



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2019

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

SINTESI DELLA RELAZIONE

Relatrice d'udienza

Alessandra Cucuzza

Magistrati istruttori ed estensori

Marcello Degni, Giampiero M. Gallo, Mauro Bonaretti, Alessandra Cucuzza, Ottavio Caleo

Udienza da remoto del 20 luglio 2020 - Presidente Maria Riolo



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA LOMBARDIA

presieduta dalla Presidente

Maria Riolo

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

SUL RENDICONTO GENERALE DELLA REGIONE LOMBARDIA

ESERCIZIO 2019

Introduzione della Presidente

della Sezione regionale di controllo per la Lombardia

Maria Riolo

SINTESI DELLA RELAZIONE

Relatrice d'udienza

Alessandra Cucuzza

Magistrati istruttori ed estensori

Marcello Degni

Giampiero Maria Gallo

Mauro Bonaretti

Alessandra Cucuzza

Ottavio Caleo

Udienza da remoto del 20 luglio 2020

Introduzione

Presidente Maria Riolo

SINTESI DELLA RELAZIONE

Parte prima: Programmazione finanziaria e gestione del bilancio

(Consigliere Marcello Degni, Referendario Alessandra Cucuzza)

La programmazione di bilancio

L'analisi della Sezione si concentra sul DEFR che, come rilevato anche nelle precedenti relazioni, non risponde pienamente al dettato del principio 4/1 (punto 5) del decreto legislativo 118/2011 che definisce la struttura del documento programmatico regionale.

Il richiamato principio indica anche il contenuto minimo del DEFR e, specificamente, nella seconda sezione, prevede: "la costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica della Regione e degli Enti regionali sulla base delle risultanze dell'esercizio precedente; la manovra correttiva; l'indicazione dell'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica [*rectius* il quadro programmatico], accompagnata anche da un'indicazione di massima delle misure [*rectius* i principali provvedimenti legislativi che si pensa di implementare nell'anno successivo, con la delineazione della loro struttura] attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi; gli obiettivi programmatici pluriennali di riduzione del debito".

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

Tale limitazione è accentuata per la disposizione in cui si prevede che “i documenti di programmazione regionali limitano la loro portata ad un contenuto meramente programmatico e orientato a obiettivi non finanziari, e la nota di aggiornamento al DEFR è presentata contestualmente al disegno della legge di bilancio”. In tal senso si esprime il richiamato punto 5 del principio 4/1, nel caso “di mancata attuazione dell’articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 5 maggio 2009, n. 42”, cioè dei criteri di ripartizione della manovra tra i diversi livelli di governo e sulle “regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza”.

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

Una conferma di queste aporie si ritrova anche nel DEFR 2019, con cui è stato avviato l’ultimo ciclo di bilancio. Il documento è ricco di informazioni, ma privo del quadro tendenziale e programmatico (nonostante siano indicate le principali variabili economiche a livello regionale su cui potrebbe essere costruito). Un ulteriore limite è dato dal comma 6, articolo 9 bis, della legge regionale 34 del 1978 (legge di contabilità regionale), secondo cui: “La mancata deliberazione della risoluzione sul documento strategico annuale non preclude l’approvazione delle leggi di bilancio, della legge finanziaria e delle leggi collegate con rilievo finanziario”. In altre parole, diversamente dal livello nazionale, il documento programmatico come recepito dal Consiglio regionale non costituisce (obbligatoriamente) vincolo esterno alla manovra di bilancio che, in questo modo, risulta depotenziata. Sarebbe utile superare questa aporia, per dare alla programmazione di bilancio maggiore incisività al fine di favorire una maggiore correlazione tra programmato e realizzato.

In sede di controdeduzioni la Regione ha dichiarato che, nonostante la disposizione richiamata dalla Sezione, *“ha sempre attuato puntualmente il D. Lgs.*

118/2011, approvando DEFR e Nota di aggiornamento prima della apertura della sessione di bilancio". La Sezione prende atto di questa prassi positiva che sarebbe però utile definire a livello normativo, per una migliore trasparenza del processo decisionale di bilancio.

Sempre in sede di controdeduzioni la Regione ha ribadito che *"sta attuando puntualmente la normativa di riferimento che all'allegato 4.1" del decreto legislativo 118 del 2011 in cui si rileva come i contenuti finanziari del DEFR e della Nota di aggiornamento siano "condizionati all'avanzamento dell'attuazione del federalismo fiscale"*. La Sezione prende atto delle difficoltà che il richiamato processo ha registrato negli ultimi anni, anche per la situazione di stress fiscale che ha investito il Paese in seguito alla Grande Crisi Finanziaria del 2008. Rileva altresì la sussistenza di ulteriori margini di miglioramento nel *"raccordo tra gli obiettivi del DEFR e le previsioni di entrata e di spesa della legge di bilancio"*. Sotto questo profilo esprime un giudizio positivo sul processo che la Regione ha avviato *"attraverso Polis (incarico approvato con decreto dirigenziale 3266 del 13/03/2020)" per "una prima analisi per arricchire il DEFR di alcune informazioni e di aggregati di finanza pubblica regionale rilevabili dai CPT"*.

Le aporie della legge regionale di contabilità, ancora articolata sul vecchio calco del 1978 (legge 31), più volte modificata, non consentono una netta distinzione tra la fase della programmazione e quella relativa all'implementazione delle misure, come avviene per la programmazione di bilancio nazionale. Ciò contrasta, oltreché con l'ordinato svolgimento del processo, anche con le prescrizioni, prima richiamate, del decreto legislativo 118. Sarebbe necessaria la separazione dei due momenti: il DEFR predisposto a valle di quello nazionale, dovrebbe essere sottoposto al Consiglio regionale prima della pausa estiva per la risoluzione; e la nota di aggiornamento dovrebbe essere approvata prima dell'avvio della sessione di bilancio. In altre parole, la relazione sull'avanzamento del PRS dovrebbe diventare l'equivalente del PNR (Programma nazionale di Riforma) e dovrebbe trovare collocazione nel DEFR insieme all'equivalente del PNS (Programma Nazionale di Stabilità).

Come rilevato nella parifica per il 2018 nel DEFR, della Regione Lombardia mancano gli elementi che devono comporre la II Sezione dei DEF regionali, per realizzare un'integrale attuazione del processo di armonizzazione anche sotto tale profilo programmatico, in ossequio ai precetti interposti fissati dal legislatore ordinario in via esclusiva ex art. 117, comma 2, lettera e) della Cost., allineandosi altresì ai documenti di economia e finanza adottati da altre Regioni. La Sezione ha più volte sottolineato la necessità di integrare la struttura dei documenti di programmazione di bilancio con il quadro normativo in evoluzione tratteggiato e la Regione, ha specificato che sta attuando puntualmente la normativa anche se nel DEFR 2019, tale processo non appare ancora completato.

In sede di controdeduzioni la Regione ha indicato il cronoprogramma in cui è articolato il processo di programmazione di bilancio. Il ragionamento conferma i rilievi della Sezione. Da un lato la programmazione congiunturale (manovra), che trova collocazione nel DEFR e nella Nota di aggiornamento, è scollegata da quella strutturale (PNR), che viaggia su un percorso parallelo (mentre nel livello nazionale sono entrambi nel DEF, prima e terza parte). Sul DEFR e la Nota di aggiornamento si registra inoltre una ulteriore criticità: mentre la Giunta apprezza distintamente i due momenti (*" • il 2 luglio 2019 la Giunta ha approvato il DEFR con cui ha dettato le 10 priorità trasversali per il triennio 2020-2022 • A ottobre la Giunta ha approvato la Nota di aggiornamento che, alla luce delle risorse a disposizione, ha meglio declinato le priorità riconosciute a luglio"*) il Consiglio regionale si esprime solo alla fine, dopo la declinazione da parte del governo regionale delle priorità di luglio *"alla luce delle risorse disponibili"*. In questo modo si depotenzia il ruolo dell'Assemblea, cui non viene data la possibilità di esprimere un giudizio sulle "10 priorità trasversali" che potrebbe condizionare la "declinazione" di ottobre, che è a ridosso della sessione di bilancio.

L'attività di programmazione di bilancio è stata rafforzata dal legislatore nazionale (con interventi sulla Costituzione e sulla legislazione ordinaria) e dalla Corte costituzionale con numerose sentenze. Il fine ultimo di questo importante processo è, in estrema sintesi, quello di potenziare la conoscibilità degli obiettivi che

L'amministrazione pubblica intende perseguire con la politica di bilancio e per la loro verifica a posteriori.

L'armonizzazione contabile è stata sottratta alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni per riservarla alla legislazione esclusiva dello Stato, mentre resta alla legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica. La ragione di questa importante innovazione, come ha rilevato la Corte costituzionale, è chiara: "la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea)". In altre parole, la decisione di bilancio tende a configurarsi sempre più integrata e veloce, per questo è necessario aggiornare lo strumentario normativo e scandire con precisione i tempi della decisione.

Le regioni, nell'ambito della loro autonomia di entrata e di spesa "concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Questo principio assume, alla luce della pandemia, una nuova dimensione, strettamente connessa alla programmazione. Le importanti risorse che l'Unione Europea ha messo in campo per rilanciare l'economia (MES, SURE, BEI, Next Generation UE), nella cornice del nuovo bilancio UE e in sinergia con la politica monetaria della BCE, devono essere sostanziate da programmi e progetti consistenti e articolati. Nella regione più colpita in Europa questo tema assume particolare rilievo e richiede un sovrappiù nello sforzo programmatico, da compiere nell'ambito del sistema multilivello. In altre parole, progettare la ripresa può rivelarsi più arduo dell'"osservanza dei vincoli", se non ci si attrezza in modo adeguato. E siccome il processo non si prefigura solo di breve periodo, richiede la valorizzazione degli strumenti della programmazione, a partire dal DEFR.

L'articolazione delle decisioni programmatiche secondo la declinazione dell'Agenda ONU 2030, riassumibili nei tre macro-obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione delle disuguaglianze e della digitalizzazione è coerente con le regole che saranno poste alla base delle richiamate misure dell'Unione

Europea per il rilancio, per la formulazione dei programmi nazionali e per il loro monitoraggio. È molto importante quindi tenere conto degli obiettivi dell'Agenda 2030 nella programmazione regionale come è stato realizzato dalla regione Lombardia che, il 10 luglio 2018, ha approvato il programma regionale di sviluppo, corredato da un allegato "Principali indicatori di sviluppo sostenibile Agenda ONU 2030". Per questo la Sezione nella relazione si sofferma sul documento delle Nazioni Unite declinandone opportunità e criticità.

La Corte costituzionale ha qualificato espressamente il bilancio come un "bene pubblico", funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, tanto in ordine all'acquisizione delle entrate, quanto all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Ciò implica che le tecniche di standardizzazione dei documenti di bilancio possano essere "integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità" al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli sociopolitici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale. Si pone in altri termini una questione cognitiva, essenziale per consolidare il rapporto tra governanti e governati, che va affrontata con un'azione costante di decodificazione, da attivare in particolare con riferimento al DEFR (integrato con la dimensione quantitativa ricavabile dai documenti di bilancio) e alla legislazione di spesa (di cui va migliorata la quantificazione effettuata nelle relazioni tecniche).

Lo strumentario normativo regionale relativo alla decisione di bilancio è ancora contenuto nella LR nr. 34 del 1978 che, pur interessata da una successione di aggiustamenti normativi, apprezzabili nell'intento di attuare una revisione alla luce della vivace produzione normativa statale, resasi a sua volta necessaria dall'evoluzione della governance europea, registra tutti i limiti di tale approccio di tecnica redazionale basato sulla novella.

In sede di controdeduzioni la Regione ha segnalato *"che il percorso di revisione 'organica' è già stato avviato con la definizione di indice e struttura della nuova legge contabile ed inoltre è già stata completata una prima parte dedicata alla programmazione e*

al sistema dei controlli.” La Sezione prende atto ribadendo l’esigenza di giungere al più presto all’approvazione della nuova legge di contabilità.

Il bilancio di previsione 2019 – 2021, approvato alla fine del 2018, ha allocato risorse finanziarie nelle diverse missioni/politiche pubbliche. Tali stanziamenti hanno registrato nel corso del 2019 un’evoluzione, registrata dalle variazioni al bilancio, a loro volta sintetizzate nelle previsioni assestate (al 30 giugno) e in quelle definitive (al 31 dicembre). Una componente di queste variazioni è data dall’impatto della legislazione del 2019, analizzata dalla Sezione nella Relazione redatta ai sensi del decreto-legge n. 174 del 2012 (Deliberazione del 28 giugno 2020, n. 73/2020/RQ).

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

Nel complesso si registra un incremento tra le 4 Aree dal 1° gennaio (PI) e il 31 dicembre (PD), con un valore intermedio a metà anno (PA). Tale andamento si osserva per ciascuno degli anni del triennio (t+1, t+2 e t+3). Cambia però significativamente (in senso decrescente) la dimensione della variazione: 2,4 miliardi nel 2019, 1,8 miliardi nel 2020 e 0,9 miliardi nel 2021. Questo indica che la movimentazione dello stanziamento iniziale si concentra sull’anno t+1, trascurando quelli successivi, che saranno riconsiderati nei successivi cicli di programmazione attraverso lo scorrimento. Ciò è indice di scarsa robustezza della programmazione, che dovrebbe, con maggiore consistenza, muoversi nell’orizzonte del triennio, anziché concentrarsi prevalentemente sul primo anno della previsione. In termini percentuali nell’anno t+1 la variazione è dell’9,8 per cento dello stanziamento di partenza pari, come si è detto, a 2,4 miliardi, un differenziale considerevole e che avvalorava l’opportunità di una migliore stabilità previsionale nell’arco del triennio considerato.

Si evidenzia altresì, a parziale spiegazione di questo iato, che, il primo anno di bilancio è oggetto di variazioni anche per l’applicazione dell’avanzo vincolato, formatosi negli esercizi precedenti, ai diversi capitoli di spesa con prelievo dai fondi utilizzo avanzo stanziati nella missione 20, nel corso del 2019. Sempre il

primo esercizio di bilancio è oggetto di variazione per riparti annuali delle risorse ministeriali.

Una valutazione complessiva conferma il giudizio sulla debolezza della programmazione pluriennale, evidenziata dalla riduzione della differenza tra PI e PD tra l'anno t+1 e l'anno t+3 (dovuta in parte alla sottostima delle previsioni definitive nel secondo e terzo anno del ciclo di programmazione), dall'estrema variabilità nell'ambito delle missioni e da una certa correlazione tra ampiezza della variazione e interventi legislativi nella missione.

In molti casi l'impatto delle innovazioni legislative non modifica, secondo la Regione, il quadro vigente, ma è incluso nelle dotazioni di bilancio, spesso utilizzate impropriamente come fonte di copertura. La disamina delle leggi approvate nel 2019, esaminate dalla Sezione, ha portato in alcuni casi a qualificare diversamente tale impatto e ciò ha probabilmente prodotto una maggiore emersione del relativo peso, cui andrebbe peraltro aggiunto quello per il quale non essendo stato fornito alcun elemento di quantificazione, è stato rilevato solo sotto il profilo qualitativo.

La Sezione ribadisce il giudizio critico, riprendendo anche in questo caso il rilievo già formulato nella Relazione allegata al Giudizio di parificazione dei precedenti esercizi, sui criteri di quantificazione delle previsioni di entrata e di spesa recati dalla Relazione tecnica e dalla Nota integrativa 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, dando specificamente conto delle risorse venute meno per effetto dei vincoli imposti dalla legislazione statale e, al contempo, delle risorse eventualmente recuperate con la manovra finanziaria regionale. Le considerazioni effettuate contribuiscono a integrare questo giudizio, finalizzato a stimolare l'implementazione di una sempre maggiore corrispondenza tra programmato e realizzato.

La Sezione ribadisce che, per consentire alla Regione una programmazione finanziaria più razionale e, al contempo, alla Corte un controllo più immediato ed efficace, sarebbe auspicabile che si desse conto nei documenti contabili della situazione finanziaria a legislazione vigente (anche attraverso l'evidenziazione dei

saldi finanziari), e della traduzione delle 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.

In sede di controdeduzioni la Regione ha osservato che *“sempre il primo esercizio di bilancio è oggetto di variazione per riparti annuali delle risorse ministeriali”*. Per questo sarebbe opportuno, a livello di programmazione (per esempio inserendo appositi allegati nella Nota di aggiornamento al DEFR, che si colloca a valle della ripartizione delle risorse ministeriali), sviluppare esercizi di scorporo per rendere più omogeneo l'orizzonte triennale.

In merito all'asestamento di bilancio la Sezione osserva che il confronto tra residui presunti e definitivi mostra un forte tasso di convenzionalità nella formazione del primo aggregato che, in pratica, non è stimato in modo consistente. Ammontano infatti a soli 24,7 milioni i residui attivi presunti e a 26,3 milioni quelli passivi. In sostanza si aspetta la chiusura del rendiconto dell'anno precedente per alimentare le diverse tipologie di entrata e i programmi di spesa, depotenziando la funzione programmatica del bilancio di previsione che non vede rappresentata nel conto residui, al 1° gennaio, la componente incassabile e pagabile connessa al conto dei residui. Sarebbe opportuno adottare degli algoritmi di stima adeguati che, sulla base dell'andamento degli anni precedenti, consentissero una più realistica rappresentazione di queste masse finanziarie.

Altro elemento di passaggio dall'anno precedente a quello corrente è il fondo cassa al 31 dicembre 2018, definito nel rendiconto e riportato nell'anno in corso (art.2). Al 1° gennaio 2019 il fondo cassa ammonta a 7,1 miliardi di cui 4,3 relativi al conto della gestione sanitaria accentrata (GSA) e 2,8 al conto ordinario (indicato nella tabella 1 - variazioni entrate - Allegato 2, pag. 1 di 5).

La Sezione osserva che la presenza di importanti giacenze di cassa se, da un lato, è segno di solidità del bilancio regionale potrebbe, d'altro canto, offuscarne la dimensione programmatica, se non adeguatamente supportato nel documento di programmazione regionale.

In sede di controdeduzioni la Regione ha preso atto *“delle osservazioni della Corte in merito alla necessità di migliorare gli algoritmi di stima dei residui presunti, evidenziando comunque che la parte preponderante di tali grandezze riguarda le partite di giro”*.

Le leggi di spesa approvate nel corso del 2019 dal Consiglio regionale della Lombardia sono state 26, articolate in 255 articoli e 632 commi. Nel complesso, sono stati approvati 291 emendamenti che hanno modificato gli originari testi presentati. L’iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 22 provvedimenti, quella consiliare 4 mentre non vi è stato nessun provvedimento d’iniziativa mista Giunta/Consiglio (art. 34 dello Statuto regionale). Nel complesso gli oneri rilevati dalla legislazione del 2019 ammontano a 646 milioni nel 2019, 660,6 milioni nel 2020 e 608,8 milioni nel 2021.

Dall’esame effettuato nella deliberazione nr. 73 del 2020, cui si rinvia la Sezione ha ricavato alcune considerazioni metodologiche.

Nelle Relazioni Tecniche (RT), nonostante le analoghe pregresse osservazioni da parte di questa Sezione, si continua a fare ricorso alle clausole di neutralità finanziaria. In molteplici casi la Regione si limita ad affermare, senza fornire alcun elemento quantitativo, che il complesso normativo introdotto (che talvolta innova un intero comparto) non produce oneri rispetto alle risorse già stanziare, mentre ciò richiederebbe un’analitica dimostrazione di quanto genericamente asserito.

In molti casi la RT presenta mancanze diffuse in termini di analiticità e di ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri.

Si rinnova l’auspicio verso un rafforzamento del rapporto tra il decisore politico e le strutture amministrative, tale da rendere queste ultime maggiormente coinvolte, al fine di migliorare il supporto tecnico ai processi decisionali, spesso caratterizzati da tempistiche eccessivamente brevi che precludono la possibilità di approfondimenti e valutazioni tecniche adeguate (con particolare riferimento alla presentazione degli emendamenti e ad una correlata valutazione finanziaria adeguata); sotto questo profilo è auspicabile il rafforzamento del segmento consiliare del procedimento legislativo, prevedendo anche specifiche strutture per verificare la quantificazione degli oneri in contatto con le strutture amministrative.

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

Poiché la fonte preponderante di copertura nelle leggi approvate nel 2019 sono, come negli anni precedenti, gli stanziamenti di bilancio appare opportuno ricordare l'indicazione della Corte costituzionale quando afferma che (sentenza n. 115/2012) "ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile".

La possibilità di attivare, nei casi di carente copertura o errata quantificazione, attraverso lo strumento delle variazioni di bilancio, la compensazione di eventuali disallineamenti è a detrimento della programmazione di bilancio che, attraverso una consistente quantificazione degli oneri e coerente copertura finanziaria, potrebbe fornire all'Assemblea regionale e, attraverso la trasparenza del procedimento legislativo, alla generalità degli amministrati, una più chiara rappresentazione del programmato a livello settoriale (politiche pubbliche) al fine di un migliore confronto con il realizzato.

In sede di controdeduzioni la Regione ha preso "*atto delle osservazioni della Corte in merito alla necessità di migliorare le tecniche di quantificazione degli oneri sia nelle leggi di spesa sia nella nota integrativa del bilancio di previsione*" affermando che "*ci si*

impegna a proseguire nello sforzo, già in atto come peraltro riconosciuto dalla Corte stessa, di migliorare suddette tecniche al fine di garantire sempre di più la corrispondenza tra ciò che è programmato e ciò che è realizzato”.

Il rendiconto dell'esercizio 2019

Dati contabili della gestione

Passando all'esame dei risultati contabili dell'esercizio 2019, esposti nel progetto di legge di rendiconto approvato dalla Giunta regionale in data 20 aprile 2020 e trasmesso a questa Sezione regionale di controllo per gli adempimenti relativi al Giudizio di Parificazione, occorre, in primo luogo, evidenziare i dati più significativi della gestione appena conclusasi, per poi analizzare ed illustrare alcune delle principali criticità rilevate dalla Sezione nel corso dell'istruttoria svolta.

Il risultato della gestione di competenza è positivo: considerando tutte le componenti che concorrono alla determinazione di tale saldo e, dunque, sul lato attivo, oltre agli accertamenti (pari a euro 29.614.741.838,43), l'avanzo di amministrazione e il fondo pluriennale in entrata e, sul lato passivo, oltre agli impegni (pari a euro 29.139.235.202,59), il disavanzo dell'anno pregresso da recuperare (pari a euro 441.540.094,46 euro, tutto da debito autorizzato e non contratto) e il fondo pluriennale in uscita, il saldo risulta pari a euro 883.068.810,64. Si evidenzia, in particolare, che tale risultato è stato raggiunto grazie al saldo positivo di parte corrente che, incrementato da maggiori entrate e minori spese rispetto alle previsioni, oltre ad avere contribuito al conseguimento dell'obiettivo di finanza pubblica imposto dalle leggi statali, ha altresì assorbito il disavanzo di parte capitale, assicurando il finanziamento delle spese di investimento con le sole risorse regionali.

I residui attivi al termine dell'esercizio sono pari a 12.753.501.580,83 euro e i residui passivi pari a euro 19.086.256.146,03.

Il fondo cassa alla chiusura dell'esercizio risulta pari a 8.573.295.588,30 euro.

La gestione di competenza, pertanto, conferma i buoni livelli di efficienza già riscontrati nei precedenti esercizi, soprattutto sul fronte della parte corrente.

I dati relativi alle riscossioni e ai pagamenti espongono risultati complessivamente in crescita per quanto riguarda la gestione di competenza dell'esercizio 2019, mentre evidenziano delle difficoltà per quanto riguarda la gestione dei residui. Le riscossioni in conto residui si attestano al 45,47 per cento, con un dato sostanzialmente stabile nel triennio, con percentuali di riscossione al di sotto della media annuale per il titolo III (entrate extratributarie), pari al 22,90 per cento, e per il titolo IV (entrate in conto capitale) pari al 24,52 per cento. I pagamenti in conto residui si attestano ad una percentuale del 38,72 per cento, in riduzione rispetto al dato del biennio precedente (nel 2018 i pagamenti erano stati pari al 40,44 per cento e nel 2017 pari al 45,17 per cento).

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2019, che riassume in maniera sintetica l'esito della gestione complessiva (comprensiva dei residui), presenta un saldo contabile positivo di 1.104.054.564,66 euro, l'ammontare delle quote vincolate e accantonate dell'avanzo, pari a 988.121.493,41 euro, porta il risultato di amministrazione disponibile a 115.933.071,25 euro. Pertanto, la Regione chiude l'esercizio in avanzo per la prima volta dall'esercizio 2009.

A fronte del conseguimento di tale risultato, sicuramente positivo, la Sezione evidenzia una serie di criticità che, come in parte già evidenziato, attengono, principalmente, all'utilizzo degli strumenti di programmazione della spesa regionale e, in particolare, degli interventi pluriennali e che, pertanto, producono i principali impatti sulla parte capitale del bilancio e, dunque, in ultima analisi, sugli investimenti.

Fondo pluriennale vincolato

In primo luogo, infatti, sono emerse delle criticità nella gestione del fondo pluriennale vincolato che, come sottolineato dalla Corte costituzionale, dopo l'introduzione dei nuovi principi della competenza finanziaria rafforzata, ha proprio la "finalità di conservare la copertura delle spese pluriennali" (Corte cost. n. 247/2017) per le quali sia già stata assunta la relativa obbligazione giuridica, assicurando il permanere della relativa copertura.

La Regione, infatti, a seguito della cancellazione, per euro 29.287.936,02, di impegni finanziati con il fondo pluriennale vincolato in entrata, ha provveduto ad una riduzione di pari importo del fondo (che è stato rideterminato in euro 1.179.664.902,35) e ad un immediato incremento dell'avanzo applicato al 31 dicembre 2019, che è passato da euro 776.635.889,33 (avanzo inizialmente applicato) ad euro 805.923.825,35, con una differenza pari alla riduzione apportata al fondo pluriennale vincolato a seguito di cancellazione di impegni (cioè euro 29.287.936,02).

La complessiva operazione così descritta non appare conforme ai principi contabili in materia di gestione del fondo pluriennale vincolato.

Infatti, l'avvenuta modifica degli stanziamenti d'entrata del fondo pluriennale vincolato determina una interruzione della necessaria continuità fra il fondo pluriennale di uscita dell'esercizio 2018 ed il fondo pluriennale di entrata dell'esercizio 2019. I due fondi devono, infatti, coincidere, così come sancito dal principio di cui al punto 5.4.3, all. 4/2 di cui al d.lgs. 118/2011, secondo cui "l'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente, nei singoli programmi di bilancio cui si riferiscono le spese, dell'esercizio precedente. Solo con riferimento al primo esercizio, l'importo complessivo del fondo pluriennale, iscritto tra le entrate, può risultare inferiore all'importo dei fondi pluriennali di spesa dell'esercizio precedente, nel caso in cui sia possibile stimare o far riferimento, sulla base di dati di preconsuntivo all'importo, riferito al 31 dicembre dell'anno precedente al periodo di riferimento del bilancio di previsione, degli impegni imputati agli esercizi precedenti finanziati dal fondo pluriennale vincolato. Nel corso dell'esercizio, sulla base dei risultati del rendiconto, è determinato l'importo definitivo del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata del primo esercizio considerato nel bilancio di previsione e degli impegni assunti negli esercizi precedenti con imputazione agli esercizi successivi, di cui il fondo pluriennale vincolato di entrata costituisce la copertura".

Inoltre, in caso di cancellazione di un impegno finanziato dal fondo pluriennale vincolato, il punto 5.4.13 dell'allegato 4/2 d.lgs. 118/2011, impone di "procedere

alla contestuale dichiarazione di indisponibilità di una corrispondente quota del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata” e, solo in occasione della chiusura del rendiconto dell'esercizio in esame, alla riduzione del fondo pluriennale di spesa per un pari importo e alla corrispondente liberazione delle risorse a favore del risultato di amministrazione di chiusura dell'esercizio.

È, peraltro, principio generale quello secondo cui l'avanzo di amministrazione deve essere “accertato” per poter essere utilizzato e ciò avviene solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente a quello di utilizzo dell'avanzo stesso, al fine di poter verificare, con la chiusura definitiva del conto, l'effettiva realizzazione delle economie di spesa da far confluire nell'avanzo. Solo con l'approvazione del rendiconto, come chiaramente evidenziato dalla Corte costituzionale, la “risorsa può essere iscritta in bilancio con apposita variazione in entrata e in uscita (con destinazione che - salvo casi eccezionali - dovrebbe essere rivolta a spese di investimento)” (Corte cost. n. 247/2017).

In sede di controdeduzioni, la Regione ha allegato una serie di argomentazioni a sostegno della propria gestione del fondo pluriennale vincolato, ritenendo che la stessa, per quanto non pienamente conforme al dettato dei principi contabili, consenta, tuttavia, una migliore “esposizione contabile dell'intera gestione del FPV”.

In proposito la Sezione rimarca che le criticità rilevate non attengono semplicemente alla rappresentazione contabile della gestione del fondo pluriennale vincolato, ma, ponendosi in contrasto con il principio che consente l'utilizzo dell'avanzo solo dopo il suo concreto accertamento con l'approvazione del rendiconto in cui si è formato, costituiscono un rischio per il permanere della sana ed equilibrata gestione contabile sia sul fronte del mantenimento dell'eventuale vincolo di destinazione delle risorse in entrata, poi liberate nel corso dell'esercizio, sia sul fronte dell'espansione della capacità di spesa prima della verifica, a consuntivo, dell'effettiva realizzazione dell'avanzo.

La rideterminazione dell'avanzo iniziale in misura pari all'abbassamento del fondo pluriennale vincolato instaura una sorta di sistema di vasi comunicanti fra fondo pluriennale vincolato e avanzo, consentendo l'automatica confluenza di risorse derivanti dal fondo pluriennale vincolato nell'avanzo iniziale del

medesimo esercizio sulla base di un semplice decreto dirigenziale. Ciò priva l'organo consiliare, deputato al controllo democratico sull'allocazione delle risorse, della possibilità di intervenire sulle scelte di ricollocazione delle risorse liberatesi, come sarebbe, invece, necessario ogni qualvolta si debba dar luogo ad una variazione di bilancio.

Altra criticità legata alla gestione del fondo pluriennale vincolato, rilevata anche in occasione di precedenti parifiche, riguarda l'ammontare delle spese, già imputate all'esercizio in corso, che sono state oggetto di reimputazione ad esercizi successivi.

Infatti, su un totale di euro 698.041.641,17 di fondo pluriennale finalizzato a coprire impegni destinati a diventare esigibili nel 2019, soltanto il 45 per cento di questo importo (pari a euro 313.836.728,44) è stato effettivamente utilizzato nel 2019, mentre una quota pari al 55 per cento (pari a euro 384.204.912,73) è stato oggetto di reimputazione ad esercizi successivi.

Come già evidenziato in occasione della parifica dell'esercizio 2017, il "rinvio" del fondo pluriennale di entrata già applicato all'esercizio in corso, è sintomo di carenze in sede di programmazione delle spese e dei relativi pagamenti e, dunque, oltre a dovere "essere comunque giustificata da una modifica dell'esigibilità che deve trovare preciso riscontro documentale da richiamare ed evidenziare nelle procedure contabili anche ai fini del controllo esterno", "costituisce un utilizzo distorto dell'istituto suscettibile di alterare anche la rappresentazione degli equilibri di bilancio e del saldo di finanza pubblica richiesto agli enti territoriali".

Sul punto la Regione ha riferito che "la (crono)programmazione della spesa soprattutto per gli investimenti pubblici è spesso in capo agli enti sub regionali (Enti Locali); il cronoprogramma è dunque rivisto- e rivisitato - indipendente dalle scelte gestionali delle strutture regionali ma segnalato dagli Enti attuatori che ne hanno la gestione. Le strutture regionali sono in costante contatto con gli enti attuatori anche per garantire la corretta imputazione della copertura contabile".

In effetti le difficoltà che la Regione evidenzia sulla gestione delle spese in conto capitale e, più in generale, sul fronte della programmazione e dell'attuazione degli investimenti possono, in qualche misura, ricondursi al ruolo preminente che assumono, nella realizzazione di molti investimenti pubblici, altri enti territoriali,

c.d. sub regionali, ed alla conseguente limitata portata degli investimenti attuati direttamente dalla Regione, che, conseguentemente, rischia, in mancanza di strumenti di controllo adeguati, di non potere efficacemente incidere sulle relative scelte gestionali pur contribuendo ampiamente al sostegno finanziario dei relativi progetti.

Su questo fronte si sottolinea che dall'analisi della spesa di investimento della Regione nell'esercizio in esame emerge come la parte preponderante delle spese di investimento impegnate sia costituita da "contributi agli investimenti", i quali, con impegni pari a 995,22 milioni di euro, assorbono il 93,85 per cento di tutti gli impegni del titolo II, fra cui si colloca, con impegni pari soltanto a 46,14 milioni di euro, il macroaggregato "Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni".

Debito autorizzato e non contratto

Altri elementi di criticità sono stati riscontrati in relazione all'utilizzo del meccanismo del debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC). Infatti, la Regione Lombardia, come ampiamente evidenziato in occasione dei precedenti giudizi di parifica, ha fatto ricorso, negli ultimi esercizi, alla possibilità di autorizzare con legge di bilancio il ricorso a mutui per spese di investimento senza poi addivenire all'effettiva contrazione degli stessi, laddove, nel corso della gestione, la disponibilità di cassa si fosse dimostrata sufficiente a sostenere le spese originariamente finanziate dai mutui stessi (il c.d. debito autorizzato e non contratto). I minori accertamenti conseguenti alla mancata contrazione dei mutui, ove non sostituiti da altra entrata, e il contestuale impegno delle spese con essi finanziate hanno portato, nei rendiconti degli esercizi precedenti, alla formazione di disavanzi finanziari di competenza.

Il risultato di amministrazione conseguito dalla Regione Lombardia a chiusura dell'esercizio 2019 ha consentito l'integrale recupero di tale disavanzo.

D'altra parte, avvalendosi della possibilità reintrodotta dalla l. n. 145 del 2018, la Regione ha fatto nuovamente ricorso, nell'esercizio 2019, a tale modalità di copertura delle spese d'investimento senza, tuttavia, generare nuovo disavanzo grazie alla copertura offerta dai maggiori accertamenti, rispetto alle previsioni, determinati dalla gestione 2019.

A tal proposito, l'art. 1 commi 5, 6 e 7, della legge regionale di bilancio 2019-2021 (L.R. n. 25 del 28 dicembre 2018) ha autorizzato il ricorso al debito sia per far fronte a effettive esigenze di cassa a copertura del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto pregresso, sia per il finanziamento di spesa di investimento.

Preliminarmente, la Sezione rileva come tale modalità di autorizzazione del ricorso al debito autorizzato e non contratto non appare pienamente conforme al dettato normativo. Sulla base di quanto previsto dal punto 5.3.4 bis dell'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, infatti, "la possibilità di effettuare investimenti con copertura costituita da debito non contratto" deve essere "autorizzata con legge regionale, anche con riferimento agli esercizi successivi". Dalla lettura della legge regionale di bilancio, tuttavia, non emerge chiaramente la volontà della legge di autorizzare investimenti la cui copertura sarà costituita da debito non contratto, limitandosi il comma 5 a richiamare la possibilità di coprire con debito il disavanzo degli anni precedenti ed i commi 6 e 7 ad autorizzare il ricorso al debito per finanziare investimenti.

In sede di controdeduzioni, la Regione ha specificato di intendere l'autorizzazione a contrarre debito come autorizzazione a utilizzare, prioritariamente, il debito autorizzato e non contratto e ha riferito che nelle prossime leggi di bilancio ne darà espressa indicazione.

La Sezione prende atto di quanto riferito dalla Regione, rimarcando la necessità che, in sede di autorizzazione delle spese di investimento, sia specificamente indicata la relativa modalità di copertura e che, qualora la stessa sia costituita dal ricorso all'indebitamento - che, come è noto, può essere utilizzato solo per finanziare spese di investimento - sia specificato se il finanziamento deve essere contratto, generando il relativo accertamento, o se, piuttosto, la Regione intende contrarlo solo qualora, a consuntivo, le risorse derivanti dalla gestione di competenza non consentiranno di darvi copertura. In tale ultimo caso è necessario che, a preventivo, sia espressamente menzionato il ricorso al meccanismo del debito autorizzato e non contratto anche al fine di rendere consapevoli, sia i decisori politici che l'organo consiliare nel suo complesso, dei rischi connessi a tale modalità di "copertura" della spesa.

A rendiconto la Regione Lombardia attesta di non avere avuto la necessità di ricorrere al debito per colmare la carenza di liquidità e, di conseguenza, di aver potuto finanziare le spese d'investimento impegnate ed esigibili nel 2019 sia mediante maggiori accertamenti di competenza 2019, sia mediante avanzo 2018.

La Sezione ritiene, tuttavia, che, al fine di garantire piena trasparenza nella rendicontazione dell'utilizzo dello strumento del debito autorizzato e non contratto, sia necessario assicurare, a rendiconto, un quadro analitico degli impegni finanziati con tale tecnica di copertura, anche in caso di mancata formazione di disavanzo.

Si ritiene, pertanto, necessario che anche gli enti che non si ritrovano in disavanzo al termine dell'esercizio, diano analiticamente evidenza delle modalità di copertura degli impegni originariamente finanziati con debito autorizzato e non contratto, posto che il debito autorizzato e non contratto non può mai costituire una effettiva copertura dell'impegno, che sarà concretamente sostenuto o con risorse eventualmente derivanti dalla gestione di competenza o con debito effettivamente contratto, o, alternativamente, darà luogo alla formazione di disavanzo.

Conclusivamente e più in generale, occorre rimarcare che l'istituto da ultimo disciplinato dall'art. 1 commi 937 e seguenti della legge n. 145/2018, risulta latore di numerose criticità e fonte di possibili rischi per la tenuta degli equilibri di bilancio. Se, infatti, come più volte rimarcato dalla Corte costituzionale, il principio costituzionale di copertura delle nuove o maggiori spese costituisce articolazione del principio di equilibrio, assicurandone la concreta tenuta, la tecnica del debito autorizzato e non contratto consente all'ente di contrarre spese prive, in origine, di effettiva copertura, la quale verrà individuata, a posteriori, a chiusura dell'esercizio, solo nell'eventualità in cui la gestione di competenza genererà dei risultati superiori alle previsioni. Sono, però, evidenti i rischi che tale meccanismo introduce nel bilancio dell'ente, suscettibili, nel tempo, di impattare negativamente anche sulle decisioni di investimento, contrariamente alla ratio legislativa, che vorrebbe, invece, sostenerle o addirittura incrementarle. Da una parte, infatti, la reiterata emersione di accertamenti superiori alle previsioni evidenzia una limitata capacità di programmazione che rischia di avere effetti negativi sullo sviluppo

degli investimenti, dall'altra, come già evidenziato dalla Corte costituzionale, "a lungo andare - e tenuto conto delle congiunture economiche non favorevoli alle Regioni - un simile modo di sostenere spese di investimento, senza una copertura reale ma mediante il ricorso al fondo cassa regionale, si è rivelato fonte di progressivi incrementi del disavanzo finanziario", nonché del progressivo diffondersi della prassi dei c.d. "mutui a pareggio", il cui obiettivo, lungi dall'essere il finanziamento di investimenti, si risolve in una mera copertura degli squilibri di cassa (Corte cost. n. 274/2017). Ne consegue che il meccanismo del debito autorizzato e non contratto rischia di porsi "in problematico rapporto con il principio dell'equilibrio del bilancio di cui all'art. 81 Cost. e con lo stesso art. 119, sesto comma, Cost., il quale contempla la "regola aurea" secondo cui l'indebitamento può servire solo alla promozione di investimenti e non alla sanatoria di spese per investimenti non coperti" (Corte cost. n. 274/2017).

Fondo perdite società partecipate

Con particolare riferimento agli accantonamenti nel risultato di amministrazione, la Sezione ha rilevato che il fondo perdite società partecipate è stato ridotto considerevolmente passando da 6.459.498,00 euro dell'esercizio 2018 a 3.954.240,88 euro dell'esercizio 2019. La Regione ha motivato la riduzione in ragione della messa in liquidazione di alcune partecipate e del parziale ripiano delle perdite delle altre. Considerato che il fondo ha una duplice funzione, sia prudenziale che più latamente gestionale, richiamando costantemente l'attenzione dell'amministrazione sulla necessità di una costante verifica dell'andamento delle gestioni esternalizzate, è necessario che la Regione effettui un monitoraggio costante, tenendo conto dello scarto temporale esistente fra l'approvazione dei bilanci delle società partecipate e la tempistica del rendiconto regionale, delle possibili ricadute sugli equilibri di bilancio delle scelte gestionali delle proprie partecipate. Vengono, in particolare, in rilievo i possibili rischi derivanti dalle perdite esposte dalle società in liquidazione, per le quali, nonostante la formulazione letterale dell'art. 21 del d.lgs. 175/2016, devono comunque essere valutati gli esiti e le tempistiche dei percorsi di liquidazione, che spesso si protraggono nel tempo con una consistente lievitazione delle perdite e dei costi

connessi alla liquidazione. Parimenti è necessaria una costante verifica, da parte della Regione, sulle scelte societarie in merito alla destinazione degli utili e alle decisioni di ripiano delle perdite di esercizi pregressi.

Il credito della Regione Lombardia nei confronti della Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica

Quanto al credito di 35 milioni di euro vantato dalla Regione Lombardia nei confronti della Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica, già oggetto di attenzione in occasione della precedente parifica, si evidenzia che nell'esercizio 2019 la Regione non ha, con riferimento a tale credito, effettuato accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità in considerazione del fatto che, a seguito di quanto previsto dall'art. 1 comma 22 della legge regionale n. 42 del 28 dicembre 2017, l'Amministrazione regionale ha posticipato al 30 dicembre 2022 la scadenza delle anticipazioni concesse alla Fondazione, imputando il relativo accertamento all'anno di esigibilità.

Quanto all'effettiva possibilità che, in tal esercizio, la Regione possa incassare il credito, in considerazione dei dati contabili emergenti dal bilancio dell'esercizio 2018 della Fondazione (approvato in via definitiva in data 28 novembre 2019), il Collegio dei revisori dei conti, nella relazione sulla gestione finanziaria 2019, riferisce che "la Fondazione ha mantenuto nel bilancio al 31.12.2018 il debito nei confronti della Regione. La Fondazione infatti ha aspettative di flussi di cassa, derivanti dalle condizioni contrattuali stabilite in sede di operazione di M&A, tali da consentire il rimborso dei 35 milioni entro il 2022". In sede istruttoria, la Regione Lombardia, specificamente interrogata sul grado di solvibilità della Fondazione e sulle prospettive di una effettiva riscossione nel 2022 del relativo credito, ha riferito che i flussi di cassa attesi nel 2022, quando la Fondazione potrà alienare le quote detenute nella partecipata NMS Group s.p.a., sono ritenuti idonei a garantire l'integrale ristorazione del credito.

In proposito, la Sezione prende atto delle valutazioni riferite dalla Regione, riservando al momento di effettiva esigibilità del credito la verifica del relativo incasso. In questa sede e per quanto specificamente riguarda le possibili ricadute sul bilancio regionale, la Sezione evidenzia che l'effettiva valutazione

dell'operazione nel suo complesso non può prescindere dall'esito di tale incasso e dall'effettiva rispondenza del valore della partecipazione a quanto ipotizzato dalla Regione in questa fase.

Si rammenta, in proposito, che la Regione ha incrementato il fondo di dotazione della Fondazione con 20 milioni di euro (che poi la Fondazione ha utilizzato per aumentare il capitale di NMS Group s.p.a.) e che la Fondazione ha rinunciato al proprio credito, pari a 37,2 milioni di euro, nei confronti della partecipata NMS Group con ciò sostanzialmente sostenendo patrimonialmente il gruppo e contribuendo alla realizzazione dell'operazione che ha portato l'ingresso nella compagine sociale del socio privato. Quest'ultimo, tuttavia, con un apporto di capitale di 51 milioni di euro ha acquisito una partecipazione del 90 per cento della società NMS Group s.p.a., mentre il socio pubblico, con un contributo complessivo pari, nella sostanza, a circa 57 milioni (costituito dall'aumento di capitale di 20 milioni e dalla rinuncia al proprio credito di 37,2 milioni), arriva a detenere, a chiusura dell'operazione complessiva, una partecipazione, nella medesima compagine, pari al 10 per cento. È, pertanto, evidente la centralità che assume, ai fini della valutazione delle ricadute sul bilancio e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la valutazione dell'effettivo valore economico di tale partecipazione, sostenuta da contributi pubblici, per un importo complessivo di almeno 57 milioni.

I debiti fuori bilancio

In merito alla sussistenza di debiti fuori bilancio a valere sull'esercizio 2019, la Sezione evidenzia che, sebbene il relativo ammontare non risulti particolarmente elevato, la relativa gestione evidenzia, tuttavia, alcune criticità.

In primo luogo, infatti, la maggior parte dei debiti fuori bilancio, oggetto di riconoscimento o da riconoscere, risulta riconducibile non tanto all'ipotesi di sentenza esecutiva (art. 73 co. 1 lett. a) del d.lgs. n. 118 del 2011), quanto piuttosto all'acquisto di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa (art. 73 co. 1 lett. e) del d.lgs. n. 118 del 2011). Tale tipologia di debito fuori bilancio evidenzia l'esistenza di aree di criticità nelle procedure che regolano l'attività, fisiologica, di approvvigionamento di beni e servizi e richiede, pertanto, un attento monitoraggio da parte della Regione e l'adozione di misure volte a prevenire la formazione di

tale tipologia di debiti, soprattutto in ambito di incarichi legali, ove appare particolarmente ricorrente. In sede di controdeduzioni, con nota del 7 luglio 2020, la Regione, ha riferito di avere avviato delle azioni volte a prevenire la formazione di tale tipologia di debiti fuori bilancio.

In secondo luogo, con riferimento alla mancata attivazione della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio per quelle spese legali prelevate dal “fondo contenzioso”, la Sezione rileva che la procedura seguita dalla Regione non trova legittimazione nel quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento. L’articolo 73 del D.lgs. n. 118/2011, richiede in maniera netta il previo riconoscimento dei debiti con apposita legge da parte del Consiglio Regionale e, limitatamente ai debiti derivanti da sentenze esecutive, al comma 4, prevede una procedura semplificata stabilendo che “il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta”.

Pertanto, l’esistenza di un accantonamento nel “fondo rischi” non può consentire di evitare la procedura di riconoscimento, posto che detto accantonamento potrà semmai riguardare il differente profilo della “copertura” del debito; profilo, questo, che lo stesso art. 73, con le disposizioni di cui ai commi 2, 3, tiene ben distinto dalla necessaria e preventiva procedura di “riconoscimento” richiesta al comma 1.

In proposito, la giurisprudenza della Corte dei conti si è chiaramente espressa al riguardo con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 27/SEZAUT/2019/QMIG, affermando, con riferimento alla disciplina del tutto parallela prevista dall’art. 194 del TUEL per gli enti locali, che “il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall’approvazione da parte del Consiglio dell’ente della relativa deliberazione di riconoscimento”. La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, sottolineato che “a tal riguardo preme, infatti, rilevare come la disciplina dei debiti fuori bilancio rappresenti una eccezione rispetto alle ordinarie procedure di spesa e, conseguentemente, debba privilegiarsi una interpretazione della normativa strettamente aderente al tenore letterale delle disposizioni di rilievo”, escludendo che si possa procedere all’immediato pagamento “in difetto della previa

deliberazione di riconoscimento” in quanto ciò comporterebbe, tra l’altro, “una evidente alterazione rispetto al riparto legale delle competenze tra organo politico ed organo gestionale”.

A fronte della violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nelle forme richieste dalla legge è atto dovuto e vincolante per l’ente al fine di ricondurre al sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all’esterno di esso, tutto ciò nel rispetto dei principi generali di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio.

A seguito delle controdeduzioni della Regione, la quale ha confermato di non avere ritenuto necessario l’attivazione della procedura prevista dall’art. 73 del d.lgs. 118/2011, la Sezione ribadisce integralmente quanto già argomentato sul punto, evidenziando come la norma stessa qualifichi le obbligazioni nascenti da sentenza quali debiti fuori bilancio. La peculiare natura di tale tipologia di debiti fuori bilancio, insita nel fatto che essi nascano solo dopo la sentenza di condanna che, individuando la ragione del debito, la somma da pagare, il soggetto creditore, consente l’assunzione dell’impegno ex art. 56 d.lgs. n. 118/2011, è stata, peraltro, riconosciuta costantemente dalla giurisprudenza e, da ultimo anche dalla normativa stessa. Infatti, come già visto, la nuova formulazione dell’art. 73 co. 4 d.lgs. 118/2011, consente solo per tale tipologia di debiti che il riconoscimento possa essere effettuato non solo dall’organo consiliare, ma anche da parte della giunta.

È, pertanto, necessario che la Regione Lombardia adegui la propria azione alla disciplina normativa procedendo al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di qualunque natura essi siano e a prescindere dall’esistenza o meno di un previo accantonamento di bilancio per far fronte ai relativi oneri, secondo le procedure e le modalità previste dall’art. 73 d.lgs. 118/2011.

Parte seconda: Enti del sistema regionale (SIREG)

(Consigliere Giampiero Maria Gallo)

Quest'anno anche la Relazione sugli Enti Sireg è articolata in modo diverso dagli anni precedenti, per i differimenti dei termini di approvazione dei bilanci conseguente all'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia: nel corso dell'istruttoria sono stati chiesti, in termini generali, aggiornamenti delle misure intraprese dalla Regione per superare le criticità segnalate con la Relazione allegata alla parifica del Rendiconto 2018, e informazioni circa il raggiungimento degli obiettivi fissati da parte degli enti. Si sono approfonditi alcuni aspetti attinenti ai rapporti tra la Regione e i suoi enti¹ (con esclusione degli enti sanitari): più in dettaglio si sono affrontati i temi della revisione periodica delle

¹ La Legge Regionale 2006, n. 30 contiene l'elenco degli enti del sistema regionale:
Allegato A1

Enti dipendenti

- a) Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA)
- b) Ente regionale per i servizi all'agricoltura e alle foreste (ERSAF)
- c) Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia - PoliS-Lombardia.

Società partecipate in modo totalitario

- a) Finlombarda Spa
- b) Infrastrutture Lombarde Spa
- c) Azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti s.p.a. (ARIA Spa) dal 01.07.2019
- d) Lombardia Informatica (LI Spa) fino al 30.06.2019
- e) Azienda Regionale Centrale Acquisti Spa (ARCA Spa) fino al 30.06.2019

Enti Sanitari (...)

Enti pubblici

Aziende lombarde per l'edilizia residenziale (ALER)

- a) ALER Milano
- b) ALER Bergamo Lecco Sondrio
- c) ALER Brescia Cremona Mantova
- d) ALER Pavia Lodi
- e) ALER Varese Busto Arsizio Monza e Brianza.

Allegato A2

Società a partecipazione regionale

- a) FNM Spa
- b) Navigli Lombardi Scarl (in liquidazione)
- c) Explora Scpa
- d) ASAM Spa (in liquidazione).

Enti pubblici

- a) Consorzi di bonifica;
- b) Enti Parco regionali.

Fondazioni istituite dalla Regione

- a) Fondazione Minoprio Istituto Tecnico Superiore (Fondazione Minoprio);
- b) Fondazione Lombardia Film Commission;
- c) Fondazione Lombardia per l'Ambiente (FLA);
- d) Fondazione Regionale per la Ricerca Biomedica.

partecipazioni, di come venga esercitato il controllo analogo, del sistema di controlli e i rapporti con gli organi di revisione. A completamento della Relazione ci si è soffermati su ARPA e il sistema delle Aler che sono state oggetto di recenti deliberazioni da parte della Sezione che hanno approvato l'indagine e le misure consequenziali, rispettivamente.

Come in passato, la Sezione esprime un giudizio complessivamente positivo sull'apporto che, con il ricorso alla esternalizzazione da parte dell'Amministrazione, gli enti del sistema regionale danno al conseguimento di obiettivi strategici. L'analisi sull'efficacia ed efficienza della gestione in relazione alla dotazione di capacità organizzativa ed economico-finanziaria ad essi fornita troverà in altra sede gli ulteriori necessari approfondimenti derivanti dall'approvazione dei suddetti bilanci.

Il 2019 è destinato a marcare un momento importante di passaggio ad un mondo post COVID-19, che, nell'incertezza di come si costituirà una nuova normalità, pone fin da ora nuove sfide all'interpretazione di come un sistema regionale possa contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica mediante il contenimento e la razionalizzazione della spesa, nonché garantire la valorizzazione degli investimenti. Il sistema delle partecipate è articolato in maniera complessa dato che, come richiamato nel «Documento di Economia e Finanza Regionale - DEFR 2019», enti e società controllate, partecipate e vigilate dalla Regione Lombardia che vanno oltre il perimetro Sireg, ad una prima ricognizione, superano il numero di 450. Tra queste ce ne sono alcune - è il caso di Ferrovie Nord Spa o di Trenord - che sono beneficiarie di pagamenti consistenti di risorse pubbliche nazionali o regionali per la fornitura di servizi pubblici. Il principio della *accountability* richiede che questa pluralità di funzioni amministrative affidate all'esterno della Regione Lombardia sia accompagnata da uno sforzo di programmazione e controllo per soddisfare la necessità di *aggiornare la mission di alcuni enti, rendendola più vicina alle sfide istituzionali che Regione Lombardia dovrà affrontare nei prossimi anni per rispondere in maniera più efficace alle sollecitazioni che provengono dal contesto socioeconomico e dalla sua costante evoluzione*, come riconosciuto nel DEFR, tanto che la Regione Lombardia stessa pone il riassetto della *governance* degli enti del Sireg tra le priorità 2020-2022.

Il fatto che alcune società ed enti lombardi rientrino nell'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (SEC-13) implica che le loro attività e i loro equilibri economico-finanziari incidano sugli aggregati trasmessi alla Commissione europea in applicazione del "Protocollo sulla procedura per i deficit eccessivi" annesso al Trattato di Maastricht. Questo contributo al conto economico consolidato sottolinea l'importanza complessiva ed individuale di un attento e continuativo sistema di controlli interni ed esterni: dal disegno delle direttive, variamente coordinate ed articolate (ricostruite nel capitolo 2 della relazione) si deve giungere alla valutazione di come gli obiettivi posti siano stati effettivamente raggiunti con gli strumenti forniti (efficacia) e con contenimento della spesa (efficienza). In questo orizzonte, un ruolo essenziale deve essere attribuito, migliorando quello in essere, ad un flusso informativo continuo tra la Regione Lombardia, gli enti e gli organi di revisione.

Il modello perseguito nell'ambito dell'autonomia è quello di esercitare da parte della Regione le proprie funzioni amministrative attraverso un sistema, complesso nel caso della prima economia regionale nel nostro Paese, di organismi di vario tipo e con varie specializzazioni. Come visto, a questo sistema vengono dati degli indirizzi, orientando l'assetto complessivo verso una revisione, riorganizzazione ed efficientamento del sistema, ed in questo gioca un ruolo importante il Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (TUSP - d.lgs. 175/2016 con le successive modificazioni intervenute). Dall'analisi dei piani di razionalizzazione, ci si è soffermati nella Relazione sulla riscontrata carenza di visione programmata e coordinata del rapporto tra le direzioni regionali e gli enti, una carenza che appare anche nel giudizio del Collegio dei revisori regionali, ma che era emersa anche nella Relazione sui controlli interni 2018. In quella sede, questa Sezione aveva osservato, in merito al controllo analogo, come la Regione Lombardia sia priva di una struttura specificamente dedicata al controllo sugli organismi partecipati, che invece è affidato alle diverse Direzioni, ovvero ad alcuni organismi collegiali partecipati da soggetti esterni. Da questa necessità di maggiore coordinamento, peraltro riconosciuta dalla Regione Lombardia in sede di controdeduzioni, l'Amministrazione è chiamata a rendere disponibile ai propri organi di controllo interno, un'importante base informativa sulle modalità di

gestione del denaro pubblico e sulla verifica degli equilibri economico- finanziari e patrimoniali degli enti del SIREG, singolarmente presi, ma, anche, poi, come sistema dinamico in evoluzione. Il massimo impegno sul punto di verifiche uniformi, sostanziali e confrontabili, come richiesto dai revisori, sembra pertanto necessario.

L'esame delle controdeduzioni presentate da Regione Lombardia - che è stato comunque riportato in dettaglio nel corpo della relazione - permette di superare alcune delle criticità, mentre permangono alcuni rilievi della Sezione che è opportuno esaminare in sintesi conclusiva.

Riguardo alla gestione di **ASAM Spa** e al trasferimento dell'immobile in Via Pancrazi, alla luce delle considerazioni esposte sulla necessità di evitare un trasferimento inferiore alle aspettative, la Sezione rinnova l'invito ad un'attenta valutazione sui possibili riflessi sui conti regionali rispetto alla paventata vendita mediante bando.

Sulla **FRRB** (Fondazione Regionale della Ricerca Biomedica) restano ferme le valutazioni della Sezione sulle criticità legate alla scelta della Regione di procedere all'aumento del fondo di dotazione per 20 milioni di euro comportante, per la stessa, l'iscrizione a debito di *contributi già ricevuti e vincolati alla realizzazione di progetti banditi o da bandire, che dovrà erogare in futuro e che sono nella piena disponibilità.*

È stato sottolineato, in sede di controdeduzioni, che *l'unico debito effettivo della Fondazione è quello nei confronti di Regione Lombardia, che deriva da anticipazioni pregresse per una somma complessiva pari a € 35 milioni più interessi. La restituzione di quanto dovuto è stata posticipata al 30 dicembre 2022 con Legge Regionale 28 dicembre 2017, n.42 "Legge di stabilità 2018- 2020". Entro la data fissata per la restituzione la Fondazione conta di alienare la partecipazione detenuta in Nerviano Medical Sciences Group S.p.A. e liquidare in un'unica soluzione il debito maturato nei confronti del Fondatore.*

Questa Sezione evidenzia che la liquidazione della società Nerviano Medical Sciences Group S.p.a., per la sola quota del 90 per cento, non è in linea con quanto deliberato nella DGR 1096 del 19 dicembre 2018 in quanto non è stata attuata la cessione dell'intera quota come previsto dal piano di razionalizzazione. Inoltre, la clausola contrattuale firmata dalla FRRB, che prevede *un periodo di Lock Up di tre anni nel corso del quale i soci non potranno trasferire le azioni detenute*, impedisce attualmente alla Fondazione l'alienazione della sua quota di partecipazione.

La Sezione, come già fatto anche nella relazione sul bilancio, richiama alla *valutazione delle ricadute sul bilancio regionale e sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche, alla valutazione dell'effettivo valore economico di tale partecipazione, sostenuta da contributi pubblici*.

Sempre sul piano di razionalizzazione delle società partecipate, è noto come la Regione escluda le società **Finlombarda Spa ed FNM Spa** dal perimetro TUSP (escluso per quanto riguarda la riduzione delle spese di funzionamento) e, per quest'ultima, anche le società indirette, essendo quotata in borsa. Occorre però rimarcare che dall'intento del Legislatore di sollecitare una fase di rivisitazione profonda del sistema di partecipazioni tramite il TUSP, discenda il monito della Corte a non ragionare in termini di mera legittimità della partecipazione, quanto a valutare costantemente la sua indispensabilità a garantire il perseguimento di finalità istituzionali dell'ente territoriale, nonché la valutazione della gestione in termini di efficacia e di efficienza dei servizi forniti. Se è vero che le società quotate soggiacciono ad un sistema di vigilanza disciplinato nel D.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo unico in materia di intermediazione finanziaria), nonché ai poteri di controllo della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (CONSOB) preordinati ad assicurare la trasparenza del mercato, l'ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori, è anche vero che il richiamato inserimento di Finlombarda e di Ferrovie Nord S.p.a. (interamente controllata da FNM S.p.a.) all'interno del perimetro delle Amministrazioni pubbliche, fa sì che lo svolgimento delle attività di queste società sia investito di particolare significato, dato il loro contributo al conto consolidato dello Stato.

Nell'esercizio in esame, la maggiore novità all'assetto del Sireg è stata l'inizio dell'attività dell'Azienda regionale per l'innovazione e gli acquisti s.p.a. (ARIA) formata dalla fusione di ARCA e di LISpa il primo luglio 2019, e, ulteriormente ampliata per l'incorporazione di Infrastrutture Lombarde s.p.a. dal primo luglio 2020. Sulla nuova società, la Sezione apprezza le prime valutazioni circa gli sforzi ottenuti sulla riduzione dei costi di struttura. In sede di controdeduzioni, è stato chiarito come la diminuzione del personale, effetto fisiologico di ogni operazione di fusione, sia legata *alla scadenza di contratti a termine ed alle dimissioni volontarie e ai pensionamenti*.

La Sezione accoglie come più congruo il calcolo del costo medio secondo il criterio del Full Time Equivalent, rimandando comunque agli esercizi successivi l'approfondimento più analitico dei risultati prospettici trasmessi.

La Sezione si riserva, inoltre, di approfondire la forma di *governance* adottata dopo la fusione (nell'assetto attuale e, *a fortiori*, dopo la fusione con ILSPA), valutando se gli obiettivi di razionalizzazione alla base della stessa siano stati perseguiti, e se siano presenti duplicazioni di funzioni: questo anche al fine di capire quali siano state le misure previste, ai sensi dell'art. 42 del Codice dei contratti pubblici, in tema di contrasto alle frodi e alla corruzione e quanto efficace sia il modello organizzativo prescelto *per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse* in qualità di stazione appaltante.

Sulle misure di contenimento della spesa per gli **Enti dipendenti** (ARPA, ERSAF e POLIS Lombardia), la Regione con l'adozione della DGR 14/01/2019 n. 1137 "Determinazioni in ordine agli obiettivi di performance 2019 dei direttori generali di enti dipendenti e società in house", ha individuato, tra gli obiettivi di performance, la riduzione della spesa di funzionamento pari al 5 per cento rispetto alla spesa del 2018.

In particolare, la Sezione prende atto di quanto comunicato a chiarimento per:

- ARPA, per la quale è stato confermato che *con i decreti 5381 del 15 aprile 2019 e 15773 del 4 novembre 2019 si è provveduto ad impegnare e liquidare il contributo di funzionamento per l'importo di € 77.237.723,64 con una riduzione*

di € 3.222.276,36 rispetto a quanto assegnato in sede di previsione per € 80.460.000;

- ERSAF, per il quale (come già evidenziato in relazione) al capitolo di entrata 3.0400.03.261 risulta una restituzione avanzo libero – annualità 2019 per euro 598.470,00, come stabilito con il decreto 10090 del 09/07/2019;
- POLIS Lombardia, per la quale il decreto 462 del 17 gennaio 2020 ha liquidato a saldo dell'acconto già versato pari a euro 5.277.386 rispetto all'impegno complessivo assunto di euro 10.554.772,00 a valere sul capitolo 324 annualità 2019, l'importo di euro 4.821.206,66. La comunicazione di economia 121 del 18 febbraio 2020 del dirigente competente ha contabilizzato l'economia di spesa sul capitolo 324 per un importo di euro 456.179,34 sull'annualità 2019.

In termini generali, la Sezione sottolinea la mancanza, a livello organizzativo, di una **struttura unica di coordinamento e raccordo tra le attività svolte dagli enti SIREG** e le diverse direzioni regionali.

Alla luce di quanto più volte osservato dalla Sezione, che viene confermato anche dall'analisi dei revisori, si ravvisa la necessità che la Regione Lombardia ridefinisca la propria organizzazione dotandosi di un ufficio di coordinamento e controllo degli enti partecipati, in modo da potenziarne le strutture preposte. Questo, al fine di costituire un valido supporto alla Cabina di regia per le sue decisioni strategiche, di superare i limiti di una gestione decentrata dei rapporti tra enti partecipati e direzioni regionali (anche per la funzione del **controllo analogo**) e di assolvere alla funzione di effettiva azione di controllo sul sistema che superi l'attuale configurazione parcellizzata e non unitaria.

La presenza di una struttura unitaria potrebbe meglio sopperire, come evidenziato nella Relazione, anche alla **mancata o parziale trasmissione degli atti di competenza dei collegi sindacali** dei vari enti al Collegio dei Revisori della Regione: a favore del superamento di questa criticità vale la disponibilità, da luglio 2020, di una piattaforma denominata PcDOC che funge da archivio on-line di tutti i verbali acquisiti e messi a disposizione del Collegio. Fa eccezione la società Arexpo SpA, nel frattempo espunta dall'elenco SIREG di cui alla l.r. 30/2006 e

s.m.i. Al riguardo la Sezione rammenta che l'acquisizione di atti e documenti dalle proprie società partecipate da parte della Regione rientra nei diritti del socio previsti dalle norme, anche a tutela dell'ente partecipante dalle ricadute sul proprio bilancio.

La Sezione condivide la valutazione da parte del Collegio dei revisori circa l'opportunità che la Regione individui **standard minimi di controllo, uniformi per categorie omogenee di enti**: ciò allo scopo di colmare la distanza, in alcuni casi notevole, tra l'operato dei collegi degli enti e il dettato normativo, richiamato nella Relazione, e i principi contabili cui i collegi sindacali devono uniformarsi. Nelle controdeduzioni, la Regione ha confermato il proposito di rafforzare le modalità e il coordinamento dei controlli.

Sull'utilizzo del Fondo rotativo da parte di **ARPA Lombardia** per le realizzazioni dei laboratori di Milano e Brescia, questa Sezione riconferma, da un lato, la valutazione positiva del progetto e, dall'altro, non può che rilevare, di nuovo, la mancata efficienza organizzativa legata alla concentrazione dei laboratori, dagli attuali sette a due; mancanza che ha determinato, inoltre, la sottoutilizzazione delle somme del Fondo rotativo per l'edilizia sanitaria (ex LR 11/2011), incassate negli esercizi 2013 e 2014, e ancora appostate nel bilancio dell'Agenzia. A fine 2019 è stata reiscritta a bilancio, per gli esercizi successivi, la somma di oltre 22 mln di euro come somma non utilizzata.

Riguardo ai tempi di conclusione, per il laboratorio di Milano, l'emergenza sanitaria Covid-19 ha ulteriormente spostato l'avvio del trasloco degli uffici a giugno 2022 e dei laboratori a settembre 2022; per il laboratorio di Brescia, invece, la stima parla di fine 2025, essendo in corso la revisione della documentazione tecnica, anche in funzione delle intenzioni espresse dalla Regione, per l'avvio di un bando "concorso di idee" di proposte progettuali, propedeutico al bando di gara per la realizzazione della sede.

Relativamente alla situazione del personale di ARPA Lombardia, considerando il complesso ed imprevedibile scenario emergenziale, la Sezione prende atto di quanto dichiarato dalla Regione in sede di controdeduzioni circa l'adozione delle

graduatorie concorsuali che consentiranno di recuperare una parte significativa delle facoltà assunzionali, già previste per gli anni 2019 e 2020.

Rimangono ferme, invece, le criticità espresse dalla Sezione sul sottodimensionamento del personale con una pianta organica, approvata nel 2015, di 1101 unità contro le 1007 unità (tra dirigenti e personale di comparto) risultanti a fine 2019.

Riguardo alle **ALER**, la Sezione aveva già segnalato nella precedente relazione allegata al giudizio di Parifica 2018 del mancato rispetto del termine di trasmissione del Rapporto annuale dei servizi abitativi a cura della Giunta al Consiglio regionale e alla competente Commissione consiliare.

La Sezione prende atto delle controdeduzioni fornite dalla Regione sullo spostamento dei termini dal 31 marzo al 31 luglio, *“al fine di offrire al Consiglio regionale una base dati aggiornata, con specifico riferimento ai dati relativi alla gestione economico-finanziaria delle ALER, tratti dai bilanci consuntivi riferiti all’esercizio precedente e non ai due precedenti esercizi come accadeva con il termine fissato al 31 marzo di ciascun anno”*.

Rimangono i rilievi già espressi sul ritardato invio a questa Sezione delle controdeduzioni dei dati di bilancio 2019 approvati dalle Aler entro il 30 giugno e sul mancato invio delle relazioni del Collegio sindacale di Aler Milano sulle società partecipate e sul piano di risanamento 2015-2017 e relativa integrazione 2018-2019. Esse, secondo quanto risposto in istruttoria da Regione Lombardia, avrebbero dovuto essere redatte in parallelo con l’approvazione del bilancio di esercizio 2019, ma, in seguito, la Giunta ne ha differito il termine al 15 luglio, oltre i tempi utili per una valutazione in questa sede.

Riguardo al piano di risanamento di **Aler PV-LO**, su cui la Regione non ha fornito ulteriori indicazioni in sede di controdeduzioni, la Sezione si riserva di valutarne gli effetti; si segnala però che l’assegnazione di un ulteriore finanziamento pluriennale per gli esercizi 2019-2021 è stata decisa senza completare la valutazione del piano di risanamento 2016-2018; si rileva, inoltre, la mancanza di integrazione e coordinamento nelle linee di azione generale, alla luce del fatto che gli indirizzi aggiuntivi per un riallineamento finanziario (trasmessi a dicembre

2019) per gli anni 2020-2022, fossero stati emanati senza alcun riferimento alle Direttive 2020 (emesse a loro volta nel novembre 2019). Sul punto si è espressa la Procura regionale, rimarcando che, nelle rinunce ai crediti e nelle assegnazioni di contributi, si possa configurare una fattispecie di “soccorso finanziario” a favore di questo ente pubblico di natura economica. Al riguardo, stanti le criticità poc’anzi menzionate, la Sezione ritiene che la valutazione complessiva sui rapporti finanziari tra Aler PV-LO e la regione Lombardia sui quali la Sezione si è più volte pronunciata debba essere formulata una volta acquisiti gli elementi a valle dell’approvazione del bilancio 2019, e del completamento della valutazione dei risultati del piano di risanamento. L’entità delle poste in gioco, tuttavia, non è ritenuta tale da mettere a rischio l’equilibrio gestionale, e quindi non si ravvisano elementi ostativi alla Parifica.

Sul piano di risanamento di **Aler Milano**, che sul fronte dell’indebitamento e della gestione della morosità non ha dato risultati rilevanti, la Sezione si riserva di valutare lo stato di raggiungimento degli obiettivi in presenza di tutta la documentazione a valle di ulteriori proroghe per la trasmissione degli atti formali. Tuttavia, alla luce del riconosciuto “fabbisogno abitativo acuto e critico” nella maggior parte dei Comuni dell’area della città metropolitana (inclusa Milano) si torna ad esprimere l’opportunità di un’azione concertata tra la Regione Lombardia, il Comune di Milano e i Comuni coinvolti per riportare questa Aler in un percorso di equilibrio economico-finanziario realizzabile; presupposto questo che, come rimarcato dal Collegio sindacale della stessa Aler, sarà indispensabile ad assicurare il presupposto di “continuità aziendale” per il futuro, alla luce degli effetti economici e sociali dell’emergenza sanitaria in corso.

Sul sistema **SIREAL 2.0**, necessario strumento di *governance* di tutto il Sistema Aler, la Regione, in sede di controdeduzioni, ha confermato le attività svolte nel primo semestre 2020; a giudizio di questa Sezione, rimangono, tuttavia, insufficienti sia il resoconto su quanto svolto nel 2019 che la definizione delle azioni prospettate, in quanto non è stato indicato lo strumento da adottare per fornire gli indirizzi alle cinque Aler. Si prende atto che tale nuovo progetto, in sostituzione del precedente per mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, verrà messo a regime non prima del 2027 in tutte e cinque le Aziende. Anche in

considerazione degli inevitabili ulteriori ritardi conseguenti al periodo di *lockdown*, in merito a tutto il sistema Aler, questa Sezione invita a predisporre indirizzi, generali e specifici, sin dalle prossime Direttive 2021.

In conclusione, richiamando la necessità dei cittadini di poter giudicare la distanza tra programmato e realizzato, rimarcata nel Volume introduttivo sul bilancio, appare chiaro, dunque, che i controlli sulle società partecipate siano funzionali a questa esigenza.

Parte terza: L'area istituzionale

(Consigliere Mauro Bonaretti)

Con riferimento all'area istituzionale, l'analisi della Sezione, di cui si riportano gli aspetti più rilevanti, si è incentrata sull'organizzazione regionale e sulla verifica del rispetto delle misure di contenimento della spesa disposte da norme nazionali, specie in tema di costi del personale e di *turn over*.

Il consumo di fattori produttivi

Dall'esame del *budget* dei fattori produttivi assegnati a ciascuna unità organizzativa di livello generale, sebbene si tratti di un esiguo numero di voci (straordinari, missioni, libri, cancelleria e carta), è emerso che il 10,50 per cento delle risorse, pari a 258.300 euro su un totale complessivo di 2.459.891 euro, è destinato alle le sedi territoriali.

A livello aggregato, il *budget* di tali voci nel 2019, già aumentato del 2 per cento nel 2018, ha subito un ulteriore aumento del 7,56 per cento rispetto alla spesa complessiva del 2018, con aumenti più rilevanti della voce Missioni, che, in valore assoluto, è seconda solo alle spese per Straordinari

La serie storica dei dati del costo dei fattori produttivi a consuntivo, nonostante negli ultimi due esercizi risulti incompleta e oggetto di plurime revisioni, lascia emergere un aumento della spesa complessiva nel 2019 (+12,9 milioni di euro), particolarmente accentuato per i servizi, in particolare quelli informatici. Il costo complessivo dei servizi, considerando gli ultimi dati inviati, è pari a 123 milioni di euro, e registra nel 2019 un aumento pari a 11,5 milioni di euro, circa il 10 per cento in più rispetto al 2018.

La Sezione ha osservato che la difficoltà incontrata dalla Regione nel raccogliere i dati sul consumo dei fattori produttivi, soprattutto per singola Direzione generale, come dimostrano il ritardo nell'invio, la ripetuta modifica dei dati e la mancanza dei costi del personale, peraltro pari all'86 per cento circa della spesa, risente dell'assenza di un sistema di contabilità analitica per centri di costo. Benché la Regione abbia riferito che tale tipologia di costi forma oggetto di periodico

monitoraggio, la Sezione ritiene che l'implementazione di un sistema integrato di contabilità analitica renderebbe detto monitoraggio più efficiente e puntuale.

Le misure per la riduzione della spesa

Quanto al profilo del costo degli apparati amministrativi, con specifica richiesta istruttoria s'è chiesto alla Regione di relazionare sulle forme di contenimento della spesa pubblica adottate nell'anno con riferimento alle vigenti disposizioni di legge, interpretate secondo i principi emersi dalla giurisprudenza costituzionale.

Si tratta, in particolare, dei limiti alla spesa previsti dall'art. 6, commi da 7 a 9 e da 12 a 14 del Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, che riguardano, rispettivamente, la riduzione della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, per relazioni pubbliche, convegni, mostre pubblicità e di rappresentanza e per sponsorizzazioni (commi da 7 a 9); per missioni, spese di formazione e per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi (commi da 12 a 14).

Dai dati trasmessi dalla Regione è emerso il pieno rispetto dei suddetti limiti di spesa.

Con riferimento invece alla spesa per mobili arredi, la Regione Lombardia, pur sostenendo che non trova più applicazione la limitazione di cui all'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ha comunque comunicato di aver rendicontato una spesa inferiore al limite previgente (impegni 2018 pari a 209.170 euro e 2019 pari a 202.319,51 euro).

La Regione ha inviato i dati trimestrali e annuali dell'indicatore di tempestività dei pagamenti (calcolato in base all'art. 9 del DPCM 22 settembre 2014, pari alla media dei giorni effettivi intercorrenti tra le date di scadenza delle fatture emesse a titolo corrispettivo di transazioni commerciali, o richieste equivalenti di pagamento, e le date di pagamento ai fornitori) sia della cassa ordinaria che sanitaria. Il dato dimostra che nel 2019 le fatture passive a carico di Regione Lombardia sono state pagate complessivamente con 12,51 giorni di anticipo rispetto alla scadenza contrattuale

La Regione Lombardia ha inoltre dato atto di aver implementato e attivato il registro unico delle fatture, così da ottenere il completo monitoraggio del rispetto

dei tempi di pagamento e da consentire la trasmissione dei dati relativi ai pagamenti delle fatture alla Piattaforma Certificazione Crediti gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Inoltre, dall'interlocazione istruttoria, è emerso che la Regione "dal 1° gennaio 2018 è a regime con la piattaforma SIOPE Plus, prevista dall'art 1 comma 533 della legge di bilancio 2017 al fine del monitoraggio puntuale e tempestivo sui pagamenti ed incassi degli enti pubblici per la riduzione dei tempi di pagamento del debito commerciale".

La spesa e la consistenza del personale

Dai dati forniti dalla Regione emerge che, a fronte di una pianta organica pari a 3050 unità di personale del comparto e 200 unità di personale dirigenziale, la Regione Lombardia al 31.12.2019 vedeva presenze (con esclusione del personale in servizio fuori Regione) di:

- 2649 unità di personale del comparto (di cui 2638 di ruolo e 11 in comando);
- 173 dirigenti (di cui 129 di ruolo, 21 in comando, 13 distaccati e 10 esterni a contratto)
- 179 unità di altro personale (personale delle segreterie, distaccati, co.co.co., tempo determinato ecc.).

Dal confronto con gli esercizi precedenti si registra una progressiva riduzione della copertura delle piante organiche: il personale di ruolo del comparto realmente in forza alla Regione al 31.12.2019 è pari a 2649 unità, pari circa all'87 per cento della dotazione organica, in diminuzione rispetto al 31.12.2018 (2739 unità) e al 31.12.2017 (2830 unità).

Si rileva anche una diminuzione del numero dei dirigenti, che al 31.12.2019 risultano pari a 173, contro le 181 presenze del 2018.

I contratti conferiti a dirigenti esterni alla Pubblica Amministrazione, nel 2019 restano complessivamente contenuti nel numero di dieci, come nel 2018, a fronte degli 11 nel 2017, dei 13 nel 2016, 16 nel 2015 e 17 nel 2014, come riportato nelle precedenti relazioni di parifica. Ciò corrisponde al 5 per cento della pianta organica dirigenziale, pari a 200 unità, e rientra nel limite posto dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11

agosto 2014, n. 114, che prevede il livello massimo del 10 per cento della dotazione organica.

L'andamento e i limiti della spesa del personale

La serie storica relativa alla spesa del personale risulta, nei vari esercizi, composta in modo differente. Ciò non consente una precisa valutazione della tendenza di tale spesa nel tempo.

Le discrepanze tra i dati segnalati in istruttoria e i dati contenuti nella Banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP), con riferimento al FPV della Missione 1 Programma 10, sono state motivate con una economia di spesa in sede di riaccertamento.

Quanto alla verifica dei tetti di spesa previsti dalle norme, la Sezione osserva che, dai dati forniti dalla Regione, risulta che il limite di cui all'art. 1, commi da 557 a 557^{quater}, della legge 296/2006 è rispettato, ma i dati di riferimento (media triennio 2011/2013) non sono omogenei con quelli 2019.

Al riguardo la Sezione ribadisce la necessità di stabilizzare nel tempo la classificazione delle poste contabili utilizzate per la puntuale verifica del rispetto dei tetti di spesa normativamente previsti, verifica che presuppone il raffronto tra parametri omogenei degli esercizi di riferimento.

È necessario inoltre provvedere all'invio tempestivo e completo di dati istruttori coerenti per consentire a questa Corte confronti affidabili in serie storica, in particolare su un tema di grande rilevanza come il costo del personale.

Si riscontra che il limite alla spesa del personale, previsto dall'art. 1, comma 557, risulta rispettato anche ove la spesa stessa non fosse depurata da alcune voci escluse dal computo, quali gli incarichi dei consulenti istituzionali del Presidente e gli incarichi del Comitato tecnico scientifico legislativo.

Va soggiunto, al riguardo, che, pur avendo l'Amministrazione asserito che, ai sensi dell'art. 8 della LR 20/2008, i rapporti suddetti rientrano nelle voci escluse dal limite alla spesa del personale, non risulta, tuttavia, dimostrato che i rapporti in questione non abbiano caratteristiche tali da non essere comprese nelle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557 della stessa legge n. 296/2006.

Ritiene la Sezione che, al fine della verifica del rispetto del vincolo alla spesa di personale (art. 1, co. 557, L. 296/2006), è necessario motivare puntualmente l'esclusione dal novero delle spese di personale i singoli incarichi affidati dall'ente.

Neanche nel 2019 la spesa per i rapporti di lavoro flessibile rispetta il vincolo imposto dall'art. 9 comma 28 del DL 78/2010.

La Regione Lombardia, come già riferito anche nel giudizio di parifica del Rendiconto 2018, ritiene di aver comunque assolto al raggiungimento del parametro relativo alle assunzioni a tempo determinato attraverso la modalità alternativa prevista dall'art. 6, comma 20, del DL 78/2010, dalla cui applicazione risulta uno spazio finanziario gestibile superiore allo sforamento in materia di lavoro flessibile.

D'altra parte, il Decreto del MEF n. 231219 del 21.10.2019 ha riconosciuto alla Regione Lombardia i benefici previsti dall'art. 6, comma 20 citato, per aver registrato un rapporto inferiore alla media nazionale fra spesa di personale e spesa corrente, al netto delle spese per i ripiani dei disavanzi sanitari e del surplus di spesa rispetto agli obiettivi programmati dal patto di stabilità interno, come riportato nella tabella allegata al decreto stesso, di seguito riportata.

I limiti assunzionali e il reclutamento

Nel 2019 i limiti assunzionali ex art. 3, comma 5, del D.L. 90/2014, appaiono rispettati, in quanto il risparmio di spesa, derivante dalle 143 unità del comparto cessate nell'anno 2018, pari a 6.859.550,13 euro, supera la spesa per le nuove assunzioni del 2019, che ammonta a 2.054.142,90 euro. Le nuove assunzioni, effettuate a vario titolo nell'anno 2019, sono state quantificate in 109, di cui solo 44, come comunicato dalla Regione, hanno usufruito delle risorse "liberate" dalle cessazioni del 2018.

La spesa del personale risulta correttamente parametrata a 12 mesi.

La Regione nel 2019 ha bandito concorsi per diverse figure professionali prevedendo, tra il 2019 e il 2020, 250 assunzioni di personale del comparto e 20 di personale dirigenziale.

La pianificazione del fabbisogno di personale approvata con DGR 2585 del dicembre 2019, secondo quanto comunicato dall'ente, risponde già alle disposizioni dell'art. 33 del DL 34/2019.

Parte quarta: La spesa sanitaria

(Referendario Ottavio Caleo)

1. L'emergenza sanitaria COVID-19 determinatasi in Italia - specialmente nella Regione Lombardia - ha reso evidente la centralità di una corretta gestione delle risorse destinate alla spesa sanitaria ai fini di un maturo equilibrio tra garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni necessarie ad assicurare la salute dei cittadini e ragioni di equilibrio della finanza pubblica che postulano una gestione improntata a canoni di razionalità ed economicità in un contesto di trasparenza e attendibilità dei bilanci e leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo.

Anche nell'ambito del ciclo di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per l'anno 2019, la Sezione ha approfondito taluni aspetti relativi alla gestione della spesa sanitaria, che si conferma essere quantitativamente preponderante rispetto alle risorse destinate alle altre politiche regionali e tale da assorbire circa l'80 per cento delle entrate disponibili.

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

Sul fronte delle **spese**, si rileva che, al netto dei titoli 6 e 7, anche nell'esercizio 2019 la spesa sanitaria costituisce la componente principale del bilancio, raggiungendo il 79 per cento delle previsioni di bilancio, il 74 per cento degli stanziamenti assestati e l'83 per cento degli impegni complessivi (20.441,65 milioni di euro su 24.772,68).

Percentuali maggiori registrano le **spese correnti del perimetro sanitario**, che, nel 2019, rappresentano l'86 per cento delle previsioni di parte corrente, l'83 per cento degli stanziamenti totali assestati e l'87 per cento degli impegni di parte corrente dell'intero bilancio regionale, mentre risultano inferiori con riguardo alle **spese in conto capitale**: il 14 per cento delle previsioni complessive, il 12 per cento degli stanziamenti assestati e il 22 per cento degli impegni totali, dato in diminuzione rispetto al 2018 in cui gli impegni per spese sanitarie assorbivano il 35 per cento degli impegni totali per spese in conto capitale.

L'indagine effettuata ha consentito di ricostruire un quadro di sostanziale stabilità delle diverse tipologie di risorse destinate alla spesa sanitaria in un contesto di complessivo equilibrio finanziario del sistema, attestato, tra l'altro, dalla gestione della liquidità e dai positivi dati conseguiti dalle Aziende, anche nel corso dell'esercizio 2019, sul piano dei tempi di pagamento dei fornitori commerciali.

In tale quadro va, tuttavia, rimarcata la contrazione delle **risorse autonome messe a disposizione dalla Regione per il settore sanitario** pari, nel 2019, a 77,12 milioni di euro che, pur concentrate principalmente sugli investimenti, appaiono in costante riduzione nell'ultimo triennio se solo si considera lo stanziamento, nel 2017, di 255 milioni di euro e, nel 2018, di 218,8 milioni.

2. Parimenti, sul piano della **gestione delle entrate e delle spese**, pur rilevandosi, tanto per le risorse vincolate correnti quanto per quelle in conto capitale, un'elevata capacità di riscossione, in termini di competenza, e di impegno delle risorse, sono stati riscontrati, in particolare con riguardo alla GSA, dati estremamente ridotti sul piano della capacità di pagamento, tali da evidenziare un livello di effettiva realizzazione della spesa non ancora ottimale: tale rilievo appare suffragato dall'analisi condotta dalla Sezione sulla **gestione dei residui**, dovendosi osservare, sul punto, come i residui passivi finali della GSA, provenienti dalla gestione residui, rappresentino ben il 90 per cento dei residui del bilancio regionale.

Ciò posto, pur prendendo atto delle esigenze, emerse nel contraddittorio con la Regione, di gestione in chiave prudentiale delle risorse disponibili, la Sezione, anche in vista dell'afflusso di nuove risorse finanziarie per fronteggiare le sopravvenute esigenze del sistema sanitario legate all'emergenza pandemica, richiama la necessità di un'attenta programmazione della spesa e dell'implementazione di misure concrete finalizzate ad una compiuta realizzazione delle entrate disponibili secondo canoni di efficienza ed economicità, scongiurando ogni forma di immobilizzazione delle risorse destinate alla spesa sanitaria.

La tutela della salute, infatti, deve necessariamente accompagnarsi alla piena valorizzazione, trasparenza e attendibilità della rappresentazione in bilancio delle

risorse e degli impieghi della gestione sanitaria, nel rispetto della normativa di riferimento, in particolare del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

3. La Sezione ha proseguito, anche nel 2019, le verifiche sull'attuazione, in ambito sanitario, degli adempimenti in materia di armonizzazione contabile imposti dal citato d.lgs. n. 118/2011, con specifico riferimento alla **Gestione Sanitaria Accentrata (G.S.A.)**, istituita presso la Regione Lombardia sin dal 2012.

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

Siffatta tematica ha conosciuto rinnovato vigore nella recente giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., sentenza n. 62/2020) sul tema del rapporto tra livelli essenziali di assistenza (LEA) e vincoli di bilancio nell'ambito delle risorse destinate alla sanità, con particolare riguardo alla questione della congruenza tra risorse destinate e funzioni attribuite e all'esigenza che la funzione sanitaria pubblica, al fine di rispondere realmente ai bisogni di tutela degli individui, venga esercitata dal livello di governo centrale e da quello regionale secondo un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione nel rispetto delle reciproche competenze.

In merito la Sezione dà atto di come la Regione abbia recepito le indicazioni espresse da questa Corte in occasione dei precedenti giudizi di parifica sul piano, ad esempio, del confronto intertemporale tra le principali movimentazioni di entrata e di spesa del perimetro GSA, avvenute nei diversi esercizi anche nell'ottica di una più virtuosa programmazione.

Tuttavia, l'analisi effettuata restituisce l'impressione di una complessiva difficoltà di esame e riconciliazione dei dati estrapolati dai sistemi contabili regionali con quelli risultanti dai documenti ufficiali approvati dalla Regione, anche in ragione, spesso, del ricorso, nella compilazione delle tabelle, a dati non omogenei, afferenti a fasi diverse del ciclo di gestione delle entrate e delle spese e della tendenza a

declinare il perimetro in modalità differenti a seconda del documento esaminato (bilancio di previsione, bilancio finanziario gestionale, rendiconto, sistema informativo contabile).

In particolare, avuto riguardo alle **voci di rappresentazione contabile delle risorse regionali afferenti al settore sanitario previste dal d.lgs. n. 118/2011**, è stato rilevato un uso estremamente ampio della voce residuale "*Categorie non previste dall'art. 20*", in cui assumono portata preminente le movimentazioni relative alle partite di giro, contraddistinte dal carattere finanziario e tecnico di diverse poste a discapito della trasparenza e immediata intellegibilità delle scelte allocative.

Di qui la necessità di uno sforzo gestionale supplementare, da parte dell'Amministrazione, sul lato della semplificazione contabile per assicurare, unitamente alle esigenze di flessibilità di bilancio, la chiarezza e univocità dei dati ai fini della corretta e immediata rappresentazione contabile delle politiche regionali in ambito sanitario sin dalla gestione 2020.

Appare, inoltre, meritevole di una pronta definizione la problematica dell'erogazione degli **indennizzi di cui alla legge n. 210/1992 (c.d. emotrasfusi)** in relazione alla quale è stata rimarcata la necessità che la Regione, all'esito dell'attività istruttoria del Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti, dia conto analiticamente, in sede di piani d'azione sulle misure adottate a seguito del giudizio di parifica del rendiconto 2019, delle forme di copertura assunte a fronte del rischio di restituzione di eventuali somme da parte del bilancio regionale al Servizio Sanitario Regionale.

4. Quanto all'**attuazione delle disposizioni sulla gestione sanitaria accentrata**, si è rilevato che, anche per il 2019, come accertato per gli esercizi precedenti, non risultano ancora approvati il bilancio d'esercizio della GSA ed il bilancio consolidato sanitario regionale.

Sul punto, la Sezione, ferma restando la contingenza legata all'emergenza epidemiologica COVID-19 e agli slittamenti temporali sull'approvazione dei bilanci in parola normativamente previsti, esprime nuovamente la necessità di disporre, all'atto del giudizio di parifica, di dati definitivi sui bilanci approvati dalla GSA e dagli enti del SSR nel rispetto della tempistica di legge allo scopo di

una compiuta verifica, anche sotto l'aspetto economico-patrimoniale, del raggiungimento dei risultati programmati, anche ai fini, sul piano del ciclo di bilancio, della correzione degli scostamenti e di una migliore, successiva programmazione; tale necessità si pone, in particolare, riguardo alla riconciliazione fra le poste iscritte nel bilancio finanziario della Regione e quelle risultanti dalla contabilità economico-patrimoniale degli enti del SSR.

5. Sotto altro profilo sono stati registrati significativi avanzamenti nell'attuazione del **Percorso attuativo per la Certificabilità dei bilanci della GSA e degli enti sanitari** ex art. 2 D.M. 17 settembre 2012, rispetto al quale la Sezione rinnova l'invito all'Amministrazione a proseguire le apposite azioni di vigilanza e monitoraggio già intraprese nei confronti degli enti del SSR al fine di verificare l'effettiva realizzazione degli obiettivi previsti.

Un'analisi specifica ha riguardato il **rispetto delle norme nazionali di coordinamento di finanza pubblica e razionalizzazione della spesa sanitaria**. È stato, così, registrato l'avvenuto rispetto, anche nel 2019, del limite posto dal legislatore nazionale, ai **costi per dispositivi medici** (art. 15, comma 13, lett. f), del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012).

Diversamente, la **spesa farmaceutica regionale complessiva** (farmaceutica convenzionata più acquisti diretti) ha fatto registrare, in Lombardia, una percentuale corrispondente al 15,45 per cento del Fondo sanitario nazionale, pari in valore assoluto a circa 2,9 miliardi, dato più favorevole rispetto a quello della spesa farmaceutica nazionale complessiva pari al 16,39 per cento del FSN, ma non sufficiente a raggiungere l'obiettivo di contenimento posto dalla legge, stante un'eccedenza di spesa sul livello programmato di circa 113 milioni (+0,6 per cento rispetto al valore-soglia del 14,85 per cento del FSN), dato in peggioramento rispetto allo sfioramento di 23 milioni di euro registrato nel 2018.

Nello specifico, il limite risulta conseguito per la **farmaceutica convenzionata** in cui la Regione si attesta al 7,91 per cento del fondo sanitario (a fronte della percentuale obiettivo del 7,96 per cento e della media nazionale del 7,16 per cento) mentre non è conseguito per la **spesa per "acquisti diretti"** in cui la percentuale è stata pari al 7,54 per cento del FSN, di poco superiore al tetto fissato al 6,89 per

cento del FSN: di contro, la Lombardia è risultata, anche per il 2019, la Regione con un minore scostamento percentuale dal succitato valore soglia, anche a fronte di un dato nazionale pari al 9,23 per cento del FSN.

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

La Sezione, nel prendere atto delle specifiche problematiche settoriali segnalate dalla Regione, richiama, in ogni caso, la necessità di proseguire nell'implementazione delle azioni di governo, razionalizzazione ed efficientamento della spesa farmaceutica già previste nelle regole di gestione del SSR 2019 quali il sostegno continuo alla prescrizione di farmaci a brevetto scaduto e l'incremento della distribuzione per conto con riduzione degli oneri legati alla farmaceutica territoriale.

6. La Sezione ha, inoltre, preso in esame le risorse finanziarie assegnate agli enti, pubblici e privati, operanti in ambito sanitario regionale.

Nell'esercizio finanziario 2019 le **risorse destinate alle Agenzie di Tutela della Salute** (ATS) sono state pari a 15 miliardi di euro, confermando la tendenza all'aumento registrata già nei precedenti esercizi finanziari, seppur in misura meno marcata, pari allo 0,7 per cento, rispetto al dato incrementale del 5,6 per cento del 2018 sul 2017.

In aumento è risultato anche il finanziamento riconosciuto alle **Aziende ospedaliere** per le quali i trasferimenti complessivi dalla Regione nel 2019 hanno complessivamente superato del 5,4 per cento quelli del 2018, anche in questo caso, tuttavia, con un *trend* di crescita in calo a fronte dell'8,8 per cento registrato nel 2018 rispetto al 2017; si rileva, invece, come i trasferimenti agli IRCCS nel 2019 siano cresciuti dell'11,2 per cento nel 2019 rispetto al calo dell'1,3 registrato nel 2018 in rapporto al 2017.

