

23 febbraio 2018

**Inaugurazione anno giudiziario Sezione giurisdizionale per la Toscana**  
**Presidente Sezione regionale di controllo per la Toscana, *Cristina ZUCCHERETTI***

Mi unisco ai saluti già formulati dal Presidente della Sezione giurisdizionale, rivolti alle Autorità, ai colleghi, al pubblico. L'intervento del Presidente del controllo recentemente introdotto dal nostro Organo di autogoverno nell'ambito dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, sottolinea il carattere unitario e magistratuale delle due funzioni, giurisdizionale e di controllo, entrambe tese - in base agli artt. 100 e 103 della Costituzione - ad una distinta ma convergente finalità a tutela delle risorse pubbliche e della legalità dell'azione amministrativa.

La giurisdizione interviene quando il danno erariale è già compiuto, tuttavia, fondamentale è prevenirlo, indicare le misure ed i rimedi idonei a rimuovere negative pratiche gestionali, come fa la Corte nelle funzioni di controllo e di orientamento che sempre più estesamente le vengono affidate dalle leggi.

L'attività della Sezione si rivolge essenzialmente in due direzioni, i controlli nei confronti della Regione e quelli sugli Enti locali, ai quali si aggiunge il controllo preventivo di legittimità su determinati atti delle amministrazioni dello Stato.

Nell'anno 2017 i provvedimenti regolarmente registrati provenienti da amministrazioni statali sono stati 430.

In questo breve intervento passerò rapidamente in rassegna gli aspetti salienti dell'attività svolta su Regione e Comuni, facendo presente che, complessivamente, sono state emesse n. 194 pronunce.

I controlli sulla Regione trovano la loro massima espressione nel giudizio sul Rendiconto Generale che, per l'esercizio 2016, si è concluso con la delibera di questa Sezione in data 25 luglio 2017 con la quale è stato parificato il rendiconto della Regione Toscana nelle sue componenti del conto del bilancio e del patrimonio, ad eccezione di alcune poste riguardanti partite di giro per le quali si era registrato un disallineamento.

Sul punto, peraltro, la Regione -con recente nota- ha comunicato l'eliminazione di tale anomalia contabile.

I limiti di impegno e di pagamento assunti con la legge di bilancio e con i successivi provvedimenti di variazione sono risultati rispettati, compreso il principio del pareggio di bilancio.

Nella relazione allegata alla delibera, il Collegio ha richiamato l'attenzione della Regione sui limiti alla contrazione di nuovo indebitamento, con specifico riguardo ad operazioni di investimento attraverso accordi con soggetti terzi e con enti del servizio sanitario regionale. E' stata inoltre sottolineata la necessità di adottare misure correttive di carattere strutturale sia per ridurre i tempi dei pagamenti (in particolare nel settore sanitario) sia con riguardo alle perdite di esercizio maturate dalle società partecipate, anche in vista della scadenza prevista per l'adozione del bilancio consolidato.

ooo

Nell'anno trascorso la Sezione di controllo ha poi effettuato l'esame sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi regionali, aspetto che, nel 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, assume un ruolo di particolare rilievo in quanto viene imposta l'individuazione degli oneri sottesi alle singole normative di spesa, la relativa quantificazione e la predisposizione di risorse adeguate a copertura.

Nella relazione della Sezione riguardante le leggi regionali del 2016, è stata precisata 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.

L'analisi effettuata dalla Sezione ha evidenziato che, su 30 leggi aventi risvolti finanziari, ben 15 sono risultate prive della prescritta relazione mentre, negli altri casi, essa è apparsa spesso generica o carente per cui è stata richiamata la Regione ad attenersi ad una puntuale indicazione delle coperture finanziarie delle leggi, onde evitare che le note di accompagnamento si traducano in semplici atti ricognitivi privi di qualsiasi effettivo riferimento finanziario.

ooo

In tema di finanza regionale, sono stati verificati i bilanci di esercizio degli enti che compongono il Servizio sanitario regionale, oggetto di una significativa riforma che, a partire dal 2016, ha modificato gli assetti territoriali delle ASL. In particolare, con riferimento ai bilanci 2014 delle Aziende sanitarie, trasmessi alla Sezione con forte ritardo, è stato svolto un puntuale controllo-monitoraggio sui profili relativi al risultato di esercizio, sulla capacità di indebitamento, sulla contabilizzazione dell'attività *intramoenia*, sulla spesa per acquisto di beni e servizi e sulle spese per il personale, riscontrando un generalizzato superamento dei limiti di spesa imposti dalla normativa sulla *spending review*.

Sono state adottate sei pronunce specifiche di accertamento di gravi irregolarità a seguito delle quali le Aziende sanitarie e ospedaliere interessate hanno peraltro adottato idonee misure correttive.

ooo

Nel corso dell'anno la Sezione si è occupata anche dei controlli di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari del Consiglio Regionale e dei rendiconti relativi alle spese dei partiti e movimenti politici impegnati nelle elezioni amministrative del 31 maggio 2016 nei comuni con più di 30 mila abitanti, con esiti sostanzialmente positivi.

ooo

Per quanto riguarda il controllo finanziario effettuato sugli Enti locali, la Sezione, nel corso dell'anno, ha emesso 135 pronunce sui rendiconti dei comuni, ivi comprese anche verifiche di congruità delle misure correttive dagli stessi adottate.

In proposito, preme sottolineare che il controllo viene svolto sull'intera platea delle amministrazioni locali così che, ad oggi, la Sezione dispone di un patrimonio conoscitivo che comprende, da un lato, gli andamenti di entrata e di spesa di tutti gli enti e dall'altro, dati e informazioni sull'esistenza di situazioni di criticità variamente affrontate e risolte dagli stessi nei vari esercizi finanziari. Ne è scaturita la formazione di una giurisprudenza della Sezione su aspetti cruciali delle gestioni, quali il disavanzo sostanziale di parte corrente, i residui vetusti, l'indebitamento, le anticipazioni di tesoreria, la spesa del personale nonché il riaccertamento straordinario dei residui e la prima applicazione dei nuovi principi contabili armonizzati.

Ebbene, in esito al ciclo di controllo attuato nel 2016-2017, la Sezione ha potuto accertare un maggiore disavanzo (nella nuova definizione di legge ai sensi del d.lgs 118/2011) pari a circa 64 milioni di euro rispetto a quanto originariamente calcolato dagli enti, risorse che, in assenza del controllo della Corte, sarebbero state destinate a nuova spesa con evidenti ricadute negative.

Il suddetto aspetto, peraltro, è puramente esemplificativo dell'azione di controllo svolta che, in realtà, ha determinato effetti ben più significativi nelle singole componenti del bilancio riguardanti la verifica e, talvolta, la ridefinizione del Fondo pluriennale vincolato, del Fondo crediti dubbia esigibilità, delle somme vincolate e di altri aggregati.

ooo

In sede di attività consultiva sono stati rilasciati 34 pareri.

Al riguardo si precisa che il legislatore, nell'intento di tenere distinto il ruolo dell'amministrazione attiva da quello dell'attività di controllo della Corte, ha subordinato il rilascio di pareri alla sussistenza di precisi requisiti, soggettivi ed oggettivi. Le richieste di parere, a pena di inammissibilità, debbono dunque essere circoscritte alla materia di contabilità pubblica e non possono riguardare fattispecie concrete all'esame degli enti o interferire con procedimenti giurisdizionali. Ebbene, in tale ambito, si è registrata una generale tendenza da parte dei Comuni a voler demandare alla Corte dei conti la soluzione di questioni gestionali o fattispecie concrete, per le quali –conseguentemente- la Sezione ha dovuto emettere pronuncia di inammissibilità.

ooo

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.

E' proprio in tale prospettiva che si inquadrano i controlli svolti dalla Sezione nell'anno concluso e quelli previsti nella nuova programmazione: nel rappresentarne gli esiti, si rende comunque l'idea dell'ampiezza delle funzioni deferite alla competenza della Corte a tutela della legalità e della finanza pubblica, caratterizzate da un crescente livello di tecnicità e complessità.

Al fine di pervenire ad un risultato sempre più incisivo occorrerebbe non solo una struttura normativa e ordinamentale maggiormente puntuale, come ad esempio un *“codice del controllo”* ad analogia di quanto già realizzato nell'ambito giurisdizionale, ma anche una dotazione congrua di strumenti e di personale di magistratura, garantendo una adeguata copertura degli organici già sottodimensionati.

Nell'auspicio che ciò possa trovare realizzazione ed a conclusione di questo breve *excursus*, come Presidente della Sezione di controllo, esprimo nuovamente a tutti il mio saluto e rivolgo ai colleghi della Sezione giurisdizionale e della Procura regionale l'augurio di buon lavoro nell'anno giudiziario che si va ad aprire.