



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO

della

SEZIONE GIURISDIZIONALE REGIONALE PER IL LAZIO

16 FEBBRAIO 2018

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DELLA SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE LAZIO

CARLO CHIAPPINELLI

Nel ringraziare per la possibilità di svolgere brevi considerazioni sulle attività della Sezione territoriale del controllo da me presieduta, porgo un saluto alla Presidente della Sezione Giurisdizionale per il Lazio, al Procuratore regionale, ai Colleghi della Sezione e della Procura, alle Colleghe ed al personale tutto della Sezione di controllo - con cui condividiamo quotidianamente un impegno gravoso ma stimolante - alle Autorità intervenute.

Un saluto particolare al Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema, che in questa stessa aula, pochi giorni fa, in occasione dell'insediamento e della inaugurazione dell'anno giudiziario nazionale, aveva sottolineato l'ampiezza delle funzioni che l'ordinamento assegna alle Sezioni regionali di controllo.

Anche dati i tempi ristretti riservati all'intervento, piuttosto che elencare competenze e dati numerici (non ce ne sarebbe il tempo e, soprattutto, credo sarebbe di relativa utilità), intendo evidenziare talune linee di fondo che sorreggono l'attività della Sezione regionale di controllo per il Lazio, rappresentando - sia pure in estrema sintesi - l'approccio seguito ed il percorso avviato, anche per il 2018, in un'ottica di servizio alla collettività, in coerenza al dettato normativo ed agli indirizzi programmatici.

Ottica di servizio e funzione di garanzia che accomuna - come autorevolmente prima evidenziato - funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, in quella unitarietà che è sottesa ai valori costituzionali. Entrambe le funzioni si pongono infatti - in base agli artt. 100 e 103 della Costituzione - in una distinta ma convergente finalità a tutela delle risorse pubbliche e della legalità dell'azione amministrativa.

In questa logica non si può non partire dalla complessità della disciplina legislativa che affida nuove e maggiori competenze alle Sezioni regionali di controllo, da svolgere anche alla luce delle rilevanti innovazioni del sistema di contabilità pubblica e ai principi affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

La evoluzione intervenuta negli ultimi anni e l'articolato quadro normativo che si è sviluppato ritrovano le linee fondanti nei nuovi principi sul pareggio in bilancio (L. cost. n. 1/2012 e L. rinforzata n. 243/2012), che investono non solo l'art. 81 Cost., ma anche gli artt. 97, 117 e 119 Cost. e coinvolgono l'intero sistema delle amministrazioni pubbliche ed i rapporti tra i diversi livelli territoriali, prevedendone il concorso all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, il novellato art. 97 Cost. affianca oggi ai principi di legalità e di buon andamento, quello di assicurare, per tutte le pubbliche amministrazioni, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

La L. rinforzata n. 243/2012, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici, pone, a sua volta, in evidenza, all'art. 20, il ruolo dei controlli affidati alla Corte dei conti. Le regole applicative conseguenti costituiscono, dunque, riferimento essenziale in raccordo alle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 118/2011 in tema di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali.

In tale contesto giuridico/istituzionale, richiamato in estrema sintesi, è maturato il rafforzamento del sistema di controlli sulle amministrazioni regionali e locali disposto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. Tali disposizioni per un verso introducono a livello regionale più incisivi strumenti e modalità (quali il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione; il controllo sulla copertura delle leggi regionali di spesa; il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari del Consiglio regionale), per altro verso sviluppano il quadro normativo già posto dall'art. 7, c. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 e dall'art. 1, legge 23 dicembre 2005, n. 266, commi 166 e seguenti (controllo di regolarità finanziario-contabile sui bilanci preventivi e sui conti consuntivi degli Enti locali, nonché sui bilanci di esercizio degli enti sanitari), potenziandone la

valenza cogente e conformativa. In tale quadro si innestano anche le previsioni di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, volte a prevenire ed arginare situazioni di dissesto finanziario a garanzia degli equilibri di bilancio degli enti locali, prevedendo varie forme di *accountability* e di responsabilizzazione.

A tale generale normativa si accompagnano specifiche disposizioni di legge di interesse per le attività delle Sezioni regionali di controllo, tra le quali meritano di essere segnalate quelle riguardanti i piani di razionalizzazione delle società partecipate, come da ultimo riformulate dal d.lgs. n. 175/2016 e dal d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100.

Si tratta di un mosaico complesso, che richiede costante impegno ed un parallelo necessario potenziamento delle strutture per corrispondere compiutamente al rinnovato quadro normativo del sistema dei controlli ed alle rilevanti innovazioni di contabilità pubblica anche alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

L'attività della Sezione ha privilegiato tali linee di fondo, da declinare nella specifica realtà territoriale della Regione Lazio, anche sotto il profilo delle peculiarità ordinamentali concernenti Roma capitale e Città metropolitana.

Si tratta, in primo luogo, dell'attenzione data al processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici, e della attendibilità dei sottostanti elementi finanziari, economici e patrimoniali, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali.

Il processo di armonizzazione ha comportato modifiche di considerevole impatto sui conti degli EELL, richiedendo dunque di canalizzare l'attività di controllo sulle nuove problematiche poste dal passaggio al nuovo regime, sulla correttezza delle procedure e dei dati contabili, sulla composizione dei risultati di bilancio, nonché dei relativi equilibri.

In tale contesto è apparso opportuno privilegiare nei controlli programmati la verifica sia della rispondenza ai principi di veridicità e correttezza del risultato di amministrazione (punto di partenza del bilancio armonizzato), sia delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, strumento di prima applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata.

La molteplicità di Enti interessati, la pluralità di problematiche e la limitatezza delle risorse disponibili hanno già indotto la Sezione ad individuare i principali sintomi di criticità e criteri oggettivi di selezione dei soggetti da controllare in via prioritaria, a garanzia di neutralità e trasparenza dell'attività programmata, promuovendo linee metodologiche unitarie, volte ad assicurare, tra l'altro, omogeneità nel trattamento dei diversi Enti e uniformità negli esiti delle verifiche. In tal senso si segnalano, al di là delle singole fattispecie, taluni principi giurisprudenziali di rilievo più generale affermati dalla Sezione sul piano metodologico (es. Del. nn. 47/2017/PRSE, 65/2017/PRSE), con riguardo alla possibilità di effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni, alla luce del D. Lgs n. 118/2011, allegato 4/1, punto 9.3. Si è ribadito che tali disposizioni hanno come destinatario naturale l'Amministrazione e le rispettive autonome determinazioni, ma non gli adempimenti conseguenti alle pronunce delle Sezioni di controllo della Corte dei conti, i cui esiti rischierebbero, altrimenti, di rimanere tra l'altro, privi di effettività. Tale principio appare confermato anche dalle più recenti disposizioni normative (*cfr.* c. 848 della L. 27 dicembre 2017, n. 205). Si è inoltre considerato che la prevista contestualità dell'approvazione del rendiconto 2014 e del riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2015 non giustifica la commistione tra le due operazioni, ontologicamente diverse e distinte.

A fronte della molteplice articolata serie di adempimenti e di verifiche richieste, la Sezione ha, nel tempo, affermato un proprio orientamento anche con riferimento alla procedura per le verifiche da eseguire sugli Enti locali ai sensi della legge n.

266/2005 e degli artt. 148 e 148-*bis* del TUEL, inteso a privilegiare profili metodologici, di semplificazione e nello stesso tempo di efficacia, garantendo in particolare completezza di contraddittorio nelle fasi istruttorie. Si è così consolidato un approccio unitario “di controllo integrato” seguito dalla Sezione a fronte della pluralità di compiti assegnati in corrispondenza ad adempimenti specifici richiesti agli Enti locali, riconducendoli, in un’ottica di razionalizzazione, alle verifiche di legittimità e regolarità sui conti, orientate alla tutela degli equilibri dei bilanci e della sana gestione finanziaria degli Enti locali.

In una prospettiva caratterizzata dalla continuità dei cicli contabili e di conseguenza del relativo controllo, l’arco temporale considerato ha generalmente ricompreso più esercizi (un triennio), onde verificare altresì anche l’incisività nel tempo dei fenomeni considerati.

La Sezione ha incentrato l’attenzione sull’esame delle misure conseguenziali, adottate dagli Enti interessati, in ordine alle irregolarità in precedenza riscontrate e per rimuovere le quali sono stati assegnati, ove necessario, termini.

Sempre con riguardo agli Enti locali, specifica area di controllo è rappresentata dall’esame dei piani di riequilibrio degli enti locali in applicazione dell’art. 243-*bis* del TUEL e successive modificazioni, con particolare riferimento al rilievo della metodologia sottesa, articolando apposite istruttorie dettagliate (deliberazioni nn. 67-68/2017/PRSP).

Il fenomeno ha interessato anche l’attività consultiva. Si può segnalare come di particolare interesse il parere (emesso con delibera 63/2017/PAR), riguardante l’assunzione di personale a tempo determinato (ex art. 90 TUEL) in Ente che ha avviato la procedura di riequilibrio.

Il concreto percorso dell’armonizzazione ha dunque costituito chiave generale di lettura e di riferimento anche da parte della Sezione, coerentemente alla impostazione avviata nei controlli riguardanti sia gli enti territoriali che sanitari.

Sotto tale ultimo profilo, nell'inquadrare le dinamiche finanziarie del servizio sanitario regionale (SSR) della regione Lazio, in relazione alle nuove coordinate normative poste dal processo di armonizzazione in attuazione del D.lgs. n. 118/2011 ss.mm. e ii., sono emersi aspetti rilevanti anche a livello nazionale, sovente riconducibili alla fase di transizione e di avvio delle rinnovate contabilità e che si manifestano con più immediata visibilità e rilevanza nella realtà controllata anche per la più lunga fase applicativa (sperimentale) della armonizzazione. In tale ottica si è inteso porre l'accento sulla perimetrazione del bilancio regionale: nel prendere positivamente atto di un affinamento delle informazioni contabili di bilancio, in particolare nella impostazione per Missioni e Programmi, è emersa la necessità di meglio calibrare i raccordi con il quadro programmatico e la normativa sia nazionale che regionale.

In tale ottica la Sezione ha raccomandato il rapido avvio di una più adeguata programmazione, accompagnata da efficaci strumenti di controllo interno, unitamente ad una necessaria ricomposizione dello stesso quadro regolatorio regionale, tanto più in una prospettiva che vada anche oltre i confini del Piano di rientro dal disavanzo e che necessariamente richiede di verificare la traduzione dell'equilibrio contabile verso cui la gestione sanitaria regionale oggi tende in un equilibrio economico sistemico a livello regionale e degli enti del SSR.

Nel nuovo contesto si è evidenziato il rilievo che riveste il funzionamento della Gestione Sanitaria Accentrata, ancor più alla luce della nuova realtà costituita dai piani di rientro aziendali, alle modalità del finanziamento e di copertura delle perdite.

Nel ricordare che il bilancio della Regione Lazio è redatto, già a partire dall'esercizio 2012, secondo le nuove regole intese ad armonizzare i conti pubblici, il procedimento di parifica che la Sezione ha svolto sul rendiconto generale della regione Lazio per l'esercizio finanziario 2016, ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 174 del 2012, ha avuto, come di consueto, ad oggetto l'accertamento della regolarità del

rendiconto secondo parametri costituzionali di equilibrio e di coordinamento della finanza pubblica, nonché delle leggi statali e regionali di contabilità e di bilancio.

Nelle analisi sulle dinamiche contabili dell'esercizio finanziario 2016, si è esaminato il rapporto intercorrente tra le risorse del bilancio disponibili e quelle destinabili al perseguimento degli obiettivi programmatici, in altri termini il relativo grado di "rigidità".

Il filo conduttore dell'attività di controllo sul rendiconto della Regione si è negli anni incentrato sulle problematiche attinenti la qualificazione e quantificazione dei plurimi disavanzi, sulle articolate modalità di relativo ripiano consentite dalla vigente normativa ed anche sulla proiezione dei relativi oneri sui bilanci futuri.

Ciò in considerazione del rilevante impatto anche in termini prospettici sugli equilibri complessivi del bilancio regionale in un contesto dinamico degli effetti e degli esiti di una sequenza anche ultraannuale di gestioni contabili.

Nell'ambito del rafforzato quadro di controlli sulla finanza regionale e locale posto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, un ruolo di particolare rilievo assume l'analisi delle leggi emanate nell'anno, che ha ad oggetto l'individuazione degli oneri finanziari sottesi alle singole normative di spesa, la relativa quantificazione e la predisposizione di risorse adeguate a copertura.

Con delibera n. 58/2017/RQ è stata approvata la relazione sugli esiti del controllo delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2016.

Nella relazione si è rimarcata la funzione del controllo esterno operato dalla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio e di consentire nel contempo all'amministrazione ed alla Assemblea le opportune iniziative autocorrettive (*Corte cost. n. 39 del 2014*), alla luce dei principi costituzionali.

La funzione preventiva di evitare squilibri di bilancio risulta rafforzata dalla introduzione in Costituzione dei richiamati principi del pareggio di bilancio. Il composito quadro normativo di riferimento si fonda sul disposto dell'art. 17 della

L. n. 196 del 2009, novellato dalla L. n. 163 del 2016. È stato sottolineato, in tale prospettiva, il ruolo essenziale della relazione tecnica, intesa a fornire al Consiglio puntuali elementi informativi necessari a valutare i complessivi effetti finanziari, diretti ed indiretti, delle norme, consentendo altresì al controllo sufficienti elementi conoscitivi in ordine alle ricadute finanziarie.

Con riguardo al Controllo sui gruppi consiliari, alle 13 Deliberazioni emesse dalla Sezione nell'anno 2017 in riferimento al Rendiconto 2016 vanno aggiunte una delibera di indirizzo ed una istruttoria generale per i Gruppi stessi.

A fronte delle competenze e degli adempimenti procedurali cadenzati dalla disciplina normativa specifica, la Sezione ha inteso fornire precise indicazioni che consentano di applicare correttamente, nelle sue diverse fasi, la procedura normativa, individuando gli oneri a carico dei Gruppi, in funzione di una maggiore trasparenza del loro operato e di una corretta applicazione delle regole contabili, utili per orientarsi – anche per l'avvenire – nel non facile quadro della rendicontazione.

Tra le molteplici attività della sezione vanno ricordate quelle attinenti al controllo preventivo e successivo di legittimità: nel corso dell'anno si sono svolte n. 4 adunanze pubbliche di cui n. 2 per il controllo successivo e n. 2 per il controllo preventivo (18 e 21 dicembre 2017). Si segnala la pronuncia di controllo successivo emessa a seguito dell'adozione di un contratto di OO.PP., laddove la Sezione ha inquadrato le problematiche e gli “spazi” sia del controllo preventivo sia del controllo successivo di legittimità, ed in particolare del contraddittorio tra la Ragioneria territoriale e l'Amministrazione, con la necessità di una formale assunzione di responsabilità da parte del dirigente responsabile, così come previsto dall'art. 10 del d.lgs. n.123/2011.

Un *flash* rapidissimo agli altri controlli della Sezione: nel corso del 2017 hanno operato, presso la Sezione regionale, n. 3 Collegi per l'esame delle Spese elettorali

per le elezioni amministrative tenutesi nel 2015 (con il deposito dell'ultima deliberazione), 2016 (con il deposito di n. 6 deliberazioni) e 2017 (con una prima pronuncia).

Un cenno, infine, ad una tematica già posta in evidenza, concernente le modalità di utilizzo delle risorse correlate alle misure per gli eventi sismici del 2016. Al riguardo si intende operare nei percorsi di controllo in coerenza agli indirizzi ed alla giurisprudenza delle stesse Sezioni Riunite, sia sul terreno già normativamente tracciato delle verifiche inerenti le contabilità speciali, sia sui riflessi che si registrano sul bilancio della Regione e degli altri enti territoriali destinatari di specifici interventi, nel rispetto del peculiare quadro normativo, con la possibilità di ulteriori indagini mirate, anche in raccordo con l'attività programmata dalle altre Sezioni regionali e centrali competenti.

Concludo questo breve intervento richiamando taluni principi affermati dalla Corte costituzionale, laddove ancora di recente (sentenza 29 novembre 2017, n. 247) ha ricordato che il bilancio è un *“bene pubblico”* nel senso che esso *“è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*, in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrate. In tale prospettiva si inquadrano i controlli svolti dalla sezione nell'anno concluso e quelli previsti nella nuova programmazione: nel rappresentarne gli esiti emerge, invero, nel contempo l'esigenza di nuovi approfondimenti e mirate analisi, che la Sezione intende svolgere nell'anno iniziato, in una linea di continuità ed insieme prospettiva della funzione, avendo come chiave sistematica ed operativa di lettura i principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e sanciti anche a livello costituzionale.