁴⁰ adottato dalla Regione a tutela della possibilità che obiettivi coincidenti, relativi a due diversi Fondi, possano essere oggetto di doppio finanziamento. Con riferimento alle irregolarità e frodi riscontrate in relazione alle spese certificate nel corso del 2022, all'aumento delle operazioni e degli importi interessati dalle operazioni di accertamento è corrisposto un proporzionale aumento delle irregolarità riscontrate sia con riferimento alle operazioni (da 36 a 43) che agli importi (da 43,7 mila euro a 52,3 mila euro). Anche nel corso del 2002, non risultano invece segnalazioni di frodi.
- e. **POR FESR 2014-2020:** anche il FESR non ha subito variazioni nella dotazione finanziaria, che si attesta nell'importo di **970,5 milioni di euro**. La capacità di impegno alla fine del 2022 è pari al 86,82% (in peggioramento rispetto all'89,94% del 2021): il dato colloca la Regione Lombarda al sesto posto rispetto al gruppo delle 13 Regioni più sviluppate. La capacità di spesa si attesta ad un valore invariato rispetto al 2021, pari al 58,48%, determinando il collocamento della Regione all'undicesimo posto, prima di Umbria e Marche. L'amministrazione regionale ha dichiarato che è in corso di definizione la riprogrammazione del POR al fine di consentire il trasferimento dei progetti più indietro in

⁴⁰ Basato sul Codice Fiscale del destinatario, per gli interventi rivolti a persone fisiche, e sull'identificativo di progetto e sul Codice Unico di Progetto (CUP), per gli interventi attuati mediante progetti.

termini di realizzazione al Piano Operativo Complementare. Quanto alla situazione delle irregolarità e frodi riscontrate in relazione alle spese certificate nel corso del 2022, risultano essere state accertate 12 irregolarità per un importo di oltre 1,5 milioni di euro; non sono stati forniti i dettagli in merito al recupero di tali somme. Non risultano invece segnalazioni di frode;

- f. **POR Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020:** la dotazione finanziaria al 31 dicembre 2022 non ha subito variazioni rispetto all'anno precedente (**1,5 milioni di euro**). La capacità di impegno è pari a quella di spesa (63,39%), con conseguente collocamento della Regione Lombardia all'undicesimo posto nel gruppo delle 13 Regioni più sviluppate. Risulta essere stata accertata una frode (già rilevata in sede di Parifica lo scorso anno) e 15 irregolarità non recuperate integralmente, di cui 9 sono state rilevate nel corso del 2022. La Procura prende atto della persistenza di 6 irregolarità già oggetto di rilevazione lo scorso anno il cui importo non è stato ancora recuperato integralmente;
- g. **Fondo di cooperazione Italia Svizzera:** il fondo presenta una dotazione finanziaria complessiva pari a **119 milioni di euro**, in aumento di 0,8 milioni rispetto all'annualità precedente. Tanto la capacità di impegno quanto la capacità di spesa mostrano un miglioramento rispetto all'annualità precedente. L'amministrazione regionale, in sede di istruttoria, ha rappresentato che con legge regionale 29 dicembre 2022 ("Legge di stabilità 2023-2025"), n. 34 all'articolo 2, comma 6 è stato previsto un ulteriore finanziamento di 2 milioni di euro sull'esercizio 2023 al fine di "assicurare l'attuazione del programma di cooperazione transfrontaliera Italia - Svizzera 2014-2020, consentendo il completo utilizzo delle risorse provenienti dalle assegnazioni comunitarie e statali". Tale scelta è stata giustificata dalla necessità di completare alcuni progetti in alta quota che avrebbero comportato la necessità di ulteriori finanziamenti. Con riferimento al caso di frode già evidenziato in sede di Parifica 2021, la Procura constata che il contenzioso amministrativo avviato dai beneficiari del finanziamento si è concluso in favore dell'AdG con sentenza TAR Lombardia, 20 novembre 2020, n. 2352, confermata dal Consiglio di Stato (sentenza n. 7290/2021). Nonostante la Regione, in seguito al passaggio in giudicato della sentenza, si sia prontamente attivata per il recupero degli importi erogati, gli stessi non sono stati recuperati in ragione del giudizio attivato dai beneficiari con atto di citazione in opposizione a ingiunzione ex R.D. 639/1910 e istanza di sospensione. Quanto alle irregolarità emerse, 5 sono state oggetto di recupero

nel 2022; 2 sono oggetto di azione di recupero ancora in corso; per altre 2 irregolarità, la Regione ha deciso di non avviare azioni di recupero senza fornire le motivazioni di tale scelta.

7.2 I FONDI DEL PNRR.

Nell'ambito del complessivo assetto del bilancio pluriennale dell'Unione Europea 2021-2027, con particolare riferimento alle politiche di intervento per far fronte alle conseguenze della crisi causata dalla emergenza pandemica da COVID-19, ha assunto grande rilievo ed evidenza lo strumento per la ripresa "*Next generation EU*" (NGEU) e, all'interno di questo, la *Recovery and resilience facility* (RRF), "contenitore" finanziario nel quale sono allocati i fondi che alimentano, a loro volta, i progetti e i programmi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR).

Con Regolamento UE n. 241 del 12 febbraio 2021, sono state definite le norme che regolano i rapporti tra gli Stati membri e la Commissione Europea in relazione al contenuto dei singoli piani nazionali di Ripresa e Resilienza, compresa la possibilità di presentare una richiesta adeguatamente motivata di rimodulazione del piano, la cui attuazione deve comunque essere completata entro il 2026.

Per gli anni 2021-2026, all'Italia sono state assegnate risorse totali pari a 191,5 miliardi di euro (11,6 per cento del PIL del 2020), di cui 68,8 miliardi a fondo perduto e 122,6 miliardi di prestiti, in entrambi i casi attingendo alla quota massima disponibile.

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

Erogazione che dipende non solo da una corretta esecuzione degli interventi del Piano ma anche dall'affidabilità dei sistemi di *audit*. Le richieste di pagamento, infatti, devono essere corredate anche da una "*sintesi degli audit effettuati, che comprenda le carenze individuate e le*

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

Tale quadro, completato dal legislatore nazionale con il modello di *governance* adottato con il d.l. n. 77/2021, ben esprime il compito gravoso che incombe sulle amministrazioni titolari, cui è assegnata la responsabilità di vigilare sull’operato di attuatori e gestori e di rendicontare puntualmente nel sistema ReGis gli stati di avanzamento, oltre che di corredare la richiesta di pagamento con una dichiarazione che confermi che i fondi sono stati gestiti in conformità di tutte le norme nazionali ed europee applicabili.

La **Regione Lombardia** risulta soggetto beneficiario/attuatore, con trasferimento dei fondi sul bilancio della Regione, **per 1,980 milioni di euro**⁴¹ a valere sui fondi RFF e del PNC (dato accertato in parifica 2021). **Quanto alla ripartizione delle risorse tra le missioni previste nel bilancio assestato 2022, la maggior parte delle stesse, per una quota pari all’82%, è riferita ai progetti della Missione 6 “Salute”,** i cui interventi sono da riferire al finanziamento della riforma della assistenza sanitaria territoriale (per 463 milioni), alla spesa per grandi apparecchiature per gli ospedali, per la digitalizzazione, per l’adozione del Fascicolo Sanitario elettronico e per aumentare le borse di studio per medicina generale.

Inoltre, dall’analisi del bilancio del rendiconto 2022 risulta che la Regione, con la legge regionale n.17/2022, art. 4, comma 16, abbia istituito il “Fondo per l’attuazione del PNRR” (con una dotazione corrente di 10 milioni di euro) al fine, prettamente prudenziale, di assicurare la continuità ai progetti finanziati al verificarsi di ritardi o problemi nel conseguimento dei relativi *target* e *milestone* intermedi e finali, necessari a garantire il corrispondente rimborso delle spese da parte della Commissione europea.

⁴¹ Questa Procura prende atto delle divergenze accertate dalla Sezione regionale di controllo tra i dati riferiti dalla Regione nel suo riscontro del 14-03-2023 e quelli risultanti dal bilancio di previsione per l’anno 2022 (dati già indicati nella Relazione allegata alla decisione di parifica esercizio 2021) e delle puntuali motivazioni fornite in merito dall’ente.

Con riferimento alla scelta della “*governance*” regionale per l’attuazione del PNRR, la Procura prende atto che la Regione Lombardia ha scelto di non aggiungere una unità di missione alle strutture ordinarie già esistenti, ma di avvalersi delle strutture dirigenziali delle singole Direzioni generali ai fini del controllo e della rendicontazione. Il monitoraggio di avanzamento della spesa e del progetto è responsabilità dell’ufficio regionale competente che rendiconta sul sistema centrale ReGis, come da indicazioni del SiGeCo la cui responsabilità è posta in capo all’Amministrazione titolare, la quale verifica l’adeguatezza della rendicontazione richiesta e nel caso eroga le risorse a Regione Lombardia.

Proprio in merito al sistema ReGis, questa Procura esprime raccomandazione sulla possibilità di rendere lo stesso consultabile a tutti gli enti regionali in modo da avere piena contezza dell’utilizzo delle risorse sul territorio, facilitando l’attività di coordinamento e di *governance*.

Con riferimento alla composizione del “*Gruppo di Lavoro per l’attuazione del PNRR*” (GDL)⁴², va dato atto che la Regione - a fronte delle osservazioni formulate dalla Sezione di controllo nella relazione sul PNRR allegata alla parifica 2021 e delle raccomandazioni espresse dalla Procura - ha rivisto la scelta di consentire alla società ARIA Spa di farne parte ed al contempo ne ha previsto la partecipazione all’Assessore pro tempore al Bilancio, all’ANCI Lombardia, all’UPL e al Presidente dell’Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC) al fine di consentire 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.

Quanto al sistema di tracciamento, rendicontazione e liquidazione degli interventi finanziati con il PNRR, la Procura, impregiudicati gli obblighi di denuncia in capo ai soggetti a ciò deputati, esprime raccomandazione a che la Regione assicuri un corretto, costante ed incisivo esercizio delle attività di controllo necessarie a garantire il corretto e diligente impiego delle risorse. A tal fine, si prende atto delle linee guida elaborate dall’amministrazione con riferimento alla liquidazione dei fondi ai soggetti attuatori esterni,

⁴² Presieduto dal Segretario Generale e coordinato dalla UO Programmazione, a cui è stata affidata la funzione di controllo, monitoraggio e raccordo con la Cabina di regia nazionale.

delegati dalla Regione alla gestione degli interventi di cui alla Missione 6 - Salute del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁴³.

7.3 LA RIFORMA DELL'ASSISTENZA SANITARIA TERRITORIALE NEL PNRR.

Come rappresentato nel paragrafo precedente, la maggior parte delle risorse delle PNRR sono state destinate al processo di attuazione degli investimenti che interessano la Missione "Salute" (M6), con particolare riferimento al finanziamento della riforma della assistenza sanitaria territoriale (€ 462.831.828,03⁴⁴, a cui si aggiunge l'importo integrativo a carico del bilancio regionale di € 207.329.249,00).

Le criticità emerse durante il periodo dell'emergenza pandemica da Covid-19 hanno, difatti, determinato la necessità di ripensare l'assetto dell'assistenza sanitaria territoriale su tutto il territorio nazionale sulla base del principio di prossimità, per rispondere ai bisogni di natura sanitaria e sociosanitaria della popolazione di riferimento; a tale scopo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato alla Componente 1⁴⁵ risorse pari a 7,5 miliardi di euro⁴⁶, destinate a finanziare tre investimenti:

1. *"Case di Comunità (CdC) e presa in carico della persona"* (2 miliardi di euro) definite dal D.M. 77/2022 quale *"luogo fisico e di facile individuazione al quale i cittadini possono accedere per bisogni di assistenza sanitaria, socio-sanitaria a valenza sanitaria"*;

⁴³ In particolare, vengono previste attività di controllo di primo livello in capo ai soggetti responsabili della realizzazione operativa dei progetti di competenza, chiamati a garantire la rendicontazione delle spese sostenute (implementando il sistema informativo ReGiS) ed attività di controllo di secondo livello sui giustificativi di spesa ed attestazioni allegate al rendiconto predisposto dal RUP da parte di ciascuna Unità Organizzativa/Struttura della Direzione Generale Welfare di Regione Lombardia. L'Ufficio 3 - Rendicontazione e Controllo dell'UMPNNRR è, invece, deputato ad effettuare le verifiche sulle domande di rimborso presentate dalle Regioni, accertandone la completezza e la correttezza formale ed effettuando le necessarie verifiche contabili ed amministrative.

⁴⁴ In merito, si evidenzia che benché la totalità dei fondi assegnati alla M6C1 sia stata impegnata su capitoli di spesa in conto capitale per l'esercizio 2022, è emerso che non risultano erogati i corrispettivi pagamenti. Sul punto, la Regione ha richiamato quanto previsto dal D.M. del MEF del 11/10/2021, in base al quale le Regioni devono procedere con l'imputazione dell'intero importo su appositi capitoli, relativi alla spesa sanitaria, per la stessa annualità in cui è stato effettuato il riparto con il D.M. del Ministero della Salute del 20/1/2022.

⁴⁵ *"Riforma 1 del PNRR: definizione di un nuovo modello organizzativo della rete di assistenza sanitaria territoriale. Servizi sanitari di prossimità, strutture e standard per l'assistenza sul territorio"*.

⁴⁶ Di cui 4,5 miliardi per nuovi progetti e 2,5 del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione e 500 milioni del Piano Nazionale Complementare (PNC).

2. *“Casa come primo luogo di cura e Telemedicina”* (4 miliardi di euro). Il progetto prevede tre sub-investimenti previsti in forma sinergica: *Assistenza domiciliare integrata*⁴⁷ rivolta a pazienti di età superiore a 65 anni che necessitano di cure mediche ed infermieristiche caratterizzate da un livello di intensità e complessità assistenziale variabile, *Centrali Operative Territoriali (COT)* con funzioni di coordinamento sia della presa in carico della persona sia di raccordo tra professionisti coinvolti e *utilizzo della Telemedicina*;
3. *“Rafforzamento dell’assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture”* (1 miliardo di euro): tale progetto si riferisce ai c.d. Ospedali di Comunità (OdC), strutture sanitarie di ricovero che rispondono alle esigenze di pazienti che richiedono un’assistenza infermieristica continuativa e un’assistenza medica programmata o su specifica necessità.

L’intento è quello di plasmare un modello di servizio sanitario territoriale in grado di soddisfare tutta l’offerta extra-ospedaliera, integrata con il servizio sociale e in grado di rispondere alle diverse esigenze di assistenza di persone e famiglie con bisogni di salute semplici e complessi. In tale contesto, con D.M. Salute del 23.05.2022, n. 77 sono stati definiti i modelli e gli standard (qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi) per lo sviluppo del nuovo quadro dell’assistenza territoriale nel Servizio sanitario nazionale, prevedendo l’obbligo per le Regioni e le Province autonome di adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del Regolamento, un provvedimento generale di programmazione dell’Assistenza territoriale regionale e di completare l’assetto così delineato entro il 2026. Il monitoraggio sullo stato di attuazione e di implementazione degli standard individuati e del sistema di prevenzione è affidato all’AGENAS, con il compito di elaborare con cadenza semestrale una relazione da inviare al Ministero della Salute.

Sulla scorta del suddetto quadro normativo nazionale, con legge regionale 14 dicembre 2021, n. 22 *“Modifiche al Titolo I e Titolo VII delle L.R. 33/2009 (Testo Unico delle leggi in materia sanitaria)”*, sono stati definiti gli interventi di miglioramento dell’assetto organizzativo del sistema sanitario e sociosanitario lombardo, attraverso il potenziamento e la creazione di strutture e presidi territoriali, il rafforzamento dell’assistenza domiciliare, lo sviluppo della telemedicina e una più efficace integrazione con tutti i servizi sociosanitari. La legge regionale ha previsto lo stanziamento di Fondi regionali aggiuntivi per il potenziamento

⁴⁷ A cui, con il D.M. del 23/01/2023 *“Riparto risorse assistenza domiciliare ADI fondi PNRR”*, sono state assegnate risorse corrispondenti a circa 5 miliardi di euro in cinque anni.

della rete di assistenza sanitaria territoriale, da destinare per l'anno 2022 a spesa corrente (€ 17.833.325,00) e a spesa in conto capitale (€ 85.000.000,00).

Dalla documentazione istruttoria, tuttavia, non emerge con chiarezza quale siano stati gli interventi destinatari di questi fondi, né come siano stati impiegati per l'obiettivo dichiarato dalla legge a valere sull'esercizio finanziario 2022.

Alla normativa regionale ha fatto seguito l'adozione di una serie di delibere regionali al fine di definire la localizzazione dei terreni e degli immobili destinati alla realizzazione delle nuove strutture di assistenza territoriale.

In particolare, la geografia dell'assistenza territoriale e la disciplina da applicare in caso di eventuali inerzie, ritardi o inadempienze ai sensi dell'art. 12 del D.L. n. 77/2022 sono state definite attraverso il "*Contratto Istituzionale di Sviluppo*" (CIS), stipulato tra la Regione Lombardia ed il Ministero della Salute il 31.05.2022. Si tratta di uno strumento di programmazione negoziata con cui sono stati indicati i finanziamenti assegnati all'amministrazione regionale dal PNRR e quelli attribuiti, a cofinanziamento, con D.M. Salute del 20/01/2022.

Il contratto ha individuato i soggetti attuatori esterni, negli Enti del Servizio Sanitario Regionale, ATS, ASST ed IRCCS.

Sono stati altresì definiti i *milestone* e i *target* regionali, minimi e massimi, con l'obbligo per le parti di impegnarsi nella realizzazione del programma degli interventi, nel rispetto delle tempistiche previste per il conseguimento dei connessi *milestone* e *target*, e comunque non oltre la data del 30 giugno 2026 per gli interventi del PNRR.

In merito, va detto che la Regione Lombardia si è posta obiettivi più ambiziosi, quanto al *timing* di realizzazione degli interventi, rispetto al cronoprogramma del PNRR⁴⁸, fatta eccezione per la realizzazione dei n. 101 COT.

Quanto alle altre strutture, la Regione si è impegnata a realizzare n. 75 CdC entro il 2022, e comunque n. 187 entro il 2024; n. 24 OdC entro il 2022, e, comunque di completarne n. 60 entro il 2024. Dai dati forniti dalla Regione risulta che, nel corso del 2022, i soggetti attuatori

⁴⁸ Infatti, con la legge regionale n. 22 del 14 dicembre 2021 (art.36) la Regione ha stabilito che "*il potenziamento della rete territoriale deve essere portato a compimento entro 3 anni dalla data di entrata in vigore della stessa; che il 40% degli OdC e delle Cdc previsti dal PNRR deve essere realizzato entro il 2022, il successivo 30% entro il 2023 e il restante 30% entro il 2024 e infine che il rispetto della tempistica di cui al punto soprastante costituisce obiettivo prioritario del Sistema Sanitario Lombardo.*"

esterni individuati per la realizzazione degli interventi hanno proceduto ad assegnare i CUP per ciascun intervento e, dopo aver aderito ad Accordi Quadro delle Centrali di committenza, nazionale e regionale (Invitalia e ARIA S.p.A.), hanno avviato le attività di progettazione, rappresentando la necessità di procedere ad una rimodulazione rispetto a quanto previsto nel CIS per alcuni interventi.

Al fine di coprire i costi di funzionamento della nuova rete di assistenza sanitaria territoriale e, in particolare, le spese per il personale medico coinvolto nella riforma, la destinazione delle risorse del PNRR a spese in conto capitale ha reso necessario l'intervento del legislatore nazionale con stanziamenti a valere delle risorse del bilancio ordinario pari a 90,9 milioni di euro per l'anno 2022; 150,1 milioni di euro per il 2023; 328,3 milioni di euro per il 2024; 591,5 milioni di euro per il 2025 e di 1.015,3 milioni di euro per il 2026.

Nel dettaglio, la Legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021) ha previsto misure mirate essenzialmente a potenziare ulteriormente le strutture sanitarie rispetto al PNRR, consentendo di effettuare spese per personale dipendente e convenzionato, anche eccedendo i vincoli previsti a legislazione vigente, prorogare i rapporti di lavoro flessibile e stabilizzare il personale di ruolo nel sistema sanitario, anche per il recupero delle liste di attesa.

Con riguardo al personale dedicato all'assistenza sanitaria territoriale, la Regione con DGR n. XI/7592/2022, di attuazione del D.M. n. 77/2022, ha approvato il "*Documento regionale di programmazione dell'assistenza territoriale – attuazione missione 6C1 PNRR*", con il quale è stato anche stimato il fabbisogno regionale del personale aggiuntivo necessario rispetto a quello attuale, facendo riferimento agli standard di personale indicati nel D.M. n. 77/2022 stesso.

Quanto alla *governance*, la Procura prende atto della decisione assunta da Regione Lombardia di costituire un apposito Organo di intervento, denominato "*Unità di Intervento per il monitoraggio dello stato di attuazione della Missione 6C1 del PNRR*", auspicando che tale previsione non sia stata in realtà generata dalla necessità di supplire ad inefficienze della cabina di regia predisposta con il G.D.L. nel monitoraggio e nella risoluzione delle criticità legate alla realizzazione degli interventi.

7.4 CONCLUSIONI.

Le ingenti risorse che l'Unione europea eroga agli Stati nazionali attraverso i fondi europei, compresi quelli finalizzati a contrastare gli effetti economici e sociali generati dalla crisi pandemica, implicano la necessità di assicurare, da una parte, la massimizzazione e l'ottimizzazione delle procedure di spesa, e, dall'altra, la relativa trasparenza, al fine di consentirne e agevolarne il necessario controllo.

Muovendo da tali considerazioni di fondo, con riferimento alla gestione dei fondi strutturali europei, i dati forniti dalla Regione denotano una ridotta, seppure in miglioramento rispetto all'annualità precedente, capacità di spesa delle risorse eurounitarie; come rappresentato dai dati IGRUE, la posizione dell'amministrazione negli ultimi posti della classifica che la pone a confronto con le Regioni più sviluppate, conferma la difficoltà nel concretizzare in termini di spesa quanto predisposto in sede di impegno.

Non va sottaciuto che la complessità delle procedure e la stringente tempistica di conclusione dei programmi di finanziamento costituiscono elevati fattori di rischio per l'insuccesso delle iniziative programmate. L'impatto a livello locale degli interventi sostenuti dalle risorse unionali dipenderà in misura rilevante dalla capacità di progettazione delle amministrazioni e dai tempi di realizzazione delle opere.

Il corretto utilizzo delle risorse non può essere disgiunto da un adeguato sistema di controlli. Lo straordinario strumento di ripresa economica messo a disposizione dell'Unione europea necessita di trasparenza sui costi delle opere, sui tempi e sulle modalità della loro realizzazione. Motivo per il quale l'ufficio del Pubblico Ministero ribadisce la necessità che la Regione assicuri un corretto, costante ed incisivo esercizio delle attività di controllo necessarie a garantire il corretto e diligente impiego delle risorse, anche attraverso sistemi di tracciamento funzionali ad evitare episodi di doppi finanziamenti a valere sui fondi comunitari.

Con riferimento alle irregolarità e frodi riscontrate, impregiudicati gli obblighi di denuncia alla Procura regionale, si esorta un costante monitoraggio dell'andamento dei recuperi, e delle relative poste creditorie "a monte", al fine di garantire la proficuità della spesa nell'esercizio delle funzioni istituzionali.

Con riferimento alla gestione dei fondi del PNRR, dai dati della Regione emerge una quota di pagamenti su impegni di competenza molto ridotta sui capitoli di spesa in conto capitale

(pari al 3 per cento circa); inoltre i dati disaggregati per singole misure mostrano come i pagamenti in conto competenza si concentrino su pochi interventi.

Un'attenzione particolare va rivolta ai fondi destinati a finanziare la riforma dell'assistenza sanitaria territoriale: nel dettaglio, rispetto ai dati forniti dalla Regione in sede istruttoria, permangono dei dubbi e delle incertezze in merito alla destinazione ed utilizzazione dei fondi stanziati per il finanziamento del personale medico da assegnare alle nuove strutture diffuse sul territorio. L'Ufficio del Pubblico Ministero condivide, quindi, le preoccupazioni in ordine alla mancata quantificazione degli impegni di spesa corrente per l'assegnazione del personale a livello regionale, nonché dei pagamenti per ciascun intervento riferibile all'assistenza sanitaria territoriale per l'esercizio finanziario 2022. Difettano, inoltre, evidenze circa la presenza capillare dei Medici di Medicina Generale nelle Case di Comunità come previsto nel nuovo modello organizzativo e l'indicazione, a fronte delle previsioni orarie della presenza medica ed infermieristica, del numero delle unità di personale da assicurare in base alla prescrizione standard come da D.M. n. 77/2022.

Merita, infine, un cenno l'impatto che continuerà ad avere sulle esigenze di tutela sostanziale degli interessi finanziari dell'Unione la disciplina dell'illecito amministrativo, sotto il profilo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, introdotta dall'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020 ed oggetto di ulteriore proroga ad opera del d.l. n. 22 aprile 2023, nr. 44, convertito nella legge 21 giugno 2023, n. 74.

Come noto, la norma ha adottato una nuova definizione di dolo, inteso in senso penalistico, che richiede anche la volontà dell'evento dannoso e ha sospeso la perseguibilità delle condotte attive pregiudizievoli commesse con colpa grave fino al 30 giugno 2024.

Tale limitata impunità ha determinato – e determinerà – l'instaurarsi di "zone grigie", dove risulta particolarmente difficile recuperare il danno erariale cagionato da condotte attive per le quali non è stato possibile provare la sussistenza del dolo come declinato in chiave penalistica e non vi sarà alcun deterrente utile per sollecitare condotte virtuose, con l'ulteriore effetto di determinare un complessivo abbassamento della soglia di attenzione amministrativa per una oculata gestione delle risorse pubbliche.

Né può sfuggire la possibilità che l'autore dell'illecito commissivo vada esente da responsabilità al contrario di chi è autore di una omissione colposa attualmente perseguibile o, ancora, che si possa verificare una chiara disparità tra la posizione di chi risponde per

aver colposamente omesso un controllo e chi – esonerato da responsabilità ai sensi del citato articolo 21 – abbia commesso il fatto oggetto di quell’omesso controllo.

Motivo per il quale, anche con riferimento a tale tipologia di risorse, risulta fondamentale assicurare la piena sinergia tra l’attività di controllo e quella giurisdizionale, a tutela della legalità e del principio di sana gestione finanziaria delle risorse collettive, nazionali ed unionali.

8 LA GESTIONE FINANZIARIA NEL SETTORE SANITARIO

8.1 LE RISORSE PER IL FINANZIAMENTO DEI LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA (LEA)

Premesso che la spesa sanitaria permane la componente più significativa del rendiconto regionale (circa 80%), la Regione Lombardia ha beneficiato dell’assegnazione di risorse per l’esercizio 2022 per € **20.101.465.005,32**, quale finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza.

Le fonti di finanziamento del FSR (Fondo Sociale Regionale) 2022 assegnato sono riconducibili per 344,69 milioni di euro a ricavi e da entrate proprie convenzionali delle aziende sanitarie, all’IRAP, all’addizionale all’IRPEF e alle integrazioni previste dalle disposizioni del decreto legislativo n. 56/2000.

Un aspetto indubbiamente positivo è **l’integrale accertamento e impegno del finanziamento sanitario corrente**, nel pieno rispetto di quanto previsto dall’articolo 20, comma 2, lettera a, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che così dispone:

“Per garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, le regioni: a) accertano ed impegnano nel corso dell’esercizio l’intero importo corrispondente al finanziamento sanitario corrente, ivi compresa la quota premiale condizionata alla verifica degli adempimenti regionali, e le quote di finanziamento sanitario vincolate o finalizzate.”

8.2 LA GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI.

Si osserva preliminarmente che molti residui passivi conservati al 31 dicembre 2022 risalgono ad impegni di spesa registrati nell’esercizio 2015 e in annualità precedenti.

La Procura sottolinea positivamente l’impegno della Regione per far fronte alle criticità evidenziate sul punto dalla Sezione del Controllo nel precedente giudizio di parifica.

Si evidenzia in particolare il raggiungimento di un risultato significativo atteso che al 31 dicembre 2022 si assiste ad una riduzione di circa il 37% attestandosi ad un importo di € 9.191.861.360,95.

Ciò in quanto all'importo della massa dei **residui pregressi** pari a € 14.501.540.040,84 al 1° gennaio 2022 corrispondono pagamenti, durante l'esercizio, per € 4.979.750.057,37 ed economie per € 329.928.622,52.

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

Situazione viceversa non altrettanto positiva si riscontra per i **residui passivi di competenza** atteso che, a fronte di impegni di spesa per complessivi € 27.825.611.628,06 assunti nel 2022 i pagamenti effettuati, pari a € 19.051.869.431,30 , determinano **nuovi residui per un importo di € 8.773.742.196,76** , di cui una parte significativa riguarda le spese per gli investimenti, dove ricorrono alcune voci di spesa poco o per nulla movimentate.

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

La Procura prende atto preliminarmente che la Regione si è impegnata a porre rimedio ad alcune criticità prospettate nel giudizio di parifica dello scorso anno in riferimento alla politica assunzionale di personale tecnico da destinare alla prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

In riscontro alle richieste della Sezione del Controllo la Regione ha precisato al riguardo che *"la DGR XI/6869 del 2 agosto 2022 ha autorizzato le ATS all'assunzione di 100 operatori sanitari in aggiunta agli organici già in essere finanziando tali ulteriori costi. Rispetto al personale in attività a giugno 2022 le ATS hanno assunto 59 operatori."*

Tuttavia dalla medesima nota di riscontro si evince che al mese di giugno 2022 il personale impiegato negli PSAL (servizi per la Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro) era pari a **631** operatori tra tecnici e amministrativi e che **a maggio 2023** il numero complessivo degli operatori è di **621** quindi **non è stato possibile far fronte pienamente al turnover del personale.**

Sul punto viene altresì sottolineato che il *turnover* nel settore PSAL è di circa il 10% - più alto rispetto alla media regionale - la cui motivazioni “può essere ricondotta anche all’alta concorrenzialità economica del settore privato sia per il ruolo di tecnico della prevenzione sia per il ruolo di medico” sia per “la mobilità verso altre regioni per il ruolo di tecnico della prevenzione”.

La mancata copertura di tutti i 100 posti messi a concorso e la riduzione di fatto del personale in organico preposto alla prevenzione e sicurezza dei posti di lavoro deve indurre ad un maggiore sforzo della Regione, come sottolineato anche dai colleghi magistrati del controllo, nella politica assunzionale in un settore strategico per consentire **la crescita dell’economia della Lombardia sostenibile dal punto di vista sociale ed ambientale**.

Si dovrebbe ad esempio prevedere un significativo aumento delle retribuzioni del personale (tecnici e medici) in modo da rendere più appetibile e concorrenziale per i giovani il lavoro nel settore pubblico.

E’ bene ricordare al riguardo che la Lombardia nell’anno 2022 ha conseguito il triste primato di essere la Regione **con il maggior numero di vittime in occasione di lavoro**; primato purtroppo confermato con le 42 ‘morti bianche’ nel primo quadrimestre del 2023.

Dai dati INAIL si evince infatti che le denunce di infortunio con esito mortale registrano un incremento del 7,93 per cento (**da 164 nel 2021 a 177 nel 2022**); si tratta, peraltro, di un incremento in controtendenza rispetto al dato nazionale del 2022 (-10,73%) .

9 GLI ENTI REGIONALI - ALCUNE CRITICITA’ PER LE PARTECIPAZIONI DI REGIONE LOMBARDIA IN ORGANISMI SOCIETARI.

Si rileva come il 2022 non sia stato caratterizzato da nuovi interventi di razionalizzazione delle partecipate, oltre a quelle già in corso in esecuzione previsti in precedenti piani di razionalizzazione; nel corso dell’anno oggetto di esame, peraltro, le partecipazioni sono state tutte mantenute e alcune sono state incrementate. È stata, non di meno, acquisita una partecipazione nella soc. MUSA - *Multilayered Urban Sustainability Action*, costituita ai sensi dell’articolo 4, comma 8, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito TUSP - Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Con riferimento alle partecipazioni che Regione Lombardia ha deciso di incrementare, la Procura pone in evidenza le criticità potenzialmente derivanti dall'acquisto, perfezionatosi nell'anno 2022, da Intesa Sanpaolo Spa, di ulteriori partecipazioni della soc. Autostrada Pedemontana Lombarda (di seguito, anche APL) Spa: l'operazione in questione, ha portato Regione Lombardia ad aumentare la propria partecipazione azionaria diretta in APL dal 53,77% al 63,34%, con un incremento di valore di € 62.329.000,00.

Non si omette di considerare che il restante 36,66% delle azioni è detenuto dalla stessa Regione Lombardia, in via indiretta, attraverso la soc. FNM Spa (socio di controllo della soc. Milano Serravalle-Milano Tangenziali S.p.A, effettiva titolare della partecipazione in APL).

Invero, si esprimono perplessità per l'operazione finanziaria in questione, dal momento che **APL si presenta in costante perdita di esercizio.**

L'aumento della partecipazione in tale società, dunque, sembra contrastare con le finalità imposte alle amministrazioni dall'art. 5, TUSP e che condizionano la possibilità di acquisto di partecipazioni. Non di meno, in considerazione delle perdite di esercizio registrate da APL anche nell'anno 2022 e della maggiore partecipazione azionaria, l'operazione in questione si segnala anche perché comporta un conseguente aumento di stanziamenti nel Fondo perdite società partecipate.

Sotto analogo versante, si ricorda che già Regione Lombardia si impegnava con APL nell'apprestamento di una apposita garanzia, per complessivi € 300.000.000,00, volta a favorire l'individuazione di operatori economici interessati alla progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori delle tratte autostradali B2 e C; garanzia disposta, invero, con l.r. 28 dicembre 2020, n. 26, dopo che una precedente gara, utile alla realizzazione del sistema viabilistico pedemontano, era andata deserta, malgrado la concessione, da parte di Regione Lombardia, di un prestito in conto soci di € 30.000.000,00 annui per il periodo 2025-2044.

In merito a tale profilo, la Procura prende atto che tale forma di intervento, stando alle dichiarazioni rese da Regione Lombardia in sede di cd. preparifica, ha consentito, nei mesi scorsi, ad APL di poter sottoscrivere un contratto con un operatore privato, utile alla realizzazione di alcuni tratti del sistema viabilistico pedemontano.

Ciò, tuttavia, non esime dall'evidenziare le criticità finanziarie che deriverebbero dalla eventuale sconvenienza dell'operazione, in relazione a ricavi, derivanti dai transiti autostradali, insufficienti a coprire i costi entro l'orizzonte temporale di investimento; invero,

pur se la vantaggiosità dell'operazione è stata dichiaratamente verificata da Regione Lombardia, mediante il commissionamento di alcuni *business plan*, non si può negare che la misura dei transiti autostradali sia difficilmente prevedibile e non dipende solo da scelte strategiche operabili dalla Regione, soprattutto per il traffico diretto oltreconfine. Sotto tale profilo, **si ricorda che il progetto di realizzazione dell'Autostrada pedemontana (A-36) approvato dal CIPE è particolarmente oneroso, prevedendo una spesa totale di euro 4.115 mld, con un contributo statale di circa 1.200 mld di euro.**

9.1 L'ASSOGGETTAMENTO A RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI INDIRETTE.

Si evidenzia come alcune partecipazioni già detenute, sono state cedute da Regione Lombardia ad altre società partecipate dalla stessa Regione Lombardia: è il caso di Tangenziali Esterne di Milano - TEM Spa, la cui partecipazione è stata venduta nel corso del 2021 (con perfezionamento nel corso del 2022) a Milano Serravalle - Milano Tangenziali Spa, a sua volta controllata dalla società quotata FNM Spa, partecipata al 57,57% da Regione Lombardia.

Circa tale ultima operazione, nonché con riferimento alla cessione della partecipazione anche in Tangenziale Esterna Spa alla stessa soc. FNM-Milano Serravalle, la Procura prende atto della *ratio* che avrebbe ispirato Regione Lombardia nell'effettuare tali operazioni di cessione: ossia la costituzione di un unico polo societario che si occupi, statutariamente e unitariamente, del trasporto su rotaia e su gomma nella Regione Lombardia.

Non di meno, si esprimono preoccupazioni in ordine al fatto che operazioni del tipo descritto, che determinano la trasformazione di partecipazioni dirette in partecipazioni indirette per il tramite di società quotate, possano determinare la sottrazione di tali partecipazioni dai piani di razionalizzazione previsti dal TUSP. Ciò, in considerazione proprio della interpretazione delle norme di riferimento seguita da Regione Lombardia.

Invero, con la DGR 7574/2022, Regione Lombardia, in chiaro contrasto con le indicazioni già fornite dalla Corte dei conti nell'ambito delle relazioni di parifica per gli anni precedenti, ha insistito nell'escludere dal piano di razionalizzazione delle partecipate proprio la soc. FNM Spa, nonché la società Finlombarda Spa, in considerazione del fatto che le stesse sono società quotate o che, comunque, hanno emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Orbene, tale opinione di Regione Lombardia, oltre a porsi in contrasto con le osservazioni espresse chiaramente dalla locale Sezione Regionale di Controllo, si pone, altresì, in distonia con la giurisprudenza delle Sezioni Riunite e della Sezione Autonomie della Corte dei conti (vd. rispettivamente delibere n. 19/SSRRCO/2020 e n.ri 19/SEZAUT/2017/INPR - 23/SEZAUT/2018/FRG - 15/SEZAUT/2021/FRG), nonché con quella del Consiglio di Stato (sent. n. 3880/2023). Invero, il fatto che la società operante su mercati regolamentati sia soggetta a controllo di solidità finanziaria e patrimoniale da parte del mercato non comporta automaticamente che la stessa risponda agli interessi pubblici, alla cui cura è preposta l'amministrazione detentrica della partecipazione.

Quanto inferito, comporta che l'esclusione delle società quotate dal perimetro del piano di razionalizzazione delle partecipazioni, previsto dall'art. 20 TUSP, determina il rischio che tali società, con il tempo, non perseguano più obiettivi e azioni strettamente necessari all'esercizio delle finalità istituzionali. L'esclusione dal perimetro del piano delle società quotate o che, comunque, hanno emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, può inoltre celare inopinate e potenzialmente dannose scelte elusive, volte a sottrarre alle verifiche dell'ente e alla compatibilità con le finalità di cui all'art. 5 TUSP, gli obiettivi strategici di società partecipate dall'amministrazione regionale.

In tal senso, allora, pur apprezzando che Regione Lombardia abbia disposto comunque la razionalizzazione, con DGR 7574/2022 delle partecipate possedute attraverso la soc. Finlombarda - come dalla stessa evidenziato con le proprie controdeduzioni - si evidenzia come sia necessaria una maggiore trasparenza delle operazioni in tal senso svolte; non di meno, non è stato riferito da Regione Lombardia di aver effettuato la stessa razionalizzazione anche per le partecipazioni detenute proprio da FNM Spa.

9.2 COMPENSI DEGLI ORGANI DI AMMINISTRAZIONE DELLE SOCIETA' PARTECIPATE.

Si stigmatizza come potenzialmente dannosa la spesa sostenuta da RL per il compenso degli amministratori della soc. Finlombarda Spa, **in quanto superiore al limite imposto dall'art. 11, comma 7, TUSP.** Tale citata disposizione di legge prevede l'applicazione del limite al compenso nella misura già fissata dall'art. 4, comma 4, d.l. n. 95/2012, conv. l. n. 135/2012, a norma del quale *"a decorrere dal 1° gennaio 2015, il costo annuale sostenuto per i compensi degli*

amministratori di tali società, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013". Ebbene, rispetto al parametro normativo di riferimento, risulta che sia stato sfiorato il limite previsto, nel 2022, di ben 96.359,00 per il pagamento dei compensi dovuti ai tre amministratori che compongono il consiglio di amministrazione della soc. Finlombarda Spa; si condivide l'invito rivolto a Regione Lombardia e, non di meno, agli amministratori stessi della società, dalla Sezione Controllo in ordine alla rimodulazione dei compensi, in senso conforme al limite di legge; ciò, per quanto si comprendano le ragioni che abbiano condotto Regione Lombardia a modulare i compensi in questione sulla scorta di quelli erogati nell'anno 2011, anziché con quelli erogati nel 2013, allorquando il Presidente del CdA della società era un dirigente della Regione Lombardia che, come tale, non percepiva compenso per l'attività svolta in Finlombarda.

La Procura contabile stigmatizza parimenti la spesa sostenuta da Regione Lombardia per il compenso dell'organo di amministrazione e, in particolare, dell'Amministratore Delegato della Società Infrastrutture Milano Cortina 2020 - 2026 Spa, peraltro risultante ancora inattiva. Invero, il CdA, con delibera del 23 dicembre 2021, ha deliberato, ai sensi dell'art. 2 comma 6 DPCM 6 agosto 2021, di corrispondere all'A.D. un compenso pari ad € 192.000,00, oltre al compenso accessorio previsto dall'art. 2, comma 6 DPCM cit.

Per quanto si apprendano con favore le rassicurazioni di Regione Lombardia in ordine al prossimo recupero da parte della stessa società partecipata del compenso eccedente il limite massimo, la Procura ricorda come in occasioni analoghe a quelle in argomento, la giurisprudenza contabile abbia ritenuto l'extraesborso a carico del bilancio dell'amministrazione partecipante quale danno erariale (cfr. C. conti, sez. giur. Puglia, sent. n. 625/2019).

La Procura conseguentemente, laddove non risulti avvenuto il predetto recupero, è obbligata ad intervenire in altra sede, previo accertamento delle responsabilità amministrativo-contabili configurabili.

Con riferimento sempre alla gestione della società Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 Spa si rimarca la raccomandazione, prospettata nel giudizio per la parifica del rendiconto 2021, di **attuare un costante monitoraggio al fine di prevenire aggravati di costi non preventivati per il bilancio regionale.**

9.3 LA GESTIONE DEI FONDI REGIONALI DA PARTE DI FINLOMBARDA SPA.

Gli atti programmatori della soc. Finlombarda, forniti da Regione Lombardia, fanno emergere la tendenza, in chiave di prospettive strategiche, ad un ulteriore aumento del ricorso all'indebitamento da parte di Finlombarda nei prossimi anni, sia sotto la forma di prestiti bancari, che di emissione di titoli obbligazionari.

La necessità di procedere a nuovo indebitamento da parte della società finanziaria dipende dalla possibilità, evidenziata dalla DGR n. 5315 del 4 ottobre 2021, di continuare a fornire prestiti, nel senso che il credito erogato trova garanzia di rientro proprio dal recupero dei prestiti concessi alle imprese e dal *cash flow* che in tal modo si genera.

La necessità della società partecipata di offrire prestiti si riflette anche nella modifica apportata all'art. 4 dello Statuto approvato dall'Assemblea il 29 luglio 2022: la modifica è consistita nella eliminazione del vincolo statutario, precedentemente vigente, che limitava le attività di strutturazione e gestione degli interventi finanziari a favore degli enti pubblici alle "iniziative nel settore delle infrastrutture". Ne deriva, con ogni evidenza, che la modifica statutaria **porterà ad un ampliamento dell'operatività e del sostegno finanziario a favore di tutti gli attori del sistema produttivo lombardo, compresi gli enti pubblici.**

Rispetto a tale situazione, si condividono le preoccupazioni espresse dalla Sezione Controllo in ordine alla necessità, per Regione Lombardia, di vigilare effettivamente affinché l'erogazione di prestiti a soggetti privati in misura eccessiva non vada a minare la permanenza dei caratteri propri delle società *in house*, di cui all'art. 16, comma 3, TUSP, a norma del quale oltre l'80% del fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico socio.

Non di meno, si esprime monito nei confronti della Regione di vigilare attivamente sulla puntuale e periodica rendicontazione, da parte della soc. Finlombarda Spa, dei fondi regionali alla stessa assegnati per favorire la concessione di finanziamento alle imprese del sistema economico regionale, **così da mantenere un efficace controllo sia sulle misure adottate dalla società, sia sulla puntuale riscossione dei crediti verso i beneficiari dei fondi regionali.**

In argomento, si evidenzia che nella Convenzione Quadro regolante i rapporti tra Regione Lombardia e la soc. Finlombarda Spa, vigente per il triennio 2022-2024, è previsto che Finlombarda offra il rendiconto alle Direzioni committenti ed alla Direzione Generale

Presidenza Area Finanza, a cadenza trimestrale, entro il 15° giorno del secondo mese successivo al trimestre di riferimento, per ciascun fondo gestito, e, non di meno, che, a cadenza semestrale, integri la rendicontazione dei fondi con una breve relazione sullo stato degli investimenti, l'andamento dello *stock* di crediti *non performing* e una previsione sui rientri dei fondi rotativi.

Dai dati forniti da Regione Lombardia, appare, tuttavia, che tale rendicontazione fornita dalla società partecipata non sia adeguata, ovvero che non sia utilizzata in modo adeguato, ad avere un effettivo controllo sui recuperi delle risorse regionali investiti tramite Finlombarda.

Va osservato, sul punto, che le risorse trasferite in gestione dalla Regione Lombardia a Finlombarda Spa, trovano rappresentazione, nella contabilità di Regione Lombardia, esclusivamente nello stato patrimoniale, mentre i crediti verso i beneficiari dei finanziamenti agevolati, tanto per la quota di capitale che di interessi, non trovano puntuale e costante rappresentazione in contabilità finanziaria. Come anche precisato da Regione Lombardia nell'istruttoria propedeutica al presente giudizio di parifica, le erogazioni di finanziamenti vengono fatte contabilmente confluire, in quanto crediti finanziari, nello Stato patrimoniale, alla voce "*Immobilizzazioni finanziarie-Crediti v altri soggetti*", unitamente ad altri crediti, di cui, tuttavia, non è fornito dettaglio in nota integrativa, rendendo, pertanto, poco soddisfacente la lettura del dato, in termini di *accountability*.

Orbene, si evidenzia che solo a seguito di specifiche richieste della Sezione controllo, Regione Lombardia provvedeva a quantificare i fondi da far rientrare nel bilancio regionale, indicandoli, peraltro, in via approssimativa e nelle more di una più precisa ricognizione da parte delle direzioni generali, in complessivi € 172.662.174,72, alla data del 14 marzo 2023, e, invece, a seguito delle verifiche espletate dalle direzioni generali, in complessivi € 86.286.224,47. La vistosa discrasia tra le due cifre indicate lascia, allora, percepire come vi sia poca attenzione alla rendicontazione periodica dei fondi regionali gestiti da Finlombarda, confortando l'opportunità del monito in questa sede rivolto.

9.4 LE AZIENDE LOMBARDE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE - ALER

Si prende favorevolmente atto dei miglioramenti attuati nel corso dell'anno 2022 da parte di Regione Lombardia, sul versante della gestione dei servizi abitativi attraverso ALER. In particolare, per la prima volta, è stata approvato il "Piano Regionale dei Servizi Abitativi",

relativo al triennio 2022-2024, attuativo dell'art. 2, comma 3, l.r. n. 16 del 2016, che prevede tale strumento di programmazione triennale. In tale contesto, era fissato l'obiettivo di una riduzione del numero di alloggi sfitti certificati nel 2022 di almeno il 5% rispetto al dato del 31 dicembre 2020.

Orbene, dai dati versati da Regione Lombardia in istruttoria risulta che le ALER hanno superato l'obiettivo in questione. In particolare, ALER Bergamo - Lecco - Sondrio ha raggiunto, al termine del 2022, una riduzione degli immobili sfitti del 12%, **con assegnazioni più che raddoppiate nel periodo in questione** (106 nel 2020; 285 nel 2022); ALER Brescia - Cremona - Mantova ha realizzato un miglioramento del 586% di assegnazione di alloggi SAP, passando da 73 alloggi assegnati nel 2020 a 501 alloggi assegnati nel 2022; ALER Pavia - Lodi ha conseguito l'obiettivo, passando da 63 assegnazioni immobili SAP nel 2020 a 304 assegnazioni nel 2022; anche ALER Varese - Como - Monza Brianza - Busto Arsizio ha realizzato l'obiettivo prefissato, riducendo il numero di immobili sfitti in percentuale superiore al 5%; da ultimo, ALER Milano ha ridotto gli alloggi sfitti, nel corso del 2022, del 20,04% sul 2020, migliorando la *performance* nelle assegnazioni del 43,77%.

La Procura contabile invita la Regione Lombardia a **stabilizzare il miglioramento delle performance nel senso illustrato**, coltivando sensibilità rispetto al tema delle assegnazioni degli alloggi del servizio abitativo pubblico: **si evidenzia, sul punto, che solo l'ALER Milano, al 31 dicembre 2022, conserva ancora la disponibilità di 56.191 alloggi, di cui 6.263 non destinati a piani di vendita o demolizione.**

Permane alta, invece, la morosità degli inquilini, che non consente un adeguato flusso di risorse in entrata per le ALER. Tale fenomeno, registrato in tendenziale crescita nell'anno 2022, è contrastato con l'erogazione di contributi da parte di Regione Lombardia, espressi sotto forma di misure di sostegno al reddito, ordinarie e straordinarie, degli assegnatari in situazione di comprovata difficoltà economica. Tali contributi, complessivamente ammontanti a circa 20mln di euro, hanno un impatto positivo sul dato finanziario delle ALER, oltre a venire incontro alle esigenze di sussidio delle fasce deboli, gravate dalla situazione pandemica, dalla crisi energetica e, da ultimo, dalla crescente inflazione. Non di meno, per quanto si condividano le osservazioni fornite da Regione Lombardia in ordine alla finalità primaria di garantire le esigenze abitative a nuclei familiare in situazione di fragilità economica, deve rivolgersi un monito ad un più oculato utilizzo delle risorse finanziarie.

Invero, si invita Regione Lombardia a prendere atto che il tasso di morosità maggiormente allarmante è quello che caratterizza l'ALER Milano, che presenta una fortissima morosità colpevole, per tale intendendosi quella non determinata da una contrazione significativa del reddito familiare degli occupanti. La Procura contabile intende, dunque, evidenziare la necessità della tempestiva attivazione di linee di intervento da parte di Regione Lombardia, volte ad adottare misure effettive ai fini di un più efficace recupero delle somme, particolarmente relative alla morosità colpevole.

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

P. Q. M.

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

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

CHIEDE

alla Sezione regionale di questa Corte di voler parificare il rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2022.

Milano, 5 luglio 2023

IL PROCURATORE REGIONALE

(Paolo Evangelista)



**PAOLO EVANGELISTA
CORTE DEI CONTI
05.07.2023 18:06:46
GMT+01:00**

INDICE

	Pag.
MEMORIA - Premesse in FATTO e DIRITTO	3
1. La natura del Giudizio di Parifica del Rendiconto regionale alla luce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale	5
2. L'analisi degli aspetti positivi e delle criticità delle attività gestionali per l'esercizio finanziario 2022	7
2.1 Il ciclo della programmazione Economico Finanziaria – dalla programmazione al rendiconto generale della gestione 2022	7
2.1.1. La fase della previsione	7
2.1.2. Il Documento di Economia e Finanza Regionale e la relativa Nota di Aggiornamento	7
2.2 Il Piano della <i>Performance</i> , degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	8
2.3 La legge di stabilità 2022-2024 ed il collegato 2022	10
2.4 La connessione tra la fase della previsione e quella della gestione: la Legge di Bilancio, l'evoluzione degli stanziamenti nel corso dell'esercizio 2022 e il raffronto con la gestione dell'esercizio	10
2.4.1. Il rapporto tra previsioni iniziali di bilancio e previsioni definitive	11
2.4.2. Il rapporto tra previsioni definitive e accertamenti/impegni	12
2.4.3. Il rapporto tra accertamenti/impegni e riscossioni/pagamenti	13
2.5 La gestione dei residui	14
2.6 Considerazioni conclusive sul Bilancio di Previsione e sulla gestione complessiva dell'esercizio 2022	15
3. La fase della Rendicontazione	16
3.1 Risultato di amministrazione e disavanzo di amministrazione	17
3.2 La gestione finanziaria di competenza	18
3.3 La parte accantonata	18
3.4 La parte vincolata	21

3.4.1. Il Fondo Pluriennale Vincolato	21
3.5 I debiti fuori bilancio	21
3.6 Le risorse per l'emergenza Covid	22
3.7 L'indebitamento	23
4. Gli equilibri di bilancio	24
5. L'Area Istituzionale e la spesa del personale	26
5.1 Il personale - premessa	26
5.2 L'assetto organizzativo	26
5.3 Fabbisogno di beni e servizi	27
5.4 La consistenza del personale	28
5.5 La gestione dei residui	28
5.6 I vincoli attinenti la dirigenza	36
5.7 La spesa per lavoro flessibile	39
5.8 Il trattamento accessorio	40
6. La legislazione di spesa - le criticità in materia di copertura finanziaria	41
6.1 L'ambito di rilevanza della legislazione di spesa incostituzionale nel giudizio di parifica	41
6.2 Legislazione di spesa incidente sul rendiconto 2022 della Regione Lombardia potenzialmente incostituzionale	42
6.2.1. L.R. n. 4/2021 (Interventi a sostegno del tessuto economico lombardo)	43
6.2.2. L.R. n. 15/2021 (Legge di assestamento)	43
6.2.3. L.R. n. 25/2021 (Legge di stabilità per il 2022-2024)	44
6.2.4. L.R. n. 27/2021 (Disposizioni regionali in materia di protezione civile)	45
6.2.5. L.R. n. 5/2022 (Adeguamento all'articolo 1, commi 5 e 444-446, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario dello 2022 e Bilancio triennale per il triennio 2022-2024)	47
6.2.6. L.R. n. 9/2022 (Legge di semplificazione 2022)	48

6.3	Conclusioni	55
7.	La gestione dei Fondi Europei e del PNRR	55
7.1	I Fondi strutturali europei: la programmazione 2021-2027 e 2014-2020	55
7.2	I Fondi del PNRR	60
7.3	La riforma dell'assistenza sanitaria territoriale nel PNRR	63
7.4	Conclusioni	67
8.	La gestione finanziaria nel Settore Sanitario	69
8.1	Le risorse per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)	69
8.2	La gestione dei residui passivi	69
8.3	Le criticità nell'area di intervento, sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	70
9.	Gli enti regionali - alcune criticità per le partecipazioni di Regione Lombardia in organismi societari	71
9.1	L'assoggettamento a razionalizzazione delle partecipazioni indirette	73
9.2	Compensi degli organi di amministrazione delle società partecipare	74
9.3	La gestione dei fondi regionali da parte di Finlombarda SpA	76
9.4	Le aziende lombarde per l'edilizia residenziale - ALER	77
	CONCLUSIONI	80

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

