



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**Sezione plenaria composta dai seguenti magistrati**

PRESIDENTE	dott. Antonio Caruso
CONSIGLIERE	avv. Fabrizio Picotti
CONSIGLIERE	dott.ssa Emanuela Pesel
CONSIGLIERE	dott. Daniele Bertuzzi
PRIMO REFERENDARIO	dott. Marco Randolfi (relatore)

**Approvazione del programma delle attività di controllo per il 2019**

**Adunanza del 16 gennaio 2019**

\*\*\*\*\*

Visto l'art. 100 comma 2 della Costituzione;

vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1 e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

vista la legge costituzionale, 18 ottobre 2001 n. 3 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

visto il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003 n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visto il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, adottato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011 del 25 ottobre 2011;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 22/SSRRCO/INPR/18 assunta nell'adunanza del 20 dicembre 2018, con la quale è stata approvata la "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2019";

vista l'ordinanza n. 1 del 15 gennaio 2019 con cui è stata convocata la Sezione plenaria per la definizione del programma di controllo per l'anno 2019;

considerato che all'attribuzione dei controlli ai singoli magistrati e alla composizione dei collegi provvede annualmente il Presidente con propria ordinanza;

sentito il relatore Primo Referendario Dott. Marco Randolfi;

**APPROVA**

il documento allegato alla presente deliberazione, di cui costituisce parte integrante, che contiene il "Programma delle attività di controllo per l'anno 2019".

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione, al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Friuli Venezia Giulia.

Incarica inoltre la Segreteria di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella camera di consiglio del 16 gennaio 2019.

Il Relatore

F.to Marco Randolfi

Il Presidente

F.to Antonio Caruso

Depositato in Segreteria in data 16 gennaio 2019.

Il preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian

## Allegato alla delibera n. 1 del 16 gennaio 2019 concernente l'approvazione del programma di controllo della Sezione per il 2019.

### Fonti, indirizzi e caratteristiche della programmazione delle attività della Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia.

La programmazione delle attività di controllo di questa Sezione rinvia la sua prima fonte nell'art. 33, commi 1 e 2, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, come sostituito dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125.

Letteralmente, tali disposizioni si riferiscono al solo controllo sulla gestione. Prevedono che esso venga esercitato nell'ambito di programmi annuali, deliberati anche sulla base delle richieste della Regione, che tengano conto degli altri controlli esterni già programmati o effettuati, al fine di evitare duplicazioni. In realtà, significato, oggetto e obiettivi della programmazione della Sezione debbono essere oggi intesi alla luce nell'evoluzione ordinamentale del sistema dei controlli della Corte dei conti, come inquadrati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Alla luce di tale evoluzione, i programmi di attività rispondono a una logica tesa a evidenziare natura, contenuti e tempistica di tutta l'attività di controllo che fa capo alla Sezione stessa e non solo di quella riconducibile ai controlli sulla gestione in senso stretto: risultano infatti di gran lunga preponderanti le fattispecie di controllo afferenti la regolarità contabile e amministrativa, previste e tipizzate direttamente dalla legge, che si sono venute a incrementare anno dopo anno, in particolare a seguito del decreto legge n. 174/2012.

Ne consegue che l'approvazione del programma di controllo attualmente assolve principalmente a una finalità di segnalazione delle priorità all'interno delle plurime e diversificate funzioni di controllo intestate alla Sezione, di pianificazione del lavoro e di indicazione di massima della relativa tempistica, in un'ottica sempre più tesa alla semplificazione e razionalizzazione dei molteplici adempimenti richiesti alla Sezione.

Ciò è finalizzato a un efficace perseguimento dell'obiettivo fondamentale della sua azione e cioè della tempestiva salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, cui anch'essa concorre a mezzo dei controlli svolti.

In altri termini, già la fase della programmazione dei controlli costituisce espressione dell'immanente funzione ausiliaria nei confronti degli organi esponenti della collettività regionale (Consiglio regionale e Consigli comunali), che connota tutta l'attività della Sezione e nella quale si possono individuare anche contenuti nomofilattici a favore degli apparati tecnici degli enti.

In questa fase prodromica siffatte funzioni si esplicano a mezzo di una preventiva informazione dei contenuti, dei tempi e soprattutto degli obiettivi e delle metodologie dei vari controlli, affinché essi siano noti *ab initio*.

Sono in tal modo favorite, *medio tempore*, la possibilità di una tempestiva autocorrezione da parte dell'ente controllato e comunque la presentazione di eventuali sue utili osservazioni e deduzioni istruttorie e, al termine delle attività, una più ampia ed efficace comprensione dei risultati emergenti del controllo.

Non può essere sottaciuto che una programmazione di questo genere risponde anche a esigenze organizzative degli stessi enti controllati, essendo l'"economicità del controllo", espressa da un razionale rapporto tra le risorse impiegate e le utilità conseguibili, un valore che accomuna tanto l'attività del controllore quanto l'attività del controllato.

Sulla base di una siffatta logica programmatoria, la Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia, avvalendosi anche dei particolari strumenti previsti dalle norme di attuazione statutaria e valorizzando le possibilità operative connesse alla limitata dimensione territoriale, ha in questi anni orientato la propria attività in funzione di una duplice connotazione del suo ruolo. Ha cioè perseguito una metodologia di controllo che fosse innanzitutto in grado di rilevare le caratteristiche fondamentali e la dimensione regionale dei fenomeni esaminati. Ciò al fine di poter successivamente meglio valutare e riportare a quell'intero contesto sistemico di rilievo regionale gli elementi oggettivi e soggettivi emergenti dai più mirati controlli eseguiti su singoli enti o su determinate fattispecie. Ha in tal modo finalizzato la propria funzione ausiliaria tanto alla sede locale (e cioè all'organo politico del singolo ente destinatario dei riscontri puntuali) quanto alla sede nazionale (e cioè agli organi parlamentari, destinatari dei riscontri sistematici).

Del resto "tempestività" e "sistematicità" dei controlli sono due direttrici che emergono con chiarezza dalla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2019" approvata dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 22 del 20 dicembre 2018, che, pur facendo immediato riferimento a scenari di finanza pubblica di livello nazionale, sviluppa argomentazioni del tutto riferibili anche al livello regionale e in particolare a quello della Regione Friuli Venezia Giulia.

Il presente programma di controllo della Sezione per l'anno 2019, alla luce delle citate indicazioni di programma provenienti dalle Sezioni centrali di nomofilachia per il controllo, è deliberato tenendo conto della realtà amministrativa del Friuli Venezia Giulia e al regime di autonomia differenziata che caratterizza, a livello costituzionale, la Regione.

Ciò anche nel contesto contabile armonizzato di cui al decreto legislativo n. 118/2011 e ss.mm.eii., anch'esso in evoluzione e non ancora completamente definito per gli enti della regione. L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio, incidendo sulla continuità delle rappresentazioni contabili, rende obiettivamente complessa una valutazione diacronica delle dinamiche gestionali degli enti, valutazione che nel Friuli Venezia Giulia appare particolarmente complicata a seguito del regime di autonomia differenziata che contraddistingue il proprio Statuto.

Anche ulteriori indirizzi di finanza pubblica dispiegano significativi effetti sugli assetti organizzativi regionali e più in generale sul ruolo che la Regione è oggi chiamata a esercitare e conseguentemente sulla funzione ausiliaria che compete a questa Sezione.

Non può infine essere trascurato che le valutazioni sistemiche sono alimentate dalle risultanze puntuali della gestione dei singoli enti, ivi compresi quelli di piccole dimensioni, che caratterizzano fortemente la realtà amministrativa del Friuli Venezia Giulia.

Le prime provvisorie evidenze contabili rilevate dalla Sezione segnalano l'esistenza di gravi difficoltà nel recepimento e nella regolare applicazione dei nuovi principi contabili, specie da parte degli enti locali di minore dimensione.

La straordinarietà e la complessità della congiuntura impongono alla Sezione l'adozione di metodologie di controllo riguardanti gli enti locali snelle ed efficaci, che dovranno avvalersi, anche grazie ai nuovi supporti informatici, di un intenso rapporto con i competenti uffici regionali e soprattutto con gli organi di revisione.

### **Programma di controllo per il 2019.**

Nell'elaborazione del programma di controllo per l'anno corrente, rimane confermata la consueta suddivisione tra i controlli che riguardano la Regione e i controlli che riguardano

gli enti locali, anche se siffatta partizione ha sempre più un significato prevalentemente organizzativo, in quanto, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la finanza regionale e la finanza locale debbono essere unitariamente intese come componenti del sistema regionale integrato di finanza pubblica, che costituisce il fondamentale aggregato contabile e finanziario di cui la Sezione deve tener conto ai fini di un efficace e utile svolgimento della sua suddetta funzione. Ai fini organizzativi e di chiarezza espositiva, il programma si articola anche in controlli sulla sanità, in “altre attività di controllo i cui termini di svolgimento non dipendono dalla Sezione” e infine altra attività in corso di completamento, tra cui i controlli sull’impiego di fondi comunitari.

Proprio questa consequenzialità e finalizzazione costituiranno l’elemento coordinante, che consentirà una visione sistemica dei vari controlli previsti dall’art. 1 del decreto legge n. 174/2012 che si articolerà:

1. Nella relazione sulla copertura delle leggi di spesa e sulle tecniche di quantificazione.
2. Nell’analisi degli equilibri del bilancio di previsione 2019.
3. Nella DAS (regolarità contabile e amministrativa dell’esercizio 2018 funzionale alla parifica del rendiconto).
4. Nell’elaborazione di un’ipotesi di consolidamento del bilancio della Regione con le proprie partecipate e con gli enti del servizio sanitario regionale.
5. Nella parifica del rendiconto 2018.
6. Nella disamina dell’evoluzione delle partecipazioni regionali.
7. Nella valutazione dei controlli interni della Regione.

## **A) Controlli sulla Regione.**

### **1) Parifica del rendiconto generale della Regione dell’esercizio 2018.**

Pur essendo già contemplata dalla peculiare disciplina di attuazione statutaria, già citata, la Sezione nel programma per il 2019 le scansioni di dettaglio, in armonia con le più generali previsioni introdotte dal d.l. n. 174/2012, in quanto compatibili con la riferita speciale configurazione dell’ordinamento regionale.

La parificazione del rendiconto 2018, che è prevista entro il mese di luglio 2019, sarà articolata, in ossequio a una logica oramai consolidatasi presso la Sezione, nelle sue componenti costitutive consistenti nella verifica:

- 1) della legalità finanziaria e cioè nel rispetto degli obblighi di finanza pubblica che gravano sulla Regione,
- 2) della regolarità contabile (conformità alle regole contabili e ai principi contabili delle operazioni e delle procedure che generano le risultanze del rendiconto). In questo contesto si rinviene il fondamentale riscontro della persistente attualità dell’uso della locuzione “parificazione” e cioè la regolarità contabile del ciclo del bilancio, e quindi il riscontro che le risultanze contabili del bilancio di previsione, sommate a quelle derivanti dal ciclo del bilancio (variazioni, assestamento) siano del tutto coerenti (e cioè parificabili) con quelle esposte nel rendiconto;
- 3) della presenza degli equilibri di bilancio;
- 4) dell’attendibilità delle risultanze contabili che avviene a mezzo della DAS. Viene cioè accertata l’esistenza di un accettabile livello di attendibilità dei dati contabili presi in considerazione, che a sua volta deriva dalla legittimità e regolarità delle operazioni e delle procedure amministrative che generano risultanze contabili.

La relazione allegata alla decisione di parificazione riprenderà l'analisi dei più importanti fenomeni contabili e finanziari che hanno interessato la Regione, aggiornando in primo luogo lo stato dei rapporti finanziari Stato-Regione FVG che incide sulle risorse a disposizione; in secondo luogo saranno esaminati, in singoli approfondimenti tematici, i fatti e le risultanze più impattanti sulla gestione finanziaria 2018: oltre alle consuete valutazioni sulle dinamiche delle entrate e delle spese, tratterà i temi della programmazione finanziaria e della rigidità di bilancio, degli equilibri di bilancio, della cassa, dell'indebitamento, della spesa del personale e per gli incarichi, dei fondi di bilancio e delle garanzie dirette prestate dalla Regione, dei debiti fuori bilancio, nel modo in cui essi si configurano nella contabilità regionale.

Tenendo conto delle osservazioni già svolte in occasione dei precedenti giudizi di parificazione del rendiconto, una specifica attenzione sarà dedicata allo Stato patrimoniale, secondo logiche di analisi che verifichino anche le novità conseguenti all'armonizzazione dei bilanci pubblici.

A questa parte generale di ordine più squisitamente finanziario si accompagnerà una sia pur sintetica analisi delle seguenti principali aree di intervento, interessate anche dai nuovi principi contabili dell'armonizzazione:

- andamenti della spesa sanitaria, alla luce delle modifiche degli assetti istituzionali della sanità regionale;
- trasferimenti "istituzionali" al sistema delle autonomie locali, quali espressione della corrispondente autonomia statutaria;
- organismi partecipati della Regione.

La relazione potrà essere infine integrata, anche in sede e forme autonome, da specifici referti riguardanti argomenti fondamentali dell'azione regionale quali le analisi sulle procedure regionali volte alla rilevazione degli effetti prodotti dalle leggi e le relazioni organizzative intercorrenti con gli enti regionali.

## **2) Dichiarazione di affidabilità (DAS) del rendiconto generale della Regione.**

L'articolo 3 del decreto legislativo 25 maggio 2003, n. 125, prevede che la Sezione presenti al Consiglio regionale una dichiarazione in cui si attestino l'affidabilità del rendiconto generale della Regione nonché la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, esplicitando le modalità di verifica.

Il controllo presenterà elementi di continuità rispetto allo scorso anno, arricchite dalla scelta professionale di dedicare maggior rilievo alle operazioni di spesa inerenti alla sanità (in quanto in corso di adeguamento dalla regione alle regole del D.Lgs.118/2011).

Ai sensi di legge, il piano di lavoro della DAS costituisce oggetto di specifica deliberazione da parte del competente collegio della Sezione.

Il controllo si concluderà in epoca precedente alla parificazione del rendiconto e quindi presumibilmente nel mese di maggio 2019.

## **3) Referti sul consolidamento dei conti pubblici regionali con le partecipate e la sanità.**

In analogia all'attività svolta a partire dal 2015, la Sezione svilupperà, nell'ambito delle previsioni statutarie di cui all'art. 33 del D.P.R. n. 902/75 (come sostituito dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125), sia pur nelle forme e con i tempi sopra accennati, un'attività di controllo finalizzata a un'attuazione sistematica e tra loro coordinata dei controlli previsti dall'art. 1 del d.l. 174/2012.

Costituiscono cardine di queste attività le valutazioni sul consolidamento dei dati delle partecipate regionali e degli enti del servizio sanitario regionale. La conclusione di tale attività è prevista entro la fine dell'anno.

#### **4) Controllo sulla razionalizzazione delle partecipazioni regionali**

In collegamento all'attività di parifica contemplata dall'art. 33 del D.P.R. n. 902/75, la Sezione provvederà, anche eventualmente con un referto autonomo, ad analizzare il piano di razionalizzazione delle partecipazioni regionali previsto dall'art. 20 del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

#### **5) Controllo sulla copertura delle leggi regionali di spesa e sull'adeguatezza delle tecniche di quantificazione degli oneri**

L'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012 prevede che la Sezione rediga una relazione sulla copertura delle leggi regionali di spesa e sull'adeguatezza delle tecniche di quantificazione degli oneri.

La relazione, che è frutto di un costante monitoraggio della produzione legislativa regionale effettuato dalla Sezione in corso d'anno, potrà eventualmente estendersi alla valutazione degli aspetti qualitativi della suddetta produzione e all'esposizione dei suoi principali contenuti.

#### **6) Referto sui controlli interni eseguiti e sulle misure consequenziali**

Il referto sugli esiti del controllo verrà elaborato sulla base delle specifiche linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie ai fini della presentazione della relazione del Presidente della Regione prevista dal sesto comma dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012. Tale referto potrà trovare autonoma collocazione oppure inserito nell'ambito della DAS o del Rapporto sul Coordinamento della finanza pubblica regionale.

### **B) Controlli sugli enti locali.**

#### **7) Controllo sugli Enti locali della regione da esercitarsi ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005 e dell'art. 148 bis del TUEL in conformità ai principi e alle linee guida elaborate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.**

Il controllo (a mezzo delle cosiddette linee guida Enti locali) si sostanzia in un riscontro di regolarità amministrativa e contabile e di sana gestione finanziaria operato dalla Sezione sulla base delle specifiche relazioni trasmesse ai sensi di legge dagli organi di revisione economica finanziaria degli Enti locali.

Tale fondamentale finalizzazione sarà integrata da analisi e verifiche sull'attendibilità delle risultanze contabili degli enti anche ai fini di referti indirizzati alla Regione e al Consiglio delle autonomie locali sui dati e circostanze particolarmente significative in un'ottica generale e di sistema. Potranno anche essere eseguiti specifici approfondimenti su singole tematiche e con riferimento a un campione di enti.

L'obiettivo fondamentale della programmazione 2019 della Sezione è quello di allineare la tempistica del controllo a quella della produzione degli atti contabili da parte degli enti e cioè di riuscire, entro il 2019, a definire il controllo ex linee guida sul rendiconto 2017. Si prevede il completamento di tutte le suddette attività sotto riportate entro il 31.12.2019.

## **C) Controlli sulla sanità**

### **8) Controllo degli enti del servizio sanitario della Regione da esercitarsi ai sensi dell'articolo 1, comma 170, della legge n. 266/2005 in conformità ai principi e alle linee guida elaborate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti - Controllo sulla gestione.**

Analogamente a quello esercitato sui bilanci degli Enti locali, anche questo controllo (a mezzo delle cosiddette "linee guida enti sanitari") consiste in un riscontro di regolarità amministrativa e contabile e di sana gestione finanziaria operato dalla Sezione sulla base delle specifiche relazioni trasmesse ai sensi di legge dagli organi di revisione economica finanziaria (collegi sindacali) degli enti sanitari regionali. Il programma di controllo si potrà estendere, tenendo conto delle peculiarità del sistema sanitario regionale quali sono state tratteggiate nei precedenti referti, a una collaterale verifica di taluni specifici aspetti di natura contabile e finanziaria su determinate tematiche segnalate dagli esiti dei controlli pregressi, specie in relazione alle innovazioni introdotte o conseguenti da un lato dal recepimento dei principi di cui al d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche e integrazioni e dall'altro dalla riforma regionale degli enti sanitari.

I controlli sulla sanità regionale comprendono anche i mirati approfondimenti su aspetti fondamentali della riforma sanitaria regionale, che saranno trattati nell'ambito della relazione allegata alla parifica del rendiconto. Comprendono pure l'elaborazione di un'ipotesi di consolidamento dei bilanci degli enti sanitari regionali, che alimenterà il referto 2019 sul consolidamento della finanza pubblica regionale con i bilanci consolidati delle partecipate della sanità.

L'attività da svolgere nei confronti degli enti sanitari si estende a un'acquisizione sistematica di dati e informazioni contabili e finanziarie degli enti sanitari regionali utili anche alla Sezione delle autonomie della Corte per le valutazioni comparative su scala nazionale in materia di sanità.

Accanto all'individuazione di eventuali irregolarità contabili, i referti terranno conto della cesura della continuità delle rappresentazioni contabili derivanti dalla riforma sanitaria regionale ed esporranno gli esiti della gestione dei bilanci degli enti sanitari con criteri che consentano l'individuazione del rapporto tra le risorse finanziarie erogate dalla Regione e gli effetti prodottisi nei bilanci degli enti.

Sotto il profilo temporale, si prevede la definizione entro il 31.12.2019 di tutte le pendenze istruttorie fino al rendiconto 2017.

## **D) Altri controlli e attività la cui tempistica non è predeterminabile**

### **9) Controllo sulle spese dei gruppi consiliari della Regione**

Si tratta di un controllo avviato dalla Sezione a partire dall'ultimo anno della X legislatura, che avrà luogo entro i termini di legge decorrenti dalla data di trasmissione dei rendiconti.

### **10) Controllo di legittimità su atti delle amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede in regione**

Si tratta di un controllo ex lege che rinviene i suoi contenuti e scadenze temporali direttamente nella legge.



### **11) Attività consultiva.**

Si tratta di un'attività che si sta incrementando negli anni e il cui svolgimento è ovviamente dipendente dalle richieste degli enti. E' preceduta da una delibazione presidenziale di ammissibilità della richiesta.

### **E) Altri controlli relativi all'attività in corso di completamento**

#### **12) Controllo sulle spese elettorali del Comune Udine (speciale collegio istituito presso la Sezione).**

Si tratta di un controllo ex lege che rinviene i suoi contenuti e limiti temporali direttamente nell'art.13 della legge 96/2012 e nell'art.11 della legge 515/1993.

Tale controllo è già pendente e verrà ultimato entro il primo semestre del 2019.

#### **13) Controllo sugli effetti delle politiche regionali**

In analogia all'attività svolta nell'ambito della parifica 2013, la Sezione porterà a compimento, nell'ambito delle previsioni statutarie di cui all'art. 33 del D.P.R. n. 902/75 (come sostituito dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125), sia pur nelle forme e con i tempi accennati in premessa, una già avviata attività di controllo sulle procedure regionali finalizzate alla valutazione degli effetti delle politiche regionali.

#### **14) Controllo sull'utilizzo dei fondi comunitari.**

Si tratta di un controllo già avviato e che troverà la sua conclusione entro la fine dell'anno. Tale attività che in linea di principio si svolgerà in sintonia con le indicazioni provenienti dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali.