

Relazione d'udienza
a cura del Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo

Programmazione economico finanziaria

Nella costruzione del ciclo di bilancio la fase ascendente del processo inizia con il DEFR per concludersi con le previsioni definitive del progetto di rendiconto. Nel mese di giugno dell'anno (2022) avviene l'approvazione del DEFR, segue la nota di aggiornamento (NADEFR), nel mese di ottobre, e l'esame da parte del Consiglio e la relativa risoluzione (a novembre). In sequenza (nel mese di dicembre) sono definite le previsioni iniziali per gli anni 2023 - 2025 e si avvia il nuovo esercizio finanziario (il 2023), che si snoda nel corso dell'anno attraverso le variazioni di bilancio, la legge di assestamento e la legislazione di spesa, fino, appunto, alle previsioni definitive cristallizzate nel rendiconto generale al 31 dicembre 2023, che sarà oggetto della trattazione dei successivi capitoli della relazione. Parallelamente, nel corso dello stesso anno in cui si attuano le previsioni di bilancio, prende avvio il ciclo successivo, che consente di osservare il processo con sguardo prospettico, avendo a riferimento le scelte effettuate nell'anno precedente, sulle quali viene esercitato il controllo.

Nel 2023, anno del rinnovo elettorale degli organi della Regione, è stato deliberato anche il Piano Regionale di sviluppo sostenibile che definisce le strategie dell'intero mandato amministrativo e che, nel primo anno di legislatura, sostituisce il DEFR. Questa peculiarità ha condotto la Regione ad adottare un doppio livello di programmazione operativa e di piano delle performance nell'ambito del PIAO, uno antecedente il nuovo PRSS e uno successivo alla sua adozione.

Nei paragrafi in cui si articola il capitolo, questo processo è analiticamente ricostruito; in particolare, l'integrazione dell'esame dei documenti programmatici con l'analisi dei risultati attesi rende possibile, attraverso l'esame del piano delle performance e degli indicatori di bilancio, la misurazione del grado di attuazione del programma di sviluppo regionale. La rendicontazione dell'attuazione del PRSS si sviluppa anche attraverso il nuovo

strumento "Lombardia, infatti", messo a punto nel corso della XI legislatura, utile per approfondire la dimensione cognitiva del bilancio regionale e garantire una migliore decodificazione delle politiche pubbliche regionali per i destinatari finali.

L'evoluzione delle previsioni di bilancio è infine ricostruita nel capitolo anche a livello di missioni, che esprimono le politiche pubbliche regionali. Lo stesso viene fatto per le leggi di spesa, per dare conto della direzione programmatica della legislazione attuata nel 2023 sul triennio di riferimento del bilancio pluriennale, rispetto al peso delle diverse politiche pubbliche.

Dell'esame svolto nel capitolo sulla programmazione merita un richiamo la questione della gestione della cassa con particolare riferimento alla gestione sanitaria.

Al 1° gennaio 2023 il fondo cassa ammonta a euro 9,98 miliardi, di cui 8,69 relativi al conto della Gestione Sanitaria Accentrata (GSA) e 1,29 al conto ordinario (l'anno precedente i corrispondenti valori erano rispettivamente 11,945 miliardi di cui 9,046 relativi alla GSA e 2,899 al conto ordinario).

Sulla scorta dei rilievi contenuti nel Referto dell'anno scorso, si osserva che la continua crescita delle giacenze della cassa sanitaria -mentre quella ordinaria decresce- in assenza di una esigenza immediatamente percepibile o esplicitata di esprimere la solidità del bilancio regionale, appare incoerente con gli enunciati programmatici come sopra descritti.

Un'ulteriore questione, già richiamata nella precedente parifica, merita di essere, in conclusione, nuovamente sottolineata.

Ancora non si ritrova, nel documento programmatico regionale, una costruzione del quadro tendenziale e programmatico. Sebbene le norme non prevedano come obbligo queste valutazioni di carattere macroeconomico e finanziario, la Sezione ribadisce l'osservazione, che ha caratterizzato i referti degli ultimi anni. Il DEF regionale, pur rispondendo formalmente alle prescrizioni del decreto legislativo n. 118 del 2011, non può assolvere alla sua funzione principale, che è quella di definire un quadro tendenziale di riferimento sul quale misurare una manovra pluriennale. Questo aspetto assume ancor maggiore rilievo rispetto al passato, se correlato al percorso di attivazione di una maggiore autonomia regionale. L'interazione tra bilancio ed economia regionale tenderà ad aumentare ed è, pertanto, essenziale approntare adeguate metodologie che tengano conto delle retroazioni delle politiche pubbliche attivate.

Si devono, quindi, simulare scenari alternativi (rispetto ad uno scenario base) e adottare un modello per la stima del Pil regionale e delle altre variabili economiche. Va, altresì, delineato il settore pubblico a livello regionale utilizzando i CPT (conti pubblici territoriali) e le altre basi informative pubbliche. Questo processo, nonostante piccoli progressi, deve essere ancora implementato.

Campionamento e *audit* sul bilancio regionale

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

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

Con riferimento all'anno 2023, l'attenzione è stata focalizzata su alcune tipologie afferenti a settori di spesa discrezionale (acquisto servizi, investimenti, trasferimenti correnti, contributi agli investimenti).

All'esito della disamina dei titoli estratti, la Sezione ha rilevato le criticità ricorrenti, come di seguito indicate, che rischiano di incidere sul procedimento di spesa.

1. Riguardo alla principale criticità sollevata in sede di parifica del Rendiconto regionale 2022 -e delle precedenti- concernente la mancata attestazione, in maniera puntuale, della corretta esecuzione dell'obbligazione, si osserva un miglioramento nel testo degli atti di liquidazione, a firma dei dirigenti responsabili della spesa. Il provvedimento di liquidazione spesso è stato adottato con decreto, corredato, nella maggior parte dei casi, da adeguata documentazione relativa alla validazione delle attività previste dai contratti.

In più casi, tuttavia, risultano note di liquidazione o mandati di pagamento con causali non sufficientemente dettagliate, o inficiati da sviste o refusi, mentre è evidente che, attraverso il mero riferimento al numero di fattura, non è possibile identificare le motivazioni effettive della spesa. Ciò potrebbe comportare il rischio di errori o disfunzioni nelle fasi successive del procedimento, specie ove la spesa sia riferita a contratti pluriennali, a

prestazioni ricorrenti o realizzabili in più fasi, ovvero dipendenti da rendicontazioni plurime.

2. Il deficit di adeguata giustificazione causale riguarda partitamente la formazione del singolo ordinativo di pagamento laddove il flusso informativo documentale avvenga su piattaforme digitali.

3. La Sezione ha apprezzato l'impegno nel superamento della criticità, già rilevata nello scorso esercizio, in ordine all'idoneità della motivazione degli atti di liquidazione della spesa a favore di enti o società regionali, ed invita la Regione a proseguire in tal senso.

La Sezione intende ribadire il ruolo pregnante che assume, in materia, il d.lgs. n. 118 del 2011, con specifico riguardo sia all'art. 57, sia ai principi contabili generali, in virtù dei quali l'Amministrazione regionale, oltre a essere chiamata ad operare una circostanziata verifica circa la "regolarità" e l'effettiva "rispondenza" della prestazione o del servizio, di ciò deve dare atto in maniera chiara e univoca anche indicando nell'atto di liquidazione, e nel conseguente mandato di pagamento, i dettagli utili a specificare puntualmente la natura e l'effettivo oggetto, nonché le eventuali specifiche del pagamento.

In conclusione, la Corte, nell'apprezzare le iniziative intraprese, invita la Regione Lombardia a proseguire nel costante miglioramento del costruito procedimentale, allo scopo di evitare o prevenire ogni rischio di errori o disfunzioni nel procedimento di spesa.

Rendiconto generale

L'esercizio finanziario 2023 della Regione Lombardia si è concluso con un risultato di amministrazione positivo, pari a 415,98 milioni. L'importo si è tuttavia rivelato insufficiente a dare integrale copertura alle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti, pari a 1,96 miliardi, con conseguente formazione di un disavanzo di 1,55 miliardi.

L'intero disavanzo, in parte proveniente dall'esercizio 2022, è ascrivibile alla scelta regionale di confermare, anche nel 2023, il ricorso alla copertura di spese di investimento mediante debito solo autorizzato con legge, ma non contratto nel corso della gestione (c.d. DANC). La gestione di competenza ha fornito parziale "compensazione" al mancato accertamento delle entrate da mutuo correlate agli impegni esigibili nell'esercizio, pari questi ultimi a 931,70 milioni, determinando un equilibrio complessivo negativo peggiorativo del risultato di amministrazione, pari alla minor somma di 458,15 milioni.

L'analisi delle risultanze documentali consente di evidenziare che la Regione Lombardia nel 2023 ha conseguito un risultato di competenza positivo rispetto al 2022, registrando tuttavia saldi negativi in riferimento all'equilibrio di bilancio e all'equilibrio complessivo.

L'Ente dimostra, anche nel 2023, una buona capacità di realizzazione del bilancio, intesa quale incidenza degli accertamenti e degli impegni rispetto alle previsioni.

La capacità di riscossione in conto competenza, al netto delle partite di giro, si attesta al 79,84 per cento, in miglioramento di 4,78 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente, che riportava un valore pari al 75,06.

La capacità di pagamento in conto competenza, al netto delle partite di giro, migliora di 4,26 punti percentuali, passando dal 79 per cento del 2022 all'83,26 per cento del 2023.

La capacità di riscossione in conto residui, al netto delle partite di giro, registra un aumento di 18,41 punti percentuali passando dal 40,91 per cento del 2022 al 59,31 per cento del 2023.

Si registra di converso un decremento della capacità di pagamento in conto residui che, sempre al netto delle partite di giro, scende dal 34,21 per cento del 2022 al 30,52 per cento del 2023.

Anche nell'esercizio 2023, risultano particolarmente rilevanti i residui passivi ascrivibili alla spesa sanitaria: precisamente, degli oltre 19 miliardi di residui passivi finali, poco più di 17 miliardi afferiscono alla GSA. Si dà atto, tuttavia, di una lieve riduzione dell'incidenza dei residui passivi finali della gestione sanitaria sui residui passivi totali (dal 90,09 per cento nel 2022 all'89,36 per cento nel 2023).

La gestione della cassa 2023 ha prodotto un lieve incremento del fondo cassa, passato dagli iniziali 9,98 miliardi a 10,03 miliardi al termine dell'esercizio 2023: quasi 9,42 miliardi relativi al conto della Gestione Sanitaria, con un incremento dell'8,35 per cento rispetto alla chiusura del 2022; quasi 614 milioni relativi alla cassa ordinaria, in diminuzione, in valori relativi, del 52,34 per cento rispetto all'esercizio precedente, anche a seguito dei pagamenti delle spese per investimenti finanziati da debito autorizzato ma non contratto.

Per ovviare a eventuali tensioni della cassa ordinaria, in prossimità del termine dell'esercizio 2023, la Regione si è avvalsa della possibilità di utilizzare la cassa GSA, trasferendo la somma di 150 milioni di euro al conto corrente bancario della gestione ordinaria, con avvenuta restituzione della stessa somma, nel

mezzo di gennaio 2024, al conto corrente bancario intestato alla gestione sanitaria.

La consistenza del fondo pluriennale vincolato ha dato copertura, in uscita, a impegni imputati al 2023 per 359,86 milioni e a impegni imputati a esercizi successivi per 666,66 milioni.

Le risorse che finanziavano spese cancellate nel corso dell'esercizio 2023, pari a poco più di 33 milioni, sono confluite in avanzo vincolato per più di 12 milioni ed in avanzo libero per quasi 21 milioni.

Gli accantonamenti al risultato di amministrazione 2023 risultano congrui.

In particolare, il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), pari a oltre 470 milioni, risulta più che raddoppiato rispetto alla precedente consistenza di oltre 213 milioni.

Dalle verifiche effettuate in ordine alle poste di credito non comprese nel calcolo del FCDE risulta che la Regione abbia correttamente proceduto alla loro esclusione, conformemente a quanto disposto dal principio contabile applicato 3.3 di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011.

Il fondo perdite società partecipate, quantificato in oltre 37 milioni, risulta incrementato per la svalutazione *pro quota* delle partecipate Autostrada Pedemontana Lombarda Spa e MUSA Scarl.

Il fondo rischi da contenzioso legale, pari a poco più di 185 milioni, presenta un incremento in parte corrente di 2,47 milioni riferito all'iscrizione di nuove cause per 1,55 milioni e, per la differenza, a una revisione di importo riferita al contenzioso con la Società Pubblica Trasporti S.p.a. Il fondo vede infine un ulteriore accantonamento di 2,3 milioni di euro volto a garantire la copertura di eventuali spese poste a carico della Regione, quale stazione appaltante, da parte dei collegi consuntivi tecnici in relazione alle commesse con ARIA S.p.a.

Gli atti di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, puntualmente trasmessi alla Procura contabile, presentano una nuova inversione di tendenza, attestandosi a 8,17 milioni di euro; l'incremento è da ascrivere esclusivamente ai riconoscimenti di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze (art. 73, comma 1, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011).

In particolare, nel 2023, all'esito di due giudizi per l'ottemperanza di sentenze del giudice amministrativo aventi a oggetto il mancato riconoscimento delle maggiorazioni tariffarie IRCSS, la Regione Lombardia ha riconosciuto, a valere su un capitolo GSA, debiti fuori bilancio relativi al contenzioso "Galeazzi" per

7 milioni di euro. L'amministrazione regionale ha escluso che vi fossero ricompresi impegni a favore del medesimo istituto a titolo di "funzioni di didattica universitaria".

Permangono circa 47 mila euro di debiti fuori bilancio del 2023 ancora da riconoscere, con accantonamento di pari importo sul risultato di amministrazione.

In relazione all'emergenza Covid-19, le risultanze istruttorie hanno attestato che la Regione Lombardia ha ricevuto risorse statali che non confluiscono nella gestione GSA per un ammontare di 202 milioni. Tali risorse hanno finanziato impegni (FPV incluso) per complessivi 47 milioni (circa il 26,32 per cento), pagati per 25,89 milioni. A fine esercizio, oltre il 73 per cento delle risorse disponibili sono confluite/riconfluite in avanzo vincolato.

Nel 2023, a seguito dell'accordo intervenuto tra il Governo e le Regioni a statuto ordinario per la regolazione definitiva dei rapporti finanziari riguardanti i ristori erogati dallo Stato per far fronte alle perdite di gettito connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, la Regione Lombardia è risultata creditrice di 93,63 milioni di euro. L'Amministrazione regionale ha destinato tale somma all'acquisto di materiale rotabile ferroviario e per gli investimenti sulla rete ferroviaria regionale in concessione, non sussistendo disavanzi pregressi delle aziende del servizio sanitario regionale da coprire.

L'indebitamento regionale ammonta complessivamente a 1,61 miliardi, importo comprensivo di una quota a carico dello Stato (0,2 miliardi) e di una quota a carico della Regione (1,41 miliardi) ed è composto da finanziamenti ed emissioni obbligazionarie.

Nel 2023 non è stato contratto nuovo debito.

Secondo quanto riferito nell'ambito del PDL del rendiconto oggetto del presente giudizio, la Regione ha prestato garanzie per 487 milioni, in relazione alle quali è stato effettuato un accantonamento nel risultato di amministrazione/stanziamento nel bilancio di 269 milioni; 218 milioni concorrono al limite di indebitamento. A tali garanzie si aggiunge un pegno su azioni (di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa) rappresentato nei conti d'ordine in calce allo stato patrimoniale per 359 milioni.

La spesa sanitaria

La relazione sulla spesa sanitaria della Regione Lombardia nell'esercizio 2023,

e sul relativo finanziamento, ha concentrato l'attenzione sulle quattro aree che, dall'istruttoria preliminare al giudizio sul rendiconto della gestione, e dagli elementi acquisiti in seguito, hanno visto avvalorati alcuni elementi di dubbia conformità al sistema contabile progressivamente emersi e rilevati nelle due precedenti relazioni sui rendiconti 2021 e 2022.

1. La prima area riguarda il finanziamento della spesa sanitaria regionale, i principali adempimenti di sistema previsti dal titolo II del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché i tetti di spesa per voci specifiche quali i farmaci e i dispositivi medici. Il superamento di questi tetti, anche tenuto conto del mancato computo del consumo di farmaci e dispositivi medici da parte del privato convenzionato, si segnala come una tendenza in corso di consolidamento. Ma soprattutto i principi di chiarezza e confrontabilità dei flussi di cassa relativi al finanziamento del fabbisogno sanitario regionale, e di effettività del finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria, risultano infirmati da talune prassi che non sempre consentono un'agevole comprensione dei fatti di gestione. La difficile leggibilità dei documenti contabili in alcuni passaggi è stata comunque superata dopo il contraddittorio sulla bozza di relazione con la riconciliazione degli importi risultanti dalla deliberazione di riparto del fondo sanitario nazionale con quelli rappresentati nel perimetro sanitario regionale. Ugualmente, per quanto riguarda gli indennizzi degli emotrasfusi, il «programma di restituzione delle somme indebitamente sottratte alla gestione sanitaria e impiegate per finalità diverse» (così, Corte costituzionale n. 87 del 2024) è stato rappresentato in modo chiaro e coerente al momento del contraddittorio sulla bozza di relazione.

2. La seconda area riguarda gli aspetti della contabilità finanziaria della Regione Lombardia. I dati restituiscono una crescente mole di residui passivi, pari a 13,3 miliardi al 31 dicembre 2023 (erano 10,1 nel 2020), di cui 9,1 miliardi per risorse correnti destinate ai livelli essenziali di assistenza (LEA) e non impiegate, e 3 miliardi per investimenti in ambito sanitario, su cui pesano significativamente i residui passivi del PNRR. In generale vi è un basso livello dei pagamenti sia in competenza che in conto residui. Cresce la giacenza della cassa sanitaria, che nel 2023 registra per la prima volta, nel mese di dicembre, un utilizzo di 150 milioni per quaranta giorni a favore della gestione ordinaria, e nel 2024 – già a metà anno – per il doppio dell'importo del 2023. Tale "utilizzo della cassa vincolata" si verifica in un contesto in cui la cassa sanitaria raggiunge l'importo di circa 9,5 miliardi pari al 95 per cento della giacenza di cassa totale, che al 31 dicembre 2023 si stabilizza a circa 10 miliardi; merita in

proposito di essere ricordato il principio di effettività del finanziamento dei LEA, come rigorosamente inteso nelle ultime pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 233/2022, n. 1/2024 e, da ultimo, n. 87/2024).

Peraltro, pur in assenza di una associazione diretta, come sopra rilevato, contestualmente si riduce la cassa ordinaria e cresce il disavanzo da debito autorizzato e non contratto con ritmo analogo a quello delle perdite esposte dal conto economico negli ultimi tre esercizi.

3. La terza area riguarda la contabilità economico-patrimoniale, che già lo scorso anno era stata oggetto di rilievi di non conformità (*rectius*, di violazione) alle pertinenti disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Anche quest'anno la Regione Lombardia non ha adottato il bilancio di esercizio della gestione sanitaria accentrata (GSA) nel termine del 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, come prescritto dall'articolo 31 del decreto legislativo n. 118/2011. La Sezione non ha pertanto potuto esaminare il bilancio di esercizio 2023 della GSA, in cui sono accentrati, tra l'altro, fondi e accantonamenti per i rischi delle aziende erogatrici pubbliche già oggetto di istruttoria e di pronuncia nell'ambito dei controlli di legittimità e regolarità dei bilanci delle ASST, anche in relazione alle effettive erogazioni per cassa dei finanziamenti alle stesse assegnati. Non è stato conseguentemente possibile esaminare alcuni documenti previsti dall'articolo 22, comma 3, del decreto legislativo n. 118/2011, né giovare dei relativi contenuti informativi. È stato invece trasmesso il bilancio di esercizio 2022 della GSA, formalizzato per la prima volta il 18 marzo 2024 dopo la conclusione delle verifiche del tavolo tecnico istituito dall'articolo 12 dell'intesa Stato-regioni del 23 marzo 2005. Dal bilancio della GSA dell'esercizio precedente al rendiconto oggetto del presente giudizio di parificazione, peraltro, e dai relativi verbali del Tavolo di verifica degli adempimenti, anche alla luce dei dati esposti dalla contabilità finanziaria, la Sezione ha tratto argomenti, in particolare, sulla gestione della liquidità vincolata alla realizzazione degli obiettivi di salute e sull'effettivo trasferimento delle risorse alle aziende erogatrici pubbliche, anche con riguardo al reale rispetto dei parametri fissati dall'articolo 3, comma 7, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, ritenuto sostanzialmente non rispettato nell'esercizio 2023.

4. La quarta area riguarda questioni che, dopo i primi tre blocchi tematici riservati agli adempimenti di sistema dell'armonizzazione contabile, al rendiconto dell'esercizio e alla contabilità economico-patrimoniale, attengono

a profili tipicamente gestionali. Sul governo delle liste di attesa, in particolare, l'ultimo dato fornito dalla Regione Lombardia riporta un «numero di prenotazioni effettuate tramite la Rete Regionale di Prenotazione nell'anno 2023 superiore di ca. 780.000 prestazioni rispetto al 2022».

Fondi europei e PNRR

Le risorse dell'Unione Europea (UE) assegnate alla Regione nell'ambito del controllo sul rendiconto 2023 si riferiscono a tre diverse gestioni.

La nuova programmazione dei fondi strutturali europei del ciclo (2021-2027) ha visto un contributo dell'Unione Europea pari a 1,4 miliardi di euro a valere sul Fondo Sociale Europeo e sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale. In relazione all'esercizio 2023, l'FSE Plus mostra un volume di impegni rapportato allo stanziamento iniziale del 13 per cento circa, mentre del 15 per cento per il FESR; per quanto riguarda la spesa del 4 per cento per l'FSE Plus mentre del 6,5 per cento per il FESR, indicatori ancora contenuti anche se in crescita rispetto al 2022.

Sulla base dei dati della Ragioneria di Stato IGRUE, se confrontata alle altre 10 regioni più sviluppate la Lombardia è ottava per gli impegni e prima per la spesa nel programma FSE Plus, mentre sesta per capacità di impegno e seconda per la spesa nel programma FESR.

Sul bilancio assestato della Regione nel 2023 risultano 523 milioni per il finanziamento di interventi del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (2021-2026), da riferire per il 37 per cento alla Missione 5 "Inclusione e coesione", per il 32 per cento alla Missione 6 "Salute" e per il 24 per cento alla Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica". Di questi fondi, una quota pari al 42 per cento risulta impegnata principalmente su capitoli di spesa corrente. La Sezione ha accertato una capacità di spesa su impegni pari al 24 per cento, in crescita rispetto al 2022, con una percentuale maggiore nei capitoli di spesa in conto capitale.

La programmazione dei fondi strutturali europei del ciclo 2014-2020 ha contribuito con 970 milioni di risorse europee al bilancio della Regione. La Lombardia, se confrontata alle altre 12 che facevano parte delle regioni più sviluppate, si caratterizza per una bassa capacità di spesa, in particolare quanto ai capitoli in conto capitale. Nel FSE, infatti, la Lombardia si colloca al settimo posto, mentre nel FESR, caratterizzato per la quasi totalità di spesa in conto capitale, si colloca al nono posto.

La Sezione ha rilevato una discrasia tra impegni e pagamenti rendicontati in sede comunitaria e quanto si riscontra nel bilancio regionale. In particolare, per quanto riguarda l’FSE risulterebbero impegni e pagamenti rendicontati maggiori rispetto a quanto rilevato nei capitoli del bilancio regionale, mentre l’opposto avviene per il FESR. Mancando il riferimento alle norme applicate che consentano una relazione certa tra le due contabilità, il controllo sulla gestione dei fondi strutturali risulta complicato prima della chiusura della rendicontazione (prevista nel 2025) quando i due riscontri contabili dovranno necessariamente trovare una conciliazione.

La Sezione sollecita la Regione ad attenersi alla massima completezza e chiarezza nei dati contabili, come peraltro richiesto dal Regolamento europeo n. 1303/2013 laddove stabilisce che *“la Commissione accetta i conti ove sia in grado di accertarne la completezza, l’accuratezza e la veridicità”*. Questo consentirebbe agli organi di controllo di formulare una valutazione realistica dei fondi spesi, oltre ad evitare il rischio di disimpegno dei fondi europei.

I fondi del PNRR per la Missione Salute-Grandi Apparecchiature Sanitarie

Con decreto del 20 gennaio 2022, il Ministero della Salute ha assegnato 180 milioni di fondi del PNRR alla Regione per finanziare la sostituzione di 380 apparecchiature ospedaliere ad alto contenuto tecnologico (quali ad esempio TAC, risonanze magnetiche, mammografi ecc.). Si tratta di un intervento che coinvolge 31 aziende sanitarie pubbliche lombarde e che comporta la sostituzione di circa il 72 per cento delle grandi apparecchiature, ritenute non più funzionali e caratterizzate da una vetustà maggiore di 5 anni.

La sostituzione delle apparecchiature era prevista entro il mese di dicembre 2024, termine che è stato posticipato al primo semestre 2026, con la rimodulazione del PNRR approvata l’8 dicembre 2023.

Sono state attivate 13 gare Consip per procedere agli acquisti mediante gara aperta finalizzata all’affidamento di accordi quadro (sulla base del vecchio codice dei contratti) per tutte le 380 grandi apparecchiature, tuttavia, si è proceduto in tal senso solo per 365 apparecchiature. In particolare, delle 380 apparecchiature oggetto dell’intervento (ciascuna identificata da un Codice Unico di Progetto), risulta che solo per 341 di esse la gara si è conclusa (sia gara centralizzata Consip, sia procedura ristretta). In sede di controdeduzioni la Regione ha dichiarato che per 35 apparecchiature, non si è ancora proceduto all’acquisto.

Per quanto riguarda l'avanzamento finanziario, la Sezione ha accertato impegni pari a 142 milioni di euro (corrispondenti al 78 per cento del finanziamento totale) e pagamenti pari a 39 milioni di euro circa (corrispondenti al 27 per cento dell'impegnato totale).

Su richiesta delle aziende sanitarie, la Regione ha inoltre stanziato risorse proprie aggiuntive, pari a 38,6 milioni di euro finalizzate alla copertura delle spese dei lavori di installazione. Nonostante tali fondi risultino impegnati per intero, si registrano rimborsi riferiti a 3 sole grandi apparecchiature per un importo pari a 552mila euro. La Regione ha stabilito, infatti, di liquidare le spese effettivamente sostenute dalle aziende sanitarie in unica soluzione, a seguito del collaudo della nuova apparecchiatura.

In conclusione, dal riscontro con la Regione, è emerso che delle 380 grandi apparecchiature sanitarie, solo 164 sono attualmente operative.

Dalle informazioni che le aziende sanitarie hanno fornito in una fase prodromica all'intervento, la Sezione ha accertato che per il 50 per cento circa delle apparecchiature di cui si è prevista la sostituzione, la data del collaudo precede il 2009, mentre il 57 per cento circa ha superato la data di fine utilizzo. Inoltre, per il 32 per cento delle apparecchiature giunte oltre la data di fine utilizzo, non si è provveduto alla loro sostituzione. È di tutta evidenza come nel caso delle aziende sanitarie pubbliche lombarde, il livello di vetustà della maggior parte delle apparecchiature superi il limite temporale di efficiente utilizzo.

È dunque di grande importanza che la Regione si attivi affinché la sostituzione delle grandi apparecchiature sanitarie avvenga nel modo più celere possibile, vista la disponibilità straordinaria di fondi in conto capitale presente sul bilancio. Ancora, per garantire la piena operatività delle apparecchiature occorre risolvere gli ostacoli, anche di natura organizzativa, che insorgono nella sostituzione delle vecchie apparecchiature (a partire dall'acquisto, ai lavori di installazione, alla presenza del personale tecnico addetto al funzionamento delle nuove strumentazioni). Poiché il piano regionale per la riduzione delle liste d'attesa potrebbe giovare dell'effetto della predetta sostituzione, la Sezione sollecita la Regione a farsi parte attiva nella risoluzione delle difficoltà che si vengono a interporre alla messa in opera delle nuove apparecchiature. Infatti, apparecchiature avanzate tecnologicamente potrebbero di fatto contribuire al miglioramento dell'erogazione del servizio soprattutto ai fini delle prestazioni, sia per quanto riguarda la qualità dei referti, sia per la precisione della risposta diagnostica.

Area istituzionale e spesa del personale

L'istruttoria sulla spesa del personale e sull'area istituzionale, svolta in modo parallelo per la Giunta e per il Consiglio, ha attenzionato l'assetto organizzativo delle strutture amministrative e il fabbisogno di beni/servizi e di personale. I dati sono stati poi aggregati a fini della verifica del rispetto dei vincoli statali di spesa e dell'impatto complessivo sul bilancio. Permane l'applicazione di regimi giuridici in parte differenziati con riferimento al personale.

Nel 2023 le unità in servizio e non della Regione sono n. 3.680, di cui n. 3.214 per la Giunta e n. 466 per il Consiglio (di questi n. 169 unità in dotazione agli uffici di staff degli organi politici). Complessivamente i dirigenti sono n. 210 e le unità del comparto n. 3.098. Le unità relative al personale a tempo determinato (cd. altro personale) sono n. 372.

La spesa complessiva impegnata nel 2023 ammonta a circa 206,80 milioni.

Guardando al dato consolidato, gli enti regionali, le società regionali a partecipazione totalitaria e gli enti sanitari hanno in organico oltre 108 mila unità per un costo annuo inferiore ai 6 miliardi di euro.

Quanto al rispetto dei vincoli statali di contenimento, dai dati trasmessi la spesa dei due organi risulta contenuta, sia nel valore soglia di carattere storico di cui alla l. n. 296/2006, che nel limite previsto dal d.l. n. 34/2019 in tema di capacità assunzionale.

A quest'ultimo riguardo, si registra che anche nel 2023 i due organi procedono separatamente alla programmazione del personale da assumere e il Consiglio continua ad applicare la diversa disciplina del turn over, di tal che il controllo del rispetto complessivo del valore soglia statale è possibile solo a consuntivo.

Aggregando i dati trasmessi dai due organi, poiché la spesa complessiva del 2023 risulta superiore alla spesa del 2018, a differenza del 2022, risulta che l'Ente si è avvalso degli spazi assunzionali previsti dal d.l. n. 34/2019.

È stato svolto per il 2023 un approfondimento istruttorio in ordine al trattamento accessorio, che ha evidenziato l'applicazione al personale di staff degli organi politici di un peculiare regime normativo di regolamentazione regionale, sia in ordine al trattamento giuridico, che al trattamento economico.

La Giunta ha destinato al trattamento accessorio del personale l'importo complessivo di euro 49,82 milioni (in aumento rispetto al 2022 in cui è stato

pari a euro 46,47 milioni), di cui 42,64 milioni soggetti al limite.

Le risorse del trattamento accessorio del Consiglio sono state pari ad euro 4,1 milioni, di cui euro 3,6 milioni soggetti al limite. Dai dati trasmessi risulta che, a differenza della Giunta, il Consiglio ha destinato al fondo risorse pari al valore limite.

Risulta, altresì, che nel 2023 il Consiglio ha destinato al trattamento accessorio altre risorse (pari a 959 mila euro), non comprese nel fondo e imputate direttamente a bilancio, relativamente al personale di staff della Presidenza e dei gruppi consiliari.

Sul punto, la Sezione raccomanda alla Regione di porre attenzione al trattamento giuridico ed economico di tutto il personale di staff e di supporto degli organi regionali nel rispetto del riparto di competenze legislative in materia e ai fini dell'impatto complessivo sul bilancio.

La spesa complessiva per i contratti a tempo determinato registra una flessione nel 2023 e si attesta in circa 11 milioni di euro, importo contenuto nel valore soglia del 2009.

Quanto al vincolo normativo statale relativo al personale della dirigenza esterna, anche nel 2023 il limite del 10 per cento risulta rispettato da parte della Regione aggregando i dati. La legge regionale prevede per il Consiglio il valore soglia del 15 per cento in contrasto con la legge statale, come evidenziato in sede del precedente giudizio di parifica.

Onde avere contezza del complessivo fabbisogno di personale sono stati acquisiti elementi informativi in ordine agli incarichi di lavoro autonomo. Per la Giunta la voce di spesa degna di nota attiene agli incarichi relativi all'attuazione del PNRR, pari a oltre 10 milioni di euro.

Quanto al Consiglio, la voce più consistente riguarda gli incarichi di supporto agli organi consiliari, la cui spesa nel 2023 è stata pari a circa 500 mila euro.

Il costo complessivo dei fattori produttivi per i due organi ammonta a euro 393.702.502,23, in leggera flessione rispetto al 2022 in cui è stato pari a euro 397.636.652,67 (-0,99 per cento, euro - 3.934.150,44).

Dagli ultimi dati trasmessi risulta per la Giunta un quadro sostanzialmente invariato rispetto al 2022 (-0,41 per cento). Si registra, in ogni caso, il consistente incremento della voce spese generali e della spesa relativa ai servizi informatici. Nel 2023 i costi dei fattori produttivi del Consiglio si sono ridotti, invece, del 4,6 per cento. Più che dimezzata rispetto al 2022 la voce di

costo relativa alla comunicazione.

Gli enti del sistema regionale

Per il 2023 la Sezione, oltre a focalizzare il proprio esame sugli enti che presentavano criticità già rilevate nelle precedenti relazioni, ha svolto verifiche trasversali su enti e società regionali.

Quanto alla verifica dei debiti e crediti reciproci tra enti e Regione, le relative poste indicate nel documento allegato al rendiconto regionale 2023 risultano generalmente coincidenti e le discordanze, ove presenti, sono state riconciliate. Si segnalano però due eccezioni, attinenti alle risultanze di ARIA Spa e Ferrovie Nord Milano Spa: in entrambi i casi sono emersi minori crediti della Regione (per rispettivi 32 e 87 milioni di euro circa), riconducibili ad “anticipazioni su lavori per contratti attivi, rispetto ai quali Regione Lombardia, conseguentemente, non ha iscritto relativa posta di credito”; le asseverazioni prodotte evidenziano, in effetti, l’assenza della corrispondente iscrizione dei crediti nelle scritture contabili regionali. In entrambi i casi, la Sezione sollecita la Regione a procedere ad una compiuta ed analitica rilevazione unitaria dei fatti gestionali nel rispetto della competenza finanziaria potenziata e dei principi contabili di ambito economico-patrimoniale, con particolare attenzione alla fase attuativa della spesa.

Dall’esame dei compensi degli Amministratori delle società in controllo pubblico, partecipate dalla Regione, è stato rilevato lo sfioramento del limite di legge relativamente al compenso del CdA della Finlombarda Spa, quale onere complessivo sul bilancio 2023, rispetto al limite ex art. 11, comma 7 del TUSP: si invita perciò la Regione Lombardia a definire il recupero delle somme corrisposte in assenza dei presupposti di legge.

Con riferimento alla Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica (FRRB), è emerso che i debiti v/Regione ammontano a oltre 35 milioni e sono relativi a quattro finanziamenti. Per consentirne la restituzione, la Regione ritiene necessaria la dismissione della partecipazione detenuta dalla Fondazione in NMS Group Spa (10 per cento delle quote). Va tuttavia segnalato che, conformemente all’ultima perizia sul valore complessivo di NMS Group Spa, il 10 per cento di proprietà di FRRB ammonterebbe ad euro 29.200.000, valore nettamente inferiore al debito della Fondazione verso la Regione Lombardia.

Va aggiunto che la Regione, nel 2024, ha ricapitalizzato il patrimonio netto della Fondazione per 3,73 milioni: sulla dirimente portata di tale ultimo

intervento, la Sezione si riserva ogni opportuno futuro approfondimento.

L'analisi sui bilanci di Finlombarda Spa degli esercizi 2022 e 2023 denota un crescente indebitamento societario che ha raggiunto (568 milioni al 31 dicembre 2023) finalizzato all'erogazione di finanziamenti da parte della società sui propri fondi. Circa le possibili ricadute negative di tale attività sul bilancio regionale, va aggiunto che gli importi dei debiti v/banche (508 milioni per il 2023) concernono prestiti a tasso variabile, soggetti alle variazioni del tasso d'interesse. La Sezione sottolinea dunque la necessità che la Regione operi ogni opportuna vigilanza su Finlombarda, in ragione dei rischi correlati all'indebitamento contratto dalla Società, i quali potrebbero avere ripercussioni negative anche sul bilancio dell'Amministrazione partecipante.

Con riferimento alla contabilizzazione da parte della Regione dei fondi gestiti da Finlombarda, l'Amministrazione regionale ha avviato un percorso di miglioramento delle modalità di esposizione, nella Nota integrativa al Rendiconto regionale, dei crediti v/Finlombarda e di quelli verso i beneficiari finali dei finanziamenti, percorso che la Sezione auspica venga portato a termine nel più breve tempo possibile.

In merito alla società Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, si registra il ritardo nella realizzazione delle tratte B2 e C dell'opera, per le quali è stato sottoscritto il Contratto con il Contraente Generale nel 2022 e di cui si prevede l'apertura al traffico nel 2026, nonché della tratta D, per la quale è ancora in corso la procedura di approvazione del progetto definitivo della variante (tratta "D breve"): l'esecuzione dei lavori è prevista successivamente all'apertura al traffico delle Tratte B2 e C.

La Società, per il quarto anno consecutivo, ha registrato perdite, che, al 31 dicembre 2023, ammontano a quasi 12 milioni di euro, mentre le perdite pregresse sono pari a quasi 86 milioni.

A seguito della riduzione delle riserve e della perdita registrata nel 2022, la partecipazione regionale è stata svalutata e pertanto al 31 dicembre 2023 ammonta a 359,2 milioni.

Elevati sono i debiti verso banche finanziatrici, pari a 162 milioni per l'anno in esame.

In ordine alla "Struttura di Back Office del call center regionale", appartenente ad ARIA Spa e ubicata in provincia di Catania, è stato svolto un approfondimento sullo scorporo del ramo d'azienda e sulla costituzione della società Contact Center Service Design & Management Srl, sottoposta a

cessione previa valutazione e conseguente aumento di capitale. La Sezione al riguardo ha formulato una serie di rilievi critici motivati dall'assenza di una complessiva analisi dei costi/benefici dell'operazione, da parte del soggetto pubblico controllante, e dalla cessione del ramo d'azienda in uno con l'affidamento del contratto di contact center regionale della durata di 72 mesi. Si noti, al riguardo, che l'importo versato dall'acquirente è risultato pari a 2,5 milioni di euro; per altro verso, però, in forza del vigente contratto di servizio in favore della Regione, ARIA Spa risulta tenuta a corrispondere alla società ceduta fino a 27 milioni complessivi, erogati con canoni stabiliti tra i 2,6 ed i 4,5 milioni per anno.

Sono stati poi svolti approfondimenti riguardo a Ferrovie Nord Milano Spa, società quotata in Borsa (di cui la Regione è azionista di maggioranza) che si pone come capogruppo di una holding di società controllate o collegate nel settore dei trasporti: la relazione dà conto dei risultati di bilancio della società e dell'intero gruppo.

Nuove indagini sono state condotte sulle cinque Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER), e in particolare sull'Aler Milano, che presenta diverse criticità di tipo gestionale e finanziario. I dati trasmessi evidenziano un aumento del numero totale dei nuclei morosi; la tendenza per l'Aler Milano appare di segno inverso, pur registrandosi comunque un dato elevato sulla morosità. La stessa Azienda milanese, inoltre, da un lato ha mostrato difficoltà nel recupero delle spese c.d. reversibili, mentre sul fronte del contrasto al fenomeno delle occupazioni abusive ha registrato un leggero miglioramento rispetto al dato del 2022 (circa 170 alloggi abusivamente occupati in meno), fermo restando, tuttavia, che nel 2023 si sono registrate 132 nuove occupazioni abusive.

La Sezione ricorda che i fenomeni della morosità e dell'abusivismo vanno costantemente tenuti sotto osservazione e invita la Regione alla conseguente adozione di tutte le misure ritenute necessarie alla loro soluzione, anche mediante il coinvolgimento di Istituzioni quali Questure e Prefetture, con l'attivazione degli strumenti legislativamente previsti (illustrati nella Relazione).

Con particolare riguardo alla gestione delle unità abitative dell'Aler Milano, dai dati emerge una rilevante sproporzione tra gli alloggi messi a bando e le richieste di assegnazione: nel 2023 il numero di alloggi sfitti per carenze manutentive o per ristrutturazione ammonta a circa il triplo rispetto agli

immobili messi a bando (avviati e in corso nel 2023).

Risultano peraltro assegnate poco più della metà delle abitazioni oggetto di bandi (avviati o in corso nel 2023).

La Sezione ha svolto istruttoria anche in relazione alle unità abitative non residenziali dell'Aler Milano, consistenti in 12mila fra locali commerciali e box/posti auto, gestiti in maniera autonoma rispetto alle unità abitative di cui sono pertinenza: si registra qui una consistente percentuale di morosità (22 per cento), superiore anche a quella relativa alle unità immobiliari residenziali (che alla data del 31 gennaio 2024 risulta pari al 17 per cento). Sembra perciò desumersi che in entrambi i casi la morosità vada ricondotta più a fattori interni all'Ente, che non a cause esogene, come, ad es., la fragilità economica dell'utenza Aler: va anzi rimarcato che proprio la fragilità economica dell'utenza non può assumere alcuna rilevanza nel caso dell'omessa riscossione dei canoni di locali commerciali e box/posti auto.

La Sezione evidenzia, infine, la difficile situazione finanziaria dell'Aler Milano che perdura da diversi anni (nonostante la conclusione nel 2019 del piano di risanamento appositamente adottato dalla Regione): l'entità degli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria -il cui ricorso è causato, ad avviso dell'Aler Milano, dalle pregresse difficoltà finanziarie, legate sia alla morosità che all'elevata imposizione fiscale- potrebbe costituire un elemento di ulteriore aggravamento.

Si segnala al riguardo che proprio l'anticipazione di cassa contratta nel corso del 2023, oltre a produrre rilevanti interessi bancari (più di un milione di euro), non è stata restituita a fine anno dall'Aler Milano all'istituto bancario tesoriere, elemento che potrebbe configurare la violazione del divieto di indebitamento, previsto in linea generale per gli enti pubblici (cfr. art. 119 Cost., ult. comma) ove destinato a spese che non siano di investimento.

In conclusione, la Sezione auspica l'avvio della riorganizzazione delle funzioni dell'Azienda, volta ad un più efficace svolgimento dei compiti affidati, e contestualmente invita la Regione al riesame della congruenza dei finanziamenti erogati all'Ente, nel senso di un più marcato intervento strutturale (di lungo periodo) a sostegno dell'Aler Milano, anche in considerazione della generale funzione sociale assolta e delle prestazioni essenziali erogate.



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
2023

**Memoria del Procuratore regionale
Paolo Evangelista**

Udienza del 18 luglio 2024



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
2023

**Memoria del Procuratore regionale
Paolo Evangelista**

Udienza del 18 luglio 2024



CORTE DEI CONTI

Hanno curato e collaborato:

- Per la parte:

- CAMPIONAMENTO E AUDIT SUL BILANCIO REGIONALE
SPG Daniele Piccirillo
- ANALISI DEL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO
FINANZIARIA
SPG Daniela Dell'Oro
- ESAME DEL RENDICONTO GENERALE
SPG Selene Francesca Lupacchino
- GLI ENTI E LE SOCIETÀ REGIONALI
SPG Francesco Foggia
- GESTIONE DEI FONDI STRUTTURALI EUROPEI E DELLE RISORSE PNRR
SPG Valentina Papa
- AREA ISTITUZIONALE, SPESA DEL PERSONALE
SPG Enrica Farci e SPG Fabio D'Aula
- I FONDI DEL PNRR MISSIONE SALUTE/GRANDI APPARECCHIATURE
SANITARIE
SPG Valentina Papa

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

MEMORIA

del Procuratore Regionale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, nel giudizio di regolarità del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2023.

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione della Giunta Regionale n. XII/2209 del 22 aprile 2024, con la quale è stata adottata la proposta di progetto di legge del "Rendiconto generale della gestione 2023";

Vista la deliberazione della Giunta Regionale n. XII/2290 del 13 maggio 2024 con la quale è stata disposta la rettifica dell'allegato 1 della DGR 2209/2024.

Ritenuto e considerato in

FATTO e DIRITTO

Con Deliberazione n. XII/2209, assunta nella seduta del 22 aprile 2024, la Giunta regionale della Regione Lombardia (*d'ora in avanti: Regione*) ha approvato il Disegno di Legge sul rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2023 nelle sue componenti del conto del bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico - corredato dalla Relazione di gestione - ed ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti, ai fini del controllo sulla gestione e per la prescritta parificazione.

Il documento, corredato dai relativi quadri riassuntivi, elenchi e tabelle e dalla nota integrativa, ha accertato che l'esercizio si è chiuso con un **risultato positivo di amministrazione di esercizio** al 31/12/2023 quantificato in **415.981.328,45** euro, in diminuzione di 108.394.928,31 euro rispetto al risultato registrato nel 2022 ovvero di € **524.376.256,76** (-20,67%).

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

Tabella 1 - Risultato di amministrazione 2023

Voci	Importi
Fondo cassa al 1 gennaio	9.980.536.328,58
Riscossioni	33.697.939.639,38
Pagamenti	33.645.777.932,16
Saldo di cassa al 31 dicembre	10.032.698.035,80
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	10.032.698.035,80
Residui attivi	10.892.856.129,21
<i>di cui residui attivi incassati alla data del 31/12 in conti postali e bancari in attesa del riversamento nel conto di tesoreria principale</i>	10.070.242,06
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	712.198.073,09
Residui passivi	19.434.152.225,01
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	401.443.124,22
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	673.906.410,69
Fondo pluriennale vincolato per incremento di attività finanziarie	71.076,64
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	415.981.328,45

Fonte: Regione Lombardia

Elaborazione: Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Il risultato positivo di amministrazione di esercizio o di gestione 2023 non costituisce tuttavia un importo sufficiente a dare copertura alle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti applicate al risultato stesso.

Più precisamente, come verrà evidenziato nei paragrafi successivi, se si considerano la quota accantonata nel risultato di amministrazione (€ 972.643.814,82), la quota vincolata (€ 927.945.404,83) e la quota destinata agli investimenti (€ 64.048.440,78), si ottiene un disavanzo di amministrazione a chiusura dell'esercizio 2023 pari ad € 1.548.656.331,98 che risulta maggiore di quello del precedente esercizio (€ 1.090.511.225,77).

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

La disponibilità di liquidità della Regione ha quindi consentito effettivamente non solo di non fare ricorso a nuovo indebitamento, ma anche di provvedere alla tempestività dei pagamenti e di non ricorrere all'anticipazione di cassa.

1. L'ANALISI DEGLI ASPETTI POSITIVI E DELLE CRITICITÀ DELLE ATTIVITÀ GESTIONALI PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023

1.1 IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA - DALLA PROGRAMMAZIONE ALLA RENDICONTAZIONE

Proseguendo l'analisi effettuata per gli scorsi esercizi, ci si soffermerà brevemente sul ciclo di programmazione, sottolineando la rilevanza, al fine della verifica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati a inizio della legislatura e all'inizio dell'esercizio finanziario, con particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- la chiara individuazione degli obiettivi e delle risorse a inizio esercizio,
- l'attento monitoraggio in corso di esercizio
- la corretta e trasparente rendicontazione dei risultati raggiunti.

1.2 LA FASE DELLA PREVISIONE

1.2.1 IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE (DEFR) E LA RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO. IL PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO SOSTENIBILE (PRSS) IN SOSTITUZIONE DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA REGIONALE (DEFR).

Merita premettere che il 2023, per Regione Lombardia è stato un anno di passaggio dalla XI alla XII Legislatura con la conseguente approvazione del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile (PRSS) della XII Legislatura in base a quanto previsto all'art. 6 della l.r. 34/1978.

Il **Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR)** dello scorso anno, perciò, non è stato approvato, in quanto al paragrafo 5 "Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR)" del medesimo allegato 4/1 del d. lgs. 118/2011 si prevede che *"Nel caso in cui le specifiche normative regionali prevedano un documento programmatico di legislatura, nel primo anno del nuovo mandato, quest'ultimo documento può sostituire il DEFR"*.

Pertanto, il PRSS della XII Legislatura sostituisce il DEFR la cui approvazione era prevista nel 2023.

L'ultimo DEFR - ultimo documento di programmazione strategica della XI legislatura - è quindi quello approvato il 29 novembre 2022 dal Consiglio regionale che, con la sua Nota di aggiornamento, rivede il Programma Regionale di Sviluppo per il triennio 2023-2025 e indica 7 modalità collegate a 5 temi prioritari da conseguire negli anni 2023-2025.

Le sette modalità individuate per sostenere la ripresa sono:

1. "Un nuovo welfare" (che si fonda -anche sfruttando l'opportunità offerta dal PNRR- su un approccio di cura integrato per ampliare la prevenzione, intesa come screening massivo e capacità di intercettare i fattori di rischio e le nuove patologie).
2. "La Lombardia è dei giovani" (Legge Regionale 31 marzo 2022, n. 4)
3. "Ricerca & Innovazione, digitalizzazione e trasferimento tecnologico" (con l'intento di rendere la Lombardia una "Smart Land" per accrescerne la competitività, la realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo).
4. "Sostenibilità" (per coinvolgere i territori e tutti i soggetti attivi nella Regione, con particolare riferimento ai sottoscrittori del Protocollo lombardo per lo sviluppo sostenibile e ai processi di rigenerazione urbana, in stretta connessione con i goals di Agenda 2030".

5. “Attrattività e sicurezza dei territori” (cercando il giusto equilibrio tra azioni di tutela, prevenzione del dissesto idrogeologico e difesa dell’ecosistema naturale e azioni di marketing territoriale con un ruolo determinante del PNRR).
6. “Semplificazione” (per facilitare gli adempimenti e assicurare i diritti di cittadini e imprese, tramite l’autocertificazione).
7. “Autonomia”.

Queste modalità sono state incrociate, come lo scorso anno, con 5 temi prioritari:

1. il rilancio del sistema economico e produttivo;
2. la bellezza, natura e cultura lombarde;
3. la forza dell’istruzione, della formazione, della ricerca e del lavoro;
4. la persona, prima di tutto;
5. il territorio connesso e sicuro, uno sviluppo integrato e sostenibile

In merito al DEFR, si rileva che è articolato secondo la struttura del bilancio armonizzato per missioni e programmi, in linea con le priorità di legislatura del Programma di governo e la visione strategica dell’intervento regionale nelle quattro aree (Istituzionale, Economica, Sociale e Territoriale), nell’ambito delle quali si collocano le diverse missioni (politiche pubbliche) e i programmi (unità di voto del consiglio regionale), da aggiornare in senso dinamico, sulla base delle diverse previsioni (iniziali, assestate e definitive).

Il rendiconto e gli indicatori rendono possibile il confronto tra programmato e realizzato e la dimensione pluriennale del bilancio secondo una relazione prospettica, dato che il rendiconto consente una verifica analitica, tra le originarie previsioni (definite alla fine dell’esercizio precedente), la loro evoluzione nel corso dell’anno e il grado di realizzazione.

Lo scostamento misura capacità e coerenza dell’azione programmatrice misurabile attraverso il tasso di variabilità delle diverse previsioni, il livello degli impegni/accertamenti e pagamenti/incassi e l’impatto finanziario della legislazione di spesa in corso d’anno.

La **Nota di aggiornamento al DEFR** definisce, invece, la strategia di sviluppo e crescita della Lombardia fino al termine dell’attuale legislatura, con sguardo prospettico fino al 2030; individua gli obiettivi strategici prioritari per l’azione regionale mettendo a fuoco, in una logica integrata e trasversale, le corrispondenti risorse provenienti da fonti diverse (come la nuova Programmazione Europea 2021 – 2027, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, le risorse nazionali e quelle autonome regionali, nonché gli strumenti attuativi per realizzarli).

Sono richiamati i “principi fondativi” della NADEFR 2023-2025” e le fondamentali linee strategiche di breve e medio periodo, che sono:

- la Lombardia come *Smart Land* (con nuove reti di mobilità, sviluppo delle aree interne e processi di rigenerazione urbana nelle aree degradate, evitando il consumo di suolo in particolare con progetti di sviluppo sostenibile);
- sviluppo sostenibile multidisciplinare ed integrato nei termini dei *Goals* dell’Agenda ONU 2030 delle Nazioni Unite nelle tre dimensioni ambientale, sociale ed economica;
- connettività e digitalizzazione, anche in prospettiva di piena trasparenza e *accountability*;
- cura delle persone specialmente per l’accesso ai servizi di base, a cominciare dal *welfare*, strategie da attuare attraverso i fondi provenienti dalle diverse fonti di finanziamento (risorse proprie, risorse nazionali, risorse europee legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e alla nuova Programmazione 2021-2027), e il confronto costante con istituzioni e *stakeholder*.

La Sezione Controllo, all’esito del confronto tra programmazione ed effettiva realizzazione, ha osservato che l’assenza di un modello econometrico per la definizione del quadro tendenziale e programmatico rende meno significativa l’analisi a livello aggregato, che deve limitarsi agli aspetti di natura meramente contabile, senza valutare il riflesso dell’evoluzione delle variabili economiche regionali sugli obiettivi di finanza pubblica e suggerisce di implementare questa dimensione, particolarmente importante per una grande regione come la Lombardia. Sul punto, la Regione ha controdedito genericamente richiamando la normativa statale, in particolare il paragrafo 5.3 dell’allegato 4.1 D.Lgs 118/2011 che recita:

“I contenuti finanziari del DEFR e della Nota di aggiornamento al documento strategico di programmazione, sono condizionati all’avanzamento dell’attuazione del federalismo fiscale e definiti a seguito del parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all’art. 5 della legge 5 maggio 2009, n.42 , elabora sulle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica inseriti nel DEF (e nella nota di aggiornamento del DEF) e sulle regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza trasmesse al governo. In caso di mancata attuazione dell’articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42, i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente

al disegno della legge di bilancio.”

Ha concluso, apoditticamente, che DEFR di Regione Lombardia rispecchia, dunque, nei contenuti quanto previsto dalla normativa statale.

La Procura ribadisce, pertanto, la necessità di un approccio non meramente formale, ma sostanziale nella lettura dei dati di bilancio, che ne consideri i riflessi sugli equilibri di finanza pubblica, come raccomandato dalla Sezione controllo.

1.2.2 IL “PROGRAMMA REGIONALE DI SVILUPPO SOSTENIBILE DELLA XII LEGISLATURA”

Il PRSS è stato approvato con Deliberazione del Consiglio regionale XII/42 del 20 giugno 2023, con i relativi allegati che ne costituiscono parte integrante e sostanziale:

- Rapporto sullo stato di attuazione del Programma Regionale di Sviluppo vigente - Lombardia (allegato 2)
- Rapporto sullo stato di utilizzo dei fondi strutturali erogati dall’Unione Europea e sulle previsioni degli interventi strutturali realizzabili (allegato 3)
- Aggiornamento del Piano territoriale regionale (PTR) - anno 2023 (art.22, l.r.12/2005) (allegato 4)

Il PRSS ha dato atto delle fonti di finanziamento, suddivise in Risorse Regionali (Piano Lombardia, L.R. 9/2020), Risorse Statali, Risorse Europee, PNRR.

Il punto di partenza della redazione del PRSS è stato il Programma del Presidente eletto, articolato su sette pilastri (1. LOMBARDIA CONNESSA, 2. LOMBARDIA AL SERVIZIO DEI CITTADINI, 3.LOMBARDIA TERRA DI CONOSCENZA, 4.LOMBARDIA TERRA DI IMPRESA E DI LAVORO, 5.LOMBARDIA GREEN, 6.LOMBARDIA PROTAGONISTA, 7.LOMBARDIA ENTE DI GOVERNO).

Ogni pilastro è stato associato ad alcuni SDGs dell’Agenda ONU 2030 e suddiviso in ambiti, (aggregazioni coerenti di obiettivi strategici): ogni ambito è corredato da indicatori di *outcome* (cioè, di possibile impatto negli anni, cui le politiche regionali possono concorrere) e a fianco di ogni indicatore di *outcome* è segnalato l’Ultimo Dato Disponibile (UDD). Ogni obiettivo è corredato da indicatori di *output*, ossia di risultato prodotto e per ciascuno obiettivo è individuata una mappa degli stakeholder e una geografia degli enti interessati; sono inoltre segnalate, in forma qualitativa, le fonti di finanziamento.

Per ogni ambito vi è una declinazione multidimensionale (cioè alcuni indicatori di *outcome* afferenti a quattro diverse dimensioni (utenza, economico-finanziaria, normativa e di semplificazione, innovazione e sostenibilità), per meglio valutare gli impatti dell'azione regionale.

Gli Obiettivi Strategici sono incrociati con gli Obiettivi Strategici di Sviluppo Sostenibile derivati dalla Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile approvata il 29 giugno 2021 (DGR n. 4967/2021) e successivamente aggiornata fino alla comunicazione alla Giunta del 23 gennaio 2023.

Il PRSS sarà aggiornato annualmente tramite il DEFR e la relativa Nota di Aggiornamento, che rispetteranno la medesima struttura di programmazione e rendicontato annualmente mediante la Relazione Annuale sullo Stato di Avanzamento del PRSS ("Lombardia Infatti").

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

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

- il Piano della Performance, previsto dal D. Lgs 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: il documento esplicita obiettivi, risorse, indicatori e target di ogni Programma per il quale sono previste risorse nel Bilancio di Previsione.

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

Per verificare inoltre il Piano delle Performance e il relativo stato di attuazione del PRSS relativamente all'anno 2023, occorre esaminare il **Piano Integrato di Attività e Organizzazione - PIAO** che, insieme ad altri documenti, ha assorbito in una specifica sezione anche il Piano

delle performance.

Il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2023 - 2025, è stato approvato dalla Giunta regionale con DGR n. XI/7585 del 31 gennaio 2023, aggiornato con DGR n. XII/362 il 29 maggio 2023, integrato con DGR XII/831 l'8 agosto 2023 e aggiornato per la sezione relativa alla Performance con DGR n. XII/1144 il 23 ottobre 2023.

Con decreto n. 132 del 30 giugno 2022 - *Regolamento recante definizione del contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione*, entrato in vigore in data 22 settembre 2022, è stata definita la struttura del Piano, formato dalle seguenti sezioni: 1. Sezione Valore pubblico, Performance e Anticorruzione; 2. Sezione Organizzazione e Capitale umano; 3. Sezione Monitoraggio.

Le sezioni sono a loro volta suddivise in sottosezioni di programmazione, riferite a specifici ambiti di attività amministrativa e gestionali e i contenuti di ogni sottosezione sono programmati in modo funzionale al Valore pubblico, inteso come miglioramento del livello di benessere delle comunità di riferimento delle pubbliche amministrazioni.

Tale Piano ha principalmente un valore comunicativo e ricognitivo della pianificazione e della misurazione del Valore Pubblico territoriale atteso, delle strategie per la sua generazione anche con la partecipazione di utenti e stakeholders, della programmazione e misurazione operativa delle leve per la sua creazione (Performance) e la sua protezione (Anticorruzione e Trasparenza), della programmazione e misurazione delle condizioni abilitanti (cd. Salute organizzativa e professionale).

Il cd. "*albero di programmazione*" ha come vertice di riferimento il PRSS secondo lo schema articolato in missione/programma/risultato atteso e azioni, laddove i risultati attesi sono l'anello di congiunzione tra la programmazione strategica e la programmazione operativa, quest'ultima rappresentata dalle azioni e necessaria per raggiungere il Risultato Atteso.

Si distinguono tra i risultati quelli Strategici, obiettivi sui quali la Giunta intende investire maggiormente nell'anno e che riguardano la performance individuale dei Direttori Generali di Regione Lombardia. L'insieme dei Risultati Attesi Strategici e della loro declinazione operativa costituiscono la Performance della Regione Lombardia.

Ogni Area, Direzione Centrale e Direzione Generale è corresponsabile dell'attuazione del Programma Regionale di Sviluppo: il livello sul quale si attesta la responsabilità del Direttore Generale è il Risultato Atteso, mentre le azioni (obiettivi operativi) sono anche gli obiettivi individuali dei dirigenti e, in parte, delle posizioni organizzative.

Il comparto concorre alla realizzazione dell'intero albero di programmazione.

Parallelamente all'albero di programmazione, opera il sistema di controllo strategico di Regione Lombardia, che prevede il monitoraggio trimestrale o semestrale dei Risultati Attesi del PRSS/DEFER con indicatori di avanzamento percentuale, di risultato e di impatto, diretti a misurare lo scostamento tra quanto programmato e quanto realizzato.

Nello specifico, la quantificazione delle missioni e dei programmi riferiti al triennio 2023 - 2025 è la seguente: Area Istituzionale (3 missioni) Area Economica (7 missioni) Area Sociale (2 missioni) Area Territoriale (6 missioni).

La *sottosezione Performance del PIAO* - aggiornata con DGR n. XII/1144 il 23 ottobre 2023 - è predisposta secondo quanto previsto dal Capo II del decreto legislativo n. 150 del 2009 ed è finalizzata, in particolare, alla programmazione degli obiettivi e degli indicatori di performance di efficienza e di efficacia dell'amministrazione; infatti, come stabilito nel decreto del 30 giugno 2022, n. 132, nella sottosezione Valore pubblico sono definiti:

1. i risultati attesi in termini di obiettivi generali e specifici, programmati in coerenza con i documenti di programmazione finanziaria adottati dall'Amministrazione;
2. le modalità e le azioni finalizzate, nel periodo di riferimento, a realizzare la piena accessibilità, fisica e digitale, alle pubbliche amministrazioni da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e di cittadini con disabilità;
3. l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, secondo le misure previste dall'Agenda Semplificazione e, per gli enti interessati dall'Agenda Digitale, secondo gli obiettivi di digitalizzazione ivi previsti;
4. gli obiettivi di valore pubblico generato dall'azione amministrativa, inteso come incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.

Il Piano della Performance, degli Indicatori e dei risultati attesi di Bilancio, insieme ai Risultati Attesi Strategici declinati operativamente e agli indicatori finanziari previsti dal Decreto MEF del 9.12.2015, individua un set di indicatori correlato con gli obiettivi di legislatura delineati nel PRSS: esso è strutturato, come il Bilancio, per Missioni e Programmi e contiene per ogni Missione e ogni Programma le risorse appostate nel bilancio di previsione per il triennio di

riferimento.

L'aspetto positivo, sottolineato anche dalla Sezione Controllo, sta nel fatto che questa impostazione consente una lettura integrata di obiettivi finanziari e obiettivi strategici di policy e ravvisa un collegamento tra Missioni e Programmi in cui si articolano gli schemi del bilancio finanziario dell'Ente, ex D.Lgs. 118/11, e le strutture organizzative regionali a livello di Direzione Generale.

Sottolinea altresì che quanto all'allineamento tra la programmazione delle politiche e la valutazione delle performance individuali, Regione Lombardia ha comunicato che ogni Area, Direzione Centrale e Direzione Generale è corresponsabile dell'attuazione del Programma Regionale di Sviluppo.

1.2.4 LA LEGGE DI STABILITA' 2023-2025 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 L.R. n. 34 del 2022 (c.d. Legge di stabilità 2023-2025) ha autorizzato per il triennio 2023-2025 le spese relative ad interventi previsti da leggi regionali di spesa, nonché dalla presente legge. Nel corso del suo esame presso il Consiglio regionale sono stati approvati tredici emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato dalla Giunta.

L'impatto dell'articolato è di 60,2 milioni per il 2023, 19,9 milioni per il 2024, 11,9 milioni per il 2025, cui si aggiunge una coda costituita da stanziamenti che fuoriescono dal triennio (74,7 milioni nel 2026, 74,7 milioni nel 2027, 74,7 milioni nel 2028, 50,7 milioni nel 2029 ed infine 50,7 milioni nel 2030).

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 e concentra 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.

Il provvedimento collegato per il 2023 (legge regionale n. 33 del 2022) si compone di 19 articoli e di 36 commi. Sono stati approvati cinque emendamenti che hanno modificato la proposta originaria. Il provvedimento esplica i suoi effetti prevalentemente dal 2023, essendo connesso alla manovra 2023 – 2025 e, analogamente a quello dell'anno precedente, è articolato per titoli: ciò consente una più puntuale indicazione dei settori, comparti, categorie omogenee (istituzionale, economico, territoriale, sociosanitario), secondo quanto previsto dal richiamato art. 9-ter della Legge di contabilità regionale.

L'impatto finanziario è di 2,2 milioni di euro nel 2023, 584 mila euro nel 2024, 504 mila euro nel 2025. Gli articoli che presentano oneri sono talvolta esplicitamente indicati, in altri casi sono invece ipotizzabili sulla base della lettura delle norme introdotte e delle relazioni allegate.

In linea con la Sezione del controllo, si raccomanda, come nel precedente giudizio di parifica, una corretta quantificazione degli oneri nella relazione tecnica.

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

Il bilancio di previsione viene redatto in conformità ai documenti di programmazione sopra illustrati e, unitamente alla legge di stabilità di cui recepisce gli effetti finanziari sulla legislazione vigente, concorre a definire la cd. manovra finanziaria regionale; rappresenta quindi gli 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 progetto di legge avente a oggetto “*Il bilancio di previsione 2023-2025*” è stato approvato, entro il termine di legge, dalla Giunta con la deliberazione n. XI/7235 del 28 ottobre 2022 e conseguentemente trasmesso al Consiglio regionale, il quale, all’esito dell’esame demandato alle competenti Commissioni, l’ha definitivamente approvato con la **legge regionale del 29 dicembre 2022 n. 35**, pubblicata sul BURL n. 52, suppl. del 31 Dicembre 2022.

Il progetto di legge è corredato dalla “*Relazione sulla manovra di bilancio 2023-2025*” che illustra i principali contenuti della legge proposta.

La legge di bilancio si compone di due articoli e della Nota integrativa cui fa seguito una serie di allegati che riportano i dati contabili secondo gli schemi previsti dalla legge.

Per il 2023 le previsioni di cassa ammontano a 60.948,02 milioni di euro in entrata e a 52.448,02 milioni in uscita, con un fondo cassa presunto a fine esercizio quantificato in 10.032,70 milioni di euro.

Le previsioni di competenza dello stesso esercizio 2023, in equilibrio tra entrata e spesa ammontano, al netto delle partite di giro, a 32.129,38 milioni di euro.

Le previsioni di competenza per gli esercizi 2024 e 2025 sono rispettivamente pari a 28.625,89 e 27.550,30 milioni di euro al netto delle partite di giro.

È altresì autorizzato per il finanziamento degli investimenti nell’anno 2023, il ricorso all’indebitamento per 2.009 miliardi di euro, ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

L’anticipazione di tesoreria è autorizzata per 1.100 milioni di euro in ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio, di cui 1.000 milioni per fronteggiare temporanee deficienze di cassa relative all’erogazione dei finanziamenti per il Servizio sanitario regionale.

La Sezione di Controllo si sofferma sui dati di cassa esposti nel Rendiconto e “convalidati” dai riscontri Siope, che vedono, anche per il 2023, un incremento del fondo cassa sanitaria sia in valore assoluto che per incidenza sul fondo cassa totale; risultando all’esito pari a oltre 10 miliardi di euro, di cui circa 9,5 provenienti dallo stanziamento sanitario e destinati al finanziamento del Servizio sanitario regionale.

La relazione tecnica espone i criteri utilizzati per le previsioni di bilancio dopo aver dato conto dello scenario economico-finanziario nazionale e, in particolare, del contributo alla finanza

pubblica richiesto alle regioni che, nel ridurre in modo significativo le risorse disponibili, ha comportato una limitazione e una necessaria razionalizzazione della spesa regionale.

La nota integrativa, redatta secondo il contenuto minimo fissato dal principio contabile applicato concernente la programmazione, dà conto, in particolare, dei criteri adottati per la formulazione delle previsioni di entrata e di spesa, la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e del Fondo rischi contenzioso, e degli oneri e degli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti per strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

La nota contiene inoltre l'elenco degli interventi per spese di investimento finanziati con il ricorso al debito e con le risorse disponibili.

Fatte queste premesse, la Procura condivide il rilievo già formulato dalla Sezione del controllo nei precedenti esercizi, con riguardo ai criteri di quantificazione delle previsioni di entrata e di spesa che, per quanto più precisi ed analitici di quelli esposti in passato, non consentono ancora di definire un quadro evolutivo della finanza regionale basato sul raffronto tra i risultati dell'esercizio precedente e gli obiettivi programmatici per il successivo triennio. In questo modo non si dà conto in maniera specifica delle risorse venute meno per effetto dei vincoli imposti dalla legislazione statale e, al contempo, delle risorse eventualmente recuperate con la manovra finanziaria regionale. Si tratta di un *deficit* di chiarezza che appare come un elemento di disarmonia in rapporto all'ampio ed evoluto strumentario di documenti di programmazione e rendicontazione come esposto nei paragrafi precedenti.

La Procura pertanto è dell'avviso che per consentire alla Regione una programmazione finanziaria più razionale ed al contempo alla Corte un controllo più immediato ed efficace, sarebbe auspicabile che si desse conto nei documenti contabili della situazione finanziaria a legislazione vigente (anche attraverso l'evidenziazione dei saldi finanziari), nonché della traduzione delle modifiche introdotte nel corso dell'anno attraverso la legislazione regionale alle previsioni di entrata e di spesa del bilancio di previsione e del conseguente riflesso sui principali saldi finanziari.

Il bilancio di previsione 2023 - 2025, approvato alla fine del 2022, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche; tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2023 un'evoluzione, espressa dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate (al 30 giugno) e in quelle definitive (al 31 dicembre).

1.2.6 IL RAPPORTO TRA PREVISIONI INIZIALI DI BILANCIO E PREVISIONI DEFINITIVE

La manovra di bilancio 2023 -2025 è stata predisposta sulla base dell'esigenza di supportare il rilancio degli investimenti. Tra le priorità della Regione, risultanti dalla Nota integrativa allegata al bilancio di previsione (L.R. n. 35/2022), vi sono:

- Incremento delle risorse per gli investimenti regionali di cui al comma 134, articolo 1, della legge 145/2018 anche per quanto riguarda il caro materiale legato alle opere pubbliche;
- Incremento delle risorse in materia di edilizia sanitaria e ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico (art.20 - legge 67/1988);
- Fondo per l'aumento costi dei materiali per tutte le opere pubbliche (non solo per il PNRR) e per tutte le PA.

La Regione, nella nota integrativa indicata, sottolinea che la riduzione del trend delle entrate tributarie, cui si accompagnano maggiori costi di funzionamento correlati all'energia elettrica e al gas nonché costi straordinari correlati alle elezioni regionali, hanno imposto la rideterminazione delle priorità correlate alle politiche di spesa regionali, al fine di far fronte a nuove necessità non precedentemente contemplate.

Inoltre, per ciò che riguarda gli investimenti, anche quelli ricompresi nel "Piano Lombardia", sono stati rimodulati nel triennio in coerenza con le eventuali modifiche dei cronoprogrammi di spesa, valorizzando le sinergie nell'utilizzo delle risorse comunitarie con quelle derivanti dal "Programma degli interventi per la ripresa economica", in modo da sostenere pienamente le politiche e gli investimenti strategici regionali ed attrarre investimenti sul territorio lombardo.

Il tutto senza un aumento della pressione fiscale e senza un incremento della spesa corrente, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica¹.

In merito alle **entrate**, si è registrata una sostanziale stabilità delle entrate tributarie (Titolo I) passate da 22.590,92 milioni di euro a 24.241,25 milioni (+7,21%); gli incrementi più rilevanti si riscontrano per i trasferimenti correnti passati da 1.130,52 a 2.536,63 (+124,38%) e le entrate extra tributarie da 930,93 a 1.590,46 (+63,30%); per le entrate in conto capitale invece si passa

¹ Nota integrativa al BP 2023 – 2025, pagg. 3 ss.

da 1.073,52 a 1.399,56 (+30,37%); marginale infine è la diminuzione per le entrate da accensione di prestiti da 3.809,61 a 3.448,24 (-9,49%).

Le variazioni dell'esercizio delle previsioni definitive di competenza di spesa per il 2023 registrano un generalizzato incremento rispetto alle previsioni iniziali: le spese correnti passano da 24.615,82 milioni di euro a 28.685,40 milioni con un aumento del 16,53% e più marcato risulta l'incremento delle spese in conto capitale che passano da 3.489,50 milioni a 4.874,86 milioni di euro (+39,70%); invariate sia le attività finanziarie che il rimborso prestiti.

La stessa rappresentazione è fornita per gli stanziamenti di cassa (grafico 4 della Relazione). La variazione tra previsioni definitive (PD) e iniziali (PI) è in questo più marcata e di segno positivo rispetto al triennio precedente. Nel 2023 le PD sono superiori alle PI di circa 8,77 miliardi, pari al 17,75 per cento.

Quanto alle **spese**, si riscontra il lieve aumento delle spese correnti (Titolo I) da 36,5 miliardi a 38,04 miliardi (+4,22%) mentre restano sostanzialmente stazionarie le spese in conto capitale (Titolo II) da 6,5 miliardi, a 6,6 (+2,44%); in diminuzione le spese per incremento delle attività finanziarie che passano da 999,54 milioni a 891,55 miliardi con un decremento del 10,80%.

Nel corso del triennio 2023-2025 inoltre, le previsioni definitive di entrata registrate al termine dell'esercizio risultano talvolta molto distanti da quelle originarie, con un aumento del delta rispetto agli esercizi precedenti. Andamento che si verifica anche per gli anni 2024 e 2025.

Infatti, **la variazione tra previsione iniziale e previsione definitiva** è di circa 2,84 miliardi; nel 2023, 2,75 miliardi nel 2024 e 1,81 miliardi nel 2025 (Tabella 3 della Relazione). La movimentazione dello stanziamento iniziale è quasi uniforme sul triennio.

In termini percentuali nell'anno t+1 la variazione è del 10 per cento (Tabella 4) dello stanziamento di partenza pari a 2,84 miliardi, un differenziale considerevolmente inferiore rispetto a quello dello scorso anno che era del 25%, dato che costituisce un indicatore di migliore programmazione rispetto allo scorso esercizio.

Tuttavia, ad avviso anche della Sezione del controllo, una migliore capacità previsionale non è omogeneamente riscontrabile nella totalità delle aree. Alcune missioni facenti parte della medesima area hanno, infatti, uno scarto considerevole tra previsioni iniziali e definitive, mentre altre presentano un differenziale minimo che contribuisce a contenere lo scostamento finale dell'Area.

In particolare, si segnala l'elevato differenziale della missione 12 ("Diritti sociali, politiche e

sociali e famiglia”) dell’Area sociale nella misura del 54 %.

Inoltre, il peso delle diverse missioni/politiche pubbliche è molto diversificato: riguardo alle previsioni iniziali del 2023, assume peso preponderante la missione 13 “Tutela della salute”, che assorbe il 73,50 per cento degli stanziamenti (21,23 miliardi). Con grande distanza segue la missione 10 “Infrastrutture, trasporti e mobilità sostenibile”, con l’8,88 per cento (2,5 miliardi). In successione per grandezza vi è la Missione 1 (“Assetti istituzionali, servizi istituzionali generali di gestione”) che assorbe il 5,53 per cento degli stanziamenti (1,5 miliardi).

1.2.7 IL RAPPORTO TRA PREVISIONI DEFINITIVE E ACCERTAMENTI/IMPEGNI

Dalla relazione al rendiconto risulta che nelle previsioni definitive di competenza dell’esercizio 2023, entrate e spese pareggiano a 37.871,57 milioni di euro, con un incremento di 2.580,24 milioni rispetto alle previsioni iniziali.

La Sezione del controllo, dal confronto con i due anni precedenti, ha rilevato un andamento altalenante tra gli stanziamenti del 1° gennaio e quelli del 31 dicembre.

Si registra, inoltre, una sostanziale stabilità delle entrate tributarie (Titolo I) passate da 22.590,92 milioni di euro a 24.241,25 milioni (+7,21%), mentre gli incrementi più rilevanti si riscontrano per i trasferimenti correnti passati da 1.130,52 a 2.536,63 (+124,38%) e per le entrate extra tributarie da 930,93 a 1.590,46 (+63,30%). Per le entrate in conto capitale si passa da 1.073,52 a 1.399,56 (+30,37%); mentre è marginale la diminuzione per le entrate da accensione di prestiti da 3.809,61 a 3.448,24 (-9,49%).

Le spese correnti passano da 24.615,82 milioni di euro a 28.685,40 milioni con un aumento del 16,53%. Più marcato in termini percentuali è l’incremento delle spese in conto capitale che passano 3.489,50 milioni a 4.874,86 milioni di euro (+39,70%); invariate sia le attività finanziarie che il rimborso prestiti. Nel 2023 le previsioni definitive (PD) sono superiori alle previsioni iniziali (PI) di circa 8,77 miliardi, pari al 17,75 per cento.

1.2.8 IL RAPPORTO TRA ACCERTAMENTI/IMPEGNI E RISCOSSIONI/PAGAMENTI

In merito alla **Previsione di cassa 2021 – 2023** risulta un fondo cassa che diminuisce tra il dato previsionale del bilancio di previsione 2023-2025 e il dato definitivo del 1° gennaio (da 11.000,00 a 9.980,54 milioni), dato questo che si attesta al 31 dicembre 2023, con un fondo cassa finale di 10.032,70 milioni.

Le entrate correnti (Titolo I) passano da 28.084,28 milioni di euro a 29.289,90 milioni con un aumento del 4,29 per cento.

Parallelamente, anche i trasferimenti correnti aumentano del 17,38 per cento (da 3.317,38 milioni a 3.893,83 milioni).

Sul versante della spesa una quota rilevante della riduzione tra PI e PD è spiegata dalle partite di giro. In lieve aumento le spese correnti (Titolo I) da 36,5 miliardi a 38,04 miliardi (+4,22%) mentre restano sostanzialmente stazionarie le spese in conto capitale (Titolo II) da 6,5 miliardi, a 6,6 (+2,44%); in diminuzione le spese per incremento delle attività finanziarie che passano da 999,54 milioni a 891,55 miliardi con un decremento del 10,80%.

In relazione al mantenimento degli equilibri di bilancio nell'intera fase di previsione, all'evoluzione degli stanziamenti di entrata e di spesa ed al raffronto con i risultati della gestione, la Sezione del controllo ha sottolineato l'espansione del saldo positivo di parte corrente che, dai 86,33 milioni delle previsioni iniziali è passato ai 181,39 milioni delle previsioni definitive e registra a rendiconto (gestione) un valore di 632,21 milioni, di molto superiore al dato previsionale.

2 LA FASE DELLA RENDICONTAZIONE

Con deliberazione n. 2209 del 22.04.2024, successivamente rettificata con provvedimento n. 2290 del 13.05.2024, la Giunta della regione Lombardia ha approvato il Disegno di Legge sul rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2023, corredato dagli allegati previsti dalla legge, e ha presentato il relativo documento contabile alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, ai fini del controllo sulla gestione e per la prescritta parificazione.

Nel seguito verranno esaminate le principali voci di bilancio.

2.1 RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

L'esercizio 2023 è stato chiuso con un risultato di amministrazione (inteso come somma tra il fondo cassa iniziale, il risultato della gestione finanziaria di competenza e il risultato della gestione dei residui) positivo (pari ad € **415.981.328,45**), con un decremento del 21% rispetto a

quello registrato alla chiusura dell'esercizio 2022 (pari ad € 524.376.256,76)².

Tale risultato, al pari di quanto avvenuto lo scorso anno, non presenta un importo sufficiente a dare copertura alle quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti applicate al risultato stesso. Più precisamente, se si considerano la quota accantonata nel risultato di amministrazione (€ 972.643.814,82), la quota vincolata (€ 927.945.404,83) e la quota destinata agli investimenti (€ 64.048.440,78), si ottiene un disavanzo di amministrazione a chiusura dell'esercizio 2023 pari ad € 1.548.656.331,98. Tale disavanzo risulta maggiore di quello del precedente esercizio³.

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

La disponibilità di liquidità della Regione ha effettivamente consentito di non fare ricorso a nuovo indebitamento. La disponibilità di cassa ha inoltre consentito non solo il mancato ricorso all'indebitamento, ma anche la tempestività dei pagamenti e il mancato ricorso all'anticipazione di cassa⁴.

Riguardo alla cassa, si segnala come nel dicembre 2023 sia stato effettuato un prelievo di 150.000.000 euro dal conto relativo alla gestione sanitaria a favore di quello relativo alla gestione ordinaria; nel gennaio 2024 è stata poi disposta la restituzione di tale somma alla cassa della gestione sanitaria accentrata. La Sezione del Controllo ha ritenuto che tale operazione fosse legittima, in virtù di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, L.R. n. 37/2014, dall'art. 10, comma 4, del D.L. n. 113/2016 (che prevede che gestione ordinaria e gestione sanitaria concorrono complessivamente alla gestione della liquidità regionale) e dal principio contabile 4/3, punto 6.2, lett. d), D.Lgs. n. 118/2011 (che prevede espressamente che nel caso di carenza di liquidità ordinaria, le regioni possono disporre il temporaneo utilizzo della cassa sanitaria per pagamenti della gestione ordinaria, al fine di evitare il ricorso all'anticipazione di

² Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 24

³ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 25; Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pag. 10

⁴ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 15

tesoreria)⁵.

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

2.2 LA GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

Come risulta da un'analisi più dettagliata, il risultato della gestione finanziaria di competenza (inteso come la differenza tra le entrate di competenza accertate e le spese di competenza impegnate, cui vanno aggiunti la differenza tra FPV entrata e FPV spesa, nonché l'avanzo/disavanzo 2022 applicato), risulta positivo (€ 263.859.363,76) e in miglioramento rispetto al precedente esercizio (che registrava addirittura un risultato negativo)⁶.

Riguardo all'andamento della gestione finanziaria, va distinta la gestione di competenza da quella dei residui.

Sul lato entrata, la capacità di realizzo annuale, intesa come l'ammontare degli accertamenti rapportato alle previsioni di competenza, al netto dei servizi conto terzi e/o partite di giro, si è attestato intorno al 82,82%, inferiore di 2,58 punti rispetto a quella registrata nel precedente esercizio⁷.

Gli stessi accertamenti in termini assoluti risultano inferiori di 0,35% rispetto a quelli dell'esercizio precedente. In particolare, risultano in calo gli accertamenti dei trasferimenti correnti (titolo 2) e delle entrate in conto capitale (titolo 4), a differenza degli accertamenti delle entrate tributarie (titolo 1) ed extra tributarie (titolo 3) che risultano in lieve incremento⁸.

In miglioramento, invece, risulta la capacità di riscossione della gestione di competenza, con il raggiungimento di una percentuale pari al 81,62% (in aumento rispetto al 77,59% dell'esercizio precedente). Degno di nota è, in particolare, l'incremento degli introiti da recupero dell'evasione fiscale di circa 337 milioni di euro, dovuto alla ripresa della riscossione a seguito della sospensione/riduzione causate dall'emergenza pandemica⁹.

I residui attivi di competenza (corrispondenti alle entrate esigibili nell'esercizio di riferimento

⁵ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 10

⁶ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 22

⁷ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 2.1

⁸ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 2.1

⁹ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 2.2

non incassate) risultano pari ad € 6.112.226.060,95 e per il 73% sono attinenti alla GSA. I residui attivi degli anni precedenti risultano pari ad € 4.780.630.068,26, di cui ancora una volta per il 74% attinenti alla sanità, e risultano smaltiti per il 59% rispetto a quelli registrati ad inizio anno. I residui attivi più risalenti, quantificati in € 4,8 mld (di cui 3,5 mld riferiti alla GSA), derivano prevalentemente da contenziosi e recuperi di somme, da entrate con spesa a rendicontazione e dal mancato riscontro finanziario da parte del soggetto istituzionale creditore¹⁰.

Sul lato spesa, la capacità di impegno, intesa come l'ammontare degli impegni rapportato alle previsioni di competenza, al netto delle partite di giro e delle anticipazioni finanziarie non concesse, si è attestato intorno al 89,13%, in lieve contrazione rispetto a quella registrata nel precedente esercizio.¹¹

Gli stessi impegni in termini assoluti risultano inferiori di due punti percentuali rispetto a quelli dell'esercizio precedente. In particolare, risultano in calo gli impegni in conto capitale (titolo 2), a differenza di quelli di spesa corrente (titolo 1) e gli impegni per il rimborso prestiti (titolo 4) che risultano in lieve incremento¹².

In netto miglioramento, invece, risulta la capacità di pagamento, pari al 83,26%¹³.

I residui passivi di competenza (corrispondenti alle spese liquidate o liquidabili nell'esercizio di riferimento non pagate) al netto dei servizi conto terzi – partite di giro risultano pari a 4,1 mld e per l'85% sono imputabili alla GSA. I residui passivi degli anni precedenti pari a 10,9 mld, anch'essi per il 90% imputabili alla GSA, risultano smaltiti per il 45,15% rispetto all'anno precedente. I residui più risalenti riguardano prevalentemente interventi per i quali è in essere un contenzioso ovvero, alle opere che alla data odierna non risultano ancora concluse, nonché accantonamenti effettuati ai fini della restituzione allo Stato del maggior gettito della tassa automobilistica riscosso della Regione¹⁴.

2.3 LA PARTE ACCANTONATA

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

¹⁰ Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pagg. 29 ss.

¹¹ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 3.1

¹² Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 3.1

¹³ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 3.1

¹⁴ Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pagg. 57 ss.

Fondo crediti di dubbia esigibilità

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

In fase di rendiconto 2023 è stata accantonata una somma pari ad € 470.461.444,68¹⁵, importo più che raddoppiato rispetto a quello dell'esercizio precedente.

Al pari degli altri anni sono stati esclusi i crediti da altre amministrazioni pubbliche, le entrate tributarie accertate per cassa, le partite finanziarie (di giro) con Finlombarda e i crediti garantiti da fideiussione. Riguardo a questi ultimi, la Sezione del Controllo ha raccomandato una puntuale ricognizione di tale tipologia e un eventuale adeguamento del FCDE ove si manifestassero sopravvenute ragioni di dubbia esigibilità per fallimento o sopravvenuta inesistenza dei soggetti garanti¹⁶.

Il criterio di calcolo rimane quello della media semplice.

Nella relazione al rendiconto di gestione sono stati individuati gli accantonamenti effettuati al 100%¹⁷.

Degna di nota è la raccomandazione del Collegio dei Revisori di valutare con prudenza i crediti con maggiori rischi di inesigibilità, procedendo a adeguati accantonamenti anche oltre il livello minimo¹⁸.

Riguardo al monitoraggio delle garanzie in essere (per cui lo scorso anno, dopo che era stata riscontrata l'esistenza di un credito assistito da fideiussione dichiarato insussistente dalla stessa Regione e consigliata in sede di parifica una puntuale ricognizione), si segnalano positivamente l'attività di monitoraggio in tema di fideiussioni operata dal Collegio dei Revisori e l'indagine del predetto Collegio congiuntamente con l'Orac (Organismo Regionale per le Attività di Controllo). L'indagine, volta a far regolarizzare ed uniformare la gestione delle garanzie a favore dei singoli enti, si è conclusa con una nota da cui si evince che sono stati individuati *“un percorso e strumenti utili ad accompagnare gli enti verso il raggiungimento del più elevato standard di attenzione sui profili della solvibilità e legittimazione del garante, della congruità*

¹⁵ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 26

¹⁶ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 11.1

¹⁷ Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pagg. 42 ss.

¹⁸ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 27

della garanzia rispetto al singolo acquisto di beni o di servizi e dell'efficacia della vigilanza sui contratti di fideiussione stipulati”¹⁹.

Fondo residui perenti

Riguardo ai residui perenti, si ricorda che la perenzione - come istituto contabile - è stata abolita dalla Regione Lombardia dal 2010. Il d.lgs. n. 118/2011, poi, ne ha disposto per tutti gli enti l'eliminazione.

L'esiguità dell'importo dei residui perenti rimasti ancora in gestione al termine del 2022 (€ 5.287.667,54) non giustificava un modulo informatico dedicato. Per tale ragione, è stata effettuata una ricognizione straordinaria degli ultimi 27 impegni perenti, giungendo alla cancellazione definitiva (per insussistenza) di 20 impegni, per un totale di circa 2,5 milioni di euro, e un reimpegno sulla gestione di competenza 2023 dei 7 impegni residui, per un totale di 2,7 milioni di euro.

Ad oggi, pertanto, non risultano obbligazioni riferite ai residui perenti e contestualmente non sono accantonati nel risultato di amministrazione fondi a copertura²⁰.

Fondo società partecipate

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

L'accantonamento in fase di rendiconto 2023 risulta pari ad € 37.443.706,03, maggiore rispetto all'esercizio precedente. Tale fondo, oltre a tener conto della perdita della partecipata Pedemontana SPA, è stato adeguato alla luce della perdita di MUSA S.C.A.R.L. comportando una rettifica del rendiconto (delibera di Giunta n. 2290 del 13.05.2024). Al contrario, non compare alcun riferimento ad Expo 2015 spa in liquidazione ed Explora spa, risultando tali società ormai cancellate dal registro imprese²¹.

In materia societaria, si riscontra positivamente l'apprezzamento fatto dal Collegio dei revisori

¹⁹ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 28

²⁰ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 28; Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pag. 14

²¹ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 11.2

relativo alla maggiore attenzione data ai flussi informativi tra Regione e società e alla definizione di uno schema standard di verbale suggerito e raccomandato da parte della Regione ai vari organi di controllo delle partecipate²².

Fondo contenzioso

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

Tale accantonamento risulta pari ad € 185.337.276,56²³, in linea con quello accantonato nell'esercizio precedente (che, come si ricorderà, risultava già incrementato del 50% rispetto agli anni precedenti, a causa della previsione di condanne di risarcimento danni per decessi da Covid 19).

Si riscontra l'osservazione del Collegio dei Revisori, che evidenzia di essere stato informato dalla Regione dei criteri analitici di determinazione del fondo, della stima della probabilità di soccombenza e degli elementi utilizzati per la valutazione del rischio e che ritiene conseguentemente capiente e prudentiale tale fondo²⁴.

Anche la Sezione Controllo ha chiesto chiarimenti in merito all'accantonamento effettuato con riferimento ad Aria spa (poi rivelatosi essere relativo a importi per lavori in cantieri aperti o in attivazione nel 2023, per i quali non è stata prevista un'adeguata copertura nel relativo quadro tecnico economico, oggetto di esame dei collegi consultivi tecnici) e con riferimento alle nuove controversie avviate nell'esercizio 2023 (adeguatamente dettagliate). La Regione ha riferito che le somme sono state accantonate a seconda del rischio di soccombenza. La Sezione, pur condividendo l'ottica prudentiale, ha raccomandato che tali accantonamenti si mantengano congrui e non sovrabbondanti rispetto al rischio garantito²⁵.

Altri accantonamenti

Per quanto riguarda gli altri accantonamenti, risultano invariati rispetto all'anno precedente il fondo rischi per eventuali oneri da prestiti obbligazionari a copertura del rischio di default dei titoli Telecom, pari ad € 42.000.000,00; il fondo accantonato OPR per la restituzione alle imprese agricole di importi non più finanziabili con fondi europei perché non riconosciuti dalla Commissione in sede di rendicontazione, pari ad € 1.172.554,00; il fondo per l'attuazione del

²² Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 30

²³ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 30

²⁴ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 30

²⁵ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 11.3

PNRR, pari ad € 10.000.000,00. Risultano incrementati, invece, il fondo per il rinnovo contrattuale del personale, pari ad € 16.085.000,00 e la quota relativa alle garanzie fideiussorie concesse dalla Regione in dipendenza di autorizzazioni legislative, pari ad € 210.096.279,95.

A tale riguardo, si precisa che l'importo complessivo delle garanzie concesse risulta pari ad € 486.691.608,95. La copertura è garantita in parte con accantonamenti e vincoli a bilancio (come visto pari ad € 210.096.279,95), in parte a scomputo della capacità di indebitamento (€ 217.500.000,00) e in parte rinviabile ad esercizi futuri (59.095.329,00)²⁶.

2.4 LA PARTE VINCOLATA

La quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, composta da entrate accertate e incassate con vincolo di destinazione ma non ancora impegnate, è pari ad € 927.945.404,83 e così composta:

- | | |
|---|-------------------|
| 1. vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili: | € 113.539.132,09; |
| 2. vincoli derivanti da trasferimenti: | € 715.606.367,36 |
| 3. vincoli derivanti dalla contrazione dei mutui: | € 0,00 |
| 4. vincoli formalmente attribuiti dall'ente ²⁷ : | € 98.799.905,38 |

Di tale quota vincolata, la parte destinata agli investimenti è pari ad € 64.048.440,78²⁸.

5. Il fondo pluriennale vincolato

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

Il FPV al 31.12.2023 è pari ad € 1.075.420.611,55. La Sezione Controllo ha riscontrato favorevolmente una riduzione della necessità di reimputazione agli esercizi successivi di spese non impegnate nell'esercizio in corso, con un conseguente miglioramento del rispetto dei cronoprogrammi sottostanti alla realizzazione di spese finanziate da FPV e, conseguentemente, una migliore capacità di programmazione e di attuazione dei programmi di spesa²⁹.

²⁶ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pagg. 30-31

²⁷ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 33

²⁸ Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pag. 16

²⁹ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 9

2.5 I DEBITI FUORI BILANCIO

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

Nel 2023 vi è stato un significativo riconoscimento di debiti fuori bilancio per un importo pari ad € 8.170.966,87 (superiori di più di 4 volte rispetto a quelli riconosciuti nell'esercizio precedente) e risultano ancora da riconoscere debiti per un importo pari ad € 47.553,60³⁰.

Tale notevole incremento è da imputare non solo all'acquisto di servizi in assenza del relativo impegno di spesa (pari ad € 237.916,32, prevalentemente della Direzione Centrale Affari Istituzionali, Generali e Società Partecipate), ma soprattutto all'incremento dei debiti fuori bilancio per sentenze esecutive. Tra questi spiccano quelli relativi alle sentenze emesse antecedentemente all'esercizio 2023 (di cui la Sezione Controllo ha raccomandato la puntualità nel riconoscimento) e il c.d. contenzioso "Galeazzi" per il quale sono stati previsti € 7.016.788,00 dopo che il Consiglio di Stato ha accertato il mancato riconoscimento delle maggiorazioni tariffarie IRCCS³¹.

È stato verificato che nel corso del 2023 sono stati trasmessi alla Procura contabile gli atti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio adottati, in conformità a quanto previsto dall'art. 23, comma 5, della l. n. 289/2002. Si prende atto, pertanto, favorevolmente che da ormai due anni è stato accolto il rilievo della Sezione sull'effettiva necessità di trasmissione.

2.6 LE RISORSE PER L'EMERGENZA COVID

La Sezione Controllo ha effettuato un approfondimento sulle risorse ricevute dallo Stato in connessione all'emergenza COVID-19 e i suoi relativi utilizzi al 31.12.2023.

Da tale analisi è risultato che la Regione ha avuto complessivamente a disposizione risorse statali per € 202.348.771,34. Tali risorse sono state impegnate per € 47.010.305,42 (prevalentemente sull'esercizio 2023). I restanti sono confluiti in avanzo³².

³⁰ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 12.1 e 12.2

³¹ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 12.4

³² Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 8

2.7 L'INDEBITAMENTO E LE SPESE DA INVESTIMENTO

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

Il limite per il nuovo indebitamento per il 2023 risulta pari ad € 535.603.198,71. Se si decurta l'importo relativo alle garanzie rilasciate dalla Regione Lombardia a favore di altre amministrazioni pubbliche o di altri soggetti che concorrono al limite di indebitamento, tuttavia, l'importo si riduce ad € 318.103.198,71. Tale limite risulta rispettato³³.

La Sezione Controllo, in ogni caso, ricorda che occorre tenere conto degli oneri legati al debito del quale la Regione potrebbe essere chiamata a rispondere in qualità di garante (c.d. debito potenziale), fatto salvo il caso in cui il rischio di escussione sia già stato coperto mediante accantonamento pari all'intero importo del debito garantito.

Il livello del debito con oneri a carico della Regione risulta pari ad € 1.412.899.387,03, in calo rispetto a quello dell'esercizio precedente. Si evidenzia che si tratta di quattro mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti (di cui tre contratti nel 2020 nell'ambito di operazioni di ristrutturazione di precedenti mutui) e che sussiste un fondo di ammortamento del debito relativo al *bond* alimentato da regione Lombardia in dipendenza dello *swap* di ammortamento³⁴.

Riguardo alla copertura delle spese da investimento, si riscontra positivamente che non solo non è stato contratto debito e non è stata utilizzata l'anticipazione di cassa, ma è stato altresì utilizzato un saldo corrente. Si riscontra, altresì, positivamente che per il 2023 la Regione è risultata assegnataria, ai sensi dell'art. 1, comma 134, L. n. 145/2018, di contributi per € 74.202.600,00 per il rinnovo del materiale rotabile ferroviario, per la progettazione e

³³ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 51

³⁴ Relazione sul Rendiconto generale dell'organo di revisione, pag. 51-53

realizzazione di opere infrastrutturali attinenti al servizio idrico integrato, nonché per la rigenerazione urbana e riqualificazione del patrimonio edilizio anche di interesse storico³⁵. Sempre riguardo agli investimenti, si dà atto che la Regione ha dichiarato di aver rispettato la tempistica richiesta per gli investimenti finanziati con i contributi di cui all'art. 1, commi 833 e 835, della L. n. 145/2018³⁶.

2.8 GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

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

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

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

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

Risulta pertanto un equilibrio di competenza di € 263.859.363,76, un equilibrio di bilancio negativo di € 442.526.772,63 e un equilibrio complessivo negativo di € 479.667.638,82³⁷.

Per un maggior dettaglio si rinvia a tale tabella riassuntiva, nel seguito ripresa:

³⁵ Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pag. 65

³⁶ Relazione della Giunta Regionale al Rendiconto gestione 2023, pag. 66

³⁷ Relazione della Sezione Controllo sul Rendiconto generale dell'esercizio 2023, par. 13

Rendiconto 2023					
		Corrente - Rimborso prestiti	Investimenti	Partite finanziarie	Totale
Avanzo applicato	A	330.516.755,32	91.109.085,45		421.625.840,77
FPV entrata	B	254.539.640,51	804.877.564,95	120.951,28	1.059.538.156,74
Accertamenti	C	28.270.397.972,80	883.275.355,91	160.123.789,92	29.313.797.118,63
TOTALE ENTRATE	E=(A+B+C)	28.855.454.368,63	1.779.262.006,31	160.244.741,20	30.794.961.116,14
Impegni	F	27.236.480.524,91	2.099.200.642,89	119.999.973,03	29.455.681.140,83
Acquisizione di partecipazioni e conferimento di capitali	I		- 8.112.710,00	8.112.710,00	-
TOTALE IMPEGNI	L=(F+I)	27.236.480.524,91	2.091.087.932,89	128.112.683,03	29.455.681.140,83
FPV spesa 31.12.2022	M	401.443.124,22	673.906.410,69	71.076,64	1.075.420.611,55
Risultato di competenza D/1	N=(E-L-M)	1.217.530.719,50	1.001.957.757,27	48.286.401,53	263.859.363,76
Risorse accantonate e vincolate nel bilancio	O	585.913.677,25	120.472.459,14		706.386.136,39
Equilibrio di bilancio D/2	P=(N-O)	631.617.042,25	1.122.430.216,41	48.286.401,53	442.526.772,63
Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto	R	- 589.286,14	37.730.152,33		37.140.866,19
Equilibrio complessivo D/3	S=(P-R)	632.206.328,39	1.160.160.368,74	48.286.401,53	479.667.638,82
di cui Disavanzo D/3 da DANC che NON peggiora il disavanzo di amm	Z=T+U				21.522.532,61
di cui Disavanzo D/3 da DANC che peggiora il disavanzo di amm	W=S+T				-
					458.145.106,21

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

3. CAMPIONAMENTO E AUDIT SUL BILANCIO REGIONALE

In sede di parifica la Corte dei conti confronta i risultati del rendiconto "ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio".

Momento essenziale di questo processo di “riscontro” è rappresentato dalla verifica in ordine alla certezza e alla veridicità dei conti presentati dalla Regione, anche attraverso la disamina su un campione di titoli di pagamento dell’Ente e sui rispettivi procedimenti prodromici.

La Sezione regionale di controllo ha, dunque, definito un apposito campione di 30 ordinativi di pagamento e svolto le verifiche di affidabilità e regolarità delle scritture contabili del rendiconto della Regione.

In conformità al modello statistico utilizzato dalla Corte dei conti europea nello svolgimento dell’istruttoria sulla dichiarazione di affidabilità dei conti correlati al bilancio dell’Unione (*Déclaration d’assurance et de sincérité* – D.A.S.), sono stati estratti 30 titoli di spesa, di cui 28 campionati e 2 censiti, seguendo la procedura descritta nel verbale di estrazione.

L’attività di *audit* sui singoli titoli di pagamento estratti ha richiesto l’acquisizione degli atti della cd filiera contabile, ossia della documentazione giustificativa della spesa in ordine sia ai profili contabili, sia al procedimento amministrativo presupposto.

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

Con riguardo agli esiti del campionamento, la Procura prende atto delle risultanze dell’istruttoria e si allinea nel rimarcare le criticità indicate nelle conclusioni svolte dalla Sezione regionale di controllo, specie con riferimento al mandato nr. 8906 relativo al contratto per il servizio di gestione delle postazioni di lavoro, risultato oggetto di proroga di un anno – sebbene non prevista nel contratto originario – con aumento del 20%.

La Procura, inoltre, concorda sui profili di criticità in taluni casi riscontrati dalla Sezione con riferimento alle carenze e incongruenze descrittive dell’oggetto e della causale dell’impegno, della nota di liquidazione e del flusso del mandato di pagamento (mandati nn. 2339, 6692, 7230, 10921, 19991, 31496).

Si evidenzia, infine, che il 10% del campionamento (mandati nn. 11931, 44489, 50191) ha riguardato i pagamenti a favore della Società Edenred Italia Srl per la successiva erogazione, a vario titolo, di contributi alle famiglie o agli studenti (c.d. dote scuola).

La Società è stata dichiarata aggiudicataria della procedura aperta, indetta dalla Regione sulla piattaforma Sintel, della quale è risultata unico offerente.

Le note di debito della società riportano unicamente l'importo complessivo erogato per tipologia di beneficiario e contributo (mandati nn. 44489, 50191).

Dagli atti risulta comunque che le erogazioni vengono registrate su un'apposita applicazione messa a disposizione della Regione Lombardia; nella nota di liquidazione si dichiara che la documentazione è agli atti della struttura proponente e si attesta la correttezza, veridicità e regolarità dei dati e delle notizie contenute nell'atto stesso.

Al riguardo, la Procura concorda con la Sezione nel raccomandare un attento monitoraggio di tale spesa, atteso che, sebbene i contributi ai singoli beneficiari siano di importo mediamente contenuto, la spesa complessiva ha un peso indubbiamente rilevante, in quanto il beneficiario (Edenred Italia Srl) nel 2023 ha ricevuto dalla Regione oltre 56 milioni di euro da erogare in buoni.

4 L'AREA ISTITUZIONALE E LA SPESA DEL PERSONALE

4.1 IL PERSONALE - PREMESSA

Come per l'esercizio 2022, la Sezione Controllo ha analizzato i dati inerenti al personale, alla tempistica dei pagamenti ed ai fattori produttivi relativamente all'intera organizzazione della Regione, ovverosia alle strutture facenti capo sia alla Giunta Regionale sia al Consiglio Regionale (nel seguito, per brevità: "Giunta" e "Consiglio"), nell'ambito di una visione unitaria dell'Ente.

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

Questa Procura, dopo un breve cenno all'assetto organizzativo ed alla consistenza del personale al dicembre 2023, si soffermerà prevalentemente sulla programmazione del personale, con particolare riferimento al rispetto dei vincoli in materia di personale, nonché a quelli relativi al salario accessorio.

4.2 L'ASSETTO ORGANIZZATIVO

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

Pur nell'ambito dell'avvio della nuova legislatura regionale, la struttura organizzativa della Giunta – che ai sensi dell'art. 11 della L.R. n. 20/2008 è articolata in Direzioni, Servizi e Uffici – si presenta, alla data del 31 dicembre 2023, simile a quella dell'anno precedente (n. 16 Direzioni generali, inclusa la Presidenza, all'interno della quale sono presenti n. 4 ulteriori macro-entità organizzative strutturate, le Direzioni Centrali; n. 79 Unità organizzative; n. 93 Strutture). Alla Giunta fanno capo anche due strutture organizzative di carattere territoriale: gli Uffici Territoriali Regionali e le Delegazioni di Roma e Bruxelles.

Riguardo al Consiglio, l'assetto – che si articola in strutture permanenti e temporanee – nel corso del 2023 non ha subito modifiche, con la conferma di 1 Segretario generale, n. 1 Vicesegretario generale con funzioni vicarie; n. 7 Servizi; n. 11 Uffici; n.2 posizioni dirigenziali per il Settore Stampa.

4.3 LA CONSISTENZA DEL PERSONALE

Per la Giunta, la consistenza complessiva del personale 2023 è pari a n. 3.214 unità (n. 3.145 quelle effettivamente in servizio), di cui n. 192 dirigenti, n. 2.853 unità appartenenti al comparto e n. 169 unità come “Altro personale”.

Complessivamente, rispetto all'esercizio 2022 si evidenzia un incremento di solo n. 2 unità. L'incremento interessa il personale del comparto (comunque modesto e pari a +18 unità), mentre, come nel 2022, si registra una riduzione per dirigenza ed “Altro personale”.

Per il Consiglio, la consistenza del personale è di n. 466 unità, in leggera flessione rispetto all'anno precedente (- 1,06%). Decremento al quale contribuiscono le riduzioni di personale relative a dirigenza (n. 18 unità a differenza delle 21 dell'anno precedente) e comparto (n. 245 unità contro le 256 del 2022). Modesto incremento registra, invece, la categoria “altro personale” (da 194 a 203 unità, +4,64%).

Aggregando i dati trasmessi dai due organi risulta che la Regione, nel 2023, ha in organico n. 3.680 unità (Giunta n. 3.214; Consiglio n. 466, incluse le unità afferenti al personale delle segreterie dell'UdP e dei Gruppi e Staff), sostanzialmente in linea con l'anno precedente (n. 3 unità in meno). Variazioni che si presentano poco rilevanti, con una sostanziale invarianza, sia della dirigenza (che presenta una lieve flessione di n. -6 unità), sia del comparto (lieve aumento di +7 unità), mentre le unità di "Altro personale" diminuiscono di 4.

Si prende, altresì, atto dei costi di personale forniti in sede istruttoria dalla Regione, con riferimento agli enti/società a totale partecipazione regionale e del sistema sanitario regionale.

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

Nel 2023, è entrato a pieno regime, il PIAO ("Piano integrato di attività e organizzazione") - introdotto dall'articolo 6 del D.L. n. 80 del 9 giugno 2021, convertito in Legge n. 113 del 6 agosto 2021, quale nuovo strumento di programmazione finalizzato ad "assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi" - dopo una prima difficoltosa attuazione nell'esercizio precedente.

Il Piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP) è un'articolazione del PIAO.

Dalle risultanze istruttorie, emerge che la programmazione del personale della Regione ha continuato ad essere gestita separatamente da Giunta e Consiglio, pur con un coordinamento finalizzato al monitoraggio del rispetto dei vincoli e, in particolare, delle previsioni contenute nell'art. 1, commi 557 e ss. l. 296/2006 e nell'art. 33 d.lgs. 30 aprile 2019, n.34, conv. con l. 28/06/2019, n. 58, oltre ai vincoli in materia di lavoro flessibile e di trattamento accessorio.

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

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

- DGR 7858 del 31.01.2023 di approvazione del PIAO 2023/2025 con la quale, in attesa della imminente conclusione dell'XI legislatura ed in vista dell'inizio della XII, veniva confermato il contenuto della precedente DGR n. 7175 del 17.10.2022 (con la quale il PIAO veniva integrato, relativamente alla sezione "Organizzazione e capitale umano", con il "Piano Triennale dei Fabbisogni di Personale 2022-2024"), precisando che solo a seguito della nuova

definizione della struttura organizzativa post elezioni si sarebbero potuti individuare gli obiettivi della programmazione strategica regionale;

- DGR 362 del 29.05.2023 – asseverata dall’organo di revisione con successivo verbale n. 7 del 16.6.2023 – con la quale è stato integrato il PTFP 2022/2024, contenuto nella DGR n. 7175 del 17.10.2022, con particolare riferimento alla annualità 2023, prevedendo l’assunzione di n. 10 nuove unità dirigenziali, mediante scorrimento di graduatorie;

- DGR 831 del 08.08.2023 – asseverata dall’organo di revisione con successivo verbale n. 11 del 18.09.2023 – con la quale, ad esito dell’ingresso nella XII legislatura, veniva approvato il PTFP 2023/2025, integrando il PIAO 2023/2025.

In merito, dato atto del rilievo della Sezione Controllo in ordine al fatto che le asseverazioni dell’organo di revisione in ordine al rispetto pluriennale dell’equilibrio di bilancio seguivano le DGR 362 e 831, anziché precederle, si ribadisce - come già rilevato nel corso della precedente relazione di parifica - l’importanza della fase di asseverazione ai sensi della normativa vigente. La natura sostanziale e non formale dell’asseverazione – quale presupposto e condizione pregiudiziale per l’ampliamento della capacità di spesa di personale dell’Ente consentito dall’art. 33, co. 1, del d.l. n. 34/2019 – è stata evidenziata dalla giurisprudenza contabile in particolare in seno alla deliberazione n. 7/2022 delle SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione.

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

La conseguenza della eventuale mancanza del suddetto atto di asseverazione è – come evidenziato dalle Sezioni Riunite – la preclusione al ricorso al parametro normativo di cui all’art. 33, co. 1, del D.L. n. 34/2019 ed è assorbente rispetto a qualsiasi valutazione nel merito, circa la sussistenza o meno nel caso concreto di una situazione di equilibrio “sostanziale”, posto che la norma non ammette “atti” o “valutazioni” equipollenti, né in senso oggettivo, né soggettivo.

Per queste ragioni è quanto mai opportuno che l’asseverazione sia contestuale all’approvazione del piano dei fabbisogni, al fine di attestarne il rispetto pluriennale

dell'equilibrio di bilancio, “non limitato al formale pareggio contabile tra entrate e spese, ma esteso a considerare la complessiva situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell’Ente”, in una armonica simmetria – in chiave dinamica e sostanziale – delle risorse disponibili e delle spese necessarie a soddisfare i bisogni della collettività (cfr. deliberazione SS.RR. n. 7/2022 cit.).

Si evidenzia, altresì, in tale ottica ed in considerazione del rispetto del vincolo ex art. 33 D.L. 34/2019 in senso dinamico, l’importanza che la programmazione dei fabbisogni venga aggiornata annualmente su base triennale, a prescindere dalle fasi della legislatura.

Si prende comunque atto del fatto che, dai dati emersi in sede istruttoria, la spesa di personale 2023 della Giunta regionale è al di sotto del vincolo ex art. 1 c. 557 e ss. L. 296/2006 e che, parimenti, risulterebbe osservato il vincolo ex art. 33 D.L. 34/2019.

Con riferimento al Consiglio sono stati adottati i seguenti atti di programmazione:

- DUP n. 361/07.11.2022 – asseverata successivamente dall’organo di revisione con verbale del 29.12.2022 – di aggiornamento della sezione del PIAO relativa al Piano triennale dei fabbisogni di personale per il triennio 2022-2024;
- DUP n. 13/30.01.2023 di approvazione del PIAO 2023/2025 con la quale, rispetto al PTFP, veniva confermato il contenuto della precedente DUP n. 361/07.11.2022;
- DUP n. 321/18.12.2023 di approvazione del Piano dei Fabbisogni del Personale del Consiglio regionale della Lombardia per il triennio 2023/2025, quale sottosezione del PIAO 2023-2025;
- DUP n. 24/29.1.2024 – asseverata dall’organo di revisione con verbale del 22.1.2024 – con la quale è stato approvato il PIAO 2024/2026.

In merito – ribadita anche qui la natura sostanziale e non formale dell’asseverazione – si registra come la programmazione, nel corso del 2023, sia stata influenzata dal cambio di legislatura.

Anche per il Consiglio, si fa presente che la legislazione vigente impone una programmazione triennale dei fabbisogni di personale che deve essere aggiornata e certificata annualmente.

In ogni caso, rispetto al limite di spesa lineare di cui all’art. 1, c. 557 e ss. L. 296/2006, la certificazione dei dati forniti dal Consiglio da parte dall’organo di revisione – che ha positivamente dato atto dell’inclusione nel relativo limite della spesa per il personale dei

gruppi consiliari e delle segreterie dell'Ufficio di Presidenza - consente di prendere atto della relativa osservanza.

Con riferimento al rispetto del vincolo di cui all'art. 33 D.L. 34/2019 - come per l'anno precedente - il Consiglio ha ribadito l'applicazione del criterio del turn over, anziché del vincolo della sostenibilità finanziaria di cui al citato art. 33. Vincolo sul cui rispetto complessivo per l'Ente è stato, comunque, intrattenuto un positivo dialogo con la Giunta, confermato dai dati forniti in sede di istruttoria finalizzata alla parifica.

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

Con riferimento al limite di spesa lineare di cui all'art. 1, c. 557 e ss. L. 296/2006, dai dati forniti in sede istruttoria e processati dalla Sezione del Controllo, questo risulta osservato singolarmente da ciascun Organo e, conseguentemente, come sommatoria delle rispettive risultanze, dall'Ente nel suo complesso.

Ai fini della applicazione del vincolo della sostenibilità finanziaria di cui all'art. 33 D.L. 34/2019 - fermo restando quanto sopra osservato in ordine alla corretta procedimentalizzazione dell'iter di programmazione dei fabbisogni di personale - il rispetto del rapporto tra spesa di personale ed entrate correnti (inferiore al 5 per cento ex art. 4 DPCM 3.09.2019) risulta, per il 2023, rispettato, da parte della Regione Lombardia, tanto a preventivo (come certificato dalla DGR 831/2023) quanto a consuntivo (come verificato dalla Sezione Controllo).

Sul punto, benché la verifica del parametro operata in seno alla DGR 831/2023 dell'8.8.2023, sia stata effettuata sulla base del dato più prossimo disponibile - ossia il rendiconto 2022 - si ritiene corretto, in base alla normativa, che la verifica venga annualmente svolta, innanzitutto, tenendo conto dei dati dell'ultimo triennio disponibile alla data in cui la programmazione avrebbe dovuto essere tempestivamente approvata. Si tratta, dunque, dell'ultimo rendiconto approvato al termine dell'esercizio precedente l'inizio del triennio contenuto dalla programmazione, insieme al ciclo di bilancio triennale.

In tal senso, si rinvia a quanto già evidenziato nella relazione della Procura contabile relativa allo scorso anno, con riferimento all'applicazione del citato art. 4.

4.5 IL TRATTAMENTO ACCESSORIO

Il regime vincolistico relativo al trattamento accessorio è principalmente riferibile all'art. 23, c. 2, D.Lgs. 75/2017, salvo l'adeguamento previsto dall'art.33, c. 1, ultimo periodo, D.L. 34/2019. Disposizioni derogatorie del rispetto del vincolo sono state introdotte nell'ambito della normativa sull'attuazione del PNRR.

In particolare, l'art.11, c.1, D.L. 36/2022, conv. ex L. 79/2022, ha disposto che, al solo fine di consentire l'attuazione dei progetti previsti dal PNRR, le Regioni a statuto ordinario che provvedono alla realizzazione degli interventi possono assumere personale a tempo determinato in deroga alla disciplina vincolistica, la cui spesa non rileva ai fini dell'art. 23.

La Sezione riferisce che in sede istruttoria è stato svolto un approfondimento in ordine alla definizione del trattamento accessorio e, in particolare, al calcolo del fondo, distinguendo tra comparto e dirigenza ed includendo anche il personale delle segreterie dei gruppi consiliari e dei componenti dell'Ufficio di presidenza.

Con riferimento al personale del comparto, il 16.11.2022 è stato sottoscritto il nuovo CCNL (annualità 2019/2021) in vigore dal 01.01.2023. Il contratto integrativo del nuovo contratto collettivo è stato sottoscritto, per la Giunta, in data 06.02.2023, per il Consiglio, in data 04.12.2023.

Con riferimento alla dirigenza, il contratto integrativo è stato sottoscritto, per la Giunta, in data 27.07.2021 (triennio 2021/2023), per il Consiglio, in data 21.09.2021 (triennio 2021/2023). In data 11.12.2023 è stata sottoscritta l'ipotesi di accordo del nuovo contratto.

La Sezione evidenzia ancora una volta quanto emerso anche in sede del precedente giudizio di parifica, per cui, anche con riferimento al trattamento economico accessorio, i due organi regionali - Giunta e Consiglio - applicano regimi giuridici separati.

La principale differenza è stata riscontrata (oltre che in ordine all'individuazione del valore soglia) con riferimento al trattamento accessorio del personale delle segreterie degli organi politici (Ufficio di Presidenza e Gruppi consiliari). Dai dati trasmessi risulta che il trattamento accessorio di tale personale, nell'ipotesi di sottoscrizione di un contratto di lavoro subordinato con unità esterne, gode di un regime giuridico distinto ed è escluso dal fondo ai sensi dell'art.14 D.Lgs. 165/2001 e dal calcolo dell'art. 23. Si rileva che, per i primi (segreterie Ufficio di Presidenza), trova applicazione la speciale disciplina di cui all'art. 66 c. 8 L.R. 20/2008; per i secondi (gruppi consiliari), quella di cui all'art. 67 c. 9 bis.

L'istruttoria, condotta in riferimento alla Giunta, consente di osservare che il Fondo per la contrattazione integrativa 2023 del personale del Comparto è stato determinato, con decreto n.18161 del 13.12.2022, in euro 24.696.156. Il 22.12.2022 è stata sottoscritta l'ipotesi di contratto decentrato (pre-intesa) di durata triennale (2023/2025) (salvo che per la ripartizione, a valenza annuale, delle risorse), i cui costi sono stati certificati dall'organo di revisione in data 11.01.2023.

Il totale del fondo di euro 24.696.156 è dato da euro 18.074.321 (netto decurtazioni) per risorse stabili ed euro 6.521.835 per risorse variabili. Il totale massimo di risorse per verifica del limite è pari a euro 19.534.274 (euro 15.325.105 per risorse stabili ed euro 4.209.169 per risorse variabili). Nel verbale l'organo di revisione ha dato atto del rispetto delle previsioni di cui all'art. 23, c. 2, D.Lgs. 75/2017 e che, visto che le risorse soggette al limite sono inferiori al limite del 2016, non è stata prevista alcuna decurtazione per l'anno 2023.

Con decreto dirigenziale n.16639 del 26.10.2023 il fondo delle risorse decentrate è stato nuovamente quantificato in complessivi euro 27.334.634. Le risorse stabili (netto decurtazione) sono pari a euro 19.939.536 (di cui euro 17.398.094, quali risorse ex art.67 CCNL del 21.05.2018, incrementate di euro 2.541.442 ai sensi dell'art.79 del CCNL del 16.11.2022), mentre quelle variabili ammontano a euro 7.395.098.

Il 27.10.2023 (cfr. verb. organo rev. n. 13/2023) è stata sottoscritta l'ipotesi di rideterminazione della destinazione del fondo 2023, resasi necessaria in ragione dell'incremento stabile dell'organico del personale ex art. 79, c.1, lett. c) e delle previsioni di cui all'art.79, c. 1 bis, che ha comportato un aumento delle risorse stabili del fondo pari a euro 1.865.215.

La Giunta ha comunicato che nell'anno 2023, per il personale del comparto della Giunta, sono stati destinati al sistema premiante complessivi euro 10.930.754, mentre al sistema indennitario e di salario accessorio euro 2.088.580 (i cui istituti sono previsti nel contratto integrativo del 6.02.2023 e nel successivo del 20.11.2023 per le progressioni).

Quanto alla dirigenza, la Giunta ha trasmesso il contratto decentrato integrativo sottoscritto il 27.07.2021 per il triennio 2021/2023 e ha rappresentato che l'ammontare complessivo delle risorse destinate al salario accessorio è stato verificato dall'organo di revisione nell'ambito della certificazione dell'ipotesi di contratto con verbale n.14 del 1.12.2023.

Nel verbale si dà atto che con decreto dirigenziale n.16879 del 31.10.2023 è stato rideterminato il fondo per la retribuzione di risultato e posizione della dirigenza. Con l'accordo in pari data

è stata rideterminata la ripartizione del fondo per la dirigenza e con successivo decreto n.18363 del 20.11.2023 sono state confermate le modalità applicative della metodologia di valutazione della performance, che recepiscono gli adeguamenti in relazione al cambio di legislatura. Il fondo è quantificato in euro 12.998.731, di cui euro 10.962.025 per risorse stabili ed euro 2.036.706 per risorse variabili (in flessione rispetto al 2022 di euro 162.884).

In relazione alla metodologia di valutazione, la Sezione riferisce che nel 2023, con il cambio della legislatura, sono stati previsti due periodi valutativi dell'operato della dirigenza: il primo riferito alla valutazione degli obiettivi della XI legislatura e il secondo riferito alla valutazione degli obiettivi della XII legislatura.

L'istruttoria condotta dalla Sezione ha portato all'evidenza che, in riferimento alla Giunta, la valutazione della performance individuale (obiettivi e comportamenti) ha registrato quasi sempre livelli di raggiungimento inferiori al 100%. Nel rispetto delle norme contrattuali vigenti, solo il 4% dei dirigenti sono stati destinatari della valutazione di eccellenza. L'Organismo Indipendente di Valutazione ha validato il processo di valutazione individuale e le rendicontazioni di performance individuale e organizzativa riportate nella Relazione sulla performance.

L'importo complessivo, limite delle risorse per il trattamento accessorio del personale, è pari ad euro 43.479.680 e l'importo delle somme soggette al limite di cui all'art.23, c.2, è di euro 42.640.851,00. Entrambi gli importi sono al netto degli straordinari. Rispetto al 2022 risulta un incremento di euro 3.348.763 (di cui risorse soggette al limite per euro 1.004.750 e non soggette al limite per euro 2.344.013).

A differenza dell'esercizio 2022, nel 2023 l'importo delle risorse è stato rivalutato in quanto la consistenza del personale del comparto a tempo indeterminato nell'anno 2023 è risultata superiore a quella rilevata al 31.12.2018.

Quanto al Consiglio, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 137 del 26.6.2023, il Consiglio ha stanziato le risorse variabili, parte del fondo per l'anno 2023.

Con decreto del Segretario generale n.277 del 5.7.2023 è stato costituito il fondo risorse decentrate per il personale del comparto del Consiglio Regionale per l'anno 2023 (in cui sono confluite le somme non utilizzate nell'anno precedente, pari ad euro 2.964.938). Il fondo è stato certificato dall'Organo di revisione in data 4.9.2023.

Il fondo risulta quantificato in complessivi euro 2.417.234,36, di cui euro 1.699.937 per risorse stabili (di cui soggette al limite: 1.429.673, e non soggette al limite euro 279.264) ed euro 717.297,36 per risorse variabili (di cui euro 500.534 soggette al limite ed euro 79.533,36 non soggette al limite; incrementate dei risparmi dell'esercizio precedente per euro 137.230).

La Sezione riferisce che il limite dell'art. 23 risulta sfiorato per le EQ (Elevate Qualificazioni), ma nel complesso è rispettato (stante il minore importo registrato per il Comparto). L'ammontare delle risorse effettivamente disponibili per la contrattazione integrativa 2023 è pari a euro 1.169.177,36 relativa al sistema premiante (al lordo delle economie dell'esercizio precedente per euro 137.230). Al sistema indennitario e di salario accessorio sono stati destinati complessivamente euro 366.775 (escludendo l'indennità di comparto accessoria quantificata in euro 125.000).

Per quanto attiene, invece, alla dirigenza, con delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 288 del 20.11.2023, sono state assunte determinazioni in ordine alla costituzione del fondo risorse decentrate anno 2023, seguite dal decreto del Segretario generale n. 493 del 28.11.2023. La costituzione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti anno 2023 è stato certificato dall'organo di revisione con verbale n. 15 del 21.12.2023, il quale dà atto che l'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione di posizione e di risultato 2016 era pari a euro 1.103.378, mentre quello del 2023 a euro 1.099.413, al netto dell'incremento previsto dall'art. 57 CCNL del 17.12.2020 (triennio 2018/2020), pari a euro 33.444 e delle somme previste da disposizioni legislative relative ai compensi agli avvocati interni, per euro 8.755, che non operano ai fini del rispetto del vincolo ex art.23.

In data 29.12.2023 è stato sottoscritto l'accordo afferente al contratto integrativo dirigenti per la determinazione del fondo, in cui è convenuto l'ammontare complessivo delle risorse per la retribuzione di risultato pari a euro 426.628,32.

Complessivamente le risorse del trattamento accessorio sono state pari a euro 4.110.515, di cui euro 3.573.585, soggette al limite, ed euro 536.930, non soggette al limite. Il totale risorse soggette e non soggette al limite registra un incremento per le E.Q. (+ euro 47.703,64) e il personale del comparto (+ 241.307,36). In leggera flessione le risorse per la dirigenza (- euro 8.755).

La Sezione rileva, inoltre, di aver chiesto in sede di istruttoria che le venisse fornito il calcolo del fondo relativo a tutto il personale regionale, distinguendo tra comparto e dirigenza,

includendo anche il personale delle segreterie dei Gruppi consiliari e dei componenti dell'Ufficio di presidenza. Il Consiglio ha riscontrato la richiesta indicando le risorse destinate al trattamento accessorio del personale a tempo determinato di supporto degli organi politici ex artt. 66, 67 e 68 L.R. 20/2008, pari ad euro 958.764,92, "parametrato" ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. 165/2001.

Si evidenzia la rilevante portata normativa dell'art. 3 c. 1 D.L. 44/2023 che, con efficacia dal 23.4.2023, consente l'applicazione alle Regioni dell'art. 14 D.Lgs. 165/2001. Tale norma - della quale la Regione Lombardia ha riferito di avvalersi - prevede che il trattamento economico accessorio degli uffici di diretta collaborazione (c. 2), cui sono attribuite esclusivamente competenze di supporto e di raccordo con l'amministrazione venga determinato con decreto, senza aggravii di spesa in un unico emolumento, da corrispondere mensilmente (a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati), sostitutivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale.

Dagli elementi istruttori acquisiti dalla Sezione del Controllo, ivi inclusi quelli pervenuti, da ultimo, in data 3 luglio 2024, a riscontro delle ulteriori richieste istruttorie contenute nell'Ordinanza n. 185 del 27 giugno 2024 - con la quale è stato chiesto alla Regione di indicare i riferimenti del regolamento che disciplina il rapporto di lavoro del personale delle segreterie degli organi politici (amministratori, componenti dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari) a seguito della introduzione del menzionato art. 3, comma 1, del D.L. 44/2023 - risulta che, in attuazione all'art. 23 della L.R. 20/2008, la Regione ha adottato la DGR n. 2 del 13 marzo 2023, relativa al funzionamento delle segreterie degli Amministratori. Nell'allegato B di detta DGR, la Regione ha rappresentato di avere disciplinato gli aspetti di funzionamento degli anzidetti organismi per la XII Legislatura, inserendo la facoltà di avvalersi della previsione dell'art. 14 del D.Lgs. 165/2001 (trattamento economico omnicomprensivo) in attesa dell'approvazione del D.L. 44/2023, posto che il relativo obiettivo era condiviso con il governo nazionale.

In merito, pur in mancanza di elementi che consentano la formulazione di un giudizio definitivo ed esaustivo circa il pieno rispetto ai parametri normativi del trattamento accessorio previsto dalla Regione per il personale delle segreterie degli organi politici (amministratori, componenti dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari), si formulano alcune

considerazioni, a partire, innanzitutto, dalla esigenza di una verifica in ordine alla idoneità dello strumento giuridico utilizzato per l'introduzione della nuova disciplina; ciò ove si consideri la specifica previsione del combinato disposto del citato art. 3 e degli artt. 14 e 27 D.Lgs. 165/2001 in ordine ai canoni di utilizzo della potestà regolamentare dell'Ente. Analogamente, con riferimento alla disciplina dei rapporti di lavoro del personale delle segreterie dei Gruppi consiliari e dei componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, parrebbe trovare la propria disciplina nel DUP n. 25 del 23.03.2023.

Nel merito - dato atto che l'introduzione dell'art. 3 D.L. 44/2023 conferma che il regime giuridico del personale anche regionale è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato - si condividono le riserve espresse dalla Sezione in ordine alla possibilità che la disciplina del trattamento accessorio erogato a dette figure debba essere oggetto di particolari attenzioni.

Ciò si consideri anche in ordine alla osservanza dei due limiti normativi a cui il Fondo del salario accessorio soggiace in base all'art. 2 del decreto legislativo n. 165/2001 e all'art. 23, comma 2 decreto legislativo n. 75/2017.

Ci si riferisce - come ben declinato in seno all'Ord. SS.RR. n. 77/2024, pubblicata in G.U. n.21 del 22.05.2024 - all' "obbligo di rispettare i vincoli del CCNL [...] e delle leggi statali che prevedono specifiche voci di alimentazione e incremento del fondo e indicano, per alcune di esse, anche il limite massimo di incremento consentito", nonché a quello di "rispettare il tetto 2016, previsto dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo n. 75/2017".

Limiti che verrebbero meno per detto personale, soltanto a decorrere dall'entrata in vigore dell'art. 3 citato, e, comunque, esclusivamente qualora venisse ritenuto che la disciplina innovativa citata non debba essere ricompresa nel perimetro di cui all'art. art. 67 c. 3 lett. c) CCNL 2018-2020 del comparto Funzioni Locali, così come richiamato dall'art. 79 c. 2 lett. a) del successivo CCNL.

4.6 LA SPESA PER LAVORO FLESSIBILE

Il vincolo in materia è contenuto nell'art. 9, c. 28, D.L. 78/2010, conv. con L. 122/2010 che consente alle amministrazioni di avvalersi di prestazioni di lavoro flessibile nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 oppure, per gli enti "virtuosi", dell'intera spesa del 2009. Il regime di favore è riservato agli Enti che siano in regola

con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 dell'art.1, L. 296/2006, oppure, che abbiano rispettato il parametro stabilito dall'art. 6, c. 20, terzo periodo, D.L. 78/2010, conv. con L. 122/2010.

Nel caso della Regione Lombardia, con decreto del MEF n. 189478 del 07/07/2022, sono stati riconosciuti all'Ente i benefici previsti dall'art. 6, c. 20 D.L. 78/2010, conv. con L. 122/201060, per avere, l'Ente, registrato un rapporto inferiore alla media nazionale, fra spesa di personale e spesa corrente, al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno.

Status che risulterebbe confermato dal provvedimento dirigenziale del MEF Prot. 275590 del 4.12.2023 di riconoscimento alla Regione delle risorse spettanti nel 2023 ai sensi dell'art.1, c. 844, L. 145/2018 per aver rispettato il parametro di virtuosità di cui all'art.6, c.20 D.L. 78/2010, conv. con L. 122/2010, nonché dalle attestazioni dell'organo di revisione relativamente alla spesa del personale regionale (Giunta e Consiglio).

Come già evidenziato nella relazione di parifica 2022, inoltre, l'art. 8 L.R. 34/2016 stabilisce per il Consiglio regionale, con riferimento alle spese relative ai contratti di cui agli artt. 66 (personale di segreteria di Presidente, Vicepresidenti e Consiglieri segretari dell'Ufficio di Presidenza) e 67 (personale dei gruppi e degli staff dei consiglieri) un limite di maggior rigore rispetto a quello dell'art. 9 comma 28, prevedendo una riduzione del 10 per cento della spesa del 2009.

Per la Giunta la spesa impegnata nel 2023 per il lavoro flessibile è pari a euro 4.846.131,48, importo al di sotto del valore relativo al 2009, pari a euro 8.589.842,96 e, peraltro, in diminuzione di € 1.276.476,58, pari al -20,85% rispetto alla medesima spesa sostenuta nel 2022.

Per il Consiglio, sulla base dei dati trasmessi, la spesa flessibile complessiva del 2023 risulta pari ad euro 6.149.421,28, inferiore alla soglia stabilita dal legislatore statale, relativa alla spesa del 2009 (euro 10.425.753,00) ed a quella definita dal legislatore regionale (di euro 9.383.177,70, pari al 90% della spesa del 2009).

Rispetto alla aggregazione dei dati forniti dalla Giunta e dal Consiglio, la Procura prende atto del rispetto del tetto di spesa stabilito dall'art. 9, c. 28 per gli enti "virtuosi" (la spesa del 2009),

anche considerando il limite di maggiore rigore 90% della spesa 2009 imposto dalla legge regionale per il Consiglio.

4.7 I VINCOLI ATTINENTI ALLA DIRIGENZA

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

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

Nonostante l'esigenza di rapportarsi ai dati, anche per tale ambito, in forma aggregata, si condividono le perplessità della Sezione in ordine al mancato adeguamento dell'art. 59 c. 10 L.R. 20/2008 che prevede la facoltà per il Consiglio di nominare personale dirigenziale - diverso da quello destinato alle direzioni generali - a figure esterne, nel limite del 15% delle relative posizioni, ossia in misura superiore al 10% previsto dall'art. 11 c. 3 d.l. 90/2014.

Riguardo alla dirigenza della Giunta, dall'istruttoria condotta dalla Sezione emerge che nell'esercizio 2023 il personale dirigenziale è di 192 unità, di cui n. 168 in servizio e n. 26 unità esterne, per una spesa complessivamente impegnata di euro 18.585.688,80 (tra personale a tempo indeterminato e determinato). Ne risulta una diminuzione dell'organico del personale dirigenziale rispetto all'esercizio precedente nel corso del quale le unità effettivamente in servizio erano n. 171.

Il dato non comprende le n. 24 unità di personale dirigenziale di ruolo in comando, distacco, aspettativa, assegnazione temporanea, non in servizio presso la Giunta. Dal PRFP allegato alla DRG 831/2023 (p. 27) risultano n. 7 cessazioni per il personale dirigente al 01.07.2023. Risultano, altresì, consolidate a detta data ulteriori n. 2 cessazioni a valere nel 2024 (cessazioni 2024).

La Sezione rileva che con la DGR n. 362 del 29.05.2023 è stato deciso di integrare il PTFP 2022/2024 approvato con DGR n. XI/7175/2022, con particolare riferimento all'annualità 2023, relativamente ai fabbisogni di personale di natura dirigenziale, prevedendo l'assunzione di ulteriori n. 10 unità, di cui n. 4 con funzioni amministrative e n. 6 con funzioni tecniche

(disponendone il reclutamento mediante scorrimento di graduatoria). L'atto è stato trasmesso all'organo di revisione, che ha rilasciato l'asseverazione con verbale n.7 del 16.06.2023.

La Sezione evidenzia come nell'allegato alla DGR 362/2023 si legge che "Per poter determinare il rispetto del limite dell'anno 2023 occorre partire dal dato consolidato dell'anno 2022 pari a € 159.194.609,961, sottraendo le cessazioni consolidate al 31/05/2023 e sommando il fabbisogno richiesto per l'annualità". Si aggiunge che, considerate le cessazioni consolidate al 31.05.2023 (tra cui n.4 dirigenti) per una spesa di euro 1.497.471,05, il dato di partenza dell'anno 2023 risulta, quindi, pari a euro 157.697.138,91. Sommando la spesa prevista per il 2023 incrementata delle n.10 unità dirigenziali, pari a euro 11.163.290,49, si giunge a un valore massimo di € 168.860.429,40, sotto la soglia limite per l'anno 2023. Considerando anche la spesa del personale cessato, l'importo per il 2023 sarebbe pari a euro 170.357.900,45, sempre al di sotto della spesa massima ammissibile (spesa 2018 +20%) pari a euro 196.905.662,40.

In merito ai dati sopra indicati, si ritiene utile segnalare la perdurante vigenza dell'articolo 1, comma 557, lett. b) della legge 296/2006, ai sensi del quale "Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'IRAP, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte, in termini di principio, ai seguenti ambiti prioritari di intervento:

a) ... (abrogata)

b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti di uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni dirigenziali in organici [...].

Detta disposizione tiene fermo - nonostante le ulteriori disposizioni di legge frattanto intervenute - l'obbligo di tendere al relativo rispetto del vincolo di riduzione della percentuale di incidenza delle posizioni dirigenziali in organico mediante la razionalizzazione e l'accorpamento dei relativi uffici.

Pur trattandosi di una norma di principio, il trend indicato dai dati evidenziati sembra indicare un percorso virtuoso in linea con un obiettivo tendenziale di riproporzionamento delle strutture dirigenziali rispetto al personale in servizio.

Circa le modalità di reclutamento degli incarichi a personale non di ruolo, la Sezione evidenzia che, nel 2023 tutti gli incarichi sono stati conferiti in base alle disposizioni di cui all'art. 27, c. 4, ultimo periodo, L.R. 20/2008 (quindi, su base fiduciaria).

Questa Procura prende atto positivamente del fatto che l'incidenza di detti incarichi – ossia di quelli conferiti a personale non appartenente ai ruoli della regione – rientra ampiamente nel limite del 10% dei posti di dotazione organica attribuibili tramite assunzioni a tempo determinato, stabilito per le Regioni dall'art. 11, c. 3, d.l. 90/2014, sia se raffrontato con la dotazione organica di n. 200 unità ($4/200 = 2\%$), sia, se viene preso in considerazione l'organico effettivo nel 2023 ($4/192$). Il valore soglia risulta rispettato anche se dovesse aderirsi all'interpretazione più restrittiva che fa riferimento al numero di incarichi e non alle "teste" (in tal caso il rapporto andrebbe fatto su n. 9 incarichi, sebbene riferiti a n. 4 soggetti).

Riguardo al Consiglio, nel 2023 si registra che il numero complessivo dei dirigenti in forza alla struttura organizzativa ammonta a n. 18 unità. Il totale dei dirigenti del Consiglio regionale è tornato ai livelli del 2021 dopo il lieve incremento subito nel corso del 2022. Il decremento riguarda il personale di ruolo che passa da n. 16 a n. 14 unità ed i dirigenti con contratto privatistico (appartenenti a ruoli pubblici) che da n. 4 del 2021 passa a n. 1 unità nel 2023.

Quanto alla dirigenza, in sede istruttoria il Consiglio ha rappresentato che nel 2023 si sono rese vacanti n. 2 posizioni dirigenziali (una ad inizio anno e l'altra a fine anno), entrambe rimaste prive di titolare nelle more della ridefinizione del nuovo assetto organizzativo in esito al cambio di legislatura. La posizione vacante da fine anno è stata coperta con un incarico ad interim. Il risparmio complessivo di spesa (per cessazioni e mancato rinnovo del Vicedirettore del Settore Stampa) nel 2023 è stato di ca. euro 162.110,00 lordi, su base annua di ca. euro 181.300 lordi.

L'incarico di Segretario generale è stato conferito ad una dirigente della Giunta regionale, a seguito di avviso pubblico ex art. 19 d.lgs. 165/2001 (DUP 115/2023), con decorrenza dal 05.06.2023. Dalla medesima data è stato rinnovato l'incarico di Vicesegretario generale vicario a un soggetto esterno alla pubblica amministrazione.

Nel 2023 risultano complessivamente n. 17 dirigenti in servizio, su n. 21 posti in dotazione organica (che risulta coperta per l'80,95%). La Procura prende atto che il dato è in flessione rispetto al 2022.

In applicazione delle previsioni dell'art. 11, c. 3, D.L. 90/2014 – che fissa nel 10% il limite dei posti di dotazione organica per il personale dirigenziale esterno – la Sezione rileva che gli esterni risultano 4 (di cui 3 appartenenti a ruoli della Giunta regionale e 1 non proveniente da ruoli della p.a.), per cui il valore soglia del Consiglio risulta rispettato se viene considerato il solo incarico conferito a soggetto non appartenente ai ruoli della Regione (e non appartenente ai ruoli del Consiglio) pari a $1/21=4,76\%$. Diversamente, ovvero, se si conteggiano i 4 incarichi il valore soglia risulta sforato ($4/21=19,04\%$).

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

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

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

Collegandosi al tema della dirigenza, ad avviso di questa Procura giova evidenziare l'esigenza che l'Ente monitori annualmente il rispetto di un ulteriore significativo vincolo, quello di cui al citato art. 1, comma 557, L. n. 296/2006, in base al quale, gli Enti – ai fini del concorso al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica – devono assicurare la riduzione delle spese di personale, con azioni da modulare nell'ambito della propria autonomia e rivolte ad alcuni ambiti prioritari di intervento, quali, in particolare:

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

Sul punto, si rinvia ampiamente a quanto rilevato sul punto nel corso della relazione della Procura contabile, in sede di parifica dell'anno precedente, rinnovando l'invito ad una verifica più analitica del rispetto del parametro, con specifico riferimento alla dirigenza.

Si dà, in ogni caso, atto che, per l'anno 2023, si registra, per la Giunta, una flessione nell'ambito della dirigenza pari a - 1,54% (pag. 14 relazione) e, per il Consiglio, pari a - 14,29% (pag. 22 relazione).

4.8 FABBISOGNO DI BENI E SERVIZI

In continuità con la parifica 2022 l'istruttoria condotta dalla Sezione ha attenzionato il fabbisogno di beni e servizi dell'organizzazione regionale, onde verificarne l'impatto sul bilancio e dare contezza delle misure adottate per la relativa ottimizzazione.

In particolare, viene proposto il raffronto della spesa - in valore assoluto ed in variazione % - con l'annualità precedente (2022) e con quella 2021.

In merito, questa Procura ritiene, in particolare, di doversi soffermare sulle variazioni più significative dei fabbisogni rispetto all'anno precedente (2022).

Dal raffronto con il 2022 risulta una flessione generale dei costi di euro 43.860.580,02, pari al 12,80 per cento.

Tra le voci in flessione la più evidente è quella per Servizi di euro 31.495.121, 53, pari a - 20,55% (di cui -31,98% per servizi professionali, -60,11% per sviluppo informatica software e -19,02% per Service informatica applicativi, - 53,45% per utenze, - 90,64% per Poste e telecomunicazioni).

Alcune voci di costo registrano un incremento anche consistente (in particolare, Altre spese generali: + euro 2.146.471, pari al 166,78%, Formazione: + euro 138.178, pari al 70%, Comunicazione: + euro 3.711.719: + 29,15%).

In merito, in ordine alla Giunta, l'istruttoria della Sezione ha portato all'evidenza un consistente incremento nel 2023 in termini di numero contratti e spesa complessiva aggiudicazione (+ n.126 e + euro 621.127.604,41).

Si registra, nel complesso, un incremento nel numero dei contratti di acquisto di beni e servizi in modo autonomo del 978,52%, in valore assoluto pari a euro 430.320.505,97 e una contestuale riduzione degli affidamenti a ente strumentale di Regione quanto a valore percentuale (-20,13%) a dispetto di n. 1 contratto in più concluso nel 2023.

In ordine al Consiglio, si prende atto della diminuzione del 59,31% degli affidamenti in adesione a convenzioni quadro/centrali di committenza (Consip/Aria) e dell'incremento degli affidamenti a società in house del 181, 85 %, mentre si registra una leggera flessione degli acquisti in modo autonomo (-1,24 %; tramite buono economale: + 9,32 %).

Si prende, inoltre, atto che non essendo stata comunicata la spesa impegnata 2023 e 2022, non è stato possibile cogliere l'evoluzione del dato su base annuale.

Quanto al numero degli acquisti di beni e servizi effettuati in modo autonomo per i quali è stata data evidenza dell'intervenuta conclusione di n. 81 contratti, la Procura prende atto che n. 60 di questi sono stati conferiti con affidamento diretto (alcuni dei quali previa consultazione di più operatori economici), n. 4 con procedura negoziata, n. 17 senza alcuna indicazione. Tale dato appare particolarmente rilevante e, ad avviso della Procura, meriterebbe un supplemento istruttorio per comprenderne presupposti, importi e motivazioni.

Si dà, infine, atto dell'apprezzabile ulteriore miglioramento dell'indicatore di tempestività dei pagamenti - già rispettoso dei limiti di legge - tanto per la Giunta, quanto per il Consiglio

In continuità con la parifica 2022 l'istruttoria condotta dalla Sezione ha attenzionato il fabbisogno di beni e servizi dell'organizzazione regionale, onde verificarne l'impatto sul bilancio e dare contezza delle misure adottate per la relativa ottimizzazione.

In particolare, viene proposto il raffronto della spesa - in valore assoluto ed in variazione % - con l'annualità precedente (2022) e con quella 2021.

In merito, questa Procura ritiene, in particolare, di doversi soffermare sulle variazioni più significative dei fabbisogni rispetto all'anno precedente (2022).

Dal raffronto con il 2022 risulta una flessione generale dei costi di euro 43.860.580,02, pari al 12,80 per cento.

Tra le voci in flessione la più evidente è quella per Servizi di euro 31.495.121, 53, pari a - 20,55% (di cui -31,98% per servizi professionali, -60,11% per sviluppo informatica software e -19,02% per Service informatica applicativi, - 53,45% per utenze, - 90,64% per Poste e telecomunicazioni).

Alcune voci di costo registrano un incremento anche consistente (in particolare, Altre spese generali: + euro 2.146.471, pari al 166,78%, Formazione: + euro 138.178, pari al 70%, Comunicazione: + euro 3.711.719: + 29,15%).

In ordine alla **Giunta**, l'istruttoria della Sezione ha portato all'evidenza un consistente incremento nel 2023 in termini di numero contratti e spesa complessiva aggiudicazione (+ n.126 e + euro 621.127.604,41).

Si registra, nel complesso, un incremento nel numero dei contratti di acquisto di beni e servizi in modo autonomo del 978,52%, in valore assoluto pari a euro 430.320.505,97 e una contestuale riduzione degli affidamenti a ente strumentale di Regione quanto a valore percentuale (- 20,13%) a dispetto di n. 1 contratto in più concluso nel 2023.

In ordine al **Consiglio**, si prende atto della diminuzione del 59,31% degli affidamenti in adesione a convenzioni quadro/centrali di committenza (Consip/Aria) e dell'incremento degli affidamenti a società in house del 181,85 %, mentre si registra una leggera flessione degli acquisti in modo autonomo (-1,24 %; tramite buono economale: + 9,32 %).

Si prende, inoltre, atto che non essendo stata comunicata la spesa impegnata 2023 e 2022, non è stato possibile cogliere l'evoluzione del dato su base annuale.

Quanto al numero degli acquisti di beni e servizi effettuati in modo autonomo per i quali è stata data evidenza dell'intervenuta conclusione di n. 81 contratti, la Procura prende atto che n. 60 di questi sono stati conferiti con affidamento diretto (alcuni dei quali previa consultazione di più operatori economici), n. 4 con procedura negoziata, n. 17 senza alcuna indicazione. Tale dato appare particolarmente rilevante e, ad avviso della Procura, meriterebbe un supplemento istruttorio per comprenderne presupposti, importi e motivazioni.

Si dà, infine, atto dell'apprezzabile ulteriore miglioramento dell'indicatore di tempestività dei pagamenti - già rispettoso dei limiti di legge - tanto per la Giunta, quanto per il Consiglio.

5. LA GESTIONE DEI FONDI EUROPEI E DEL PNRR

Con riferimento all'analisi della gestione dei fondi europei, per l'anno finanziario 2023, la Regione Lombardia continua a beneficiare delle risorse provenienti dai Fondi strutturali europei del ciclo di Programmazione 2021-2027, dai fondi del ciclo precedente 2014-2020 - la cui programmazione si è esaurita nel 2023 - e dal dispositivo di finanziamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

5.1 FONDI STRUTTURALI EUROPEI: PROGRAMMAZIONE 2021 - 2027 E 2014-2020

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

Per il raggiungimento di tali obiettivi, sulla base dell'Accordo di partenariato firmato il 19 luglio 2022 e relativo al ciclo di programmazione 2021-2027, sono state stanziare per le Regioni

italiane risorse finanziarie pari a 78,26 miliardi di euro, importo comprensivo anche del cofinanziamento nazionale.

Il tasso di cofinanziamento per la Regione Lombardia, che rientra tra le regioni più sviluppate, è stato fissato nella misura del 40%, in contrazione di 10 punti percentuali rispetto alla precedente programmazione 2014-2020.

La rimanente quota di finanziamento (pari al 60%) è ripartita tra contributo statale (42%) e contributo regionale (18%); a fronte delle risorse UE complessive, l'importo a disposizione della Regione Lombardia risulta pari a **3,5 miliardi** di euro, di cui 630 milioni sono risorse del bilancio regionale e 1,47 miliardi sono risorse statali.

Più nel dettaglio:

a. **POR FSE+ 2021-2027**: a fronte degli obiettivi generali del Fondo (finanziamento di interventi nell'ambito dell'istruzione, della formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale), la Regione ha concentrato i propri sforzi sul potenziamento dell'occupazione, sul miglioramento dell'accesso ai servizi di istruzione e formazione, sul contrasto alle disuguaglianze ed alle situazioni di marginalità e vulnerabilità sociale.

Il Fondo, che presenta una dotazione finanziaria complessiva (risorse UE + fondi statali e regionali) pari a **1,5 miliardi di euro**, ha registrato nel corso del 2023, dopo l'avvio delle prime iniziative a partire da ottobre 2022, un miglioramento sia nella capacità di impegno che di spesa.

In linea con quanto previsto dall'art. 69.11 del Reg. (UE) 2021/1060, la Regione ha adottato nel giugno del 2023 il sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co); come già previsto per il Programma FSE 2014-2020, l'Autorità di Gestione (AdG) è rimasta incardinata presso la Direzione Generale Istruzione Formazione e Lavoro, prevedendo un sistema di *governance* articolato, in cui sono coinvolti anche altri soggetti, Responsabili di Priorità/ Azioni del PR, collocati all'interno di diverse Direzioni di Regione Lombardia competenti per materia. In particolare, all'AdG competono le verifiche di gestione amministrativa, che saranno svolte sul 100% delle domande di rimborso fino all'adozione ed approvazione definitiva del documento di analisi dei rischi.

b. **POR FESR 2021-2027**: il Fondo si pone come obiettivo quello di promuovere la ripresa economica e la competitività delle imprese del territorio colpito dagli effetti dell'emergenza sanitaria del 2020. Il Programma, che presenta una dotazione finanziaria complessiva

(risorse UE + fondi statali e regionali) pari a **2 miliardi di euro**, ha avuto un effettivo avvio nel 2023. I primi impegni e pagamenti, che si mostrano in uno stato non particolarmente avanzato rispetto alla predetta dotazione complessiva, afferiscono – in particolare – alle iniziative per la ricerca e lo sviluppo e per la competitività delle PMI e alle strategie di sviluppo urbano sostenibile. Per verificare il corretto percorso per il raggiungimento delle finalità perseguite sono previsti, a partire dal 2025, degli obiettivi intermedi fino al raggiungimento dell’obiettivo finale di spesa, pari alla dotazione complessiva del Fondo da conseguire nell’anno 2030. Il Sistema di Gestione e Controllo è stato approvato con DDUO n. 9842 del 30 giugno 2023; il documento è attualmente in fase di revisione e si prevede di ottenerne una versione aggiornata entro luglio 2024.

In coerenza con quanto previsto dal SI.GE.CO, la Regione ha riferito di aver svolto - nel corso del 2023 - controlli di primo livello documentali sulla totalità dei rimborsi di spesa presentati, che hanno riguardato esclusivamente la richiesta di anticipo e le rendicontazioni a valere sull’Assistenza Tecnica. Si registra, infine, l’attivazione, da parte della competente Autorità di Gestione, di una serie di meccanismi diretti al pieno utilizzo dei fondi, come monitoraggi mensili dello stato di attuazione delle iniziative, tavoli tecnici con le Direzioni Generali, parti sociali e portatori di interessi economici, tour presso le sedi provinciali di Unioncamere per creare maggiore consapevolezza in merito alle opportunità di finanziamento attivate nell’ambito del Programma e stimolare l’adesione dei beneficiari alle iniziative messe in campo.

Oltre alle disponibilità relative ai predetti Fondi strutturali, per l’esercizio finanziario 2023, la Regione Lombardia ha potuto attingere risorse grazie al Piano strategico nazionale della PAC 2023-2027 ed al Fondo di cooperazione Italia Svizzera 2021-2027.

Nel dettaglio:

c. **Piano strategico nazionale della PAC (PSP) fondi FEASR e FEAGA:** secondo quanto riferisce la Regione, la nuova Politica Agricola Comune (il cui Piano Strategico, approvato nel dicembre 2022, ha subito due emendamenti rispettivamente nell’ottobre 2023 e nel marzo 2024), si pone in stretta sinergia con altre politiche non strettamente agricole, ponendosi come scopo una strategia ambiziosa rispetto a diversi obiettivi di competitività, sostenibilità ambientale, equilibrio territoriale e qualità degli alimenti. Per la prima volta, tutti gli strumenti finanziabili dei principali Fondi europei che riguardano il settore

primario, ovvero il FEAGA e il FEASR, sono stati inclusi in un unico documento di programmazione comune a livello nazionale, delineando così una strategia nazionale per il settore agricolo, agroalimentare e forestale. Per affrontare tali esigenze, il Piano prevede risorse finanziarie per quasi 37 miliardi di euro complessivi per il periodo 2023-2027. Le scelte di Regione Lombardia in merito agli interventi di sviluppo rurale previsti nell'ambito del Piano sono state formalizzate nel documento denominato "*Complemento per lo Sviluppo Rurale del Piano Strategico Nazionale della PAC 2023-2027 della Regione Lombardia*" (CSR): per il periodo 2023-2027, la Regione dispone di risorse pubbliche totali pari a **834.485.800,00 euro**, dei quali 339.635.721,00 di quota FEASR e 494.850.080,00 euro di quota nazionale (di cui 148.455.024,00 euro di risorse regionali). La nuova normativa comunitaria ha inciso anche sul sistema dei controlli, prevedendo, da un lato, la verifica delle domande a superficie tramite monitoraggio satellitare (AMS), dall'altro demandando allo Stato membro la disciplina dettagliata dei controlli da applicare, limitandosi ad una norma di carattere generale. Al 31/12/2023 la spesa effettuata risulta pari al 1,49 per cento della dotazione complessiva per lo Sviluppo Rurale Lombardia e non sono state accertate frodi e/o irregolarità.

- d. **Fondo di cooperazione Italia Svizzera - programmazione 2021-2027:** il Programma di cooperazione transfrontaliera è stato approvato dalla Commissione Europea nel dicembre 2022. Nel gennaio 2024 è stato bandito il primo avviso di presentazione dei progetti ordinari, organizzato su tre finestre di presentazione annuale per gli anni 2024, 2025 e 2026, nei periodi 15 gennaio-15 aprile. Lo stato di attuazione del Fondo rende prematura ogni analisi o rilevazione tanto sugli impegni quanto su possibili frodi.

Come anticipato, con l'esercizio 2023, è giunta alla fase di chiusura la programmazione dei Fondi strutturali sul periodo 2014-2020 (FSE e FESR).

In particolare:

- e. **POR FSE 2014-2020:** sono stati monitorati cambiamenti significativi rispetto all'annualità precedente sia nella capacità di impegno che di spesa. La Regione ha riferito di aver attivato iniziative per 985,24 milioni di euro, ovvero in misura maggiore rispetto all'intera dotazione del POR FSE (970, 5 milioni di euro). A fronte dello stanziamento originario, non è apparso giustificabile - anche a seguito delle ultime risultanze istruttorie - il disallineamento registrato tra i dati contabili trasmessi dalla Regione e dei dati rendicontati alla

Commissione Europea, sia nella valorizzazione dell'impegnato che dei pagamenti. Tra i fondi utilizzati dalla Regione risulta esservi, infine, una quota di risorse pari a 22.159.212,65 euro impegnate e pagate in "overbooking", al fine di finanziare, in via autonoma, progetti originariamente esclusi dal finanziamento europeo per mancanza di risorse. Con riferimento alle irregolarità e frodi riscontrate in relazione alle spese certificate nel corso del 2023, all'aumento delle operazioni e degli importi oggetto di accertamento è corrisposto un proporzionale aumento delle irregolarità riscontrate sia con riferimento alle operazioni (da 43 a 48) che agli importi (da 52,3 mila euro a 63 mila euro). Anche nel corso del 2023, non risultano segnalazioni di frodi.

- f. **POR FESR 2014-2020:** rispetto all'annualità precedente, il programma ha subito una variazione nella dotazione iniziale (970,4 milioni di euro), che si attesta nell'importo di **688,6 milioni di euro**. Tale rimodulazione ha comportato un netto miglioramento di tutti gli indicatori di *performance* del programma. Anche per tale programma, sono stati stanziati fondi in "overbooking" per 35.100.000,00 euro. Quanto alla situazione delle irregolarità e frodi riscontrate in relazione alle spese certificate nel corso del 2023, risultano essere state oggetto di accertamento 13 operazioni per complessivi 214.906,32 euro, di cui si è provveduto a recuperare - nel 2023 e 2024 -75.863,38 euro. Risultano, infine, essere state segnalate ad OLAF³⁸, attraverso il sistema IMS, irregolarità su 10 progetti, alcuni dei quali hanno riguardato il Comune di Lodi, di Spino D'Adda e di Rho.

Va, da ultimo, rappresentato che le risorse de-finanziate dai due programmi POR FSE 2014-2020 e POR FESR 2014-2020 per fronteggiare la spesa sanitaria durante l'emergenza pandemica, una volta rimborsate dalla UE, hanno alimentato il Piano di Sviluppo e Coesione (PSC) 2014 - 2020 per un importo complessivo pari 362 milioni di euro. Tali risorse sono state riprogrammate ad opera del Programma Operativo Complementare (POC) di Regione Lombardia, che sarà alimentato anche da un Fondo di rotazione nazionale finanziato con le certificazioni delle spese con un tasso di cofinanziamento del 100 per cento

³⁸ In base alla normativa unionale (Regolamento Delegato UE 2015/1971), i casi di irregolarità, compresi quelli di sospetta frode e frode accertata, devono essere segnalati dagli Stati membri alla Commissione europea - Ufficio europeo Lotta Antifrode (OLAF). Tale segnalazione viene effettuata trimestralmente mediante comunicazione sul portale IMS (Irregularities Management System) delle schede di credito di importo superiore a 10.000 euro riferite a casi di irregolarità, compresi quelli di sospetta frode e frode accertata, che siano oggetto di un primo verbale di accertamento amministrativo o giudiziario. Negli obblighi di segnalazione sono ricompresi, quindi, tutti quei comportamenti materiali posti in essere, anche non intenzionali, che arrecano o potrebbero arrecare un danno agli interessi del bilancio europeo.

a valere sul POR FESR 2014-2020 e FSE 2014-2020. Una volta confluite nel POC, le risorse, originariamente finanziate con fondi comunitari, diventeranno a tutti gli effetti risorse nazionali. Attualmente il Programma è in attesa di approvazione.

- g. **POR Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020:** la dotazione finanziaria al 31 dicembre 2023 non ha subito variazioni rispetto all'anno precedente. Si sono registrati miglioramenti sia nella capacità di impegno che di spesa, consentendo alla Regione Lombardia di collocarsi in una posizione migliore (sesto posto) rispetto a quella dell'annualità precedente (undicesimo) nel gruppo delle 13 Regioni più sviluppate. Nel corso del 2023 sono state rilevate 5 irregolarità. La Procura prende atto della persistenza di 9 irregolarità già oggetto di rilevazione lo scorso anno il cui importo non è stato ancora recuperato integralmente.
- h. **Fondo di cooperazione Italia Svizzera:** come già rappresentato in sede istruttoria del precedente Giudizio di parifica, per l'anno 2023 il fondo presenta una dotazione finanziaria in aumento di 2.926.712,26 euro. In miglioramento anche la capacità di impegno e la capacità di spesa delle risorse. Sul programma sono state rilevate irregolarità per n. 30 operazioni, le cui spese sono state per la maggior parte già decertificate nei Conti annuali in ragione di violazioni del diritto applicabile in materia di appalti, conflitto di interessi e tracciabilità dei flussi finanziari, oltre che per la carenza di documentazione giustificativa delle spese. Risultano, infine, segnalate all'OLAF tramite il portale IMS (Irregularities Management System), irregolarità relativi a 4 progetti, di cui 2 finanziati in favore del Comune di Chiesa in Valmalenco (SO) e della ASST dei Sette Laghi (VA).

5.2 I FONDI DEL PNRR

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

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

La grande novità che porta con sé la *Recovery and resilience facility* (Rrf) è non solo l'essere un programma a gestione diretta ma soprattutto l'essere un programma *performance-based*. Si tratta di un cambio di prospettiva molto rilevante nella cultura amministrativa di gestione di risorse europee; mentre nella gestione dei c.d. fondi strutturali il mancato raggiungimento dei *target* di impegno e di spesa può determinare il disimpegno delle risorse finanziarie assegnate, nella gestione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza assume preminente rilevanza il compiuto e tempestivo conseguimento di traguardi (*milestones*) e obiettivi (*targets*) legati all'attuazione fisica e procedurale dei singoli interventi, cui segue l'erogazione della *tranche* semestrale di pagamento. Al fine di assicurare che gli investimenti del PNRR siano completati entro il 2026, il piano prevede, nei primi anni, l'implementazione di riforme trasversali e abilitanti volte a rendere le infrastrutture più moderne e a migliorare l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

Sulla stessa finestra temporale e con obiettivi allineati al PNRR, il governo italiano ha affiancato una programmazione gemella finanziata con risorse nazionali, il cui cronoprogramma e risultati sono declinati nel Piano Nazionale Complementare.

L'esistenza di una piattaforma unica (c.d. ReGiS) su cui convergono i dati di tutti i progetti finanziati con i fondi del PNRR, alimentata dai soggetti attuatori, semplifica le attività di monitoraggio, rendicontazione e controllo.

Nell'anno 2023, la Regione Lombardia risulta soggetto beneficiario/attuatore, con trasferimento dei fondi sul bilancio della regione, di un ammontare complessivo di fondi PNRR pari a **523.213.666,78 euro** (a cui si sommano fondi statali del Piano Nazionale Complementare pari a 136.231.969,41 euro).

Quanto alla ripartizione delle risorse tra le missioni previste nel bilancio assestato 2023, la maggior parte delle stesse, per una quota pari al 37,1%, è riferita ai progetti della Missione 5 "Inclusione e coesione", i cui interventi sono da riferire - principalmente (94 milioni di euro di risorse) - alla riforma delle politiche attive del lavoro (GOL) ed alla riqualificazione dell'edilizia sociale (PinQua).

Alla Missione 6 “Salute” è stata destinata una quota pari al 32%, da utilizzarsi prevalentemente per la riforma della assistenza domiciliare (ADI) ad integrazione dell’assistenza sanitaria territoriale per le cure mediche a domicilio.

L’analisi dello stato di attuazione finanziaria del programma compiuta dalla Sezione di Controllo ha consentito di evidenziare una maggiore lentezza nelle procedure di spesa sui capitoli di spesa corrente, sui quali si registrano pagamenti solo per una parte degli interventi. Tutte le somme impegnate e pagate sono state spese per la misura M2C2.4.4.2 “Acquisto treni destinati al trasporto regionale”.

Con riferimento alla scelta della “*governance*” regionale per l’attuazione del PNRR, la Procura prende atto che Regione Lombardia ha modificato la composizione del gruppo di lavoro (GDL) per l’attuazione del PNRR, in risposta alle osservazioni formulate nel precedente giudizio di parifica. Ad oggi, il GDL è coordinato dal Vicesegretario Generale competente e vi partecipano i Direttori Centrali e Generali di Regione, l’Assessore al Bilancio e Finanza, ANCI Lombardia, UPL e ORAC. Inoltre, la Giunta – con provvedimento del maggio 2023 – ha deciso di istituire la nuova Direzione Centrale PNRR, Olimpiadi e Digitalizzazione – Vicesegretariato Generale, quale presidio organizzativo centralizzato di tutte le funzioni e attività inerenti al PNRR che, comunque, continuano a rimanere attribuite alle singole Direzioni competenti.

Anche in merito al sistema ReGis, è apprezzabile che – nel corso del 2023 – siano state risolte le problematiche di accesso diretto alla piattaforma che prima limitavano la raccolta delle informazioni sull’attuazione del PNRR.

Quanto alle procedure di controllo, si apprende con interesse dell’avvio della mappatura dei processi riferiti agli interventi finanziati con il PNRR con carattere di progressività in base allo sviluppo degli interventi stessi, come indicato da Anac.

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

Muovendo da tali considerazioni di fondo, con riferimento alla gestione dei fondi strutturali europei, i dati forniti dalla Regione denotano cambiamenti significativi rispetto all’annualità precedente, anche in ragione della conclusione di alcuni programmi di finanziamento.

Tuttavia, necessita di attenzione il monitoraggio della certificazione delle spese alla Commissione Europea, laddove sono stati evidenziati dei disallineamenti tra gli importi rendicontati in sede comunitaria e quelli registrati nei capitoli di spesa del bilancio della Regione. Si richiama, quindi, l'ente ad una maggiore completezza, chiarezza e trasparenza dei dati al fine di consentire una valutazione realistica dei fondi spesi e dei risultati raggiunti.

È, inoltre, principio consolidato quello per cui il corretto utilizzo delle risorse non può essere disgiunto da un adeguato sistema di controlli. Lo straordinario strumento di ripresa economica messo a disposizione dell'Unione europea necessita di trasparenza sui costi delle opere, sui tempi e sulle modalità della loro realizzazione.

Motivo per il quale l'ufficio del Pubblico Ministero, pur prendendo atto delle iniziative intraprese dalla Regione per il miglioramento del sistema complessivo dei controlli, ribadisce la necessità che l'ente continui ad assicurare un corretto, costante ed incisivo esercizio delle attività di monitoraggio necessarie a garantire il corretto e diligente impiego delle risorse, anche attraverso sistemi di tracciamento funzionali ad evitare episodi di doppi finanziamenti a valere sui fondi comunitari.

Si è, difatti, potuto notare come il numero delle irregolarità riscontrate aumenti in misura quasi proporzionale rispetto alle operazioni ed agli importi interessati dalle procedure di controllo. In merito, impregiudicati gli obblighi di denuncia alla Procura regionale, si esorta ad un costante monitoraggio anche dell'andamento dei recuperi, e delle relative poste creditorie "a monte", al fine di garantire la proficuità della spesa nell'esercizio delle funzioni istituzionali.

6 LA GESTIONE FINANZIARIA NEL SETTORE SANITARIO

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

Premesso che la spesa sanitaria permane la componente più significativa del rendiconto regionale (circa 80%), la Regione Lombardia ha beneficiato dell'assegnazione di risorse per l'esercizio 2023 per € **20.663.121.297,90** quale finanziamento indistinto dei livelli essenziali di assistenza.

Le fonti di finanziamento del FSR (Fondo Sociale Regionale) 2023 assegnato sono riconducibili per 344,69 milioni di euro a ricavi e da entrate proprie convenzionali delle aziende sanitarie,

all'IRAP, all'addizionale all'IRPEF e alle integrazioni previste dalle disposizioni del D. Lgs. 56/2000.

Un aspetto indubbiamente positivo è che la Regione ha sempre presentato **conti in equilibrio** e si è sempre posizionata tra le prime 5 regioni italiane nel rispetto dei Livelli essenziali di assistenza.

6.2 LE CRITICITA' IN RELAZIONE ALL'UTILIZZO DI FONDI del PNNR PER LA MISSIONE SALUTE: AMMODERNAMENTO DEL PARCO TECNOLOGICO E DIGITALE OSPEDALIERO/GRANDI APPARECCHIATURE SANITARIE.

Come rappresentato in precedenza, gran parte delle risorse delle PNNR sono ancora destinate al processo di attuazione degli investimenti che interessano la Missione "Salute" (M6).

Di particolare interesse appare l'intervento finalizzato a dotare le aziende sanitarie pubbliche lombarde di nuove apparecchiature ad alta tecnologia (TAC, risonanze magnetiche, Acceleratori Lineari, Sistemi Radiologici Fissi, Angiografi, Gamma Camera, Gamma Camera/TAC, Mammografi, Ecotomografi) in sostituzione di quelle obsolete, in grado di garantire prestazioni migliori e di incidere, di conseguenza, anche sulla riduzione delle liste di attesa per i pazienti.

A tal fine, in attuazione del Piano Nazionale per il Governo delle Liste di Attesa (PNGLA) e in linea con le indicazioni previste nella DGR n. XII/61 del 27 marzo 2023, la Giunta Regionale ha adottato - nel corso del 2023 - alcune misure per il contenimento dei tempi d'attesa per le prestazioni specialistiche di medica ambulatoriale e per i ricoveri, tra cui:

- assegnazione di risorse per 81 milioni di euro, di cui 46.372.000 euro destinati alle aziende sanitarie pubbliche mentre 34.628.000 euro alle aziende sanitarie private accreditate;
- ampliamento delle prestazioni ambulatoriali nella misura del 10 per cento rispetto ai livelli del 2019;
- rimodulazione delle attività degli *screening* oncologici tra gli erogatori a partire da settembre 2023, nel caso in cui le strutture non raggiungano i target previsti, al fine di garantire diagnosi precoci e migliorare l'efficacia della prevenzione;
- istituzione di un gruppo di lavoro per il monitoraggio costante dell'andamento delle prestazioni erogate.

Uno dei punti cardine su cui la Regione ha focalizzato i propri interventi riguarda l'efficientamento delle prestazioni rese dai reparti di radiologia che, sfruttando grandi apparecchiature (TC, RM, MMI), sono soggette a tempi di attesa più lunghi.

A questo fine, con il Decreto del Ministero della Salute del 20 gennaio 2022, sono stati stanziati **179.802.208,90 euro**, immediatamente impegnabili, sul capitolo di spesa in c/capitale n. 15219 del bilancio di Regione Lombardia, finalizzati all'acquisto ed allo smaltimento di **380 grandi apparecchiature per 31 aziende sanitarie**, con una media di 12 apparecchiature ed una spesa di 5,8 milioni di euro per azienda.

L'intervento consentirà di sostituire il 71,6 % delle grandi apparecchiature attualmente in uso (pari a complessive 543 unità).

Alle aziende sanitarie è stato corrisposto un anticipo del 30% per tutti gli interventi, ad eccezione di uno per il quale è stato corrisposto l'intero importo.

Rimangono a carico delle aziende sanitarie le spese relative all'installazione dei macchinari, la cui copertura è stata garantita dalla Regione attraverso uno stanziamento di 38,6 milioni di euro.

In merito, si evidenzia come a fronte dell'impegno della totalità dei fondi stanziati, risultano essere stati eseguiti pagamenti per soli 3 dei 299 CUP per un importo complessivo pari a 552.144,27 euro.

Il *timing* previsto per il completamento delle operazioni di sostituzione ed operatività delle grandi apparecchiature, originariamente previsto per dicembre 2024, è stato fatto slittare – in seguito alla decisione del Consiglio Europeo del 08.12.2023, **al primo semestre del 2026**³⁹.

Il fabbisogno delle apparecchiature sanitarie da acquistare – mediante procedure di gara a livello nazionale – è stato individuato dalla Regione a seguito di un monitoraggio svolto attraverso la piattaforma informatica AGENAS sulla quale sono state rese disponibili apposite schede, da compilare a cura delle singole aziende sanitarie che hanno provveduto ad indicare le vecchie apparecchiature da sostituire e il reparto destinatario, oltre all'importo richiesto a valere su fondi PNRR.

³⁹ Nel mese di dicembre 2022, il Ministero della Salute ha comunicato l'avvenuto conseguimento della *milestone* a valenza nazionale M6C2-00-ITA-1 "Pubblicazione delle gare d'appalto per il rinnovo delle grandi attrezzature".

L'analisi delle schede rese disponibili sulla piattaforma AGENAS per la predisposizione del POR ha consentito di ricavare informazioni di interesse sulle grandi apparecchiature in uso alle aziende sanitarie destinate ad essere sostituite al termine dell'intervento finanziato con i fondi PNRR. Il 57% circa delle apparecchiature sanitarie risulta aver di gran lunga superato il limite temporale di efficiente utilizzo, fissato in 7 anni, trattandosi di macchinari collaudati prima del 2009.

Completata l'istruttoria, la Regione Lombardia ha proceduto all'approvazione, con DGR 6426/2022, del Piano Operativo Regionale (POR), nel quale sono state declinate le iniziative progettuali, i riferimenti finanziari per ciascuna ASST/IRCCS ed il cronoprogramma degli interventi.

Tuttavia, per ragioni sorte successivamente alla predisposizione delle predette schede, si sono rese necessarie alcune modifiche (con particolare riferimento al cambio denominazione del soggetto attuatore/azienda sanitaria o al cambio RUP, ad errori materiali nella compilazione delle schede ed alla rimodulazione dell'importo finanziario, a parità di spesa complessiva), comunicate - e successivamente recepite - al Tavolo istituzionale tra Regioni e Ministero della Salute del 10 luglio 2023.

Quanto all'attuazione del programma, nell'ambito delle condizioni fissate nell'Accordo Quadro stipulato dalla Concessionaria dei Servizi Informatici Pubblici (CONSIP) con i venditori selezionati dalla stessa concessionaria per la fornitura delle nuove apparecchiature ed allo smaltimento delle vecchie, Regione Lombardia ha proceduto a bandire **nr. 13 gare**⁴⁰ finalizzate all'acquisto di una parte delle 380 apparecchiature (precisamente **365**).

Dai dati comunicati dalla Regione e dagli accertamenti svolti dalla Sezione di controllo, è emerso che non risultano essere state ancora acquistate apparecchiature per n. 39 CUP (Codice Unico Progetto).

Delle 341 apparecchiature acquistate, attualmente ne risultano operative solo 164. Per le rimanenti 177 (pari al 46,6% delle 380 originariamente previste), è possibile ipotizzare ritardi connessi alla complessità dei lavori di installazione ovvero, come rappresentato dalla stessa Regione, delle procedure di gestione amministrativa legata alla realizzazione degli

⁴⁰ A causa della mancanza dei dispositivi richiesti (nr. 2 apparecchiature Gamma Camera Cardiologica) tra quelli offerti mediante la convenzione CONSIP, la ASST Spedali Civili di Brescia ha indetto una procedura ristretta in forma aggregata con l'ASST dei Sette Laghi per l'affidamento della fornitura.

interventi ed in particolare nel garantire il rispetto della rigida tempistica individuata dal Piano.

Con riferimento, infine, allo stato di avanzamento finanziario dell'intervento, a fronte delle risorse PNRR stanziati, risultano impegni pari a 141,9 milioni (78 per cento del finanziamento totale), **mentre i pagamenti sono pari a 38,8 milioni (27,3 per cento dell'impegnato totale).**

In conclusione un'attenzione particolare va rivolta ai fondi PNRR destinati a finanziare gli interventi per l'acquisto di grandi apparecchiature mediche da destinare alle aziende sanitarie pubbliche: l'Ufficio del Pubblico Ministero condivide le preoccupazioni in ordine alla mancata operatività di più della metà dei macchinari già acquistati.

Tenuto conto della finalità dell'intervento e dei conseguenti riverberi sulla riduzione delle liste di attesa per le prestazioni diagnostiche, la Procura raccomanda alla Regione di adottare misure maggiormente incisive nella risoluzione delle problematiche che - ad oggi - non consentono di ottenere la piena operatività delle nuove apparecchiature. La medesima raccomandazione si formula anche con riferimento alla necessità di garantire tempistiche più rapide nel rimborso, in favore delle aziende sanitarie, delle spese anticipate per i lavori di installazione dei predetti macchinari.

Non può sottacersi, difatti, che le liste di attesa rappresentano, ad oggi, una delle questioni centrali in termini di accesso ai servizi sanitari e di soddisfazione dei bisogni di salute del cittadino.

Motivo per il quale la riorganizzazione dei processi delle liste di attesa, sia per le prestazioni ambulatoriali e di *screening* che per i ricoveri ospedalieri, appare più che mai necessaria per garantire l'equità e l'omogeneità dell'accesso ai servizi sanitari, e, più in generale, l'effettività del diritto alla salute costituzionalmente tutelato.

Gli interventi condotti dalla Regione Lombardia per ridurre le liste di attesa per le visite diagnostiche attraverso l'ampliamento dell'offerta delle prestazioni nei giorni festivi, nella fascia oraria pomeridiana dei giorni prefestivi e nella fascia oraria serale dei giorni festivi hanno prodotto risultati inferiori alle aspettative, con effetti negativi sulla capacità lavorativa del personale sanitario.

La Procura prende atto della rimodulazione della sperimentazione operata dalla Regione alla luce del mancato successo dell'originaria iniziativa: è stato, difatti, previsto l'ampliamento

dell'orario di attività dalle ore 16 alle ore 20 incluso il sabato mattina, così da consentire ai pazienti una maggiore accessibilità alle cure.

Pur nella consapevolezza della complessità che la gestione del servizio sanitario comporta, non può sottacersi che il miglioramento della definizione dei livelli di prestazione e della tempistica di erogazione passa anche attraverso il corretto e proficuo utilizzo delle risorse stanziato per il rinnovamento del parco tecnologico sanitario, fattore in grado di incidere non poco sul fenomeno della fruibilità ed accessibilità ai servizi sanitari.

In un quadro in cui i vincoli economico-finanziari costringono gli attori della sanità a navigare a vista di fronte alle pesanti ricadute che gli obblighi di tenuta dei bilanci hanno sui servizi e sulle prestazioni, l'opportunità fornita dai fondi del PNRR di facilitare l'accesso dei cittadini alle prestazioni, e dunque migliorare la gestione dei tempi di erogazione dei servizi di cura, rappresenta una preziosa occasione che non può essere sprecata.

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

La Procura prende atto preliminarmente che la Regione si è impegnata a porre rimedio ad alcune criticità prospettate nel giudizio di parifica dello scorso anno in riferimento alla politica assunzionale di personale tecnico da destinare alla prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Di seguito viene riportata la tabella da cui si evince l'incremento del personale addetto ai Servizi per la Prevenzione e Sicurezza degli Ambienti di Lavoro (SPSAL).

Tabella 1 - «Focus potenziamento personale SPSAL»

ATS	INCREMENTO PERSONALE TOTALE	COSTI TOTALI (EURO)
BERGAMO	+20	1.219.171,12
BRESCIA	+19	1.182.000,00
BRIANZA	+16	708.139,20
MILANO CM	+45	2.727.326,00
INSUBRIA	+15	730.000,00
MONTAGNA	+5	218.000,00
PAVIA	+7	356.000,00
VAL PADANA	+7 (2 AS già assunti + indetto concorso x 5 TdP)	315.000,00

Fonte: Regione Lombardia

Parimenti positiva è sia la sottoscrizione da parte della Regione con il partenariato territoriale ed economico sociale (componenti del “Patto per lo Sviluppo”) del Protocollo d’intesa per il lavoro, la legalità e la sicurezza, sia l’adesione all’accordo stipulato tra Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e INAIL in merito a una formazione aggiuntiva per la sicurezza nei cantieri PNRR, da svolgersi anche on the job e attraverso l’utilizzo di nuove tecnologie (realtà immersiva, metaverso, etc.).

Tuttavia rimangono **drammatici** i dati relativi agli infortuni sul lavoro ed alle cd. morti bianche ed assai modesto il calo del numero generale dei **decessi sul territorio lombardo: 172 nel 2023 (in media tre morti la settimana)** contro i 177 del 2022.

E’ da evidenziare che nei primi **4 mesi del 2024 in Lombardia sono stati registrati 52 decessi** (erano stati 49 nel 2023) per cui la sfida che deve essere colta, oltre a quella dell’incremento delle verifiche ispettive, è soprattutto quella della formazione, continua e capillare e, quindi, della prevenzione.

Al riguardo mi sia consentito richiamare il monito del Presidente della Repubblica Mattarella che, in occasione della 73^a Giornata Nazionale per le Vittime degli Incidenti sul Lavoro, ha affermato le seguenti toccanti parole: *“Morire in fabbrica, nei campi, in qualsiasi luogo di lavoro è uno scandalo inaccettabile per un Paese civile, un fardello insopportabile per le nostre coscienze, soprattutto quando dietro agli incidenti si scopre la mancata o la non corretta applicazione di norme e procedure.*

La sicurezza non è un costo, né tantomeno un lusso: ma un dovere cui corrisponde un diritto inalienabile di ogni persona.

Occorre un impegno corale di istituzioni, aziende, sindacati, lavoratori, luoghi di formazione affinché si diffonda ovunque una vera cultura della prevenzione”.

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

Rispetto a quanto messo in luce dalla Sezione di controllo con la relazione svolta, la Procura contabile intende muovere alcuni specifici rilievi in ordine solo ad alcuni degli organismi

partecipati da Regione Lombardia, evidenziandone elementi ritenuti particolarmente critici e sui quali si sollecitano interventi correttivi.

7.1 FINLOMBARDA SPA

La società Finlombarda è la società finanziaria di Regione Lombardia che la partecipa in modo diretto e totalitario ed è vigilata da Banca d'Italia, rivestendo la società la qualifica di intermediario finanziario. Oggetto sociale è quello di concorrere all'attuazione dei programmi di sviluppo economico della Lombardia, che realizza con risorse proprie, regionali e comunitarie, affiancando Regione Lombardia nella strutturazione di operazioni finanziarie in ambiti strategici per l'attrattività e la competitività del territorio.

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

La necessità di procedere a nuovo indebitamento da parte della società finanziaria è fisiologica e dipende dalla possibilità, chiaramente evidenziata dalla DGR n. 5315 del 4 ottobre 2021, di continuare a fornire ulteriori prestiti, nel senso che il credito erogato trova garanzia di recupero proprio dal rientro dei prestiti concessi alle imprese e dal *cash flow* che in tal modo si genera. La necessità della società partecipata di offrire prestiti si riflette anche nella modifica apportata all'art. 4 dello Statuto approvato dall'Assemblea il 29 luglio 2022: la modifica è consistita nella eliminazione del vincolo statutario, precedentemente vigente, che limitava le attività di strutturazione e gestione degli interventi finanziari a favore degli enti pubblici alle "iniziative nel settore delle infrastrutture". Ne deriva, con ogni evidenza, che la modifica statutaria porterà ad un ampliamento dell'operatività e del sostegno finanziario a favore di tutti gli attori del sistema produttivo lombardo, compresi gli enti pubblici.

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

Nell'ambito della cerimonia di inaugurazione dell'Anno giudiziario 2024, era rappresentato che, con particolare riferimento ai fondi gestiti da Finlombarda per conto della Regione, soltanto una minor parte dei fondi trasferiti risultavano effettivamente erogati ai destinatari finali degli stessi in coerenza con la programmazione regionale, mentre altra parte rimane giacente presso la società, depositata sui conti correnti o investita in titoli e strumenti finanziari, venendo così sottratta, per periodi di tempo anche estesi, agli obiettivi della programmazione regionale. Più precisamente, nel 2022, a fronte di fondi complessivamente pari a 651 milioni, quelli erogati a titolo di finanziamento ammontavano a 184 milioni, mentre i fondi giacenti presso la società ammontavano a 462,82 milioni, di cui 264 milioni depositati in conti correnti presso banche e 198 milioni depositati in titoli ed obbligazioni. Orbene, dalla consultazione della documentazione depositata da Regione Lombardia in fase istruttoria risulta che i fondi regionali in giacenza presso Finlombarda sono persino aumentati nell'anno 2023, arrivando ad euro 515,16 milioni. Ciò in quanto, pur essendo rientrati nel bilancio regionale euro 58,57 mln dei fondi giacenti al 2022 (in attuazione dell'impegno di Regione Lombardia al completo incameramento dei fondi in questione entro il 2027), tuttavia nel 2023 sono stati costituiti 8 nuovi fondi, per l'importo complessivo di 110,91 mln, che hanno incrementato tali giacenze.

A tal proposito, si reitera il monito nei confronti della Regione di vigilare attivamente sulla puntuale e periodica rendicontazione, da parte di Finlombarda Spa in relazione ai fondi regionali alla stessa assegnati per favorire la concessione di finanziamento alle imprese del sistema economico regionale, così da mantenere un efficace controllo sulle misure adottate dalla società.

Sul punto, si considerano specchio della evidenziata problematica il disallineamento delle partite di debito/credito tra Finlombarda e Regione Lombardia, di euro 23,10 mln di maggiori crediti per Regione Lombardia, riferiti ad accertamenti assunti per il rientro di fondi regionali. Deve considerarsi, invero, che l'omesso o inefficiente controllo sui fondi regionali gestiti da Finlombarda S.p.A., determinando giacenze pluriennali presso la società (che quest'ultima, come sopra detto, detiene anche in titoli ed obbligazioni), può costituire un flusso finanziario indiretto che Regione Lombardia, di fatto, concede alla propria partecipata e che è suscettibile di rilevare, sotto il profilo giuscontabile, sia in termini di finanziamento indiretto, sia sotto il profilo della responsabilità amministrativa.

Va osservato, peraltro, che meritoriamente Regione Lombardia si è impegnata, a seguito dei rilievi mossi con la Relazione sulla parifica del rendiconto regionale dell'esercizio 2022, a migliorare la rappresentazione contabile delle risorse trasferite in gestione a Finlombarda Spa, oltre che nello stato patrimoniale, anche in contabilità finanziaria. Si confida nel fatto che tale impegno a rendere più specifica la rappresentazione contabile di tali fondi possa migliorare ulteriormente per i prossimi anni.

Quanto ai compensi corrisposti agli organi di amministrazione si rileva il permanere di forti criticità con riferimento alla situazione della soc. Finlombarda Spa. Sul punto, si prende atto che l'Assemblea degli azionisti, nella seduta del 27 novembre 2023, ha rideterminato il costo complessivo per compensi dell'organo amministrativo, fissando un tetto massimo onnicomprensivo di 88.769 euro lordi annui, corrispondenti all'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013: ciò, dando seguito meritoriamente ai rilievi espressi dalla Corte dei conti con la Relazione allegata alla decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2022, che ponevano in evidenza la violazione del limite al compenso nella misura fissata dall'art. 4, comma 4, d.l. 95/2012, conv. l. 135/2012. Non si comprendono, tuttavia, le ragioni che hanno impedito a Finlombarda di provvedere ad una rettifica dei compensi solo a far data 1° dicembre 2023, anziché già con decorrenza 1° gennaio 2023, non essendo state neanche stabilite le modalità di recupero di quanto indebitamente versato in *surplus*. Sul punto, si rappresenta che la mancata verifica di Regione Lombardia in ordine all'esattezza dei compensi degli amministratori ed in ordine al recupero di quanto indebitamente versato a titolo di compenso per gli anni precedenti è suscettibile di costituire fonte di responsabilità amministrativa; non di meno, si ricorda come in occasioni analoghe a quelle in argomento, la giurisprudenza contabile abbia ritenuto l'extraesborso a carico del bilancio dell'amministrazione partecipante quale danno erariale (cfr. Sez. giur. Puglia, sent. n. 625/2019).

7.2 AUTOSTRADA PEDEMONTANA LOMBARDA (APL)

APL è una società partecipata da Regione Lombardia in via diretta al 63,34% ed in via indiretta per un ulteriore 21,10%, tramite le quote possedute in FNM Spa, che controlla, attraverso la soc. Milano Serravalle – Milano Tangenziale Spa, le ulteriori quote del capitale sociale (36,66%); la stessa ha per oggetto sociale la promozione, lo studio, la progettazione, la costruzione e la

gestione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda, giusta concessione ricevuta da CAL con D.M. n. 1524/1990.

Regione Lombardia entrava direttamente nel capitale sociale di APL dall'anno 2020 (prima vi partecipava mediante la soc. Milano Serravalle) e, da quella data, Regione Lombardia ha adottato una serie di leggi di spesa volte a sostenere finanziariamente la società, in evidente difficoltà nell'esecuzione delle tratte autostradali.

In particolare, la LR 7 agosto 2020, n. 18 (Assestamento al bilancio 2020 - 2022), all'articolo 22 (Razionalizzazioni delle partecipate regionali), autorizzava, con il comma 3 dello stesso articolo, la Giunta regionale a **sottoscrivere l'aumento di capitale** della società Autostrada Pedemontana Lombarda (APL) Spa per un importo fino a 350.000.000 euro, utilizzando risorse provenienti dalla cessione di Milano Serravalle - Milano Tangenziali Spa. La successiva DGR 3 novembre 2020 n. 3774 ha dato attuazione alla citata legge regionale definendo *"strategico l'ingresso direttamente nel capitale sociale di APL per favorire e accelerare la realizzazione delle tratte ancora incompiute del sistema viabilistico pedemontano lombardo"*. L'Assemblea societaria dell'11 gennaio 2021 ha fissato, quindi, all'8 febbraio 2021 il termine per l'esercizio del diritto di opzione dei soci, all'11 febbraio 2021 il termine per l'esercizio del diritto di prelazione spettante ai soci sulle azioni rimaste inoptate (articolo 2441 del Codice civile) e al 31 marzo 2021 il termine finale di sottoscrizione. Alla richiesta della Regione, trasmessa con nota del 5 febbraio 2021, di sottoscrivere le azioni eventualmente rimaste inoptate, il CdA di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, preso atto della rinuncia da parte dei soci ad esercitare il diritto di opzione relativo all'aumento di capitale, ha offerto alla stessa Regione Lombardia, con successiva nota del 18 febbraio 2021, **la sottoscrizione dell'intero aumento di capitale deliberato e pari a 350.000.000 euro**, da versare entro il 31 marzo 2021. La sottoscrizione dell'aumento di capitale per la società, come in precedenza accennato, costituiva condizione indispensabile per ottenere la provvista necessaria per la realizzazione dell'opera (c.d. Finanziamento Senior 2) e l'intero suo versamento entro il 13 maggio 2021 - termine fissato dall'Atto aggiuntivo per non perdere le misure di defiscalizzazione. L'aumento di capitale è stato sottoscritto e versato dalla Regione in data 26 febbraio 2021.

Con la L.R. n. 15 del 6 agosto 2021, all'articolo 7, la Regione ha autorizzato un importante intervento economico (finanziamento autorizzato) a favore di Autostrada Pedemontana Lombarda Spa, per la realizzazione delle tratte autostradali B2 e C, prevedendo un **prestito in**

conto soci, per complessivi 900.000.000 euro, di cui 800.000.000 euro da erogare dal 2025 al 2044 in quote annuali di 40.000.000 euro, e 100.000.000 euro da accantonare dal 2025 al 2044 nel bilancio regionale in quote annuali di 5.000.000 euro, che potranno essere erogati nel medesimo periodo nella misura degli importi di tempo in tempo accantonati. La restituzione di tale prestito è prevista a partire solo dal bilancio 2045.

Da ultimo, con la LR n. 2 del 7 agosto 2023, all'articolo 6, la Regione ha autorizzato una spesa fino a euro 175.000.000,00 **per prestito subordinato in conto soci**, da erogarsi in quote di euro 25.000.000 accantonati dal 2025 al 2031 nel bilancio regionale, che potranno essere erogati in misura pari agli importi accantonati; e una **sottoscrizione dell'aumento di capitale** sociale fino a euro 431.000.000,00. Non sono specificati tempi e modi di restituzione del prestito in conto soci, che appaiono genericamente demandati ad una successiva determinazione della Giunta regionale.

Quanto alle attività svolte da APL, in data 5 dicembre 2022 era sottoscritto il contratto con il Contraente Generale per la realizzazione delle tratte B2 e C dell'Autostrada Pedemontana, mentre i cantieri dovrebbero essere avviati solo nel 2026; quanto alla tratta C è tuttora in corso l'approvazione del progetto definitivo. La spesa per la realizzazione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda è attualmente stabilita in 4.118,35 mln di euro.

Il sostegno finanziario di Regione Lombardia appare vitale per APL, che, malgrado ciò, mostra risultati di esercizio negativi dal 2020 in poi. Per il 2023, poi, il risultato di esercizio ha assunto un valore negativo più che doppio rispetto al 2022, passando da -5,89 mln a -11,93 mln di euro. Vero è che, nel caso specifico, l'oggetto sociale di APL, ossia il completamento dell'Autostrada Pedemontana, individua un servizio di interesse generale; tuttavia, è necessario evidenziare che l'assunzione di impegni finanziari consistenti, quali quelli assunti da Regione Lombardia nei confronti di APL, non può pesare sulle generazioni future: nel caso specifico, infatti, già si è detto come la restituzione dei prestiti già individuati dalla L.R. n. 15 del 6 agosto 2021 avverrà in orizzonte temporale decisamente ampio, che appare eccessivamente gravoso, in termini di rischio, per la posizione dell'ente creditore. Si ricorda sul punto che le decisioni di finanziamento o versamento dell'unico socio pubblico alla propria società partecipata devono essere valutate attentamente, specialmente laddove vi sia rilevante squilibrio fra indebitamento e patrimonio netto, ovvero laddove la società pubblica si presenti sottocapitalizzata rispetto alle funzioni istituzionali affidatele. Parimenti, devono essere

valutate costantemente le ulteriori forme di finanziamento gravanti sulla società e gli obblighi di restituzione delle somme ricevute, individuando l'oggetto, i tempi ed i modi di realizzazione degli obiettivi di pubblica utilità che si intendono raggiungere con la destinazione di tali risorse (cfr. SRC Lombardia deliberazioni nn. 510/2011 e 385/2009).

7.3 ARIA SPA

Aria Spa è una società partecipata in modo totalitario da Regione Lombardia e si occupa della progettazione e gestione delle infrastrutture fisiche e digitali, nonché del ciclo degli acquisti aggregati degli Enti della Pubblica Amministrazione regionale.

Sotto il profilo finanziario, emerge un forte disallineamento delle partite di debito/credito con Regione Lombardia, nei confronti della quale pesa una differenza di debiti in proprio svantaggio di euro 595,52 mln e un minor credito di euro 31,76 mln. Ebbene, con particolare riferimento ai minori crediti, Regione Lombardia ha motivato tali scostamenti facendo riferimento ad anticipazioni, senza però offrire una correlata rappresentazione analitica, puntuale e oggettiva delle poste contabili, motivando le discordanze, in violazione dell'art. 1, comma 6, lett. k) d.lgs. 118/2011.

Peraltro, se la gestione della società partecipata è complessivamente positiva, tanto che, per il 2023, la stessa ha fatto registrare un risultato di esercizio di quasi euro 2 mln, la Procura contabile esprime forti perplessità in ordine alla decisione di esternalizzazione del servizio di *call-center* ed in ordine, per giunta, al mantenimento di una unità operativa nel Comune di Catania con 11 dipendenti.

Sotto il primo profilo, si premette che la vendita della Struttura di Back Office e Contact Center Regionale è avvenuta tramite la creazione, nel febbraio 2023, di una società *ad hoc*, denominata Contact Center Service Design & Management S.r.l. (CCSDM), che ha acquisito gli asset regionali afferenti alla struttura da alienare. La base d'asta era fissata in euro 500.000,00, pari al patrimonio netto delle quote, come stimate dall'*advisor* KPMG + euro 1.200.000,00 di sovrapprezzo minimo. La NewCo è stata alienata all'unico offerente, Nethex Care S.p.A., che la ha acquistata il 18 dicembre 2023 al prezzo di euro 2.567.000,00. Ebbene, gli stessi servizi prima forniti dalla Struttura di Back Office e Contact Center Regionale sono stati esternalizzati da Aria Spa a favore di un soggetto terzo, sia per il c.d. periodo transitorio (1° maggio 2023 - 28 dicembre 2023) che nel c.d. periodo di esecuzione, di durata pari a 72 mesi, decorrenti dalla

data di cessione di CCSDM al mercato (29 dicembre 2023). Il valore del contratto per il periodo di esecuzione a regime è pari a euro 27.000.000,00, IVA esclusa.

Resta, dunque, dubbio il margine di utilità che Aria Srl ha acquisito esternalizzando i fondamentali servizi prima svolti dalla struttura interna (l'insieme delle attività utili a supportare la Struttura di Governo nella conduzione e nella gestione dei servizi della Rete Regionale di Prenotazione e del Contact Center Regionale in ambito sanitario ed extra-sanitario), anche perché la decisione di vendere la struttura per procurarsi in *outsourcing* gli stessi servizi, non appare esser stata preceduta da nessuna valutazione costi-benefici. Ebbene, l'assenza di una valutazione preliminare di tale tipo, rispetto anche al costo dell'esternalizzazione del servizio pongono un problema della decisione in termini di efficienza ed economicità, che non possono essere omesse da parte di un'azienda pubblica. Non convince, in tal senso, la risposta fornita da Regione Lombardia in ordine al fatto che la decisione di esternalizzare la Struttura di Back Office del Contact Center Regionale non sarebbe nata da una valutazione di marginalità del servizio di gestione del contact center in sé, ma avrebbe riflettuto la consapevolezza che le attività standardizzabili e automatizzabili possono essere gestite in modo più efficiente da soggetti terzi specializzati, permettendo ad ARIA S.p.A. di concentrarsi sulle attività di natura pubblicistica.

Altro nodo critico, come anticipato, è costituito dalla scelta di Aria di conservare una unità operativa fuori Regione (precisamente in provincia di Catania) con ben undici dipendenti, occupati nella gestione della domanda all'interno della struttura Accoglienza e Servizi di Contact Center Integrato al Cittadino. Dalle risposte fornite in fase istruttoria da Regione Lombardia non risulta essere stata motivata la utilità di conservare tale unità dislocata a notevole distanza dal territorio della regione Lombardia, che può pesare in termini di efficienza della gestione.

Non di meno, si segnalano perplessità in ordine al fatto che Regione Lombardia consideri cruciale la struttura catanese di Contact Center Regionale e servizi al Cittadino del Fascicolo Sanitario Elettronico, laddove la stessa Regione ha scelto di esternalizzare, come sopra precisato, le attività di gestione dei servizi della Rete Regionale di Prenotazione e del Contact Center Regionale in ambito sanitario ed extra-sanitario già svolte dalla struttura lombarda.

7.4 AZIENDE LOMBARDE PER L'EDILIZIA RESIDENZIALE (ALER)

Le ALER sono classificate nel SIREG come Enti pubblici di natura economica di Regione Lombardia. L'istruttoria condotta in sede di parifica ha consentito di mettere in luce il cammino di lento ma progressivo riallineamento rispetto a canoni di effettiva efficienza, mostrando un miglioramento sul versante della gestione dei servizi abitativi, pur permanendo criticità nella gestione della morosità.

In disparte criticità specifiche e peculiari di ciascuna ALER, la Procura intende porre in risalto, con riferimento specifico ad ALER Milano, la non trascurabile percentuale di assegnatari di locali commerciali/box posti auto che risultano morosi, complessivamente per circa il 22%.

Rispetto alla morosità afferente gli immobili ad uso abitativo, infatti, non possono riconoscersi sussistenti, in questo caso, le esigenze di tutela delle fasce più fragili (che possono condizionare la tolleranza di una percentuale di morosità, soprattutto laddove classificata come *non colpevole*). Soprattutto nei casi esaminati, invero, il contrasto alla morosità -classificabile come *colpevole*- deve essere perseguito in senso maggiormente rigido, provvedendo a disporre, alla ricorrenza dei presupposti previsti dalla legge o dai contratti, la decadenza delle assegnazioni e/o la risoluzione dei relativi contratti. Il dato, invero, appare specchio di una gestione poco efficiente, specialmente considerando che la percentuale di morosità sugli immobili ad uso commerciale appare finanche maggiore di quella afferente all'edilizia residenziale, che è stata quantificata dal Direttore Generale di ALER Milano in misura pari al 17%.

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

P. Q. M.

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

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

CHIEDE

alla Sezione regionale di questa Corte di voler parificare il rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2023

Milano, 5 luglio 2024

IL PROCURATORE REGIONALE

(Paolo Evangelista)



PAOLO
EVANGELISTA
05.07.2024
19:29:27
GMT+01:00

INDICE

	Pag.
MEMORIA - Premesse in FATTO e DIRITTO	3
1. L'analisi degli aspetti positivi e delle criticità delle attività gestionali per l'esercizio finanziario 2023	5
1.1 Il ciclo della programmazione Economico Finanziaria – dalla programmazione alla rendicontazione	5
1.2 La fase della previsione	6
1.2.1 Il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) e la relativa nota di aggiornamento. Il Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile (PRSS) in sostituzione del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR)	6
1.2.2 Il “Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile della XII Legislatura”	9
1.2.3. Il Piano della Performance, degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio	10
1.2.4. La legge di stabilità 2023-2025 ed il collegato	13
1.2.5. La connessione tra la fase della previsione e quella della gestione: la Legge di Bilancio, l'evoluzione degli stanziamenti nel corso dell'esercizio 2022 ed il raffronto con la gestione dell'esercizio	14
1.2.6. Il Rapporto tra Previsioni Iniziali di Bilancio e Previsioni Definitive	17
1.2.7. Il Rapporto tra Previsioni Definitive e accertamenti/impegni	19
1.2.8. Il Rapporto tra accertamenti/impegni e riscossioni/pagamenti	19
2. La fase della Rendicontazione	20
2.1 Risultato di amministrazione e disavanzo di amministrazione	20
2.2 La gestione finanziaria di competenza	22
2.3 La parte accantonata	23
2.4 La parte vincolata	27
2.5 I debiti fuori bilancio	28
2.6 Le risorse per l'emergenza Covid	28
2.7 L'indebitamento e le spese di investimento	29
2.8 Gli equilibri di Bilancio	30

3. Campionamento e Audit sul Bilancio regionale	31
4. L'Area Istituzionale e la spesa del personale	33
4.1 Il personale - premessa	33
4.2 L'assetto organizzativo	34
4.3 La consistenza del personale	34
4.4 La programmazione del personale ed i vincoli in materia di contenimento della spesa del personale	35
4.5 Il trattamento accessorio	39
4.6 La spesa per lavoro flessibile	44
4.7 I vincoli attinenti alla dirigenza	46
4.8 Fabbisogno di beni e servizi	50
5. La gestione dei Fondi Europei e del PNRR	52
5.1 I Fondi strutturali europei: programmazione 2021-2027 e 2014-2020	52
5.2 I Fondi del PNRR	57
6. La gestione finanziaria nel Settore Sanitario	60
6.1 Le risorse per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)	60
6.2 Le criticità in relazione all'utilizzo di fondi del PNRR per la missione salute: ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero/ grandi apparecchiature sanitarie	61
6.3 Le criticità nell'area di intervento, sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro	65
7. Gli enti regionali - alcune criticità per le partecipazioni di Regione Lombardia in organismi societari	66
7.1 FINLOMBARDA SPA	67
7.2 Autostrada Pedemontana Lombarda (APL)	69
7.3 ARIA SPA	72
7.4 Aziende Lombarde per l'Edilizia Residenziale (ALER)	74
CONCLUSIONI	75

