



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Lombardia

composta dai magistrati

Antonio Buccarelli	Presidente
Susanna Loi	Presidente aggiunto
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Rita Gasparo	I Referendario (estensore)
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'udienza pubblica del 17 luglio 2025, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale di Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2024;

VISTI gli artt. 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;



VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, in materia di *“Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213; in particolare l’art. 1, comma 5;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*;

VISTA la legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTA la deliberazione n. 10/2025/INPR della Sezione delle Autonomie, che ha approvato le linee di orientamento sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione;

VISTA la deliberazione della Giunta Regionale n. XII/4248 del 30 aprile 2025, con la quale è stata adottata la proposta di progetto di legge *“Rendiconto generale della gestione 2024”* e relativi allegati;

CONSIDERATO che in data 18 giugno 2025 è stata trasmessa all’Amministrazione regionale, nonché alla Procura regionale, la bozza di relazione approvata dalla Sezione con deliberazione n. 145/2025/PARI, adottata nella camera di consiglio del 17 giugno 2025 e depositata il 18 giugno 2025, invio completato in data 19 giugno relativamente a due parti della medesima relazione;

CONSIDERATE le controdeduzioni scritte, prodotte in data 25 giugno 2025 dalla Regione Lombardia, nonché gli esiti del contraddittorio con l’Amministrazione regionale e la Procura regionale in ordine alle risultanze del controllo propedeutico al giudizio di parificazione del rendiconto dell’esercizio 2024, nell’adunanza in

camera di consiglio svoltesi il 26 giugno 2025;

VISTA l'ordinanza n. 160/2025, adottata nella camera di consiglio del 26 giugno 2025, con la quale la Sezione, nel fissare il termine del 2 luglio per gli ulteriori incombenti istruttori da parte di Regione Lombardia, ha chiesto ulteriori elementi informativi relativamente

- all'invarianza dei residui passivi relativi ad alcuni progetti finanziati dal PNRR;
- al dettaglio analitico delle spese relative all'impegno n. 16596 del 2024 per accertare la sussistenza del nesso di strumentalità diretta all'erogazione dei LEA, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale;
- al dettaglio dei pagamenti registrati sui capitoli di spesa 11254 (quota interessi) e 11255 (quota capitale) per l'analitica dimostrazione dell'univoca destinazione dei suddetti capitoli al finanziamento di spese dotate del nesso di stretta strumentalità con la resa dei LEA;

CONSIDERATE le deduzioni e la documentazione prodotta dalla Regione Lombardia, assunte ai protocolli CdC nn. 14829 del 3 luglio 2025 e 14922 del 4 luglio 2025;

CONSIDERATE le conclusioni scritte depositate in data 8 luglio 2025 dalla Procura regionale, che la Sezione ha trasmesso in pari data all'Amministrazione regionale;

VISTA l'ulteriore memoria prodotta dalla Regione del 14 luglio 2025 in riscontro alla nota presidenziale del 10 luglio 2025 (prot. C.d.c. n. 78)

VISTA l'ordinanza n. 162 del 27 giugno 2025, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha fissato l'udienza di parificazione del rendiconto generale della Regione Lombardia per il giorno 17 luglio 2025 alle ore 10:30;

UDITA, nell'udienza pubblica del 17 luglio 2025, la relatrice Rita Gasparo;

UDITO il pubblico ministero nella persona del Procuratore Regionale, Paolo Evangelista;

UDITO in rappresentanza della Regione, il Presidente Attilio Fontana;

FATTO

La proposta del progetto di legge avente ad oggetto "Rendiconto generale della

gestione 2024” della Regione Lombardia e gli schemi di rendiconto 2024, nelle sue componenti del Conto del bilancio, del Conto economico e dello Stato patrimoniale, è stata acquisita dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia in data 5 maggio 2025 (prot. Cdc n. 5765).

Le risultanze del Conto del bilancio attestano che, a fronte di previsioni definitive di entrata (al netto dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato) di 44.989.388.322,29 euro, sono stati registrati accertamenti per 36.974.384.673,04 euro e riscossioni di competenza per 28.082.287.036,74 euro; e che, a fronte di previsioni definitive di spesa (al netto del disavanzo derivante da debito autorizzato e non contratto) per 46.560.151.256,23 euro, gli impegni sono risultati pari a 37.328.315.439,79 euro e i pagamenti di competenza a 26.449.697.164,75 euro.

La gestione di competenza ha prodotto residui attivi pari a 8.892.097.636,30 euro e residui passivi pari a 10.878.618.275,04 euro.

Il risultato di competenza risulta pari a 76.171.203,71 euro.

Risulta altresì che, dei residui attivi iniziali, pari a 10.892.856.129,21 euro, sono stati riscossi 5.147.255.433,28 euro ed eliminati 170.000.420,71 euro. I residui attivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell’esercizio sono pari a 14.467.697.911,52 euro (di cui 5.575.600.275,22 euro provenienti dalla gestione dei residui degli esercizi precedenti e 8.892.097.636,30 euro dalla gestione di competenza).

Dei residui passivi iniziali, pari a 19.434.152.225,01 euro, sono stati pagati 6.194.629.275,40 ed eliminati 174.484.741,49 euro. I residui passivi conservati nel conto del bilancio alla chiusura dell’esercizio sono pari a 23.943.656.483,16 euro (di cui 13.065.038.208,12 provenienti dalla gestione dei residui degli esercizi precedenti e 10.878.618.275,04 prodotti dalla gestione di competenza).

Gli stanziamenti di cassa, inizialmente quantificati in 63.576.523.625,68 euro in entrata e in 55.576.523.625,68 euro in spesa, per effetto delle variazioni nel corso dell’esercizio, corrispondono a 62.746.807.959,68 euro in entrata e 56.746.807.959,68 euro in spesa.

Per effetto di riscossioni complessive per 33.229.542.470,02 euro e di pagamenti

complessivi per 32.644.326.440,15 euro, la consistenza del fondo cassa è aumentata da iniziali 10.032.698.035,80 euro a 10.617.914.065,67 euro alla chiusura dell'esercizio, di cui 10.250.575.233,72 euro relativi al conto della Gestione Sanitaria Accentrata e 367.338.831,95 euro relativi al conto ordinario.

Il risultato di amministrazione accertato per il 2024, pari a complessivi 1.294.530,55 euro, non presenta un importo sufficiente a comprendere le quote vincolate, accantonate e destinate agli investimenti applicate al risultato stesso (pari a complessivi 1.882.784.124,97 euro), determinando un disavanzo di amministrazione al 31/12/2024 di 1.881.489.594,42 euro.

Più nel dettaglio, le risultanze (in euro) del conto del bilancio sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO

Gestione di competenza

Entrate	Importi €
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	25.526.650.368,79
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.090.788.126,31
Titolo 3 - Entrate extratributarie	1.819.894.051,25
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.622.252.744,23
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	194.881.507,93
Titolo 6 - Accensione prestiti	-
Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	5.719.917.874,53
Totale accertamenti	36.974.384.673,04
Spese	Importi €
Titolo 1 - Spese correnti	28.628.416.656,03
Titolo 2 - Spese in conto capitale	2.627.445.637,85
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	262.917.698,15
Titolo 4 - Rimborso Prestiti	89.617.573,23
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	-

Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	5.719.917.874,53
Totale impegni	37.328.315.439,79

Gestione residui

Residui attivi	Importi
originati dalla competenza	8.892.097.636,30
originati da esercizi precedenti	5.575.600.275,22
Totale dei residui attivi al 31.12.2024	14.467.697.911,52
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze	792.506.117,54
Residui passivi	Importi
originati dalla competenza	10.878.618.275,04
originati da esercizi precedenti	13.065.038.208,12
Totale dei residui passivi al 31.12.2024	23.943.656.483,16

Gestione di cassa

	Importi €
Fondo cassa iniziale	10.032.698.035,80
Riscossioni	33.229.542.470,02
Riscossioni da regolarizzare	-
Totale entrate	43.262.240.505,82
Pagamenti	32.644.326.440,15
Pagamenti da regolarizzare	-
Totale uscite	32.644.326.440,15
Fondo di cassa al 31.12.2024	10.617.914.065,67

Entrate di competenza

Entrate	Accertamenti €	Riscossioni di competenza €	Residui di competenza €
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	25.526.650.368,79	24.926.002.413,36	4.294.358.375,74
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.090.788.126,31	1.747.533.206,20	981.674.790,87
Titolo 3 - Entrate extratributarie	1.819.894.051,25	675.346.158,62	1.476.611.235,58
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	1.622.252.744,23	594.988.712,42	1.267.509.757,39
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	194.881.507,93	109.006.261,30	115.157.356,70
Titolo 6 - Accensione prestiti	-	-	-

Titolo 7 - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	-	-	-
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	5.719.917.874,53	5.176.665.718,12	756.786.120,02
Totale entrate	36.974.384.673,04	33.229.542.470,02	8.892.097.636,30

Spese di competenza

Spese	Impegni €	Pagamenti di competenza €	Residui di competenza €
Titolo 1 - Spese correnti	28.628.416.656,03	25.633.648.041,90	5.199.624.828,18
Titolo 2 - Spese in conto capitale	2.627.445.637,85	2.060.210.766,57	984.098.527,52
Titolo 3 - Spese per incremento attività finanziarie	262.917.698,15	262.776.262,79	200.644,34
Titolo 4 - Rimborso prestiti	89.617.573,23	89.617.571,56	1,67
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	-	-	-
Titolo 7 - Uscite per conto terzi e partite di giro	5.719.917.874,53	5.719.917.874,53	4.694.694.273,33
Totale spese	37.328.315.439,79	32.644.326.440,15	10.878.618.275,04

Risultato di amministrazione e relativa composizione

	Importi €
Fondo cassa al 1° gennaio	10.032.698.035,80
Riscossioni	33.229.542.470,02
Pagamenti	32.644.326.440,15
Saldo di cassa al 31 dicembre 2024	10.617.914.065,67
Residui attivi	14.467.697.911,52
<i>di cui residui attivi incassati alla data del 31/12 in conti postali e bancari in attesa del riversamento nel conto di tesoreria principale</i>	9.224.248,12
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	792.506.117,54
Residui passivi	23.943.656.483,16
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	438.237.072,59
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	702.423.890,89
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	-
Risultato di amministrazione al 31 dicembre 2024	1.294.530,55
Parte accantonata	1.080.276.578,62
- di cui fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2024	555.836.943,99
- di cui accantonamento residui perenti al 31.12.2024	-
- di cui fondo anticipazioni liquidità	-
- di cui fondo perdite società partecipate al 31.12.2024	52.107.028,06
- di cui fondo contenzioso al 31.12.2024	189.465.920,20
- di cui altri accantonamenti al 31.12.2024	282.866.686,37
Parte vincolata	738.459.105,57

- di cui vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	117.295.783,10
- di cui vincoli derivanti da trasferimenti	535.988.491,06
- di cui vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-
- di cui vincoli formalmente attribuiti dall'ente	85.174.831,41
Parte destinata agli investimenti	64.048.440,78
PARTE DISPONIBILE al 31.12.2024	-1.881.489.594,42
F) di cui Disavanzo da debito autorizzato e non contratto	-1.881.489.594,42

I dati di cassa risultanti dal rendiconto coincidono con quelli risultanti dalle scritture del Tesoriere e dal sistema SIOPE e sono i seguenti:

Gestione di cassa

	Totale €	Gestione ordinaria €	Gestione sanitaria €
Fondo cassa iniziale	10.032.698.035,80	613.685.177,05	9.419.012.858,75
Reversali riscosse	33.229.542.470,02	5.789.273.545,09	27.440.268.924,93
Riscossioni da regolarizzare	-	-	-
Totale entrate	43.262.240.505,82	6.402.958.722,14	36.859.281.783,68
Mandati pagati	32.644.326.440,15	6.035.619.890,19	26.608.706.549,96
Pagamenti da regolarizzare	-	-	-
Totale uscite	32.644.326.440,15	6.035.619.890,19	26.608.706.549,96
FONDO DI CASSA FINALE	10.617.914.065,67	367.338.831,95	10.250.575.233,72

Le risultanze della contabilità economico patrimoniale 2024 sono le seguenti:

Stato patrimoniale (attivo)	Importi €
A) Crediti vs. lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione	-
B) Immobilizzazioni	4.586.788.293,91
Immobilizzazioni immateriali	209.890.153,54
Immobilizzazioni materiali	1.119.507.410,00
Immobilizzazioni finanziarie	3.257.390.730,37
C) Attivo Circolante	25.437.162.912,44
D) Ratei e Risconti	59.068.132,11
Totale dell'attivo (A+B+C+D)	30.083.019.338,46

Stato patrimoniale (passivo)	Importi €
A) Patrimonio netto	1.526.675.838,37

B) Fondi per rischi ed oneri	472.332.606,57
C) Trattamento di Fine Rapporto	166.517,39
D) Debiti	26.297.975.161,15
E) Ratei e Risconti e Contributi agli Investimenti	1.785.869.214,98
Totale del passivo (A+B+C+D+E)	30.083.019.338,46
Conti d'Ordine	4.793.181.680,63

Conto economico	Importi €
A) Componenti positivi della gestione	31.158.917.662,50
B) Componenti negativi della gestione	31.159.637.985,96
Differenza fra comp. positivi e negativi della gestione (A-B)	-720.323,46
C) Proventi ed oneri finanziari	- 34.781.591,70
D) Rettifiche di valore attività finanziarie	- 12.964.524,43
E) Proventi ed oneri straordinari	41.129.142,46
Risultato prima delle imposte	- 7.337.297,13
Imposte	11.050.839,90
Risultato dell'esercizio	-18.388.137,03

All'esito dell'istruttoria condotta sul rendiconto generale della gestione 2024, è stato rilevato che:

- anche nell'esercizio 2025, la Regione Lombardia ha fatto ricorso al meccanismo del debito autorizzato e non contratto (c.d. DANC) per finanziare una parte delle spese di investimento;
- l'ammontare complessivo degli impegni finanziati da DANC imputati all'esercizio 2025, pari a 980.633.242,03 euro, non ha trovato integrale copertura nella gestione di competenza, con conseguente formazione di un disavanzo di 332.833.262,44, che si aggiunge a 1.548.656.331,98 euro proveniente dall'esercizio 2023;
- l'intero disavanzo di 1.881.489.594,42 euro è ascrivibile alla copertura di spese di investimento mediante debito autorizzato e non contratto;

- la Regione Lombardia, dedotte dal risultato di competenza positivo per 76.171.203,71 euro le risorse accantonate e vincolate, ha conseguito nell'esercizio un equilibrio di bilancio negativo per 356.637.447,08 euro determinato da debito autorizzato e non contratto (DANC);
- l'indebitamento regionale, con un ammontare complessivo di 1.518.974.059,02 euro, rispetta il limite di indebitamento di cui all'art. 62, comma 6 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

La Procura regionale ha svolto le proprie considerazioni e ha confermato le richieste conclusive già contenute nella memoria scritta, nel senso di *“volere parificare il rendiconto generale della Regione Lombardia per l'esercizio finanziario 2024”*.

DIRITTO

Secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, *“il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa”*. L'art. 39 del R.D. stabilisce che *“la Corte verifica il rendiconto generale [...] e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture”*.

L'oggetto della decisione di parifica è dunque costituito dalla regolarità-legittimità del rendiconto e riguarda, pertanto, *“la regolarità delle risultanze, preliminare alla decisione legislativa sul consuntivo da assumersi, quest'ultima, tenendo conto delle statuizioni assunte dalla Magistratura contabile, al fine di consentire al ciclo di bilancio di*

proseguire nel corso del tempo su basi solide e certificate” (Corte dei conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/2022/QMIG).

La relazione che accompagna la decisione di parifica “concerne la complessiva attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale ... sono motivatamente espresse le misure, le correzioni e le riforme proposte dalla Sezione” (Corte dei conti, Sez. Riunite in sede di controllo n. 7/SSRRCO/QMIG/2013).

La proposta di legge recante il rendiconto generale della Regione è stata approvata entro i termini di legge e trasmessa alla Sezione, acclusi gli allegati conformi ai modelli ministeriali.

Quanto alla regolarità e legittimità del rendiconto generale dell'esercizio 2024 della Regione Lombardia, in base ai dati di rendiconto, il Collegio accerta che sono stati rispettati i limiti autorizzatori delle previsioni di spesa definitive di competenza e di cassa; risultano altresì rispettati i limiti di spesa imposti dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica, nonché le norme sul concorso delle autonomie territoriali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Nel quadro di una gestione finanziaria la Regione Lombardia ha conseguito l'obiettivo posto dall'art. 1, comma 821 della legge n. 145 del 2018 (avanzo di competenza 76.171.203,71 euro).

Gli aspetti di legittimità e di regolarità della gestione sono stati oggetto di analitico esame all'interno della relazione annessa alla presente decisione. Alla stessa si rinvia per un quadro completo dei rilievi effettuati, delle raccomandazioni e degli interventi ritenuti necessari dalla Sezione.

Attenzione particolare meritano le questioni di seguito illustrate, sulle quali la Sezione opererà la verifica dell'adeguamento ai contenuti della presente decisione nell'ambito del giudizio di parificazione del Rendiconto 2025, con vaglio specifico delle specifiche poste di interesse.

I. Una prima questione attiene alle spese sostenute per la realizzazione della Settimana europea per la sicurezza e la salute sul lavoro tenutasi, sia nel 2023 che nel 2024. A seguito di approfondimenti istruttori effettuati sui debiti fuori bilancio

2023 e 2024, entrambi riconosciuti nel 2024, quali maggiori costi derivanti dall'organizzazione della Settimana europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, è emerso che la spesa originariamente sostenuta per la realizzazione dell'evento, a seguito di incarico affidato in entrambe le annualità a un medesimo RTI, è stata finanziata con risorse destinate ai livelli essenziali di assistenza (LEA).

In particolare, la spesa assunta sul cap. 15483 per complessivi 288.706,13 euro, per la realizzazione dell'evento dal 21- 24 ottobre 2024, è stata finanziata attingendo al fondo istituito con la legge regionale 33/2009, art. 60 quater, comma 1 bis. La norma richiama gli introiti di cui al comma 1, lett. a, punto 1 della medesima disposizione, ovvero derivanti da ammende e sanzioni per attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, destinandoli espressamente agli obiettivi di prevenzione collettiva, così come indicati nei livelli essenziali di assistenza.

Per verificare la riconducibilità ai LEA delle iniziative realizzate, è stato preso a riferimento il d.p.c.m. 12 gennaio 2017, rubricato "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza", e le specifiche prestazioni correlate al programma/attività "C4 - Promozione del miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro", perciò solo avvinte al nesso di strumentalità diretta all'erogazione dei LEA. Le stesse sono identificate dal decreto in parola sia nell'"Assistenza alle associazioni datoriali e sindacali per l'individuazione delle soluzioni ai fini di un loro riconoscimento quali buone prassi" sia nell'"Informazione e diffusione delle buone prassi alle associazioni datoriali e sindacali". Le associazioni datoriali e sindacali imprimono dunque carattere di essenzialità alle prestazioni in commento, rappresentando i soggetti giuridici cui le stesse devono essere destinate.

Benché la Regione ravvisi il nesso di strumentalità diretta ai LEA delle iniziative regionali, siffatte iniziative non ricalcano le prestazioni nell'esatta perimetrazione normativa, risultando essenzialmente rivolte alla cittadinanza, quindi, a una platea più ampia rispetto a quella individuata dal d.p.c.m. citato. Il che non ne consente la riconducibilità al finanziamento destinato ai livelli essenziali di assistenza, pur se la Regione vi abbia provveduto non con risorse attinte dal Fondo sanitario regionale,

ma con altre risorse che, con legge, la stessa si è autovincolata a destinare ai LEA (legge regionale n. 33 del 2009).

II. Una seconda questione è emersa in relazione al mandato 10369 del 29 marzo 2024, che dispone il pagamento, per 119.998,89 euro, alla OPTIMUM MEDIA DIRECTION Srl, per la realizzazione di una campagna media rivolta ai cittadini per la prevenzione del tumore al seno attraverso programma di screening organizzato. La spesa è stata imputata al capitolo 8381, rientrante nel perimeto sanitario. Il capitolo risulta finanziato dal Fondo sanitario indistinto, che rappresenta il finanziamento sanitario ordinario corrente, correlato alla spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) ai sensi dell'art. 20, co. 1, del d.lgs. 118/2011.

Il DPCM 12 gennaio 2017, recante *“Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza”* contiene, nell'allegato 1, l'elenco delle prestazioni rientranti nei LEA. Tra le aree d'intervento è la *“Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening; sorveglianza e prevenzione nutrizionale”*. All'interno di tale Area, è presente il programma F8 *“Screening oncologici definiti dall'Accordo Stato Regioni del 23 marzo 2005 e dal Piano nazionale della prevenzione 2014-2018”*, articolato in attività tra cui l'*“Informazione sui benefici per la salute derivanti dall'adesione ai programmi di screening”*. Ad esso sembra potersi ascrivere la campagna informativa in esame, sebbene non sia stata data specifica dimostrazione dell'attinenza della spesa con i LEA finanziati dal Fondo sanitario indistinto, né, in particolare di quel nesso di strumentalità diretta all'erogazione dei LEA, che la Corte costituzionale (cfr. Sent. n. 233/2022 e la giurisprudenza in essa richiamata) individua quale presupposto necessario perché la spesa possa essere finanziata dalle risorse ai LEA destinate.

Tanto meno tale nesso viene esplicitato in relazione all'impegno e liquidazione di somme da accantonare al Fondo per gli incentivi tecnici da attribuire al personale, ex art. 113 d.lgs. 50/2016 secondo il disposto del medesimo decreto 15732. Anche tali importi sono imputati allo stesso capitolo 8381, rientrante, come detto, nel perimeto sanitario e finanziato dal Fondo sanitario indistinto, normativamente

diretto alla copertura dei LEA.

In relazione al medesimo titolo di spesa si è rilevata l'assenza dei presupposti per l'applicazione della disciplina degli incentivi tecnici di cui all'art. 113 del d.lgs. 50/2016.

Sebbene la Regione affermi che l'attività oggetto del mandato rientra nell'ambito di erogazione dei Lea, in quanto trattasi di screening oncologici e il finanziamento degli incentivi tecnici sono strumentali all'erogazione della stessa, si ritiene dubbia la riconducibilità al finanziamento a carico del Fondo sanitario indistinto delle quote degli incentivi tecnici al personale, poiché prive del nesso di strumentalità diretta all'erogazione dei LEA.

Al riguardo, si evidenzia che agli atti è presente unicamente un c.d." Verbale di condivisione atti" del Dirigente della Struttura Programmazione Acquisti e Gestione Appalti/RUP, e del dirigente della Struttura Comunicazione e Attività trasversali della Direzione Generale Welfare/DEC.

In tale documento i dirigenti *"condividono in modalità telematica la proposta di nominativi dei dipendenti a cui attribuire gli incentivi ex art. 113 (...), considerata la complessità del processo di attuazione delle convenzioni ARIA Spa in tema di comunicazione e acquisto spazi"*

Seguono i nominativi dei dipendenti: sei della Struttura Programmazione Acquisti e Gestione Appalti, tre della Struttura Ragioneria e uno della UO Bilancio e Autorità di Certificazione Fondi Comunitari come collaboratori del RUP e tre dipendenti del Direttore esecuzione contratto, per un totale di 13 unità di personale.

Null'altro risulta in merito alla loro specifica professionalità o alle mansioni attribuite, tenuto conto che la norma prevede l'attribuzione degli incentivi esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, per la verifica preventiva dei progetti di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di responsabile unico del procedimento, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove

necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. Né risulta la specifica indicazione di quali siano i concreti elementi di complessità che giustificano l'attribuzione degli incentivi in parola con riferimento allo specifico progetto.

Peraltro, l'incarico oggetto della spesa in esame si inserisce a valle di un precedente affidamento, con decreto 13986 del 20 settembre 2023, per la *“realizzazione di una campagna informativa ai cittadini per la prevenzione del tumore al seno attraverso il programma organizzato di screening mammografico”*, nel quale risultano aver partecipato numerose unità di addetti qualificati.

In realtà, dunque, la spesa in esame avrebbe ad oggetto più che la *“realizzazione di una campagna informativa”* il più ristretto ambito della *“realizzazione di una campagna di pianificazione e acquisto spazi pubblicitari per promuovere lo screening”*, come peraltro indicato nel preventivo di spesa emesso dalla società beneficiaria del mandato in argomento, secondo quanto lo stesso decreto di impegno riporta. Sembra pertanto ridimensionata la portata dell'incarico e, per l'effetto, la complessità cui sono connessi gli incentivi tecnici, considerato, altresì, che l'affidamento è avvenuto non già a seguito di gara, ma mediante adesione, con decreto n. 8752 del 20 giugno 2022, alla convenzione stipulata dalla centrale regionale di committenza ARIA Spa.

Ad avviso della Regione, la complessità risiederebbe nella necessità di integrare diversi mezzi di comunicazione, di adattare i messaggi alle specificità di ciascun canale e di coordinare tutte le attività in modo sinergico, per raggiungere l'obiettivo di sensibilizzare e promuovere la prevenzione tra le donne lombarde in target, garantendo al contempo il rispetto delle norme e delle linee guida regionali e nazionali.

In merito alla dichiarazione di complessità resa ex post da parte dell'Amministrazione, non può che ribadirsi l'assenza agli atti di elementi comprovanti tale complessità, la quale va attestata contestualmente all'attribuzione di specifiche funzioni tecniche alle figure professionali individuate, cui deve seguire, all'atto della liquidazione dell'incentivo, l'accertamento delle specifiche attività

svolte dai dipendenti, conformemente alle vigenti disposizioni di legge, nonché a quelle contenute nel regolamento adottato dall'Amministrazione.

Considerazioni del tutto analoghe riguardano il mandato di pagamento n. 11327 in riferimento al quale non sono presenti in atti concreti elementi che dimostrino la complessità necessaria per l'attribuzione degli incentivi.

III. Profili di illegittimità si riscontrano per le poste contabili di seguito descritte:

Spese sui capitoli 11254 (impegnato 16.804.552,00 euro e pagato 16.804.551,39) e 11255 (impegnato 24.916.539,00 euro e pagato 24.916.537,33) afferenti alla GSA, relativi a oneri di ammortamento di mutui per complessivi euro 41.721.091,00 impegnati e euro 41.721.088,72 pagati.

Si tratta di capitoli del rendiconto generale, allocati nel perimetro sanitario, che registrano le spese di ammortamento (quota capitale e quota interessi) parte del complessivo ammortamento annuo 2024 (pari a 116.949.023,72 euro) del mutuo contratto dalla Regione con Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento di investimenti regionali pregressi.

Ad impegni per complessivi euro 41.721.091,00 hanno fatto seguito pagamenti sui capitoli sopra citati per il minore importo di euro 41.721.088,72, con la formazione di residui passivi per soli euro 2,28. Detti impegni e pagamenti risultano interamente coperti dalle risorse del Fondo sanitario indistinto, mentre la restante parte dell'ammortamento del medesimo mutuo grava sui capitoli 10347 e 10348 del bilancio ordinario della Regione.

I dati forniti dalla Regione danno evidenza dell'illegittimità delle spese in questione, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. Sent. n. 233/2022 e la giurisprudenza in essa richiamata).

Viene in rilievo il mancato rispetto dell'art. 20 del d.lgs. 118/2011, che elenca le entrate e le spese preordinate al finanziamento del SSR di cui deve essere garantita una separata perimetrazione, all'interno del bilancio regionale, che ne mantenga la correlazione e ne consenta l'immediata confrontabilità.

Tra le categorie individuate trovano specifica evidenza le spese correnti destinate alla resa dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), cui sono correlate le entrate del finanziamento sanitario corrente (Fondo sanitario indistinto – FSI),

Si tratta di spese incompressibili in quanto costituzionalmente necessarie alla garanzia, su tutto il territorio nazionale, dell’uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni. Detto altrimenti, la perimetrazione, prevista dall’art. 20, citato, è funzionale a impedire che le risorse del fondo indistinto correlate ai LEA ricevano una diversa destinazione ovvero una diversa quantificazione, dal momento che il Legislatore ne ha già verificato la compatibilità finanziaria, stante la loro finalizzazione esplicita al vincolo contenuto nel precetto costituzionale.

La copertura dell’ammortamento del mutuo con il fondo sanitario comporta la correlazione a un’entrata certamente sanitaria, come il Fondo sanitario, di una spesa invece estranea a questo ambito, così alterando la struttura del perimetro sanitario prescritta dall’art. 20 del d.lgs. n. 118/2011 con conseguente contrasto con la competenza esclusiva statale nella materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici. Le spese elencate dall’art. 20 sono “spese finali” in quanto funzionalmente destinate a corrispettivo della fornitura dei beni e dei servizi necessari all’erogazione delle prestazioni mediante le quali si esplica la funzione sanitaria pubblica (cfr. Ordinanza di rimessione n. 1/2022 Sez. Riun. Corte dei conti). Viceversa, le spese di ammortamento costituiscono il corrispettivo dell’indebitamento: il rimborso del prestito ha causa nella mera restituzione delle somme prestate e, dunque, risponde a una logica finanziaria, del tutto estranea al vincolo di destinazione riferito all’erogazione dei LEA e alla spesa sanitaria in generale.

Provvedere, dunque, alla copertura dell’obbligo di restituzione del prestito allo Stato - spesa non sanitaria - con le specifiche risorse ordinarie destinate alle spese correnti per il finanziamento e la garanzia dei LEA, si tradurrebbe in una distrazione funzionale delle risorse in commento dalla loro originaria finalità; e contrasterebbe, per l’effetto, con il dettato costituzionale ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost. in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

In conclusione, la Regione non può imputare al Fondo sanitario indistinto di parte corrente gli oneri di ammortamento del mutuo contratto per il finanziamento di investimenti regionali pregressi, oneri di natura finanziaria che devono trovare, di regola, copertura in entrate del perimetro ordinario del bilancio regionale o, comunque, in entrate diverse da quelle finalizzate ai LEA.

Non possono condividersi le argomentazioni addotte dall'Amministrazione regionale, in ordine all'eccezione prevista dall'art. 30, co. 1, del d.lgs. 118/2011, laddove consente che *“eventuali risparmi nella gestione del Servizio sanitario nazionale effettuati dalle regioni rimangono nella disponibilità delle regioni stesse per finalità sanitarie”*.

L'eccezione ricorre in presenza di risparmi di spesa conseguenti a un'efficiente gestione del Fondo sanitario. In particolare, conformemente alla sentenza della Corte costituzionale 132/2021, la norma è rivolta alle regioni che, gestendo *“in maniera virtuosa ed efficiente le risorse correnti destinate alla garanzia dei LEA”*, nonché *“conseguendo sia la qualità delle prestazioni erogate, sia i risparmi nel bilancio (...) poss[on]o legittimamente mantenere i risparmi ottenuti e destinarli a finalità sanitarie più ampie”*.

Il fatto rappresentato dalla Regione non è tuttavia suscumbibile nell'ipotesi di deroga prefigurata dal Legislatore, secondo la lettura della Corte costituzionale. Nel richiamare tale deroga, l'Amministrazione si è limitata a ricordare che *“sia la GSA che il Sistema Sanitario Regionale hanno sempre riportato risultati economici in utile e che (...) la Regione può destinare a finalità sanitarie più ampie i risparmi di bilancio ex art. 30 c.1 D.Lgs. 118/2011”*.

È stato dunque richiamato, solo descrittivamente, il risultato economico positivo conseguito dal Sistema sanitario nel suo complesso; al contrario, non è stato fornito alcun dato per attestare il diverso profilo del livello qualitativo delle prestazioni erogate e per misurare l'effettivo risparmio conseguito, derivante da una gestione virtuosa ed efficiente delle risorse sanitarie.

In ogni caso, le spese per l'ammortamento di mutui esulano dal novero delle spese sanitarie, le sole sostenibili, ricorrendo l'eccezione suesposta, con le risorse correnti destinate ai LEA.

Le quote di ammortamento in questione, pertanto, dovranno essere coperte con altre risorse disponibili o con la compressione di altre spese nel bilancio ordinario regionale.

Le irregolarità fin qui esposte e le osservazioni formulate dalla Sezione nella Relazione allegata saranno oggetto di valutazione in sede di esame delle misure consequenziali, nonché ai fini del giudizio di parificazione del Rendiconto finanziario per l'esercizio 2025.

CONSIDERATO

La Procura regionale ha concluso per la parifica del rendiconto generale – esercizio finanziario 2024 - della Regione Lombardia, ferme le precisazioni e considerazioni contenute nella propria requisitoria.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, richiamate le osservazioni e le prescrizioni contenute in parte motiva e nella Relazione allegata alla presente decisione, in conformità alle richieste avanzate in udienza dal Procuratore regionale

PARIFICA

nei termini esplicitati in diritto, il Rendiconto generale di Regione Lombardia per l'esercizio 2024, nelle sue componenti del conto di bilancio, dello stato patrimoniale e del conto economico.

APPROVA

l'annessa relazione, con le specifiche osservazioni in essa contenute, elaborata ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con le osservazioni e le raccomandazioni in essa contenute.

DISPONE

che copia della presente decisione, con l'unita relazione, sia trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale e al Presidente di Regione Lombardia, nonché al Ministro

dell'Economia e delle Finanze e al Presidente del Consiglio dei ministri.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 17 luglio 2025.

Il Magistrato estensore

Rita Gasparo

Il Presidente

Antonio Buccarelli

Depositata in Segreteria il

17 luglio 2025

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

Susanna De Bernardis