



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

presieduta dal

**Presidente della Corte dei conti**

*Angelo Buscema*

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2018

---

**Introduzione del Presidente f.f.**

**della Sezione regionale di controllo per la Lombardia**

*Marcello Degni*

**Magistrati Relatori**

*Marcello Degni*

*Giampiero Maria Gallo*

*Mauro Bonaretti*

*Ottavio Caleo*

**Magistrati Istruttori**

*Marcello Degni*

*Giampiero Maria Gallo*

*Mauro Bonaretti*

*Alessandra Cucuzza*

*Ottavio Caleo*

*Marinella Colucci*

## Udienza dell'8 luglio 2019

### Introduzione

*Presidente f.f. Marcello Degni*

Nell'odierno giudizio questa Sezione si esprime, attraverso l'esame del rendiconto regionale, sulla regolarità della gestione del bilancio della Regione Lombardia.

Si tratta di un controllo esterno, come tale rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato a tutela del diritto oggettivo, volto unicamente a garantire la legalità degli atti che ne formano oggetto (Corte Cost. sent. n. 181 del 2015).

Questo giudizio di regolarità, i cui esiti sono istituzionalmente destinati al Consiglio regionale, si pone come momento conclusivo del percorso dei controlli ed è stato voluto dal legislatore anche per le regioni ordinarie, quale risposta all'esigenza di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo statale e regionale, e quale garanzia del rispetto dei vincoli derivanti dalla appartenenza dell'Italia alla Unione europea.

Il bilancio, infatti, rappresenta in sintesi e dà certezza alle scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche (Corte Cost. sent. 247 del 2017).

In chiave prospettica, alla luce del modello di regionalismo differenziato sotteso all'art. 116, terzo comma della Costituzione, che punta sull'autonomia e sulle differenziazioni tra le regioni, si richiede alle regioni stesse il rispetto dei principi affermati dall'art. 119 e, in particolare, dell'equilibrio tra entrate e spese dei propri bilanci e l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Si conferma dunque il ruolo della Corte dei conti quale strumento di collegamento e di coordinamento tra i diversi livelli territoriali di governo. Il controllo sui bilanci è un controllo di legittimità e regolarità. È finalizzato alla verifica della corrispondenza tra il programmato e il realizzato. È uno snodo importante per la responsabilizzazione del decisore rispetto ai cittadini. Il bilancio, di cui la parifica del Rendiconto regionale è momento molto importante, si configura in tal modo e fino in fondo, come un bene pubblico, posto al cuore dell'incrocio tra produzione della ricchezza e funzionamento delle istituzioni politiche.

La presenza delle Sezioni regionali in tutte le realtà territoriali fa infatti della Corte, oltre che il naturale controllore degli obiettivi finanziari e di programma, il soggetto garante delle condizioni di resa dei servizi e del rispetto, nei rapporti tra Stato e Regioni, del principio di leale collaborazione nel perseguimento dei rispettivi interessi.

Sugli aspetti della gestione in esame emersi nell'ambito dei controlli posti in essere dalla Sezione con riguardo all'esercizio finanziario 2018, rinvio alle relazioni dei magistrati relatori, che mi vedono peraltro coinvolto per la parte del bilancio.

Voglio concludere questa mia introduzione rivolgendo un sentito ringraziamento alla Presidente Simonetta Rosa, che ha guidato la Sezione di controllo fino al 28 aprile dell'anno in corso. Aveva evidentemente impostato molto bene le cose se, oggi, nuovi magistrati istruttori hanno potuto portare a termine l'esame del rendiconto della regione più grande del Paese. Non avremmo peraltro potuto farlo senza l'impegno assiduo profuso dal Saur coordinato dalla dirigente Silvana Di Marsico, il supporto della Segreteria della Sezione coordinata dal preposto Susanna De Bernardis e dei funzionari amministrativi che, lavorando alacremente, con impegno e professionalità, come una vera squadra, hanno reso possibile l'elaborazione delle corpose e complesse relazioni che accompagnano il lavoro di parifica. Per questo li voglio nominare. Coordinati dalla dott.ssa Maria Grazia Mei hanno fatto parte del Pool Parifica 2018, in ordine alfabetico: Alba Costanza, Massimo Di Andrea, Mauro Donno, Nadia Ferraguto, Miria Angela Freddo, Rita Gasparo, Giovanni Lento, Manuela Malusardi, Maura Molteni, Francesca Perreca, Giuseppe Pro, Elena Riso, Alessandro Sambataro, David Savoca e Nadia Tamai.

\*\*\*\*\*

## SINTESI DELLA RELAZIONE

### Parte prima: Bilancio

(Consigliere Marcello Degni)

#### La programmazione di bilancio

L'attenzione alla programmazione di bilancio, elemento cruciale dell'azione di parifica del Rendiconto della regione, è enfatizzata nel 2018 dall'approvazione del Programma regionale di sviluppo della XI legislatura avvenuta, dopo le elezioni del 4 marzo 2018, con delibera del Consiglio Regionale della Lombardia del 10 luglio 2018 numero XI/64.

La programmazione di bilancio prevede per il segmento regionale del sistema multilivello il Piano Regionale di Sviluppo (PRS), predisposto dal decisore all'inizio della legislatura e declinato annualmente attraverso il Documento di Economia e Finanza Regionale. Si tratta di un elemento differenziale rispetto alla programmazione di bilancio statale che, a partire dalla legge 468 del 1978, ha riversato per intero questa funzione nel ciclo di bilancio, integrato, dopo le riforme dei regolamenti europei del 2011-2013 (*six pack e two pack*), nel semestre europeo. La richiamata differenza è ripresa dal principio 4.1 allegato al decreto legislativo 118 del 2011 dove si afferma che, *"nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest'ultimo documento può sostituire il DEFR, se predisposto nel rispetto del presente principio"*.

Il DEFR è presentato dalla Giunta e approvato dal Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno. Con il DEFR si avvia la programmazione annuale (e triennale a scorrimento) di bilancio (e si aggiorna il PRS).

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

In questa prescrizione si può leggere l'essenza della struttura del documento programmatico che, analogamente a quello nazionale, mette a confronto il quadro tendenziale, a politiche invariate, con quello programmatico, scoprendo la manovra netta. In aggiunta, con l'indicazione delle misure previste, si dà conto anche degli intenti riallocativi senza effetti sul saldo di bilancio (manovra lorda). Si tratta in sostanza della struttura del Programma nazionale di stabilità, che costituisce la prima parte del DEF, declinato dalle norme sull'armonizzazione anche per il livello regionale. Ma la morfologia del PRS rischia di non rispondere, per una contraddizione del decreto legislativo 118 sul punto, a questa finalità. La struttura del PRS presenta infatti maggiori analogie con il Programma Nazionale di Riforma (PNR), introdotto nella programmazione di bilancio nazionale con la riforma del 2011; e anche l'aggiornamento annuale del PRS, disposto con il DEFR, attraverso il metodo dello scorrimento, tende a ricondurre il contenuto del documento programmatico regionale a quello del PNR nazionale.

Tale limitazione è accentuata dalla disposizione in cui si prevede che *“i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno della legge di bilancio”*. In tal senso si esprime il richiamato punto 5 del principio 4.1, nel caso *“di mancata attuazione dell'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42”*, cioè dei criteri di ripartizione della manovra tra i diversi livelli di governo e sulle *“regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza”*.

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

Un ulteriore limite è dato dal comma 6, articolo 9 bis, della legge regionale 34 del 1978 (legge di contabilità regionale), secondo cui: *“La mancata deliberazione della*

*risoluzione sul documento strategico annuale non preclude l'approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario".* In altre parole, differentemente dal livello nazionale, il documento programmatico come recepito dal Consiglio regionale non costituisce (obbligatoriamente) vincolo esterno alla manovra di bilancio che, in questo modo, risulta depotenziata. Sarebbe utile superare questa aporia, per dare alla programmazione di bilancio maggiore incisività al fine di favorire una maggiore correlazione tra programmato e realizzato.

Il PRS è articolato secondo la struttura del bilancio armonizzato per missioni e programmi, rispecchia le priorità di legislatura del Programma di governo e traccia la visione strategica dell'intervento regionale nelle 4 aree (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale). È quindi possibile articolare una griglia che individui nell'ambito delle quattro grandi aree strategiche, le diverse missioni (politiche pubbliche) e i programmi (unità di voto del Consiglio Regionale), da aggiornare in senso dinamico, sulla base delle diverse previsioni (iniziali, assestate e definitive). Il rendiconto e gli indicatori rendono possibile il confronto tra programmato e realizzato e la dimensione pluriennale del bilancio un confronto prospettico. In particolare, il rendiconto consente una verifica analitica, per l'anno t (il 2018), tra le originarie previsioni (definite alla fine dell'esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell'anno, e il grado di realizzazione. Lo scostamento misura capacità e coerenza dell'azione programmatoria misurabile attraverso: il tasso di variabilità delle diverse previsioni; il livello degli impegni/accertamenti e pagamenti/incassi; l'impatto finanziario della legislazione di spesa in corso d'anno.

La struttura dei documenti di programmazione della Regione fornisce elementi utili per effettuare queste valutazioni a livello micro (missioni/politiche pubbliche e programmi). L'assenza di un quadro tendenziale e programmatico rende invece meno significativa l'analisi a livello aggregato, che deve limitarsi agli aspetti di natura meramente contabile, senza valutare il riflesso dell'evoluzione delle variabili economiche regionali sugli obiettivi di finanza pubblica. Sarebbe opportuno implementare questa dimensione, particolarmente importante per una grande regione come la Lombardia. Per sviluppare questo miglioramento si

potrebbero utilizzare i conti pubblici territoriali (CPT), per consolidare il settore regionale (regione, enti locali, enti non territoriali, attività dell'amministrazione centrale nel territorio lombardo), in analogia con il DEF nazionale. In questo modo si avrebbe una dimensione più congrua del programmato e degli effetti dell'azione pubblica nella regione.

Tale strumentario è ancor più importante, se inquadrato nell'ottica della maggiore autonomia normativa e gestionale in corso di attuazione. La crescita quantitativa e la maggiore intensità delle politiche pubbliche che la Regione è destinata a svolgere o coordinare implicano, infatti, lo studio attento delle correlazioni tra economia e finanza pubblica e la valutazione di impatti, retroazioni ed effetti indiretti, che non può limitarsi alla mera allocazione delle risorse nel bilancio.

Queste criticità erano state osservate dalla Corte dei conti anche rispetto al DPEF per il 2017, che chiudeva il precedente ciclo di programmazione. Con deliberazione 124 del 2019 la Sezione si era espressa sulla parziale corrispondenza del documento programmatico con il punto 5.3 del principio contabile applicato, concernente la programmazione di bilancio", di cui all'allegato 4.1 del D. lgs. 11872011, constatando il rispetto del precetto normativo limitatamente alla I Sezione.

Di converso, mancavano gli elementi che devono comporre la II Sezione dei DEF regionali, declinati nel medesimo punto della riforma, da definire a seguito del parere sul DEF nazionale, reso dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica che, per il 2017, era stato adottato nella seduta del 4 maggio 2017 ai sensi dell'art. 7, comma 3 della l. n. 196/2009.

Si rende necessaria una integrale attuazione del processo di armonizzazione anche sotto tale profilo programmatico, in ossequio ai precetti interposti fissati dal legislatore ordinario in via esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera e) della Cost., allineandosi altresì agli altri documenti di economia e finanza adottati da altre Regioni, richiamati nel testo della Relazione, cui si rinvia.

Il collegamento degli obiettivi programmatici del PRS con quelli del bilancio è resa possibile dalla uniforme articolazione che, attraverso l'armonizzazione, hanno avuto i documenti contabili. L'armonizzazione contabile adotta regole uniformi, schemi di bilancio comuni e il piano integrato dei conti, che alimenta le poste di bilancio in corrispondenza di ogni azione amministrativa che abbia un riflesso

contabile. Il tema della Programmazione è affrontato nell'allegato 4.1 del dlgs.118/2011. I tre livelli di aggregazione – Missioni, Programmi e Azioni, consentono una maggiore conoscenza delle scelte allocative in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire attraverso la spesa.

Il passaggio di legislatura in Lombardia, dalla X alla XI, avvenuto nel 2018 ha un riflesso importante nella programmazione di bilancio. Nel corso della X legislatura il processo ha registrato un progressivo affinamento. Il piano 2017 (il quarto in ordine di tempo), integrato con il *Piano delle Performance* per restituire una più trasparente e misurabile programmazione per il triennio 2018-20, è il primo Piano di Regione Lombardia che legge sia le dinamiche finanziarie (ai sensi del decreto MEF del 9 dicembre 2015), sia i risultati delle politiche.

*Nella deliberazione si dà atto “che, ai fini di una maggiore trasparenza e leggibilità della programmazione strategica e operativa di Regione Lombardia, vista la coerenza di tempi e obiettivi del Piano delle Performance e del Piano degli Indicatori e dei Risultati Attesi di Bilancio, è stato costruito un unico documento integrato che, seguendo l'impostazione del Programma Regionale di Sviluppo, del Documento di Economia e Finanza Regionale e del Bilancio di Previsione, restituisce in sintesi le risorse a bilancio per il triennio 2018-2020, le performance programmate per il 2018, gli indicatori per la loro misurazione e i target attesi per il triennio 2018-2020”.*

A seguito dell'insediamento della nuova Giunta regionale, con deliberazione del 16/10/2018, n. XI/636, il Piano è stato aggiornato. Nella Relazione si dà conto dell'articolazione tra missioni, programmi, risultati attesi e azioni su cui si fonda l'analisi della performance delle strutture regionali.

Il d.lgs. n. 118 del 2011 rappresenta un'estensione agli enti territoriali di una legislazione statale unitaria in materia di quadri di bilancio, preordinata all'esigenza di rendere comparabili, mediante uno stesso linguaggio armonizzato, i conti pubblici, superando la disomogeneità dei sistemi contabili che, con riferimento specifico alle Regioni, erano diversamente normati, ciascuno con apposita legge regionale di contabilità, in applicazione del d. lgs n. 76 del 2000 (abrogato dal decreto legislativo 126 del 2014).

La codificazione di parametri statali standardizzati, è fondamentale per consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo

uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica che, al pari dell'armonizzazione, presidia l'allineamento dei parametri economici nazionali agli standard europei, pur se con un più limitato potere di intervento statale.

L'armonizzazione dei bilanci pubblici, come ci ricorda la Corte Costituzionale, "è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci. Uniformare i bilanci permette una sana programmazione, un corretto coordinamento, il rispetto dei vincoli comunitari, e previene possibili irregolarità." Il sistema contabile regionale non è stato peraltro sottratto ad un'autonoma regolazione poiché, pur tenendo conto delle «indefettibili esigenze di armonizzazione dei conti pubblici, di custodia della finanza pubblica allargata e della sana gestione finanziaria», non bisogna però precludere le «peculiari articolazioni del bilancio regionale fondate sull'esigenza di scandire la programmazione economico-finanziaria nelle procedure contabili e le modalità analitiche di illustrazione di progetti e di interventi» che sostanziano l'attuazione del programma politico di spesa. Illustrazione da operare a beneficio di un migliore controllo democratico sui bilanci in forme strumentali, quindi, alla trasparenza e non ad una maggior complicazione dell'assetto contabile.

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha qualificato espressamente il bilancio come un "bene pubblico", funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, tanto in ordine all'acquisizione delle entrate, quanto all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, coperte da precedente investitura democratica.

L'interesse per la collettività che il bilancio viene a tutelare è il rispetto dell'onere – per chi è chiamato ad amministrare denaro pubblico – di sottoporsi al giudizio finale dei cittadini relativo al confronto tra il programmato ed il realizzato.

Nella più elevata prospettiva del “rapporto di mandato elettorale” tra amministratori ed amministrati e di tenuta democratica del sistema, residua conclusivamente l'autonomia contabile regionale che integra una competenza legislativa diversa rispetto all'armonizzazione dei conti pubblici.

Nella Relazione si ripercorrono i passaggi che hanno adeguato la disciplina contabile della regione ai cambiamenti intervenuti. È auspicabile che il completamento del processo di revisione normativa si traduca in un'organica opera di riordino generale in materia di programmazione e contabilità, sul piano legislativo e - a cascata - a livello di fonti normative secondarie, così superando i limiti di un approccio fondato su un susseguirsi di aggiustamenti correttivi della disciplina dettata dalla LR n. 34 del 78.

Il bilancio di previsione 2018 - 2020, approvato alla fine del 2017, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2018 un'evoluzione, registrata dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate (al 30 giugno) e in quelle definitive (al 31 dicembre). Una componente di queste variazioni è data dall'impatto della legislazione del 2018, analizzata dalla Sezione nella Relazione redatta ai sensi del decreto-legge 174 del 2012 (Deliberazione 209 del 25 maggio 2019).

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

Nel complesso si registra un incremento tra il 1° gennaio (PI) e il 31 dicembre (PD), con un valore intermedio a metà anno (PA). Tale andamento si osserva per ciascuno degli anni del triennio (t+1, t+2 e t+3). Cambia però significativamente (in senso decrescente) la dimensione della variazione: 2,1 miliardi nel 2018, 1,4 miliardi nel 2019 e 0,7 miliardi nel 2020. Fatto 100 il 2018, si registra una riduzione dell'incremento intorno ad un terzo del valore iniziale per ciascun anno. Questo indica che la movimentazione dello stanziamento iniziale si concentra sull'anno t+1, trascurando quelli successivi, che saranno riconsiderati nei successivi cicli di programmazione attraverso lo scorrimento. Ciò è indice di scarsa robustezza della programmazione, che dovrebbe, con maggiore consistenza, muoversi

nell'orizzonte del triennio, anziché concentrarsi prevalentemente sul primo anno della previsione. In termini percentuali, nell'anno t+1 la variazione è dell'8,6% dello stanziamento di partenza pari, come si è detto, a 2,1 miliardi. Una quota rilevante, se si considera che la competenza annua del bilancio libero ammonta a 3,6 miliardi (Relazione Rendiconto, pag. 30). Sarebbe quindi auspicabile una maggiore stabilità dell'impianto previsionale, sia nell'anno t+1 tra inizio e fine anno, sia nell'arco triennale.

Nella Relazione, cui si rinvia, si analizza l'articolazione tra le 4 aree strategiche, in cui questa variabilità è apprezzabile con maggiore consistenza.

Come si è detto, le previsioni iniziali definite con il bilancio di previsione 2018 - 2020 (legge regionale 52 del 2017) sono oggetto, nel corso dell'anno in esame, di modificazioni recate da molteplici provvedimenti. Una componente fondamentale di questa azione normativa è data dal provvedimento collegato e dalla legge di stabilità regionale, approvati con distinti provvedimenti (rispettivamente le leggi regionali 37/2017 e 47/2017) e i cui effetti contribuiscono a determinare le previsioni iniziali.

Le previsioni di competenza, al netto delle partite di giro, in equilibrio tra entrata e spesa ammontano per il 2018 a 27,3 miliardi, per il 2019 a 24,3 miliardi e per il 2020 a 24,1 miliardi. Si rinvia alla Relazione per l'analisi puntuale. In sintesi si ribadisce che, per consentire alla Regione una programmazione finanziaria più razionale e, al contempo, alla Corte un controllo più immediato ed efficace, sarebbe auspicabile che si desse conto nei documenti contabili della situazione finanziaria a legislazione vigente (anche attraverso l'evidenziazione dei saldi finanziari), e della traduzione delle predette modifiche nelle previsioni di entrata e di spesa del bilancio di previsione e del conseguente riflesso sui principali saldi finanziari.

Le previsioni assestate mostrano l'evoluzione delle previsioni a metà anno. La legge di assestamento ha assunto nella legge rinforzata (legge 243 del 2012) una maggiore dinamicità rispetto al passato. Il comma 9 dell'articolo 15 dispone, per lo stato, che *“con il disegno di legge di assestamento, da predisporre secondo il criterio della legislazione vigente, poss[a]no essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche relative a unità di voto diverse, alle condizioni e nei limiti previsti dalla*

*legge dello Stato*". È ipotizzabile quindi una valorizzazione dello strumento nell'ambito del processo di armonizzazione.

L'assestamento del bilancio 2018-2020 della Regione Lombardia è stato approvato con la legge regionale, 10 agosto 2018, n. 12, dopo l'approvazione del Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2017, avvenuto con la legge 7 agosto 2018, n. 11. Nella richiamata deliberazione 209 del 2019, cui si rinvia, la Sezione ha analizzato le criticità, sotto il profilo della quantificazione e della copertura finanziaria, delle disposizioni introdotte con la legge di assestamento. Complessivamente l'impatto finanziario delle disposizioni sulla spesa ammonta a 45,8 milioni nel 2018, 27,7 milioni nel 2019 e 26,0 milioni nel 2020. Si tratta prevalentemente di misure di carattere temporaneo.

Le previsioni assestate, al netto delle partite di giro, in equilibrio tra entrata e spesa, recano stanziamenti di competenza pari a 27,6 miliardi nel 2018, 24,6 miliardi nel 2019 e 24,2 miliardi nel 2020.

La legislazione di spesa in corso d'anno incide sulle previsioni iniziali modificandole. Nel corso del 2018, il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato 29 leggi. Le 29 leggi approvate nel 2018 si articolano in 193 articoli e 478 commi. Nel complesso, sono stati approvati 247 emendamenti che hanno modificato gli originari testi presentati. L'iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 17 provvedimenti, quella consiliare 10 e per 2 provvedimenti è indicata un'iniziativa mista giunta/consiglio.

Nel complesso, gli oneri rilevati dalla legislazione del 2018 ammontano a 111,5 milioni nel 2018, 157,9 milioni nel 2019 e 151,1 milioni nel 2020.

Dall'esame della legislazione regionale del 2018, effettuata nella richiamata deliberazione 209 del 2019, emergono alcune considerazioni metodologiche, già oggetto di rilievo nella precedente Relazione sulla legislazione regionale del 2017. Nuovamente, peraltro, si evidenziano analogie con le considerazioni svolte dalla Corte, a livello centrale, in sede di redazione delle relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. In estrema sintesi si riscontra che:

a) le clausole di neutralità finanziaria continuano ad essere utilizzate con grande disinvoltura nelle Relazioni Tecniche, mentre dovrebbe *"essere indicata*

*l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali del bilancio interessate"*;

b) diverse Relazioni Tecniche presentano mancanze diffuse in termini di analiticità e di ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri.

Si rinnova quindi l'auspicio verso un rafforzamento del rapporto tra il decisore politico e le strutture amministrative, tale da rendere queste ultime maggiormente coinvolte, al fine di migliorare il supporto tecnico ai processi decisionali, spesso caratterizzati da tempistiche eccessivamente brevi che precludono la possibilità di approfondimenti e valutazioni tecniche adeguate (con particolare riferimento alla presentazione degli emendamenti e ad una correlata valutazione finanziaria adeguata). In questo quadro particolare, analiticità è richiesta nei casi in cui siano trattate disposizioni inerenti al personale (per le quali, si ribadisce, la legge prescrive il "*soddisfacimento di un fabbisogno informativo notevolmente rafforzato*").

Si richiede inoltre di prestare particolare attenzione all'indicazione delle spese da sostenere, che devono risultare non soltanto dalla RT, ma anche nelle leggi, in modo che sia trasparente anche alla comunità amministrata l'ammontare delle risorse utilizzate in ciascun provvedimento legislativo.

Appare, infine, disinvolto e poco accorto il frequente rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, senza dare conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza potrebbe comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio.

Le previsioni definitive del bilancio finanziario della Regione per il periodo 2018-2020 costituiscono il risultato, oltre che della legge di assestamento, cui si è fatto in precedenza cenno, anche di ulteriori modifiche agli stanziamenti di entrata e di spesa operati nel corso dell'esercizio 2018, nel rispetto della disciplina sulle variazioni di bilancio.

Le variazioni del bilancio di previsione rispondono al principio della flessibilità, in base al quale "*i documenti non debbono essere interpretati come imm modificabili, perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente*". Il bilancio contiene strumenti ordinari per rendere effettivo questo principio, quale ad esempio il fondo di riserva. Un eccessivo ricorso ad altri strumenti di flessibilità,

come le variazioni di bilancio *“va visto come fatto negativo, in quanto inficia l’attendibilità del processo di programmazione e rende non credibile il complesso del sistema di bilancio”*.

L’Amministrazione regionale riferisce, nella relazione al progetto di rendiconto, che nel corso dell’esercizio 2018 sono stati adottati, complessivamente, 246 atti di variazione del bilancio di previsione.

Un numero consistente di queste variazioni (116) ha riguardato il solo stanziamento di cassa (dovute al meccanismo di presunzione dei residui attivi e passivi effettuato in sede di approvazione del bilancio di previsione). Seguono le variazioni dovute alla sola competenza (80), prodotto di operazioni *“riferite alle nuove assegnazioni statali/comunitarie e/o all’adeguamento del piano dei conti finanziario”*. Sarebbe utile, in proposito, per migliorare il grado di leggibilità delle previsioni definitive, evidenziare specificamente quelle dovute ad approvazione di provvedimenti legislativi.

Le previsioni definitive di tutti i titoli registrano un incremento rispetto alle corrispondenti previsioni iniziali ad eccezione dell’accensione di prestiti che sconta la rimodulazione dell’autorizzazione all’indebitamento conseguente alla determinazione del disavanzo di amministrazione dell’esercizio 2018.

In valore assoluto si registra una sostanziale stabilità delle entrate tributarie (Titolo I) passate da 20.429,26 milioni di euro a 20.633,58 milioni (1,00%), mentre gli incrementi più rilevanti si riscontrano per i trasferimenti correnti, passati da 1.017,71 a 1.560,18 (43,9 %) e per le entrate extra-tributarie, che passano da 1.1153,88 a 1.454,10 milioni (26,2 %).

Le previsioni di spesa riportano il disavanzo (sostanziale) di amministrazione del precedente esercizio accertato in sede di assestamento per 1.015,08 milioni di euro. Le previsioni definitive sui titoli di spesa registrano un generalizzato incremento rispetto alle previsioni iniziali. Le spese correnti passano da 22.635,27 milioni di euro a 24.275,76 milioni con un aumento del 7,25%. Decisamente più marcato in termini percentuali è l’incremento delle spese in conto capitale che passano 1.519,01 milioni a 2.672,57 milioni di euro (75,94%).

Le previsioni definitive di cassa riportano il fondo cassa determinato a seguito dell’assestamento del bilancio quantificato nella somma di 5.146 milioni di euro.

Le previsioni iniziali di tutti i titoli di entrata subiscono una flessione, eccetto le entrate extra-tributarie, che mostrano un lieve incremento (2,8%). Le entrate correnti del titolo I passano da 32.964 milioni di euro a 30.730 milioni con una diminuzione del 6,7%. Le entrate in conto capitale, inizialmente stimate in 1.997 milioni, si riducono del 13,6% (1.725 milioni).

Le spese correnti (titolo I) registrano un incremento del 5% aumentando da 30.505,65 milioni di euro a 32.037,70.

Di 1.312,52 milioni di euro è invece la riduzione delle previsioni iniziali per le spese in conto capitale che passano da 3.268,421 milioni di euro a 1.955,9 milioni (-40,16%).

### **Il rendiconto dell'esercizio 2018**

Il progetto di legge recante il "Rendiconto generale della gestione 2018" è stato approvato con deliberazione della Giunta regionale n. XI/1571 del 19 aprile 2019 e di seguito trasmesso a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per gli adempimenti relativi al Giudizio di Parificazione di cui all'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

Il progetto di legge si compone di un solo articolo ove sono esposti i risultati contabili dell'esercizio 2018 e riporta in allegato gli schemi di bilancio redatti secondo i modelli ministeriali, oltre alla relazione sulla gestione.

Il Collegio dei Revisori dei conti della Regione ha reso la prescritta relazione sul progetto di legge di rendiconto in data 5 giugno 2019, esprimendo parere favorevole.

Le previsioni di competenza, inizialmente quantificate a pareggio in 37.973.082.836,70 euro, per effetto delle variazioni in aumento di 2.404.848.060,38 euro intervenute nel corso dell'esercizio, si attestano al valore finale di 40.377.930.897,08 euro

L'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2017 iscritto in entrata risulta pari a 1.051.299.551,18 euro, mentre il fondo pluriennale vincolato in entrata ammonta a 1.168.548.117,34 euro. La quota di avanzo liberato a seguito di cancellazione di impegni finanziati da fondo pluriennale vincolato imputati al 2018 (e agli esercizi successivi) è quantificato in 44.545.800,79 euro.

Il disavanzo sostanziale del precedente esercizio è stato iscritto in spesa per 1.015.076.724,93 euro e il fondo pluriennale in spesa al 31 dicembre 2018, corrispondente agli impegni imputati in esercizi successivi, risulta pari a 1.208.952.838,37 euro.

Pertanto, a fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 38.158.083.228,56 euro si sono registrati accertamenti per 30.989.128.808,39 euro e riscossioni di competenza per 26.036.385.490,62 euro.

A fronte di previsioni definitive di spesa per 39.362.854.172,15 euro (al netto del disavanzo applicato), gli impegni sono risultati pari a 30.477.442.743,35 euro e i pagamenti di competenza a 23.284.975.195,23 euro.

Dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi pari a 4.952.743.317,77 e residui passivi pari a 7.192.467.548,12 euro.

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 21.045.086.474,13 euro, di cui 13.852.618.926,01 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 7.192.467.548,12 prodotti dalla gestione di competenza.

Il saldo della gestione di competenza risulta di 507.504.170,26 euro.

Dei residui attivi iniziali pari a 19.510.510.515,66 euro sono stati riscossi 8.767.988.943,70 euro ed eliminati 96.790.844,15 euro.

I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 15.598.474.045,58 euro, di cui 10.645.730.727,81 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 4.952.743.317,77 prodotti dalla gestione di competenza.

Dei residui passivi iniziali, pari a 23.452.545.661,95 euro, sono stati pagati 9.484.036.167,53 ed eliminati 115.890.568,41 euro.

Le previsioni di cassa, inizialmente quantificate in 60.525.699.282,00 euro in entrata e in 57.225.699.282,00 in spesa (fondo cassa finale stimato in 3.300.000.000 di euro), per effetto delle variazioni nel corso dell'esercizio, si attestano al valore finale di 58.145.392.103,54 euro in entrata e 53.245.392.103,54 in spesa.

Rispetto ad un fondo cassa iniziale fissato a 5.146.806.089,88 euro si sono registrate riscossioni complessive per 34.804.374.434,32 euro e pagamenti complessivi per 32.769.011.362,76 euro.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio risulta pertanto pari a 7.182.169.161,44 euro, di cui 4.355.283.328,04 euro relativi al conto della Gestione Sanitaria Accentrata e 2.826.885.833,40 euro relativi al conto ordinario.

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2018, che riassume in maniera sintetica l'esito della gestione, presenta un saldo contabile positivo di 526.603.894,52 euro, dato dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi al netto del fondo pluriennale vincolato.

L'ammontare delle quote vincolate e accantonate dell'avanzo pari a 968.143.988,98 euro, porta a determinare il saldo finanziario netto della gestione in termini di disavanzo di 441.540.094,46 euro.

Nella Relazione sono esposti i dati che danno conto dei risultati generali della gestione.

Il progetto di Rendiconto dell'esercizio 2018 è stato deliberato nel rispetto del termine e secondo la struttura e i contenuti definiti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Nella corposa Relazione, cui si rinvia, questi aspetti sono analiticamente approfonditi.

Dall'ampia disamina è possibile ricavare alcune considerazioni di sintesi.

Alcune criticità sono state riscontrate e meritano di essere segnalate all'Amministrazione per l'adozione delle conseguenti misure correttive.

Per quanto riguarda la programmazione finanziaria: la mancata definizione degli effetti della "manovra finanziaria" a livello aggregato per la carenza del quadro tendenziale e programmatico. La struttura dei documenti di programmazione della regione fornisce elementi utili per effettuare valutazioni a livello di missioni/politiche pubbliche e programmi (unità di voto). Per avere una più congrua dimensione del programmato e verificare attraverso il rendiconto l'entità del realizzato, è necessario stimare l'impatto delle variabili economiche su quelle di finanza pubblica, anche attraverso il consolidamento del settore regionale. L'approntamento di un tale strumentario è ancor più importante se inquadrato nel quadro della maggiore autonomia normativa e gestionale in corso di attuazione.

Per quanto riguarda la gestione finanziaria dell'esercizio, nonostante il miglioramento dell'andamento delle riscossioni (in particolare quelle relative al recupero dell'evasione) e dei pagamenti rispetto al precedente esercizio, la massa di residui conservati nel conto del bilancio, quantunque attinenti, per la maggior parte alla gestione sanitaria sottratta al principio contabile dell'"imputazione a scadenza", continua ad essere consistente.

Permangono residui attivi risalenti (antecedenti il 2011 prima della richiesta da parte della regione di adeguate garanzie fideiussorie) che vanno attentamente monitorati e coperti con adeguati accantonamenti; la riconciliazione tra debiti e crediti con le società partecipate non è ancora concluso e si potrebbero evidenziare posizioni debitorie di regione nei confronti delle società del SIREG per le quali non esiste specifico impegno nella contabilità dell'ente, con conseguenti debiti fuori bilancio.

A seguito dell'approvazione dei bilanci 2018 delle società partecipate, si potrebbero evidenziare situazioni che richiedano a Regione Lombardia interventi di copertura perdite o di ricapitalizzazione, da effettuare in sede di assestamento (non è stato possibile acquisire i bilanci d'esercizio al 31 dicembre 2018 di alcuni enti e società controllate e partecipate). Sarebbe opportuno valutare con maggiore prudenza i crediti con maggiore rischio di inesigibilità, come quelli relativi a società soggette a procedure concorsuali, per le quali è auspicabile una pressoché totale svalutazione rafforzando contestualmente il sistema dei controlli relativi al recupero crediti di difficile esazione.

Il credito vantato nei confronti della Fondazione regionale per la ricerca biomedica, pari a 35 milioni, è stato oggetto di rinuncia da parte della Fondazione. Sarebbe dovuto pertanto intervenire lo stralcio dello stesso, con conseguente alimentazione dello stato patrimoniale. Ciò avrebbe avuto effetti diminutivi sul risultato di amministrazione e sul FCDE, con effetto neutro sul disavanzo. La Sezione ritiene che non possa essere mantenuta la scadenza del credito al 2022 e che sia necessario lo stralcio in sede di rendiconto 2019.

## **La dichiarazione di attendibilità dei conti**

La sperimentazione della verifica dell'attendibilità dei rendiconti delle regioni procede, anno dopo anno, con l'intento di trasferire a livello regionale l'esperienza maturata in sede di rendiconto generale dello Stato. La spesa sottoposta a verifica è stata campionata attraverso metodologie statistiche consolidate in ambito europeo. Dell'esercizio si dà conto nella Relazione, cui si rinvia. Tra le criticità riscontrate si rileva che: talvolta la descrizione dell'oggetto della spesa nell'Atto di liquidazione e la casuale del mandato di pagamento non consentono di identificare la spesa in modo univoco; la conformità delle prestazioni oggetto del mandato si devono accertare attraverso l'attestazione della corretta erogazione della fornitura; nei rapporti con le società del SIREG devono essere indicati i riferimenti alle Relazioni annuali verso gli organi della regione, presupposto per l'erogazione di contributi di funzionamento, nonché la predisposizione dei necessari verbali di validazione delle prestazioni svolte.

\*\*\*\*\*

In conclusione, alla luce delle analisi e delle considerazioni sopra riferite, è possibile confermare che la gestione finanziaria della Regione mantiene, anche nell'esercizio 2018, elevati livelli di efficienza, già evidenziati nelle Relazioni allegare ai precedenti giudizi di parificazione. Si prosegue, in particolare, la progressiva riduzione del disavanzo di amministrazione che, costante dal 2011, era stata interrotta nel 2015, anche per effetto degli investimenti autorizzati dall'art. 1-quater del decreto-legge n. 78/2015. Un obiettivo, questo, da consolidare rafforzando la connessione tra "programmato" e "realizzato", che la Corte favorisce con il suo controllo neutrale ad alta valenza tecnica.

## **Parte seconda: Area istituzionale**

*(Consigliere Mauro Bonaretti)*

Il controllo sulla gestione regionale effettuato in vista della parifica del bilancio si è svolto nella duplice direzione del contenimento quantitativo della spesa, con particolare riferimento a quella per il personale, e della valutazione qualitativa delle politiche del personale, come presupposto fondamentale per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Si è quindi ritenuto importante non solamente analizzare gli aggregati di spesa per le risorse umane, ma anche le modalità attraverso le quali vengono impiegate le leve di gestione e sviluppo per assicurare un impiego efficiente ed efficace di tali risorse.

La spesa complessiva per il personale nel 2018, resa in valori omogenei a quella rappresentata nel 2017, è stata di 182.513.075,37 euro contro un valore di 176.386.124,97 euro nel 2017, con uno scostamento di 6.126.950,40 euro. La Regione Lombardia attribuisce tale incremento prevalentemente a fattori esogeni, tra cui l'applicazione dell'incremento contrattuale (2.284.108,28 euro), e a diversa attribuzione di poste contabili.

Al riguardo si osserva che è necessario stabilizzare nel tempo la classificazione delle poste contabili per consentire confronti omogenei ed affidabili in serie storica, in particolare su un tema di grande rilevanza come il costo del personale, che forma oggetto di costante attenzione da parte del Legislatore nell'ambito delle misure di controllo della spesa pubblica.

È stato comunque verificato il rispetto, con ampio margine, del limite della spesa del personale, al netto delle spese escluse, ai sensi del comma 557 e seguenti dell'art.1 della l. 296/2016, seppure lievemente in aumento rispetto all'importo dell'esercizio precedente.

Sul piano delle presenze in servizio al 31.12.2018, invece, si è assistito a una diminuzione rispetto alla stessa data del 2017 (da 3332 a 3209). Sono compresi i c.d. "comandi" e "distacchi" in uscita e i dipendenti in aspettativa/assegnazione provvisoria, a conferma di una tendenza già osservata nell'anno precedente. Anche nelle posizioni dirigenziali (181 contro 193) e nelle Posizioni Organizzative (592 contro 620) si assiste nel 2018 ad una contrazione rispetto all'anno precedente.

Permane invece la criticità, già sollevata in passato, riguardo al rispetto del limite riferito all'art. 9, comma 28 del Dl 78/2012 (lavoro a tempo determinato), rispettato, anche quest'anno, attraverso il ricorso alla modalità alternativa di calcolo del suddetto limite. Peraltro, occorre evidenziare che anche in questo specifico ambito si assiste nel 2018 a una contrazione significativa della spesa rispetto all'anno precedente (da 6.226.529 a 5.492.326 euro).

Complessivamente, nel 2018, tutti i tetti di spesa previsti dalla normativa vigente sono stati rispettati, non solo con riferimento alle voci del personale, ma anche per acquisto di servizi e beni intermedi e con l'eccezione del personale a tempo determinato, risolto con metodo alternativo.

Risultati positivi emergono infine anche sul versante della tempestività dei pagamenti con tutti gli indicatori che presentano un miglioramento medio superiore ai dieci giorni.

Per quanto riguarda le politiche del personale (secondo macro ambito di indagine), dall'analisi emerge un quadro solido di attenzione e investimento sulla gestione e sviluppo delle risorse umane. In particolare, l'analisi ha messo in luce due indicatori qualitativi molto importanti in questa direzione: da un lato, la coerenza e integrazione tra i processi di programmazione e controllo dell'azione amministrativa e le politiche del personale, dall'altro l'impiego di tutto il ventaglio delle possibili leve di direzione del personale a disposizione, senza trascurare in modo significativo nessuno degli ambiti analizzati.

Sotto il primo versante, si è voluto in primo luogo analizzare il ciclo delle *performance* per osservare il livello di coerenza interna tra strategie, politiche pubbliche, programmazione operativa, programmazione finanziaria e politiche del personale. Dai documenti esaminati emerge una piena consapevolezza della Regione sul valore dell'integrazione degli strumenti e sui loro collegamenti interni, nonché la capacità organizzativa dell'Ente di mettere a punto un conseguente sistema complessivo pienamente integrato e coerente di gerarchizzazione degli obiettivi ai fini valutativi. Nella progettazione dei sistemi di valutazione della dirigenza e del personale, emerge infatti una chiara volontà della Regione di consolidare il legame tra programmazione amministrativa e definizione degli obiettivi da conseguire ai fini della valutazione, nella prospettiva di rendere

coerenti i risultati delle performance amministrative con gli esiti della valutazione, collegando così strettamente i due livelli di analisi. Questo elemento appare di particolare rilevanza sotto il profilo organizzativo nella duplice direzione della leva motivazionale e di orientamento dell'azione delle risorse umane verso le missioni dell'amministrazione e di un possibile e auspicabile processo di trasparenza e rendicontazione sociale verso l'esterno delle ricadute dei sistemi valutativi in termini di effetti retributivi sul personale della Regione.

A fronte di questo quadro complessivo di coerenza e solidità dell'impianto programmatico, è possibile individuare due aree di miglioramento, peraltro evidenziate dalla stessa Regione. In primo luogo, la verticalità del sistema di gerarchizzazione degli obiettivi impedisce di cogliere le dimensioni di trasversalità delle politiche più complesse, quali quelle collegate alla programmazione europea o agli obiettivi delle Agenda ONU 2030. Tali strategie, infatti, per essere attuate, prevedono il coinvolgimento congiunto di una pluralità di attori interni e ciò rende insufficiente la tradizionale lettura verticale degli obiettivi organizzativi. Questo elemento di complessità potrebbe richiedere, in prospettiva, un aggiornamento dei meccanismi operativi di programmazione e controllo, oppure una riconsiderazione della struttura organizzativa dell'ente in termini di strutture trasversali di integrazione, a seconda delle scelte gestionali che la Regione intende effettuare. Una seconda area di miglioramento è da individuarsi, poi, nella progettazione del sistema degli indicatori di valutazione dei risultati. Le *performance* amministrative della Regione vengono infatti misurate principalmente, come evidenziato nella Relazione, in termini di *output* prodotti, mentre rimangono più in ombra gli effetti e le ricadute sotto il profilo degli impatti concreti sul mutamento del comportamento dei destinatari delle politiche e sulla capacità di soddisfacimento dei loro bisogni. Se dunque dal punto di vista strettamente amministrativo, il sistema è in grado di cogliere in modo effettivo il livello di efficienza ed efficacia della gestione, questo non accade in modo altrettanto evidente per quanto riguarda le ricadute di tali azioni, rendendo meno esplicita una valutazione in termini complessivi di adeguatezza delle politiche pubbliche nella soluzione dei problemi collettivi.

Questi elementi di possibile miglioramento, infine, si potrebbero estendere per coerenza al sistema di valutazione delle prestazioni, rendendo ancora più incisivo e stretto il rapporto tra le performance complessive della Regione e il sistema di riconoscimento retributivo dei risultati conseguiti dai dirigenti e dal personale regionale.

L'attività di controllo si è poi sviluppata lungo le dimensioni delle singole leve di direzione del personale, analizzandole in maniera specifica.

La gestione degli organici, come già brevemente accennato, continua un *trend* di riduzione, sia tra le figure di vertice, che nel personale del comparto. Le scelte di sostituzione fatte nel 2018 hanno rappresentato aggiustamenti marginali, principalmente indirizzati verso l'introduzione di figure funzionali all'utilizzo dei fondi europei, al rafforzamento delle competenze tecniche e alla stabilizzazione del personale precario. Tuttavia, la situazione della Regione è attualmente particolarmente interessante. Infatti, la contemporanea politica nazionale di allentamento dei vincoli al *turnover* e l'introduzione delle nuove misure previdenziali (Quota 100, con un impatto complessivo di 65 nuove unità che si aggiungono alle 83 già previste con modalità ordinarie), fanno sì che la Regione possa ipotizzare una politica di assunzioni non più solamente marginale, ma di una consistenza significativa. Sotto questo punto di vista dunque la strategia di reclutamento dovrà essere particolarmente attenta, rappresentando questa fase una opportunità importante di intervento per la definizione degli organici, ma altrettanto critica proprio perché eccezionale. Diventa perciò fondamentale migliorare il sistema di pianificazione del personale, adeguando la classificazione delle famiglie professionali alle nuove esigenze in termini di fabbisogni, in vista delle strategie di mandato dell'Ente, al fine di valutare, in una prospettiva di medio lungo periodo gli *stock* esistenti e i flussi da programmare nel tempo in termini di nuovi ingressi e mobilità interna. Questa esigenza è evidenziata dalla stessa Regione che, a tal fine, sta intervenendo a innovare il sistema di pianificazione, sia attraverso la revisione del sistema di classificazione, sia supportando lo stesso con l'introduzione di un nuovo sistema informativo.

Particolarmente rilevante diviene in questa prospettiva il sistema di reclutamento e selezione, rispetto al quale la regione vorrebbe opportunamente sperimentare

prove concorsuali capaci di rendere conto non solamente delle conoscenze e dei saperi in possesso dei candidati o delle candidate, ma anche delle loro attitudini e capacità. Tale esigenza diviene particolarmente rilevante in una potenziale fase di svolta assunzionale, come quella che si prospetta nel prossimo periodo, soprattutto in considerazione di una serie di fattori: le cosiddette *soft skill* sono quelle ritenute più rilevanti nel lavoro intellettuale; il processo di innovazione delle famiglie professionali in corso sarà rivolto in questa direzione; la Regione sta investendo (come si dirà a breve) su piani di benessere organizzativo per migliorare il senso di appartenenza all'organizzazione. È certamente opportuno garantire coerenza logica tra i criteri di selezione in ingresso e quelli previsti dal sistema di valutazione del personale adottato dall'Ente, il quale assume la variabile dei comportamenti organizzativi come proprio *asset* fondamentale.

I vincoli normativi, relativi ai meccanismi concorsuali, e l'obbligo del preventivo esame delle richieste di mobilità rendono certamente più complessa tale sperimentazione, ma non per questo riducono l'importanza della sfida per l'innovazione organizzativa della Regione.

Come già anticipato in precedenza, il sistema di valutazione della dirigenza e del personale è strettamente connesso alle performance amministrative. Tuttavia, proprio la valutazione dei comportamenti organizzativi risulta l'altra variabile utilizzata dall'Ente a tutti i livelli, esplicitando in tal modo il valore attribuito dall'amministrazione al modo in cui i lavoratori interpretano il proprio ruolo all'interno dell'ambiente di lavoro e al rapporto tra capi e collaboratori nello sviluppo professionale.

L'articolazione del sistema di valutazione in una pluralità di variabili e l'accentuazione della dimensione relativamente discrezionale della valutazione dei comportamenti organizzativi permette di osservare a tutti i livelli una distribuzione della differenziazione retributiva di prestazione non uniforme e con diverse classi di risultato.

Questo elemento di differenziazione appare, invece, meno marcato quando si analizzano le retribuzioni di posizione della dirigenza dove le fasce retributive, fatta eccezione per i dirigenti apicali tra i quali la distribuzione è meno concentrata, sono piuttosto compatte nella loro articolazione di fatto.

Pur considerando positivamente il complesso dei meccanismi messi in atto, sia dal punto di vista progettuale, sia sotto il profilo degli esiti in termini retributivi, si condivide la valutazione fatta dalla Regione in sede di istruttoria di considerare necessaria una revisione del sistema per avviare sul piano emotivo un nuovo processo di coinvolgimento dei dirigenti e dei collaboratori nella fase della valutazione, anche al fine di evitare il rischio di ritualismi e autoreferenzialità dovuti all'impiego ripetuto nel tempo del medesimo strumento operativo.

La Regione pone particolare attenzione alla leva della formazione, strettamente connessa ai percorsi di sviluppo professionale. Anche in questo caso, si coglie nel lavoro istruttorio una coerenza di fondo tra governo degli organici, sistemi di valutazione e leva formativa. Da questo punto di vista, al di là dell'investimento economico in diminuzione, riportato dai dati presentati nella Relazione (317.050 euro nel 2018 contro 362.611 nel 2017 e in progressivo *trend* calante), è interessante osservare come la formazione venga collegata alle diverse fasi della carriera e ai processi di gestione degli organici, come quelle dell'inserimento lavorativo dei nuovi assunti o a supporto dei processi di mobilità.

Complessivamente, nel 2018 l'attività formativa ha visto la realizzazione di 233 progetti, nei quali sono state coinvolte 2783 persone pari al 95% della popolazione lavorativa.

Così è altrettanto rilevante osservare uno stretto legame tra i momenti dei colloqui valutativi tra capo e collaboratore e la previsione dei fabbisogni formativi del personale in servizio, evidenziando la concreta relazione tra le modalità e i contenuti del lavoro e gli investimenti sulle persone. Sul piano dei metodi è poi rilevante evidenziare una particolare attenzione alla formazione sul lavoro anche attraverso il coinvolgimento di formatori interni e reti di scambio, potenzialmente orientate a favorire e sostenere comunità di pratica e la socializzazione delle competenze interne alla amministrazione.

Sono state inoltre esaminate altre leve di direzione del personale per verificare la coerenza complessiva del sistema in termini di investimenti sulla relazione tra personale e organizzazione, sul senso di appartenenza e sulle motivazioni intrinseche. Da questo punto di vista, la Regione ha mostrato un'attenzione

rilevante verso tutti gli strumenti a disposizione: la comunicazione interna, le politiche di conciliazione, il *welfare* aziendale.

In tutti questi casi sono state avviate iniziative specifiche e sperimentazioni significative, di cui la Relazione rende conto, volte a migliorare il benessere organizzativo a diversi livelli e in modo integrato, mostrando una particolare sensibilità della Regione in questa direzione.

Una particolare attenzione viene posta dalla regione alla questione del lavoro agile o *smart working*: alle 32 posizioni avviate nel 2017, la Regione ha messo a disposizione nel 2018 nuove posizioni, pubblicando un bando per 131 posizioni di cui 117 già ricoperte. Il programma prevede che il percorso continui con un bando per 305 posizioni (10% del personale) e un monitoraggio per verificare in prospettiva l'opportunità di proseguire a investire in tal senso.

Complessivamente dunque, pur sottolineando anche in questa annualità la criticità relativa al lavoro a tempo determinato e le possibili aree di miglioramento, soprattutto in vista delle nuove opportunità di assunzione previste dalle norme, la valutazione sulle politiche del personale è certamente positiva.

L'attenzione alla dimensione non solo amministrativa, ma anche a quella gestionale e dello sviluppo, la coerenza tra strategie di mandato, gli strumenti di programmazione e le politiche del personale, l'impiego integrato e sinergico tra loro delle leve di direzione del personale sono elementi estremamente rilevanti e condizioni fondamentali per garantire nel tempo la sostenibilità dell'assetto organizzativo e la qualità del lavoro pubblico, presupposti fondamentali per l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa della Regione.

## Parte terza: Enti del sistema regionale (SIREG)

(Consigliere Giampiero Maria Gallo)

Anche per questa Relazione, si conferma il giudizio complessivamente positivo sul ruolo svolto dal SIREG, pur in presenza di qualche criticità in singoli enti.

In questa sintesi ci si soffermerà in particolare su due categorie del sistema, le società *in house* e gli enti dipendenti, allo scopo di aggiornare il quadro del SIREG anche in funzione dell'effettivo perseguimento di scopi di efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa, nell'attuazione del dettato costituzionale di cui all'art. 97 Cost. Si presenteranno in dettaglio le risorse che Regione Lombardia trasferisce agli enti del SIREG, tenendo in conto le azioni di attuazione delle politiche regionali svolte in ossequio agli indirizzi a loro impartiti.

L'elenco aggiornato degli enti inseriti all'interno del Sireg è contenuta negli Allegati A1 e A2 della L.R. n. 30/2006, che contemplano:

- **Enti dipendenti** - Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA); Ente regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste (ERSAF); Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia (PoliS-Lombardia);
- **Società partecipate in modo totalitario** - Finlombarda S.p.a.; Infrastrutture Lombarde S.p.a.; Lombardia Informatica S.p.a.; Azienda regionale centrale acquisti S.p.a. (ARCA S.p.a.).
- **Enti Sanitari** - Azienda regionale dell'emergenza urgenza (AREU); Agenzie di tutela della salute (ATS); Aziende ospedaliere (AO); Aziende sociosanitarie territoriali (ASST); Agenzia di controllo del sistema sociosanitario lombardo; Agenzia per la promozione del sistema sociosanitario lombardo; Fondazioni IRCCS di diritto pubblico (Policlinico San Matteo di Pavia, Istituto Nazionale Neurologico Carlo Besta di Milano, Istituto Nazionale dei Tumori di Milano, Cà Granda - Ospedale Maggiore Policlinico di Milano);
- **Enti pubblici** - Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER); Consorzi di bonifica; Enti Parco regionali;
- **Società a partecipazione regionale** - FNM S.p.a.; Navigli Lombardi S.c.a.r.l.; Explora S.c.p.a.; Asam S.p.a. (in liquidazione);
- **Fondazioni istituite dalla Regione** - Fondazione Minoprio Istituto Tecnico Superiore (Fondazione Minoprio); Fondazione Lombardia Film Commission; Fondazione Lombardia per l'Ambiente (FLA); Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica.

Nel definire gli indirizzi (allegato 6) all'interno del Programma Regionale di Sviluppo dell'XI legislatura approvato con D.c.r. 10 luglio 2018 - n. XI/64, l'amministrazione ribadisce che *"(il Sistema regionale, e in particolare le società a totale capitale regionale e gli enti dipendenti di cui all'Allegato A1 Sezione I della L.R. n. 30/2006, concorrono nell'attuazione delle politiche regionali e nell'esercizio delle funzioni amministrative riservate alla Regione, come previsto dall'art. 48 comma 1 dello Statuto d'Autonomia. Infatti, il sistema regionale nasce dalla volontà di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica mediante il contenimento e la razionalizzazione della spesa, nonché al fine di garantire la valorizzazione degli investimenti (art. 1, comma 2, lett. a, L.R. n. 30/2006)."*

Si riporta qui di seguito la tabella con il riassunto dei risultati di esercizio degli Enti SIREG per il triennio 2016-2018:

Ente Sireg		Risultato d'esercizio		
		2016	2017	2018
Società in house	Finlombarda Spa	1.643.588	4.434.137	1.269.098
	Infrastrutture Lombarde Spa	311.060,00	30.792,00	172.384,21
	Lombardia Informatica Spa	26.621,00	4.269.554,00	622.316,00
	Azienda Regionale Centrale Acquisti Spa (ARCA Spa)	733.725,00	335.370,00	151.323,00
<b>Totale</b>		<b>2.714.994,00</b>	<b>9.069.853,00</b>	<b>2.215.121,21</b>
Società a partecipazione regionale	FNM S.p.A	17.574.130	21.211.873	24.311.703
	Asam S.p.A	-5.199.562	-5.571.758	-2.775.412
	Explora s.c.p.a.	15.077,00	12.863,00	80.490,00
	Navigli Lombardi S.c.a.r.l. (in liquidazione)			
<b>Totale</b>		<b>12.389.645,00</b>	<b>15.652.978,00</b>	<b>21.616.781,00</b>
Fondazioni	FLA			
	Lombardia Film Commission	7.286,00	2.393,00	35.573,00
	Ricerca Biomedica	-11.965.560,00	-26.149.425,00	-106.891,00
	Minoprio	-326.713,00	251.107,00	3.113,00
<b>Totale</b>		<b>-12.284.987,00</b>	<b>-25.895.925,00</b>	<b>-68.205,00</b>
Enti dipendenti	Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (ARPA)	47.208.170,50	53.177.965,50	64.213.849,97
	Ente Regionale per i Servizi all'Agricoltura e alle Foreste (ERSAF)	10.879.415,27	10.841.424,92	12.105.255,47
	Istituto Regionale per il supporto alle politiche della Lombardia - PoliS-Lombardia (dal 01/01/18)	-	-	19.776.634,80
	Eupolis* (fino al 31/12/17)	13.994.739,81	15.232.294,29	-
	Arifl* (fino al 31/12/17)	8.416.525,56	9.215.561,73	-
<b>Totale</b>		<b>80.498.851,14</b>	<b>88.467.246,44</b>	<b>96.095.740,24</b>
ALER	Aler Bergamo - Lecco -Sondrio	503.346,00	534.423,00	494.052,00
	Aler Brescia - Cremona - Mantova	226.124,00	337.628,00	371.845,00
	Aler Milano	12.671.689,00	16.759.244,00	15.549.040,00
	Aler Pavia-Lodi	1.356.391,00	2.121.850,00	377.711,00
	Aler Varese - Como - Busto Arsizio - Monza e Brianza	241.625,00	367.638,00	53.851,00
<b>Totale</b>		<b>14.999.175,00</b>	<b>20.120.783,00</b>	<b>16.846.499,00</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>		<b>98.317.678,14</b>	<b>107.414.935,44</b>	<b>136.705.936,45</b>

Fonte: Regione Lombardia  
Elaborazione: Corte dei Conti

Ad un andamento complessivamente in crescita (9,3% il 2017 sul 2016 e 27,3% il 2018 sul 2017), il contributo positivo maggiore è fornito dagli Enti dipendenti, quello negativo dalle Fondazioni, con le società a partecipazione regionale che

offrono un contributo in crescita ma più modesto. Per le società *in house*, l'andamento è più variabile con una contrazione del totale di comparto per il 2018. A fronte di questi risultati, sia pure in forma aggregata, è importante far corrispondere l'analisi dei trasferimenti da parte di Regione Lombardia a favore del SIREG con una distribuzione riportata nella seguente tabella:

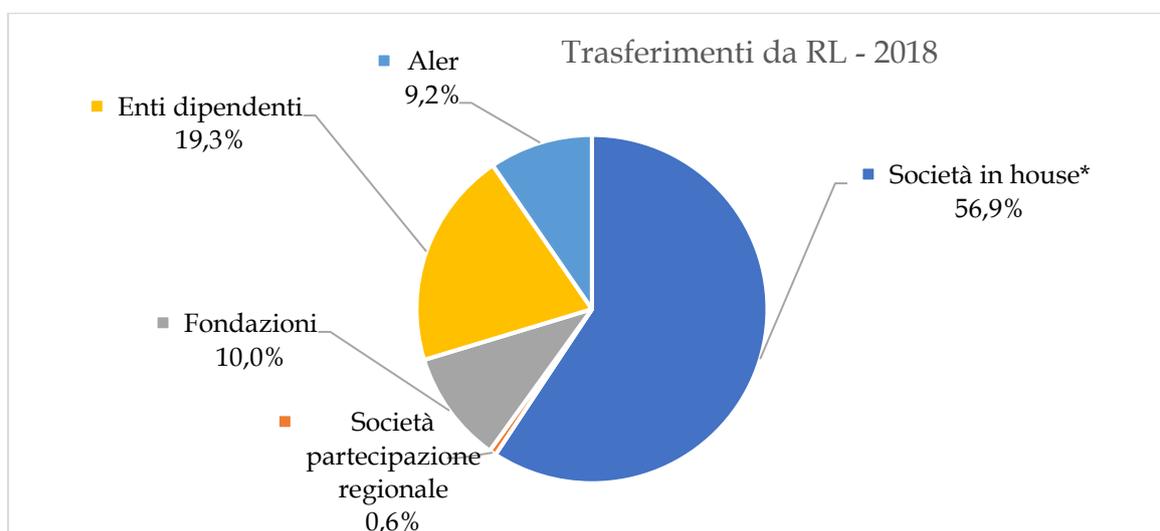
Ente Sireg	Trasferimenti totali			Variazioni	
	2016	2017	2018	2017/2016	2018/1017
Società in house*	627.959.648,91	409.217.871,80	366.624.708,70	-34,8%	-10,4%
Società partecipazione regionale	41.720.000,00	19.524.709,44	3.971.528,08	-53,2%	-79,7%
Fondazioni	27.401.476,00	27.574.766,53	64.286.781,06	0,6%	133,1%
Enti dipendenti	127.820.327,23	123.894.967,76	124.658.059,42	-3,1%	0,6%
Aler	87.556.661,14	104.472.970,65	59.139.654,86	19,3%	-43,4%
<b>Totale</b>	<b>912.458.113,28</b>	<b>684.685.286,18</b>	<b>618.680.732,12</b>	<b>-25,0%</b>	<b>-9,6%</b>

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei Conti

\*Il dato del 2018 comprende un finanziamento di euro 35.000.000 ottenuto con il tramite di Finlombarda di cui, nella relazione dell'area bilancio è stato data contezza.

La composizione dei trasferimenti è riassumibile graficamente per il 2018 nel diagramma che segue:



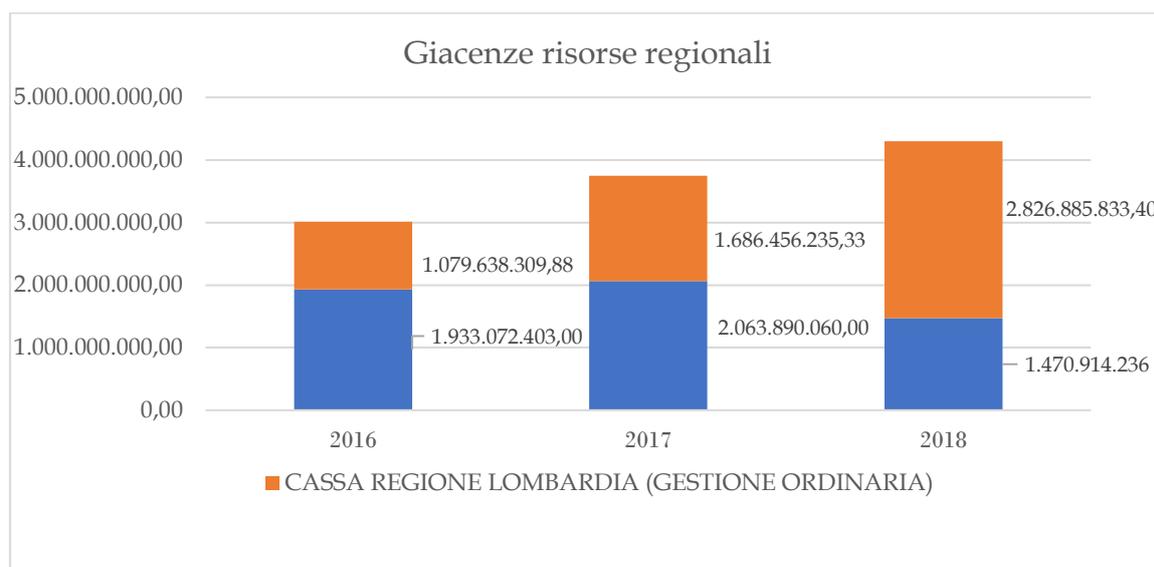
Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei Conti

La relazione tra risultato di esercizio e trasferimenti si può valutare ulteriormente, dapprima calcolando il rapporto tra risultato di esercizio e trasferimento per tipologia di ente. Un tale indicatore può essere assunto come misura del grado di

dipendenza dai trasferimenti: in una logica di mercato, un valore superiore al 100% significherebbe che in assenza di trasferimenti il risultato di esercizio sarebbe comunque positivo; al di sotto, ma maggiore di zero, che il trasferimento ricevuto sarebbe essenziale al conseguimento del risultato positivo. Il totale mostra una media che per il 2018 è del 21,2%, un valore prossimo allo zero per le società *in house*, un valore molto elevato (per la diminuzione dei trasferimenti ad esse destinati) per le società a partecipazione regionale e un valore in crescita che nel 2018 è del 77,1% per gli Enti dipendenti. Da notare anche il valore in aumento per le Aler che si attesta al 28,5% per il 2018.

Un aspetto che è stato oggetto di attenzione in precedenti relazioni riguarda le risorse regionali in forma liquida, articolate sul totale di ciò che è detenuto presso gli Enti SIREG e di ciò che rientra nella Cassa della Regione Lombardia. A fronte di un andamento complessivo che mostra un *trend* in crescita (il 24,5% tra il 2016 e il 2017 e poi un 14,6% tra il 2017 e il 2018), il livello delle risorse detenute dagli enti è in diminuzione sostanziale nell'ultimo anno (-28,7% tra il 2017 e il 2018), con corrispondente amplificata diminuzione dell'incidenza delle risorse presso gli Enti Sireg sul totale che passa dal 64,16% nel 2016 al 55,03% nel 2017 per poi scendere ulteriormente al 34,22% nel 2018. La seguente rappresentazione grafica dà conto di quanto appena affermato.



Fonte: Regione Lombardia  
Elaborazione: Corte dei Conti

Dall'analisi di dettaglio sui singoli enti, si può notare come la liquidità detenuta

presso ARPA ed ERSAF sia in costante aumento sul triennio, mentre quella di Infrastrutture lombarde aumenta sostanzialmente nel 2018 a fronte di una flessione nel 2017, mentre è in diminuzione per gli altri enti. Permane, come già rilevato in relazioni precedenti, la diversità di modalità di gestione della tuttora cospicua liquidità presente presso gli Enti SIREG non soggetti alla Tesoreria unica, non solo al fine di assicurare un uniforme trattamento delle scelte gestionali della liquidità (ad esempio più conti correnti per la normale operatività, ricorso anche da parte di Enti pubblici all'impiego di strumenti finanziari), ma anche per garantire la necessaria concorrenzialità nella scelta degli Istituti bancari con evidenziazione delle modalità attraverso le quali viene scelto l'istituto bancario di riferimento.

Un altro profilo di ordine generale che va evidenziato riguarda l'evoluzione della situazione di indebitamento delle società regionali, analizzato qui per larghe linee sintetiche rinviando alla relazione per casi specifici. I dati (per omogeneità di confronto, sono stati esclusi dal 2016 e 2017 Arexpo, Navigli lombardi e Asam) rivelano un ulteriore peggioramento per il sistema tra il 2017 e il 2018 con un aumento dell'indebitamento del sistema intorno al 10,08%, proseguendo l'aumento del 17,65% tra il 2016 e il 2017. Sono in aumento rilevante Finlombarda, FNM, la Fondazione regionale per la ricerca biomedica e la Fondazione Minoprio, con diminuzioni in essere per Ilspa, Lispa e la Lombardia Film Commission.

Società			
	2016	2017	2018
Arca	3.047.549,00	2.677.102	2.938.553
Ilspa	70.687.487,00	53.132.102,00	49.751.023,00
Finlombarda	134.892.766	129.719.018,00	181.135.032
Lispa	75.974.719,00	87.285.343,00	73.866.682,00
Explora	1.721.523,00	3.505.656,00	3.517.688,00
FNM	205.447.502,00	283.127.035,00	294.303.765
Lombardia Film Commission	811.402,04	796.480,50	621.601,96
Biomedica	52.323.252,00	80.435.512,00	97.432.836,00
Minoprio	2.693.436,00	3.578.384,00	5.601.994,00
<b>Totale</b>	<b>547.601.652,04</b>	<b>644.258.649,50</b>	<b>709.171.192,96</b>

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei Conti

Commentando il processo di formazione del credito, e limitandosi ad un commento sui totali, si può riscontrare come la posizione creditoria sia in aumento

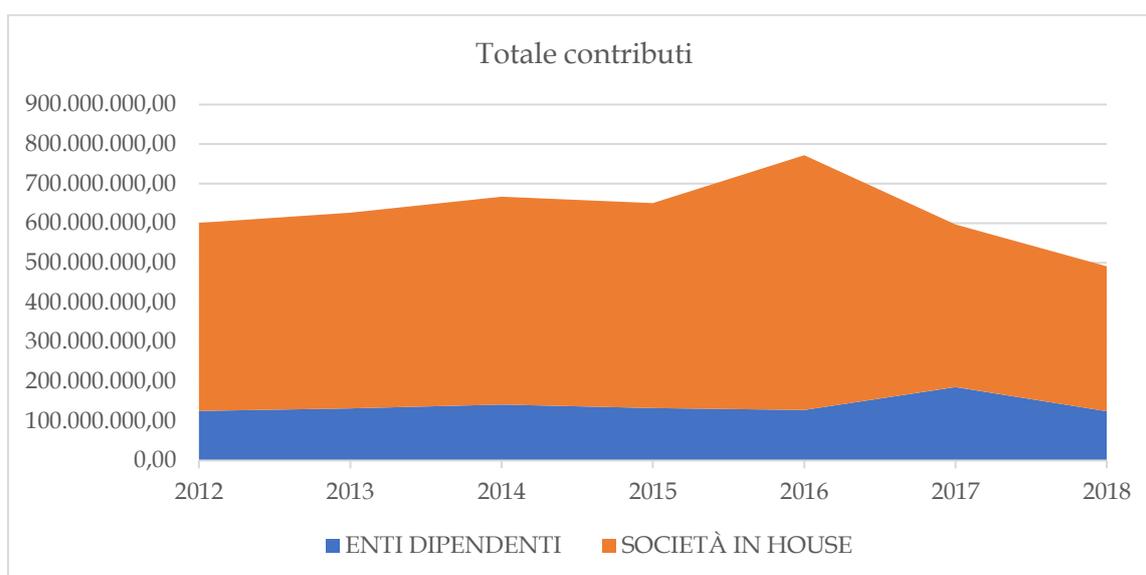
passando da euro 148.514.878,07 nel 2017 a euro 154.219.562,14 nel 2018 (con un aumento del +3,84%). Tuttavia, la maggior parte di questi crediti si sono formati nell'anno in corso con una proporzione sul totale abbastanza stabile (per il 2017 si trattava del 93,66%, per il 2018 del 94,15%); il complemento a 100 sono crediti risalenti che hanno avuto un grado di smaltimento nel corso del 2018 superiore al 50% (quasi il 54% dei crediti formati nel 2015 e ante, ancora esistenti nel 2017, non sono più presenti nel 2018, quasi il 57% dei crediti formati nel 2016 ancora esistenti nel 2017 non sono più presenti nel 2018). Questa situazione aggregata si distribuisce in modo vario tra gli enti in tabella con alcuni crediti esistenti al 2017 che permangono nel 2018, e molti enti che hanno smaltito interamente i crediti nell'anno di formazione (Finlombarda, ARCA, molte Aler) e non hanno crediti risalenti.

Una prospettiva che completa l'analisi dell'accensione dei crediti si è ottenuta guardando il rapporto che esiste tra pagamenti effettuati rispetto alle somme impegnate; esso, per l'anno 2018, corrisponde a circa il 66% in aggregato, pur con variabilità tra enti, con percentuali che oscillano tra il 19,5% di ARCA e il 97,78% di ARPA.

Alquanto diversa è la situazione riguardante i debiti verso Regione Lombardia o verso altri enti controllati. Si può innanzitutto notare che il totale delle posizioni debitorie nel 2018 è in diminuzione (-20,17%) rispetto al 2017, passando da euro 204.126.856,69 a euro 162.953.823,26. La composizione di questi debiti rispetto alla data di formazione mostra un profilo molto diverso dai crediti: in particolare, per il 2018, il 40,61% risale al 2015 o ante, il 21,48% al 2016, il 36,58% al 2017 e solo una piccola parte (l'1,33%) al 2018. Sono proporzioni, queste, che sono alquanto diverse rispetto a quelle del 2017 (il 47,38% di questi debiti si è formato nel 2017 stesso), ma che mostrano come il grado di smaltimento sia piuttosto lento. Infatti, il 94,75% dei debiti di origine 2015 o ante esistenti nel 2017 sono ancora presenti nel 2018, e il 93,14% di quelli di origine 2016. Da questo punto di vista, c'è molta diversità tra enti con le situazioni più critiche che interessano principalmente Ilspa, la Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica e le Aler.

Il tema del costo di struttura e il grado di dipendenza di un Ente Sireg dai trasferimenti della Regione è stato oggetto di approfondimento nelle precedenti

relazioni. La verifica del grado di efficienza nell'allocare risorse pubbliche regionali allo svolgimento di azioni che fanno parte del perimetro dell'azione politica regionale all'esterno della struttura regionale stessa non è di facile realizzazione. Una prima approssimazione è fornita dalla raccolta dei dati relativi al contributo di esercizio e ad altre somme trasferite come corrispettivo per servizi svolti per i quali, in linea di principio si potrebbe derivare un confronto con dei *benchmark* esterni.



Fonte: Regione Lombardia  
Elaborazione: Corte dei Conti

Dal lato dei contributi erogati da Regione Lombardia, si possono esaminare quelli rivolti alle società *in house* (in media il 78% sul periodo 2012-2018), tenendoli distinti da quelli per gli Enti dipendenti (il 22%, ma che cresce verso il 25% nel 2018). Dalla rappresentazione grafica di questi andamenti tra il 2012 e il 2018, si nota che ad un picco totale nel 2016, dovuto ad un sostanziale aumento dei contributi alle società *in house*, sia seguito nel 2017 un decremento del totale anche se in corrispondenza di un aumento dei contributi agli enti dipendenti, più che compensata da una riduzione di quasi un terzo nell'altra categoria di enti. Va sottolineato il fatto che nel 2018 entrambe le tipologie abbiano marcato il valore assoluto più basso dal 2012.

A seguito dell'approvazione nel 2016 delle nuove convenzioni con le società *in house*, è possibile tenere distinte le cifre per il contributo di esercizio da quelle

ricevute come corrispettivo per i servizi svolti. Un indicatore, calcolato come rapporto tra contributo di esercizio e il totale dei contributi ricevuti, è più vicino a zero quando il trasferimento riflette maggiormente un corrispettivo per servizi mentre è vicino a 100 in presenza di una maggiore dipendenza da un contributo in conto esercizio.

Per le società *in house*, questo indicatore è in aumento, ma tra 14 e 15 negli ultimi due anni, con, nel 2018, valori pari a 10,16% per Lispa (che riceve la somma più elevata per corrispettivi), 16,82% per Ilspa, 32,94% per Finlombarda e 39,01% per ARCA. Gli enti dipendenti si contraddistinguono per una maggiore dipendenza dai contributi in conto esercizio, con valori più elevati dell'indicatore, che solo per Polis è intorno al 50%, mentre gli altri registrano valori via via superiori, fino al valore di 96,93% per ARPA.

Dall'analisi di indicatori di bilancio, utilizzati anche per quest'anno per sintetizzare alcune caratteristiche rilevanti, non si notano criticità particolari: un commento sull'indice di liquidità immediata mette in risalto che tutte le società considerate abbiano valori che non segnalano problemi di liquidità; semmai, come nel caso di ARPA e di Finlombarda, un valore dell'indice prossimo a 10 mostra situazioni di ampia disponibilità di liquidità.

In senso simile si muovono gli indicatori di autonomia finanziaria espressi come rapporto tra i finanziamenti propri e quelli che direttamente o indirettamente possono essere ricondotti a soggetti terzi. Un livello dell'indicatore vicino a zero segnala una bassa autonomia finanziaria. Di fronte a situazioni di dipendenza generalizzata (tutti i valori sono inferiori a 25), come è del resto naturale attendersi, si rilevano dati prossimi allo zero per Lispa.

Il modello perseguito nell'ambito dell'autonomia è quello di esercitare da parte della Regione le proprie funzioni amministrative attraverso un sistema, complesso nel caso della prima economia nel nostro Paese, di organismi di vario tipo e con varie specializzazioni. A questo sistema vengono dati degli indirizzi, orientando l'assetto complessivo verso una revisione, riorganizzazione ed efficientamento del sistema anche alla luce dell'approvazione del Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (TUSP - d.lgs. 175/2016); di esso va tenuto in

considerazione l'intento del Legislatore di sollecitare una fase di rivisitazione profonda del sistema di partecipazioni, mettendo in luce come non sia più sufficiente ragionare in termini di mera legittimità della partecipazione, quanto valutare costantemente la sua indispensabilità a garantire il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente territoriale. Di qui emergono anche per quest'anno alcuni rilievi della Sezione sul ruolo delle società *in house*, anche alla luce, in chiave prospettica, della recente inclusione di Finlombarda nel perimetro delle amministrazioni pubbliche, sulle attività delle Fondazioni, e sulla necessità di razionalizzare il processo di affidamento di incarichi legali esterni.

Da questo punto di vista, dunque, interpretare il bilancio come bene pubblico fa sì che l'esigenza dei cittadini di poter giudicare la distanza tra programmato e realizzato - richiamata dal Presidente f.f. nella sua Introduzione - qualifichi i controlli sulle società partecipate come funzionali a tale esigenza.

## **Parte quarta: Spesa sanitaria**

*(Referendario Ottavio Caleo)*

Nell'ambito del ciclo di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'anno 2018, la Sezione ha approfondito taluni aspetti relativi alla gestione della spesa sanitaria, che si conferma essere quantitativamente preponderante rispetto alle risorse destinate alle altre politiche regionali.

Difatti, si è rilevato che, al netto dei titoli 6, 7 e 9, le entrate dedicate al finanziamento del servizio sanitario, pari a circa 20 miliardi di euro, rappresentano l'80% degli stanziamenti totali e l'81% degli accertamenti totali.

Sul fronte delle spese, si rileva che, al netto dei titoli 6 e 7, anche nell'esercizio 2018 la spesa sanitaria costituisce la componente principale del bilancio, raggiungendo il 79% delle previsioni di bilancio, il 74% degli stanziamenti assestati e l'83% degli impegni complessivi (20.247,80 milioni di euro su 24.342,55).

Percentuali maggiori registrano le spese correnti del perimetro sanitario che, nel 2018, rappresentano l'84% delle previsioni di parte corrente, l'82% degli stanziamenti totali assestati e l'87% degli impegni di parte corrente dell'intero bilancio regionale; inferiore risulta l'incidenza con riguardo alle spese in conto capitale che rappresentano il 14% delle previsioni complessive, il 13% degli stanziamenti assestati e il 35% degli impegni totali.

La Sezione ha proseguito, anche nel 2018, le verifiche sull'attuazione, in ambito sanitario, degli adempimenti in materia di armonizzazione contabile imposti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, con particolare riferimento alla Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.), istituita presso la Regione Lombardia sin dal 2012.

In particolare, sono state oggetto di attenzione l'integrale accertamento e impegno, nell'esercizio, degli importi destinati al finanziamento sanitario, la congrua erogazione per cassa agli enti dell'S.S.R., entro la fine dell'esercizio, di almeno il 95% delle somme incassate dallo Stato e di quelle destinate dalla Regione al finanziamento del servizio sanitario, nonché la corretta perimetrazione delle entrate e delle spese destinate al finanziamento dell'S.S.R.

A quest'ultimo proposito, la Regione, in aderenza con le indicazioni espresse da questa Corte in sede di parifica del rendiconto 2017, ha predisposto un confronto

intertemporale tra le principali movimentazioni di entrata e di spesa del perimetro GSA avvenute negli anni 2017 e 2018; inoltre, al fine di garantire una visione previsionale *ex ante* rispetto al periodo di gestione del bilancio e migliorarne l'utilità programmatica, si è provveduto, con decorrenza dall'esercizio 2019, ad elaborare un apposito allegato al Bilancio Finanziario Gestionale contenente l'elenco dei capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione aggiornato con il bilancio di previsione.

La Sezione ha, tuttavia, rinnovato l'invito alla Regione a mantenere quanto più possibile stabile il perimetro sanitario per una migliore conoscenza del quadro complessivo della spesa e dell'entrata, coniugando esigenze di flessibilità di bilancio con quelle di stabilità del quadro programmatico, anche attraverso una migliore rappresentazione delle risorse autonome aggiuntive destinate alla spesa sanitaria ai fini di una piena comprensione delle scelte allocative sottese alle politiche regionali in ambito sanitario.

Quanto all'attuazione delle disposizioni sulla gestione sanitaria accentrata, si è rilevato che, anche per il 2018, come accertato per gli esercizi precedenti, non risultano ancora approvati il bilancio d'esercizio della GSA ed il bilancio consolidato sanitario regionale (la cui scadenza è fissata dalla legge, rispettivamente, al 31 maggio ed al 30 giugno). Sul punto la Sezione ha richiamato, ancora una volta, l'esigenza di rispettare le tempistiche previste dal d.lgs. n. 118/2011 per l'approvazione dei bilanci GSA anche al fine di permettere le operazioni di consolidamento previste dal medesimo decreto legislativo sull'armonizzazione, con particolare riguardo alla riconciliazione fra le poste iscritte nel bilancio finanziario della Regione (residui attivi/passivi) e quelle risultanti dalla contabilità economico-patrimoniale degli enti del SSN (crediti/debiti).

La Sezione si riserva, in sede di analisi dei bilanci d'esercizio degli enti dell'S.S.R., un'approfondita verifica sulla corretta esposizione dei rapporti crediti/debiti tra la Gestione sanitaria accentrata e le Aziende sanitarie.

Permangono le criticità già osservate nelle precedenti relazioni circa i ritardi, rispetto alla tempistica definita dalla D.G.R. n. 7009 del 31.7.2017, nell'attuazione del Percorso attuativo per la Certificabilità dei bilanci della GSA e degli enti

sanitari. Sul tema la Sezione auspica, nuovamente, che vengano fornite puntuali direttive a tutti gli enti dell'S.S.R. per il rispetto della tempistica assegnata ai fini della completa attuazione del percorso in atto all'interno delle Aziende, verificandone il raggiungimento tramite apposite azioni di vigilanza e monitoraggio.

Un'analisi specifica ha riguardato il rispetto delle norme nazionali di coordinamento di finanza pubblica e di razionalizzazione della spesa sanitaria. È stato, così, registrato l'avvenuto rispetto, nel 2018, del limite posto dal legislatore nazionale, ai costi per dispositivi medici (art. 15, comma 13, lett. f), del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012).

Diversamente, la spesa farmaceutica regionale complessiva (farmaceutica convenzionata più acquisti diretti) ha fatto registrare, in Lombardia, una percentuale corrispondente al 14,98% del Fondo sanitario nazionale, pari in valore assoluto a circa 2,8 miliardi, dato più favorevole rispetto a quello della spesa farmaceutica nazionale complessiva pari al 16,09% del FSN, ma non sufficiente a raggiungere l'obiettivo di contenimento posto dalla legge, stante un'eccedenza di spesa sul livello programmato di circa 23 milioni (+0,13% rispetto al valore-soglia del 14,85% del FSN).

Nello specifico, il limite risulta conseguito per la farmaceutica convenzionata, in cui la Regione si attesta al 7,85% del fondo sanitario (a fronte della percentuale obiettivo del 7,96% e della media nazionale del 7,25%) mentre non è conseguito per la spesa per "acquisti diretti" in cui la percentuale è stata pari al 7,13% del FSN, di poco superiore al tetto fissato al 6,89% del FSN: la Lombardia è risultata, per il 2018, la Regione con un minore scostamento percentuale dal suddetto valore soglia, anche a fronte di un dato nazionale pari all'8,85% del FSN.

Tale dato va, tuttavia, rimarcato nel caso della Regione Lombardia, in quanto il limite di finanza pubblica sopra richiamato risulta penalizzante soprattutto per le regioni nelle quali l'offerta ospedaliera è in prevalenza pubblica; infatti, nelle prestazioni di ricovero erogate da operatori privati accreditati, il costo del farmaco somministrato è compreso nel corrispettivo complessivo, modulato sulla tariffa (DRG) di riferimento.

D'altro canto, va osservato che il d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12) ha recentemente cristallizzato l'intesa, raggiunta tra Farindustria e Regioni, finalizzata alla definizione dei contenziosi pendenti presso il giudice amministrativo riguardo al meccanismo dei *payback* relativi agli anni 2013/2017 accertati da AIFA che impone alle aziende il rimborso, in proporzione ai rispettivi fatturati, dell'eccedenza di spesa farmaceutica dispensata dal SSN attraverso versamenti diretti a favore delle regioni e delle province autonome. Il Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica di questa Corte evidenzia la crescita in quasi tutte le regioni, nel 2018, del contributo alle entrate del *payback*, in ragione della ripresa delle relative contabilizzazioni: per la Regione Lombardia l'aumento rispetto al 2017 è stato del 22,5%.

Con la D.G.R. n. 796 del 12/11/2018, la Giunta regionale ha inoltre approvato un nuovo Accordo per la distribuzione "per conto" dei farmaci che segna il superamento del criterio fondato sulla differenziazione del compenso in forza del costo del farmaco e un migliore allineamento della remunerazione del servizio ai valori economici negoziati da altre Regioni con caratteristiche epidemiologiche e logistiche più simili alla Regione Lombardia. Il risparmio è atteso in circa 3 milioni di euro annui sul valore dell'onere per la remunerazione delle farmacie a carico del bilancio regionale.

In sede istruttoria specifica attenzione è stata dedicata al tema del monitoraggio, da parte della Regione Lombardia, nel corso dell'esercizio 2018, sui tempi di pagamento delle Aziende sanitarie.

Sotto questo profilo nel 2018, per la prima volta dall'avvio della riforma del sistema socio-sanitario lombardo avvenuta con la legge regionale n. 23/2015, quasi tutte le Aziende Sanitarie hanno pagato i fornitori nel rispetto delle tempistiche previste dalla legge, dato in sintonia con il *trend* nazionale verso un diffuso miglioramento dei tempi medi di pagamento registrato dal recente Referto di questa Corte al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali per l'esercizio 2017.

A tale riguardo la D.G.R. n. 1046 del 17/12/2018 ha segnato il superamento del sistema di gestione centralizzata della liquidità attraverso il canale Finlombarda

S.p.A., operativo fin dal 2007, con l'obiettivo di ridurre i tempi di pagamento dei fornitori del sistema sanitario.

Secondo quanto riferito dalla Regione nel corso dell'istruttoria, infatti, la recente introduzione del sistema di fatturazione elettronica e l'evoluzione del sistema dei pagamenti a seguito dell'avvio del SIOPE *plus* hanno comportato una modifica organizzativa e operativa delle Aziende sanitarie, assicurando strumenti di monitoraggio e controllo anche attraverso la rilevazione sistematica dell'Indicatore di Tempestività dei Pagamenti.

Dal 1° gennaio 2019, tutti i pagamenti dei fornitori di beni e servizi vengono quindi effettuati esclusivamente tramite la gestione diretta aziendale, chiamata a garantire il rispetto delle scadenze delle fatture.

La Sezione ha preso atto della nuova formula organizzativa adottata dalla Regione Lombardia per i pagamenti da parte degli enti dell'S.S.R. che appare in linea con la descritta evoluzione organizzativa e operativa delle Aziende sanitarie e altresì sensibile ad esigenze di controllo della spesa e razionalizzazione del sistema delle proprie partecipate.

È stata, in ogni caso, rimarcata l'importanza di un attento monitoraggio della fase transitoria di passaggio dal sistema accentrato alla gestione diretta aziendale dei pagamenti, anche alla luce dei nuovi adempimenti in materia posti dalla legge di bilancio per il 2019 che ha introdotto significative penalizzazioni per gli enti che non osservano i termini di pagamento delle transazioni commerciali, non riducono il debito commerciale pregresso e non aggiornano correttamente la Piattaforma elettronica per i crediti commerciali (PCC) predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze.

In sede istruttoria specifica attenzione è stata dedicata al tema dell'indebitamento degli enti del SSR nelle sue principali componenti, per la rilevanza che esso assume nella gestione delle aziende sanitarie sotto il profilo delle esigenze di liquidità, della sostenibilità delle passività finanziarie e, in chiave prospettica, della tenuta degli equilibri di bilancio.

Dai dati forniti dalla Regione è emersa, con riguardo al debito verso istituti del tesoriere, l'insussistenza di saldi negativi di tesoreria al 31.12.2018 mentre si è registrato un miglioramento del debito commerciale verso fornitori - diminuito del

6% - e una riduzione dell'esposizione per mutui passivi gravanti sulle aziende sanitarie nell'anno 2018.

In linea con le precedenti parifiche del bilancio regionale, uno specifico approfondimento è stato dedicato al tema dei costi assicurativi affrontati dagli enti del sistema sanitario regionale lombardo. I dati forniti evidenziano una riduzione complessiva dei costi del sistema assicurativo regionale, passati da euro 159.484.000 del 2017 a euro 150.914.000 del 2018, risultato ascrivibile, tuttavia, in misura preponderante, ad una riduzione degli accantonamenti per copertura diretta dei rischi (autoassicurazione) - passati da un totale euro 81.971.000 del 2017 a euro 73.932.000 del 2018 - più che ad una riduzione dei premi di assicurazione R.C. professionale erogati alle imprese, che pure sono calati da euro 77.513.000 nel 2017 a euro 76.982.000 nel 2018. Risulta in diminuzione anche il valore complessivo liquidato per cassa dei singoli sinistri, passato da euro 79.657.000 nel 2017 a euro 78.604.000 nel 2018.

La Sezione ha, inoltre, preso in esame le risorse finanziarie assegnate agli enti, pubblici e privati, operanti in ambito sanitario regionale. Nell'esercizio finanziario 2018 le risorse destinate alle Agenzie di Tutela della Salute (ATS) sono state pari a 14.897,33 milioni di euro, confermando la tendenza all'aumento registrata già nei precedenti esercizi finanziari, stante la crescita del 5,6 per cento rispetto al dato di 14.104,19 milioni di euro del 2017.

In aumento è risultato anche il finanziamento delle Aziende ospedaliere per le quali i trasferimenti complessivi dalla Regione nel 2018 hanno complessivamente superato dell'8,8% quelli del 2017, mentre, rispetto al 2017, i trasferimenti agli IRCCS, nel 2018, sono diminuiti dell'1,3%. Gli impegni e i pagamenti sul bilancio regionale 2018 a favore di erogatori privati per attività strumentali allo svolgimento delle funzioni sanitarie sono diminuiti, rispetto all'esercizio precedente, rispettivamente, di 434.364 e di 297.634 euro.

Elevati livelli mantengono i costi sostenuti dagli enti del SSR per l'acquisto, da operatori privati accreditati, di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera, con particolare riguardo agli acquisti per cittadini non residenti. Sul punto l'effettiva osservanza del limite di finanza pubblica di cui all'art. 15, comma 14, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (contrazione della spesa complessiva

annua, rispetto alla spesa consuntivata per l'anno 2011, del 2% a decorrere dall'anno 2014) è stato già oggetto di rilievi da parte del Tavolo tecnico ministeriale di verifica per il 2017; per il 2018, in base ai dati forniti dalla Regione, il predetto vincolo risulta rispettato solo non computando il differenziale 2018-2011 per le prestazioni di dialisi e di radioterapia.

Uno specifico approfondimento è stato dedicato allo stato di realizzazione e alle prospettive delle opere di edilizia ospedaliera in corso al 31/12/2018: le indagini condotte nel corso degli ultimi anni da questa Corte attestano come gli investimenti costituiscano una componente economica in fase regressiva sia a livello generale, sia a livello di comparto sanità, e come i risultati positivi in termini di contenimento della spesa sanitaria siano stati raggiunti anche a fronte di una riduzione (in media il 5% lo scorso anno) degli investimenti in infrastrutture e tecnologie, e di una conseguente obsolescenza delle apparecchiature a disposizione delle strutture pubbliche e accreditate.

All'esito della ricognizione e dell'analisi sullo stato del patrimonio di edilizia sanitaria, effettuata dal Ministero della Salute, di concerto con le Regioni, per la Lombardia il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019 di questa Corte evidenzia un fabbisogno stimato di investimenti infrastrutturali nell'arco temporale 2019-2045 di 5,4 miliardi e un fabbisogno di investimenti in tecnologie sanitarie nel triennio 2018-2020 di 273,3 milioni di euro, interamente assorbito da esigenze di sostituzioni per obsolescenza.

I dati forniti dalla Regione in corso d'istruttoria mostrano interventi in esecuzione per una cifra superiore a 3.500 milioni di euro di cui oltre 2.200 milioni già in esercizio e 400 milioni anche con monitoraggio concluso nel corso del 2018.

Gli interventi già ammessi a finanziamento dal Ministero della Salute, ma con lavori non ancora iniziati ammontano a circa 320 milioni di euro.

Nel 2018 le spese autonome in ambito sanitario messe a disposizione dalla Regione Lombardia sono risultate pari a 218,8 milioni di euro, concentrate quasi integralmente, per 218,3 milioni di euro, per spese in conto capitale a sostegno di interventi di edilizia, ristrutturazione e ammodernamento tecnologico in ambito sanitario.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati esclusivamente con fondi regionali, i dati forniti mostrano, nel tempo, interventi per oltre 1.260 milioni di euro di cui una significativa quota, pari a oltre 550 milioni, di interventi non iniziati, riferibile per il 76% (420 milioni) ad interventi previsti in atti di programmazione degli anni 2017 e 2018.

Stante la rilevante quota di interventi già ammessi a finanziamento statale o regionale, ma con lavori non ancora iniziati, la Sezione ha evidenziato la necessità di un potenziamento delle fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione delle opere idoneo alla completa utilizzazione delle risorse disponibili anche al fine di scongiurare che la distanza temporale tra la previsione e l'esecuzione delle opere programmate finisca per proiettarle in un contesto di esigenze socio-sanitarie profondamente diverse da quelle originarie.

In questo senso, appare necessario tenere conto delle disposizioni per il rilancio del settore dei contratti pubblici e l'accelerazione degli interventi infrastrutturali introdotte con il recente decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (conv. dalla l. 14 giugno 2019, n. 55) che reca, tra l'altro, all'art. 4 *quinquies*, specifiche misure per l'accelerazione degli interventi di edilizia sanitaria.

La necessità di rafforzare, in tale contesto, l'azione amministrativa finalizzata al completo assorbimento delle risorse assegnate per interventi di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico delle strutture sanitarie emerge anche alla luce della recente intesa del 9 maggio 2019, in sede di Conferenza Stato-Regioni, per il rifinanziamento di 4 miliardi del Fondo per l'edilizia sanitaria e il rinnovamento tecnologico che prevede l'assegnazione alla Regione Lombardia (in proporzione alla rispettiva quota di accesso al Fondo sanitario nazionale 2018) di euro 672.620.506,12, pari al 16,82% dello stanziamento complessivo di 4 miliardi di euro previsto per tutte le Regioni.

## **Parte quinta: Fondi comunitari**

(Referendario Alessandra Cucuzza)

Come lo scorso anno, in occasione del giudizio di parifica del Rendiconto della Regione Lombardia, è stata analizzata la gestione regionale del Fondo sociale europeo (FSE) nell'ambito della programmazione 2014-2020.

La scelta si riconnette alla particolare importanza che, nell'ambito dell'intera programmazione, rivestono le verifiche programmate a chiusura dell'esercizio 2018; è prevista, infatti, la verifica intermedia del periodo di programmazione alla luce del quadro di riferimento dell'attuazione (c.d. *performance framework*), nonché la possibile prima applicazione del disimpegno automatico nel caso di mancanza di prefinanziamento o di richiesta di pagamento alla Commissione ai sensi del combinato disposto degli articoli 86 e 136 del reg. UE n. 1303/2013.

Il programma operativo regionale del fondo sociale europeo (POR FSE) 2014-2020 della Regione Lombardia è stato approvato con decisione della Commissione europea il 17 dicembre 2014, e successivamente modificato nel 2017, nel 2018 e nel 2019.

Le risorse complessivamente destinate alla Lombardia per la realizzazione del programma ammontano a euro 970,4 milioni di euro, di cui 485,2 stanziati dall'Unione europea e la restante parte derivante da risorse statali e regionali.

La programmazione FSE della Regione Lombardia si caratterizza per l'ampio ricorso al "sistema dotale" (utilizzato per 3 assi su 5), che consente al fruitore finale dell'intervento di scegliere l'operatore al quale rivolgersi e, altresì, garantisce un sistema concorrenziale fra la pluralità di operatori, pubblici e privati, in grado di offrire i servizi finanziati (attraverso un sistema di accreditamento gestito e controllato dalla Regione).

Nel sistema dotale interagiscono, infatti, la Regione, gli operatori accreditati (effettivi erogatori del servizio) ed i fruitori dello stesso. Il destinatario della misura, infatti, non deve corrispondere alcuna somma all'operatore, il quale provvede a prenderlo in carico, ad erogare un insieme di servizi calibrati sulle sue reali esigenze e, infine, a chiedere il pagamento alla Regione sulla base di quanto prefissato in base al budget dotale.

Quanto all'esame dello stato di attuazione finanziaria alla data del 31 dicembre 2018, sulla base dei dati esposti dalla Ragioneria dello Stato (nella versione aggiornata al 14 maggio 2019 comunicata dalla Regione Lombardia con la risposta istruttoria del 2 luglio 2019), la Regione Lombardia, con una capacità di impegno del 41,01% (pari a poco meno di 398 milioni di euro), si colloca in nona posizione fra le dodici regioni più sviluppate, ottenendo un dato inferiore alla media delle dodici regioni, pari al 51,68%.

Migliori risultati vengono, invece, conseguiti sul fronte della capacità di pagamento, soprattutto grazie alle descritte caratteristiche del sistema dotale ed alla sua notevole incidenza percentuale all'interno del POR. La Lombardia, infatti, con un valore pari al 32,68% (pari a poco più di 317 milioni di euro), si colloca in quinta posizione fra le regioni più sviluppate, arrivando, tuttavia, a superare la media delle dodici regioni, pari al 30,47%.

Inoltre, il POR FSE della Regione Lombardia, al 31 dicembre 2018, ha raggiunto sia i quattro target finanziari, calcolati con riferimento all'ammontare delle spese certificate, sia i sette target relativi alla realizzazione di alcuni obiettivi scelti con riferimento alle caratteristiche dell'intervento.

Il dato è sicuramente positivo, dimostrando, all'esito delle ultime riprogrammazioni, una buona capacità di realizzazione del programma e di spesa delle relative risorse.

Quanto ai controlli effettuati, la peculiarità del sistema dotale, determina, da una parte, l'esistenza di un numero molto elevato di operazioni realizzate, peraltro di importo contenuto, con conseguente aggravio delle operazioni di verifica documentale e conseguente allungamento della relativa durata, e dall'altra l'esigenza di attivare controlli specifici per contrastare alcuni rischi connessi al funzionamento stesso del sistema.

Anche a seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione europea, la Regione ha, infatti, riferito di avere progressivamente rafforzato i controlli con l'introduzione di ulteriori tipologie di verifica, fra cui si evidenziano quelle finalizzate a prevenire e contrastare peculiari fenomeni distorsivi (quali il *gaming* o il *creaming*) e quelle focalizzate sui registri formativi al fine di verificare l'effettiva fruizione degli interventi finanziati.

In questo quadro, sicuramente assumono un'importanza strategica una serie di fattori, fra cui, in particolare, l'implementazione di un sistema informatico efficiente in grado di gestire una grande mole di dati e velocizzare la pluralità di controlli demandati alle strutture regionali; nonché la possibilità di valutare l'adeguatezza e la congruità della profilazione effettuata dall'operatore accreditato, che costituisce il punto di partenza della presa in carico del destinatario dell'intervento.

Inoltre, il sistema dotale si fonda sul sistema dell'accREDITAMENTO e sulla correttezza dell'attività svolta dai soggetti accreditati, pubblici, ma soprattutto privati, ai quali è demandata in prima battuta ed in piena autonomia, tutta la fase di presa in carico del beneficiario, di analisi della sua situazione e di individuazione ed erogazione dei servizi che troveranno poi copertura economica nella dote. Risulta quindi importante che la Regione possa valutare l'affidabilità complessiva del singolo operatore e della sua attività, anche attraverso l'implementazione di verifiche a ciò specificamente finalizzate.

In conclusione, si evidenzia come il sistema scelto dalla Regione Lombardia per realizzare la gran parte dei propri interventi in materia di politiche attive per il lavoro e di sostegno alle situazioni di svantaggio presenta elementi di peculiarità e innovatività, che richiede, tuttavia, l'adozione di strumenti di gestione, valutazione e controllo, specificamente calibrati sulle peculiarità del sistema adottato e sulla specificità dei rischi che lo stesso presenta.

## **Parte sesta: Leggi di spesa 2018**

*(Referendario Marinella Colucci)*

La deliberazione della Sezione n. 209/2019/RQ, adottata in attuazione dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e sulla scorta delle indicazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (vd. deliberazione SEZAUT/10/2013/INPR), riguarda la legislazione regionale del 2018 ed è finalizzata ad arricchire il patrimonio conoscitivo del Consiglio regionale sull'importante tema della copertura finanziaria delle leggi e della quantificazione degli oneri.

La periodicità del referto, inizialmente semestrale, è divenuta annuale con una novella legislativa del 2014 (art. 33, comma 2, lett. a), n. 1) del decreto-legge n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 116/2014.

Il legislatore nazionale ha, in questo modo, attivato un interessante strumentario normativo che rende possibile, a metà anno, la valutazione pressoché contestuale, da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, del rendiconto dell'anno precedente e delle leggi approvate nel corso dello stesso periodo. Le due letture, dunque, seppur distinte, presentano rilevanti elementi di convergenza.

La finalità del procedimento di quantificazione è la stessa a suo tempo indicata per la legislazione statale: creare le condizioni per un più puntuale rispetto del principio di copertura finanziaria, codificato originariamente nel quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (ora terzo). L'esistenza di un principio costituzionale (la copertura) valido per l'intero sistema multilivello e di una procedura (la quantificazione) ora estesa anche alla legislazione regionale consente di far tesoro dell'esperienza sviluppata nel processo di quantificazione degli oneri per la legislazione ordinaria statale, al fine di trarre utili suggerimenti per la migliore applicazione della metodologia.

La copertura finanziaria delle leggi di spesa, disciplinata nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, ha registrato diversi interventi del legislatore e, tra questi, il più rilevante è, senza dubbio, quello riguardante la questione della eliminazione della clausola di salvaguardia. Per quanto concerne le classiche fonti di copertura, si

richiamano: l'utilizzo di accantonamenti di bilancio (fondi speciali); l'aumento delle entrate (con la limitazione del non peggioramento del risparmio pubblico da parte del provvedimento che modifica il pavimento normativo); la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

Nel corso del 2018, in occasione delle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazioni degli oneri che la Corte dei conti (Sezioni riunite in sede di controllo) redige in attuazione dell'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009 (deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/18; n. 16/SSRRCO/RQ/18; n. 4/SSRRCO/RQ/19), sono state evidenziate alcune criticità che si ripropongono anche nell'ambito della legislazione regionale lombarda, così come evidenziato nella Relazione.

In particolare, si fa riferimento all'elevata frequenza del "rinvio alle risorse in essere", che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultano capienti e, in tale caso, il problema si sposta sulla "scarsa trasparenza" dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Altro elemento di attenzione da parte della Corte dei conti è costituito dalla modalità con cui viene individuata l'onerosità, o meno, degli interventi, con riguardo alle normative di revisione di settore. In tali casi, difatti, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropostivi rispetto alla legislazione precedente, unitamente ad un arricchimento del corredo informativo delle Relazioni tecniche, soprattutto ai fini della migliore intellegibilità della reale portata normativa e, di conseguenza, finanziaria del singolo testo rispetto all'ordinamento vigente.

Ancora, la Corte evidenzia come sia scarsamente ispirata al principio di trasparenza la mancata quantificazione degli oneri laddove le spese siano ricondotte a linee di spesa già inserite nei saldi tendenziali. In tali casi, difatti, risulta molto difficile una verifica della sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura, stante la struttura sintetica dei saldi.

Altro punto di attenzione in tema di copertura finanziaria e correlata adeguatezza delle Relazioni tecniche è costituito dal rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio. Di sovente, difatti, le Relazioni tecniche non danno conto

dei motivi della sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza può comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio. A tale proposito, si evidenzia come, nelle ipotesi di spesa inderogabile, ricorre l'esigenza di coperture sicure, non irrazionali o arbitrarie, in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia (vd. sentenza della Corte costituzionale n. 70/2012).

Sempre attuali, oltre che ricorrenti, sono le osservazioni in tema di clausole di neutralità, rispetto alle quali la Corte dei conti ha sempre evidenziato la necessità di indicare l'entità delle risorse in essere e le unità gestionali di bilancio interessate, anche alla luce della facoltà di riprogrammazione, ad esclusione, naturalmente, delle ipotesi relative alle spese di natura obbligatoria.

Il ricorso disinvolto alle clausole di neutralità nonché il rinvio a coperture su stanziamenti di bilancio (fenomeni che sono riscontrabili anche nelle leggi regionali oggetto della presente Relazione) sono, ad avviso della Corte, sintomo di scarsa accuratezza delle Relazioni tecniche. Si continuano a redigere, difatti, Relazioni tecniche che non sempre consentono una chiara e trasparente ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati nelle leggi. Tali Relazioni tendono a limitarsi a fornire elementi di sintesi o descrittive e, in ogni caso, insufficienti per una piena e consapevole comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Sul punto, una possibile chiave di lettura può essere la tempistica estremamente breve in cui spesso matura una decisione legislativa (in particolare, nel caso di presentazione degli emendamenti) a cui non si allinea la collaborazione delle strutture amministrative competenti, le quali vengono a trovarsi in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti finanziari.

Già in occasione della precedente Relazione (relativa alla legislazione 2017) era stato evidenziato come le ragioni dell'inadeguatezza delle Relazioni tecniche potessero essere affrontate attraverso un maggiore coinvolgimento delle strutture amministrative di riferimento, in modo tale da rafforzare il "tandem" tra il decisore politico e le strutture tecniche di carattere amministrativo.

Il persistere del fenomeno, peraltro, come evidenziato dalla Corte dei conti nella deliberazione n. 4/SSRRCO/RQ/19, introduce elementi di incertezza in ordine

agli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, “*il che vale – anche se in tono minore – pure nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l’ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell’intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l’onere soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tenere conto delle risorse di volta in volta disponibili*”. Eventuali sottostime degli oneri, impossibili da verificare *ex ante* in assenza di Relazioni tecniche esaustive, potrebbero, pertanto, rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica e tradursi in fenomeni gestionali, come ad esempio i debiti fuori bilancio, contrastanti con i principi di bilancio previsti dalla normativa vigente (*in primis*, veridicità, attendibilità, verificabilità, congruità, coerenza, trasparenza e significatività).

Viene, invece, considerato dalla Corte dei conti, come elemento positivo, l’esplicitazione dell’istituto della cd. clausola di monitoraggio, che non è espressamente menzionata nella legge di contabilità se non come *iter* interno al Ministero dell’economia e delle finanze e che, se si concretizza in una relazione al Parlamento in base ad una norma *ad hoc*, potrebbe dare luogo ad un istituto nuovo, finalizzato a rendere trasparente il processo di valutazione degli effetti finanziari di una norma, anche prima dell’adozione di eventuali interventi correttivi. Ciò rileva principalmente in presenza di variabili *esogene* rispetto alla norma, come possono essere i comportamenti dei destinatari, l’influsso di variabili legate all’andamento dell’economia, ecc.

Nel corso del 2018, la Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni in materia di spesa regionale, con riflessi rilevanti sulla legislazione regionale in materia di spesa pubblica e di bilancio. La rassegna completa della giurisprudenza costituzionale è inserita nelle relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, a cura delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, sopra menzionate.

Rispetto alle pronunce della Corte costituzionale (riportate nella Relazione e a cui si rinvia), si vuole porre l'attenzione principalmente alle sentenze n. 147 e n. 172 del 2018, in quanto strettamente collegate alla tecnica di quantificazione degli oneri e alla copertura della spesa. La Consulta, in particolare, chiarisce che: l'omessa la quantificazione dell'onere comporta la violazione del principio di copertura; non è consentita la copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata, giacché ciò si traduce, di fatto, in un'assenza di copertura finanziaria che deriva dalla indisponibilità delle somme.

A tale riguardo, l'esigenza di redigere con accuratezza le Relazioni tecniche, affinché le stesse siano utili strumenti per la ricostruzione del percorso logico seguito per la quantificazione degli oneri riportati nelle disposizioni normative, trova disciplina nell'articolo 28 della legge di contabilità regionale (legge n. 34 del 1978). A tale proposito, nella Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Lombardia per l'anno 2017 (approvata da questa Sezione con deliberazione SRCLOM/196/2018/RQ e a cui si rinvia) è stata ampiamente esaminata la normativa sopra menzionata. Rispetto a quanto riportato nella Relazione sulle leggi regionali del 2017, difatti, nel corso del 2018 non vi sono stati cambiamenti o modifiche significative, come è emerso dall'istruttoria svolta con la Regione Lombardia.

Dall'esame delle leggi regionali del 2018, giova evidenziare che, nell'ambito dei provvedimenti aventi ad oggetto le incorporazioni e fusioni tra comuni - che vengono preceduti dallo svolgimento di consultazioni popolari - è stata adottata la DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018, relativa alle modalità di copertura dei rimborsi-spese per la consultazione popolare, di cui all'articolo 9 bis della legge regionale n. 29/2006. Si rinvia alla richiamata relazione 209/2019 per la loro disamina.

Nel corso del 2018, sono state approvate n. 6 leggi regionali (n. 14, n. 20, n. 21, n. 26, n. 27, n. 28) e in tutte le relative Relazioni tecniche la quantificazione degli oneri derivanti dalla consultazione elettorale viene effettuata secondo le indicazioni della DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018.

Tutte le leggi regionali interessate individuano in uno specifico articolo (rubricato “norma finanziaria”) la quantificazione della spesa relativa al rimborso ai comuni per la consultazione popolare, con l’indicazione della missione/programma/titolo.

Si osserva, inoltre, che in alcune Relazioni tecniche che accompagnano le leggi in parola viene specificato se, oltre al rimborso spese per la consultazione popolare, sia dovuto, o meno, un contributo *una tantum*, previsto dall’art. 20, comma 4bis, della legge regionale n. 19/2008, secondo cui *“In caso di fusione della maggioranza o di tutti i comuni aderenti ad un’unione di comuni lombarda, al nuovo comune istituito a seguito della fusione spetta un contributo una tantum, rapportato all’ultimo contributo ordinario erogato alla stessa unione ai sensi del regolamento regionale...La disposizione di cui al primo periodo si applica anche in caso di fusione per incorporazione”*.

Sul punto, tuttavia, si rappresenta che, ove tale contributo sia dovuto, non vi è nel testo di legge un riferimento allo stesso, né nella Relazione tecnica e nella scheda per la copertura finanziaria viene sempre specificato il relativo onere e l’imputazione a bilancio (a titolo esemplificativo, nella Relazione tecnica che accompagna la legge regionale n. 26/2018 si prevede che il contributo sarà corrisposto nell’ambito delle risorse allocate alla missione 18 programma 1 titolo 1 del bilancio regionale 2018-2020, mentre nella Relazione tecnica che accompagna le leggi regionali n. 27/2018 e n. 28/2018 non vi è alcun riferimento a riguardo).

Nel corso del 2018 il Consiglio Regionale della Lombardia ha approvato 29 leggi, un’attività legislativa molto più contenuta rispetto all’anno precedente, dovuta al rinnovo del Consiglio regionale il 4 marzo 2018. Tra queste si registra la legge di approvazione del rendiconto 2017 (legge 11), e la legge di bilancio per il 2019 - 2021 (legge 25), che non rientrano nell’esame del richiamato referto. La legge di stabilità per il 2019 (legge 24) e il provvedimento collegato per il 2019 (legge 23) recano oneri dal 1° gennaio 2019, quindi interessano il secondo e il terzo anno del bilancio triennale. Per rendere più completo l’esame dell’impatto della legislazione regionale sul triennio 2018 - 2020 sono stati esaminati, separatamente, anche la legge di stabilità e il provvedimento collegato per il 2018 (rispettivamente la numero 23 e 24, approvati entrambi il 28 dicembre 2018) che interessano, invece,

tutti gli anni del triennio di riferimento in esame (e che erano stati oggetto anche del referto dello scorso anno).

Le 29 leggi approvate nel 2018 si articolano in 193 articoli e 478 commi. Nel complesso, sono stati approvati 247 emendamenti che hanno modificato gli originari testi presentati. L'iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 17 provvedimenti, quella consiliare 10 e per 2 provvedimenti è indicata un'iniziativa mista giunta/consiglio. In termini percentuali, il 55,2% delle leggi è stato di iniziativa della Giunta e ha riguardato i provvedimenti più corposi (63,2% degli articoli e 70,1% dei commi). Le proposte della Giunta hanno anche registrato il maggior numero di modifiche (96% degli emendamenti approvati). Il Consiglio regionale ha sviluppato più di un terzo dell'iniziativa legislativa (37,9%).

Nel complesso gli oneri rilevati dalla legislazione del 2018 ammontano a 111,5 milioni nel 2018, 157,9 milioni nel 2019 e 151,1 milioni nel 2020. Le leggi approvate nel 2018 hanno sviluppato un impatto finanziario complessivo, nel triennio 2018 - 2020, pari a circa 420 milioni di euro.

Una distinzione rilevante tra gli oneri recati dalla legislazione di spesa approvata nel 2018 è quella tra oneri permanenti e oneri temporanei. I primi sono destinati a elevare il pavimento normativo in maniera irreversibile (a meno di un intervento normativo in direzione contraria) e vanno quindi valutati con particolare attenzione.

Le missioni di spesa rappresentano, con un certo grado di approssimazione, le politiche pubbliche perseguite dal decisore. È particolarmente utile, pertanto, analizzare verso quali "missioni" si è indirizzata la legislazione del 2018 e quale incidenza ha avuto sul bilancio di previsione 2018 - 2020, che ne rappresenta la base di partenza. Da un raffronto rispetto all'analisi svolta sulla legislazione del 2017, emerge che, anche per il 2018, il valore percentuale dell'incidenza della legislazione di spesa, comunque contenuto nel complesso, varia significativamente tra le diverse politiche pubbliche. Il diverso peso percentuale sulle diverse politiche pubbliche fornisce un'idea della direzione in cui si è mosso il decisore nel corso dell'anno. Rispetto ai dati della precedente legislazione, emerge, come costante, la preponderanza della politica "Trasporti e diritto alla mobilità", mentre risultano significativamente implementate nel 2018 quelle relative alle "Politiche

per il lavoro e la formazione professionale”, ai “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” e alle “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali”.

La missione “Tutela della salute” assorbe l’81,99% degli stanziamenti. Tale dato è pressoché simile a quello dello scorso anno, in cui risultava pari al 82,11% degli stanziamenti. Segue la missione “Trasporti e diritto alla mobilità” (6,87% delle previsioni di bilancio, esattamente come per lo scorso anno). In questo caso la legislazione del 2018 ha prodotto un incremento del 2,88%, utilizzando oltre la metà delle risorse allocate.

Rispetto al dato medio, che sintetizza l’apporto della legislazione del 2018 alle previsioni iniziali, si registrano, in molti casi, contributi superiori a questo valore. Tra questi spiccano le “Politiche per il lavoro e la formazione professionale” (21,14%), “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali” (21,86%) e “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (16,98%). In forte calo, rispetto allo scorso anno, l’impatto della missione “Istruzione e diritto allo studio”, che passa da 2,59% a 0,09%.

In merito alle coperture finanziarie, infine, come per l’annualità precedente, la copertura appostata sugli stanziamenti di bilancio presenta maggiori criticità, poiché tali stanziamenti hanno, in generale, preventiva finalizzazione e, di conseguenza, non dovrebbero poter essere utilizzati per nuovi programmi.

Dall’esame della legislazione regionale del 2018 emergono alcune considerazioni metodologiche conclusive, già oggetto di rilievo nella precedente Relazione di questa Sezione, in merito alla legislazione regionale del 2017. Nuovamente, peraltro, si evidenziano analogie con le considerazioni svolte dalla Corte, a livello centrale, in sede di redazione delle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Le clausole di neutralità finanziaria continuano ad essere utilizzate con grande disinvoltura nelle RT, mentre dovrebbe "essere indicata l’entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali del bilancio interessate”.

Diverse RT presentano mancanze diffuse in termini di analiticità e di ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri.

Si rinnova l'auspicio verso un rafforzamento del rapporto tra il decisore politico e le strutture amministrative, tale da rendere queste ultime maggiormente coinvolte, al fine di migliorare il supporto tecnico ai processi decisionali, spesso caratterizzati da tempistiche eccessivamente brevi che precludono la possibilità di approfondimenti e valutazioni tecniche adeguate (con particolare riferimento alla presentazione degli emendamenti e ad una correlata valutazione finanziaria adeguata).

Particolare analiticità è nuovamente richiesta nei casi in cui siano trattate disposizioni inerenti al personale (per le quali, si ribadisce, la legge prescrive il "soddisfacimento di un fabbisogno informativo notevolmente rafforzato").

Si richiede di prestare particolare attenzione all'indicazione delle spese da sostenere, che devono risultare non soltanto dalla RT, ma anche nelle leggi, in modo che sia trasparente anche alla comunità amministrata l'ammontare delle risorse utilizzate in ciascun provvedimento legislativo.

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

Il rinvio a coperture previste su stanziamenti di bilancio, di cui al punto precedente, comporta anche un'ulteriore criticità, legata alla carenza di un'adeguata dimostrazione economica e contabile della disponibilità. Come, difatti, ricorda la Corte costituzionale (sentenza n. 115/2012) *"ove la nuova spesa si*

*ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*