



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE LOMBARDIA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO  
2020

**Memoria del Procuratore regionale f.f.  
Gianluca Braghò**

Udienza del 21 luglio 2021



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL  
RENDICONTO GENERALE DELLA  
REGIONE LOMBARDIA  
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO  
2020

**Memoria del Procuratore regionale f.f.  
Gianluca Braghò**

Udienza del 21 luglio 2021



CORTE DEI CONTI

Hanno curato e collaborato:

- per la parte sulla *programmazione finanziaria* il Pubblico Ministero Dr.ssa Selene F. Lupacchino;
- per la parte sulla *copertura delle leggi di spesa e fondi comunitari* il Pubblico Ministero Dr. Gaetano Milano;
- per la parte sul *rendiconto e gli equilibri di bilancio* il Pubblico Ministero Dr.ssa Maria Teresa D'Urso;
- per la parte sulle *società partecipate e gli enti Sireg* i Pubblici Ministeri Dr. Antonino Grasso e Francesco Foggia;
- per la parte sulla *spesa del personale* il Pubblico Ministero Dr.ssa Selene F. Lupacchino;
- per la parte sulla *area sociosanitaria* i Pubblici Ministero Dr.sse Valentina Papa e Marcella Tomasi.

Il coordinamento tra le singole parti ed i restanti paragrafi è stato curato dal Procuratore regionale f.f. Dr. Gianluca Braghò

## PARTE PRIMA

### INTERVENTO DEL PUBBLICO MINISTERO NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2020 DELLA REGIONE LOMBARDIA

1. **Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale**
2. **Il giudizio di parificazione del rendiconto 2020 della Regione Lombardia**

## PARTE SECONDA

### ANALISI DEL RENDICONTO 2020 PER SINGOLE AREE

1. **Il bilancio di previsione e la programmazione finanziaria (a cura del P.M. dr.ssa Selene F. Lupacchino)**
  - 1.1 Premessa: il ciclo di programmazione e l'armonizzazione contabile
  - 1.2 La fase della previsione
  - 1.3 La connessione fra la fase della previsione e quella della gestione: la legge di bilancio, l'evoluzione degli stanziamenti nel corso dell'esercizio 2020 e il raffronto con la gestione dell'esercizio
    - 1.3.1 Il risultato di amministrazione indicato nel bilancio di previsione 2020-2022 e l'andamento delle rispettive voci
    - 1.3.2 Previsioni e andamento della gestione
    - 1.3.3 Considerazioni conclusive sul bilancio di previsione e sulla gestione dell'esercizio 2020
  - 1.4. La fase della rendicontazione
  - 1.5 Conclusioni
2. **La copertura delle leggi di spesa (a cura del P.M. dr. Gaetano Milano)**
  - 2.1 L'ambito di rilevanza della legislazione di spesa incostituzionale nel giudizio di parificazione
  - 2.2 Legislazione di spesa e violazione dell'art. 81 Cost.
  - 2.3 Legislazione di spesa incidente sul rendiconto 2020 della Regione Lombardia potenzialmente incostituzionale
    - 2.3.1 L.R. n. 23/2018 (collegato 2019)
    - 2.3.2 L.R. n. 7/2019
    - 2.3.3 L.R. n. 9/2019 (revisione normativa e semplificazione 2019)
    - 2.3.4 L.R. n. 13/2019
    - 2.3.5 L.R. n. 15/2019 (assestamento del bilancio)
    - 2.3.6 L.R. n. 25/2020 (collegato 2021)
    - 2.3.7 L.R. n. 21/2020 (legge di semplificazione)

- 2.3.8 L.R. n. 14/2020 (modifiche alla legge regionale 20 febbraio 1989, n.6, norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche e prescrizioni tecniche di attuazione)
  - 2.3.9 L.R. n. 24/2020 (misure urgenti per la continuità delle prestazioni erogate dalle Unità d'offerta della rete territoriale extra ospedaliera, per il potenziamento delle dotazioni di protezione individuale e medicale a favore delle stesse e della medicina territoriale e per il potenziamento dell'assistenza sanitaria in collaborazione con le Università sedi delle facoltà di medicina e chirurgia- modifica all'art. 3 L.R. n.4/2020)
  - 2.3.10 L.R. n. 12/2020 (modifiche alla legge regionale 28 febbraio 2005, n.9- nuova disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica)
- 2.4 Incidente di costituzionalità

### **3. La gestione dei fondi europei (a cura del P.M. dr. Gaetano Milano)**

- 3.1 Andamento della gestione

### **4. Il campionamento (a cura del P.M. dr. Gianluca Braghò)**

- 4.1 Considerazioni sulla metodologia e sugli esiti del campionamento

### **5. Il rendiconto generale della gestione 2020 (a cura del P.M. dr.ssa Maria Teresa D'Urso)**

- 5.1 Considerazioni generali e di sintesi
- 5.2 Il riaccertamento dei residui
- 5.3 I risultati della gestione finanziaria 2020
- 5.4 Gli equilibri di bilancio
- 5.5 Il pareggio di bilancio
- 5.6 I debiti fuori bilancio
- 5.7 L'indebitamento

### **6. Area Istituzionale. La spesa del personale e tempi di pagamento dei fornitori (a cura del P.M. dr.ssa Selene F. Lupacchino)**

- 6.1 La spesa del personale: premessa
- 6.2 Il piano dei fabbisogni di personale
- 6.3 La capacità assunzionale prevista nel piano dei fabbisogni di personale
- 6.4 L'effettiva situazione del personale in servizio al 31.12.2020
- 6.5 Il trattamento economico accessorio
- 6.6 I provvedimenti emergenziali relativi al personale
- 6.7 I fattori produttivi correnti, la razionalizzazione e l'efficientamento della spesa
- 6.8 I tempi di pagamento dei fornitori

### **7. Area Istituzionale. La struttura e gli enti del SIREG (a cura dei P.M. dr. Antonino Grasso e dr. Francesco Foggia)**

- 7.1 La razionalizzazione e la revisione del sistema delle partecipate
- 7.2 Le partecipazioni regionali dirette e indirette oltre il SIREG
- 7.3 Le connessioni tra bilanci degli enti e bilancio regionale
- 7.4 Aspetti gestionali
- 7.5 Il sistema delle Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (Aler)
- 7.6 L'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARIA) S.p.A.

## **8. La gestione della spesa sanitaria nell'esercizio 2020 (a cura dei P.M. dr.ssa Valentina Papa e dr.ssa Marcella Tomasi)**

- 8.1 Il finanziamento del SSN- anno 2020
- 8.2 Il perimetro sanitario della Regione Lombardia
- 8.3 Le risorse aggiuntive assegnate per l'emergenza Covid-19
- 8.4 La Gestione Sanitaria Accentrata
  - 8.4.1 L'approvazione dei bilanci GSA per gli esercizi 2019 e 2020
  - 8.4.2 Adempimenti previsti dalla legge di armonizzazione contabile
- 8.5 La spesa farmaceutica
- 8.6 I tempi di pagamento dei fornitori del sistema sanitario
- 8.7 Assetto organizzativo della funzione di prevenzione sanitaria (sicurezza alimentare e degli ambienti di lavoro)

## **PARTE TERZA CONCLUSIONI**

**PARTE PRIMA**  
**INTERVENTO DEL PUBBLICO MINISTERO**  
**NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO**  
**DELL'ESERCIZIO 2020 DELLA REGIONE LOMBARDIA**

**1. Il giudizio di parificazione del rendiconto regionale**

Ai sensi dell'art.1 comma 5 del d.l. n. 174 del 2012, "il rendiconto generale della regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214".

Il giudizio di parificazione assume le formalità della giurisdizione contenziosa e si sostanzia in due atti tipici: la deliberazione collegiale sui risultati del consuntivo approvato dalla Giunta regionale, avente ad oggetto la verifica dei vincoli di bilancio, di competenza e di cassa, e il corretto accertamento dei residui; la relazione sulla legittimità e regolarità della gestione regionale.

L'intervento della Procura regionale si declina nella formulazione di conclusioni nell'interesse della legge circa il rispetto delle regole finanziarie e contabili nella redazione dei documenti contabili e nelle fasi gestionali.

**2. Il giudizio di parificazione del rendiconto 2020 della Regione Lombardia**

Nel presente giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Lombardia del 2020, i tempi e modi del giudizio risultano gravemente condizionati dalla situazione emergenziale derivante dall'epidemia Covid, che ha comportato rilevanti difficoltà nell'ordinario svolgimento dell'attività delle amministrazioni e dei pubblici uffici.

Analogamente a quanto occorso nel precedente ciclo di parificazione- nonostante la sollecita disponibilità della Sezione del controllo nel trasmettere dati e documenti - la partecipazione della Procura ha risentito di tempi assai ristretti, non idonei ad enucleare con completezza le osservazioni e i dati di interesse.

Cionondimeno, pur nell'angustia dei termini, si declinano i seguenti profili ritenuti rilevanti.

## PARTE SECONDA

### ANALISI DEL RENDICONTO 2020 PER SINGOLE AREE

#### 1. Il bilancio di previsione e la programmazione finanziaria *(a cura del PM Dr.ssa Selene F. Lupacchino)*

##### 1.1 Premessa: il ciclo di programmazione e l'armonizzazione contabile

Già nell'ambito della parifica relativa al rendiconto 2019, questa Procura aveva posto l'accento sull'importanza della **programmazione**, intesa come individuazione delle politiche da adottare e, conseguentemente, delle risorse da destinare per la relativa attuazione, desumibile dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011.

All'interno della programmazione, è stato evidenziato il ruolo centrale del **bilancio**, definito dalla Corte Costituzionale (sent. n. 184/2016) come *"bene pubblico", "funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato"*.

Il bilancio, assieme agli altri strumenti che verranno dettagliati nel corso della trattazione, si inserisce nel più ampio **ciclo di programmazione**, che ha la funzione ancora più importante di mostrare quanto vengono esplicitate, nel corso dell'esercizio, le politiche individuate a monte, grazie alle tre tappe: la formazione delle previsioni (antecedente all'anno di riferimento), l'esecuzione delle previsioni (che avviene con l'allocazione e la redistribuzione delle risorse durante l'anno di riferimento) e la rendicontazione delle previsioni (quando si procede alla verifica del raggiungimento degli obiettivi e della misurazione degli stessi).

Le regioni, godendo di ampia autonomia politica e finanziaria, hanno il potere di decidere le politiche da adottare e di allocare le risorse all'uopo necessarie, nonché di dotarsi di propri strumenti contabili. Il tutto deve avvenire, tuttavia, nell'ambito delle *"s sofisticate tecniche di standardizzazione indispensabili per i controlli della finanza pubblica"* dettati dallo Stato. La funzione di **armonizzazione**, infatti, è affidata dalla Costituzione allo Stato e costituisce un limite esterno alla potestà regionale.

Da questa prospettiva sono stati letti gli strumenti relativi al ciclo di programmazione inerenti all'esercizio 2020.

Come è noto, l'art. 3 della l.r. n. 34/1978 ha individuato, quali strumenti della programmazione della regione Lombardia, (i) il Programma Regionale di Sviluppo ed i suoi aggiornamenti annuali; (ii) il documento strategico annuale (ora Defr, ai sensi dell'art. 7 della l.r. n. 19/2014); (iii) il bilancio pluriennale e il bilancio annuale (ora bilancio di previsione triennale); (iv) il rendiconto; (v) la relazione annuale sull'avanzamento del Programma Regionale di Sviluppo.

I documenti appena elencati sono riconducibili alle tre tappe sopra riportate del ciclo di programmazione e hanno l'importante funzione di concorrere a raggiungere la finalità di cui all'art. 1 della sopra menzionata l.r. (*"promuovere il raggiungimento degli obiettivi di cui all'art. 3 dello statuto"* e coordinare bilancio e gestione).

## 1.2 La fase della previsione

Sul **Programma Regionale di Sviluppo (PRS)**, documento che definisce gli obiettivi, le strategie e le politiche che la Regione si propone di realizzare nell'arco della legislatura, non ci si dilungherà in questa sede, trattandosi di documento approvato nel 2018 (con DCR XI/64 del 10.07.2018) e valevole per il quinquennio, già ampiamente trattato nella precedente parifica (alla quale si rimanda integralmente per le valutazioni).

Il **Documento di Economia e Finanza Regionale** e la relativa **Nota di Aggiornamento** dovrebbero tradurre in termini specifici le linee programmatiche indicate nel PRS.

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

Con D.G.R. n. XI/1803 del 02.07.2019 è stata approvata la proposta di DEFR 2020-2022; con D.G.R. n. XI/2342 del 30.10.2019 è stata approvata la proposta di Nota di Aggiornamento. Il documento definitivo è stato approvato con delibera consiliare n. XI/766 del 26.11.2019.

In merito all'osservazione mossa in vista della precedente parifica, relativa alla

mancata indicazione delle risorse finanziarie destinate al raggiungimento degli obiettivi, si evidenzia come nella Nota di Aggiornamento al Defr 2020 siano state indicate, quanto meno, le fonti di finanziamento relative ai vari obiettivi prefissati.

**Il Piano della Performance, degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio** integra in un unico documento due strumenti di programmazione previsti dalla legge:

- il Piano della Performance, previsto dal d. lgs. n. 150/2009, nel quale sono esposti i principali obiettivi strategici e operativi che l'Amministrazione intende perseguire nel triennio successivo;

- il Piano degli Indicatori e Risultati Attesi di Bilancio, previsto dal d.lgs 118/2011, nel quale vengono definiti, per ogni programma di bilancio, gli indicatori in grado di restituire i principali risultati che l'amministrazione persegue nel triennio di riferimento.

La regione Lombardia ha approvato tale documento con Dgr n. XI/2767 del 31.01.2020, specificando gli obiettivi e gli indicatori previsti per il 2020.

Rispetto al PRS e al DEFR, il Piano della performance è caratterizzato da un maggior dettaglio e concretezza degli indicatori previsti per ogni obiettivo e dalla presenza dell'indicazione delle risorse finanziarie relativamente a ciascun programma. Il raccordo tra Piano della performance e PRS è assicurato grazie al rimando per ciascun programma ai risultati attesi indicati nel PRS, con la relativa numerazione di riferimento.

Questa Procura persiste nel sollecitare una particolare cura nell'individuazione degli indicatori e dei *target* attesi per ciascun obiettivo, al fine di assicurare la misurabilità del grado di raggiungimento degli obiettivi al termine dell'esercizio.

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

Persiste l'esigenza di raccomandare la puntualità nell'indicazione dei relativi importi, anche riguardo al secondo e al terzo anno del triennio di riferimento (2021-2022).

**La Legge di stabilità 2019-2021 ed il collegato**

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

La legge regionale n. 24 del 30 dicembre 2019 (c.d. Legge di stabilità 2020-2022) ha autorizzato per il triennio 2020-2022 le spese relative ad interventi previsti da leggi regionali di spesa, nonché dalla presente legge per un totale pari ad € 998.639.092,53 per il 2020, ad € 603.989.134,88 per il 2021, ad € 605.775.513,09 per il 2022 (importi inferiori a quelli autorizzati con la precedente Legge di Stabilità); ha autorizzato riduzioni di spese già autorizzate da precedenti disposizioni legislative per un totale pari ad € 29.134.758,24 per il 2020, ad € 54.149.831,27 per il 2021, ad € 229.176,00 per il 2022 (importi maggiori rispetto alle riduzioni autorizzate con la precedente Legge di Stabilità); ha determinato, per il triennio di riferimento, gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, per un totale pari ad € 451.237.139,37 per il 2020, ad € 354.834.927,65 per il 2021, ad € 288.285.905,53 per il 2022 (importi in aumento nel 2020 e in diminuzione nel 2022 rispetto a quanto indicato con precedente Legge di Stabilità). E' stata assicurata la copertura finanziaria alle spese autorizzate, nell'ambito delle complessive operazioni di equilibri di bilancio.

Sulla determinazione degli oneri delle leggi di spesa, si rinvia all'apposita sezione di questa relazione, limitandosi in questa sede - in accordo con la Sezione del controllo - a raccomandare la massima prudenza nell'utilizzo delle clausole di neutralità finanziaria e la massima attenzione nella ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri.

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

Il provvedimento collegato, pertanto, presenta una stretta connessione con la

manovra di finanza pubblica. In tale provvedimento si concentrano le misure che apportano innovazioni al tessuto normativo vigente. Gli oneri recati dal provvedimento devono trovare copertura nel quadro finanziario definito dalla manovra di bilancio.

In data 30 dicembre 2019, con l.r. n. 24/2019 è stato approvato il Collegato 2020.

In linea con quanto evidenziato a cura della Sezione regionale di controllo riguardo al precedente giudizio di parificazione, si raccomanda una corretta quantificazione degli oneri nella relazione tecnica.

### **1.3 La connessione tra la fase della previsione e quella della gestione: la legge di bilancio, l'evoluzione degli stanziamenti nel corso dell'esercizio 2020 e il raffronto con la gestione dell'esercizio**

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

*Ai sensi dell'art. 39 del d.lgs. n. 118/2011, "il Consiglio regionale approva ogni anno, con legge, il bilancio di previsione finanziario che rappresenta il quadro delle risorse che la regione prevede di acquisire e di impiegare, riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale, esponendo separatamente l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione statale e regionale in vigore. Il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi ed è redatto secondo gli schemi previsti".*

Il Consiglio regionale, con L.R. n. 26 del 30 dicembre 2019 ha approvato il bilancio di previsione 2020-2022, prevedendo entrate e spese di competenza per € 33.170.947.055,67 nel 2020, per € 31.320.569.182,85 nel 2021, per € 30.792.237.273,00 nel 2022.

Nel seguito verranno analizzate le principali voci del bilancio di previsione 2020-2022 e il relativo andamento nel tempo.

#### ***1.3.1. Il risultato di amministrazione indicato nel bilancio di previsione 2020-2022 e l'andamento delle rispettive voci***

A) Raffronto tra il risultato presunto di amministrazione dell'esercizio 2019 (calcolato nel dicembre 2019 in sede di approvazione del bilancio di previsione 2020) e il

risultato effettivo di amministrazione dell'esercizio 2019 (calcolato nell'agosto 2020 in sede di approvazione del rendiconto 2019).

Ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge di bilancio, è utilizzato per l'anno 2020 il ricorso al debito per far fronte a effettive esigenze di cassa, a copertura del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spese di investimento, sulla base del risultato presunto di amministrazione 2019 determinato in euro 350.000.000,00, da aggiornarsi con legge di assestamento al bilancio 2020, sulla base delle risultanze definitive del rendiconto 2019.

L'importo di € 350.000.000,00 è stato calcolato detraendo dal risultato presunto di amministrazione al 31.12.2019 (pari ad € 818.046.167,90), la quota accantonata (pari ad € 423.878.199,20) e la quota vincolata (pari ad € 744.167.968,70)<sup>1</sup>, così come segue:

(A) risultato di amministrazione al 31.12.2019:	€ 818.046.167,90
(B) quota accantonata:	€ 423.878.199,20
(C) quota vincolata:	€ 744.167.968,70
(D) disavanzo ( (A) - (B) - (C) ):	- € 350.000.000,00

Per tale tipologia di disavanzo è stata prevista la copertura con il ricorso al debito, contraibile a fronte di effettive esigenze di cassa, ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011.

Da un raffronto fra le predette voci (presunte), stimate nella Legge di bilancio, e le medesime voci (effettive) definite nella Legge di rendiconto, è emerso che in sede di approvazione del rendiconto 2019 è stato determinato un avanzo di bilancio, anziché un disavanzo, come indicato nel seguito:

(E) risultato di amministrazione al 31.12.2019:	€ 1.104.054.564,66
(F) quota accantonata:	€ 400.071.678,89
(G) quota vincolata:	€ 588.049.814,52
(H) avanzo ( (A) - (B) - (C) ):	€ 115.933.071,25

Conseguentemente non si è dato corso all' indebitamento relativo addebito autorizzato, ma non contratto, come preventivato originariamente, per finanziare l'ipotizzato saldo negativo del bilancio 2019<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dati ricavati da pag. 6 del parere dei Revisori dei Conti al Bilancio di Previsione 2020-2022

<sup>2</sup> Dati ricavati dall'art. 3 della Legge di Assestamento al bilancio 2020-2022

B) La quota accantonata del risultato di amministrazione determinata in sede di bilancio di previsione 2020-2022 e il relativo andamento nel tempo.

La corretta determinazione delle voci della quota accantonata del risultato di amministrazione è di fondamentale importanza per garantire un bilancio sano.

Per tale ragione, è opportuno analizzare l'andamento nel tempo delle singole voci che compongono la quota accantonata dell'avanzo di amministrazione stimato in sede di predisposizione del Bilancio di Previsione 2020-2022, al fine di valutare la correttezza delle stime originarie.

#### B1) Fondo crediti dubbia esigibilità

Come indicato nell'allegato 4.2 del d.lgs. n. 118/2011, *“è stanziata nel bilancio di previsione una apposita posta contabile, denominata ‘Accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità’ il cui ammontare è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (la media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). [...] L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata”*.

In sede di previsione, la Regione ha proceduto ad accantonare a titolo di FCDE una quota pari ad € 221.207.099,65<sup>3</sup>.

Secondo il medesimo principio contabile, *“alla fine dell'esercizio, per la redazione del rendiconto, è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità complessivamente accantonato: a) nel bilancio in sede di assestamento; b) nell'avanzo, in considerazione dell'ammontare dei residui attivi degli esercizi precedenti e di quello dell'esercizio in corso, in sede di rendiconto e di controllo della salvaguardia degli equilibri. L'importo complessivo del fondo è calcolato applicando all'ammontare dei residui attivi la media dell'incidenza degli accertamenti non riscossi sui ruoli o sugli altri strumenti coattivi negli ultimi cinque esercizi”*.

In sede di rendiconto 2020 è stata accantonata una somma pari ad € 229.331.548,93, con un incremento pari ad € 8.124.449,28 rispetto all'importo accantonato in fase di bilancio di previsione<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Dati ricavati da pag. 7 del parere dei Revisori dei Conti al Bilancio di Previsione 2020-2022

<sup>4</sup> Dato ricavato da pag. 15 della Relazione sulla Gestione allegata al Rendiconto 2020 e da pagg. 24 ss. del parere dei Revisori dei Conti sul Rendiconto 2020

Degna di nota è l'esclusione delle anticipazioni alla società Aria S.p.A., riconducibili ad operazioni contabili di anticipazioni di liquidità concesse in merito ed in relazione alla crisi pandemica in atto.

Il criterio di calcolo rimane quello della media semplice. Si raccomanda la prudenza nella valutazione del fondo e il monitoraggio costante in corso di esercizio.

#### B2) Accantonamento ex art. 21 del d.lgs. n. 175/2016

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

Tale accantonamento è incrementato rispetto all'anno precedente, in quanto comprende anche l'importo pari ad € 2.528.470,00, pari alla quota di perdita di Società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. proporzionale alla quota di partecipazione, che regione Lombardia aveva in programma di acquistare nel febbraio 2021.

Degna di considerazione è, altresì, la perdita realizzata da Arexpo S.p.A., partecipata anch'essa da Regione Lombardia, il cui valore, sebbene non risulti dall'accantonamento del fondo perdite società partecipate, è stato coperto con l'utilizzo di riserve disponibili<sup>5</sup>.

#### B3) Fondo contenzioso

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

La previsione originaria, pari ad € 77.177.265,52<sup>6</sup>, risulta essere stata fatta tenendo conto di una ricognizione del contenzioso in essere nell'ente. Essa è stata incrementata nel corso dell'anno fino ad un importo pari ad € 85.448.795,52 e risulta essere stata sufficiente per coprire il contenzioso in essere<sup>7</sup>.

Dalla relazione al rendiconto 2020 non risulta più, a differenza degli altri anni, che da tale fondo sono state prelevate somme per il finanziamento di spese derivanti da

<sup>5</sup> Dato ricavato da pag. 27 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

<sup>6</sup> Dato ricavato da pag. 7 del parere dei Revisori dei Conti al Bilancio di Previsione 2020-2022

<sup>7</sup> Dato ricavato da pag. 28 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

sentenze passate in giudicato senza operare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio (operazione che veniva effettuata in conformità al parere Arconet reso nella riunione del 30.03.2016, ma che destava perplessità in capo alla Corte dei conti).

#### B4) Accantonamento a copertura dei residui perenti

La quota accantonata in sede di approvazione del bilancio di previsione a copertura dei residui perenti, pari ad € 20.046.963,03<sup>8</sup>, è risultato pari ad € 18.928.245,73 in sede di rendicontazione. Tale importo corrisponde a una copertura del 100% dei predetti residui.<sup>9</sup>

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

#### B5) Altri accantonamenti

Per quanto riguarda gli altri accantonamenti, è risultata invariata la quota relativa al fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari, pari ad € 42.000.000,00 (a copertura del rischio di default dei titoli Telecom).

Sono risultati sottostimati, invero: la quota relativa alle garanzie fideiussorie concesse dalla Regione (incrementata da € 54.739.416,00 in sede di previsione ad € 76.437.859,00 in sede di rendicontazione, stante l'assunzione di nuove garanzie); il fondo accantonato OPR per la restituzione alle imprese agricole di importi non più finanziabili con fondi europei (incrementato anch'esso al termine dell'esercizio da € 972.554,00 in sede di previsione ad € 1.172.554,00 in sede di rendicontazione); il fondo per passività potenziali (passato da € 1.275.403,00 ad € 1.012.912,00)<sup>10</sup>.

### ***1.3.2 Previsioni e andamento della gestione***

#### A) Il rapporto tra previsioni iniziali di bilancio e previsioni definitive

Rispetto agli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2022, già in sede di assestamento i Revisori dei Conti segnalavano la previsione di una drastica riduzione delle entrate, conseguenza della prevista riduzione dell'andamento del PIL nominale, nonché la previsione di una riduzione degli introiti tributari e dei recuperi fiscali, a causa della sospensione della riscossione coattiva, come da normativa vigente. Per tale ragione era

---

<sup>8</sup> Dato ricavato da pag. 7 del parere dei Revisori dei Conti al Bilancio di Previsione 2020-2022

<sup>9</sup> Dato ricavato da pag. 26 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

<sup>10</sup> Dati ricavati da pag. 28 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

stata effettuata una rimodulazione di entrate e di spese correnti al fine di garantire la salvaguardia degli equilibri di bilancio<sup>11</sup>.

Da un'analisi del quadro a consuntivo, la situazione non risulta, tuttavia, così critica come ipotizzato, sebbene di gran lunga meno florida della situazione del precedente esercizio finanziario.

Alla luce della disamina effettuata sulla base dei dati elaborati dalla sezione controllo, riportata nella tabella 19 della relazione, risultano addirittura in lieve aumento, infatti, le previsioni definitive relative al Titolo I "*entrate correnti di natura tributaria*" (passate da € 20.940,39 mln. ad € 21.638,96 mln.).

Notevolmente aumentate risultano, invece, le entrate relative al Titolo II "*Trasferimenti correnti*" (passate da € 1.112,04 mln. ad € 2.166,69 mln.) e quelle relative al Titolo IV "*entrate in conto capitale*" (passate da € 850,36 mln. ad € 1.109,30 mln.).

In netto calo risultano, al contrario, le entrate del titolo VI "*Accensione prestiti*" (passate da 630,75 mln. di euro a 429,27 mln. di euro).

Quanto alle spese, sulla base dei dati elaborati dalla sezione controllo e riportati nella tabella 20, si riscontra un incremento generalizzato delle previsioni di spesa dei vari titoli: spese correnti (passate da 23.170,02 mln. di euro a 25.533,55 mln. di euro), spese in conto capitale (passate da 1.833,29 mln. di euro a 2.525,25 mln. di euro), spese per incremento delle attività finanziarie (passate da 655,67 mln. di euro ad 1.557,33 mln. di euro) e spese per rimborso prestiti (passate da 282,35 mln. di euro ad 348,68 mln. di euro).

Se si analizza lo scostamento delle singole missioni di bilancio, illustrato nella tabella 14 della relazione della sezione controllo, risulta che, dal lato spesa, sono notevoli gli scostamenti tra previsioni iniziali e previsioni definitive.

Ad eccezione di due missioni (missione 7: "*Turismo*"; missione 17: "*Energia e diversificazione delle fonti energetiche*"), di segno negativo, tutte le altre missioni riportano uno scostamento di segno positivo. Ciò significa che, rispetto allo stanziamento originario, le previsioni di spesa sono state incrementate durante l'anno.

Tali incrementi riguardano, con maggiore entità, quelli impattati dalla crisi emergenziale, che ha comportato un inevitabile aumento degli stanziamenti, con soglie che si

---

<sup>11</sup> Dati ricavati da pag. 3 del parere dei Revisori dei Conti alla Legge di Assestamento 2020

attestano sino al 261%.

Più precisamente, tra gli incrementi più significativi tra previsioni iniziali e previsioni definitive, relativamente all'area istituzionale emergono la missione 1 *"Assett istituzionali, servizi istituzionali e generali di gestione"* (con un incremento da € 1.246.738.733 ad € 1.867.223.983, pari ad un incremento del 49,77%); la missione 18 *"Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali - politiche per la montagna e programmazione negoziata"* (con un incremento da € 96.431.906 ad € 195.948.118, pari a uno scostamento del 103,20%) e la missione 19 *"Relazioni internazionali"* (con un incremento da € 44.603.625 ad € 53.097.850, pari a uno scostamento del 19,04%).

Relativamente all'area economica risalta la missione 14 *"Sviluppo economico e competitività"* (con un incremento da € 214.634.861 ad € 396.916.778, pari ad uno scostamento del 84,93%).

Per quel che concerne l'area sociale emerge la missione 12 *"Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"* (le cui previsioni aumentano da € 416.778.023 ad € 547.448.240, pari ad un incremento percentuale di 31 punti) e la missione 13 *"Tutela della salute"* (con un incremento da € 20.064.842.290 ad € 22.262.570.491).

Con riguardo all'area territoriale, infine, spiccano la missione 8 *"Assetto del territorio ed edilizia abitativa"* (con un incremento di previsioni da € 190.222.334 ad € 244.358.531, pari ad un incremento del 28%), la missione 9 *"Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente"* (con un incremento da € 227.398.002 ad € 303.026.304, pari ad un incremento percentuale di 33 punti), la missione 10 *"Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile"* (con un incremento da € 1.920.759.638 ad € 2.379.122.942, corrispondente ad un incremento del 24%) e la missione 11 *"Soccorso civile"* (con un incremento da € 25.610.302 ad € 92.515.034, pari ad un incremento del 261%).

Tali dati, d'altronde, non potevano non subire l'impatto della pandemia.

B) Il rapporto tra previsioni definitive e accertamenti/impegni

Dalla relazione al rendiconto risulta che la capacità di realizzo annua delle entrate, intesa come l'ammontare degli accertamenti realizzati rapportato alle previsioni definitive, è stata del 96% (considerando come base di calcolo il totale delle entrate previste, al netto del debito autorizzato, delle partite di giro e delle anticipazioni), percentuale in calo

rispetto all'esercizio 2019 (pari al 98%), a causa delle ragioni sopra indicate<sup>12</sup>.

La Sezione regionale di controllo ha operato un raffronto tra previsioni e gestione: a fronte di previsioni definitive di competenza pari ad € 35.964.775.907,93 sono stati riscontrati accertamenti per € 31.858.324.356,71<sup>13</sup>.

A differenza dello scorso anno, in cui gli accertamenti superavano addirittura le previsioni definitive di entrata, nel 2020 si è registrato un calo, complice, ancora una volta, il quadro pandemico.

Dalla relazione al rendiconto risulta, altresì, che la capacità di spesa, intesa come l'ammontare degli impegni realizzati (tenendo conto anche delle quote di FPV prenotate per competenza) rapportato alle previsioni definitive, è stata del 97%, percentuale in calo rispetto all'esercizio 2019 (pari al 98%)<sup>14</sup>. Anche in questo caso la sezione controllo ha operato un raffronto: a fronte di previsioni definitive di spesa pari ad € 37.431.590.386,09, sono stati riscontrati impegni pari ad € 31.602.802.489,00<sup>15</sup>.

Relativamente alle spese correnti, è evidente come, nonostante un incremento notevole di previsioni nel corso d'esercizio (passate da 23.170.020.276,15 ad € 25.533.545.109,70), solo una parte è stata impegnata (€ 24.492.023.316,46).

Gli impegni relativi alle spese in conto capitale risultano di gran lunga inferiori rispetto alle previsioni. Queste, stimate ad inizio esercizio in € 1.833.295.844,31, risultano incrementate al termine dell'esercizio ad € 2.525.250.564,71. A fronte di queste, tuttavia, sono state impegnati unicamente € 1.243.248.363,23 (importo addirittura inferiore rispetto alle previsioni originarie).

Si osserva che nella fattispecie i ridotti impegni rispetto alle previsioni sono dovuti al quadro pandemico che ha investito la Regione.

#### C) Il rapporto tra accertamenti/impegni e riscossioni/pagamenti

Dalla relazione al rendiconto risulta che, rispetto a quanto stanziato, la capacità di riscossione si è attestata al 84%<sup>16</sup>. L'importo complessivo riscosso risente della sospensione dell'attività di accertamento e riscossione sopra indicata.

---

<sup>12</sup> Dati ricavati da pag. 13 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

<sup>13</sup> Dati ricavati dalla Tabella "Conto finanziario della competenza – Entrate 2020" elaborata dalla Sezione Controllo

<sup>14</sup> Dati ricavati da pag. 15 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

<sup>15</sup> Dati ricavati dalla Tabella "Conto finanziario della competenza – spesa 2020 rappresentata per titoli" elaborata dalla Sezione Controllo

<sup>16</sup> Dati ricavati da pag. 13 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

La capacità di pagamento si è attestata al 83%<sup>17</sup>.

Dalla medesima relazione risulta che, nonostante la situazione emergenziale che si è attraversata, la liquidità di cassa al 31.12.2020 è aumentata rispetto a quella dell'esercizio precedente, passando da un fondo cassa al 01.01.2020 di € 8.3573.295.588,30 a un fondo cassa al 31.12.2020 di € 10.445.647.771,16<sup>18</sup>. Ciò ha consentito di non utilizzare anticipazioni di cassa e di migliorare ulteriormente i tempi di pagamento.

#### D) La gestione dei residui

Dalla relazione al rendiconto è risultato che i residui attivi di competenza al 31.12.2019 ammontano ad € 4.215.288.213,36, di cui circa l'84% risulta imputabile alla GSA.

Per quanto riguarda la gestione dei residui degli anni precedenti, i residui attivi al 01.01 (provenienti da anni precedenti), pari ad € 12.753.501.580,83, risultano smaltiti al 31.12 per il 79% (tasso di gran lunga più elevato di quello del precedente esercizio, pari al 46%, stante la regolarizzazione dei gettiti tributari, a saldo del finanziamento della GSA). Più precisamente, sono stati riscossi € 9.866.820.457,70 e ne sono stati cancellati € 155.972.211,25.

I residui più datati (precedenti alla gestione 2016) ammontano a circa 166,5 milioni. Le fattispecie che giustificano il mantenimento riguardano principalmente contenziosi e recupero di somme, entrate con spese a rendicontazione, mancato riscontro finanziario da parte del soggetto istituzionale creditore (esempio UE)<sup>19</sup>.

Si raccomanda un monitoraggio costante dei residui attivi e una riduzione costante degli stessi.

I residui passivi di competenza al 31.12.2020 ammontano ad € 169.309.128,89.

I residui passivi al 01.01 (provenienti da anni precedenti), pari ad € 19.086.256.146,03, risultano smaltiti al 31.12 per il 59%, residuando un importo pari ad € 7.847.435.459,41. Più precisamente, sono stati pagati € 11.081.665.760,51 e ne sono stati stralciati € 157.154.926,11. Anche la maggior parte dei residui passivi delle annualità 2017-2019 è imputabile alle regolazioni sanitarie ancora da formalizzare da parte del MEF per

---

<sup>17</sup> Dati ricavati da pag. 15 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

<sup>18</sup> Dati ricavati da pag. 12 del parere dei Revisori dei Conti al Rendiconto 2020

<sup>19</sup> Dati ricavati dalle pagg. 39 ss. della relazione al Rendiconto 2020

tali anni.

I residui più datati (precedenti alla gestione 2016) sono pari ad € 1.412.611.966,85. Le fattispecie che giustificano il mantenimento riguardano principalmente contenziosi e debito autorizzato ma non contratto<sup>20</sup>.

Al pari dello scorso ciclo di parificazione, la Sezione regionale di controllo, in merito ai residui, ha ribadito la necessità di migliorare la previsione dei residui in sede di redazione del bilancio di previsione, senza attendere l'approvazione del rendiconto 2019 per correggere le stime, al fine di non depotenziare la funzione programmatica del bilancio.

#### E) L'indebitamento

Ai sensi dell'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011, è stato autorizzato il ricorso al debito, per effettive esigenze di cassa, a copertura del disavanzo di amministrazione presunto derivante da debito autorizzato e non contratto pari a € 350.000.000,00. È stato, inoltre, autorizzato il ricorso ad un ulteriore indebitamento per il finanziamento di investimenti per € 69.890.947,00 per il 2020<sup>21</sup>.

Nel corso dell'esercizio 2020, tuttavia, non è stato contratto debito da destinare al finanziamento dei propri investimenti, né è stato fatto ricorso ad anticipazioni di cassa.

A fine esercizio, il debito residuo è risultato pari ad € 1.598.680.003,93<sup>22</sup>.

### ***1.3.3. Considerazioni conclusive sul bilancio di previsione e sulla gestione complessiva dell'esercizio 2020***

La tempestività dell'approvazione del bilancio ha consentito alla Regione di non ricorrere all'esercizio provvisorio. Ciò avrebbe comportato limiti nell'autorizzazione delle spese, sia in ordine alla loro destinazione, sia in ordine al loro utilizzo. Al contrario, al 01.01 è potuta iniziare, a tutti gli effetti, la gestione dell'esercizio finanziario.

Nel corso dell'esercizio si registrano 15 prelevamenti dai fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste, per un importo complessivo pari ad € 3,4 mln. Gli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2022 sono stati variati non solo in sede di assetto al bilancio, avvenuto con L.R. n. 18 del 07.08.2020 (ai sensi dell'art. 48 della l.r.

---

<sup>20</sup> Dati ricavati dalle pagg. 49 ss. della relazione al Rendiconto 2020

<sup>21</sup> Dato riportato a pag. 33 del parere dei Revisori dei Conti al Bilancio di Previsione 2020-2022

<sup>22</sup> Dato ricavato da pag. 56 della relazione al Rendiconto 2020

n. 34/1978 e dell'art. 50 della d.lgs. n. 118/2011), ma con ben 413 atti di variazione al bilancio (di competenza o di cassa).

Il numero delle variazioni, maggiore rispetto a quello relativo agli esercizi precedenti, è certamente dovuto all'emergenza pandemica, che ha comportato inevitabilmente differenti valutazioni e priorità.

#### **1.4 La fase della rendicontazione**

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

A tal fine, con deliberazione consiliare n. XI/1907 del 15.06.2021, è stato approvato lo schema di rendiconto della gestione per l'esercizio 2020, a chiusura del ciclo finanziario. Esso individua, infatti, il risultato finanziario e consente, nel contempo, di appurare e verificare se gli obiettivi che l'amministrazione aveva fissato sono stati effettivamente conseguiti. Lo stesso documento, inoltre, condiziona la gestione dell'esercizio successivo. Con l'approvazione del rendiconto, infatti, come si è visto, viene accertato l'avanzo di amministrazione (pari al fondo cassa, aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi), che può essere applicato nell'esercizio successivo, ovvero l'eventuale disavanzo di amministrazione, da inserire nel bilancio dell'esercizio successivo per il suo assorbimento.

Sulle valutazioni prettamente inerenti il rendiconto, si rinvia alla sezione apposita della presente trattazione.

#### **1.5 Conclusioni**

In sintesi, si evidenzia, ancora una volta, come la definizione degli obiettivi, nonché l'individuazione delle risorse connesse alla prospettiva finanziaria assumono un ruolo di inevitabile rilevanza, sia sul piano del rispetto dei vincoli di bilancio, sia sul piano del coordinamento in modo costruttivo di piani e politiche, per una migliore predisposizione di attività e risorse indispensabili per la realizzazione degli scopi sociali.

Pur al cospetto di un quadro previsionale preciso, l'esercizio in questione, caratterizzato da uno stravolgimento dell'assetto complessivo, è risultato enormemente esposto ad un continuo mutamento in corso d'anno delle previsioni, sicché appare del tutto incongruo compiere una valutazione *ex post* che non tenga conto del quadro pandemico ancora in atto.

## **2. La copertura delle leggi di spesa (a cura del P.M. Dr. Gaetano Milano)**

### **2.1 L'ambito di rilevanza della legislazione di spesa incostituzionale nel giudizio di parificazione**

Prima di procedere ad una sintesi dei principi in tema di copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, è necessario ricordare l'ambito dell'incidente di costituzionalità delle leggi onerose nel giudizio di parifica.

In sede di parificazione del rendiconto regionale, l'incostituzionalità della legge regionale per violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, comma 3, Cost. (o anche per violazione di altri parametri costituzionali, quali ad es. quelli ex art. 117 Cost.) rileva solo se il rendiconto riporta entrate/spese derivanti dall'applicazione della legge regionale di sospetta incostituzionalità.

La rilevanza della questione di costituzionalità è dunque delimitata dall'oggetto del giudizio di parifica, costituito dall'analisi contabile del bilancio consuntivo (sulla delimitazione del sindacato di costituzionalità alle disposizioni che impattano sulle partite del risultato di amministrazione, Corte cost., sent. n. 138/2019).

Ne segue che la Procura ha "interesse ad agire" in ordine alla questione di costituzionalità solo qualora sussistano impegni assunti sulla base di leggi incostituzionali.

### **2.2 Legislazione di spesa e violazione dell'art. 81 Cost.**

Ad evitare ripetizioni nella successiva rassegna di criticità di alcune leggi di spesa, si ricordano alcune regole consolidate in tema di legislazione onerosa.

Ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura ex art. 81, comma 3, Cost. (e della normativa di attuazione, *in primis* dell'art. 17 l. n. 196/2009), la copertura della spesa deve essere credibile, sufficientemente sicura, non irrazionale (Corte cost., sent. n. 192/2012), ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte cost., sent. n. 26/2012). Ad esempio, la copertura finanziaria non può essere fondata su crediti futuri o su entrate aleatorie/indeterminate.

Ciò presuppone, anzitutto, una quantificazione analitica dell'onere: un'indicazione dell'onere non analitica equivale ad un'omessa quantificazione dello stesso e delle risorse destinate a farvi fronte, con conseguente violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, comma 3, Cost. (Corte cost., sent. n. 183/2016). Non è dunque consentita una stima

“apodittica” degli oneri, specie quando la stessa non possa prescindere da calcoli matematici o statistici (Corte cost., sent. n. 26/2013).

La ormai nota fisionomia di “bene pubblico” del bilancio (sulla quale *ex multis* Corte cost., sent. n. 51/2019) esige infatti chiarezza verso la collettività anche nella specificazione delle modalità con cui le risorse vengono prelevate. Inoltre, una sottostima dell’onere può originare evoluzioni negative delle decisioni di spesa e del conseguente equilibrio di bilancio (come rilevato da Corte cost., sent. n. 274/2017, copertura economica delle spese ed equilibrio di bilancio sono due facce della stessa medaglia).

Per assicurare il rispetto delle regole sopra compendiate, un ruolo centrale assume la relazione tecnica (RT) delle leggi di spesa.

La RT deve essere redatta con accuratezza e deve quantificare in maniera analitica gli oneri riportati nelle disposizioni normative, individuando le relative risorse a copertura (Corte cost., sent. n. 172/2018). La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 10/2013/INPR ha puntualizzato che l’eventuale declaratoria di assenza di oneri non dimostra di per sé il rispetto dell’obbligo di copertura e non significa che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere, dovendo viceversa la mancanza di un onere accertarsi dal contenuto della legge.

La Sezione regionale di controllo, nella propria *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali approvate nell’anno 2020* ex art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012 (resa con delibera n. 99 del 7.6.2021; di seguito la *Relazione 2020*), ha già segnalato numerose criticità relative al mancato rispetto dell’obbligo di copertura di alcune leggi regionali del 2020, evidenziando una quantificazione degli oneri priva di analiticità e carente nella ricostruzione logica del percorso seguito. Parimenti, la precedente Relazione relativa alle leggi regionali approvate nel 2019 (resa con delibera n. 73 del 28.5.2020) aveva segnalato la lacunosità di alcune delle RT relative ad alcune leggi regionali del 2018 e 2019, anch’esse rilevanti, come si dirà, ai fini del rendiconto 2020 oggetto del presente giudizio di parifica.

Si dirà nel prosieguo della insufficienza delle RT di alcune leggi regionali

Quantificato l’onere, ad esso deve correlarsi una specifica copertura. Come noto, in base all’art. 17, comma 1, l. n. 196/2009, cui devono attenersi anche le Regioni, la copertura deve essere assicurata attraverso le seguenti modalità: a) utilizzo degli

accantonamenti iscritti nei fondi speciali ex art. 18 *l. cit.*; a-bis) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa (risparmi di spesa); b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (si noti, *modifiche legislative*; e quindi esclusa la semplice previsione di maggiori entrate). Nei primi tre casi si parla di mezzi di copertura "interni", ossia già considerati in bilancio; nel quarto caso di "mezzi esterni", ossia di risorse aggiuntive precedentemente non considerate.

Nei rendiconti regionali è frequente la violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81, comma 3, Cost., sia a causa dell'abuso delle *clausole di neutralità finanziaria* introdotte senza specifica dimostrazione dell'ipotesi di invarianza, con conseguente non emersione degli oneri; sia a causa della *copertura mediante il ricorso a risorse iscritte nel bilancio già approvato*. In quest'ultimo caso, la sostenibilità della spesa senza necessità di ricorrere ad ulteriori risorse viene spesso giustificata con un utilizzo più efficiente delle somme allocate nella stessa partita di bilancio.

Quanto al primo fenomeno, va ricordato che alle leggi regionali è applicabile l'art. 17, comma 6-bis, *l. cit.*, secondo cui "*per la disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riposta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali [...]*".

Quanto al secondo fenomeno, si è segnalato che "*la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*" (Corte cost., sent. n. 115/2012), dovendosi dare dimostrazione dei margini disponibili. Le risorse già stanziare in bilancio possono coprire nuove spese se espressamente accantonate per tale scopo, o se discendono da risparmi già realizzati, o da riduzioni di precedenti autorizzazioni. Ai fini del rispetto dell'art. 81, comma 3, Cost., è necessario che nei capitoli che offrono l'eccedenza, si proceda ad uno "storno", con riduzione delle somme assegnate a quei capitoli ed assegnazione della differenza a nuovi capitoli esistenti (Corte cost., sent. n. 30/1959). Inoltre, è necessario dar conto dell'assenza di altri oneri già gravanti sulle risorse individuate (Sez. Lombardia, del. n. 196/2018).

## **2.3 Legislazione di spesa incidente sul rendiconto 2020 della Regione Lombardia potenzialmente incostituzionale**

Nel 2020 la Regione Lombardia ha approvato ventisette leggi regionali. Le leggi regionali di seguito prese in considerazione sono solo quelle che producono un impatto finanziario sul consuntivo 2020 (in ossequio a quanto premesso circa l'ambito di rilevanza della questione di costituzionalità).

L'impatto finanziario è stato desunto dalla Procura dal contenuto della *Relazione 2020* resa dalla Sezione di controllo, segnatamente dalle tabelle ivi contenute e recanti in evidenza l'impatto delle leggi onerose sul rendiconto 2020 (cfr. tabella 2, pag. 47; tabella 3, pagg. 57;-59; tabella 4, pagg. 61-62; tabella 5, pagg. 64-67; tabella 6, pagg. 77-78; tab. 8, pagg. 107-109).

Si rimette in ogni caso al Collegio la prudente valutazione circa l'incidenza delle medesime leggi sui singoli capitoli di spesa del consuntivo 2020.

Inoltre, in ragione della loro incidenza sul consuntivo 2020, si esamineranno anche alcune leggi regionali del 2018 e del 2019 (per l'impatto finanziario delle leggi approvate nel 2019 sul consuntivo 2020, oltre alle tabelle di cui sopra, cfr. altresì tabella 3, pagg. 113-115 della *Relazione 2019*) e si reitereranno da parte della Procura le censure di incostituzionalità già sollevate nel corso del giudizio di parifica del rendiconto 2019.

Ciò premesso, la Procura rimette al Collegio la valutazione di non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità delle seguenti leggi regionali di spesa, in particolare per violazione dell'art. 81 della Costituzione. E' d'obbligo evidenziare che si tratta delle leggi in cui la lacunosità della RT è più vistosa; in realtà, tale insufficienza della RT coinvolge un maggior numero di leggi, come è dato apprezzare dalla lettura delle diverse *Relazioni* della Sezione.

### **2.3.1 L.R. n. 23/2018 (Collegato 2019)**

Art. 4 (*Modifiche alla LR 18/2015 - Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, sociali, periurbani e collettivi*). La norma inserisce quali nuovi beneficiari gli asili nido. La RT sostiene che le proposte hanno natura ordinamentale e pertanto non hanno impatto finanziario. Si prevede un tetto di spesa stimato al momento dell'approvazione dell'originario provvedimento in Euro 150.000,00. La tipologia di spesa, che attiene morfologicamente a quella del tetto, avrebbe richiesto una ricognizione del fabbisogno,

tenuto conto dell'ampliamento della platea dei beneficiari.

Art. 11 (*Disposizioni per lo sviluppo del territorio montano*). La norma, con la finalità di agevolare l'accesso al Fondo regionale della montagna, apporta modifiche alle leggi regionali 25/2007 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani) e 40/2017 (Promozione e sviluppo dei territori montani interessati da impianti di risalita). Per il Fondo regionale della montagna sono stanziati 10 milioni annui nel triennio 2019 - 2021. La RT quantifica la possibilità di avviare 25 progetti di sviluppo, del valore medio stimato di 1,2 milioni. Non è indicato alcun dato di consuntivo sulle esperienze realizzate per consentire un confronto della nuova stima. Si prevede inoltre lo stanziamento di risorse per 1.273.000,00 euro nel 2019 e 3 milioni per ciascun anno del biennio 2020-2021, destinato al rifinanziamento dei patti territoriali, senza alcun elemento di quantificazione.

### **2.3.2 L.R. n. 7/2019**

L'art. 2 reca disposizioni volte a migliorare l'efficienza del sistema sociosanitario lombardo, attraverso l'acquisizione di professionalità ad alto contenuto specialistico da collocare presso le competenti strutture della Giunta regionale nel numero massimo di tre unità, appartenenti all'area della dirigenza sanitaria, medica e veterinaria. La RT afferma che dal provvedimento non derivano maggiori oneri a carico del bilancio regionale poiché resta invariata la spesa relativa alla dirigenza del sistema sanitario regionale. L'invarianza della copertura finanziaria dovrebbe essere adeguatamente dimostrata attraverso la riorganizzazione della dirigenza, essendo evidente che il potenziale reclutamento di tre nuove unità dirigenziali va a sommarsi a quelle già eventualmente esistenti.

### **2.3.3 L.R. n. 9/2019 (revisione normativa e semplificazione 2019)**

L'art. 9 prevede l'estensione dell'istituto della definizione agevolata per le ingiunzioni emesse dagli enti territoriali o da loro concessionari per il recupero delle entrate, consentendo la regolarizzazione con esclusione delle sanzioni. La RT ipotizza l'adesione di tutti i contribuenti alla agevolazione e quantifica la perdita di gettito in 11,7 milioni di euro; ritiene, tuttavia, sulla base della percentuale di recupero del concessionario pari al 26 per cento, che la minore entrata si attesterebbe su 3 milioni di euro, ulteriormente riducibili a 2,5 milioni di euro, trattandosi di contribuenti refrattari al pagamento. La RT rileva che la minore entrata così quantificata non necessita di copertura finanziaria in

quanto trattasi di minore entrata su un recupero che non è stato previsto a bilancio. Tale affermazione è stata già fatta oggetto di critica nella *Relazione* della Sezione del controllo, in quanto la mancata previsione di un'entrata da recupero di evasione nel bilancio rappresenta una carenza nella fase di programmazione che va corretta con un'opportuna variazione e che, su questa va considerato l'impatto della riduzione prodotta dall'agevolazione, perlomeno per un importo pari alla stima effettuata.

L'art. 11 aggiunge il comma 2-bis all'art. 6 L.R. n. 3/2013 ed introduce il ricorso ai dati biometrici per la rilevazione delle presenze alle sedute consiliari. La RT indica che la norma è attuabile con le risorse umane e strumentali esistenti (in quanto il Consiglio regionale si avvale già di sistemi di rilevazione presenza adattabili alle verifiche biometriche), ma non fornisce alcun elemento quantitativo per valutare la neutralità finanziaria dell'innovazione.

L'art. 20 (modificativo dell'art. 141, comma 2, lett. a), L.R. n. 141/2008) interviene sulla riscossione degli obblighi ittogenici, permettendo agli stessi utilizzatori della risorsa idrica di mettere in atto i progetti e azioni destinati alla fauna ittica, commutando con essi il versamento oneroso, o parte di esso. La norma determina quindi una minore entrata, non quantificata nella RT.

L'art. 22 (modificativo dell'art.9, comma 7, L.R. n. 26/1993) reca disposizioni inerenti all'attività venatoria. La RT indica che alle spese per le commissioni provinciali costituite presso ciascun UTR si fa fronte con le risorse già disponibili alla missione 16 programma 1 titolo 1 del bilancio regionale". Non è quantificato l'onere, ma si indica solo la copertura finanziaria ricompresa nelle risorse di bilancio esistenti.

L'art. 28 modifica le norme per la cooperazione di cui all'art. 13 L.R. 36/2015, prevedendo contributi a fondo perduto per spese di investimento di cui possono essere destinatarie le cooperative di comunità; l'erogazione dei tali contributi è estesa, giusta la modifica della lettera c) dell'art. 13, anche alla fase di consolidamento, laddove prima era circoscritta alla sola fase di avviamento. La RT indica come neutre dal punto di vista finanziario le modifiche introdotte all'art. 13 della L.R. n. 36/2015. La norma ha invece un impatto finanziario che dovrebbe essere quantificato. Come rilevato dalla Sezione di controllo, la neutralità finanziaria è smentita nella stessa RT che indica a copertura di tali contributi le risorse stanziare alla Missione 14 "Sviluppo economico e competitività".

L'art. 34 (modificativo dell'art. 21, comma 3, lett. c) L.R. n. 33/2009) apporta alcune modifiche in materia di Sistema informativo sanitario, tessera sanitaria e carta nazionale dei servizi. In particolare, si prevede che, al fine di garantire una gestione razionale degli accessi alle prestazioni sanitarie, la Regione promuova l'uso diffuso del sistema di prenotazione regionale che le strutture sanitarie pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del servizio sanitario nazionale devono utilizzare quale unico sistema, pena la mancata remunerazione di ogni prestazione prenotata. La RT indica che all'attuazione dello stesso si provvede con risorse di personale e strumentali già esistenti e comunque nell'ambito delle risorse finanziarie del fondo sanitario regionale. Non è stata effettuata alcuna quantificazione dell'intervento che, per la sua complessità, reca sicuramente un impatto finanziario.

L'art. 44 (modificativo dell'art. 2 L.R. n. 11/2017) amplia le possibilità di tipologie di finanziamento alle organizzazioni non lucrative che abbiano tra le finalità statutarie il sostegno a un distacco volontario del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco. La RT sostiene che "l'intervento normativo non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica" in quanto "non incide sulla misura del finanziamento (le risorse pari a 1 milione di Euro sono allocate alla Missione 11 "Soccorso civile", Programma 1 "Sistema di protezione civile", Titolo II, capitolo 11985 del bilancio 2019-2021) ma unicamente sulle tipologie di finanziamento che con la modifica normativa vengono ampliate. L'invarianza finanziaria non si concilia con l'ampliamento delle tipologie di finanziamento.

### **2.3.4 L.R. n. 13/2019**

*(Modifiche e integrazioni alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di parchi). Ampliamento dei confini del parco regionale Campo dei Fiori e del parco regionale di Montevicchia e della Valle del Curone, subentro del comune di Castelgerundio nella composizione dell'ente gestore del parco regionale dell'Adda SUa a seguito di fusione dei comuni di Cavacurta e Camairago e subentro del comune di Piadena Drizzona nella composizione dell'ente gestore del parco regionale Oglio Sua a seguito della fusione dei comuni di Piadena e Drizzona).* La RT afferma che l'incremento di superficie delle singole aree protette e l'aggiornamento dell'elenco degli enti appartenenti ad un parco regionale non comportano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale rispetto a quanto già stanziato con i capitoli della legge regionale n. 86/1983, né un aumento delle risorse stanziare annualmente dal

Consiglio regionale, ma incide esclusivamente nella ripartizione delle risorse tra gli enti parco. L'invarianza non è dimostrata attraverso elementi di valutazione quantitativa desumibili dalla gestione amministrativa degli enti parco.

### **2.3.5 L.R. n. 15/2019 (assestamento del bilancio)**

L'art. 9 (*Misure a sostegno ad ALER Pavia-Lodi*) apporta risorse all'ALER per il permanere di uno stato di disequilibrio finanziario", nonostante la conclusione (il 31 dicembre 2018) del periodo di attuazione del piano di risanamento attivato con L.R. n. 24/2014. Si prevedono una serie di misure di sostegno a favore di ALER Pavia-Lodi, quali la rinuncia da parte di Regione Lombardia alla restituzione, in tre anni a partire dal 2019, dell'anticipazione di 2,5 milioni di euro e la concessione di un contributo di Euro 1.250.000,00 nel 2019, di Euro 2.500.000,00 nel 2020 e di Euro 2.500.000,00 nel 2021.

L'erogazione di contributi correnti, senza affrontare le criticità finanziarie non risolte con gli interventi del piano attivato nel 2014, costituisce un utilizzo di risorse pubbliche in contrasto con una gestione efficace ed efficiente.

Risulta evidente che il soccorso finanziario di un ente quale ALER Pavia-Lodi, caratterizzato da squilibri patrimoniali e gestione diseconomica perdurante da oltre un triennio (il piano di risanamento ha interessato l'arco temporale 2015-2017, prorogato al biennio 2018-2019), si ponga in potenziale contrasto con l'art. 97 Cost. il quale ancora il principio di buon andamento all'equilibrio di bilancio ed alla sostenibilità del debito pubblico, e con l'art. 119, comma 1, Cost., a mente del quale le Regioni, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari sovranazionali.

La potenziale contrarietà della legge regionale in esame ai suddetti precetti costituzionali trova conferma nella disciplina in tema di soccorso finanziario delle società partecipate, già prevista dall'art. 6, comma 19, d.l. n. 78/2010 ed ora dall'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 175/2016. I principi che presiedono a tale disciplina – buon andamento amministrativo inteso come legalità finanziaria, contenimento della spesa, divieto di salvataggio “a tutti i costi” dell'ente in crisi – sono stati difatti ritenuti applicabili anche agli organismi partecipati non societari, ossia ai soggetti in senso lato “partecipati” o “fondati” dall'ente pubblico (Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 141/PAR/2014).

In termini si è espressa anche Sez. controllo Lombardia (deliberazione

296/2019/PAR), che ha ritenuto estensibili i principi in tema di divieto di soccorso finanziario (art. 14 d.lgs. n. 175/2016), in quanto veri e propri principi di ordine pubblico economico espressivi di esigenze di coordinamento della finanza pubblica, anche ad enti non societari e dunque a prescindere dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati; nonché la Sez. contr. Abruzzo (deliberazione 157/2020/PAR): *“con riferimento al perimetro di applicazione soggettiva dell’art. 14, comma 5, Tusp, è da ultimo intervenuta la Sezione di controllo per le Marche (deliberazione n. 123/2019 già richiamata in precedenza), che nel confermare l’applicabilità della norma ai consorzi ribadisce che “sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempra direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipati aventi struttura societaria, dal suo tenore emerge un principio generale di “divieto di soccorso finanziario”, fondato su esigenze di tutela dell’economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi, quali realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale. Tale interpretazione, infatti, appare conforme ai principi espressi dalla legislazione ordinaria, volti al rispetto dei criteri di economicità e razionalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche”. Tale principio s’imponesse alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell’effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo”.*

Anche a non voler quindi accogliere un’interpretazione estensiva dell’art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016, ritenendolo non applicabile in via analogica, resta il fatto che la norma è il corollario del precetto costituzionale di buon andamento finanziario ex art. 97 Cost.

Ne segue che, per quanto il legislatore regionale abbia un margine di discrezionalità nella erogazione della spesa agli enti strumentali della Regione, la legge regionale determina la violazione dei precetti di cui agli artt. 81 e 97 Cost. (di cui l’art. 14 predetto costituisce attuazione) qualora ponga a rischio l’equilibrio dinamico del bilancio e la sostenibilità del debito.

### **2.3.6 L.R. n. 25/2020 (Collegato 2021)**

L'art. 2, co. 3 e 4 dispone il riconoscimento di un debito fuori bilancio di Euro 185.312,52. La RT indica una copertura finanziaria sul capitolo 11.01.103.7726 "Utilizzo di beni di terzi per attività antincendio boschivo e per attività di protezione civile" che risulta già capiente delle risorse stanziare e non impegnate, a favore del RTI Leonardo S.p.A.-GEG S.r.l.-BETA 80 S.p.A.-Telecom Italia S.p.A. Nella *Relazione 2020* la Sezione ha già rilevato che la copertura mediante stanziamenti di bilancio allocati per altra finalità è vietata dall'ordinamento contabile statale. L'art. 11-ter l. n. 468/1978 prevedeva infatti, fra i mezzi di copertura, l'impiego di mezzi finanziari formati nel corso dell'esercizio su capitoli di natura non obbligatoria; a seguito della conversione del d.l. n. 323/96 in l. n. 425/96 tale modalità di copertura non è più consentita, cosicché le economie non possono essere più utilizzate per "coprire" gli oneri apportati da nuove leggi emanate in corso di esercizio, ma confluiscono nelle disponibilità dello Stato.

### **2.3.7 L.R. n. 21/2020 (legge di semplificazione)**

L'art. 12 istituisce un Fondo per l'anticipazione sociale "finalizzato ad assicurare modalità semplificate e tempestive di intervento a sostegno dell'anticipazione dell'indennità di cassa integrazione da parte degli istituti bancari" nel periodo intercorrente tra la presentazione della domanda da parte dell'azienda e l'erogazione da parte dell'INPS. Il Fondo con dotazione finanziaria pari ad Euro 1.350.000,00 per ciascun anno del biennio 2020-2021, è conferito in gestione a Finlombarda S.p.A. Per la copertura è utilizzato lo stanziamento di bilancio relativo alla missione 15 (Politiche per il lavoro e la formazione professionale). La disposizione non fornisce alcun parametro per la verifica della quantificazione (ad esempio, la stima dei soggetti beneficiari in base allo stanziamento indicato, le ipotesi sul tempo previsto della durata dell'anticipazione, il costo medio dell'anticipazione praticato dal sistema bancario). Inoltre l'impiego di risorse di bilancio come strumento di copertura finanziaria andrebbe analiticamente documentato per dimostrare che, nell'ambito delle risorse della missione, sia possibile distogliere una somma rilevante per una nuova finalità (in altre parole sarebbe necessario dimostrare la riorganizzazione dei programmi della missione e la conseguente emersione delle risorse destinate al Fondo).

### ***2.3.8 L. R. n. 14/2020 (modifiche alla legge regionale 20 febbraio 1989, n. 6 Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche e prescrizioni tecniche di attuazione)***

Al fine di monitorare e promuovere l'eliminazione da parte di Comuni, Province e Città Metropolitana di Milano delle barriere architettoniche, la legge prevede la costituzione, presso il competente assessorato in materia di lavori pubblici, di un Registro regionale telematico dei piani di eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA). La RT indica per l'anno 2020 la somma di Euro 65.100,00 stimata sulla base dei costi di analoghi applicativi informatici.

La RT non prevede una norma finanziaria in quanto il provvedimento fa riferimento esclusivamente alle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. La RT precisa, inoltre, che la spesa trova copertura finanziaria con le risorse di cui alla Missione 8 all'apposito capitolo del Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2020-2022 - "Realizzazione applicativi informatici a supporto della redazione dei piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche (PEBA)" appositamente istituito con la legge del bilancio di previsione 2020-2022. La RT non fornisce però alcun elemento utile alla quantificazione della spesa relativa alla costituzione del registro (in conto capitale); non è inoltre dimostrata la ipotizzata neutralità finanziaria nella gestione a regime.

### ***2.3.9 L.R. n. 24/2020 (misure urgenti per la continuità delle prestazioni erogate dalle Unità d'offerta della rete territoriale extra ospedaliera, per il potenziamento delle dotazioni di protezione individuale e medicale a favore delle stesse e della medicina territoriale e per il potenziamento dell'assistenza sanitaria in collaborazione con le Università sedi delle facoltà di medicina e chirurgia - Modifica all'art. 3 L.R. n. 4/2020)***

La legge intende fronteggiare i maggiori costi sostenuti dai gestori delle Unità di offerta residenziali sociosanitarie accreditate (RSA, RSD, CSS, Cure Intermedie, Comunità per disabili e Comunità residenziali) per la gestione degli ospiti a seguito delle disposizioni statali e regionali sulla riorganizzazione delle attività nell'ottica di prevenire il contagio da Covid-19 (in particolare, per la copertura dei maggiori costi di gestione

quali ad esempio, sanificazione e disinfezione, gestione della diagnostica propedeutica alle accettazioni di nuovi ospiti e sul personale in servizio, utilizzo di personale aggiuntivo reclutato anche via temporanea per gestire l'isolamento dei casi sospetti, rifornimento di dispositivi di protezione individuale), riconoscendo una quota che vada a colmare i maggiori costi sanitari sostenuti (art. 2).

La legge tende altresì a garantire che tutti i medici di medicina generale e i pediatri di libera scelta, per contenere la diffusione del virus, siano dotati di dispositivi di protezione individuale fino al termine del periodo emergenziale. La fornitura di tali dispositivi è assicurata, per il tramite delle ATS territorialmente competenti, dalle forniture garantite dalla gestione commissariale.

Si introducono altresì disposizioni volte ad intensificare la collaborazione con le Università sedi delle Facoltà di Medicina e Chirurgia tramite la messa a disposizione di medici specializzandi per tutte le attività di assistenza ai soggetti affetti da Covid-19. Ai medici specializzandi, che non possono accedere agli incarichi previsti dalla normativa statale emergenziale, viene assicurata una premialità a valere anche sulle donazioni di cui alla l.r. n. 4/2020 (art. 5).

L'art. 6 prevede l'attivazione di contratti di lavoro flessibili sottoscritti dagli enti di diritto pubblico del sistema sanitario regionale per far fronte ad esigenze straordinarie strettamente connesse con la gestione dell'epidemia, subordinatamente alla disponibilità di risorse di cui alla sopracitata l.r. n. 4/2020.

Le norme cui è associato un impatto finanziario quantificato sono gli articoli 2 e 5.

La RT, quanto ai maggiori costi sanitari sostenuti dai gestori delle unità d'offerta socio sanitarie accreditate a contratto dovuti alla riorganizzazione dell'assistenza imposta da indicazioni nazionali e regionali (art. 2), prevede un incremento tariffario forfetario pari a 12 Euro calcolato sulla differenza tra i costi medi sanitari per la tariffa sosia 1 e 2 pari a 58 euro e la tariffa sosia 1 e 2 già riconosciuta per singolo posto letto occupato, pari a 50 euro, incrementando il risultato così ottenuto (8 euro) del 50%. Nella RT si precisa che le risorse in parola, pari complessivamente ad euro 100.000.000, non possono superare i vincoli di bilancio regionale e i singoli contratti stipulati dagli erogatori con le ATS per gli anni 2020 e 2021 e le maggiori tariffe riconosciute trovano copertura sulle

risorse già stanziare nel bilancio 2020 alla missione 13 'Tutela della salute', programma 1 'Servizio sanitario regionale-Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2020-2022 e destinate con le regole di sistema alle RSA.

*Come osservato nella Relazione 2020, sarà necessario quantificare analiticamente a consuntivo tale spesa straordinaria.*

Con riferimento ai medici specializzandi che non possono accedere agli incarichi previsti dalla normativa statale emergenziale (di cui all'art. 5), la RT specifica che viene assicurata loro una premialità stimata in un massimo di euro 1,5 milioni in base all'apporto alle attività connesse con l'emergenza e alla numerosità dei possibili beneficiari individuati dalle Università. Detta premialità trova copertura finanziaria a valere sulle risorse, extra fondo sanitario, derivanti da risarcimenti e indennizzi per danni causati agli interessi patrimoniali e non, del servizio sociosanitario regionale (capitolo 13.01.104.11206 "Impiego delle somme introitate dalle imprese a titolo di risarcimenti o indennizzi per danni causati agli interessi patrimoniali e non patrimoniali del servizio socio sanitario regionale") e, compatibilmente con le disponibilità, con le somme provenienti dalle donazioni di cui alla L.R. n. 4/2020. Non pare razionale ancorare una copertura di spesa ad un avvenimento futuro ed incerto quale le donazioni di imprese e privati a sostegno delle misure di contrasto all'emergenza Covid-19.

### ***2.3.10 L.R. n. 12/2020 (modifiche alla legge regionale 28 febbraio 2005, n. 9 -Nuova disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica)***

La legge innova il quadro normativo regionale in materia di servizio volontario di guardia ecologica, apportando modifiche alla l.r. n. 9/2005 "Nuova disciplina del servizio volontario di vigilanza ecologica".

Alcune modifiche di disposizioni di tipo ordinamentale o procedurale hanno impatto sul bilancio regionale, anche se nella RT viene precisato che per tali disposizioni non si tratta di nuove o maggiori spese, essendo le stesse correlate ad attività/azioni già in essere. Sinteticamente gli aspetti finanziari relativi al progetto di legge riguardano: la copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie connessi allo svolgimento del servizio volontario di guardia ecologica, per la responsabilità civile verso i terzi (art. 3, comma 1, lettera f); l'organizzazione della giornata delle guardie ecologiche volontarie

istituita dal nuovo art. 4 ter; il funzionamento della commissione regionale d'esame prevista dall'art. 5; i contributi di cui all'art. 12, rilasciati dalla Regione agli enti organizzatori per lo svolgimento del servizio volontario di guardia ecologica, che comprendono le nuove funzioni introdotte dall'art. 1bis, comma 2.

La RT specifica che alla copertura degli oneri in oggetto si fa fronte per lo più con gli stanziamenti di bilancio all'interno della missione "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", ad esclusione dei costi assicurativi che trovano invece copertura negli stanziamenti in bilancio nella parte relativa ai "Servizi istituzionali e servizi generali". La RT indica che i relativi costi variano in funzione del numero di guardie ecologiche in servizio: il dato più aggiornato li quantifica in circa Euro 127.000 annui per la copertura assicurativa contro gli infortuni, ai quali si aggiunge una quota, non quantificabile, relativa alla polizza assicurativa generale relativa a responsabilità civile verso terzi e verso prestatori d'opera, ammontante complessivamente ad Euro 1.070.000,00 annui. Come già segnalato dalla Relazione 2020, la RT riporta una contraddizione logica e giuridica, in quanto da un lato indica nuovi oneri, connessi alle nuove funzioni introdotte, dall'altro "segnala che trattasi di spesa già sostenuta annualmente".

Inoltre, per la voce di spesa più rilevante (assicurazione contro gli infortuni) si indica una quota aggiuntiva "non quantificabile", ma stimata in Euro 1.070.000,00 euro annui.

## **2.4 Incidente di costituzionalità**

In ragione di quanto sopra dedotto, la Procura Regionale chiede che l'Il.ma Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, ritenuta la rilevanza delle questioni e la loro non manifesta infondatezza, in funzione di Giudice *a quo*, voglia rimettere al Giudice delle leggi le questioni di costituzionalità delle disposizioni di cui alle predette leggi regionali indicate al paragrafo 2.3, per violazione delle norme costituzionali *ut supra*, ribadendo che i profili di violazione dell'art. 81 Cost. derivano da: mancata verifica delle coperture di spesa; irrazionale copertura della spesa; insufficiente copertura della spesa per oneri pluriennali; carente dimostrazione dell'invarianza della spesa; carenza di adeguate stime previsionali.

### 3. La gestione dei fondi europei (a cura del PM Dr. Gaetano Milano)

#### 3.1 Andamento della gestione.

La tutela erariale nell'utilizzo dei fondi comunitari occupa un ruolo significativo tanto più nell'attuale crisi pandemica, come di recente ribadito anche dal Procuratore Generale presso la Corte dei conti sia in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario, sia nell'indirizzo di coordinamento reso ai sensi art. 12, comma 3 del Codice di giustizia contabile.

Il controllo sull'utilizzo dei fondi di provenienza comunitaria intestato alla Corte dei conti rientra nell'area del controllo successivo della gestione ex art. 3, co. 4, l. n. 20/1994.

Si tratta, a giudizio di questa Procura, di un controllo che però può rivelarsi sintonico con la funzione requirente propria della Corte dei conti volta alla repressione dei comportamenti fraudolenti nella gestione dei fondi comunitari; lo conferma il fatto che la magistratura contabile, anche nell'esercizio della funzione di controllo, dispone dei penetranti poteri istruttori ex art. 16, comma 3, d.l. n. 152/1991, conv. in l. n. 203/1991, a mente del quale *“la Corte dei conti nell'esercizio delle sue attribuzioni può disporre, anche a mezzo della Guardia di Finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata”*.

Le risultanze dell'istruttoria svolta dalla Sezione Regionale di controllo (per brevità, *l'Istruttoria*), messe a disposizione della Procura in vista della presente memoria, hanno riguardato i fondi comunitari *indiretti*.

L'Istruttoria, relativa alla programmazione operativa 2014-2020, ha avuto un ambito più esteso rispetto a quello degli anni precedenti; oltre al Fondo sociale europeo (FSE), l'Istruttoria si è infatti occupata anche della gestione del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR; nell'ambito di tale fondo, la Regione Lombardia promuove la cooperazione territoriale europea-CTE, nell'ambito della quale a sua volta si inserisce il Programma di cooperazione Interregionale V-A-2014-2020 Italia-Svizzera 2014-2020 ) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR; le relative risorse sono gestite attraverso il Programma di sviluppo rurale, PSR- 2014-2020).

L'Istruttoria ha toccato i due tradizionali punti di criticità nell'utilizzo dei fondi

comunitari, ossia:

1) da una parte, il grado di realizzazione dei programmi regionali e dunque di utilizzo ed assorbimento dei fondi disponibili. Sul punto, nel rinviare alla partita analisi svolta dalla Sezione sia in ordine ai dati della capacità di spesa che di impegno, ci si limita a rilevare che dalle risultanze dell'Istruttoria emerge un giudizio sostanzialmente positivo sull'operato della Regione Lombardia, anche alla luce del raffronto con altre esperienze regionali (ad esempio, quanto al POR FSE, la capacità di spesa è passata dal 2018 al 2020 dal 34 al 55%; la capacità di impegno dal 42 % al 66%).

2) dall'altra, l'emersione di frodi, con conseguente danno - stante il meccanismo di erogazione indiretta propri dei Fondi strutturali - all'erario nazionale.

Con riguardo a tale ultimo profilo, l'Istruttoria ha offerto dati interessanti in ordine ai seguenti profili:

2.1) sistemi di monitoraggio delle frodi. La Corte dei conti, anche attraverso i referti delle Sezioni regionali di controllo, svolge un ruolo primario nella verifica del funzionamento dei controlli intestati agli enti gestori. Nella specie, l'Istruttoria si è soffermata sul duplice livello di controllo sull'utilizzo dei fondi comunitari; il primo livello, di competenza dell'*Autorità di gestione*, avente ad oggetto sia verifiche amministrative di tipo documentale e quindi sostanzialmente cartolare, sia verifiche *in loco*; il secondo livello, affidato all'*Autorità di audit*, finalizzato alla verifica del corretto funzionamento e dell'affidabilità del sistema di gestione, anche in questo caso sia attraverso verifiche documentali a campione (verifiche *desk*) che *in loco*;

2.2) revoca dei contributi (ad esempio per mancata rendicontazione nei termini). Il profilo della revoca dei fondi per accertate irregolarità è di rilevante interesse: oltre al danno da frode, la *mala gestio* dei fondi può infatti dare vita ad una autonoma fattispecie di danno, qualificabile come *danno da decertificazione* (cfr. C. conti, Sez. Lazio, sent. n. 16/2017), ossia da perdita del contributo europeo (dirottato verso altri paesi dell'Unione). Il danno subito dal soggetto pubblico italiano risiede nella perdita di opportunità nella realizzazione di opere/iniziativa di interesse collettivo. Tale profilo di danno non ha forse ricevuto ad oggi l'affinamento giurisprudenziale che meritava;

2.3) emersione di fattispecie di frode.

L'Istruttoria riferisce dei seguenti dati comunicati dalla Regione: i) assenza di

segnalazioni di frodi nell'ambito del POR FSE; ii) emersione di un caso di frode nell'ambito del programma di cooperazione Interreg V-A-2014-2020 Italia Svizzera (riguardante il Progetto Bionet; si rinvia per dettagli all'Istruttoria) periodo 2014-2020; iii) emersione di un caso di frode nell'ambito del PSR FEASR (si tratta di fattispecie relativa ad indebita percezione di fondi agricoli già fatta oggetto della sentenza di condanna della Sezione giurisdizionale n. 269/2019); iv) nessun caso di frode è poi menzionato quanto al POR FESR.

I dati forniti dalla Regione, tuttavia, stridono con quelli relativi all'apertura di istruttorie da parte di questa Procura contabile per frodi comunitarie (nel solo 2020 sono state aperte n. 6 vertenze per frodi comunitarie; il numero delle vertenze arriva a 96 nel periodo 2016-2020; per tali dati si rinvia alla Relazione del Procuratore Regionale in occasione dell'inaugurazione dell'Anno giudiziario 2021 della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Lombardia, ivi pag. 34, tabella 11).

Emerge quindi una vistosa discrasia tra il numero delle frodi note alla Regione e quello emerso *sub specie* di denuncia di danno alla Procura contabile.

#### **4. Il campionamento (a cura del PM Dr. Gianluca Braghò)**

##### **4.1 Considerazioni sulla metodologia e sugli esiti del campionamento**

In data 4 maggio 2021 la Sezione ha svolto le verifiche a campione finalizzate alla dichiarazione di affidabilità del rendiconto regionale.

Il campionamento sui titoli di pagamento ha comportato l'acquisizione di tutti gli atti della sequenza procedimentale (c.d. filiera contabile), ricompresi nella fase della spesa (stanziamento, impegno, titolo di pagamento, autorizzazione al pagamento, contratti, fatture, liquidazione).

In aderenza al metodo utilizzato dalla Corte dei conti Europea, nello svolgimento dell'istruttoria sulla dichiarazione di affidabilità dei conti correlati al bilancio dell'Unione (c.d. D.A.S.) l'estrazione si è concentrata su 30 capitoli di cui 27 unità statistiche campionate, e 3 censite, seguendo la procedura descritta nel verbale di estrazione.

La Procura nulla ha osservato in sede istruttoria, ritenendo che il metodo di campionamento utilizzato sia idoneo ad estrapolare un campione rappresentativo e statisticamente significativo ai fini del giudizio di affidabilità dei conti regionali.

Avuto riguardo agli esiti del campionamento, la Procura si allinea nel rimarcare le criticità documentali e di carente descrizione oggettuale dei documenti di spesa (fatture) indicate nelle conclusioni svolte dalla Sezione regionale di controllo.

## **5. Il rendiconto generale della gestione 2019 (a cura del PM Dr.ssa Maria Teresa D'Urso)**

### **5.1. Considerazioni generali e di sintesi**

Ai sensi del comma 2 dell'articolo 63 del d.lgs. n. 118/2011, il Rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio 2020 è costituito dal Conto del bilancio, dal Conto economico e dallo Stato patrimoniale.

Il Conto del bilancio è il documento contabile in cui sono esposti i dati finanziari della gestione svolta nel corso del 2020, assumendo come dato di partenza le risultanze contabili approvate con il bilancio di previsione relativo al medesimo anno.

Nella gestione di competenza a fronte di previsioni definitive di entrata (al netto della quota di avanzo applicato e di fondo pluriennale vincolato in entrata) per euro 35.964.775.907,93 sono state accertate somme per euro 31.858.324.356,71 ed incassate somme per euro 27.643.036.143,35, con tasso di realizzo pari a circa il 96% (considerando come base di calcolo il totale delle entrate previste al netto del debito autorizzato, delle partite di giro e delle anticipazioni), ed una capacità di riscossione pari circa all'84%.

A fronte di previsioni definitive di spesa per euro 37.431.590.386,09 risultano impegnate somme per euro 31.602.802.489,06 (capacità di spesa pari al 97%) e pagamenti sugli impegni della competenza ammontano ad euro 24.555.838.657,68 (capacità di pagamento del'83%).

Con riferimento alla gestione dei residui a fronte di residui attivi iniziali al 01/01/2020 per euro 12.753.501.580,83 nel corso della gestione 2020 sono stati riscossi euro 9.866.820.457,70, mentre sono stati oggetto di riaccertamento residui per euro - 155.972.211,25.

L'ammontare complessivo di residui attivi (provenienti dalle gestioni precedenti al 2020) ancora conservati nel conto del bilancio al 31/12/2020 ammonta ad euro 2.730.708.911,88.

Per il 2020 la Regione ha dimostrato una buona capacità di realizzazione del bilancio, intesa quale incidenza degli accertamenti e degli impegni rispetto alle previsioni, mentre con riferimento alla fase della riscossione si registra un decremento sia degli accertamenti che delle riscossioni sul fronte dell'IRAP e del recupero dell'evasione tributaria a causa delle misure legislative adottate per far fronte alla pandemia da Covid-19<sup>23</sup>, che hanno sospeso i termini relativi alle attività di liquidazione, di controllo, di accertamento, di riscossione e di contenzioso, da parte degli uffici degli enti impositori.

A fronte di residui passivi iniziali di euro 19.086.256.146,03, risultano pagati al 31.12.2020 euro 11.081.665.760,51 e cancellati euro 157.154.926,11. L'ammontare complessivo di residui passivi (provenienti dalle gestioni precedenti al 2020) ancora conservati nel conto del bilancio ammontano a euro 7.847.435.459,41.

Dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi per euro 4.215.288.213,36 e residui passivi per euro 7.046.963.831,38.

Rispetto ad un fondo di cassa iniziale pari ad euro 8.573.295.588,30, si sono registrate riscossioni complessive pari ad euro 37.509.856.601,05 e pagamenti complessivi per euro 35.637.504.418,19.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio risulta essere di euro 10.445.647.771,16, di cui euro 7.724.339.796,36 relativo al conto della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e euro 2.721.307.974,80 riferiti al conto ordinario.

L'anticipazione di tesoreria, autorizzata per 1.100 milioni di euro per l'anno 2020, non è stata utilizzata.

L'aumentata disponibilità di liquidità rispetto agli esercizi precedenti (dovuta ad una maggior velocità di incasso) ha consentito di non fare ricorso ad un nuovo indebitamento ed evitare l'utilizzo di anticipazioni di cassa, rispettando, nel contempo, la tempestività dei pagamenti, come verificato dal Collegio dei revisori.

I movimenti del fondo cassa nell'anno 2020 sono riepilogati nella tabella che segue:

---

<sup>23</sup> art. 68 del D.L. n. 18/2020; art. 154 del D.L. n. 34/2020; art. 99 del D.L. 104/2020.

SALDO DI CASSA	In conto		Totale
	RESIDUI	COMPETENZA	
<b>Fondo di cassa 1° gennaio</b>			8.573.295.588,30
Riscossioni	9.866.820.457,70	27.643.036.143,35	37.509.856.601,05
Pagamenti	11.081.665.760,51	24.555.838.657,68	35.637.504.418,19
<b>Fondo di cassa al 31 dicembre</b>			<b>10.445.647.771,16</b>
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0,00
<b>Differenza</b>			<b>10.445.647.771,16</b>
di cui per cassa vincolata			

Fonte: Relazione del collegio dei revisori al rendiconto 2020 Regione Lombardia.

## 5.2. Il riaccertamento dei residui

L'insieme delle operazioni di riaccertamento, effettuate ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d. lgs. n. 118/2011, è stato definito con DGR 29.03.2021 n. 4458, con cui la Giunta regionale ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui della gestione finanziaria 2020, previa acquisizione del parere favorevole reso dal Collegio dei revisori dei conti, con esclusione dei residui derivanti dal perimetro sanitario cui si applica il Titolo II.

Possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili, incrementando, di pari importo, il fondo pluriennale di spesa, al fine di consentire, nell'entrata degli esercizi successivi, l'iscrizione del fondo pluriennale vincolato a copertura delle spese reimputate.

La costituzione del fondo pluriennale vincolato non è effettuata in caso di reimputazione contestuale di entrate e di spese.

All'esito del riaccertamento ordinario per quanto riguarda i residui generatisi nell'esercizio, si registra una variazione negativa di euro 155.972.211,25 per i residui attivi, mentre sui residui passivi si registra uno stralcio di 157.154.926,11, come illustrato nella tabella che segue:

	<b>Iniziali</b>	<b>Riscossi/Pagati</b>	<b>Da riportare</b>	<b>Variazioni</b>
Residui attivi	12.753.501.580,83	9.866.820.457,70	2.730.708.911,88	-155.972.211,25
Residui passivi	19.086.256.146,03	11.081.665.760,51	7.847.435.459,41	-157.154.926,11

*Fonte: Relazione del collegio dei revisori al rendiconto 2020 Regione Lombardia.*

Il Collegio dei revisori ha riferito nella Relazione di aver effettuato, con “metodologia campionaria”, la verifica delle ragioni del mantenimento, cancellazione e reimputazione dei residui attivi e passivi, a seguito della quale è emersa la regolarità delle operazioni di riaccertamento ordinario effettuate.

### **5.3 I risultati della gestione finanziaria 2020**

Il risultato della gestione finanziaria di competenza dell’anno 2020, come risultante dal progetto di rendiconto 2020 è pari ad euro 576.937.906,27, quale risultato delle entrate di competenza accertate (euro 31.858.324.356,71) meno le spese di competenza impegnate (euro 31.602.802.489,06) cui va aggiunta la differenza tra FPV entrata e FPV spesa (- euro 8.911.981,10) e l’avanzo 2019 applicato (pari ad euro 330.328.019,72).

La tabella che segue evidenzia il miglioramento del risultato di competenza 2020 rispetto al triennio precedente:

RISULTATO DELLA GESTIONE DI COMPETENZA				
	2017	2018	2019	2020
Accertamenti di competenza (+)	33.312.478.972,98	30.989.128.808,39	29.614.741.838,43	31.858.324.356,71
Impegni di competenza (-)	32.960.674.887,54	30.477.442.743,35	29.139.235.202,59	31.602.802.489,06
Saldo (avanzo/disavanzo) di competenza	351.804.085,44	511.686.065,04	475.506.635,84	255.521.867,65
Quota di FPV applicata al bilancio (+)	1.387.345.372,64	1.168.548.117,34	1.179.664.902,35	1.136.486.458,44
Impegni confluiti nel FPV (-)	1.213.093.918,13	1.208.952.838,37	1.136.486.458,44	1.145.398.439,54
Saldo gestione di competenza	526.055.539,95	471.281.344,01	518.685.079,75	246.609.886,55
<b>DETTAGLIO GESTIONE COMPE-</b>				
	2017	2018	2019	2020
Riscossioni	23.037.411.487,18	26.036.385.490,62	25.240.369.421,84	27.643.036.143,35
Pagamenti	- 20.651.951.648,92	- 23.284.975.195,23	- 22.793.018.091,42	- 24.555.838.657,68
<i>Differenza</i>	2.385.459.838,26	2.751.410.295,39	2.447.351.330,42	3.087.197.485,67
fondo pluriennale vincolato entrata applicata	1.387.345.372,64	1.168.548.117,34	1.179.664.902,35	1.136.486.458,44
fondo pluriennale vincolato spesa	- 1.213.093.918,13	- 1.208.952.838,37	- 1.136.486.458,44	- 1.145.398.439,54
<i>Differenza</i>	174.251.454,51	- 40.404.721,03	43.178.443,91	- 8.911.981,10
Residui attivi	10.275.067.485,80	4.952.743.317,77	4.374.372.416,59	4.215.288.213,36
Residui passivi	- 12.308.723.238,62	- 7.192.467.548,12	- 6.346.217.111,17	- 7.046.963.831,38
<i>Differenza</i>	- 2.033.655.752,82	- 2.239.724.230,35	- 1.971.844.694,58	- 2.831.675.618,02
Saldo avanzo/disavanzo di competenza	526.055.539,95	471.281.344,01	518.685.079,75	246.609.886,55
	2017	2018	2019	2020
Risultato gestione di competenza	526.055.539,95	471.281.344,01	518.685.079,75	246.609.886,55
Avanzo Amministrazione	1.132.367.315,27	1.051.299.551,18	805.923.825,35	330.328.019,72
DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DA DE-	- 1.630.007.572,63	- 1.015.076.724,93	- 441.540.094,46	0,00
<b>SALDO</b>	28.415.282,59	507.504.170,26	883.068.810,64	576.937.906,27
<b>SALDO</b>	576.937.906,27			

Fonte: Relazione del collegio dei revisori al rendiconto 2020 Regione Lombardia.

## 5.4 Gli equilibri di bilancio

Nell'ambito della verifica dei risultati della gestione 2020, grande rilevanza assume il **risultato di amministrazione**<sup>24</sup>, quale saldo contabile che esprime in maniera sintetica l'intera gestione finanziaria dell'esercizio, costituito dal fondo cassa finale aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, mantenuti nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio.

Il **risultato di amministrazione** al 31.12.2020 è positivo ed è pari ad euro **1.351.847.166,07**.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2020	In conto		Totale
	RESIDUI	COMPETENZA	
			-
Fondo di cassa al 1° gennaio			8.573.295.588,30
RISCOSSIONI	9.866.820.457,70	27.643.036.143,35	37.509.856.601,05
PAGAMENTI	11.081.665.760,51	24.555.838.657,68	35.637.504.418,19
<b>Fondo di cassa al 31 dicembre</b>			<b>10.445.647.771,16</b>
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre			0,00
<b>Differenza</b>			<b>10.445.647.771,16</b>
RESIDUI ATTIVI	2.730.708.911,88	4.215.288.213,36	6.945.997.125,24
RESIDUI PASSIVI	7.847.435.459,41	7.046.963.831,38	14.894.399.290,79
<b>Differenza</b>			<b>- 7.948.402.165,55</b>
<i>meno FPV per spese correnti</i>			274.939.658,13
<i>meno FPV per spese capitale</i>			869.283.329,96
<i>meno FPV per spese in partita finanziaria</i>			1.175.451,45
<b>Avanzo/disavanzo d'amministrazione al 31 dicembre</b>			<b>1.351.847.166,07</b>

Fonte: Relazione del collegio dei revisori al rendiconto 2020 Regione Lombardia.

<sup>24</sup> Ai fini della corretta formulazione del risultato di amministrazione si richiamano i principi espressi dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018. Secondo la prima sentenza, la regola del pareggio di cui all'art.9 della L.n. 243/2012, per come formulata, esclude l'avanzo di amministrazione dalle entrate computabili ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio in sede di bilancio di previsione mentre in sede di rendiconto, lo stesso può essere iscritto in bilancio tra le entrate del nuovo esercizio in corso, in quanto il risultato di amministrazione è parte integrante del concetto di equilibrio di bilancio. Con successiva sentenza n.101 del 2018 la Corte costituzionale è giunta ad un declaratoria di incostituzionalità, relativa all'articolo 1, comma 466, della legge di bilancio 2017 (L.n.232/2016), "nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell'equilibrio del bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza" e nella parte "in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza". L'art. 1, commi 819 e seguenti, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), ha recepito i suddetti disposti giurisprudenziali, consentendo l'utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa ai fini della determinazione degli equilibri. In particolare, il comma 821 dispone che gli enti territoriali "si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione è desunta in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118", cosicché l'equilibrio finanziario di competenza deve essere garantito non soltanto in sede di previsione, ma anche in sede di rendiconto.

Dal computo devono tuttavia essere escluse le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione negli esercizi successivi, confluite nel Fondo Pluriennale Vincolato.

In attuazione del principio contabile generale della competenza finanziaria **il fondo pluriennale vincolato** è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. Di fatto trattasi di un accantonamento, finalizzato a garantire la copertura di spese non esigibili.

Il FPV riguarda prevalentemente le spese in conto capitale, ma può costituirsi anche per garantire la copertura di spese correnti (ad esempio per quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa).

Particolare attenzione è stata assicurata da parte della Sezione di controllo alle modalità di composizione del FPV 2020 spesa, il cui dato contabile complessivo e differenziale è espresso nella tabella che segue:

### Fondo pluriennale vincolato

Voci	Importi
<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2019 (A)</b>	<b>1.136.486.458,44</b>
Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2020 e coperte da fondo pluriennale vincolato (B)	348.450.531,93
Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera B) effettuata nel corso dell'esercizio 2020 (X)	21.978.450,36
Riaccertamento degli impegni finanziati da fpv imputati agli esercizi successivi al 2020 (Y)	2.574.390,47
Quota del FPV al 31/12/2020 rinviata all'esercizio 2021 e successivi(C=A-B-X-Y)	763.483.085,68
Spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2021 e coperte da fondo pluriennale vincolato (D)	320.946.343,79
Spese impegnate nel 2020 con imputazione al 2022 e coperte da fondo pluriennale vincolato (E)	48.452.110,85
Spese impegnate nel 2020 con imputazione agli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione e coperte da fondo pluriennale vincolato(F)	12.516.899,22
<b>Fondo pluriennale vincolato al 31/12/2020 (G=C+D+E+F)</b>	<b>1.145.398.439,54</b>

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Lombardia.

Tale verifica risulta pregnante in quanto il FPV finale spesa 2020 costituisce un'entrata di pari importo del bilancio 2021 e serve per dare copertura agli impegni assunti per esigibilità differita successiva al 2020.

Una criticità legata alla gestione del fondo pluriennale vincolato riguarda l'ammontare delle spese, già imputate all'esercizio in corso, ma non impegnate in tale esercizio e, dunque, reimputate ad esercizi successivi<sup>25</sup>, che evidenzia una carenza della fase della programmazione delle spese e dei relativi pagamenti, già segnalata dalla Sezione di controllo come si rileva nella tabella che segue:

	2019	2020	Differenza 2019-2020
FPV utilizzato (a)	313.836.728,44	348.450.531,93	- 34.613.803,49
FPV imputato all'esercizio successivo da anni precedenti finanziato da fpv entrata ma rinviato (b)	384.204.912,73	347.194.006,31*	37.010.906,42
Totale(c)	698.041.641,17	695.644.538,24	2.397.102,93
% (a)/(c)	44,96	50,09	
% (b)/(c)	55,04%	49,91	

Fonte: Corte dei conti - Sezione di controllo per la Lombardia.

A tal proposito la Procura richiama la puntuale applicazione dei principi contabili di cui al d. lgs. n. 118/2011, evidenziando la necessità, in caso di cancellazione di impegno finanziato da FPV, di dare evidenza, nella riallocazione delle risorse del rispetto del vincolo di destinazione originario<sup>26</sup>.

Venendo, poi, alla composizione del risultato di amministrazione, si precisa che esso è distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi

<sup>25</sup> Il principio contabile 5.4.3, allegato 4/2 d.lgs. 118/2011 impone in caso di cancellazione nel corso dell'esercizio di impegno finanziato da FPV di "procedere alla contestuale dichiarazione di indisponibilità di una corrispondente quota del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata" e consente l'utilizzo immediato (cioè nello stesso esercizio) delle risorse liberate (a seguito della cancellazione del corrispondente impegno nel FPV in parte spesa) solo nell'ipotesi ". in cui il vincolo di destinazione delle risorse che hanno finanziato il fondo pluriennale preveda termini e scadenze il cui mancato rispetto determinerebbe il venir meno delle entrate vincolate o altra fattispecie di danno per l'ente..". Il Collegio dei Revisori ha attestato che il FPV spesa 2020 è stato costituito ai sensi del principio contabile 4/2, punto 5.4 da entrate già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata ed è conforme all'evoluzione dei cronogrammi di spesa.

<sup>26</sup> Nello scorso esercizio la Sezione di controllo ha esaminato le modalità di costituzione del FPV nel corso del 2019, rilevando una differenza (in diminuzione) tra il dato contabile del FPV approvato nel rendiconto 2018 e quello iscritto in entrata a rendiconto 2019, criticità non presente nel FPV 2020.

vincolati, la natura e la funzione dei quali è dettagliatamente esplicitata dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria al punto 9.2.

Il **risultato di amministrazione** al 31.12.2020, pari ad euro 1.351.847.166,07, è composto da euro 460.814.626,06 di quota accantonata e da euro 553.098.245,15 di quota vincolata.

Pertanto, la quota di avanzo libera è di euro 337.934.294,86.

### Risultato di amministrazione - quote accantonate e vincolate

Voci	Importi
<b>Risultato di amministrazione al 31/12/2020</b>	<b>1.351.847.166,07</b>
<b>Parte accantonata</b>	<b>460.814.626,06</b>
1 - Fondo crediti di dubbia esigibilità	229.331.548,93
2 - Fondo a copertura residui perenti	18.928.245,73
3 - Fondo anticipazioni dl 35/2013	-
4 - Fondo perdite società partecipate	6.482.710,88
5 - Fondo rischi contenzioso legale	85.448.795,52
6 - Fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari	42.000.000,00
8 - Garanzie fideiussorie concesse dalla Regione	76.437.859,00
9 - Fondo provvedimenti legislativi non approvati al 31/12/2016	-
10 - Fondo passività potenziali	1.012.912,00
11- Fondo accantonamento restituzione imprese agricole	1.172.554,00
<b>Parte vincolata</b>	<b>553.098.245,15</b>
1 - Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	184.438.961,86
2 - Vincoli derivanti da trasferimenti	291.969.084,51
3 - Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-
4 - Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	76.690.198,78
5 - Altri vincoli da specificare	-
<b>Parte destinata agli investimenti</b>	<b>-</b>
<b>Saldo finanziario netto</b>	<b>337.934.294,86</b>

Elaborazione: Corte dei conti Sezione regionale di controllo.

Venendo all'esame delle componenti più significative si evidenzia che **la quota accantonata dell'avanzo di amministrazione** è, tra le altre, composta dalle seguenti voci:

1) *Fondo crediti di dubbia esigibilità*

Il Fondo crediti di dubbia esigibilità, previsto dall'art. 46 del decreto legislativo n. 118/2011, è stato determinato, secondo le verifiche del Collegio dei revisori, seguendo le indicazioni contenute nel principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al medesimo decreto legislativo n. 118/2011.

Il FCDE nel progetto di rendiconto 2020 risulta pari ad euro 229.331.548,93, di cui euro 218.831.211,82 di parte corrente ed euro 10.500.337,11 di parte capitale, determinato sulla base della media, calcolata come media semplice, riferita agli incassi in c/competenza e agli accertamenti nel quinquennio precedente (esempio n. 5 previsto dal Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, Allegato 4/2). Con riferimento alle corrette modalità di contabilizzazione del FCDE la Sezione, fin dalla delibera adottata in sede di parifica 2017, ha correttamente evidenziato la non possibilità di applicazione analogica del principio secondo cui non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche<sup>27</sup>, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie accertate per cassa ai crediti che la Regione vanta nei confronti degli enti e società a partecipazione pubblica o sotto il controllo pubblico.

Con particolare riguardo ai crediti garantiti con fideiussione la Procura condivide l'indicazione del Collegio dei Revisori che Regione Lombardia verifichi costantemente la persistente validità di tutte le fideiussioni in essere, dal momento che le verifiche hanno evidenziato fideiussioni rilasciate a favore di Regione Lombardia da parte di soggetti non più esistenti o falliti<sup>28</sup>.

Diversamente da quanto occorso nell'esercizio precedente, Regione Lombardia nella relazione al rendiconto riferisce di aver considerato, ai fini della determinazione del FCDE, i crediti vantati verso le ALER (Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale, derivanti dalla trasformazione degli Istituti autonomi case popolari, inclusi nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 d.lgs. n. 165/2001) e verso i Consorzi di

---

<sup>27</sup> Riguardo alla definizione di pubblica amministrazione la commissione ARCONET nella seduta del 20 settembre 2017 ha ritenuto che *“la definizione di pubbliche amministrazioni adottata dal d.lgs. n. 118 del 2011 è quella prevista dall'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, il quale prevede che “Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonche' a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni”.*

<sup>28</sup> Per l'esercizio 2020 a seguito di specifica istruttoria svolta dalla Sezione di controllo sono risultati accertamenti non più coperti da garanzia per euro 58.552,99 che Regione Lombardia ha dichiarato di aver incluso nel calcolo del FCDE.

bonifica (in quanto riconosciuti quali persone giuridiche pubbliche dalla normativa statale ai sensi dell'art. 59 r.d. n. 215/1933).

Restano invece escluse le entrate tributarie, comprese quelle che finanziano il fondo sanitario regionale, accertate sulla base degli atti di riparto e delle manovre fiscali regionali destinate al finanziamento della sanità o libere, per un importo non superiore a quello stimato dal competente Dipartimento delle Finanze.

Regione Lombardia ha incluso nel perimetro delle tipologie di crediti da considerare ai fini della svalutazione anche i crediti vantati verso le società controllate dalla Regione. In particolare, sono stati considerati, ai fini della determinazione del FCDE, i crediti vantati nei confronti degli Enti Regionali (Arpa, Ersaf e Polis) e delle società del Sireg: Finlombarda (solo per le poste che non si riferiscono a giri contabili), Infrastrutture S.p.A., Aria S.p.A. (escluse le anticipazioni di liquidità in relazione all'emergenza Covid - 19), FNM S.p.A., Navigli Lombardi Scarl, Explora S.p.A., Asam S.p.A., Ferrovie Nord S.p.A., Milano Seravalle S.p.A., Autostrada Pedemontana S.p.A., Fondazione Lombarda Film Commission, Fondazione Lombardia per l'ambiente e Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica.

Con specifico riferimento al credito vantato da Regione Lombardia nei confronti della Fondazione Regionale della ricerca Biomedica<sup>29</sup>, pari ad euro 35.000.000,00 in applicazione dell'art. 1, comma 22, della legge regionale n. 42 del 28 dicembre 2017<sup>30</sup>, che ne ha postergata la scadenza al 30 dicembre 2022, a differenza dell'esercizio precedente, è stato previsto l'accantonamento nel FCDE pari al 100% dell'ammontare, nonostante il relativo residuo attivo sia stato cancellato, in quanto non esigibile al 31.12.2019<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Trattasi della vicenda collegata alla rinuncia al credito di 35 milioni, operata dalla Fondazione nell'ambito della vendita del 90 per cento delle partecipazioni della Fondazione Regionale Ricerca Biomedica alla società Hafei Sari V – Capital Management Co. Ltd, avvenuta il 28 marzo 2018, ampiamente trattata dalla Sezione nella relazione alla delibera di parifica 2018.

<sup>30</sup> Art. 1 comma 22 L.R. 42/2017: *“Nelle more dello svolgimento delle procedure di valorizzazione tramite l'ingresso di nuovi investitori o la cessione in tutto o in parte degli asset di proprietà della Fondazione regionale per la Ricerca Biomedica, la scadenza delle anticipazioni concesse da Regione a favore della Fondazione regionale per la Ricerca Biomedica, per l'importo complessivo di euro 35.000.000,00, è posticipata al 30 dicembre 2022”*.

<sup>31</sup> La Sezione di controllo nell'esame del rendiconto 2019 ha evidenziato che *“non sussistendo, allo stato, un residuo attivo corrispondente al credito non esigibile, viene meno anche la necessità di un correlato accantonamento a FCDE al fine di sterilizzare gli eventuali effetti espansivi sul risultato di amministrazione”*, mentre nell'esercizio 2018 il residuo attivo iscritto in bilancio era stato *“sterilizzato”* con un accantonamento pari al 100% del suo importo nel FCDE dello stesso anno.

Tale accantonamento conferma le perplessità avanzate dalla Sezione di controllo e ribadite dalla Procura durante il ciclo di verifica contabile riferito agli esercizi precedenti, circa il grado di riscuotibilità di detto credito<sup>32</sup>.

Contrariamente a quanto sostenuto da Regione Lombardia in sede di istruttoria sul progetto di rendiconto 2019, secondo la quale, la Fondazione avrebbe avuto aspettative di flussi di cassa, derivanti dalle condizioni contrattuali stabilite in sede di operazione di M&A, tali da consentire il rimborso dei 35 milioni entro il 2022.

La Procura, pur prendendo atto della scelta del legislatore regionale, già in quella sede aveva evidenziato che il procrastinare la scadenza del credito al 2022 avrebbe esposto a rischio la riscuotibilità del credito; credito che a distanza di un anno viene ritenuto dall'amministrazione regionale nel rendiconto 2020 (come già nel rendiconto 2018) per intero di dubbia riscuotibilità, stante l'accantonamento pari al 100% dell'ammontare dello stesso nel FCDE.

Una specifica analisi è stata effettuata dalla Sezione di controllo relativamente alle anticipazioni di liquidità<sup>33</sup> che la Regione ha disposto, nel corso dell'esercizio 2020 a favore della propria controllata ARIA S.p.A., finalizzate a garantire liquidità per far fronte agli acquisti urgenti e necessari per l'emergenza sanitaria da Covid 2019, non preventivabili ad inizio esercizio, riepilogati nella tabella inserita nelle pagine seguente.

---

<sup>32</sup> La Sezione, pertanto, in sede di parifica del rendiconto 2019 ha rinviato al 2022 "ogni ulteriore approfondimento sui rapporti con la Fondazione", rappresentando tuttavia, che l'effettiva valutazione dell'operazione deve essere effettuata avuto riguardo all'impatto economico nel suo complesso sul bilancio regionale, in quanto, da un canto, Regione Lombardia ha anche incrementato il fondo di dotazione della Fondazione con 20 milioni di euro (che poi la Fondazione ha utilizzato per aumentare il capitale di NMS Group s.p.a.) e, dall'altro, la Fondazione ha rinunciato al proprio credito, pari a 37,2 milioni di euro, nei confronti di NMS Group

<sup>33</sup> In sede istruttoria Regione Lombardia ha comunicato che: "nel bilancio di Aria S.p.A. al 31/12/2020 è stato iscritto al conto debiti v/soci per finanziamenti un debito per 180.000.000,00 nei confronti di Regione Lombardia. (...) il residuo attivo ancora da riscuotere per Regione Lombardia risulta pari a euro 39.128.485,48 in linea con il debito iscritto da ARIA S.p.A. nella propria contabilità".

Ai sensi del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4.2 al d.lgs. 118/2011 - punto 5.5, tale anticipazione deve essere restituita al bilancio regionale entro un anno dal trasferimento delle risorse. In merito Regione Lombardia ha comunicato che "Detti acquisti sono poi riaddebitati a REGIONE LOMBARDIA. In sede di pagamento delle fatture emessa da ARIA SpA a titolo di riaddebito degli acquisti effettuati per emergenza Covid 2019 si procede a recuperare progressivamente le somme erogate nel 2020 a titolo di anticipazione di liquidità mediante emissione di mandato e relativa commutazione in quietanza di entrata sugli accertamenti riferiti all'anticipazione di liquidità stessa, estinguendo quindi quest'ultima progressivamente e nel rispetto dei termini previsti dai principi contabili."

## Anticipazioni 2020 per Covid

Provvedimento autorizzativo	Importo autorizzato	DGR	Importo erogato	N. capitolo entrata	Importo riscosso nel 2021	Importo Residuo al maggio 2021
L.R. 30.12.2019 n. 26	20.000.000,00	n. 3026 del 6.4.2020	20.000.000,00	11598	-	20.000.000,00
L.R. 31.03.2020 n. 4	50.000.000,00	n. 3037 del 6.4.20	50.000.000,00	14284	50.000.000,00	-
L.R. 04.05.2020 n. 9	70.000.000,00	n. 3136 del 18.5.20	70.000.000,00	14284	70.000.000,00	-
L.C.R. 28.07.2020 n. 65	380.000.000,00	n. 3516 del 5.8.20	40.000.000,00	14284	20.871.514,52	19.128.485,48
<b>TOTALI</b>	<b>520.000.000,00</b>		<b>180.000.000,00</b>			<b>140.871.514,52</b>

*Fonte: Elaborazione Corte dei conti – Sezione regionale di controllo su dati forniti da Regione Lombardia.*

Inoltre, sono stati previsti ulteriori interventi finanziari a favore di Aria S.p.A. mediante emissione di “lettere di credito”, vincolando una quota parte pari a 70 milioni di euro dell’anticipazione autorizzata per l’emissione di lettere di credito documentarie. Aria ha proceduto a pagamenti nel corso del 2020 per euro 24.414.190,55, utilizzando detto strumento finanziario<sup>34</sup>.

La Procura prende atto di quanto dichiarato da Regione Lombardia circa la mancata attivazione di anticipazione (onerosa) da parte del tesoriere e ritiene che in base alle precisazioni svolte in sede di udienza in contraddittorio in data 12 luglio 2021, la assenza di copertura normativa per detta operazione contabile atipica, presumibilmente originata dalla incertezza sui tempi di trasferimento delle risorse statali per far fronte all’emergenza sanitaria Covid 19, sia stata superata da una legge successiva *ad hoc* che ha sanato l’irregolarità dettata da impellenti necessità operative.

### 2) Fondo per le perdite delle società partecipate

L’ammontare del fondo al 31.12.2020 è pari ad euro 6.482.710,88, in aumento rispetto al 1.1.2020, in cui era pari ad euro 3.954.240,88, aumento riconducibile, secondo la relazione del Collegio dei revisori, al ripiano delle perdite effettuato dalle singole società partecipate o alla loro messa in liquidazione. L’accantonamento, effettuato secondo il

<sup>34</sup> Stante la disponibilità di cassa sui conti correnti dell’azienda Regione Lombardia ha chiarito che non è stata attivata alcuna anticipazione da parte della banca Tesoriere e che detta operazione non avendo generato né movimenti finanziari né il sorgere di rapporti di debito/credito non ha comportato scritture contabili né nella contabilità finanziaria dell’ente né in quella economico patrimoniale.

criterio del PN (patrimonio netto) dell'anno n-1, ai sensi della legge 147/2013 (art 1 comma 552) tiene conto di perdite di:

- AREXPO S.p.A. per euro 2.933.174,00, poi coperta mediante utilizzo di riserve liberamente disponibili;
- Società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. per complessivi euro 4.702.380,00.

### 3) Fondo per rischi da contenzioso

L'ammontare del fondo, che al 31.12.2020 è pari ad euro 85.448.795,52, risulta incrementato rispetto al 2019.

La verifica effettuata in sede istruttoria dalla Sezione ha fatto emergere che la somma dei contenziosi pendenti relativi a tutte le direzioni generali, con possibilità di soccombenza in corso d'anno, nonché da contenzioso aperto, ma senza importo, è pari a euro 133.278.960,16, che risulta superiore di euro 47.830.164,64<sup>35</sup>, rispetto all'ammontare dell'accantonamento, in contrasto con quanto attestato dal Collegio dei revisori nella loro relazione<sup>36</sup>.

In ogni caso, ai fini della valutazione circa la congruità dell'importo accantonato non può prescindersi dalla verifica dei criteri di stima delle probabilità di soccombenza, non rilevando, se non in via di mero fatto, la circostanza evidenziata dal Collegio dei revisori secondo cui *"il fondo accantonato non è mai stato utilizzato per intero e si è rivelato sempre capiente per le effettive perdite e/o spese sostenute"* e comunque a parere della Procura la quantificazione di tale fondo va prudenzialmente effettuata in correlazione anche all'ammontare dei riconoscimenti di debito derivanti da sentenze esecutive o transazioni nonché spese legali per patrocini e consulenze tecniche.

### 3) Fondo residui perenti

L'ammontare del fondo a copertura dei residui passivi perenti<sup>37</sup> al 31.12.2020 è pari ad euro 18.928.245,73 in riduzione rispetto all'esercizio precedente, in cui era pari ad

---

<sup>35</sup> Regione Lombardia ha dichiarato che detta differenza è imputabile ai contenziosi sanitari "che trovano copertura in appositi accantonamenti (impegni di massima) e non nella quota accantonata nel risultato di amministrazione.

<sup>36</sup> Il Collegio dei revisori ha attestato che *"gli accantonamenti sono prudenziale ed analitici"* non rilevando criticità.

<sup>37</sup>La perenzione amministrativa, istituto caratteristico della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio a cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture dello Stato, è stata abolita in regione Lombardia dal 2010 prima che il d.lgs. n. 118/2011 ne disponesse per tutti gli enti l'eliminazione.

euro 23.849.308,28; tale differenza è dovuta ad estinzione di residui perenti per avvenuti pagamenti o per cancellazione dovuti al venir meno dell'obbligazione giuridica pari ad euro 4.607.055,89.

Il bilancio regionale prudenzialmente presenta un accantonamento nell'avanzo di amministrazione 2019 pari al 100% dell'ammontare dello stock dei residui perenti (la Corte dei conti indica una percentuale prudenziale di copertura del 70%).

La **quota vincolata dell'avanzo di amministrazione**, pari ad euro 553.098.245,15, si riferisce ad entrate accertate e incassate con vincolo di destinazione, ma non ancora impegnate. Il Progetto di Legge "Rendiconto generale della gestione 2020" espone lo schema di equilibrio di bilancio secondo il D.M. del 1° agosto 2019.

Ai fini della **rappresentazione degli equilibri di bilancio**, il DM 1° agosto 2019 (recante aggiornamento agli allegati di cui al d. Lgs. 118/2011) ha modificato gli schemi da allegare a preventivo e rendiconto, prevedendo un diverso prospetto sugli equilibri, un quadro generale riassuntivo implementato con l'inserimento di nuovi riquadri riguardanti «l'equilibrio di bilancio» e «l'equilibrio complessivo» ed una diversa costruzione del prospetto sul risultato di amministrazione con tre nuove voci (a/1, a/2 e a/3), che dovranno fornire il dettaglio sulla composizione delle quote accantonate, vincolate, destinate e libere.

RIG	EQUILIBRI DI BILANCIO		
1	Utilizzo risultato di amministrazione destinata al finanziamento delle spese correnti e al rimborso pre-	(+)	272.970.800,20
2	Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	0,00
3	Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	(+)	202.088.345,74
4	Entrate titoli 1-2-3	(+)	25.233.594.653,33
5	Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti	(+)	6.368.524,44
6	Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(+)	43.706.315,79
7	Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	0,00
8	Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(+)	276.381.167,73
9	Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei	(+)	0,00
10	Spese correnti	(-)	24.492.023.316,46
11	<i>di cui Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)</i>	(-)	274.939.658,13
12	Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00
13	Fondo pluriennale vincolato di spesa – titolo 2.04 Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	0,00
14	Variazioni di attività finanziarie (se negativo) C/1	(-)	0,00
15	Rimborso prestiti	(-)	348.683.608,65
16	<i>- di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>		276.381.167,73
17	Fondo anticipazioni di liquidità	(-)	0,00
18	<b>A/1 Risultato di competenza di parte corrente</b>	<b>=</b>	<b>919.463.223,99</b>
19	- Risorse accantonate di parte corrente stanziate nel bilancio dell'esercizio 2020	(-)	65.804.789,09
20	- Risorse vincolate di parte corrente nel bilancio	(-)	101.015.662,82
21	<b>A/2 Equilibrio di bilancio di parte corrente</b>	<b>=</b>	<b>752.642.772,08</b>
22	-Variazione accantonamenti di parte corrente effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	-2.904.828,22
23	<b>A/3 Equilibrio complessivo di parte corrente</b>	<b>=</b>	<b>755.547.600,30</b>

RIG	EQUILIBRI DI BILANCIO		
24	Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese d'investimento	(+)	57.357.219,52
25	Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	(+)	933.126.105,14
26	Entrate in conto capitale (Titolo 4)	(+)	836.625.600,67
27	Entrate Titolo 5.01.01 - Alienazioni di partecipazioni	(+)	0,00
28	Entrate per accensioni di prestiti (titolo 6)	(+)	276.381.167,73
29	Entrate in conto capitale per Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti	(-)	6.368.524,44
30	Entrate in c/capitale destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	0,00
31	Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei	(-)	0,00
32	Entrate per accensioni di prestiti destinate all'estinzione anticipata di prestiti	(-)	276.381.167,73
33	Entrate Titolo 4.03 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	43.706.315,79
34	Spese in conto capitale	(-)	1.243.248.363,23
35	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	869.283.329,96
36	Spese Titolo 3.01.01 - Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(-)	27.591.152,00
37	Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazione e conferimenti di capitale (di spesa)	(-)	0,00
38	Spese titolo 2.04 – Altri trasferimenti in conto capitale (Fondo pluriennale vincolato di spesa) – Titolo	(+)(+)	0,00
39	Altri trasferimenti in conto capitale		
40	Disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto ripianato con accensione di prestiti	(-)	0,00
41	Variazioni di attività finanziarie - saldo di competenza (se positivo) C/1	(+)	20.563.442,37
42	<b>B/1) Risultato di competenza in c/capitale</b>	=	<b>- 342.525,3</b>
43	- Risorse accantonate in c/capitale stanziate nel bilancio dell'esercizio	(-)	263.924,63
44	- Risorse vincolate in conto capitale nel bilancio	(-)	73.170.621,74
45	<b>B/2) Equilibrio di bilancio in c/capitale</b>	=	<b>- 415.959,8</b>
46	- Variazione accantonamenti in capitale effettuata in sede di rendiconto (+)/(-)	(-)	- 2.000,00
47	<b>B/3) Equilibrio complessivo in c/capitale</b>	=	<b>- 415.957,8</b>
48	di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio		
49	Utilizzo risultato di Amministrazione per l'incremento di attività finanziarie	(+)	0,00
50	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie iscritto in entrata	(+)	1.272.007,56
51	Entrate titolo 5.00 – Riduzioni attività finanziarie	(+)	352.495.863,42
52	Spese titolo 3.00 – Incremento attività finanziarie	(-)	359.620.129,16
53	Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie (di spesa)	(-)	1.175.451,45
54	Entrate Titolo 5.01.01 – Alienazioni di partecipazioni	(-)	0,00
55	Spese Titolo 3.01.01 – Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale	(+)	27.591.152,00
56	Fondo pluriennale vincolato per Acquisizioni di partecipazioni e conferimenti di capitale (di spesa)	(+)	0,00
57	<b>C/1) Variazioni attività finanziaria – saldo di competenza</b>	=	<b>20.563.442,37</b>
58	- Risorse accantonate attività finanziarie stanziate nel bilancio dell'esercizio	(-)	0,00
59	- Risorse vincolate attività finanziarie nel bilancio	(-)	9.034,33
60	<b>C/2) Variazioni attività finanziaria – equilibrio di bilancio</b>	=	<b>20.554.408,04</b>
61	- Variazione accantonamenti attività finanziarie effettuate in sede di rendiconto (+)/(-)	-	0,00
62	<b>C/3) Variazioni attività finanziaria – equilibrio complessivo</b>	=	<b>20.554.408,04</b>
63			
64	<b>D/1) RISULTATO DI COMPETENZA (D/1=A/1+B/1)</b>	=	<b>576.937.906,27</b>
65	<b>D/2) EQUILIBRIO DI BILANCIO (D/2=A/2+B/2)</b>	=	<b>336.682.907,99</b>
66	<b>D/3) EQUILIBRIO COMPLESSIVO (D/3=A/3+B/3)</b>	=	<b>339.589.736,21</b>
67	<b>Di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto formatosi nell'esercizio</b>	=	<b>0,00</b>

Fonte: progetto di legge 2020 Regione Lombardia.

L'equilibrio complessivo del bilancio è pari ad euro 339.589.736,21 con un disavanzo da recuperare derivante da esercizi precedenti pari a 0.

In definitiva, dall'analisi dei dati esposti nel Progetto di rendiconto 2020, come analizzati dal Collegio dei Revisori, emerge che l'andamento finanziario dell'esercizio 2020 Regione Lombardia (pur avendo utilizzato a preventivo il meccanismo del debito autorizzato e non contratto per coprire investimenti impegnati) non ha determinato

disavanzo, né necessità di contrarre debito per coprire le esigenze di cassa, poiché i maggiori accertamenti di competenza hanno garantito la copertura autonoma di dette spese.

Secondo il DM del 1° agosto 2019, *“il disavanzo da debito autorizzato e non contratto che, ai sensi dell’articolo 40, comma 2-bis, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall’articolo 1, comma 937, della legge n. 145 del 2018, costituisce copertura delle spese di investimento, non rileva ai fini degli equilibri se non per la quota ripianata con accensione prestiti”*.

Con riferimento all’istituto del **cd. “debito autorizzato e non contratto” (Danc)** si precisa che la legge n. 145/2018 (art. 1, co. 937 e 938) ha reintrodotto la possibilità di autorizzare, con la legge di bilancio, il ricorso a mutui per spese di investimento senza poi addivenire all’effettiva contrazione degli stessi, laddove nel corso della gestione la disponibilità di cassa (derivanti da un *surplus* di entrate rispetto alle previsioni) si sia dimostrata sufficiente a sostenere le spese originariamente finanziate dai mutui stessi.

Rimane sempre consentito, infatti, laddove i monitoraggi effettuati in corso di gestione rivelino maggiori entrate o minori spese, apportare le conseguenti variazioni al bilancio di previsione in modo da ridurre o cancellare l’autorizzazione al mutuo, a fronte di una nuova entrata accertata o di un miglioramento del saldo corrente, che si prestino a fungere da idonea copertura agli impegni per spese di investimento.

Nell’esercizio 2020 Regione Lombardia ha finanziato autonomamente i propri investimenti senza formare nuovo indebitamento.

Il saldo corrente positivo concorre al finanziamento degli investimenti per 331,2 milioni di euro.

L’autorizzazione a contrarre debito è stata quantificata in 152,9 milioni di euro, ma la copertura è stata costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa.

Poiché al termine dell’esercizio le disponibilità di cassa si sono rivelate adeguate alle spese sostenute<sup>38</sup>, l’indebitamento non è stato contratto.

---

<sup>38</sup> Il punto 5.3.4 bis dell’allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 prevede, infatti, che “Il “disavanzo da debito autorizzato e non contratto” non si forma in presenza di maggiori accertamenti di entrate rispetto alle previsioni di bilancio registrati nel corso dell’esercizio in cui è impegnata la spesa di investimento, destinati alla copertura dell’investimento secondo le modalità previste dall’articolo 51 del presente decreto, comma 2, lettera g-bis”.

La Sezione regionale di controllo, nell'ambito dell'istruttoria svolta, ha in primo luogo evidenziato la genericità del disposto dell'art. 1 comma 8 della l. reg. di bilancio (L.R. n. 26 del 30 dicembre 2019 co)<sup>39</sup>, che ha autorizzato il ricorso al DANC per la modifica delle condizioni di indebitamento e delle operazioni in derivati *“anche ai fini della loro ristrutturazione”*, rispetto all'art. 62, co. 8 del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui *“la legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri”*.

Riguardo alle modalità di copertura a consuntivo delle spese finanziate, a preventivo, mediante il debito autorizzato e non contratto, Regione Lombardia ha chiarito di aver assicurato copertura delle spese finanziate a preventivo con il DANC mediante maggiore entrata di parte corrente e economie da minori spese di parte corrente.

All'esito dell'udienza in contraddittorio del 12 luglio 2021, la Regione, su specifica richiesta di precisazioni da parte della Procura, ha confermato l'azzeramento del DANC per l'anno 2020, anche riferita alla quota di euro 441.540.094,46 riportata nell'esercizio 2019.

La Procura prende atto dell'irrilevanza ai fini del calcolo degli equilibri di bilancio, della posta c.d. DANC, pari a zero per l'anno 2020.

## **5.5 Il pareggio di bilancio**

Anche per il 2020 le Regioni hanno partecipato alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica perseguendo il pareggio di bilancio, in applicazione dell'articolo 9, della Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

La regola del pareggio, dopo essere stata anticipata per le sole regioni a decorrere dal rendiconto 2015 ad opera dell'articolo 1, comma 463, della legge n.190 del 2014, è stata introdotta nel 2016 dai commi 707- 734 della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) sia per le regioni stesse che per gli enti locali, stabilendo che ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, le regioni a statuto ordinario devono

---

<sup>39</sup> Il comma 8 dispone che *“le condizioni dell'indebitamento di cui ai commi 5 e 6 e degli altri già assunti, nonché della quota riguardante le operazioni in derivati, possono essere contrattate, anche ai fini della loro ristrutturazione, secondo condizioni più favorevoli e comunque per una durata non superiore a trent'anni in relazione alle mutate esigenze ed opportunità della Regione ai sensi dell'articolo 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato 'Legge finanziaria 2002')”*.

---

conseguire un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

Per l'anno 2020 l'articolo 1 della legge n. 232/2016 prevede che le Regioni devono conseguire un saldo (obbligatorio) non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali e un saldo (facoltativo) non negativo, in termini di cassa, tra le entrate finali e le spese finali<sup>40</sup>.

Inoltre, a partire dal 2020 le disposizioni dell'articolo 1, comma 820 della legge n. 145/2018 si applicano anche alle regioni a statuto ordinario che, tra le entrate valide, indicano anche la quota di avanzo di amministrazione applicata a copertura di impegni esigibili e del fondo pluriennale vincolato.

Per l'anno 2020 il concorso alla finanza pubblica previsto per Regione Lombardia ai fini della riduzione del debito era pari complessivamente a 305,2 milioni di euro da garantire per 146,5 milioni di euro come saldo positivo (art. 1, comma 466 della legge n. 232/2016) e per 59,9 milioni di euro come nuovi investimenti (art. 1, comma 835 della legge n. 145/2018) nonché per 98,8 milioni di euro come nuovi investimenti (art. 1, comma 833 della legge n. 145/2018).

Regione Lombardia ha garantito entrambi gli obiettivi, assicurando il rispetto del pareggio di bilancio e conseguendo il saldo positivo sia in termini di competenza per 253,33 milioni di euro, che di cassa (facoltativo) per circa 1,9 miliardi di euro, tra le entrate finali e le spese finali.

Nella pagina successiva si riporta il prospetto dell'avvenuto monitoraggio.

---

<sup>40</sup> Le entrate finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2, 3, 4 e 5 dello schema di bilancio previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; le spese finali sono quelle ascrivibili ai titoli 1, 2 e 3 del medesimo schema di bilancio. Il prospetto non considera, tra le spese finali, gli stanziamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi spese e rischi futuri concernenti accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione, mentre in termini di competenza è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota riveniente dal ricorso all'indebitamento.

Monitoraggio saldo di bilancio 2020 (art. 1, comma 469 e seguenti, della legge n. 232/2016)  
REGIONE LOMBARDIA

(importi in migliaia di euro)

SEZIONE I VERIFICA EQUILIBRIO ENTRATE FINALI - SPESE FINALI (ART. 1, comma 466, Legge di stabilità 2017)		ACCERTAMENTI IM- PEGNI al 31.12.2020	CASSA al 31.12.2020 (facoltativo)
A1) Avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura di impegni esigibili dei titoli 1 - 2 - 3	(+)	118.105	
A2) Avanzo di amministrazione - quota applicata a copertura del fondo pluriennale vincolato relativo ai titoli di spesa 1-2-3	(+)	28.469	
<b>A) Avanzo di amministrazione effettivamente utilizzato (A1+A2)</b>	(+)	<b>146.574</b>	
B1) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	202.088	
B2) Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle	(+)	933.126	
B3) Fondo pluriennale vincolato di entrata per partite finanziarie	(+)	1.272	
B4) Fondo pluriennale vincolato di entrata che finanzia gli impegni cancel-	(-)	21.978	
<b>B) Fondo pluriennale vincolato di entrata (B1 + B2 + B3 - B4)</b>	(+)	<b>1.114.508</b>	
<b>C) Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa</b>	(+)	<b>21.693.502</b>	<b>25.964.433</b>
<b>D) Titolo 2 - Trasferimenti correnti validi ai fini dei saldi finanza pubblica</b>	(+)	<b>1.932.850</b>	<b>2.276.132</b>
<b>E) Titolo 3 - Entrate extratributarie</b>	(+)	<b>1.607.242</b>	<b>2.764.598</b>
<b>F) Titolo 4 - Entrate in c/capitale</b>	(+)	<b>836.625</b>	<b>753.608</b>
<b>G) Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie</b>	(+)	<b>352.496</b>	<b>169.387</b>
G1) Contributo per la riduzione del debito delle regioni a statuto ordinario ex art. 22 DL n. 157 del 30.11.2020	(-)	43.706	43.706
<b>H) TOTALE SPAZI FINANZIARI ACQUISITI</b>	(+)		
I1) Titolo 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	24.492.023	22.581.958
I2) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	(+)	274.940	
<b>I) Titolo 1 - Spese correnti valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (I=I1+I2)</b>	(-)	<b>24.766.963</b>	<b>22.581.958</b>
L1) Titolo 2 - Spese in c/ capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	1.243.248	1.151.798
L2) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	869.283	
<b>L) Titolo 2 - Spese in c/capitale valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (L=L1+L2)</b>	(-)	<b>2.112.531</b>	<b>1.151.798</b>
J1) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie al netto del fondo pluriennale vincolato	(+)	359.620	363.575
J2) Fondo pluriennale vincolato per partite finanziarie	(+)	1.175	
<b>J) Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziaria valide ai fini dei saldi di finanza pubblica (J=J1 + J2)</b>	(-)	<b>360.795</b>	363.575
<b>M) Saldo anticipazione finanziamento sanità (anticip. sanità concessa - le relative regolazioni contabili per i rimborsi anticipazione sanità effettuate nell'anno) (solo ai fini saldo di cassa)</b>	(-)		<b>- 5.873.553</b>
<b>N) TOTALE SPAZI FINANZIARI CEDUTI</b>	(-)	<b>0</b>	
<b>O) SPAZI ACQUISITI NON UTILIZZATI (O = 1c+2e+3f+4f+5f)</b>		<b>0</b>	
<b>P) SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI VALIDE AI FINI DEI SALDI DI FINANZA PUBBLICA (P=A+B+C+D+E+F+G-G1+H-I-L-J+M-N-O)</b>		<b>399.802,00</b>	<b>1.913.568</b>
<b>Q) OBIETTIVO DI SALDO</b>		<b>146.469</b>	
<b>R) DIFFERENZA TRA IL SALDO TRA ENTRATE E SPESE FINALI NETTO E OBIETTIVO (R=P-Q)</b>		<b>253.333</b>	<b>1.913.568</b>

Fonte: Relazione dell'Organo di revisione della Regione Lombardia e terza risposta istruttoria

Il Collegio dei revisori ha dato evidenza di aver verificato, in occasione della sottoscrizione del “Prospetto per la certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo 2020”, la rispondenza dei dati certificati con quelli del bilancio dell’ente<sup>41</sup>.

## 5.6 I debiti fuori bilancio

Dalla relazione del Collegio dei Revisori, che effettua una puntuale ricostruzione dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell’esercizio 2020<sup>42</sup> in conformità alle disposizioni di cui all’art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, emerge un aumento rilevante rispetto al biennio precedente dei debiti fuori bilancio riconosciuti/da riconoscere nel 2020<sup>43</sup>, in particolare quelli derivanti da lettera e) il che testimonia una rilevante problematicità dell’assunzione di corrette procedure di spesa, come è esposto nella tabella che segue:

<b>Analisi e valutazione dei debiti fuori bilancio</b>				
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Articolo 194 T.U.E.L:				
- lettera a) - sentenze esecutive		€ 9.756,00		€ 386.456,65
- lettera b) - copertura disavanzi				
- lettera c) - ricapitalizzazioni				
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza				
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa		€ 10.639,98	€ 241.869,88	€ 1.078.699,68
<b>Totale</b>	<b>€</b>	<b>€ 20.395,98</b>	<b>€ 241.869,88</b>	<b>€ 1.465.156,33</b>

<sup>41</sup> Il Collegio dei revisori ha altresì attestato che Il rispetto dei suddetti saldi consentirà a Regione Lombardia, regione adempiente ai sensi del comma 710-bis art.1 della Legge 208/15, anche nell'anno 2021, di risultare assegnataria delle premialità di parte delle somme versate allo Stato dalle regioni inadempienti nell’anno precedente, e di conseguire la premialità di cui all’art. 9 comma 28 D.L.78/2010, segnatamente nello specifico la possibilità di incrementare del 10% la spesa di personale per lavoro flessibile.

<sup>42</sup> In parte riferiti all’esercizio 2019 e già segnalati nella relazione al rendiconto 2019.

<sup>43</sup> Alla data di deposito del parere (13 maggio 2021) risultano in corso di riconoscimento debiti fuori bilancio per €. 28.855,28, ascrivibili a servizi di natura legale assunti tra il 2010 ed il 2018 senza preventivo impegno di spesa.

## 5.7 L'indebitamento

La normativa vigente impone alle regioni di poter ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dall'art. 10 della legge n. 243/2012 al fine di subordinare il ricorso all'indebitamento a particolari limiti e procedure per concorrere solidalmente al rispetto degli obiettivi previsti a livello europeo.

Segnatamente l'art. 62, co. 6, d. lgs. n. 118/2011, prevede limiti qualitativi (divieto di contrarre mutui o altre forme di indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento) e quantitativi alla capacità delle regioni di contrarre indebitamento, talché ai sensi di detto articolo, il ricorso al debito da parte delle regioni, fatte salve le disposizioni dell'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della Legge 24 dicembre 2003, n. 350, ed agli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Il Collegio dei revisori ha dato atto, nella relazione a rendiconto 2020, che risulta rispettato il limite di indebitamento previsto dall'art. 62, co. 6 d.lgs. n. 118/2011<sup>44</sup> e che il livello del debito regionale è in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, essendo passato da euro 1.730.690.995,46 al 31 dicembre 2019 ad euro 1.662.632.225,18 al 31.12.2020.

La Sezione di controllo ha altresì verificato il rispetto del limite di "indebitamento potenziale" con riferimento alle garanzie rilasciate dalla Regione (quali fonti di potenziali oneri debitori di cui l'Ente potrebbe rispondere in qualità di garante) in ottica prospettica con riferimento al debito contraibile nel 2021, registrando un

---

<sup>44</sup>Art. 62 co. 6 d. lgs. n. 118/2011: "Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2 - bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16 - bis del decreto - legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle partecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.". Ai sensi del successivo comma 7 la violazione fa scattare il divieto per la regione di contrarre nuovo debito fino a quando il limite non risulti rispettato.

aumento delle garanzie prestate nel progetto di rendiconto 2020 (euro 763.691.608,95) rispetto all'esercizio precedente (391.270.950,95 euro)<sup>45</sup>.

Nell'esercizio finanziario 2020 Regione Lombardia ha proceduto alla rinegoziazione di taluni mutui<sup>46</sup>. Con riferimento alla estinzione anticipata del mutuo "ex Asam" mediante accensione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti avente una scadenza più lunga (31.12.2025 piuttosto che 31.12.2021) Regione Lombardia ha motivato la scelta della ristrutturazione in relazione al risparmio finanziario ottenuto per la parte corrente del bilancio<sup>47</sup>.

La Procura, prendendo atto di tale scelta gestionale, condivide l'osservazione della Sezione di controllo circa la necessità che ciascuna ristrutturazione di debito debba essere attentamente valutata in quanto un allungamento del piano di ammortamento del debito rispetto alla vita utile dell'investimento finanziato espone a rischio il principio della tutela della solidarietà intergenerazionale (cfr. Corte dei conti, SS.RR. speciale composizione, sentenza n. 23/2019/EL).

Particolare attenzione è stata dedicata dalla Sezione di controllo all'analisi delle singole posizioni debitorie, che compongono il debito autonomo regionale, evidenziando un valore di debito autonomo effettivo pari ad euro 1.598.680.003,93.

In relazione al mancato accantonamento della differenza positiva dei flussi finanziari correlati alla stipula dei contratti derivati di copertura (*swap* di tasso, di ammortamento e di cambio), sottoscritti al momento dell'emissione dei *Bond*<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> La Sezione di controllo ha verificato che a fronte di 763.691.608,95 euro di garanzie prestate riportate nell'allegato V alla relazione al rendiconto di gestione 2020 l'importo di 215.980.000,00 euro è computato nel limite di indebitamento del bilancio 2021; l'importo di 418.190.658,00 euro si ritrova negli stanziamenti di bilancio degli anni 2021-2060, secondo le rispettive leggi di autorizzazione; l'importo di 129.520.950,95 euro è accantonato nel risultato di amministrazione 2020.

<sup>46</sup> Si tratta dei due mutui stipulati con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) nel 2015 e nel 2016 in occasione delle rinegoziazioni del *bond* Lombardia ex d.l. n. 66/2014 in adesione alla proposta di cui alla circolare n. 1298/2019 di Cassa Depositi e Prestiti s.p.a. passando da un tasso, rispettivamente, del 2,26% e del 2,20%, al tasso dell'1,99% a fronte di una durata sostanzialmente inalterata. Inoltre la Regione ha estinto anticipatamente il mutuo "ex Asam" mediante accensione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti per un importo pari al debito residuo del mutuo sostituito (65.526.455,52 euro) a tasso variabile (0%, al momento della stipula) avente una scadenza più lunga (31.12.2025 piuttosto che 31.12.2021).

<sup>47</sup> Con il nuovo piano di ammortamento risulterebbe un costo nel 2021 per interessi pari a 0 a fronte di circa 1,44 mln di euro rispetto al precedente piano di ammortamento.

<sup>48</sup> Regione Lombardia, su indicazione della Sezione di controllo ha accantonato prudenzialmente ogni anno, a partire dall'anno 2008, sotto la voce "Fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari" un fondo

La Procura condivide l'indicazione della Sezione di controllo, già espressa nelle precedenti relazioni, circa l'applicazione prudenziale del punto 3.23 dell'all.4/2 di cui al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui, a garanzia dei rischi futuri del contratto o direttamente destinabile al finanziamento di investimenti o alla riduzione del debito, tutti i flussi positivi<sup>49</sup> vengano accantonati quale quota vincolata dell'avanzo di amministrazione *“fino a completa estinzione di tutti i derivati contratti dall'ente, a copertura di eventuali mark to market negativi futuri, e fino a completa estinzione di tutti i debiti coperti da derivati”*.

## **6 Area Istituzionale. La spesa del personale e i tempi di pagamento dei fornitori (a cura del P.M. Dr.ssa Selene F. Lupacchino)**

### **6.1 La spesa del personale: premessa**

Come è noto, il legislatore statale è intervenuto a più riprese, nel tempo, al fine di assicurare il **contenimento della spesa di personale** nelle pubbliche amministrazioni regionali e locali (Corte Cost., sent. n. 218/2015).

Le disposizioni relative al contenimento di tale spesa sono riconducibili alle finalità di **coordinamento della finanza pubblica**: come evidenziato dalla Corte Suprema, *“non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi [...] vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti”*. Ciò in quanto *“il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario”* (Corte Cost., sent. n. 36/2004).

---

(capitolo 347) che alla data del 31/12/2020 ammonta ad euro 42.000.000,00. Il Collegio dei revisori da atto nella relazione che il valore del *“mark to market”* relativo alla quota parte del derivato a carico della Regione valorizzato alla data del 31/12/2020 è pari a euro 76.811.036,62.

<sup>49</sup>Con riferimento al solo swap di interesse, in essere con 'Bank of America Merrill Lynch', viene incassato un differenziale positivo pari a 12.822.489,80 euro, derivante dalla differenza tra l'importo di 13.620.154,76 euro, accertato verso 'Bank of America Merrill Lynch' e l'importo di 797.664,96 euro, impegnato verso la stessa nel corso del 2020 a titolo di interessi su derivati. Entrambi i flussi di scambio sono determinati applicando al nozionale *“bullet/amortizing”* un tasso fisso e, dunque, non sussiste alcun rischio di futuri oneri a carico del bilancio, in applicazione del principio contabile 3.23 secondo il quale *“nel caso di derivati che prevedono lo scambio di flussi di interesse calcolati su nozionale “bullet/ammortizing”, entrambi a tasso fisso, non essendo presente un rischio reale di futuri oneri a carico del bilancio derivanti dai reciproci pagamenti periodici, non è obbligatorio l'accantonamento del differenziale dei flussi di interesse”*.

Le disposizioni statali si limitano a porre **obiettivi di riequilibrio** della spesa, anche in termini di transitorio contenimento complessivo, senza imporre, tuttavia, precisi strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (Corte Cost., sent. n. 169/2007).

Ciò è avvenuto anche per l'anno 2020, come verrà evidenziato più dettagliatamente nel corso della trattazione.

## 6.2 Il piano dei fabbisogni di personale

Come evidenziato dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, recentemente novellato con la l. n. 160/2019, l'organizzazione delle pubbliche amministrazioni viene definita sulla base del piano triennale dei fabbisogni di personale, uno strumento essenziale al fine di *“ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi”*. Tale piano *“indica la consistenza della dotazione organica e la sua eventuale rimodulazione in base ai fabbisogni programmati [...] nell'ambito del potenziale limite finanziario massimo della medesima”*.

Il piano dei fabbisogni, in altri termini, è di fondamentale importanza in quanto, da una parte, consente il **miglior impiego delle risorse umane** e, dall'altra parte, garantisce il **rispetto dei vincoli finanziari**, connessi sia con gli stanziamenti di bilancio sia con i vincoli in materia di spesa del personale.

Come evidenziato dalla Corte dei conti, nel piano *“la dotazione organica va espressa in termini finanziari. Partendo dall'ultima dotazione organica adottata, si ricostruisce il corrispondente valore di spesa potenziale riconducendo la sua articolazione in oneri finanziari teorici di ciascun posto in essa previsto, oneri corrispondenti al trattamento economico fondamentale della qualifica, categoria o area di riferimento [...] Resto fermo che, in concreto, la spesa del personale in servizio, sommata a quella derivante dalle facoltà di assunzioni consentite [...] non può essere superiore [...] al limite di spesa consentito dalla legge”* (Corte dei conti, Sez. reg. controllo Puglia, deliberazione n. 111/2018).

Tale strumento, che comporta **un'analisi quantitativa** (intesa come individuazione del contingente necessario per la realizzazione degli obiettivi dell'amministrazione) e **un'analisi qualitativa** (intesa come individuazione delle tipologie di

professioni e competenze professionali), ha una valenza programmatica e, nel corso dell'anno, può adattarsi alle sopravvenute esigenze.

Regione Lombardia ha approvato il piano dei fabbisogni di personale del comparto e della dirigenza per il triennio 2019-2021, con deliberazione della giunta regionale n. XI/2585 del 02.12.2019. Con esso sono state destinate le risorse per le assunzioni di personale del comparto e della dirigenza.

Tale piano è stato aggiornato con deliberazione n. XI/3260 del 16.06.2020, con la previsione di ulteriori risorse per l'assunzione di unità aggiuntive di personale.

Il Piano in questione è stato redatto tempestivamente, consentendo così un teorico tempestivo avvio delle procedure assunzionali per l'anno 2020, ed è stato modificato in corso d'anno, al fine di consentire un adeguamento alle sopravvenute esigenze.

Coerentemente con quanto indicato in premessa, il piano ha destinato specifiche risorse alle relative assunzioni, nel rispetto delle capacità assunzionali nel seguito dettagliate, con la precisazione delle relative categorie e profili e con l'indicazione della modalità di reclutamento, ovverosia in parte dall'esterno e in parte mediante progressione di carriera.

Al riguardo si precisa che l'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017 prevede che, al fine di valorizzare le professionalità interne, è possibile attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale di ruolo nella misura massima del 30% di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa area o categoria; l'art. 52, comma 1 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001, invece, all'interno della medesima procedura selettiva, prevede una riserva di posti per gli interni non superiore al 50% di quelli messi a concorso.

Nel Piano è stato correttamente dato atto dell'avvenuta adozione di tutti quei provvedimenti che costituiscono condizione essenziale per l'effettuazione di nuove assunzioni, tra cui l'adozione del piano triennale di azioni positive, l'adozione del piano della performance, ricognizione annuale delle eccedenze del personale, il rispetto della certificazione dei crediti, l'adozione del bilancio preventivo e

consuntivo nei termini di legge e la relativa trasmissione delle informazioni alla banca dati delle amministrazioni pubbliche.

### **6.3 La capacità assunzionale prevista nel piano dei fabbisogni di personale**

Al fine del calcolo delle risorse da destinare alle nuove assunzioni, la Regione Lombardia ha tenuto conto della nuova normativa.

In particolare, l'art. 33 del d.lgs. n. 34/2019 ha introdotto un nuovo regime relativamente alle assunzioni di personale a tempo indeterminato: tali assunzioni possono essere effettuate dalle regioni, *“in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione”*, sino ad una spesa complessiva lorda pari *“al valore soglia definito come percentuale, anche differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati”*.

Tale decreto ha, poi, demandato a un successivo provvedimento l'individuazione delle fasce demografiche, dei valori soglia e delle relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per le regioni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia.

Tale decreto, adottato il 3.09.2019 dal Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, dopo aver definito cosa si intende per spesa del personale (ovverosia la spesa complessiva per il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, al lordo degli oneri riflessi e al netto dell'Irap, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato) e per entrate correnti (ovverosia la media degli accertamenti relativi ai titoli I, II, III, come rilevati negli ultimi tre rendiconti della gestione approvati, al netto di quelli la cui destinazione è vincolata, degli accertamenti relativi al SSN e degli accantonamenti al FCDE), individua le **fasce demografiche** (tra cui quella relativa alle regioni con un numero di abitanti pari o maggiore di 6 milioni, in cui rientra la Regione Lombardia), **il valore soglia di massima spesa del personale** per ciascuna fascia demografica, ovverosia la percentuale massima tra la spesa del personale e le entrate correnti (tale percentuale

corrisponde al 5% per le regioni rientranti nella fascia demografica alla quale è ricondotta la Regione Lombardia) e la **percentuale massima di incremento annuale delle assunzioni a tempo indeterminato**, nel limite del valore soglia sopra indicato (che per il 2020 non può essere superiore al 10%).

Regione Lombardia ha utilizzato tale criterio al momento della predisposizione del fabbisogno del personale del comparto e della dirigenza per il triennio 2019-2021, approvato, come si è visto, con deliberazione n. XI/2585 della giunta regionale. Con tale delibera, in particolare, si è dato atto che il rapporto tra spesa di personale dell'anno 2018 e la media degli accertamenti degli anni 2016 - 2018 risulta pari al 3,69% e, dunque, inferiore alla soglia massima del 5% prevista dal Dpcm.

Conseguentemente, per l'anno 2020 è stato previsto di destinare € 3.907.009,53 alle assunzioni di personale del comparto ed € 4.463.599,53 alle assunzioni dirigenziali, corrispondenti a 134 assunzioni nel comparto (25 da destinare a progressioni di carriera e 109 da reclutare dall'esterno) e 10 assunzioni dirigenziali.

Con deliberazione n. XI/3260 è stato aggiornato il fabbisogno del personale, con la motivazione di far fronte all'emergenza Covid e alle sopravvenute cessazioni di personale, deliberando di effettuare ulteriori 57 assunzioni nel comparto (15 da destinare a progressioni di carriera e 42 da reclutare dall'esterno), con un'ulteriore spesa rispetto a quella originariamente prevista per il comparto di € 1.577.765,94, per un totale pari ad € 6.041.365,47.

Il fabbisogno del personale risulta coerente con il Decreto 3 settembre 2019.

#### **6.4 L'effettiva situazione del personale in servizio al 31.12.2020**

Come si evince dalle tabelle fornite in sede di risposta all'istanza istruttoria della sezione controllo, il **totale del personale di ruolo** al 31.12.2020 risulta pari a 2.734 unità, di cui 146 dirigenti<sup>50</sup>.

Tale numero risulta inferiore a quello del 2019 e inferiore alla dotazione organica determinata con DGR n. 2879 del 24.02.2020 sulla base del piano dei fabbisogni di personale, pari a 3.014 unità.

---

<sup>50</sup> Tabella 5 denominata "Ripartizione del personale tra gli uffici al 31.12.2020" trasmessa dalla Regione sulla base di specifica istanza istruttoria

Il **totale del personale non di ruolo** al 31.12.2020 risulta pari a 260 unità, numero anch'esso inferiore a quello del 2019<sup>51</sup>.

Quanto al **personale dirigenziale**, le unità in servizio risultano pari a 162 (di cui 119 in servizio presso l'ente, 24 comandati in entrata, 9 distaccati in entrata, 10 con incarico conferito a personale non appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione)<sup>52</sup>.

Tale numero risulta ridotto rispetto allo scorso anno e inferiore rispetto alla dotazione organica del personale dirigenziale (pari a 200 unità, come risultante dalla l.r. n. 15/2017).

Risulta nei limiti di legge anche il numero dei dirigenti esterni (pari, come si è visto, a 10 unità), che non possono superare il limite del 10% della dotazione organica di cui all'art. 11, comma 3, della l. n. 114/2014 (pari, pertanto, a 20 unità).

Tale decremento rispetto all'anno precedente e rispetto a quanto previsto nel piano dei fabbisogni è dipeso da un ridotto numero delle assunzioni, dovuto all'evento pandemico, che ha comportato una sospensione delle procedure concorsuali.

Basti considerare che, a fronte del fabbisogno del personale sopra riportato, sono state effettuate unicamente 112 nuove **assunzioni**, di cui 101 a livello di comparto e 11 a livello dirigenziale, prevalentemente mediante mobilità obbligatoria, mobilità volontaria, comandi in entrata, comandi stabilizzati, scorrimento di graduatoria.

L'unica voce che non è diminuita è quella relativa al **personale assunto a tempo determinato**. Al riguardo si evidenzia come l'art. 1, comma 545, della l. n. 160/2019, modificando l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, ha statuito che le limitazioni previste da tale disposizione (ovverosia l'obbligo di avvalersi di personale a tempo determinato nel limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009), non si applicano *“alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'art. 1 della legge 27*

---

<sup>51</sup> Tabella 5 denominata *“Ripartizione del personale tra gli uffici al 31.12.2020”* trasmessa dalla Regione

<sup>52</sup> Tabelle 5, 6, 7 rispettivamente denominate *“Ripartizione del personale tra gli uffici al 31.12.2020”*, *“Personale dirigenziale in servizio 2018-2020”*, *“Personale non dirigenziale in servizio”* trasmesse dalla Regione

dicembre 2006, n. 296”, a condizione, comunque, che “la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”.

Considerato che il tetto di cui all’art. 1, comma 557 *quater*, della l. n. 296/2006 è sempre stato rispettato, la Regione ha proceduto ad assumere personale con contratto a tempo determinato, con contratto di co.co.co e con contratto di formazione-lavoro per un importo complessivo pari ad € 5.975.086,09<sup>53</sup>.

Tale importo, seppur in aumento rispetto a quello del 2019 (pari ad € 5.843.342,93), risulta, in ogni caso, inferiore al tetto complessivo della spesa sostenuta per i rapporti a tempo determinato nel 2019 (pari ad € 8.589.842,96)<sup>54</sup>.

Stante il sopravvenuto intervento legislativo, risulta superata la questione dell’applicabilità o meno della forma alternativa del contenimento della spesa in questione, di cui all’art. 6, comma 20, del d.l. n. 78/2010, su cui erano stati mossi rilievi in sede di parifica dello scorso anno.

La **spesa di personale complessiva** relativa al 2020 soggetta ai limiti di spesa risulta pari ad € 138.206.330,83, inferiore sia a quella sostenuta nel 2019, sia al limite di cui all’art. 1, comma 557 *quater*, l. n. 296/2006, calcolato sulla base di quanto disposto dalla Ragioneria Generale dello Stato n. 73024 del 22.09.2014 per gli enti in sperimentazione (pari ad € 189.037.394,15)<sup>55</sup>.

Sul punto si ricorda che la Sezione regionale di controllo, con delibera n. 164/2020/PAR, ha affermato che, anche a seguito dell’intervenuto art. 33 del d.lgs. n. 34/2019, resta pienamente in vigore il limite di spesa di personale in valore assoluto di cui all’art. 1, comma 557 *quater*, della l. n. 296/2006.

La sospensione, per un determinato arco temporale, dell’espletamento di procedure concorsuali, previsto dall’art. 87 del d.l.n. 18/2020, nonché l’oggettiva difficoltà di programmare ed effettuare selezioni anche al termine di tale periodo hanno inevitabilmente determinato tale limitato numero di assunzioni. Terminato il periodo emergenziale, si raccomanda il rispetto di quanto programmato nel piano dei fabbisogni, predisposto tenendo conto delle effettive esigenze di personale.

---

<sup>53</sup> Tabella 15 denominata “Spesa impegnata per il personale a tempo determinato” trasmessa dalla Regione

<sup>54</sup> Tabella 16 denominata “Rispetto limite art. 9, comma 28, del decreto legge n. 78/2010” trasmessa dalla Regione all’istanza istruttoria

<sup>55</sup> Riscontro a nota istruttoria del 23.04.2021

## 6.5 Il trattamento economico accessorio

Come è noto, l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 175/2017 prevede che *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”*.

Nell'anno 2020, l'importo complessivo delle risorse soggette al limite di cui sopra, relative al comparto, alle posizioni organizzative e alla dirigenza (pari ad € 39.462.392,00), risulta inferiore a quello relativo al 2016 (€ 39.958.596,00)<sup>56</sup>.

Nonostante il lieve aumento delle risorse del comparto, compensate con una riduzione delle risorse della dirigenza, pertanto, risultano rispettati i limiti normativi sopra riportati.

Diverse delibere delle Sezioni regionale di controllo della Corte dei conti hanno, infatti, evidenziato come il limite da rispettare sia quello complessivo e non quello delle singole categorie.

Quanto al nuovo limite previsto dall'art. 33 del d.l. n. 34/2019, che prevede un adeguamento del trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del decreto predetto *“in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa”*, la Regione ha segnalato di non aver utilizzato tale previsione, stante la riduzione del personale in servizio rispetto all'anno di riferimento.

La Regione dà atto del fatto che il collegio dei Revisori dei Conti ha attestato la compatibilità dei costi ai sensi dell'art. 40 *bis* del d.lgs. n. 165/2001.

## 6.6 I provvedimenti emergenziali relativi al personale

Il 2020 è stato un anno in cui si sono succeduti innumerevoli decreti legge, DPCM e Direttive del Ministro della Pubblica Amministrazione che hanno richiesto alla pubblica amministrazione un elevato livello di flessibilità e di adattamento della modalità di svolgimento dell'attività lavorativa in tempi rapidi.

Più precisamente, si sono alternati provvedimenti restrittivi, quali:

---

<sup>56</sup> Riscontro a nota istruttoria del 04.06.2021

-il **d.p.c.m. del 23.02.2020**, che all'art. 3 ha reso applicabile in via automatica, ad ogni rapporto di lavoro subordinato nell'ambito delle aree considerate a rischio, il lavoro agile ex artt. 18-23 della l. n. 81/2017, anche in assenza di accordi individuali e anche in assenza della preventiva resa, con modalità telematica, degli obblighi di informativa;

-il **d.l. n. 18 del 17.03.2020**, che all'art. 87:

-ha definito il lavoro agile come la *“modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni”*, precisando che la presenza del personale negli uffici deve essere limitata alle attività ritenute indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro; che si può prescindere dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dalla l. n. 81/2017 sopra citata; che tali tipologie di lavoro può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente, qualora non siano forniti dall'amministrazione;

-ha previsto che la pubblica amministrazione utilizzi in via prioritaria gli strumenti delle ferie pregresse, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti e che, una volta esperite tali possibilità, possa motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio;

-il **d.p.c.m. del 26.04.2020**, che all'art. 1, comma 1, lett. gg) ha ribadito le modalità di svolgimento di lavoro agile;

-la **Direttiva n. 2/2020 del Ministro della Pubblica Amministrazione**, che ha ribadito la necessità e l'urgenza dell'applicazione delle misure di cui al d.l. n. 18/2020 e ha aggiunto ulteriori misure, quali:

-lo svolgimento di riunioni con modalità telematiche o tali da assicurare, nei casi residuali, un adeguato distanziamento;

-la sospensione di viaggi di servizio o missioni, salvo diversa valutazione dell'autorità politica o del vertice amministrativo relativamente alla indispensabilità o indifferibilità della singola missione;

-l'esigenza di garantire il ricevimento del pubblico e l'erogazione diretta dei servizi al pubblico, laddove possibile, con modalità telematica;

-l'utilizzo di dispositivi di protezione (quali guanti e mascherine) e di materiale in grado di limitare la diffusione del contagio (soluzioni idroalcoliche e salviette asciugamano monouso);

-la sanificazione e la disinfezione degli ambienti;

-la diffusione delle informazioni relative alle misure da adottare e il costante monitoraggio.

Ai predetti provvedimenti ne sono succeduti altri meno restrittivi, in coincidenza con il miglioramento della situazione pandemica, tra cui:

-il **d.l. del 19.05.2020**, che all'art. 263, comma 1, ha disposto un adeguamento dell'attività della pubblica amministrazione al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali, attraverso una flessibilità dell'orario di lavoro, una rivisitazione dell'articolazione giornaliera settimanale, una interlocuzione programmata e un utilizzo di soluzioni digitali.

Con il nuovo peggioramento della situazione emergenziale, sono intervenuti ulteriori provvedimenti restrittivi, tra cui:

-il **d.p.c.m. del 03.12.2020**, che all'art. 5 ha evidenziato la necessità di assicurare "le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l'effettività del servizio erogato", anche mutando le mansioni attribuite a ciascun soggetto, e ha incentivato la differenziazione dell'orario di ingresso e di uscita del personale.

La Regione si è adeguata tempestivamente a tale normativa, con i numerosi provvedimenti, elencati alle pagg. 22 e 23 del riscontro istruttorio proveniente dall'Amministrazione regionale.

Sul lavoro agile, la Regione ha ampliato la casistica dei dipendenti che potevano accedere a tale tipologia di lavoro<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Con l'aggiornamento della circolare 24.02.2020 di organizzazione del personale a firma della Dott.ssa Fregonara, datata 25.02.2020, è stata riservata la possibilità di usufruire del personale agile ai dipendenti con figli minori di 14 anni, durante l'intero periodo di chiusura delle scuole degli asili; ai dipendenti con residenza e domicilio nella cosiddetta "zona rossa"; a quelli con necessità di effettuare verifiche sanitarie correlate al Covid 19; ai dipendenti con specifiche situazioni, oggetto di valutazione dei rispettivi Direttori.

Successivamente il lavoro agile è stato definito quale "modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa", come risulta dal decreto n. 3288 del 12.03.2020 del Segretario Generale; dal decreto n. 377 del 25.03.2020 del Segretario Generale; dal decreto n. 4577 del 15.04.2020 del Segretario Generale; dal decreto n. 6025 del 20.05.2020 del Segretario Generale; dal decreto n. 6423 del 29.05.2020 del Segretario Generale; dal decreto n. 6941 del 12.06.2020 del Segretario Generale; dal Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento del Covid 19 nelle sedi regionali.

Sul lavoro in presenza, sono state dettagliate le misure da adottare per limitare il contagio<sup>58</sup> ed è stata prevista la rotazione del personale, al fine di meglio garantire lo svolgimento dell'attività amministrativa.

La Regione ha espresso una valutazione positiva sull'utilizzo di tale strumento, ritenendo di adottarlo anche al termine della fase emergenziale, quale modalità di lavoro alternativa per parte dell'orario di servizio.

Si sono limitate le riunioni in presenza<sup>59</sup> e l'attività di *front office*<sup>60</sup>. Vi è stata una restrizione notevole delle trasferte e missioni<sup>61</sup>.

E' stato imposto lo smaltimento delle ferie residue<sup>62</sup>.

E' stata costituita l'Unità di Crisi di Emergenza<sup>63</sup>.

Le suindicate misure risultano coerenti con la normativa vigente. La stessa Regione si è dichiarata soddisfatta, al punto di voler utilizzare parzialmente il lavoro agile, anche una volta terminata la fase emergenziale.

## **6.7 I fattori produttivi correnti, la razionalizzazione e l'efficientamento della spesa**

Da un raffronto tra i dati del 2019 e quelli del 2020 relativi agli **straordinari, alle missioni, ai libri e giornali, alla cancelleria e toner e alla carta** risulta un miglioramento complessivo dei dati relativi al 2020.

La spesa sostenuta, infatti, risulta inferiore al budget 2020, già, peraltro, ridotto rispetto ai *budget* dei precedenti anni<sup>64</sup>.

---

In fase di miglioramento della pandemia, questa modalità è stata ridotta, con la previsione di percentuali in ogni caso non superabili (ad esempio del 70%, ai sensi del decreto n. 12638 del 23.10.2020 del Segretario Generale).

<sup>58</sup> Con il Protocollo di regolamentazione per il contrasto e il contenimento del Covid 19 nelle sedi regionali, sono state individuate le misure da adottare, tra cui la riduzione delle possibilità di contatto tra dipendenti, la verifica delle condizioni di salubrità degli ambienti di lavoro, la riduzione delle occasioni e dei tempi di esposizione al rischio, la dotazione di dispositivi di protezione collettiva ed individuale.

<sup>59</sup> Con decreto presidenziale n. 498 del 24.02.2020, le riunioni con presenza fisica dei partecipanti sono state limitate a quelle strettamente necessarie ad assicurare la regolare funzionalità dell'ente e comunque non differibili, previo contenimento del numero dei soggetti partecipanti e previa individuazione di ambienti il più possibile ampi e idonei a mantenere il distanziamento tra gli interlocutori.

<sup>60</sup> Con decreto n. 4577 del 15.04.2020 del Segretario Generale, sono stati chiusi al pubblico tutti i *front office*, ad eccezione del protocollo generale per la ricezione di documenti da parte di Poste Italiane e di altri vettori abilitati.

In fase di miglioramento della pandemia, il *front office* è stato riammesso con orari limitati (cfr., ad esempio, il decreto n. 12638 del 23.10.2020 del Segretario Generale).

<sup>61</sup> Sospese in presenza, ad eccezione di quelle ritenute indispensabili o indifferibili, individuate dal Direttore di riferimento (cfr. decreto n. 4577 del 15.04.2020 del Segretario Generale, ribadito con decreti successivi).

<sup>62</sup> Cfr. decreto n. 3288 del 12.03.2020 del Segretario Generale

<sup>63</sup> Cfr. decreto n. 3287 del 12.03.2020 del Segretario Generale

<sup>64</sup> Tabella 2 denominata "*Budget delle spese di funzionamento per direzioni*" trasmessa dalla Regione

Relativamente alla spesa sostenuta per **studi ed incarichi di consulenza** (che l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78/2010 conteneva nei limiti del 20% della relativa spesa sostenuta nell'anno 2009), per **relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza** (che l'art. 6, comma 8, del d.l. n. 78/2010 conteneva nei limiti del 20% della relativa spesa sostenuta nell'anno 2009), per **sponsorizzazioni** (vietate ai sensi dell'art. 6, comma 9, del d.l. n. 78/2010), nonché per **missioni** (che l'art. 6, comma 12, del d.l. n. 78/2010 conteneva nei limiti del 50% della relativa spesa sostenuta nell'anno 2009), si evidenzia come l'art. 57, comma 2, del d.l. n. 124/2019 abbia statuito che, a decorrere dall'anno 2020, cessa l'applicazione delle disposizioni in materia di contenimento e di riduzione sopra riportate.

In ogni caso non si può non segnalare il notevole incremento della spesa sostenuta per studi e consulenze, nonché per relazioni pubbliche, mostre e convegni, passate rispettivamente da € 530.035,90 ed € 1.365.242,88 nel 2019 ad € 773.334,35 ed € 2.678.130,10 nel 2020<sup>65</sup>. Tale incremento risulta elevato, anche ad onta del rilievo mosso dal collegio dei Revisori dei conti che, sin dal momento della predisposizione del Bilancio di Previsione, aveva raccomandato di *“limitare al massimo le spese per consulenze esterne”*<sup>66</sup>.

## **6.8 I tempi di pagamento dei fornitori**

Come è noto, l'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 ha previsto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicare annualmente e trimestralmente l'indice relativo **all'indicatore di tempestività dei pagamenti, relativo ai tempi medi di pagamento.**

L'art. 9 del d.p.c.m. del 22.09.2014 ha precisato le modalità di calcolo di tale indicatore.

La Regione ha evidenziato come già negli anni precedenti erano state adottate misure interne e previste tempistiche tali da ridurre il tempo medio di pagamento, quali la registrazione della fattura entro 10 giorni dalla ricezione, l'associazione nella specifica piattaforma documentale regionale della fattura all'atto di pagamento, l'emissione dell'atto di pagamento entro 15 giorni o 40 giorni, a seconda che

---

<sup>65</sup> Tabella 3 denominata *“Limiti di spesa ex d.l. n. 78/2010”* trasmessa dalla Regione

<sup>66</sup> Cfr. pag. 27 del parere dei Revisori dei Conti al Bilancio di Previsione 2020-2022

rispettivamente il pagamento debba essere effettuato entro 30 giorni o 60 giorni dalla data di ricezione della fattura.

Tutto ciò ha comportato un ulteriore miglioramento, rispetto al 2020, dei tempi medi di pagamento, la cui media annuale si è attestata a 18,14 giorni di anticipo rispetto alla prevista scadenza contrattuale.

I dati sui tempi di pagamento dei fornitori sono correttamente pubblicati sul sito istituzionale della Regione Lombardia, sezione denominata “*indicatore di tempestività dei pagamenti*”.

## **7 Area Istituzionale. La struttura e gli enti del SIREG (a cura dei P.M. Dr. Antonino Grasso e Dr. Francesco Foggia)**

### **7.1 La razionalizzazione e la revisione del sistema delle partecipate**

La Procura rileva come Regione Lombardia abbia scientemente escluso dal piano di razionalizzazione periodica di cui all’art. 20 d.lgs. 175/2016 le società Finlombarda S.p.A. e FNM S.p.A., in quanto società quotate in borsa, sulla scorta dell’interpretazione condotta della norma di cui all’art. 1, comma 5, d.lgs. 175/2016 e della espressa previsione dell’art. 7, comma 1, della l.r. 29 dicembre 2016 n. 34. Tale ultima norma, nel prevedere l’obbligo per la Giunta regionale di approvare un piano di riordino e riorganizzazione degli enti dipendenti e delle società partecipate in modo totalitario dalla Regione, nonché delle società a partecipazione regionale e delle fondazioni istituite dalla Regione, ha precisato che la disposizione stessa “*non si applica alle partecipazioni detenute dalla Regione in società quotate, come definite dall’articolo 2, comma 1, lettera p), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)*”.

Orbene, tale scelta, ispirata al disposto della citata legge regionale non appare conforme, a parere della Procura regionale, alla corretta interpretazione da attribuire all’art. 1, comma 5, d.lgs. n. 175/2016. Invero, secondo i principi già espressi dalla giurisprudenza della Corte dei conti in tema di revisione straordinaria delle partecipazioni, *ex art. 24 d.lgs. n. 175/2016 (Sez. Aut., del. n. 19/SE-ZAUT/2017/INPR; Sez. Lombardia, del. 92/2020/PAR)*, il Testo Unico sulle Società Pubbliche presenta una duplice tipologia di disposizioni: un primo corpo di

articoli, quantitativamente prevalente, finalizzato a delineare il nuovo “statuto” delle società a partecipazione pubblica e recante precise disposizioni in ordine all’organizzazione e alla gestione delle stesse; un secondo gruppo di disposizioni, riguardante i principi a cui si devono attenere le Amministrazioni pubbliche partecipanti nella gestione delle relative partecipazioni -norme, queste ultime, non direttamente rivolte alle società.

Invero, l’art. 1, comma 5, deve intendersi nel senso che l’esclusione delle società quotate opera certamente per il primo gruppo di norme, in quanto tali società operano pienamente sul mercato e sono sottoposte, in regime di parità con ogni altra società quotata, ad un sistema di vigilanza disciplinato nel d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico in materia di intermediazione finanziaria), nonché ai poteri di controllo della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), preordinati ad assicurare la trasparenza del mercato, l’ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori.

Al contrario, l’interpretazione sistematica e teleologica della norma di cui al comma 5 dell’art. 1 TUSP conduce a ritenere che l’esclusione delle società quotate non opera rispetto alle norme del secondo gruppo, ossia rispetto a quelle che orientano l’agire dell’amministrazione *uti socius* in una *partnership* o in un controllo diretto che si basa sulla gestione di risorse pubbliche.

Diversamente ritenendo, invero, si escluderebbe irragionevolmente il perimetro delle società quotate dal controllo di compatibilità delle stesse rispetto ai fini dell’ente che le partecipa. È del tutto evidente, infatti, che il controllo da parte del mercato (derivante dall’essere società quotata) indicativo della solidità patrimoniale/finanziaria, non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell’ente medesimo, sicché le società quotate devono, comunque, ritenersi oggetto di ricognizione.

La riportata esegesi è stata condivisa, di recente, anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (del. 19/SSRRCO/2020), nell’ambito dell’esame dei piani di revisione straordinaria e razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie dei ministeri e degli altri enti pubblici nazionali: le Sezioni Riunite hanno concluso che “l’opzione interpretativa esposta comporta, quale conseguenza, la rilevanza, ai fini della

*revisione, anche delle società detenute indirettamente per il tramite di una società, anche quotata, a controllo pubblico”.*

La Procura regionale rileva, allora, la necessità che Regione Lombardia provveda, quanto prima, a modificare la norma di cui all’art. 7, comma 1, della l.r. 29 dicembre 2016 n. 34, in senso maggiormente conforme all’interpretazione dell’art. 1, comma 5, d.lgs. n. 175/2016 fornita a più riprese dalla Corte dei conti, includendo, quindi, le società quotate o “quotande” partecipate dalla Regione Lombardia nel perimetro del piano di riordino e riorganizzazione.

Tale intervento normativo si rende, ad oggi, quantomai necessario alla luce del riferito orientamento normativo, ormai sufficientemente consolidato nella giurisprudenza di questa Corte e avrebbe l’indubbio vantaggio di offrire uno strumento di verifica più conforme alla *ratio legis*, oltre che ai principi ricavabili dagli articoli 97 e 117 Costituzione, evitando, peraltro, le dovute verifiche, intestate alla Procura contabile, volte ad accertare che da una perimetrazione più ristretta dei piani di revisione non derivino nocimenti all’erario regionale.

La Procura, sotto analogo versante, esprime preoccupazione per l’operazione di razionalizzazione mediante cessione a titolo oneroso delle partecipazioni direttamente e indirettamente detenute in Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A. (comprendente, quindi, anche le partecipazioni indirettamente detenute in TEM S.p.A., Milano Serravalle Engineering S.r.l., Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., Confederazione Autostrade S.p.A., Sabrom S.p.A., CIV S.p.A., Autostrade Lombarde S.p.A., Brebemi S.p.A., Tangenziale Esterna S.p.A.), laddove, per alcune di queste - e, segnatamente, per Sabrom S.p.A., Collegamenti Integrati Veloci S.p.A., Tangenziale Esterna S.p.A. - la Sezione di controllo rileva la sussistenza del mancato rispetto dei parametri indicati dal TUSP.

Invero, la costituzione di un polo integrato di infrastrutture autostradali/ mobilità ferro e gomma, perseguita da Regione Lombardia già con la DGR n. 1985 del 22.07.2019 e con la l.r. n. 18/2020, costituisce una metodologia di razionalizzazione delle partecipazioni che non può prescindere da un’accurata previa valutazione sui soggetti economici che si intendono fondere, al fine di evitare la creazione di gruppi societari poco solidi, destinati a generare diseconomie per il bilancio regionale.

## 7.2 Le partecipazioni regionali dirette e indirette oltre il SIREG

In ordine a quanto illustrato da Regione Lombardia circa le partecipazioni detenute, in modo diretto o indiretto, in società non comprese nell'ambito del SIREG, la Procura non condivide appieno l'approccio seguito da Regione Lombardia per la determinazione dei compensi corrisposti agli amministratori.

Pur comprendendo, infatti, le rilevate difficoltà, rappresentate dalla Regione, derivanti dalla mancata attuazione della norma di cui all'art. 11 TUSP, in considerazione della omessa adozione -ancora alla data attuale- dei decreti ministeriali per la determinazione dei compensi da corrispondere agli organi di amministrazione, nonché derivanti dalla inattualità dei parametri offerti dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 -*medio tempore* applicabili-, deve rilevarsi la perentorietà della norma di legge vigente, che non può essere applicata in modo elusivo.

La giurisprudenza contabile, anche della sezione lombarda, ha, invero, affermato a più riprese il carattere tassativo, a legislazione vigente, del parametro previsto dall'art. 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Sez. contr. Lombardia, del. 6/2020/VSG; Sez. contr. Sardegna, del. n. 34 del 3 luglio 2019).

Circa le modalità applicative del limite dei compensi per gli amministratori delle società a controllo pubblico, di cui all'art. 11, comma 7, del TUSP, la Procura ricorda che la Struttura di monitoraggio delle partecipazioni pubbliche del Ministero dell'economia e delle finanze ha fornito un documento di orientamento del 10 giugno 2019, il quale, oltre a rimarcare la tassatività del limite previsto dalla legge n. 95/2012, ha anche specificato che il limite costituito dagli *"euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico"*, previsto dall'art. 11, comma 6, del TUSP, è già immediatamente applicabile dall'entrata in vigore del TUSP.

In tal senso, appare certamente meritevole di una più accurata revisione il compenso complessivo corrisposto agli organi amministrativi delle società

partecipate dalla Regione Lombardia e, in particolare, delle società Finlombarda S.p.A. e Aria S.p.A.

### **7.3 Le connessioni tra bilanci degli enti e bilancio regionale**

La Procura prende atto che le società partecipate, avvalsesi della proroga al 30 giugno 2020 concessa dalla normativa statale, hanno provveduto, entro quella data alla completa approvazione dei propri bilanci relativi al precedente esercizio.

Conformemente, Regione Lombardia ha potuto determinare e costituire il Fondo perdite società partecipate, nella misura di euro 6.482.710,88. Tale misura si dimostra, invero, ben più consistente di quella risultante dal risultato di amministrazione 2018, analizzato nell'ambito del giudizio di parifica del rendiconto della Regione Lombardia nell'anno 2019, ove tale Fondo era costituito nella misura di appena euro 75.634,50.

La Procura può constatare che, nella composizione del Fondo in questione, una parte importante (euro 2.528.470,00, pari a quasi il 40% del Fondo) è dovuta alla perdita registrata da parte della società Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. e formalmente comunicata da quest'ultima al socio di maggioranza in data 17 marzo 2021; sul punto, pur registrando con favore il fatto che Regione Lombardia abbia prudenzialmente scelto di accantonare già nel Rendiconto 2020 a Fondo perdite le somme necessarie, non ci si può esimere da un'ulteriore osservazione. Invero, non può non rilevarsi che l'importo già accantonato dovrà essere verosimilmente incrementato a seguito dell'acquisizione, già autorizzata con l.r. n. 4 del 2 febbraio 2021, delle partecipazioni societarie di Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., attualmente detenute da Intesa Sanpaolo S.p.A. e dalla controllata UBI S.p.A.

L'aumento della costituzione del Fondo, a seguito della maggiore partecipazione societaria, è, infatti, necessario ad evitare che eventuali perdite, fatte registrare dalla società in corso di esercizio, diano la stura, per incapienza del Fondo, alla formazione di consistenti debiti fuori bilancio, con conseguenti effetti sulla formazione di disavanzo eccessivo.

### **7.4 Aspetti gestionali**

Rispetto alla segnalazione effettuata dalla Procura regionale nell'ambito del procedimento di parifica dello scorso anno, in merito all'assenza di un unico

Ufficio/Servizio deputato a presidiare la complessa e multiforme attività delle società partecipate, si segnala che tale criticità appare superata con la istituzione di un apposito ufficio nell'ambito della DG Presidenza - Segretariato - l'Unità Organizzativa Presidio e Coordinamento delle funzioni inerenti il SIREG, con DGR 3370 del 14.07.2020.

Dal riscontro fornito dalla Regione Lombardia all'istanza istruttoria della Sezione Controllo, si è appreso che proprio dal lavoro svolto dalla citata U.O., si è giunti, con DGR 4119 del 21.12.2020, a razionalizzare le partecipazioni societarie detenute, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016.

Sul punto, si esprime comunque raccomandazione, nell'ottica della definitiva organizzazione dell'Ufficio, affinché le funzioni di controllo e coordinamento siano accentrate in un'unica struttura, cui il personale addetto possa riferirsi in maniera esclusiva, eliminando la contemporanea dipendenza del personale addetto al controllo rispetto alla stessa articolazione controllata.

Non di meno, la Procura ha appuntato specifica attenzione alla disposta cessione della soc. Milano Serravalle - Milano tangenziali a FNM S.p.A., in attuazione dell'art. 22 della l.r. 7 agosto 2020 n. 18: operazione che la stessa Regione Lombardia dichiara di ritenere conclusa solo in data 26 febbraio 2021, con concomitante sottoscrizione dell'aumento di capitale in Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., sempre in adempimento all'art. 22 della l.r. n. 18/2020, pari al 53,77% del capitale sociale. Invero, è noto che la sottoscrizione di azioni per complessivi euro 350.000.000,00 in soc. A.P.L. S.p.A., è avvenuto utilizzando una buona parte del ricavato ottenuto da Regione Lombardia per la cessione della partecipazione azionaria detenuta nella soc. Milano Serravalle a favore della soc. FNM S.p.A.

Sul punto, si esprimono perplessità in ordine alla scelta di Regione Lombardia, non solo di conservare la propria partecipazione in una società che mostra ripetute perdite di esercizio, quale Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, ma finanche di aumentare le azioni in essa detenute, in spregio del disposto di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016.

A dimostrazione della criticità della situazione finanziaria in cui versa la società in questione, si pone evidenza sul fatto che, malgrado anche il prestito in conto

soci, di euro 30.000.000,00 annui, per il periodo dal 2025 al 2044, accordato da Regione Lombardia alla società APL S.p.A. per favorire la bancabilità del progetto del sistema viabilistico pedemontano lombardo, nessun istituto di credito ha ritenuto di partecipare alla gara pubblica bandita e svolta nel corso del 2020 da APL S.p.A. per il reperimento della provvista finanziaria per la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori delle tratte autostradali B2 e C, così lasciando andare la gara deserta.

Tanto, ha indotto il legislatore regionale, evidentemente deciso ad individuare una finanziamento esterno a beneficio della realizzazione dell'opera, ad autorizzare, con l.r. 28.12.2020 n. 26, la Giunta a rilasciare apposita garanzia per assicurare il regolare servizio del debito del soggetto concessionario Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A. per la realizzazione delle tratte autostradali B2, C e D, accantonando a tal fine sul bilancio regionale alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti' per il periodo 2021-2060 e in ogni caso a partire dall'inizio del piano di rimborso, la quota annua pari a euro 10.000.000,00 fino a un importo complessivo massimo di euro 300.000.000,00 necessario per la copertura finanziaria della garanzia rilasciata. La disponibilità delle risorse, per l'accantonamento in spesa, è dichiaratamente assicurata dalle entrate correnti di cui ai Titoli 1, 2 e 3 del bilancio regionale.

Su tale specifica questione si ricorda che nell'attuale ordinamento giuridico finanziario la disciplina delle garanzie prestate dagli enti pubblici presenta aspetti particolarmente restrittivi e, in quanto viene ad incidere sulla capacità complessiva di indebitamento degli enti, soggiace ai limiti imposti dall'art. 119, ultimo comma, Costituzione, che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento (Sez. Autonomie, del. n. 30/2015). La relativa disciplina, attuativa dei limiti all'indebitamento posti dall'art. 119, sesto comma, Costituzione, trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria (C. Cost., sent. n. 425/2004 e sent. n. 88/2014).

Peraltro, la concessione della garanzia, comportando una responsabilità patrimoniale della Regione, deve essere accompagnata dalla previsione della copertura finanziaria della spesa, anche se tale copertura non deve corrispondere all'importo dei crediti garantiti quanto, piuttosto, commisurata al rischio assunto dalla Regione a proprio carico. L'indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata discende dall'art. 81, ultimo comma, della Costituzione - costantemente ritenuto applicabile anche alle leggi regionali (C. Cost., sent. n. 37/1961). A tale stregua, la giurisprudenza ha precisato che l'obbligo della copertura finanziaria è richiesto, sebbene in via solo prudenziale, ai sensi del principio espresso al punto 5.5 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, sin dal momento della concessione della garanzia, nonostante in tal momento il sacrificio patrimoniale ad essa conseguente sia solo eventuale (Sez. contr. Marche, del. n. 4/2013): ciò, in quanto in difetto di tale accantonamento integrale, l'esistenza di una garanzia debitoria comporterà l'obbligo di computare gli oneri per interessi nel limite stabilito dall'art. 204 TUEL (Sez. contr. Puglia, del. n. 89/2017/PRSP, Sez. contr. Emilia-Romagna, del. n.6/2019/PRSE, Sez. contr. Piemonte, del. n. 36/2020/PAR, Sez. contr. Lombardia, del. n.132/2020 PRSE).

Orbene, nel caso specifico, l'indebitamento è, senza dubbio, funzionale alla realizzazione di una spesa di investimento, quale la realizzazione delle menzionate tratte autostradali, e rientra, pertanto, nei casi in cui la legge dà facoltà all'ente locale di ricorrere alla prestazione di garanzie.

Peraltro, allo stato attuale, la modalità di assunzione della garanzia sembra, nei limiti degli elementi conoscitivi acquisiti, rispettosa del principio contabile di cui al punto 7.2 dell'allegato 4/3 al d.lgs. 118/2011, (che prevede: *"E' obbligatoria l'indicazione delle garanzie prestate fra fidejussioni -cui sono equiparate le lettere di patronage "forti"-, avalli, e garanzie reali"*), nonché del principio contabile di cui al punto 5.5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui prevede che *"... nell'esercizio in cui è concessa la garanzia, l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i "Fondi di riserva e altri accantonamenti"*.

Invero, all'art. 2, comma 14, la l.r. n. 26/2020 prevede che: *“La disponibilità delle risorse per l'accantonamento in spesa è assicurata dalle entrate correnti di cui ai Titoli 1, 2 e 3 del bilancio regionale”*.

La Procura regionale esprime raccomandazione a che tale puntualità nella individuazione di misure idonee ad evitare la formazione di debito che non trova adeguata copertura in bilancio, sia conservata dalla Giunta regionale anche in sede di individuazione delle *“ulteriori modalità e condizioni per la concessione della suddetta garanzia”*, annunciate nello stesso richiamato comma della legge regionale; sul punto, si richiama attenzione al divieto di utilizzo per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese delle maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione, derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, di cui alla legge 7 aprile 2011, n. 39 e, più in generale, al principio di tassatività dei mezzi di copertura, principio che è diretta espressione dell'art. 81 della Costituzione e alla cui stregua non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dall'art. 17 l. n. 196/2009 (Sez. contr. Lombardia, del. n. 226/2015).

## **7.5 Il sistema delle Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (Aler)**

La Procura prende atto del forte stato di sofferenza finanziaria delle Aler, dovuta, principalmente, ad una difficoltà nella riscossione delle pigioni da parte degli inquilini ospitati negli alloggi di proprietà: la morosità, anche in considerazione della crisi economica indotta dalla pandemia, ha registrato nell'anno 2020 un aumento quantificato in 27 punti percentuali sul precedente anno.

La Procura è consapevole delle storiche ragioni che hanno determinato l'accumularsi di una morosità elevata da parte degli inquilini degli immobili di proprietà pubblica e della maggiore difficoltà di riscossione dei crediti dovuta alla crisi ingenerata dall'emergenza pandemica.

Ciononostante, si esprime forte preoccupazione rispetto alla cura del credito vantato da Aler nei confronti degli inquilini, raccomandando competenza e puntualità nel monitoraggio costante dei crediti per pigioni, in modo da evitare la prescrizione del credito: invero, la programmata riduzione della morosità, dichiarata da Aler Milano (in modo simile alle altre Aler) dovrà avvenire necessariamente

implementando la capacità di riscossione dei crediti vantati e non tramite una cancellazione dei crediti che si riscontrino non più esigibili.

La Procura, ad ogni buon conto, prende atto del fatto che l'indebitamento complessivo delle Aler sia continuamente monitorato da Regione Lombardia, confermando un *trend* in costante diminuzione.

## **7.6 L'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti S.p.A.**

Nel registrare, anche per il 2020, come già per il 2019, il forte aumento del costo medio del personale (nel 2020 in misura più che quadrupla rispetto all'anno precedente), la Procura esprime preoccupazione in ordine al rispetto del piano pluriennale del 9 gennaio 2020, denominato "*Piano Industriale di Aria S.p.A. 2020-2024*", il quale prevedeva una riduzione delle spese correnti per personale.

Se si deve, infatti, da un lato prendere atto della complessiva contrazione dei costi totali, si deve assistere, altresì, ad un incremento esponenziale del costo medio del personale, che si auspica sia sottoposto a serrato controllo riducendo i costi fissi programmati con il piano industriale pluriennale.

Non di meno, in assenza di chiarimenti esaurienti da parte di Regione Lombardia, la Procura esprime forti perplessità in ordine all'opportunità della stipulazione e del mantenimento di un contratto di locazione riferito a locali nel Comune di Biancavilla (CT) alla via dei Pini snc, per lo svolgimento di attività di *call center*, pur in assenza di personale addetto alla sede.

## **8 La gestione della spesa sanitaria nell'esercizio 2020 (a cura dei P.M. Dr.ssa Valentina Papa e Dr.ssa Marcella Tomasi)**

### **8.1 Il finanziamento del SSN - anno 2020**

La legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario nazionale standard, cioè il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato, mentre il riparto delle risorse per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale deve avvenire previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano (art. 115, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 112/1998).

Il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* per il 2020 è stato determinato dall'art. 1, comma 514, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, in **116,439 miliardi di euro**, in leggera crescita rispetto al 2018 (113.810 milioni di euro).

Tale importo è stato poi incrementato per effetto di plurimi interventi normativi sino a 118.071 milioni di euro, rideterminato in 117.407 milioni di euro (Intesa Stato-Regione n. 55/CSR del 31 marzo 2020) in diminuzione dell'importo dei Fondi per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto di medicinali innovativi, le cui risorse vengono attribuite con specifiche modalità individuate con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, 16 febbraio 2018, complessivamente pari a 664 milioni di euro.

Da ultimo, il FSN è stato oggetto di molteplici interventi del Legislatore nel corso dell'anno, anche in considerazione dei nuovi fabbisogni determinati dall'emergenza epidemiologica Covid-19, di cui si dirà più dettagliatamente in seguito, che hanno prodotto i seguenti incrementi: 1.967.608.983 euro, per effetto del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "Decreto rilancio") e 478.218.772 euro, per effetto del d.l. 14 agosto 2020, n. 104 (c.d. "Decreto agosto"), convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Pertanto, per l'anno 2020, il livello di finanziamento corrente dello Stato al SSN, comprensivo delle risorse integrative finalizzate a far fronte all'emergenza sanitaria, ammonta a **120,517 miliardi di euro**, che, al netto dei Fondi per il concorso al rimborso alle regioni per l'acquisto dei medicinali innovativi, risulta pari a **119,853 miliardi di euro** euro (Intesa Stato-Regione n. 227/CSR del 17 dicembre 2020) così ripartito:

- **113,258 miliardi di euro** per il Fondo sanitario indistinto;
- **1,99 miliardi di euro** per il Fondo sanitario vincolato per regioni e altre PA.

La disciplina "emergenziale" si completa con alcune disposizioni in materia di anticipo del finanziamento sanitario corrente e di pagamento dei debiti degli enti sanitari, introdotte dall'art. 117 del già citato d.lgs. n. 34/2020, nell'ottica di incrementare la liquidità disponibile presso gli enti del Servizio sanitario nazionale e, per

tale via, favorire una tempestiva gestione dei pagamenti durante il periodo di emergenza epidemiologica.

Il riparto del fondo sanitario (FS) nazionale 2020 è stato definito con le delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica n. 20 e n. 21 del 14 maggio 2020, pubblicate in G.U. 16.9.2020, che hanno attribuito alla Regione Lombardia **19,58 miliardi** di euro per il **finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza** (LEA), incluse le compensazioni e i recuperi per mobilità interregionale e internazionale, 99 milioni di euro per il finanziamento di alcune poste a destinazione vincolata e 191 milioni di euro quali risorse vincolate alla realizzazione degli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale.

Inoltre, con la delibera CIPE n. 73/2020 del 26 novembre 2020, sono state ripartite le somme stanziare per la formazione dei medici di medicina generale dall'articolo 12, comma 3, del decreto-legge n. 35 del 30 aprile 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 60 del 25 giugno 2019 (c.d. decreto Calabria), con attribuzione alla Regione Lombardia di 391.770,25 euro, a cui si aggiungono quelle relative alle quote premiali di cui all'Intesa Stato-Regioni n. 57 del 31 marzo 2020, pari a 7.980.233 euro.

Da ultimo, la Conferenza Stato-Regioni n. 227 del 17 dicembre 2020 è avvenuta all'intesa sul riparto tra le regioni delle disponibilità finanziarie relative all'integrazione disposta con i d.l. nn. 18/2020 e 34/2020, attribuendo un Finanziamento integrativo Covid-19 pari a 587.724.127.

Nel complesso il totale delle risorse attribuite alla Regione ammonta ad **euro 20.467.214.246,47**.

Ad esse si aggiungono le risorse pervenute alla Regione in virtù di donazioni da parte di soggetti privati per far fronte all'emergenza pandemica, non incluse nel perimetro sanitario, ammontanti a 55.066.387,63 euro, su cui ci si soffermerà successivamente.

## **8.2 Il perimetro sanitario della Regione Lombardia**

L'art. 20, comma 1, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, prescrive che le regioni garantiscano *“un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale”*.

L'elenco dei capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione del bilancio della Regione Lombardia è stato individuato, per la prima volta, con il decreto del dirigente dell'Unità Organizzativa Programmazione e Gestione Finanziaria n. 12685 del 24 dicembre 2014. Successivamente, la Regione ha provveduto all'aggiornamento, con decreto alla fine di ciascun esercizio, del primo elenco dei capitoli afferenti al perimetro sanità.

Con riferimento all'anno 2020, sono stati inseriti rispetto all'anno precedente con variazione di bilancio 13 nuovi capitoli di entrata e 34 nuovi capitoli di spesa necessari alla gestione, in parte connessi alla gestione delle risorse assegnate in conseguenza all'emergenza pandemica. L'elenco definitivo dei capitoli afferenti al perimetro sanitario è stato approvato tramite l'adozione del decreto dirigenziale n. 16635 del 30/12/2020.

Entrando nel merito dei dati contabili, il totale degli impegni del perimetro sanitario nel 2020 è risultato pari a **26.802.791.402,63** euro, maggiore del totale degli accertamenti, pari a **26.791.507.842,49** euro, per 11.283.560,14 euro, con copertura nell'avanzo vincolato.

In particolare, a seguito dell'esame di dettaglio delle entrate e delle spese attinenti al perimetro sanitario nel 2020 si osserva quanto segue:

- si ribadisce la necessità di mantenere quanto più possibile la stabilità del perimetro sanitario, limitando le modifiche a quelle strettamente necessarie;

- si osserva positivamente l'introduzione, a partire dal Rendiconto generale della gestione 2019, di un prospetto, allegato alla Relazione al Rendiconto, di confronto tra capitoli di entrata e di spesa del perimetro sanitario dell'esercizio rispetto al precedente, con l'indicazione di accertamenti e riscossioni (in conto competenza e residui), impegni e pagamenti (in conto competenza e residui). Si invita, tuttavia, per il futuro al completamento del prospetto con l'aggregazione dei capitoli secondo la classificazione ex art. 20 d.lgs. n. 118/2011 evidenziando i collegamenti tra capitoli di entrata e capitoli di spesa (dati comunque resi disponibili alla Corte del corso dell'istruttoria);

- non risultano stanziamenti relativi al “finanziamento regionale del disavanzo sanitario pregresso”, per assenza di situazioni di squilibrio nei singoli enti del sistema sanitario relativamente ai bilanci di esercizio 2020 non ancora approvati;

- è stato verificato l’adeguamento alle indicazioni fornite in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2019 in relazione alla complessa vicenda legata agli indennizzi agli emotrasfusi di cui alla legge n. 210/1992, che la Regione aveva posto a carico del fondo sanitario anziché delle risorse regionali;

- sono stati verificati diversi disallineamenti tra i dati acquisiti dai sistemi contabili regionali e quelli contenuti nella relazione della Giunta, che hanno richiesto plurimi supplementi istruttori per consentirne la riconciliazione. Si sollecita maggiore chiarezza e precisione nella rappresentazione dei dati, al fine di evitare lunghe attività istruttorie per un’adeguata comprensione delle discordanze;

- si registra un basso livello complessivo dei pagamenti, sia con riguardo alle spese relative al FSR indistinto che con riguardo alle spese correnti vincolate, in diminuzione rispetto all’esercizio precedente, che ha determinato un incremento dei residui di competenza; con riguardo alle spese vincolate per investimenti si osserva una totale assenza di pagamenti, che la Regione ha giustificato riferendosi alla tempistica di realizzazione delle spese di investimento;

- si rileva una rilevante riduzione dell’entità delle risorse proprie dedicate dalla Regione al finanziamento della spesa sanitaria, con particolare riferimento agli investimenti sanitari (gli stanziamenti ammontavano ad euro 255 milioni di euro nel 2017; 218,8 milioni di euro nel 2018; a 77,12 milioni di euro nel 2019 ed ammontano ad euro 858.156,83 nel 2020).

La Regione ha motivato tale andamento con la scelta di utilizzare anche quote di risorse accantonate negli anni precedenti per finanziare gli investimenti.

La Regione ha altresì precisato che le risorse autonome regionali aggiuntive destinate al perimetro sanitario sono finanziate dalla gestione ordinaria.

In ordine al rispetto dell’art. 20 del d. lgs. n. 118/2011, con riferimento all’integrale accertamento e impegno delle risorse vincolate correnti entro la fine dell’esercizio finanziario, è emersa una squadratura tra accertamenti e impegni pari a 7,20 euro, motivata dalla Regione in ragione dell’erroneo versamento della somma

sul conto ordinario della Regione, poi stornata ed attribuita al conto sanità, successivamente, però, all'approvazione del decreto n. 16476/2020, che ha impegnato tutte le risorse incassate alla data del 23.12.2020.

La Regione ha precisato che la somma è correttamente confluita nella quota di avanzo vincolata ex art. 50 della l.r. n. 34/78 nel bilancio 2021 e sarà impegnata a valere della competenza economica 2020.

Si osserva un incremento di categorie di spesa non previste dall'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, prevalentemente composte da partite di giro.

Le partite di giro non quadrano per la parte relativa al perimetro sanitario, in quanto nella contabilità regionale risultano accertamenti pari a 4.947.376.677,88 euro e impegni pari a 4.946.961.677,88 euro. La differenza è collegata agli accertamenti relativi ai trasferimenti di risorse aggiuntive regionali dalla gestione ordinaria alla gestione sanitaria.

La Regione ha ribadito che non si tratta di una criticità, ma dell'unico modo per far dialogare la gestione ordinaria e la gestione sanitaria.

La Procura segnala che nel corso del 2020 è stata concessa un'anticipazione di liquidità ad Aria S.p.A. per fronteggiare l'emergenza pandemica, contabilizzata in due capitoli di nuova istituzione, uno di entrata e uno di spesa, inclusi nel perimetro sanitario, sui quali al 31.12.2020 risultavano accertati e impegnati 160 milioni di euro, interamente pagati, con la formazione di un residuo attivo di pari importo.

I residui passivi complessivi del perimetro sanitario conservati nel conto del bilancio sono pari a 13.216.827.368,94 euro, e corrispondono l'88,7% dei residui del bilancio regionale. Di essi, 6.477.140.539,13 euro sono costituiti da residui derivanti dalla gestione di competenza, mentre i restanti 6.739.686.829,81 euro provengono dalla gestione dei residui.

Al netto del titolo 7, si registra un rilevante incremento dei residui passivi del perimetro sanitario (+23,37%), ascrivibile ad entrambe le gestioni, mentre le partite di giro mostrano una netta riduzione dei residui, soprattutto relativi agli esercizi pregressi.

Infine, si evidenzia che persistono difficoltà nello smaltimento dei residui *ante* 2016 (che rappresentano circa il 22% dei residui in conto residui), e soprattutto nello

smaltimento dei residui con anzianità superiore a 10 anni, che mostrano un quadro pressoché immutato. Non sono chiare le motivazioni di tale dinamica.

### **8.3 Le risorse aggiuntive assegnate per l'emergenza Covid-19**

Con i decreti-legge n. 18/2020, n. 34/2020 e n. 104/2020 lo Stato ha assegnato alle regioni risorse finanziarie specifiche al fine di far fronte agli ulteriori fabbisogni emersi a causa della pandemia da Covid-19.

La Regione Lombardia è stata destinataria di quote aggiuntive del fondo sanitario regionale indistinto, per complessivi **587,72 milioni di euro**, oltre a **8,29 milioni di euro**, quali ulteriori risorse per investimenti.

Per esporre le movimentazioni delle somme erogate per fronteggiare la situazione emergenziale la Regione ha incluso nel perimetro sanitario due nuove categorie di entrata e due nuove categorie di spesa.

Inoltre, in considerazione dell'emergenza Covid-19, al fine di garantire alle regioni una maggiore disponibilità di cassa per il finanziamento sanitario, l'articolo 117, comma 1, del d.l. n. 34/2020, ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a concedere alle regioni a statuto ordinario anticipazioni nella misura del 99 per cento delle somme dovute a titolo di finanziamento ordinario della quota indistinta per l'anno 2020, al netto delle entrate proprie.

Esaminando nel dettaglio i dati contabili delle entrate e delle spese relative al FSR indistinto finalizzato Covid emerge che:

-le risorse emergenziali di natura corrente, integralmente riscosse nel 2020, sono state interamente impegnate a favore delle aziende sanitarie, ma mostrano un livello dei pagamenti in conto competenza molto basso (28%). La regione ha al riguardo specificato che i pagamenti verranno effettuati dopo la presentazione dei bilanci consuntivi 2020. Ha riferito, inoltre, le difficoltà nel reclutamento del personale e l'impossibilità di effettuare concorsi;

-le risorse aggiuntive dedicate agli investimenti, pari a 8,29 milioni di euro, sono state accertate e impegnate interamente nel bilancio regionale nel corso del 2020, in assenza di riscossioni e correlati pagamenti entro la fine dell'esercizio finanziario.

Si prende atto che la Regione ha trasmesso documentazione comprovante l'istituzione di un centro di costo autonomo a livello centrale e locale, denominato "Cov 20 - Gestione straordinaria Covid", in ottemperanza alle prescrizioni dell'articolo 18, comma 1, del d.l. n. 18/2020 e dell'art. 1, comma 11, del d.l. n. 34/2020.

Alle risorse di provenienza pubblica, si aggiungono quelle pervenute alla Regione in virtù di donazioni da parte di soggetti privati per far fronte all'emergenza pandemica, non incluse nel perimetro sanitario, ammontanti, anche in base a quanto specificato in sede di controdeduzioni, a **55.066.593,98 euro**.

Tuttavia, con DGR 3982/20 e DDG n. 15919 del 17 dicembre 2020 è stata disposta la restituzione della somma di **14.000.000,00 euro**, relativa a donazioni da destinare all'ospedale Rho Fiera, a fronte dell'impossibilità di realizzazione lo scopo sotteso a tali donazioni.

Le restanti somme sono state destinate per euro 37.267.415,21 al pagamento di fatture ARIA relative all'acquisto di DPI, mentre per 2 milioni di euro all'acquisto di veicoli per sviluppare l'assistenza sul territorio del *follow-up* di pazienti Covid e implementare la sanità di prossimità (DGR 3820/2020).

#### **8.4 La Gestione Sanitaria Accentrata**

Il Titolo II del d. lgs. n. 118/2011 ha introdotto gli adempimenti in materia di contabilità finanziaria e di contabilità economico-patrimoniale per gli enti sanitari (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche se trasformati in fondazioni, aziende ospedaliere universitarie integrate con il Servizio sanitario nazionale) e per la regione, limitatamente alla parte del bilancio regionale che riguarda i flussi relativi al servizio sanitario, rilevata attraverso scritture di contabilità finanziaria ed alla gestione diretta accentrata presso la regione stessa, rilevata attraverso scritture di contabilità economico-patrimoniale.

L'obiettivo del decreto è quello di assicurare uniformità dei conti sanitari delle regioni e degli enti sanitari per garantire trasparenza attraverso il confronto immediato fra le entrate e le spese del comparto e la verifica delle ulteriori risorse a disposizione delle regioni per il finanziamento del servizio sanitario.

In particolare, l'art. 22 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 offre alle regioni la facoltà di gestire direttamente una quota del finanziamento del servizio sanitario.

Le Regioni che esercitano tale scelta individuano nella propria struttura organizzativa uno specifico centro di responsabilità (GSA, appunto) a cui è attribuito un ruolo di rilievo nel processo di armonizzazione della contabilità sanitaria economico-patrimoniale, essendo deputato all'implementazione ed alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale, atta a rilevare i rapporti economici, patrimoniali e finanziari - intercorrenti con lo Stato, le altre regioni, le aziende sanitarie, gli altri enti pubblici e i terzi - inerenti alle operazioni finanziate con risorse destinate ai servizi sanitari.

La Regione Lombardia, che ha optato per l'adozione della gestione sanitaria accentrata fin dalla prima attuazione della normativa in parola (anno 2012), ha suddiviso funzioni e le responsabilità della GSA su tre Direzioni - DG *Welfare*, DG Politiche sociali, abitative e disabilità e DC Bilancio e Finanza - ciascuna per la propria parte di competenza in base alla vigente organizzazione regionale.

Con riferimento agli adempimenti relativi alla corretta tenuta della GSA, si rappresenta quanto di seguito evidenziato:

#### ***8.4.1 L'approvazione dei bilanci GSA per gli esercizi 2019 e 2020***

Già nella precedenti relazione di parifica, era stata posta in evidenza l'impossibilità di procedere alle verifiche sul bilancio consolidato regionale per violazione degli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 118/2011, a tenore dei quali sono prescritti i termini entro cui definire il percorso di approvazione del bilancio di esercizio degli enti del servizio sanitario, compresa la GSA (termine ultimo 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento e approvazione della giunta regionale entro il 31 maggio dell'anno successivo a quello di riferimento).

E difatti, solo nell'ambito dell'istruttoria sul rendiconto della gestione 2020, la Sezione di controllo ha acquisito il IV CET 2019 e, in un secondo momento, il IV CET 2020 GSA (000) e consolidato (999).

*“L'estremo ritardo con cui la regione Lombardia ha provveduto ad inviare le informazioni consolidate 2019 a NSIS (tra l'altro non supportate dalla documentazione di corredo*

*alla verifica dei conti consuntivi 2019, né quella di supporto alla verifica dei conti trimestrali 2020)*” è stato rappresentato anche dal Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti, nella riunione del 24 settembre 2020, rilevando altresì che *“la regione non ha provveduto a comunicare formalmente e tempestivamente i ritardi con cui stava procedendo nella elaborazione della documentazione”* e che *“la regione Lombardia è l’unica regione per cui non è stato possibile effettuare un’istruttoria sui conti 2019”*.

Nella risposta alla richiesta istruttoria del 17 maggio 2021, la regione Lombardia ha riferito che il bilancio di esercizio GSA per l’esercizio 2020 non è ancora disponibile, soggiungendo che *“per i modelli di conto economico “CE” IV CET 2020 (GSA e Consolidato) non si è ancora concluso il passaggio del Tavolo adempimenti”*, in ragione delle previsioni normative intervenute nel corso del 2021 che hanno consentito slittamenti temporali sull’approvazione dei bilanci in parola.

Sollecitata ulteriormente dalla Sezione di controllo, la regione ha trasmesso solo in data 18 giugno 2021 i dati non definitivi dei modelli “CE” IV CET 2020 (GSA e consolidato).

Tali circostanze, dunque, non consentono – allo stato – di verificare l’annunciata *“predisposizione (ed attuazione, ndr) delle indicazioni indirizzate alle aziende del sistema sanitario regionale volte al recepimento tempestivo dei flussi informativi relativi ai dati contabili e di produzione, per consentire il rispetto dei termini previsti dal D.lgs. 118/2011”* né tantomeno di svolgere una compiuta verifica, anche sul piano economico-patrimoniale, del raggiungimento dei risultati programmati, anche ai fini, sotto l’aspetto del ciclo di bilancio, della verifica dei risultati rispetto al programmato, della correzione degli scostamenti e di una migliore successiva programmazione.

Tuttavia, va dato atto che con deliberazione della giunta regionale XI/3014 del 30 marzo 2020, con oggetto *«Completamento percorso attuativo della certificabilità dei bilanci degli Enti del SSR di cui alla L. R. 23/2015, della gestione sanitaria accentrata e del consolidato regionale ai sensi del D.M. 1.3.2013 e della DGR n. 7009/2017»*, la regione Lombardia ha ritenuto concluso il PAC dei bilanci degli enti del SSR, della GSA e del consolidato regionale ai sensi del decreto del Ministro della salute, di concerto

con il Ministro dell'economia e delle finanze, 1° marzo 2013 e con riferimento a quanto stabilito DGR X/7009 del 31 luglio 2017.

Con la medesima deliberazione sono state inoltre approvate le linee guida regionali per le aree di bilancio delle aziende sanitarie (Immobilizzazioni, Rimanenze, Crediti e ricavi, Disponibilità liquide, Patrimonio Netto, Debiti e Costi), demandando ai responsabili regionali del PAC la definizione degli strumenti e delle modalità in ordine all'affinamento delle procedure aziendali e regionali, nonché all'effettuazione delle necessarie attività di verifica sul livello di implementazione delle stesse.

#### ***8.4.2 Adempimenti previsti dalla Legge di armonizzazione contabile***

Con riferimento **all'integrale accertamento e impegno, nell'esercizio 2020, degli importi destinati al finanziamento sanitario**, sebbene la lettura dei dati trasmessi dalla regione Lombardia mostri il rispetto della previsione legislativa di cui all'art. 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, si invita l'ente ad una maggiore trasparenza e precisione nella rappresentazione dei dati riportati nei diversi documenti trasmessi in corso di istruttoria, al fine di evitare che mancate corrispondenze tra gli stessi possano compromettere la garanzia di effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria e la immediata ricostruibilità delle risorse a ciò dedicate.

In merito **all'erogazione del finanziamento destinato alla sanità**, non può non tenersi conto che l'istituto è stato oggetto di numerose integrazioni al fine di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-2019.

In particolare, l'art. 117 del decreto-legge n. 34/2020, convertito con modificazioni dalla Legge n. 77/2020, ha disposto, per l'anno 2020, che le regioni garantiscano l'erogazione ai rispettivi servizi sanitari regionali, entro la fine dell'anno, del 100% delle somme che la regione incassa nel medesimo anno dallo Stato a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale, e delle somme che la stessa regione, a valere su risorse proprie dell'anno, destina al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale.

Nei precedenti cicli di parifica, erano state sollevate dalla Sezione regionale di controllo alcune osservazioni critiche in ordine al cospicuo ammontare di risorse non trasferite agli enti del servizio sanitario regionale, né utilizzate per il pagamento dei fornitori della GSA o per altri trasferimenti.

Tale circostanza pare caratterizzare anche l'esercizio 2020, laddove le risultanze dell'istruttoria svolta dalla Sezione di controllo evidenziano giacenze presso la gestione sanitaria accentrata al 31 dicembre 2020 di risorse pari a circa 2.028 milioni di euro.

Con particolare riferimento alle "Risorse Covid Sars-19", queste risultano erogate solo nella misura del 28% dell'importo assegnato alla regione Lombardia.

Non è stato comunicato alla Sezione di controllo il dato relativo all'ammontare dei finanziamenti di competenza del 2020 assegnati ai singoli enti del SSR, informazione non ancora disponibile per effetto delle proroghe di cui all'art. 26 del d.l. 73/2021 e dell'art. 3, commi 5 e 6, del d.l. 30 aprile 2021, n. 56.

Di contro, la regione ha fornito riscontro sull'ammontare delle erogazioni, di competenza 2020, in favore delle strutture sanitarie private accreditate; gli importi più rilevanti sono stati destinati al finanziamento di progetti di ricerca strettamente correlati all'emergenza epidemiologica da Covid -19.

A prescindere dalle conseguenze in termini di violazione finanziaria, in termini reali gli accantonamenti di somme non utilizzate si traducono in crediti degli enti del SSR verso la regione, con incremento dei residui passivi di parte corrente.

Sotto questo profilo, dalle verifiche effettuate circa l'evoluzione dei residui passivi della regione verso gli enti del servizio sanitario, è emerso che, in base a quanto riportato nel rendiconto, tra l'esercizio 2019 e il 2020 i residui riferiti alla missione 13 *Tutela della salute*, già di elevata consistenza, sono aumentati di € 2.002.865.974,14 mentre sono decresciuti di € 6.032.264.613,47 nella missione 99 *Servizi per conto di terzi* per effetto di pagamenti di residui passivi per € 8.615.212.475,87 nel corso dell'esercizio in esame.

Con riguardo alla composizione dei residui passivi di competenza 2020, la relazione sulla gestione allegata al progetto di legge di approvazione del rendiconto

generale 2020 rimarca come i residui passivi imputati alla GSA ammontino a 3,9 miliardi (escluse le partite di giro) corrispondenti a circa l'87 per cento del totale.

Desti preoccupazione anche il dato relativo alla giacenza di cassa delle risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale, anche nel 2020 in crescita rispetto a quello dei precedenti rendiconti: la relazione del responsabile della certificazione del bilancio d'esercizio della GSA per l'esercizio 2019 segnala una giacenza di cassa sul conto di tesoreria dedicato alla sanità pari a € 5.942.697.225,79, con un incremento di € 1.587.413.897,75 rispetto al 2018.

Non può sottacersi che il raggiungimento di un determinato livello di efficienza è influenzato non solo dall'ammontare del finanziamento erogato ma, soprattutto, dalle modalità di gestione dello stesso, essendo palese come un pur equo finanziamento in entrata potrebbe essere in parte sciupato a causa di inefficienti gestioni.

Per quel che concerne, infine, il dato della **riconciliazione fra le poste di bilancio GSA e quelle iscritte nel bilancio della Regione**, si evidenzia l'impossibilità di procedere alle verifiche, ai fini di parifica, data l'indisponibilità della relazione del responsabile certificatore, in ragione del differimento al 30 giugno 2021 del termine per approvazione del bilancio d'esercizio GSA 2020.

Tuttavia, sul piano metodologico, la Regione ha rappresentato alla Sezione regionale di controllo in sede istruttoria *“la mancanza di un documento ufficiale che definisca le procedure da utilizzare e i punti di riconciliazione da garantire”*.

Pertanto, l'ente ha proceduto ad effettuare – in via sperimentale - una serie di verifiche sulle voci più significative del bilancio (Stato Patrimoniale attivo; Stato Patrimoniale passivo; Stato Patrimoniale – Crediti e debiti verso enti sanitari; Conto economico).

Con particolare riferimento alle procedure attuate da regione Lombardia per il percorso di riallineamento contabile delle posizioni creditorie e debitorie pregresse ai sensi del decreto n. 6245 del 7 maggio 2019, in sede istruttoria la regione ha rappresentato l'assenza di aggiornamenti a causa delle condizioni imposte dalla gestione dell'emergenza pandemica che non hanno permesso la ripresa delle attività in argomento.

Anche per l'esercizio 2020, dunque, si constata una ridotta trasparenza della GSA, atteso che, in linea con le osservazioni sollevate dalla Sezione regionale di controllo nei precedenti cicli di parifica, continuano a persistere la mancanza di una perimetrazione univoca, precisa e completa, un incremento cospicuo del volume dei residui passivi ed il correlato eccesso di risorse liquide sul conto corrente intestato alla sanità regionale non utilizzate, con tutte le conseguenze che ne derivano sulla necessità di garantire un effettivo bilanciamento tra sostenibilità dinamica del debito sanitario, efficacia ed efficienza della spesa e rispetto dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

### 8.5 La spesa farmaceutica

Dai dati desumibili dal monitoraggio della spesa farmaceutica nazionale e regionale gennaio-dicembre 2020 svolto dall'Agenzia italiana per il farmaco, risulta che in regione Lombardia la **spesa farmaceutica convenzionata** è stata contenuta entro il tetto fissato dalla legge (pari al 7,9%), sia a livello nazionale (6,65 % del FSN) sia a livello regionale (7,49%), con un minimo decremento rispetto all'annualità precedente.

Risultati differenti sono stati, invece, rilevati con riferimento alla **spesa farmaceutica per acquisti diretti**, che presenta una incidenza, in termini percentuali e rispetto al tetto fissato al 6,69%, dell'8,95 a livello nazionale e del 7,21 a livello regionale.

Tuttavia, sebbene la tendenza sia alla riduzione degli scostamenti rispetto al 2019, l'obiettivo complessivo di razionalizzazione ed efficientamento della spesa farmaceutica nel 2020 non risulta essere stato raggiunto.

Lo sforamento dei tetti imposti dal sistema nazionale di finanziamento di spesa costituisce una evidente forma di violazione in contrasto con gli equilibri di finanza allargata del comparto pubblico.

### 8.6 I tempi di pagamento dei fornitori del sistema sanitario

Anche per l'esercizio 2020, la regione ha proseguito le attività di monitoraggio dei tempi di pagamento degli enti del SSR, attraverso la definizione di una media ponderata dell'intero sistema sanitario regionale attraverso l'analisi dell'ITP.

Nonostante la contingenza legata all'emergenza epidemiologica Covid-19, si evidenziano *trend* positivi circa le tempistiche di pagamento previste per legge.

L'indice di ITP medio annuo di sistema (inclusa la GSA) si è attestato a -29,69 giorni; con riferimento al dato di sistema, l'ITP dell'anno 2020 (esclusa la GSA) si è invece attestato a - 29,77 giorni, con un miglioramento sul dato dell'esercizio precedente di circa 7 giorni.

La relazione sul risultato di gestione IV CET 2020 trasmessa dalla regione Lombardia, infine, non espone ulteriori criticità; le aziende sanitarie lombarde, nella quasi totalità, presentano un indice di tempestività dei pagamenti verso fornitori in linea con le prescrizioni contenute nelle Direttive europee e della normativa italiana in materia (DPCM 22 settembre 2014), ritenendosi in tal modo superate le criticità operative riscontrate da parte di alcune Aziende nell'attuazione dei nuovi adempimenti in materia posti dalla legge n. 145/2018 (legge di bilancio per il 2019), con particolare riguardo al riallineamento dei dati rilevati nella PCC con quelli della propria contabilità aziendale.

L'ITP negativo appare, quindi, rispettoso dei termini di legge, che oscilla tra i -46,27 giorni dell'ATS Montagna e i -4,88 giorni dell'ASST Melegnano e Martesana: il contenimento dei tempi di pagamento consente di mitigare o evitare gli interessi di mora per il ritardato adempimento dell'obbligazione pecuniaria.

## **8.7 Assetto organizzativo della funzione di prevenzione sanitaria (sicurezza alimentare e degli ambienti di lavoro)**

L'esame dell'assetto organizzativo della funzione di prevenzione sanitaria condotta dalla Sezione di controllo ha posto in evidenza l'inadeguatezza della regione Lombardia nel cogliere la portata di tale funzione nell'ambito del riassetto del servizio sanitario regionale nel 2015, laddove la prevenzione collettiva e la sanità pubblica costituiscono a pieno titolo uno dei tre livelli essenziali di assistenza previsti dal D.P.C.M. del 12 gennaio 2017 in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e della stessa legge istitutiva del servizio sanitario nazionale 23 dicembre 1978, n. 833.

In merito al dato sul volume di attività svolto dall'Istituto Zooprofilattico Sperimentale per conto del servizio sanitario regionale nel 2020, la Regione ha fornito tali indicazioni solo in sede di controdeduzioni, presentate in data 9 luglio 2021.

La medesima circostanza è stata riscontrata anche con riferimento alle informazioni circa le attività condotte dall'osservatorio epidemiologico per conto della Regione Lombardia nel 2020.

Si ribadisce la necessità che la regione garantisca una maggiore tempestività nella comunicazione delle risultanze richieste in sede di istruttoria, al fine di consentire una puntuale ed articolata disamina.

Quanto alla programmazione e finanziamento - per l'importo di € 650.000,00 - di specifici interventi per l'area veterinaria, tra i quali l'attivazione dell'osservatorio epidemiologico veterinario regionale presso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale (vgs. deliberazione della giunta regionale XI/2672 del 16 dicembre 2019), la regione ha specificato che tale somma fa riferimento esclusivo all'importo relativo all'acquisizione del servizio di pronta disponibilità per intervenire in caso di insorgenza di focolai di influenza aviaria, tramite procedure e corrispettivi definiti su tutto il territorio regionale per le operazioni connesse alla estinzione dei focolai (abbattimenti, disinfezione, smaltimento delle carcasse).

## Parte Terza

### CONCLUSIONI

Ai fini del giudizio di parificazione assumono precipuo rilievo le questioni relative alla conformità della rappresentazione contabile del rendiconto alla realtà finanziaria delle entrate e delle spese. Inoltre le fasi della gestione del bilancio sono vagliate in funzione di garanzia degli equilibri futuri di bilancio e dell'indicazione di proposte auto-correttive.

In ordine a queste ultime problematiche, l'approfondimento istruttorio svolto a cura della Sezione regionale di controllo ha portato in evidenza - unitamente ad una contabilità ed una gestione finanziaria complessivamente positive - il senso dello stravolgimento gestionale derivante dall'immane impatto della pandemia sul territorio regionale lombardo a partire dal febbraio 2020.

Nella prospettiva di minori entrate, sino a quando la Regione non ha avuto contezza di ottenere risorse statali aggiuntive, finanziate mediante il ricorso all'indebitamento, l'Amministrazione ha sospeso l'erogazione della spesa corrente non necessaria, in tal modo salvaguardando gli equilibri di bilancio.

Solo dopo aver viste riconosciute le risorse aggiuntive, l'Amministrazione regionale ha liberato gli spazi finanziari della spesa corrente.

Non a caso il rendiconto si è comunque chiuso in equilibrio finanziario e con un cospicuo avanzo di amministrazione.

Cionondimeno, emergono e persistono talune significative criticità che in sintesi attengono:

- a) all'onerosa opera di razionalizzazione delle partecipazioni regionali ed, in particolare, all'assunzione di pesanti oneri finanziari e d'investimento nell'Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A., in assenza di una sicura prospettiva di fattibilità dell'infrastruttura autostradale;
- b) all'incompleta verifica del trattamento economico complessivo corrisposto agli organi amministrativi delle società partecipate Finlombarda S.p.A. e ARIA S.p.A.;

- c) all'incremento esponenziale del costo di personale della società ARIA S.p.A. in contrasto con il Piano Industriale per il quadriennio 2020-2024 approvato dalla società;
- d) alla reiterazione di soccorsi finanziari "ponte" a sostegno dell'Aler di Milano, senza una certezza nel recupero di morosità di parte degli inquilini, anche per il sopraggiungere della prescrizione dei crediti;
- e) all'insufficiente esercizio della *governance* sulla Aler di Pavia-Lodi (ente pubblico economico strumentale della Regione, che ne nomina i vertici), attesi la presenza di plurime leggi regionali di "soccorso finanziario" a questo ente, a fronte di croniche criticità di cassa, insufficiente riduzione delle spese, reiterati ricorsi ad anticipazioni di tesoreria (criticità già evidenziata nel giudizio di parificazione per il rendiconto 2019);
- f) alla ridotta capacità di accertamento e riscossione dei fondi vincolati al finanziamento di investimenti in ambito sanitario;
- g) alla violazione del tetto di spesa farmaceutica per acquisti diretti (criticità già segnalata nel precedente giudizio di parificazione);
- h) alla persistente opacità nella contabilizzazione e nella gestione della GSA, per la inesatta perimetrazione della gestione stessa, per la presenza di capitoli omnicomprensivi o non utilizzati, per la presenza di cospicui residui, per le difficoltà nella ricostruzione delle partite creditorie e debitorie tra i soggetti della GSA e per l'impossibilità, data dallo sfasamento temporale, di procedere alle verifiche sul bilancio consolidato regionale.

Per quel che concerne, invece, la parifica del rendiconto regionale in senso stretto, essa può essere concessa o negata, in tutto o in parte, fermo però restando che la Sezione non può limitarsi ad un diniego fondato su una affermazione d'inattendibilità generale del consuntivo, senza valutarne le risultanze, alla luce della documentazione contabile, in quanto ciò comporta uno sviamento dell'atto dalla sua funzione tipica di controllo sulle poste del rendiconto e di informazione sulla legittimità e efficienza della gestione (cfr. SS.RR. in speciale composizione, n. 38/2014 e n.27/2014).

Resta quindi funzione precipua della Sezione regionale di controllo verificare se le varie poste siano o meno conformi alle regole di bilancio ed alla documentazione contabile, con riferimento sia ai saldi di bilancio e ai fondi sia alle singole unità (missioni, capitoli e residui), nonché verificare se e fino a che punto siano falsati i dati del consuntivo, rendendoli inattendibili e non parificabili.

Nella concreta fattispecie deve necessariamente affidarsi alla prudente valutazione del Collegio il riscontro della sufficienza o meno dei chiarimenti forniti dalla Regione e la verifica della parificabilità del rendiconto nelle sue singole poste e nei suoi singoli capitoli ed in particolare in ordine:

- alla persistenza di residui attivi nei confronti di pubbliche amministrazioni, dei quali non risulta accertata l'esigibilità, necessaria anche per la recente disciplina dei corrispondenti residui passivi delle amministrazioni debtrici della Regione;
- all'omessa contabilizzazione, ai fini del computo del FCDE, dei crediti vantati nei confronti degli Aler;
- alla mancata contabilizzazione nel rendiconto (nel computo sia dei residui attivi, sia del FCDE) dei crediti nei confronti della Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica (questione già ampiamente discettata nei precedenti cicli di parificazione). Pur nel formale rispetto delle regole di bilancio, quest'ultima operazione comunque non si configura plausibile sotto il profilo della sana gestione, essendo ormai certa la non riscuotibilità di detto credito da parte della Regione.

Infine, ai fini della parifica debbono considerarsi anche singoli capitoli di spesa relativi a spese autorizzate con leggi di cui si è evidenziato il dubbio di costituzionalità, qualora il Collegio rilevi una concreta incidenza di tali leggi sulle risultanze del rendiconto (e quindi la rilevanza della questione) e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sulle leggi stesse per violazione dell'art. 81 Cost. o di altri principi costituzionali.

A tal fine, si invita ad esaminare la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale delle leggi di spesa citate al paragrafo 2 ed in particolare, per violazione dell'art. 81 Cost. sotto i denunciati profili di mancata verifica delle coperture di spesa; di irrazionale copertura della spesa; di insufficiente

copertura della spesa per oneri pluriennali; di carente dimostrazione dell'invarianza di spesa; di carenza di adeguate stime previsionali nella Relazione Tecnica.

In conclusione, sulla base delle considerazioni che precedono, dovendosi ritenere corrette le risultanze del Conto del Bilancio per l'esercizio finanziario 2020, eccezion fatta per le poste innanzi esaminate che si demandano all'attenzione della Sezione, questo Pubblico Ministero così conclude

### **Il Procuratore Regionale**

visti gli art. 97, 100 comma 2, e 103 comma 2, della Costituzione della Repubblica Italiana;

visti gli artt. 39, 40 e 41 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e l'art. 127 del d.lgs. n. 174 del 2016;

visto l'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

viste la l.r. Lombardia n. 34/1978 e succ. modd. ed il relativo regolamento, e la legge regionale n. 25 del 28/12/2018, di approvazione del bilancio di previsione 2019-2021,

### **C H I E D E**

alla Sezione regionale di controllo la parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2020, nelle componenti del conto finanziario e del conto del patrimonio, fatta eccezione, salvo diverso avviso del Collegio, per le poste sopra precisate, e fatta salva la previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. sulle disposizioni di legge incidenti sul rendiconto, qualora ritenuta dalla Sezione rilevante ai fini della parifica e non manifestamente infondata.

**Così disposto all'udienza del 21 luglio 2021**

**Il Procuratore Regionale f.f.**

**(Gianluca Braghò)**

*Firmato digitalmente*



Gianluca Braghò  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
14.07.2021 19:33:54  
GMT+00:00

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





# CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

presieduta dalla Presidente

*Maria Riolo*

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2020

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

---

## **Introduzione della Presidente**

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

*Maria Riolo*

## **Sintesi della Relazione**

**Relatrice d'udienza**

*Alessandra Cucuzza*

**Magistrati istruttori ed estensori**

*Marcello Degni*

*Giampiero Maria Gallo*

*Alessandra Cucuzza*

*Giuseppe Vella*

*Francesco Liguori*

*Alessandra Molina*

*Valeria Fusano*

**Udienza del 21 luglio 2021**



**Saluto e introduzione al giudizio di parificazione  
del rendiconto della Regione Lombardia esercizio 2020  
della Presidente Maria Riolo**

Dichiaro aperta l'udienza pubblica sul giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione Lombardia per l'anno 2020.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dopo un lungo periodo di attività svolta da remoto a causa dello stato di emergenza da COVID 19, torna oggi in presenza per celebrare il giudizio di parifica.

L'udienza si svolge nel pieno rispetto delle misure di sicurezza e prevenzione al fine di evitare rischi di contagio, in conformità con quanto indicato dalle competenti Autorità e dal Segretario generale per lo svolgimento delle udienze in condizioni di sicurezza.

Desidero preliminarmente rivolgere un saluto ai presenti e a tutti agli ospiti in collegamento con l'apposito link per seguire l'udienza.

In questo particolare contesto, ancora contrassegnato dall'emergenza pandemica, la Sezione apprezza l'impegno profuso dalla Regione Lombardia per giungere all'approvazione del rendiconto nei tempi ordinari di cui all'art. 18 del D. Lgs 118/2011, nonostante la legislazione emergenziale, anche quest'anno, abbia previsto la possibilità di differire l'approvazione del rendiconto da parte della Giunta e del Consiglio regionale, rispettivamente al 30 giugno e al 30 settembre (art. 3, c. 3, del D. L. 56/2021).

Nell'introdurre il rito solenne della parificazione del rendiconto della Regione Lombardia, occorre considerare che la Corte dei conti, nell'ambito del controllo di "legalità finanziaria", nella sua posizione di indipendenza e terzietà, in sede di parifica svolge la funzione di garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario, della corretta gestione delle risorse per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica, vigilando sul rispetto dei principi della sana

gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 della Costituzione.

Come ricordato dal Presidente della Corte nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario, la "legalità finanziaria" conduce alla promozione dell'uguaglianza sostanziale e all'effettiva tutela dei diritti fondamentali sanciti dalla Costituzione e *"soltanto un uso corretto delle risorse pubbliche assicura la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi necessari per soddisfare i diritti sociali, primo fra tutti quello alla salute"*.

La Corte costituzionale nel riconoscere il valore di "bene pubblico" del bilancio, ha tratteggiato la funzione del bilancio stesso che è quella di *"sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato e il realizzato"* (sentenza della Corte costituzionale n. 184/2016).

Il bilancio, quindi, nel rappresentare le scelte in materia economica e finanziaria, costituisce lo strumento per la realizzazione dei diritti inviolabili e dell'uguaglianza sostanziale.

Il legislatore statale, volendo realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci aggregabili e confrontabili, ha provveduto all'adozione del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, con l'obiettivo del coordinamento della finanza pubblica e per la verifica del rispetto delle regole comunitarie.

Ed è nel perseguimento dell'obiettivo di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea che si inserisce anche il disegno di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, disegno, questo, che ha portato, subito dopo la riforma sull'armonizzazione contabile, all'introduzione del giudizio di parifica sul rendiconto generale delle regioni, disposto con il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 213. Il legislatore ha così esteso alle Regioni ad autonomia ordinaria l'istituto già previsto per il Rendiconto generale dello Stato dal Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di cui al R.

D. 12 luglio 1934 n. 1214. Il giudizio di parifica sul rendiconto della Regione si svolge, pertanto, con le forme e le procedure della giurisdizione contenziosa, in presenza del Pubblico Ministero, con funzione di garanzia dell'ordinamento, a tutela dell'interesse generale della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale.

Accanto alla funzione di accertamento, tipica del controllo, la parifica si caratterizza per la fase finale dell'attività della Corte, che svolgendosi in un contesto di natura giurisdizionale (artt. 39, 40, 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214), determina, con il passaggio in giudicato della relativa decisione, l'immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato dalla Corte.

Il controllo che la Corte svolge e gli esiti della verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio, sono istituzionalmente destinati all'organo legislativo regionale nei cui confronti la Corte stessa si pone in rapporto di ausiliarità, con conseguente relazione teleologica tra la decisione di parifica e la legge di approvazione del rendiconto.

Alla decisione di parifica è allegata la Relazione nella quale la Corte, nel formulare le proprie osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, propone le eventuali misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari.

La verifica dell'affidabilità e della regolarità dei conti della Regione si inserisce nella continuità dei diversi esercizi finanziari, nel raffronto tra il bilancio di previsione, che recepisce gli indirizzi politici di governo, e il rendiconto che è lo strumento per la verifica tra il programmato e il realizzato.

In siffatto contesto normativo, la Sezione, ha svolto l'analisi del rendiconto della Regione Lombardia per l'anno 2020, previa applicazione di una procedura di stima sull'attendibilità e affidabilità degli aggregati contabili, adottando un campione statistico di trenta titoli di spesa in linea con il sistema MUS (Monetary Unit Sampling) che la Corte dei conti europea utilizza per gli accertamenti, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (Déclaration d'assurance-DAS). La Corte, nei termini ristretti che caratterizzano l'attività di preparazione

al giudizio di parifica, ha proceduto ad una complessa attività istruttoria, caratterizzata quest'anno dal forte impatto della normativa ANTI COVID nell'esercizio 2020, giungendo all'accertamento sulla determinazione del risultato di amministrazione.

I magistrati estensori della Relazione sul rendiconto in esame sono: il Consigliere Marcello Degni per la "Programmazione economico finanziaria" e per la procedura di campionamento; il Consigliere Giampiero Maria Gallo per "Gli Enti del sistema regionale"; il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra Cucuzza per "La gestione del bilancio"; il Referendario Giuseppe Vella per la Gestione dei fondi comunitari; il Referendario Francesco Liguori per l'area Sanità, Gestione sanitaria accentrata presso la Regione; il Referendario Dott.ssa Alessandra Molina per l'area Istituzionale; il Referendario Dott.ssa Valeria Fusano per la parte riguardante il Perimetro delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale.

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

Prima di dare la parola al relatore desidero ringraziare i magistrati e i funzionari della Sezione regionale di controllo per l'impegno, la disponibilità e la professionalità con cui hanno svolto il lavoro di parifica, in un contesto anche quest'anno caratterizzato dall'emergenza sanitaria, che ha comportato la necessità di ricorrere alle adunanze da remoto e, per il personale amministrativo, allo "smart working".

Ringrazio i magistrati della Procura regionale per l'azione sinergica che ha portato ad un proficuo scambio di considerazioni nella fase istruttoria sul Rendiconto regionale.

Un sentito ringraziamento va alla Regione Lombardia, che con il consueto spirito di collaborazione, si è adoperata per rispondere alle richieste istruttorie della Sezione, nonostante la ristrettezza dei relativi termini.

Do la parola alla Dott.ssa Alessandra Cucuzza per la relazione.

# SINTESI DELLA RELAZIONE ALLEGATA AL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE DELLA GESTIONE 2020 DELLA REGIONE LOMBARDIA

## **Analisi del ciclo della programmazione economico finanziaria** *(Consigliere Marcello Degni)*

Le osservazioni conclusive in merito alla programmazione di bilancio tengono conto anche delle controdeduzioni che la Regione ha sviluppato sulla bozza di relazione elaborata dalla sezione, approfondita ulteriormente nell'interlocuzione del 12 luglio 2021.

La sezione ha inteso con la parifica del 2020 ricostruire il ciclo ascendente del bilancio che caratterizza la fase di programmazione per verificare i punti di forza e di debolezza nella decisione di bilancio regionale. La ricostruzione è partita pertanto dal DEFR 2019, che avvia il ciclo di bilancio 2020 - 2022 e si snoda per i successivi passaggi (nota di aggiornamento, bilancio di previsione, assestamento, legislazione di spesa, variazioni di bilancio) fino alle previsioni definitive del rendiconto di gestione.

Come è stato di recente riaffermato dalla sezione delle Autonomie 8/SEZAUT/2021/INPR, con riferimento alla legislazione di spesa, le regioni "sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost." Ciò vale a maggior ragione per regole che presidiano la decisione di bilancio in sintonia sia con la prassi ormai consolidata che ha visto il legislatore regionale adeguare, con maggiore o minore tempestività, lo strumentario normativo a quello nazionale (legge di stabilità, collegati, DEFR, bilancio per missioni e programmi), sia per la tendenza unificatrice indotta dalla riforma costituzionale del 2012 e dalla conseguente

legge rinforzata. Per non dire della proposta indicata nel PNRR e richiamata nel paragrafo 2, che tende ad irrobustire e unificare ulteriormente il processo di bilancio euro unitario.

In tal senso vanno letti i riferimenti indicati nelle pagine 4-8 della bozza di relazione e richiamati nelle controdeduzioni. In chiave prospettica l'attuazione puntuale della "normativa di riferimento" di cui al decreto legislativo 118/2011 è condizione necessaria ma non sufficiente per il dispiegamento di un approccio programmatico pieno e adeguato alla crescente integrazione europea della governance di finanza pubblica.

La sezione prende atto con favore del paragrafo sulla spesa pubblica aggregata inserito nel DEFR 2020 (che sarà oggetto di attenta disamina nel prossimo giudizio di parifica). È importante proseguire su questa strada ampliando l'analisi della spesa pubblica dei diversi livelli di governo sul territorio regionale in quanto ciò rende possibile una migliore articolazione delle politiche pubbliche regionali e della funzione di coordinamento che la regione può svolgere in questo ambito.

La sezione, inoltre, nel prendere atto dell'iter consiliare di DEFR e NADEF, che vede il Consiglio regionale concordare con un loro esame congiunto, ribadisce che darebbe maggiore consistenza alla attività di programmazione separare i due momenti, attuando uno sforzo per conferire al DEFR di luglio una maggiore strutturazione. In questo modo si produrrebbe un duplice coinvolgimento dell'assemblea con il conseguente arricchimento dell'azione programmatica.

La sezione ha rilevato, in continuità con gli anni precedenti e con l'accentuazione per il 2020, indotta dall'evento pandemico, una sensibile frattura tra il bilancio di previsione, che mostra un andamento tendenzialmente "inerziale" e l'assestamento, dove sono implementate le politiche congiunturali. Il 2020 ha evidenziato ancor di più questa "frattura", in quanto il provvedimento di metà anno e l'intera legislazione di spesa sono stati fortemente condizionati dalla pandemia. In tempi normali inserire maggiore indirizzo nelle missioni e nei programmi del bilancio di previsione (a fronte di una più "acuminata"

programmazione a monte), ridurrebbe il grado di differenziazione tra previsioni iniziali e assestate rendendo maggiormente intellegibili le variazioni dovute alla congiuntura (si potrebbe fare molto, a cominciare dal metodo con cui sono calcolati i residui presunti).

La sezione prende atto dell'affermazione della Regione sul percorso di revisione normativa della legge regionale 34/78, dove potrebbero trovare adeguata collocazione parte delle considerazioni oggetto del referto. Parimenti molto importante è l'affermazione dove si precisa "che il confronto tra i risultati dell'esercizio precedente e gli obiettivi programmatici del triennio è stato incluso nella "Relazione al bilancio di previsione 2021-2023" e sarà invece incluso nella Nota Integrativa a partire dalla manovra di bilancio 2022-2024". Si tratta di un aspetto cruciale per consentire una valutazione della consistenza della programmazione e sarà cura della sezione seguire l'attuazione di questo processo.

Infine, con riferimento alle osservazioni effettuate a pag. 64 della bozza la sezione ribadisce che la quantificazione degli oneri e la adeguata copertura finanziaria sono due procedimenti distinti (il primo è propedeutico al secondo ed entrambi sono finalizzati al rispetto del terzo comma dell'art. 81 Cost.). Nelle controdeduzioni si continuano a confondere i due momenti. Ogni qualvolta si introduce un nuovo onere ovvero si propone una norma valutata in modo neutrale nell'impatto, questo deve essere analiticamente dimostrato nella relazione tecnica utilizzando le informazioni amministrative di cui si dispone e approntando adeguate stime. E questo, come si rileva nel referto sulle leggi di spesa, spesso non avviene, se non in modo incompleto.

Altra cosa è la copertura. Le fonti di copertura previste dall'ordinamento sono le maggiori entrate, le minori spese o l'utilizzo di accantonamenti di bilancio. Gli stanziamenti di bilancio dovrebbero essere preceduti, in linea di massima, da decisioni allocative effettuate in precedenza. Come si argomenta ampiamente nel referto, la riorganizzazione del bilancio per missioni e programmi ha reso questa distinzione più evanescente. Ma proprio per questo, se si utilizza come copertura

il bilancio, è necessario dimostrare analiticamente come impatta la innovazione normativa sul programma esistente e in che misura parte (o la totalità) dello stanziamento può essere associato alla nuova organizzazione del programma di spesa. In altre parole, è necessario un surplus di analiticità per dimostrare l'effetto finanziario dell'innovazione normativa rispetto alla struttura del programma esistente (mentre in caso di nuova iniziativa di spesa sarebbe invece opportuno accantonare un fondo da utilizzare come fonte di copertura).

## Campionamento e audit sul bilancio regionale

(Consigliere Marcello Degni)

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

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

Per quanto riguarda l'anno 2020, oggetto dell'analisi, la spesa sottoposta a verifica è stata campionata da questa Sezione attraverso modelli statistici consolidati in ambito europeo, in grado di esprimere i rischi tecnici insiti nel modello di controllo e la sua percentuale di affidabilità<sup>1</sup>. Le valutazioni, infatti, dei rischi intrinseci e di controllo rappresentano elementi di rilievo per una corretta impostazione della modalità con cui si definisce il metodo di campionamento (Piano di campionamento).

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

1. Dall'analisi effettuata, la Sezione, come già in occasione di precedenti parifiche, ha rilevato con una notevole ricorrenza (più della metà dei mandati esaminati) la

---

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

discrasia tra quanto indicato nella causale del mandato e delle note di liquidazione rispetto a quanto indicato nella fattura elettronica.

Al riguardo sono emerse lacunosità sia nella descrizione delle prestazioni rendicontate in relazione al rapporto giuridico sottostante, e ciò spesso non consente di individuare in modo univoco l'oggetto della prestazione liquidata, sia nell'indicazione del periodo temporale in cui la prestazione è stata eseguita.

Sul punto la Regione ha precisato nelle controdeduzioni che *“si orienterà per fornire ulteriori indicazioni alle Direzioni Generali al fine di riportare negli atti descrizioni più esaustive della spesa oggetto della liquidazione, nonché di esplicitare meglio il periodo temporale in cui la prestazione è stata eseguita. Per i vincoli tecnici sopraesposti si ritiene tuttavia di inserire tali informazioni in un campo diverso dalla causale del provvedimento di liquidazione”*.

La Sezione auspica che la Regione assuma le necessarie iniziative affinché risulti una corretta descrizione dell'oggetto della prestazione sia nell'Atto di liquidazione che nella causale del mandato di pagamento, al fine di consentire l'identificazione della spesa in modo univoco, anche al fine di prevenire possibili errori o ritardi nelle procedure di spesa.

2. La Sezione ha rilevato, inoltre, che in 16 dei 24 titoli (a fronte dei 30 esaminati) relativi a contratti di fornitura di beni o servizi, l'attestazione di conformità della prestazione in fase di liquidazione non è presente o è insufficiente.

In sede di controdeduzioni, la Regione ha puntualizzato che *“interverrà per migliorare complessivamente il contenuto degli atti sia sotto il profilo della descrizione della spesa sia sotto il profilo della attestazione di conformità, vista la stretta connessione tra i due aspetti”*.

In proposito, fatta salva la responsabilità dirigenziale sancita anche dall'art. 17 del Regolamento di contabilità regionale, la Sezione rammenta l'opportunità che la PA, al fine della tutela delle risorse pubbliche, appronti strumenti idonei a verificare la correttezza delle procedure di spesa a garanzia della legittima, efficiente ed efficace gestione della cosa pubblica.

La Sezione auspica pertanto che la Regione, nel demandare alla responsabilità dirigenziale la verifica dell'esecuzione dei contratti, provveda a richiedere ai responsabili della liquidazione idonea documentazione, ove sia possibile, e prospetti di liquidazione da cui risulti in modo inequivoco e non standardizzato la corretta esecuzione dell'obbligo da parte del terzo contraente, ciò che costituisce il fondamento giuridico della spesa.

In altre parole, l'atto di liquidazione, sia che provenga dagli uffici regionali che dalle strutture amministrative degli enti del Sistema regionale cui sono demandate attività proprie della Regione, dovrà dettagliare tutti gli elementi utili a comprovare l'avvenuta corretta esecuzione della fornitura o del servizio.

Questa Corte invita pertanto la Regione a provvedere in tal senso, migliorando ed efficientando le iniziative già in alcuni casi intraprese, al fine di realizzare un più efficace ed uniforme *iter* procedurale.

## **Il Rendiconto generale 2020 della Regione Lombardia**

*(Primo Referendario Alessandra Cucuzza)*

La Regione Lombardia conclude l'esercizio 2020 con un risultato di amministrazione positivo pari a 1,35 miliardi di euro, che, al netto delle quote vincolate e accantonate, determina un avanzo disponibile di poco meno di 338 milioni di euro.

A fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 35,96 miliardi di euro, sono stati registrati accertamenti per 31,85 miliardi di euro e riscossioni di competenza per 27,64 miliardi di euro.

A fronte di previsioni definitive di spesa per 37,43 miliardi di euro, gli impegni sono risultati pari a 31,60 miliardi di euro e i pagamenti di competenza a 24,55 miliardi di euro.

Dalla gestione di competenza sono stati prodotti residui attivi pari a 4,21 miliardi di euro e residui passivi pari a 7,04 miliardi di euro.

Il saldo della gestione di competenza risulta positivo e pari a quasi 577 milioni di euro, tale risultato è frutto del saldo ampiamente positivo raggiunto dalla gestione di parte corrente, che ha consentito di coprire il saldo negativo della gestione di parte capitale.

Dei residui attivi iniziali, pari a 12,75 miliardi di euro, sono stati riscossi 9,86 miliardi di euro ed eliminati 155 milioni di euro. I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 6,94 miliardi di euro, di cui 2,73 miliardi di euro provenienti dalla stessa gestione dei residui e 4,21 miliardi di euro prodotti dalla gestione di competenza.

I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell'esercizio sono pari a 14,89 miliardi di euro, di cui 7,84 provenienti dalla stessa gestione dei residui e 7,04 prodotti dalla gestione di competenza. Dei residui passivi iniziali, pari a 19,08 miliardi di euro, sono stati pagati 11,08 miliardi ed eliminati 157 milioni di euro.

Il fondo cassa, inizialmente pari a euro 8,57 miliardi di euro, per effetto delle riscossioni e dei pagamenti registrati, ammonta a fine esercizio a 10,44 miliardi di euro, di cui 7,72 relativi al conto della Gestione Sanitaria e 2,72 relativi al conto ordinario.

La Regione dimostra una buona capacità di realizzazione del bilancio, intesa quale incidenza degli accertamenti e degli impegni rispetto alle previsioni, con risultati sicuramente più soddisfacenti sul lato delle entrate e un po' inferiori sul lato delle spese, su cui pesano i risultati non ottimali dei titoli 2 e 3.

I dati relativi alle riscossioni espongono risultati complessivamente in crescita, attestandosi a percentuali molto buone soprattutto, anche in questo esercizio, con riferimento alla parte corrente ed in particolare alle entrate tributarie, mentre evidenziano risultati più modesti per le entrate di parte capitale. In particolare, si conferma il buon andamento delle entrate connesse all'addizionale IRPEF, mentre si rileva un decremento sia degli accertamenti che delle riscossioni sul fronte dell'IRAP e del recupero dell'evasione tributaria (come si dirà a causa delle misure emergenziali adottate per il contrasto alla pandemia da COVID-19).

La capacità di pagamento complessiva, al netto delle partite di giro, registra, in conto competenza, un decremento rispetto ai risultati conseguiti nei precedenti esercizi, attestandosi comunque ad una percentuale pari a 83,12%. Il decremento risulta molto più consistente se si considera la capacità di pagamento, complessiva al netto delle partite di giro, in conto residui che passa dal 35,39% dell'esercizio 2019 al 27,02% dell'esercizio 2020.

In particolare, analizzando i titoli più significativi, emerge che la capacità di pagamento del titolo 1 si riduce sia in conto competenza (passando dal 87,48% del 2019 al 83,92% del 2020) che in conto residui (passando dal 37,59% del 2019 al 27,72% del 2020), mentre la capacità di pagamento del titolo 2 risulta sostanzialmente stabile in conto competenza (passando dal 56,87% del 2019 al 57,73% del 2020) e si incrementa maggiormente in conto residui (passando dal 19,13% del 2019 al 24,01% del 2020).

I residui passivi in conto competenza di gran lunga più elevati sono allocati nella missione 13 “tutela della salute”, per l’importo di 3,90 miliardi di euro di residui finali di competenza, e nella missione 99 “servizi per conto terzi”, per l’importo di 2,58 miliardi di euro di residui finali di competenza. Il totale di queste due missioni rappresenta il 92,06% dei residui passivi di competenza (nel 2019: l’89,46%) ed è costituito quasi totalmente da residui passivi afferenti alla gestione sanitaria.

I residui passivi della competenza delle missioni sopra indicate sono quasi esclusivamente costituiti dai residui passivi afferenti alla gestione sanitaria, che costituiscono il 91,91% dei residui passivi finali di competenza.

Sul fronte dei residui attivi, la capacità di riscossione in conto residui, al netto delle partite di giro, si attesta all’82,33%, con un dato in crescita rispetto al biennio precedente (nel 2018 si attestava al 34,86% e nel 2019 al 45,35%).

L’ammontare complessivo dei residui attivi finali è pari a euro 6,94 miliardi e risulta inferiore al dato dei due anni precedenti.

Il **fondo pluriennale vincolato**, finalizzato ad assicurare la copertura finanziaria delle spese pluriennali, era pari, all’inizio dell’esercizio, a 1,13 miliardi e, alla fine dell’esercizio, per effetto delle cancellazioni e dei riaccertamenti intervenuti nel corso della gestione e delle nuove risorse accertate per il finanziamento di nuove spese, è stato quantificato in 1,14 miliardi di euro. Si evidenzia, in proposito, che in questo esercizio, contrariamente a quanto avvenuto nel precedente, la Regione Lombardia ha proceduto a far confluire in avanzo tutte le risorse che, nel fondo pluriennale vincolato, finanziavano le spese cancellate nel corso dell’esercizio (pari a euro 24,55 milioni). In conformità al principio contabile, pertanto, tali risorse hanno concorso a formare l’avanzo libero per euro 8,21 milioni e l’avanzo vincolato per euro 16,33 milioni.

Nel corso del 2020, al fine di fornire alla propria controllata, Aria Spa, la liquidità necessaria per procedere agli acquisti necessari a far fronte all’emergenza epidemiologica, la Regione ha, a più riprese, autorizzato l’erogazione di **anticipazioni di liquidità** per 520 milioni complessivi ed ha poi effettivamente

corrisposto alla propria partecipata, nel corso dell'esercizio 2020, 180 milioni di euro (di cui 140,87 milioni sono stati restituiti alla Regione nella prima parte del 2021 e 39,12 milioni permangono ancora fra i residui attivi).

Sempre al dichiarato scopo di fornire liquidità ad Aria spa per gli acquisti emergenziali, con DGR n. XI/3040 del 15 aprile 2020, la Regione ha chiesto al proprio tesoriere di utilizzare una parte dell'importo dell'anticipazione di tesoreria autorizzata alla Regione per l'emissione di **lettere di credito** nell'interesse di Aria Spa. Come evidenziato in sede istruttoria, quest'ultima operazione, che, nella sostanza sembra realizzare una sorta di "cessione di anticipazione di tesoreria autorizzata" dalla Regione ad un ente diverso affinché quest'ultimo la utilizzi al posto della Regione stessa, risulta del tutto atipica e priva di fondamento normativo. Peraltro, tale operazione, pur impegnando la Regione, che si è sostanzialmente costituita garante della propria partecipata nei confronti dell'istituto tesoriere, non ha trovato alcuna rappresentazione contabile nel bilancio regionale. Il fatto che, in base a quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, tale anticipazione non sia stata effettivamente utilizzata da Aria Spa non può giustificare l'assenza di qualunque menzione della stessa nei documenti contabili regionali, che in tale modo, in violazione dei principi di trasparenza ed affidabilità, non tengono conto di un onere potenziale che incombeva sul bilancio regionale. La Sezione, pertanto, prendendo atto delle ragioni emergenziali e straordinarie adottate dalla Regione e del fatto che l'accordo non è più operativo dal 2021, richiama la Regione al pieno rispetto della normativa contabile, invitandola ad astenersi dal compimento di operazioni prive di fondamento normativo giuscontabile in contrasto con il principio di tipicità vigente in materia.

Il **fondo crediti di dubbia esigibilità** è stato accantonato nel risultato di amministrazione per un importo di poco più di 229 milioni in crescita rispetto all'importo di quasi 197 milioni accantonato nel 2019. In proposito la Sezione ha rilevato che, in questo esercizio, è stato accantonato un importo pari all'intero credito di 35 milioni oltre interessi, per far fronte al rischio di inesigibilità del

credito nei confronti della Fondazione regionale per la ricerca biomedica, nonostante tale credito non sia iscritto fra i residui attivi in quanto esigibile a partire dall'esercizio 2022. La Sezione, nel prendere atto, comunque, della scelta prudenziale effettuata dalla Regione con riferimento a tale credito, non può che ribadire le forti criticità dell'operazione societaria che lo ha originato, già rimarcate in occasione della scorsa parifica, e rilevare l'esistenza di un rischio concreto che tale operazione determini una perdita economica per la Regione, con conseguente necessità di individuazione delle relative responsabilità. Quanto all'accantonamento prudenziale nel FCDE, piuttosto che in un fondo appositamente costituito per fronteggiare il rischio di passività potenziale, si ribadisce la non conformità di questa scelta ai principi contabili in quanto nel FCDE vanno effettuati accantonamenti finalizzati a sterilizzare crediti già esigibili, iscritti fra i residui attivi. Su tale regola non incidono i principi che regolano l'iscrizione e la svalutazione dei crediti nello stato patrimoniale, fra i quali possono essere compresi crediti che nel rendiconto finanziario non trovano iscrizione fra i residui attivi.

Sempre con riferimento alla gestione dei crediti regionali, in sede istruttoria, è emersa la mancata attuazione del disposto dell'art. 55 co 2bis della L.R. del 31 marzo n. 34 del 1978, che, nella sua nuova formulazione, consente la riscossione dei crediti certi ed esigibili anche in fase di ordinazione della spesa in favore di soggetti che siano anche beneficiari di pagamenti regionali, considerando a tal fine tutti gli enti appartenenti al sistema regionale. Sul punto la Regione, in sede di controdeduzioni scritte, ha riferito che, allo stato, non è possibile effettuare compensazioni incrociate tra crediti della Regione verso un soggetto e debiti di un ente del sistema regionale nei confronti del medesimo soggetto, in quanto l'utilizzo di sistemi informativi differenti e non comunicanti rende non realizzabile tecnicamente tale operazione. La Sezione rileva che la descritta situazione, a quasi tre anni dall'introduzione della norma, deve essere oggetto di intervento da parte della Regione, la quale, avendo introdotto una norma finalizzata a migliorare la gestione degli incassi e dei pagamenti regionali, deve

attivarsi per assicurarne la concreta attuazione. La descritta incomunicabilità dei sistemi informativi degli enti appartenenti al sistema regionale appare particolarmente grave e foriera di inefficienze a livello generalizzato in considerazione della mole e del rilievo dei rapporti economici intercorrenti fra la Regione e i soggetti del sistema regionale.

Quanto alla costituzione del **fondo perdite società partecipate**, quantificato in 6,48 milioni di euro, in crescita rispetto all'esercizio precedente, si evidenzia che la Regione ha effettuato accantonamenti in relazione alle perdite registrate dalle società: Infrastrutture Lombarde Spa, totalmente partecipata dalla Regione; Arexpo Spa, partecipata dalla Regione al 21,05%, ed, infine, Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, nella quale, alla data del 31 dicembre 2020, la Regione Lombardia deteneva una partecipazione solo indiretta per il tramite della Milano Serravalle - Milano tangenziali Spa. Solo nel febbraio 2021, con la sottoscrizione dell'aumento di capitale, ha acquisito una partecipazione diretta, pari al 53,77%. Ciò nonostante, la Regione, tenendo anche conto del disposto dell'art. 77 della legge regionale n. 34 del 1978, così come recentemente modificato dall'art. 2, comma 1 della l.r. 25 maggio 2021, n. 8, ha effettuato un accantonamento di 2,52 milioni di euro, in considerazione della perdita riferibile all'esercizio 2020, il cui bilancio non risulta ancora approvato, di euro 4,7 milioni. In proposito, la Sezione, pur prendendo atto positivamente dell'approccio prudenziale adottato, non può non rilevare che, in occasione dei futuri esercizi, l'accantonamento dovrà tenere necessariamente conto, secondo il disposto dell'art. 21 del d.lgs. 175/2016, non solo delle perdite conseguite nell'esercizio, ma anche delle perdite maturate negli esercizi precedenti e non immediatamente ripianate. Inoltre, in via generale, la Sezione rimarca il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile in ordine all'assenza di qualsivoglia automatismo fra questo accantonamento e l'eventuale intervento dell'amministrazione pubblica in favore delle proprie partecipate in difficoltà. È, cioè, necessario evidenziare che la costituzione di tale fondo non obbliga in alcun modo l'amministrazione regionale ad intervenire in soccorso finanziario delle

partecipate che registrano perdite di esercizio e che ogni intervento di copertura di perdite o di ricapitalizzazione rimane subordinato agli usuali e stringenti limiti previsti dalla normativa (art. 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, che riprende, confermandola, la pregressa disciplina di cui all'articolo 6, comma 19, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla L. 30 luglio 2010, n. 122) e meglio enucleati dalla copiosa giurisprudenza contabile sul punto.

Quanto all'accantonamento al **fondo contenzioso**, pari complessivamente a 85,44 milioni di euro, in crescita rispetto al 2019, la Sezione ha, in sede istruttoria, rilevato che il fondo risulta inferiore di poco più di 47,83 milioni di euro rispetto alla mole dei contenziosi esistenti. In sede istruttoria è, tuttavia, emerso che tale somma non risulta accantonata nel fondo, ma iscritta fra i c.d. "impegni di massima", cioè, secondo la dizione utilizzata dalla Regione, fra gli impegni assunti in ambito sanitario in applicazione dell'art. 20, co. 2 del d.lgs. 118/2011. In tal modo, la Regione utilizza i fondi sanitari per coprire il rischio di azioni legali connesse alla gestione sanitaria.

Anche nell'esercizio 2020, la Regione ha fatto ricorso al meccanismo del **debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC)** per finanziare una parte delle spese di investimento. A fronte di investimenti previsti per 169,83 milioni di euro, sono stati impegnati 125,65 milioni di euro, finanziati per 118,88 milioni da debito autorizzato e non contratto e per euro 6,76 milioni da fondo pluriennale vincolato. In sede di rendiconto, le spese che, in sede di bilancio, trovavano copertura nell'autorizzazione a contrarre debito solo per far fronte ad esigenze di cassa (c.d. DANC), hanno trovato copertura, secondo quanto riferito dalla Regione, in maggiori entrate libere ed in minori spese libere. Infatti, per le spese finanziate, a preventivo, mediante il debito autorizzato e non contratto, è necessario, a consuntivo, o l'individuazione della correlata entrata che ne assicura la copertura (accertamento maggiore rispetto al preventivo) o l'emersione di un disavanzo o la copertura mediante effettiva stipula del debito. In proposito, si rilevano due criticità. In primo luogo la Regione Lombardia, nel corso dell'esercizio, non ha provveduto a effettuare le variazioni di bilancio

necessarie, a norma dell'art. 51 co. 2 del d.lgs. 118/2011, a destinare alla copertura degli investimenti già stanziati in bilancio e finanziati da debito, i maggiori accertamenti di entrate del titolo 1 e del titolo 3 rispetto agli stanziamenti di bilancio. In secondo luogo, a consuntivo, ha utilizzato, per la copertura di tali investimenti, sia maggiori entrate libere, sia minori spese libere in contrasto con il principio contabile di cui al punto 5.3.4 bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui *"il "disavanzo da debito autorizzato e non contratto" non si forma in presenza di maggiori accertamenti di entrate rispetto alle previsioni di bilancio registrati nel corso dell'esercizio in cui è impegnata la spesa di investimento, destinati alla copertura dell'investimento secondo le modalità previste dall'articolo 51 del presente decreto, comma 2, lettera g-bis"*. Gli approfondimenti istruttori compiuti dalla Sezione hanno consentito di evidenziare che le minori uscite realizzate a consuntivo dalla Regione si realizzano in corrispondenza degli stanziamenti che, in sede di assestamento (realizzato con legge regionale del 7 agosto 2020, n. 18), sono stati ulteriormente incrementati rispetto al bilancio di previsione. Si sottolinea, in particolare, il consistente incremento realizzato nel Titolo 1, con il passaggio da 1,09 miliardi di euro a 1,29 miliardi di euro, importi quasi totalmente riferiti al macroaggregato 'altre spese correnti'. A tale aumento degli stanziamenti in fase di assestamento ha corrisposto, in fase di rendiconto, una concentrazione dei risparmi di spesa nel Titolo 1, che da solo contribuisce per l'89,46% al finanziamento degli investimenti originariamente coperti da debito da contrarsi solo in caso di carenza di cassa. Tale dinamica evidenzia, come del resto già rimarcato in sede di parifica dei precedenti esercizi, la difficoltà della Regione di realizzare un'adeguata attività di programmazione di bilancio. L'assestamento ha, infatti, la funzione di consentire, in una fase avanzata della gestione dell'esercizio, di adeguare gli stanziamenti originari, effettuati a bilancio preventivo e, dunque, prima dell'avvio dell'esercizio, all'effettivo andamento delle entrate e delle spese, tenendo conto di tutti fattori che si sono manifestati nella prima metà dell'esercizio stesso, nonché dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente. La Regione, invece, ha, in fase di gestione del bilancio

con l'assestamento, ulteriormente incrementato gli stanziamenti di spesa, che hanno poi generato i risparmi di spesa utilizzati, a consuntivo, per il finanziamento degli investimenti rimasti privi di copertura. Peraltro, in base a quanto è emerso, nessuno degli stanziamenti coinvolti risulta afferente alla sanità (cioè alla gestione sanitaria), per la quale, data la situazione emergenziale, si poteva, per il 2020, ipotizzare un'accresciuta difficoltà degli enti regionali di effettuare corrette valutazioni di spesa. Sull'utilizzo delle "minori spese libere" per il finanziamento degli investimenti originariamente coperti da debito e sulla conseguente violazione del disposto del principio contabile di cui al punto 5.3.4 bis dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, che postula la copertura mediante le sole "maggiori entrate libere", la Regione, in sede di controdeduzioni scritte, ha riferito che, nell'ipotesi in cui gli impegni DANC fossero finanziati (a rendiconto) esclusivamente dalle maggiori entrate libere (seguendo quanto riportato nel § 5.3.4 bis A/2), il rendiconto regionale esporrebbe contemporaneamente un avanzo di amministrazione e un disavanzo di amministrazione (da DANC). Sul punto la Sezione osserva che, come peraltro riconosciuto dalla Regione stessa, l'insufficienza, delle maggiori entrate realizzate nel corso dell'esercizio, a dare copertura agli investimenti finanziati da debito non contratto determina l'emersione di un disavanzo imputabile al meccanismo del DANC pari a 52,75 milioni di euro. Tale disavanzo ha trovato copertura, a consuntivo, grazie all'andamento positivo della gestione di competenza, che ha generato, comunque, dei risparmi di spesa corrente. Questo esito, tuttavia, non può offuscare il fatto che non tutti gli investimenti, originariamente finanziati con il ricorso al debito non contratto (DANC), hanno trovato copertura nei maggiori accertamenti di competenza. Si conferma, pertanto, la pericolosità dell'utilizzo del meccanismo del DANC, che, come già sottolineato nella precedente parifica, è ontologicamente portatore di nuovi disavanzi poiché, solo dopo la chiusura della gestione, consente di verificare se gli investimenti hanno trovato effettiva copertura. Tutto ciò in contrasto con il principio dettato dall'art. 81 della Costituzione. Nell'esercizio in esame, nonostante i rischi connessi a questa

modalità di finanziamento degli investimenti e nonostante il disavanzo generato dal DANC, l'andamento della gestione ha consentito di evitare il palesarsi di un disavanzo di amministrazione. È, però, necessario che la Regione, nei prossimi esercizi, valuti i rischi connessi a questa modalità di finanziamento degli investimenti, nonché gli effetti che produce sulla dialettica organo legislativo- organo esecutivo, con il concreto svuotamento degli strumenti di programmazione, adottati con legge, quali il bilancio pluriennale e l'assestamento annuale.

Infine, l'**indebitamento regionale** ammonta complessivamente a 1,85 miliardi di euro, importo che comprende una quota a carico dello Stato ed una a carico della Regione, e si compone di finanziamenti ed emissioni obbligazionarie. Nel corso dell'esercizio 2020 sono stati effettuati tre rifinanziamenti per euro 276,38 milioni di euro. In primo luogo, sono stati rinegoziati con Cassa Depositi e Prestiti Spa due mutui originariamente contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze nel 2015 e nel 2016. La rinegoziazione ha consentito alla Regione di passare da un tasso, rispettivamente, del 2,26% e del 2,20%, al tasso -anche questo fisso- dell'1,99%. Ciò, a fronte di una durata sostanzialmente inalterata. In secondo luogo, la Regione ha estinto anticipatamente il mutuo "ex Asam" ricorrendo all'accensione di un mutuo con Cassa Depositi e Prestiti, caratterizzato da una scadenza più lunga di 4 anni e da un tasso variabile al 0%, al momento della stipula, in sostituzione di un tasso variabile al 2,467%. La Regione, pertanto, si aspetta di ottenere un risparmio di interessi di circa 1,6 milioni di euro. Tuttavia, trattandosi di un tasso variabile, il risparmio finale effettivo potrà essere quantificato solo alla scadenza del nuovo mutuo (fine 2025), alla luce dei tassi variabili effettivamente applicati nel calcolo delle rate in scadenza. Prima di allora, il risparmio potrà essere considerato definitivo solo nel momento in cui la Regione riuscirà ad eliminare in radice qualsiasi rischio di aumento di tassi, ad esempio, ottenendo da Cassa Depositi e Prestiti la trasformazione del tasso variabile in tasso fisso. Si tratta di una possibilità considerata dalla Regione che si riserva di valutarne l'opportunità dopo

l'estinzione, per scadenza naturale o anticipata, dei derivati connessi al mutuo ex Asam.

Le **garanzie prestate** ammontano a più di 763 milioni di euro, in aumento rispetto a quella esposte nel 2019, pari a poco più di 391 milioni. Di tale importo complessivo, quasi 216 milioni di euro sono computati nel limite di indebitamento del bilancio 2021, 418 milioni di euro si ritrovano negli stanziamenti di bilancio degli anni 2021-2060 secondo le rispettive leggi di autorizzazione e poco più di 129 milioni di euro sono accantonati nel risultato di amministrazione 2020. A tale riguardo, si rileva che, anche nel 2020, gli accantonamenti effettuati nel risultato di amministrazione vengono realizzati attraverso l'utilizzo di molteplici capitoli, fra cui, oltre all'accantonamento all'apposito fondo "garanzie fidejussorie concesse dalla Regione", anche un capitolo afferente alla parte accantonata del risultato di amministrazione ed uno relativo alla parte vincolata. Anche in occasione di questo esercizio è, pertanto, necessario ribadire che l'utilizzo di capitoli vincolati al posto di accantonamenti nel risultato di amministrazione - che la Regione, in occasione dell'istruttoria sull'esercizio 2019, giustificava con la necessità di mantenere il vincolo sulle risorse utilizzate - può costituire un profilo di criticità, proprio in ragione dei vincoli segnalati dalla Regione, in considerazione della necessità di assicurare, dandone adeguata dimostrazione, che i vincoli gravanti sulle risorse in entrata siano effettivamente compatibili con le finalità delle garanzie prestate che andrebbero a coprire.

## **Gli enti del sistema regionale**

*(Consigliere Giampiero Maria Gallo)*

La Regione Lombardia si è dotata di un complesso sistema di enti e società partecipate che operano in risposta agli indirizzi emanati dalla Regione stessa per lo svolgimento di funzioni amministrative che le sono proprie. Tale sistema deve rispondere ad esigenze di governo, ma anche a criteri di efficacia ed efficienza economico-finanziaria e gestionale, nel sostanziale rispetto della normativa vigente in materia di enti strumentali e partecipazioni pubbliche. Peraltro, un'efficiente gestione di risorse pubbliche da parte di organismi esterni all'amministrazione deve essere basata su una puntuale ricognizione, da parte della PA, dei costi sostenuti e dei risultati ottenuti da ciascun ente. Di questa esigenza, la Regione ha mostrato di essere consapevole, tanto da aver inserito il riassetto della *governance* degli enti del SIREG tra le priorità del triennio 2020-2022, dato il largo numero (in eccesso di 450 unità) di enti e società controllate, partecipate e vigilate dalla Regione Lombardia che vanno anche oltre il perimetro SIREG.

Ciò premesso, come elemento di novità per questa relazione allegata alla parifica sul rendiconto 2020, la Sezione ha inteso avviare un'analisi degli enti dipendenti e delle società in varia forma partecipate dalla Regione, pur non rientranti nell'ambito del cosiddetto Sistema regionale (SIREG) di cui al testo corrente della legge regionale 30 del 2006. Da quanto emerso nelle risposte alle istruttorie nel corso di questa parifica, risulta, tuttavia, una scarsità di informazioni che non ha consentito di approfondire l'analisi di alcuni singoli aspetti relativi a determinati organismi, né di ricostruire un complessivo quadro generale di riferimento.

Un maggiore coordinamento della funzione di controllo del sistema, esigenza già riconosciuta dalla stessa Regione Lombardia, si dovrebbe tradurre nella costruzione di un'importante base informativa orientata alla verifica degli equilibri economico-finanziari e patrimoniali degli enti del SIREG, non solo singolarmente considerati, ma, anche in prospettiva di sistema.

Di utilità per il controllo dei singoli enti potrebbe essere poi il monitoraggio dei verbali dei collegi sindacali degli enti, con la necessità di prevedere modalità di verifica uniformi, sostanziali e confrontabili, come evidenziato anche dai revisori della Regione, da riportare alla visione unitaria da parte della Regione.

A giudizio di questa Sezione, è, quindi, da valutare positivamente l'istituzione di una unità organizzativa "Presidio e coordinamento del SIREG"; al contempo, nelle more di un assetto definitivo, occorre ribadire l'importanza del necessario requisito della neutralità (connaturato all'esercizio dei controlli in questione) e della presenza di un numero congruo di unità di personale addetto, rinnovando la raccomandazione che, per gli scopi attesi, le funzioni di controllo e coordinamento siano accentrate in un'unica struttura che abbia la capacità autonoma di accedere alle informazioni sul sistema delle partecipate e che sia svincolata dalle Direzioni di riferimento.

Nel corso dell'istruttoria sono emersi, inoltre, gli elementi di criticità che di seguito si riassumono.

1. Dall'analisi della DGR 21.12.2020 n. 4119, che ha approvato la Relazione sullo stato di attuazione del piano di revisione delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dalla Regione Lombardia, adottato con DGR 2689/2019, e analisi dell'assetto complessivo delle partecipazioni societarie ex art. 20 d.lgs. 175/2016, è emerso innanzitutto che il **piano di razionalizzazione** non si sia occupato di tutte le partecipazioni, ma che abbia rinviato ad una successiva delibera la *presa d'atto delle risultanze dei provvedimenti di attuazione e razionalizzazione delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dagli enti dipendenti di cui all'allegato A1 sezione 1 della l.r. 30/2006, nonché dagli Enti di cui all'allegato A1 sezione 2.* Tale successivo provvedimento (la DGR 4493 del 29.3.2021), oltre ad essere circoscritto ai soli enti dell'allegato A1 della l.r. 30/2006, non esprime alcuna valutazione sulle risultanze dei provvedimenti di attuazione e razionalizzazione trasmessi dagli enti stessi, delle cui valutazioni, allegate alla deliberazione, si limita a prendere atto.

Restano pertanto escluse da ogni tipo di valutazione ricognitiva le partecipazioni degli enti di cui all'allegato A2 alla l.r. n. 30/2006, vale a dire, FNM S.p.a.; Consorzi di bonifica; Enti Parco regionali; Fondazione Minoprio Istituto Tecnico Superiore (Fondazione Minoprio); Fondazione Lombardia Film Commission; Fondazione Lombardia per l'Ambiente (FLA); Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica.

La Sezione auspica che la Regione non trascuri di dar corso ad un'occasione di sintesi complessiva, nella quale far confluire la valutazione circa la rispondenza o meno dei singoli casi ad un disegno generale di trasferimento di funzioni amministrative, che potrebbe offrire agli enti una prospettiva più ampia ed in linea con le politiche regionali. Questo momento potrebbe essere costituito da un provvedimento deliberativo complessivo di ricognizione delle partecipazioni detenute dagli enti Sireg, così come avviene per le partecipazioni societarie, e non di semplice *presa d'atto delle risultanze dei provvedimenti di attuazione e razionalizzazione delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente dagli enti dipendenti.*

In relazione alle singole **partecipazioni societarie dirette**, esaminate nel piano di razionalizzazione di cui alla DGR 4119/2020, nel testo della relazione, cui si rinvia, sono state rilevate alcune criticità derivanti dal raffronto tra le schede predisposte dalla Regione Lombardia e le pertinenti norme del TUSP.

Anche in relazione alle singole **partecipazioni societarie indirette**, ossia detenute per il tramite di società in controllo, sono state rilevate alcune criticità. Si fa particolare riferimento alla cessione delle quote di partecipazione diretta in TEM Spa (per la quale si rammentano i fatturati a zero nell'ultimo triennio e le perdite di esercizio per 4 dei 5 esercizi precedenti) a favore di Milano Serravalle – Milano Tangenziali Spa, a perfezionamento della quale la TEM Spa diventerebbe una partecipazione di terzo livello per la Regione Lombardia. La Sezione, in occasione dei prossimi controlli, si riserva di valutare, nello specifico, lo stato della partecipazione e l'avvenuta cessione a titolo oneroso; più in generale, andranno esaminate le caratteristiche dei piani e delle strategie in materia di trasporto, che

vedono, da una parte, la costituzione di un **polo integrato delle infrastrutture autostradali e della mobilità ferro e gomma**, con capofila FNM Spa (alla quale la Regione ha ceduto le proprie quote di partecipazione in Milano Serravalle – Milano Tangenziali Spa), e, dall'altra, la sottoscrizione nel 2021, da parte della Regione Lombardia, di un considerevole aumento di capitale pari a 350 milioni, acquisendo una partecipazione diretta di maggioranza nella società Autostrada Pedemontana Lombarda Spa.

2. È stata quindi dedicata particolare attenzione all'esclusione dalla ricognizione delle partecipate, ex art. 20 d.lgs. 175/2016, delle società **Finlombarda spa e FNM spa**, in quanto soggetti quotati in borsa o che hanno emesso strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Ad avviso della Regione Lombardia, in continuità con l'interpretazione data negli anni precedenti, *le società quotate o "quotande" operano pienamente sul mercato e sono sottoposte, in regime di parità con ogni altra società quotata, ad un sistema di vigilanza disciplinato nel D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico in materia di intermediazione finanziaria), nonché ai poteri di controllo della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB), preordinati ad assicurare la trasparenza del mercato, l'ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori. Questi controlli che hanno ad oggetto la tutela del mercato sono da tenere separati nella sostanza dalla necessità da parte dell'amministrazione pubblica partecipante di applicare le norme che ne orientano l'agire uti socius in una partnership o in un controllo diretto che si basa sulla gestione di risorse pubbliche.*

Sul punto la Sezione, richiamando l'interpretazione dell'art. 1, comma 5, del TUSP recepita nelle più recenti pronunce della Corte, ribadisce la necessità che nella ricognizione siano comprese anche le società quotate o che hanno emesso strumenti finanziari in mercati regolamentati, nonché le partecipate indirette detenute tramite queste ultime, in quanto "(l)'art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell'affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate (come definite dall'art. 2, comma 1, lettera p), nonché alle loro partecipate, si riferisce alle norme che hanno come

dirette destinatarie le società, partecipate o controllate (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di disciplina degli amministratori e dipendenti). Viceversa, la norma non può riferirsi alle disposizioni del testo unico che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni socie, quali quelle imponenti i piani di revisione straordinaria e periodica (che non devono essere osservate dalle società, ma dall'ente socio). Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti (cfr. art. 4), acquisite o costituite senza un previo provvedimento di autorizzazione debitamente motivato (cfr. artt. 5 e 7), antieconomiche (cfr. art. 20, comma 2, lett. e) o costituenti un doppiante di altre ugualmente detenute (cfr. art. 20, comma 2, lett. c e g)" (Deliberazione n. 199/2018/VSG di questa Sezione).

Peraltro, l'art 26 comma 3 del TUSP, permette alle pubbliche amministrazioni di mantenere le (sole) partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015, mentre non prevede alcuna eccezione per le partecipazioni in società quotate acquistate dopo la data indicata, che, pertanto, devono formare oggetto di ricognizione e di adozione di provvedimenti di razionalizzazione (straordinaria o periodica) ove, naturalmente, ricorrano i presupposti elencati dagli art. 20, commi 1 e 2, e 24, comma 1, del TUSP.

**3. In merito alla partecipazione regionale in altri organismi di diritto privato,** oltre quelle presenti negli allegati della l.r. n. 30/2006, la Sezione rileva che la complessità di tutte le partecipazioni regionali, frutto di scelte operate in un passato anche non recente, richieda un approccio da articolare in almeno tre fasi: innanzitutto la ricognizione della loro struttura (monitoraggio prodotto dalla Regione Lombardia con la risposta istruttoria del 28 giugno); quindi, da una parte, la valutazione, ad una certa data, dell'attinenza delle attività svolte dalle società e enti controllati, partecipati e vigilati con i fini istituzionali dell'Ente e, dall'altra, dell'ammontare di risorse finanziarie assorbite.

Infine, una volta delineato il quadro delle partecipazioni e accertata, in capo a ciascuna, la sussistenza dei requisiti per il mantenimento, è necessario effettuare

il costante monitoraggio, in senso dinamico, della persistenza dell'opportunità di mantenere queste partecipazioni, che può tradursi in una procedura di ricognizione periodica da sottoporre al Consiglio regionale.

La Sezione sottolinea che questo approccio al governo degli organismi partecipati non può che rispondere ad una strategia fondata su una prospettiva unitaria e non si può limitare alle prescrizioni della normativa del TUSP, dato che le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di coordinamento della finanza pubblica sono più estese. Di tale esigenza la Regione Lombardia appare essere consapevole, ma occorre che al monitoraggio seguano azioni concrete.

**4.** Per quanto riguarda i **compensi dell'organo amministrativo delle società partecipate**, è utile richiamare la norma che fissa il perimetro soggettivo alla società in controllo pubblico, non rilevando differenza alcuna se la stessa risulti partecipata direttamente o indirettamente: l'elemento dirimente è, infatti, essere in "controllo pubblico" e non il rapporto esistente con l'Ente controllante. La Sezione ritiene dunque che spetti alla Regione Lombardia, che partecipa in qualità di socio (anche di minoranza) in una società in controllo pubblico, di monitorare, costantemente, la sussistenza dei presupposti normativi, sia in riferimento al numero dei componenti il Consiglio di Amministrazione, sia sotto il profilo del riconoscimento del corretto ammontare dei compensi percepiti, ponendo in essere, eventualmente, le conseguenti azioni correttive, come già indicato da questa Sezione nella Relazione allegata alla Deliberazione Lombardia/61/2021/GEST.

In particolare, la Sezione rileva che la facoltà di discostarsi dall'anno 2013 come anno di riferimento è stata ammessa dalla giurisprudenza della Corte, richiamata dalla Regione nelle controdeduzioni, solo in casi limitati ed eccezionali. Ed in tal senso, è opportuno che la Regione Lombardia, sulla base delle indicazioni rappresentate nella Relazione, debba procedere, ai sensi della normativa, alla verifica dei limiti di spesa relativamente ai compensi degli organi di amministrazione delle società partecipate, direttamente o indirettamente.

Sull'argomento, infine, si richiama quanto indicato con Deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG della Sezione delle Autonomie<sup>2</sup>. "Resta, inoltre, vigente l'art. 4, co. 12, d.l. n. 95/2012, secondo cui: «Le amministrazioni vigilanti verificano sul rispetto dei vincoli di cui ai commi precedenti; in caso di violazione dei suddetti vincoli, gli amministratori esecutivi e i dirigenti responsabili della società rispondono, a titolo di danno erariale, per le retribuzioni ed i compensi erogati in virtù dei contratti stipulati»".

5. Riguardo ai flussi finanziari verso gli enti, la Sezione ha riscontrato alcuni **disallineamenti tra i dati contabili trasmessi** con la risposta istruttoria e i dati registrati nella banca dati regionale di contabilità (c.d. Contabilità Web). Tali discrepanze impediscono di considerare come certi e univoci i dati trasmessi, la cui certificazione, necessaria non solo ai fini del presente giudizio, sottende ad un'opera di attento monitoraggio e coordinamento tra i vari soggetti della Regione Lombardia che condividono la conoscenza in materia di partecipazioni. Questa azione di presidio è auspicabile che venga svolta in modo centralizzato e su tutte le partecipazioni societarie.

È stato pertanto chiesto alla Regione di riconciliare le divergenze riscontrate, motivando la causa del disallineamento, così da superare la criticità.

Nel prendere atto delle risposte, non sempre dettagliate, trasmesse in sede di controdeduzioni, la Sezione raccomanda alla Regione, per il futuro, di fornire in sede di risposta istruttoria tutti gli elementi necessari alle verifiche demandate a questa Corte, indicandone nel dettaglio, ove necessario, le diverse componenti, così da documentare eventuali discrepanze rispetto alle risultanze delle banche dati.

6. La Sezione ha esaminato i dati sintetici di **bilancio al 31.12.2019 e 2020** degli Enti Dipendenti (Arpa Lombardia, Ersaf, Polis Lombardia); delle società partecipate in modo totalitario (Finlombarda spa, Ilspa spa, Aria spa); della

---

<sup>2</sup> Relazione 2018 "Gli organismi partecipati dagli enti territoriali", punto 1.5.8.

società a partecipazione regionale (Explora spa), della Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica (FRRB), trasmessi dalla Regione. Sono stati, inoltre trasmessi, o acquisiti, i dati relativi a NMS Group spa, (partecipata dalla Regione Lombardia attraverso la FRRB), e a Milano Serravalle - Milano Tangenziali spa e le sue indirette, l'indiretta di Aria spa, nonché, su specifica richiesta di integrazione, i dati contabili di Arexpo spa, Expo spa in liquidazione, Tangenziali esterne di Milano spa (e la sua indiretta).

La Regione Lombardia non ha invece fornito le informazioni richieste per le società FNM spa e le sue indirette, né per le indirette di Finlombarda spa. Per quanto riguarda le società partecipate, ma collocate al di fuori del Sistema Regionale, sono state tralasciate Cefriel Scarl (e le sue indirette) e il Consorzio per lo sviluppo delle imprese in liquidazione.

La Sezione ribadisce la necessità che la Regione disponga, e metta a disposizione della Corte, i dati di bilancio di tutti gli enti strumentali e delle partecipate dirette e indirette, e ne effettui il monitoraggio anche al fine di valutare gli effetti che le vicende dei singoli enti hanno sulla propria gestione economico patrimoniale e finanziaria.

7. La Sezione ha quindi inteso verificare le connessioni tra i bilanci degli enti regionali e il bilancio regionale, esaminando in primo luogo le risultanze del **Bilancio Consolidato 2019** della Regione Lombardia, costituito dal conto economico, dallo stato patrimoniale consolidati, dalla relazione sulla gestione (che comprende la nota integrativa) e dalla relazione del Collegio dei revisori dei conti, approvato dalla Giunta con DGR del 13 ottobre 2020, n. 3643 e dal Consiglio con Deliberazione del 17 novembre 2020 n. 1429.

Con gli stessi atti, è stato definito il Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP), costituito, nel 2019 da 1 Organismo strumentale; 10 Enti strumentali e Aziende controllate, 22 Enti strumentali partecipati, 7 società controllate e 2 società partecipate, che risulta ampliato rispetto all'esercizio precedente, e quindi è stato individuato il perimetro di consolidamento. La lista degli organismi esclusi è stata verificata, in riferimento alle soglie di rilevanza dei parametri, dall'Organo

di Revisione che ha espresso, in data 30 ottobre 2020, il proprio giudizio favorevole alla proposta di deliberazione consiliare, segnalando tuttavia alcuni limiti circa i contenuti della Nota Integrativa, che *può essere migliorata e resa maggiormente aderente al dettato normativo*<sup>3</sup>.

Con riferimento al Bilancio Consolidato, la Sezione ribadisce l'importanza di possedere, anche alla luce delle indicazioni contenute nel Principio contabile Allegato 4/4 al d. lgs. 118/2011, informazioni complete su tutte le partecipazioni regionali, anche oltre il SIREG, al fine della compiuta definizione del perimetro di consolidamento.

In sede di controdeduzioni, la Regione Lombardia ha riscontrato che *(c)ogliendo la segnalazione del Collegio dei revisori riportata nel Questionario sul Bilancio consolidato esercizio 2019 (...), Regione Lombardia nel Bilancio consolidato relativo all'esercizio 2020 integrerà la Relazione e Nota integrativa con parti che daranno conto analiticamente dei debiti e crediti di natura commerciale e di finanziamento e di durata superiore ai cinque anni e rispetto alla tipologia degli interessi passivi iscritti a bilancio consolidato, vale a dire se derivanti da titoli obbligazionari, mutui passivi, ecc.*

La Sezione prende atto e si riserva di valutare le azioni che saranno intraprese dalla Regione in esito alla presente parifica.

8. Con riferimento alla **riconciliazione debiti/crediti** della Regione con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate, di cui all'art. 11 comma 6 lett. j) del D.lgs. 118/2011 (Allegato IX al Rendiconto), la Sezione ha rilevato che l'asseverazione da parte del Collegio dei revisori relativamente all'esercizio 2019 è stata resa successivamente all'approvazione del Rendiconto regionale.

Anche per l'esercizio 2020 nel Verbale n. 9 del 13 maggio 2021, relativo al parere sul Rendiconto Regionale 2020, il Collegio ha indicato di aver avviato la verifica

---

<sup>3</sup> Con il Questionario sul Bilancio consolidato esercizio 2019 trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 1, commi 3 e 4 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, il Collegio ha segnalato, nelle note, che *pur avendo accertato che la relazione sulla gestione e la nota integrativa presentano i contenuti minimi indicati del par. 5 del Principio contabile 4/4 d.lgs. n. 118/2011 (...) nel documento non è stata specificata la natura dei debiti, se commerciali o di finanziamento e senza i dettagli analitici per i debiti la cui durata residua è superiore ai cinque anni, così come non risulta specificato quanti interessi sono relativi a titoli obbligazionari, quanti a mutui passivi etc.*

solo su alcuni enti partecipati, mentre nel parere ha precisato *quanto già evidenziato nelle relazioni degli anni precedenti con riferimento alla riconciliazione dei debiti e crediti con le società partecipate. Poichè ad oggi l'operazione non è ancora conclusa, nel caso si evidenziassero posizioni debitorie di Regione nei confronti delle società del Sireg per le quali non vi è specifico impegno nella contabilità dell'ente, potrebbero configurarsi situazioni di debito fuori bilancio.*

Peraltro la Sezione ha riscontrato che, sia nel 2019 che nel 2020, alcuni enti regionali non sono stati assoggettati alla circolarizzazione di debiti e crediti con la Regione e che in diversi casi tale verifica non risulta asseverata da parte dei rispettivi collegi sindacali.

La Sezione, tenuto conto delle controdeduzioni della Regione, e considerando che la normativa vigente indica il termine di approvazione dei bilanci d'esercizio in 120 gg o 180 gg (in caso di bilancio consolidato) successivi alla chiusura dello stesso esercizio, invita la Regione Lombardia ad attivare le procedure finalizzate alla riconciliazione delle partite creditorie e debitorie in tempi utili all'approvazione del Rendiconto, così come previsto dal già citato art. 11 comma 6 lett. j del d. lgs. 118/2011.

In merito, poi, alla modalità seguita nell'attività di riconciliazione, la Sezione rammenta che essa si prefigge l'obiettivo di individuare le eventuali discordanze tra i saldi registrati nelle reciproche contabilità, di motivare tali discordanze e di adottare, nell'anno successivo a quello di competenza, i provvedimenti atti a risolverle. In questo ambito, dunque, desta qualche perplessità la pratica della Regione Lombardia di modificare nel documento di riconciliazione il dato contabile asseverato dall'organismo partecipato, come riscontrato nel caso dell'Aler Milano.

La Sezione conviene con quanto rappresentato dalla Regione circa l'eventualità che si possano verificare casi in cui l'organismo partecipato asseveri importi relativi a crediti o debiti *rispetto ai quali Regione Lombardia non può presentare speculare posta di debito e credito.* Tuttavia, allo scopo di una corretta

rappresentazione dei fatti contabili, si raccomanda che il disallineamento che eventualmente si produce sia oggetto di esauriente motivazione.

La Sezione raccomanda infine che, per il futuro, l'attività di riconciliazione e asseverazione dei dati contabili venga effettuata in relazione a tutte le società ed enti compresi nel perimetro.

9. La Regione Lombardia ha fornito gli elenchi delle **consulenze esterne** di solo cinque tra enti e società a fronte dell'intero perimetro del Sistema regionale, senza indicare alcuna consulenza legale o incarico di patrocinio; pertanto, si pone una questione di rappresentatività del dato complessivo. In sede di controdeduzioni, la Regione Lombardia non ha fornito alcuna precisazione.

Sono emerse criticità sulle consulenze di Finlombarda circa lo scarso dettaglio dell'oggetto delle consulenze, classificate tutte come "valutazione di progetti", ma anche sulla scarsa rotazione degli affidamenti che comporta svariati incarichi in capo allo stesso prestatore; al riguardo, come osservato in altre occasioni, si rileva la mancanza di un elenco dei collaboratori che possa essere aggiornato con cadenza regolare. Ulteriori criticità riguardano infine Polis-Lombardia che non specifica le modalità di affidamento degli incarichi.

10. Per quanto riguarda il **sistema Aler**, la Sezione ha rilevato alcuni ritardi circa l'approvazione del Rapporto 2019 della Giunta al Consiglio regionale sui servizi abitativi, e, con effetti potenzialmente più a lungo termine, l'iter di aggiudicazione della gara d'appalto da parte di Aria Spa relativamente al Sistema informativo delle Aler, SIREAL 2.0. La Sezione si è già espressa in più occasioni, in maniera critica, sottolineando come risultino carenti gli indirizzi relativi allo sviluppo della nuova versione di questo importante strumento conoscitivo: se ne ribadisce la fondamentale importanza per un più efficace e puntuale esercizio del controllo regionale, e per permettere alle stesse Aziende, quando sarà compiutamente implementato, di operare in maniera più efficace ed efficiente nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare. Anche se l'emergenza sanitaria ha avuto un indubbio impatto, gli scostamenti rispetto agli obiettivi dati nelle Direttive 2020, in termini di dati di bilancio e di indicatori delle *performance*

delle diverse Aziende, sono stati anche causati da problemi di natura strutturale, finanziaria ed organizzativa che durano da anni. Per l'Aler Milano, in particolare, pur essendosi concluso il piano di risanamento 2015-2017 (esteso per il 2018-2019), la situazione è tale da richiedere un monitoraggio *ad hoc* su morosità, indebitamento, contratti derivati e dismissioni partecipazioni, i cui obiettivi, malgrado gli sforzi di risanamento, non risultano pienamente raggiunti.

Per l'Aler Pavia-Lodi, permane una situazione di grave tensione finanziaria, nonostante gli interventi straordinari della rinuncia al credito di 2.500.000 euro da parte della Regione e il contributo di complessivi 6.250.000 sul triennio 2019-2021 operato con la l.r. 15/2019.

**11.** Sulla società **ARIA Spa**, la Sezione ha recentemente svolto un'ampia relazione, sulla quale si attendono, nei termini previsti, le indicazioni delle misure consequenziali. L'approfondimento in merito al servizio Front Office del Contact Center, uno dei rami di azienda della ex società Lispa ora Aria Spa, ha lasciato incertezze circa la modalità di determinazione dell'ammontare della fatturazione annuale verso la società fornitrice, secondo il contratto di servizio esteso per ulteriori 12 mesi oltre la scadenza del 31 luglio 2021, e circa i criteri che porteranno alla sottoscrizione del nuovo contratto di servizio. La Sezione rileva che non risulta ancora del tutto chiara la gestione delle sedi di Aria Spa in provincia di Catania, dato che esse sono sedi in locazione che coincidono con quelle della società fornitrice del servizio.

Riguardo al personale di Aria Spa, la Sezione rileva il mancato adempimento ex art. 25 del TUSP circa la ricognizione del personale, da svolgersi entro il 30 settembre di ogni anno, per il triennio 2020-2022.

**12.** Per quanto riguarda l'**Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente**, la Sezione prende atto della comunicazione circa i tempi di conclusione della realizzazione della sede e dei laboratori Arpa di Milano presso l'Ospedale Niguarda, nuovamente riprogrammati rispetto a quanto rilevato nella precedente Parifica, che possono consentire di completare il trasferimento dei reparti interessati entro la fine del 2022. Al tempo stesso, si rileva come

rimangano ancora incerte le previsioni circa i tempi di riassegnazione della gara per la realizzazione della sede e dei laboratori Arpa di Brescia, con la conseguente sottoutilizzazione del Fondo rotativo per l'Edilizia sanitaria.

Riguardo alla gestione del personale, dai dati pervenuti in sede di controdeduzioni, è emerso che nei primi mesi dell'esercizio in corso sono state effettuate diverse assunzioni, in direzione dell'attuazione del piano triennale dei fabbisogni 2018-2020, con un aumento di personale a disposizione, privilegiando la copertura delle cessazioni intervenute. Questa Sezione prende atto che le capacità occupazionali non utilizzate si sono ampliate anche per il 2020, riservandosi di verificare il Piano Occupazionale 2021 e di valutare il grado di ritardo nell'emanazione e svolgimento delle procedure concorsuali per la sostituzione del personale cessato.

## L'area istituzionale

(Referendario Alessandra Molina)

Nell'ambito della decisione di parifica del Rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2020, l'analisi relativa all'Area istituzionale è stata incentrata su diversi profili, alcuni dei quali hanno dato continuità all'esame già condotto con riferimento all'esercizio precedente.

In particolare, l'attenzione è stata focalizzata sull'assetto organizzativo regionale e sulle misure adottate dalla Regione per garantire la tempestività dei pagamenti e l'efficientamento dei costi per beni e servizi.

L'analisi è stata altresì rivolta al personale regionale, con particolare riferimento alla programmazione e alle procedure concorsuali, alla relativa consistenza e alla dirigenza regionale, nonché alle spese sostenute e al rispetto dei vincoli normativi al riguardo.

Sono state infine oggetto di particolare attenzione le misure adottate in materia di lavoro pubblico, per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19.

### **Il costo dei fattori produttivi**

Dall'esame del *budget* dei fattori produttivi assegnati a ciascuna unità organizzativa di livello generale, è emerso che l'88,45 per cento delle risorse sono assorbite dalle voci: straordinari, pari ad euro 1.018.038 (52,75 per cento) e missioni per euro 688.982 (35,70 per cento).

Rispetto al 2019, è stata registrata una diminuzione complessiva delle risorse assegnate pari a euro 529.910 (-21,54 per cento). La maggiore variazione in diminuzione in termini percentuali è stata relativa all'Area Organizzazione, Personale, Patrimonio e Sistema Informativo, che nell'anno 2020 non ha ricevuto alcuna risorsa, mentre gli Uffici territoriali, ai quali nel 2019 sono stati assegnati euro 258.300, nel 2020 hanno ricevuto risorse per euro 131.200 (-49,21 per cento).

In aumento sono invece le risorse assegnate alla Direzione Agricoltura, Alimentazione e Sistemi Verdi, pari ad euro 162.383 (+61,90 per cento); alla

Direzione Territorio e Protezione Civile, pari a euro 111.100 (+21,60 per cento) e alla Direzione Welfare, pari a euro 154.400 (+11,32 per cento).

Con riferimento al costo dei fattori produttivi a consuntivo, la spesa effettiva è stata inferiore rispetto a quella prevista. Infatti, le risorse previste nel *budget* sono state pari a euro 1.929.981, mentre la spesa effettiva del 2020 è stata pari a euro 853.397.

Anche con riferimento all'esercizio 2020, La Regione non ha fornito dati completi sul consumo dei fattori produttivi relativi al personale, non potendo garantire la definitività di tali dati se non successivamente alla rilevazione nell'ambito del Conto annuale del personale. La Sezione si è pertanto riservata di acquisirli.

### **Le misure per la tempestività dei pagamenti e il contenimento dei costi**

Rispetto all'esercizio precedente, è migliorato l'indice di tempestività dei pagamenti, poiché nel 2020 le fatture sono state pagate complessivamente con 18,14 giorni di anticipo rispetto alla scadenza contrattuale, a fronte dei 12,51 giorni di anticipo nel 2019.

L'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato correttamente pubblicato nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito internet della Regione.

Le misure di contenimento e di riduzione della spesa per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, sono state oggetto di una rivisitazione normativa a opera del legislatore, che ne ha ridotto l'ambito di applicazione anche con riferimento alle Regioni a partire dall'esercizio 2020. Pertanto, dal 2020, cessano di applicarsi le misure di cui all'articolo 6 del decreto-legge n. 78 del 2010, relative a studi e consulenze (comma 7), relazioni pubbliche, mostre, convegni, pubblicità e rappresentanza (comma 8), sponsorizzazioni (comma 9), missioni (comma 12) e formazione (comma 13).

Pur non trovando più applicazione tali limitazioni, la Regione ha comunque inviato, in sede istruttoria i dati relativi alle spese effettuate nell'esercizio.

A tale riguardo, ancorché tali dati non formino oggetto di analisi ai fini della verifica delle citate limitazioni di spesa non più vigenti, si segnala tuttavia, rispetto al 2019, un aumento delle spese per gli incarichi per studi e consulenze

(che passano da euro 530.035,90 a euro 773.334,35) e di quelle per relazioni pubbliche, mostre e convegni (che passano da euro 1.365.242,88 a euro 2.678.130,10).

Dai dati trasmessi dalla Regione è altresì emerso il rispetto dei limiti di spesa vigenti in materia di acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, nonché acquisto di buoni taxi, che sono state pari a euro 322.818,38.

### **La consistenza del personale**

La Regione Lombardia ha adottato, nel 2019, il Piano triennale del fabbisogno del personale del comparto e della dirigenza per il triennio 2019- 2021 e, successivamente, nel 2020, ha provveduto a integrarlo prevedendo ulteriori assunzioni e destinando, così, complessivamente euro 6.041.365,47 alle assunzioni di personale del comparto e della dirigenza.

Tuttavia, in considerazione della sospensione delle procedure concorsuali, la Regione non è riuscita ad attivare e concludere le procedure assunzionali programmate. Le assunzioni effettuate sono state pari a 112 unità di personale, incluso il personale assunto in esito alla mobilità o mediante lo scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati. La spesa è stata pari ad euro 4.335.369,58 per il comparto e ad euro 168.934,85 per la dirigenza, per un totale complessivo di euro 4.504.304,43 (pari al 25,4 per cento in meno rispetto a quanto previsto in sede di fabbisogno).

Quanto alla consistenza del personale, sulla base dei dati forniti in sede istruttoria risulta che complessivamente il personale regionale, di ruolo e non appartenente ai ruoli della Regione, è pari a 2.994 unità, di cui 189 dirigenti, 2.603 unità appartenenti al comparto e 202 unità appartenenti alla categoria "altro personale".

In particolare, il personale di ruolo ammonta a 2.734 unità (di cui 112 in comando, distacco, aspettativa o assegnazione temporanea), in riduzione rispetto al 2019 di 141 unità. Tra questi vi sono 146 dirigenti di ruolo (di cui 27 in comando, distacco, aspettativa o assegnazione temporanea), in riduzione rispetto ai 157 del 2019. Il personale non di ruolo ammonta a 260 unità (incluso il personale delle

segreteria), tra cui 43 dirigenti. Rispetto al 2019, vi sono 3 unità in più di personale in comando in entrata e quattro unità in meno di personale in distacco in entrata. Sul totale generale, si riscontra rispetto al 2019 una diminuzione di personale di 127 unità pari al 4,07 per cento.

La dotazione organica della dirigenza della Giunta è stata rideterminata, riducendola a 200 unità. A fronte di tale dotazione organica, il personale dirigenziale regionale ammonta a 189 unità. Rispetto al 2019, nel 2020 si è assistito complessivamente a una diminuzione del personale dirigenziale di 12 unità, di cui 10 di ruolo.

Il numero di incarichi dirigenziali conferiti a personale non appartenente ai ruoli della pubblica amministrazione, nel 2020, è stato pari a 10 unità, cioè il 5 per cento della dotazione organica dirigenziale, nel rispetto del limite del 10 per cento posto dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90. La spesa relativa a tali incarichi, nel 2020, è stata pari a euro 1.004.335,90, ai quali sono da aggiungere euro 199.029,24 per la retribuzione di risultato per il 2019, erogata nel 2020. La retribuzione di risultato relativa al 2020 è stata erogata nel 2021 ed è stata pari a euro 222.436,46.

### **I vincoli normativi in materia di spesa del personale**

Con riferimento ai vincoli normativi in materia di capacità assunzionali previsti, con riferimento alle assunzioni a tempo indeterminato, dal decreto-legge n. 34 del 2019 e dalla relativa normativa di attuazione, la Regione Lombardia avrebbe potuto incrementare i propri spazi assunzionali in misura non superiore al 10 per cento, effettuando assunzioni per un importo pari a euro 16.408.805,20. Dall'istruttoria condotta, risulta che la spesa effettivamente sostenuta per le assunzioni nell'ambito del comparto per il 2020 è stata invece pari a 4.335.369,58. Al tale spesa per il comparto occorre poi aggiungere euro 168.934,85 per l'assunzione a tempo indeterminato di due dirigenti, per una spesa complessiva pari a euro 4.504.304,43.

La Sezione osserva inoltre che, sulla base dei dati forniti dalla Regione, appaiono rispettati i tetti per la spesa di personale di cui all'art. 1, commi da 557 a 557quater, della legge n. 296 del 2006.

La Regione Lombardia, in sede istruttoria, ha infatti comunicato che la spesa di personale sostenuta nell'anno 2020, al netto delle componenti da escludere, è stata di euro 138.206.330,83 a fronte di un limite massimo di spesa consentito pari a euro 189.037.394,15. La spesa complessivamente sostenuta per il personale, al lordo delle componenti da escludere ai fini del computo del limite di spesa, è stata invece pari a euro 164.349.840,78.

Con riferimento alla serie storica delle risorse impiegate nella spesa del personale, si osserva che, rispetto agli anni precedenti, la voce del macroaggregato 101 (relativo ai redditi da lavoro dipendente) ha subito una contrazione passando da euro 163.125.183,45 del 2018 a euro 157.141.990,26 nel 2019, fino ad arrivare a euro 149.419.680,93 nel 2020. Anche le spese relative al macroaggregato 103 (destinate all'acquisto di beni e servizi) hanno subito una variazione negativa, dopo un incremento nel 2019.

La Regione ha altresì rispettato il limite delle risorse che possono essere destinate al salario accessorio del personale regionale, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 e dell'articolo 33, comma 1, ultimo periodo, del decreto-legge n. 34 del 2019. Difatti, gli oneri della contrattazione decentrata impegnati nell'anno 2020, e soggetti al limite, sono stati pari a euro 39.462.392,00 a fronte di un limite di euro 39.958.596,00.

Le risorse complessivamente impegnate sono state invece pari ad euro 46.018.070 di cui euro 23.667.802 per il comparto, euro 13.024.392 per la dirigenza ed euro 9.325.876 per le posizioni organizzative.

Con riferimento ai limiti di spesa per lavoro flessibile, la Regione Lombardia si è giovata per il 2020 della previsione di cui all'articolo 9, comma 28 del decreto-legge n. 78 del 2010, ai sensi del quale la spesa complessiva per lavoro flessibile non deve superare quella sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Tale limite di spesa è stato rispettato, in quanto la spesa impegnata per il lavoro

flessibile nel 2020 è stata pari a euro 5.975.086,09, collocandosi così al di sotto del limite massimo pari a euro 8.589.842,96.

Complessivamente, la spesa impegnata nel 2020, rispetto al 2019, ha tuttavia registrato una variazione in aumento di euro 131.743,16 pari al 2,20 per cento. Ciò è stato dovuto anche al fatto che, nel 2020 sono stati attivati 23 contratti di formazione e lavoro per una spesa di euro 87.997,67.

### **Le misure in materia di lavoro pubblico in seguito all'emergenza epidemiologica da COVID-19**

Per far fronte all'emergenza epidemiologica derivante da COVID-19 il legislatore statale ha adottato diverse misure che interessano le pubbliche amministrazioni, tra cui: la sospensione delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego (in una prima fase e, successivamente, la semplificazione delle relative procedure, attraverso l'uso della tecnologia digitale e il decentramento delle sedi); la previsione che, per il periodo dell'emergenza, il lavoro agile costituisce la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa delle pubbliche amministrazioni; la sospensione temporanea dei procedimenti amministrativi e disciplinari.

A tale riguardo, dal riscontro istruttorio è emerso che la Regione ha adottato numerosi provvedimenti in materia organizzativa, anche mediante l'adozione di specifici protocolli. In particolare, a partire dalla fine del mese di febbraio 2020, ha posto in essere modalità organizzative e misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus COVID-19 negli ambienti di lavoro e nello svolgimento delle relative attività. Sulla base dei dati riferiti in sede istruttoria, il personale regionale, che alla data del 15 marzo 2020 prestava la propria attività da remoto, è stato pari al 98,4 per cento del totale delle risorse. In particolare, ai 287 lavoratori agili già esistenti, se ne sono aggiunti 2.603, per un totale di 2.890 lavoratori.

Sarebbe stato altresì garantito il rispetto del parametro "ferie" quale obiettivo per la *performance* dell'ente. Difatti, la percentuale di personale che ha rispettato il

corretto smaltimento delle ferie pregresse 2020 risulterebbe superiore al 95 per cento.

Complessivamente, sulla base di quanto riferito dalla Regione in sede istruttoria, l'Ente si è adeguato tempestivamente alle necessità imposte dalla situazione emergenziale in corso, mediante l'adozione delle misure necessarie per fronteggiare il contrasto dell'emergenza epidemiologica.

## **Il perimetro delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio sanitario regionale**

*(Referendario Valeria Fusano)*

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

*(Referendario Francesco Liguori)*

1. Nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'anno 2020, la Sezione ha approfondito taluni aspetti relativi alla gestione della spesa sanitaria, politica regionale a cui sono destinate l'80 per cento circa delle risorse disponibili.

In tale direzione, si è in particolare rilevato che, al netto dei titoli 6 (accensione prestiti), 7 (anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere) e 9 (entrate per conto terzi e partite di giro), le **entrate dedicate al finanziamento del servizio sanitario**, pari a circa 20,5 miliardi di euro (comprensivi delle risorse destinate a far fronte all'emergenza pandemica da Covid-19), rappresentano il 79 per cento degli stanziamenti totali e l'83 per cento degli accertamenti del bilancio regionale, in aumento rispetto ai corrispondenti dati del precedente esercizio finanziario 2019. Sul fronte delle **spese**, si rileva che, al netto dei titoli 5 (Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere) e 7 (Uscite per conto terzi e partite di giro), la spesa sanitaria raggiunge il 77 per cento delle previsioni di bilancio, il 74 per cento degli stanziamenti assestati e l'83 per cento degli impegni complessivi, in piena continuità con l'andamento del biennio precedente.

Le **spese correnti del perimetro sanitario** registrano anche nel 2020, in continuità con il biennio precedente, le percentuali maggiori delle spese totali del perimetro sanitario, rappresentando l'85 per cento delle previsioni di parte corrente, l'83 per cento degli stanziamenti totali assestati e l'87 per cento degli impegni di parte corrente dell'intero bilancio regionale. Le **spese in conto capitale** rappresentano

il 18 per cento delle previsioni complessive, il 17 per cento degli stanziamenti assestati e il 32 per cento degli impegni totali, dato in crescita rispetto al 2019.

In sede di indagine la Sezione ha individuato la presenza di impegni superiori agli accertamenti per oltre 11 milioni di euro. Al riguardo è stato accertato che trattasi di eccedenze di somme incassate nel 2019 relative al gettito fiscale confluite nell'avanzo vincolato e da restituire allo Stato. Il pareggio è garantito mediante alcune voci, o poste correttive, indicate dalla Regione e verificate dalla Sezione.

In disparte l'inclusione di nuovi capitoli relativi a risorse finalizzate a fronteggiare l'emergenza Covid-19, si registra un quadro di sostanziale stabilità delle diverse tipologie di risorse destinate alla spesa sanitaria, con l'importante eccezione delle **risorse autonome messe a disposizione dalla Regione per il settore sanitario**. Tali risorse, pari a 1,2 milioni di stanziamenti nel 2020, di cui solo 0,4 milioni di impegni e 0,2 milioni di pagamenti, presentano una costante e significativa riduzione nell'ultimo triennio (ove lo stanziamento ammontava a 255 milioni di euro nel 2017; a 218,8 milioni nel 2018; e a 77,12 milioni nel 2019). Il livello medio del finanziamento degli investimenti nell'ambito sanitario è garantito dall'utilizzo di quote di risorse accantonate negli anni precedenti.

La Sezione prende atto dell'adeguamento, anche contabile, alle indicazioni fornite in occasione del giudizio di parifica del rendiconto 2019 e della definizione della complessa vicenda legata agli **indennizzi agli emotrasfusi** di cui alla legge n. 210 del 1992, evidenziando che, correttamente, i capitoli interessati, tuttora inclusi nel perimetro sanitario, non risultano movimentati, non essendo presenti stanziamenti, impegni/accertamenti.

**2. Sul piano della gestione delle entrate e delle spese**, si rileva, con particolare riferimento alle **risorse emergenziali di natura corrente e alle altre risorse vincolate di parte corrente**, un livello di capacità di pagamento in conto competenza particolarmente basso, soprattutto se messo in rapporto alla capacità di impegno delle risorse e all'elevata percentuale di riscossione nell'esercizio 2020. Il grado di realizzazione della spesa si attesta al 27 per cento per le risorse

emergenziali e al 14 per cento per le altre risorse vincolate di parte corrente (a fronte dell'87 per cento del fondo sanitario indistinto).

La Sezione, in attesa di acquisire gli esiti dei verbali del Tavolo tecnico del MEF e dei bilanci di esercizio 2020 degli Enti del SSR, prende atto allo stato delle circostanze allegare dalla Regione in sede istruttoria in ordine alla mancata rendicontazione della spesa effettuata dalle Aziende sanitarie per il FSR indistinto finalizzato COVID. Rileva, tuttavia, che la mancata erogazione entro il 31 dicembre 2020 delle risorse incassate secondo i livelli prescritti dall'art. 117, comma 3, D.L. 34/2020 (100% delle risorse afferenti al finanziamento del servizio sanitario nazionale) ha fra l'altro determinato un incremento dei **residui passivi del perimetro sanitario** provenienti dalla gestione di competenza. In questo ambito si registra un aumento di 845 milioni rispetto al 2019, con una capacità di pagamento che si attesta sul 76 per cento, in peggioramento rispetto al 77 per cento del 2019. Nella gestione di competenza peggiora anche la capacità di pagamento delle spese per investimento, che passa dal 29 al 23 per cento.

Più in generale, sul fronte dei residui passivi, al netto del titolo 7, si rileva un deciso incremento dello *stock* (1.913.902.793,24 euro, pari a +23,37 per cento), ascrivibile anche alla gestione in conto residui. L'attività di smaltimento ha principalmente riguardato i residui pregressi del titolo 7, che diminuiscono sensibilmente, senza tuttavia riuscire a compensare l'incremento di quelli ascrivibili ai primi 5 titoli della spesa. Con riferimento all'anzianità, il quadro dei residui *ante* 2016 resta immutato (ma con un peso significativo del 22% sui residui in conto residui), mentre si nota una significativa riduzione di quelli del triennio 2016-2018.

Sul fronte dei **residui attivi**, si registra un deciso decremento complessivo, grazie alla riduzione del 75 per cento rispetto al 2019, pur a fronte di un modesto incremento dei residui derivanti dalla gestione di competenza. La capacità di smaltimento dei residui pregressi, pari all'82 per cento, risulta nettamente migliorata rispetto al 44 per cento dell'esercizio precedente.

Di qui l'esigenza, da parte della Regione, di migliorare il grado di programmazione nelle politiche regionali di tutela della salute, implementando le misure finalizzate ad una compiuta realizzazione delle entrate disponibili ed evitando ogni forma di immobilizzazione delle risorse pubbliche destinate a soddisfare la domanda di salute che proviene dal territorio.

**3. La Sezione ha proseguito, anche nel 2020, le verifiche sulla corretta perimetrazione delle entrate e delle spese destinate al finanziamento del SSR.**

In merito, nel prendere atto del recepimento delle indicazioni espresse da questa Corte in occasione dei precedenti giudizi di parifica, si invita la Regione a limitare le modifiche in corso di esercizio a quelle ritenute strettamente necessarie, così da mantenere il più possibile la stabilità del bilancio, la trasparenza e la confrontabilità del perimetro nel tempo, come richiesto dalla disciplina di riferimento.

La Sezione, pur apprezzando l'introduzione, in allegato al rendiconto, dell'elenco dei capitoli del perimetro sanitario dell'esercizio appena concluso a confronto con i dati di bilancio del precedente (c.d. confronto intertemporale), invita la Regione a rendere il prospetto ancor più significativo, aggregando i capitoli secondo la classificazione utilizzata per individuare il perimetro sanitario, evidenziando per ciascun aggregato i corrispondenti dati di bilancio e collegando capitoli di entrata con i corrispondenti capitoli di spesa.

In ordine alla **valenza programmatica** di una stabile definizione del perimetro sanitario, si osserva che, nel sistema contabile in continua evoluzione delineato dalla Regione, le previsioni iniziali risultano spesso significativamente divergenti dallo stanziamento assestato, non solo per l'aggiunta di nuovi capitoli, ma anche per gli inevitabili riflessi sugli stanziamenti di altri capitoli.

Peraltro, lo scarso margine di intervento sull'entità del finanziamento sanitario in capo alla Regione è accresciuto dalla scelta della Regione Lombardia di non stanziare risorse proprie a copertura di spese sanitarie, salvo finanziare alcune voci di spesa a fine esercizio con eccedenze di cassa che restano al di fuori del perimetro sanitario, determinando l'esigenza di calcolare ed esporre un'apposita

posta correttiva dell'entrata per pareggiare le spese del perimetro sanitario. Tale prassi contabile si rivela in contrasto con quanto previsto dall'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, che prevede venga data specifica evidenza al finanziamento sanitario regionale aggiuntivo.

Oltre a determinare la mancata quadratura fra entrate e spese del perimetro sanitario, la condotta contabile descritta non consente di individuare l'origine delle fonti di finanziamento, con pregiudizio del principio di trasparenza a livello previsionale e consuntivo. Non meno rilevanti sono le conseguenze che tale prassi contabile riveste sull'azione regionale in campo sanitario in termini di adeguata programmazione sia della spesa corrente che di quella di investimento.

**4.** La Sezione si è occupata delle **risorse messe a disposizione della Regione per fronteggiare l'emergenza Covid e provenienti da donazioni di soggetti privati** (oltre 55 milioni di euro). L'analisi si è limitata ad alcuni rilievi preliminari, avendo la Sezione accertato che parte di tali risorse (circa 37 milioni) è fuoriuscita dal bilancio per essere trasferita, previa autorizzazione del Capo della Protezione civile, alla contabilità speciale per la gestione dell'emergenza; e che altra parte (14 milioni) è stata restituita ai donanti, per impossibilità di raggiungimento del fine sotteso alle donazioni. La Sezione, nel rinviare per il resto all'esame delle contabilità speciali, ha rilevato alcune incongruenze fra i dati esposti da Regione in sede di istruttoria e i dati ricavati dalla consultazione delle banche dati regionali, evidenziando, in particolare, che le risorse da destinare al progetto per la dotazione di automezzi per l'assistenza sul territorio dell'ATS di Milano ammontano a 2 milioni di euro, a fronte dei 12 milioni esposti da Regione.

**5.** La Sezione, a seguire, ha verificato il rispetto dei **tetti previsti dalla legge per la spesa farmaceutica e per dispositivi medici**. Anche nel 2020, dunque, si registra il rispetto del tetto fissato per la spesa farmaceutica convenzionata e, per contro, il mancato rispetto del tetto di spesa per acquisti diretti e, conseguentemente, del tetto complessivo della spesa farmaceutica. Rispettato, invece, il tetto fissato dalla legge per l'acquisto di dispositivi medici: l'incremento di spesa per dispositivi medici diagnostici risulta infatti più che compensato dalla

diminuzione della spesa per gli altri dispositivi medici. La Sezione ritiene tuttavia opportuno segnalare che la spesa della Regione Lombardia per dispositivi medici, alla luce dei dati del Ministero della salute, dal 2014 risulta in rapida crescita.

6. La Sezione ha poi accertato per il 2020 il formale rispetto, sotto il profilo della legittimità-regularità, delle disposizioni del titolo II del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118: in primo luogo, della previsione legislativa dell'**integrale accertamento e impegno del finanziamento del servizio sanitario regionale nel corso dell'esercizio**. La Sezione deve tuttavia osservare che la variabilità dei dati riportati nei diversi documenti messi a disposizione dalla Regione Lombardia nell'ambito dell'istruttoria - relazione sulla gestione allegata al progetto di legge di approvazione del rendiconto 2020, «ALLEGATO B - riconciliazione finanziaria», IV CET 2020 consolidato (999) - frustra la *ratio* delle previsioni dell'articolo 20 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di cui la «trasparenza dei conti sanitari» non costituisce soltanto la rubrica, bensì la finalità e l'ispirazione del sistema, nel quadro della funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili cui il sistema del bilancio deve assolvere.

La Sezione evidenzia inoltre la necessità di un futuro approfondimento riguardante l'efficacia nella gestione del finanziamento del servizio sanitario regionale, sia sotto il profilo della competenza, con un esame mirato sulla tematica degli impegni "tecnici" o "di massima" e sulla cospicua massa di residui passivi della missione 13 (Tutela della salute), sia sotto il profilo della cassa, con particolare riferimento al correlato fenomeno della giacenza di rilevanti risorse liquide sul conto corrente intestato alla sanità regionale. La relazione del collegio dei revisori sul rendiconto 2020, infatti, evidenzia che «il saldo di Cassa della gestione sanità al 31/12/2020 ammonta ad Euro 7.724.339.796,36».

Il dato della giacenza di cassa delle risorse destinate al finanziamento del servizio sanitario regionale, dunque, appare nel 2020 paradossalmente in crescita rispetto a quello dei precedenti rendiconti: la relazione del responsabile della certificazione del bilancio della gestione sanitaria accentrata per l'esercizio 2019

segnala una giacenza di cassa sul conto di tesoreria dedicato alla sanità pari a € 5.942.697.225,79; nel 2018 ammontava a € 4.355.283.328,04. Nello stesso periodo, in base a quanto riportato nel rendiconto 2020, i residui riferiti alla missione 13 (Tutela della salute), già di elevata consistenza, aumentano di quasi due miliardi da € 8.186.640.106,00 al 31 dicembre 2019 a € 10.100.554.533,00 al 31 dicembre 2020.

7. Quanto ai **tempi di pagamento dei fornitori del servizio sanitario regionale**, dall'apposita sezione della relazione sul risultato di gestione IV CET 2020 trasmessa dalla Regione Lombardia risulta confermata anche per il 2020 la tendenza registrata nel 2019, con un'ulteriore riduzione dell'indice di tempestività dei pagamenti, che nel 2020 si è attestato a -29,69 giorni (-22,25 giorni nel 2019). Tutti gli enti del SSR mostrano un ITP negativo, e quindi rispettoso dei termini di legge, che oscilla tra i -46,27 giorni dell'ATS Montagna e i -4,88 dell'ASST Melegnano e Martesana.

8. L'esame della Sezione si è infine appuntato sull'assetto organizzativo della funzione di **prevenzione sanitaria**, riguardato nella prospettiva della sicurezza alimentare e della sicurezza degli ambienti di lavoro. Ne è emersa una non adeguata considerazione di questa funzione nella riforma del servizio sanitario regionale del 2015. Lungi dall'essere posta sullo stesso piano dell'assistenza territoriale e dell'assistenza ospedaliera, infatti, con la legge regionale 11 agosto 2015, n. 23, la prevenzione collettiva e sanità pubblica – che costituisce a pieno titolo una delle tre aree dei livelli essenziali di assistenza previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e della stessa legge istitutiva del servizio sanitario nazionale 23 dicembre 1978, n. 833 – ha trovato una collocazione inadatta e non integrata.

Si tratta, peraltro, di uno dei punti di debolezza della riforma del 2015 rilevato anche dall'Agenas, rispetto al quale la stessa Regione Lombardia pare aver colto la necessità di un intervento di “riforma della riforma” con la recente deliberazione della giunta XI/4811 del 31 maggio 2021.

Solo le controdeduzioni sollecitate dal contraddittorio svoltosi nell'adunanza pubblica del 12 luglio 2021, infine, hanno consentito di ottenere chiarimenti sull'attività svolta dalla Regione Lombardia nel 2020 nel campo della sicurezza alimentare e della sensibile materia della sicurezza negli ambienti di lavoro. Si tratta di informazioni che tra l'altro hanno precisato il ruolo dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale di Brescia nel servizio sanitario regionale lombardo, da una parte, e dall'altra il limitatissimo grado di realizzazione delle azioni programmate e finanziate con le deliberazioni della giunta regionale XI/164 del 29 maggio 2018, XI/2464 del 18 novembre 2019 e XI/2672 del 16 dicembre 2019 in materia di sicurezza sul lavoro.

## **La gestione dei Fondi europei programmazione comunitaria 2014-2020**

*(Referendario Giuseppe Vella)*

Fermo restando quanto già evidenziato nella parte relativa alla “*Programmazione regionale*”, nell’ambito della quale sono già stati esaminati, sotto il profilo più puramente programmatico, gli strumenti adottati e/o in corso di adozione, necessari per il conseguimento dei risultati che la Regione si prefigge nell’ambito della “programmazione unitaria, in questa sede la Sezione analizza l’esame del grado di realizzazione dei programmi regionali finanziati a valere sui fondi europei riguardo all’esercizio concluso, nonché la gestione contabile delle risorse comunitarie, ai fini della verifica delle corrette modalità di contabilizzazione delle stesse, in relazione al rispetto del vincolo di destinazione che le connota.

Nell’analisi svolta sono stati presi, dunque, in considerazione i risultati, in particolare quelli di natura finanziaria, realizzati nell’attuazione dei principali programmi regionali, riferiti al corrente periodo di programmazione 2014 - 2020, relativi ai fondi SIE (*Fondi strutturali e di investimento*) e al Programma di Cooperazione Interreg. V-A 2014-2020 Italia-Svizzera.

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

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

Per quanto concerne il programma **POR FSE** (*Programma operativo regionale-Fondo sociale europeo*), dall’analisi effettuata è emerso che il quadro finanziario delle risorse assegnate, nel corso del 2020, al programma operativo finanziato dal Fondo sociale europeo, per il periodo 2014-2020 (POR FSE Lombardia 2014-

2020)<sup>4</sup>, ripartito tra i 5 Assi prioritari di intervento, ha subito nel 2020 delle modifiche nella sua composizione.

Per finanziare azioni mirate al contrasto e alla mitigazione degli effetti dell'emergenza COVID-19, in data 16 luglio 2020, infatti, è stato sottoscritto l'Accordo Governo-Regione ex art. 242 del DL n. 34/2020, convertito con legge n.77/2020, per la riprogrammazione dei PO (*piani operativi*) della Regione Lombardia, che ha individuato risorse a valere sul POR FSE 2014-2020 per complessivi **168,5 milioni di euro** e che ha determinato la creazione della specifica azione 9.8.1 nell'ambito dell'Asse II del POR FSE.

La dotazione finanziaria del Programma (POR 6.0), nella sua versione modificata alla luce della Decisione C (2020) 7664 del 9 novembre 2020, ammonta, dunque, a **970,5 milioni di euro** e la maggior parte dei finanziamenti è assorbita dall'Asse II - Inclusione sociale e lotta alla povertà (**39,1%**) e dall'Asse III - Istruzione e formazione (**31,1%**).

L'avanzamento del programma al 31/12/2020 mostra una capacità di spesa pari al **55%** ed una capacità di impegno pari al **66%**.

Entrambi i dati, rispetto a quanto rilevato nella parifica relativa all'anno 2018, appaiono in crescita, stante che la capacità di spesa passa dal **34%** al **55%** e la capacità di impegno dal **42%** al **66%**.

Dal confronto con il dato relativo alle 13 Regioni più sviluppate, nonostante il rilevante miglioramento rispetto all'anno 2018, non può non evidenziarsi un profilo di criticità, stante che la capacità di impegno, pari al **62,26%**, si pone al di sotto della soglia scaturente dal dato aggregato pari al **83,70%**.

Anche per quanto riguarda la capacità di spesa, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **58,05 %** e il dato di Regione Lombardia, pari al **53,49 %**, si pone leggermente al di sotto di tale soglia, pur non rilevandosi, nel caso di specie, il notevole scarto riscontrato in merito alla capacità di impegno.

---

<sup>4</sup> Approvato dalla Commissione con Decisione C (2014) 10098 del 17 dicembre 2014.

Quello che emerge, dunque, in riferimento al dato delle altre Regioni, è una maggiore difficoltà nella fase di impegno delle risorse, rispetto, invece, a quello che avviene nella fase di spesa delle stesse.

Sulla base dei risultati conseguiti nel 2019, invece, con il raggiungimento dei *target* intermedi prefissati, anche la quota di finanziamento corrispondente alla riserva di efficacia è stata assegnata.

In merito, invece, alle le spese certificate alla UE al 31/12/2020, cumulate dall'avvio della programmazione 2014-2020, pari a circa **442,5 milioni di euro**, hanno consentito di raggiungere e superare l'obiettivo finanziario "n+3" fissato a circa **342,5 milioni di euro**.

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

In riferimento, inoltre, al sistema di gestione e controllo, non risultano segnalazioni di frodi, mentre dall'analisi dei dati si rileva, in riferimento ai controlli di I livello, nel II semestre dell'anno 2020, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, un decremento dell'**81%** del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un minore importo di **163.486,53 euro**.

Per quanto attiene, invece, al II livello si rileva l'assenza di irregolarità nel II semestre sia del 2019 che del 2020.

Per quanto concerne il **Programma di cooperazione Interreg. v-a 2014-2020 Italia-Svizzera**, da ultimo modificato nella sua composizione a seguito della decisione di esecuzione della Commissione europea C (2020) 9612 del 22/12/2020, risulta pari a **118.281.056,00 euro**.

Tra gli scopi della riprogrammazione il principale è stato quello di prevedere l'utilizzo di tutte le economie del Programma in funzione delle esigenze legate all'emergenza Covid, al pari di quello che è avvenuto con il FSE.

In particolare, le risorse residue dell'Asse 3 sono state reindirizzate a favore dell'Asse 1 - competitività delle imprese, in quanto il sostegno alle imprese, soprattutto per aree a rischio quali quella di frontiera italo-svizzera, è da ritenersi una priorità; le risorse residue dell'Asse 2 sono state utilizzate per aumentare la dotazione dell'Asse 4-servizi per l'integrazione delle comunità, per fornire un

contribuito ai servizi socio-sanitari per affrontare le criticità legate alla pandemia da Covid 19.

La capacità di impegno appare molto buona e supera il **90%**, mentre, di converso, la capacità di spesa si attesta su un valore non particolarmente alto, di poco superiore al **20%**, evidenziandosi, quindi, una significativa difficoltà ad attuare quanto programmato ed impegnato.

Anche per tale tipologia di programma, al pari di quello che è avvenuto per il FSE, non è previsto *overbooking*.

In riferimento a tale fondo, si è riscontrato un caso di frode che è stato oggetto di segnalazione all'OLAF (*Ufficio europeo per la lotta alle frodi*), per il tramite del sistema informativo AFIS IMS (*Irregularity Management System*), riguardante un caso di falsa attestazione.

Avverso la revoca del finanziamento, è stato presentato un ricorso amministrativo da parte dei beneficiari, conclusosi con sentenza in favore dell'AdG (Autorità di gestione) - sentenza TAR Lombardia sez. III, 20 novembre 2020, n. 2352, impugnata dinnanzi al Consiglio di Stato nel gennaio 2021, il cui giudizio è ancora in corso.

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

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

Per quanto attiene al PSR (**FEASR - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale**), il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale per il periodo 2014-2020 (PSR Lombardia 2014-2020), risulta ripartito tra sei priorità di intervento ed è stato

modificato nel corso del 2020 ed approvato, da ultimo, con Decisione C (2020) 6159 del 02/09/2020.

La riprogrammazione ha interessato soprattutto la priorità 1, con un aumento della sua dotazione di circa **13,9 milioni di euro** e la priorità 6, con un aumento della dotazione di circa **1,0 milioni di euro**. Il risultato è stato ottenuto attraverso una redistribuzione della dotazione delle altre priorità che ha riguardato la priorità 4, la cui dotazione è stata ridotta di 4,9 milioni di euro e la priorità 5, la cui dotazione è stata ridotta di 4 milioni di euro. Anche la dotazione dell'assistenza tecnica è stata ridotta, per 5,5 milioni di euro, per concorrere al raggiungimento dell'obiettivo.

Per far fronte all'emergenza pandemica, si è provveduto all'attivazione della nuova misura 21 "*Sostegno temporaneo eccezionale crisi COVID-19*", dotando tale misura delle risorse necessarie per il bando attinente in via di emanazione; risorse che sono pari, complessivamente, a **19.920.000 euro**.

La suddetta dotazione assegnata alla misura è stata composta assorbendo risorse da operazioni collegate alle priorità ambientali (priorità 4 e priorità 5) e da operazioni collegate alle altre priorità (priorità 2, priorità 3, priorità 6 e Assistenza tecnica).

La dotazione finanziaria del Programma ammonta complessivamente a **1,14 miliardi di euro** e la maggior parte dei finanziamenti è assorbita dalla priorità 2 - potenziare competitività e redditività aziende agricole (**36,2%**) e dalla priorità 4 - preservare, ripristinare e valorizzare ecosistemi dipendenti dall'agricoltura e foreste (**28,4%**).

Il grado di avanzamento della spesa al 31/12/2020 risulta pari al **55,8%**.

A differenza di ciò che avviene nel FSE, l'importo degli impegni e delle spese sono perfettamente allineati al dato nazionale.

Il dato aggregato delle Regioni più sviluppate, infatti, mostra una capacità di impegno/spesa pari al **59,49%** e il dato di Regione Lombardia, pari al **55,77%** si pone vicino a tale soglia.

In merito al sistema di gestione e controllo l'unica frode accertata è una frode interna, nel corso della quale sono stati indebitamente erogati aiuti afferenti al FEASR ad un soggetto privato, privo delle caratteristiche necessarie per poter essere beneficiario di fondi agricoli.

A seguito di tali accertamenti, in data 02/08/2017, è stata presentata una denuncia presso la Procura della Repubblica e un esposto-denuncia alla Corte dei conti regionale.

Gli autori della frode sono stati condannati penalmente in primo grado ed in appello. Il dipendente di Regione Lombardia è stato licenziato. Inoltre, la Corte dei conti ha emesso la decisione di condanna n. 269/2019.

Per quanto riguarda il recupero delle somme oggetto della frode, rappresenta l'Amministrazione, il procedimento è ancora in corso.

In merito alle frodi e irregolarità, da un controllo incrociato sulla banca dati OLAF IMS, le 18 operazioni riportate da Regione trovano immediata corrispondenza con la suddetta banca dati. Per una valutazione più significativa è stato inserito l'importo recuperato, sia nel caso di recupero parziale che nel caso di recupero integrale. Come evidenziato in tabella si riscontrano 4 discrepanze: in 3 casi (recupero integrale) la scheda OLAF IMS non risulta aggiornata e riporta un recupero parziale; in 1 caso Regione ha indicato un recupero parziale laddove la scheda OLAF IMS evidenzia un recupero integrale. A margine si annota che la banca dati OLAF IMS rileva la presenza di due ulteriori operazioni che, presumibilmente, sono più recenti e sono state inserite nella banca dati successivamente alla risposta istruttoria.

In riferimento, invece, ai segnalati di *overbooking*, i due dati più significativi sono quelli relativi alla misura 16, con risorse concesse pari al **114,5%** del Piano Finanziario e alla misura 5, con risorse concesse pari al **113,6%** del medesimo Piano. Va rilevato che in entrambi i casi il dato comprende anche economie conseguite dai bandi precedenti.

Gli unici due casi segnalati di *overbooking* puro sono, invece, quelli relativi alla misura 3, con risorse concesse pari al **101,5%** del Piano Finanziario e alla misura 6, con risorse concesse pari al 101,2% del Piano.

In riferimento, invece, al **FESR** (*Fondo europeo di sviluppo regionale*), il quadro finanziario delle risorse assegnate al programma operativo finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020 (POR FESR Lombardia 2014-2020), ripartito tra i 7 Assi prioritari di intervento, nel 2020 ha subito delle modifiche nella sua composizione, come da decisione C (2020) 6342 del 11/09/2020.

Allo scopo di garantire il finanziamento dell’Azione I.1.b.6.1, si è resa necessaria una rimodulazione del Piano finanziario del POR FESR, caratterizzata dallo spostamento su tale azione di risorse complessive pari a 193.502.377,80 mln €. provenienti da:

- l’azione I.1.b.3.1 nell’Asse I per un ammontare di **euro 2.989.000**;
- risorse allocate per le iniziative già programmate nell’ambito degli Assi III, IV e V, il cui ciclo di spesa si realizzerà nel periodo conclusivo dell’attuale ciclo di programmazione 2014-2020, pari a **euro 185.306.892,66**;
- risorse libere sugli Assi III e IV per euro **5.206.485,14**.

Sulla base dei risultati conseguiti nel 2019, con il raggiungimento dei target intermedi prefissati, anche la quota di finanziamento corrispondente alla riserva di efficacia è stata assegnata. La dotazione finanziaria del Programma ammonta pertanto complessivamente a **970,5 milioni di euro** e oltre la metà dei finanziamenti è assorbita dall’Asse I - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione (**55,6%**); seguito dall’Asse III - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (**26,2%**).

L’avanzamento del POR al 31/12/2020 mostra una capacità di spesa pari al **34%** ed una capacità di impegno pari al **77%**.

Per quanto riguarda la capacità di spesa, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **43,11 %** e il dato di Regione Lombardia, pari al **42,97 %**, si pone molto vicino a tale soglia.

In merito alla capacità di impegno, il dato aggregato delle Regioni più sviluppate è pari al **76,27%** e il dato di Regione Lombardia, pari al **77,01%** si pone al di sopra tale soglia<sup>5</sup>.

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

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

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

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

Per tali risorse nel corso del 2021 sono stati utilizzati 8 M€ per il finanziamento dello scorrimento della graduatoria del bando Turismo e Attrattività 2<sup>a</sup> edizione e 1,5 M€ per il finanziamento della Misura "Linea Internazionalizzazione PLUS". Sotto il profilo dei controlli, dall'analisi dei dati si rileva, in riferimento ai controlli di I livello, nel II semestre dell'anno 2020, in confronto al medesimo periodo dell'anno 2019, un incremento del **300%** del numero di irregolarità e relative decertificazioni, per un maggiore importo di **89.299,89 euro**.

---

<sup>5</sup> In merito a tale dato, precisa la Regione in sede di contraddittorio, che nell'ultima riprogrammazione del POR di settembre 2020 è stata inserita a valere sull'Asse I l'Azione I.1.b.6.1 per un valore di 193,5 M€, relativa alle spese sostenute dal Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19, e, se venisse sommato tale importo al valore degli impegni già registrati, la capacità di impegno (impegni/risorse programmate) passerebbe dal 77,1% al 97%.

Nessuna irregolarità è stata riscontrata dai controlli di II livello nel periodo preso in considerazione.

In merito, con particolare riferimento a due segnalazioni trasmesse da parte dell'Autorità di Gestione, da un confronto effettuato con la banca dati OLAF IMS, sono state rilevate delle incongruenze rispetto a quanto dichiarato, in sede istruttoria, dalla Regione.

In particolare, trattasi di:

- Scheda OLAF n. ERDF/IT/LOM/2020/888201, relativa al Comune di Rho per un importo irregolare di **16.782,10 euro**.
- Scheda OLAF n. ERDF/IT/LOM/2020/88200 relativa al beneficiario Slide S.r.l. per un importo irregolare di **25.276,66 euro**.

In entrambi i casi sopra citati, l'importo segnalato da Regione rappresenta solo la metà di quello da recuperare, che va determinato, invece, includendo sia la quota di competenza comunitaria che quella di competenza nazionale. L'importo complessivo da recuperare debitamente corretto, quindi, risulta pari, complessivamente, a **33.564,21 euro**, per la scheda ERDF/IT/LOM/2020/888201 e pari a **50.553,31 euro** per la scheda ERDF/IT/LOM/2020/88200.

In merito, in sede di contraddittorio, la Regione nel confermare quanto rilevato dalla Sezione ha puntualizzato che *“entrambe le schede erano state correttamente inserite in IMS ma per mero errore materiale era stata indicata, nel contributo alla Relazione, la cifra relativa soltanto alla parte di risorse FESR”*.

Una attenzione è stata, infine, posta alla nuova programmazione **2021-2027**, nonché al piano di ripresa europeo denominato *Next generation EU* (NGEU)<sup>6</sup>, all'interno del quale si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>7</sup>, evidenziando come sia fondamentale un sistema sinergico di controlli

---

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

<sup>7</sup> Il Piano italiano prevede investimenti pari a **191,5 miliardi di euro**, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, lo strumento chiave del NGEU. Ulteriori **30,6 miliardi** sono parte di un Fondo complementare, finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio, approvato nel Consiglio dei Ministri del 15.04.2021 e autorizzato dal Parlamento, a maggioranza assoluta, nella seduta del 22 aprile 2021. Il totale degli investimenti previsti è, pertanto, di **235,12,1 miliardi di euro**, comprese quelle resi disponibili

che permettano un adeguato, razionale ed efficiente utilizzo delle risorse dell'Unione. In tal senso, sono ritenute fondamentali sia l'adeguatezza dei controlli interni e dei sistemi di monitoraggio delle singole Amministrazioni, che vanno opportunamente integrati con i sistemi di *audit* e gestione previsti a livello Europeo, sia la funzione di controllo esterno, attribuita dalla Costituzione alla Corte dei conti, a tutela della legalità e della regolarità finanziaria.

---

dal programma REACT-EU, per **13 miliardi** (che come previsto dalla normativa EU vengono spese negli anni 2021-2023).