



CORTE DEI CONTI

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020

INTERVENTO DEL PRESIDENTE
DELLA SEZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI
PER LA REGIONE SARDEGNA
Donata Cabras



CORTE DEI CONTI

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SARDEGNA
INTERVENTO DEL PRESIDENTE DONATA CABRAS ALL'UDIENZA DI
INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2020
Cagliari 6 marzo 2020

L'udienza di inaugurazione dell'anno giudiziario nelle Sezioni della Corte dei conti offre l'opportunità di tracciare il bilancio dell'attività svolta dalla Magistratura contabile nelle sue diverse articolazioni, giurisdizionale, di controllo-referto e consultiva, e di mettere a parte i Cittadini dei risultati conseguiti nell'anno appena concluso.

Il complesso delle attribuzioni costituzionali intestate alla Corte dei conti configura l'Istituto quale organo di garanzia degli equilibri di bilancio da assicurare attraverso la verifica della corretta gestione delle risorse pubbliche, quale necessario presupposto per la tutela dei diritti sociali della collettività.

Attraverso il raccordo tra l'attività di controllo e quella giurisdizionale – oggi anche espressamente stabilito da specifiche disposizioni contenute nel codice di giustizia contabile – si realizza un sistema di circolarità tra gli Uffici, finalizzato alla più ampia ed efficace tutela del bilancio ed al rispetto del fondamentale principio di buon andamento della Pubblica amministrazione sancito dall'art. 97 della Costituzione.

La cerimonia inaugurale, cui partecipa e interviene, accanto al Presidente della Sezione Giurisdizionale e al Procuratore regionale, il Presidente della Sezione del Controllo, corrisponde, anche visivamente, al quadro di complementarietà tra Uffici i quali tutti concorrono ad assicurare la sana gestione della cosa pubblica, sia prevenendo, sia perseguendo, atti e condotte difformi.

L'attività della Sezione è stata indirizzata ai controlli di regolarità finanziario-contabile sui bilanci resi dagli enti pubblici, sia in sede previsionale che a consuntivo, nell'ottica del bilancio inteso – secondo la definizione della Corte costituzionale (sent. 184/2016) – come bene pubblico, quale strumento a garanzia del rispetto dei vincoli finanziari interni e di quelli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, degli equilibri economico-finanziari, della

copertura delle leggi di spesa, delle norme finalizzate al perseguimento della regolarità della gestione finanziaria.

Nella verifica dell'equilibrio di bilancio la normativa di riferimento, dettata dalle disposizioni di attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 81, comma 6, Costituzione, che ne collega il raggiungimento, in termini di competenza, al saldo non negativo tra entrate finali e spese finali (art. 9, commi 1 e 1 bis, l. 243/2012), è stato oggetto di un intervento operato con la legge finanziaria per il 2019 (art. 1, commi 820 e segg., legge 145/2018, a seguito delle sentt. Corte Cost. 247/2017 e 101/2018), che consente, agli enti territoriali, anche l'utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo vincolato di entrata e di spesa, attribuendo valore giuridico al conseguimento di un equilibrio finanziario attraverso il risultato di competenza dell'esercizio non negativo.

La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 4/2020, ha invece dichiarato l'illegittimità delle disposizioni della legge statale che consentivano di utilizzare il Fondo Anticipazioni di Liquidità - FAL - a copertura del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità - FCDE - (art. 2, comma 6, d.l. 78/2015, conv. l. 125/2015 e art. 1, comma 814, l. 205/2017).

La Sezione del Controllo, nonostante la gravissima scoperta venutasi a determinare nell'organico di Magistratura a seguito del trasferimento di quattro Colleghi, scoperta ad oggi non ripianata, nonché in conseguenza del pensionamento di tre funzionari, anch'essi non sostituiti, ha portato a compimento la quasi totalità della programmazione per l'esercizio 2019.

Nel corso dell'anno particolare impegno è stato dedicato all'attività propedeutica alla celebrazione di ben due giudizi di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Sardegna: quello relativo all'esercizio 2017 (il 14 maggio) e quello concernente l'annualità 2018 (il 19 dicembre), conclusi con pronuncia di regolarità.

Per entrambi gli esercizi l'istruttoria con l'amministrazione regionale è stata improntata a un proficuo contraddittorio, che ha consentito di ritenere superati molteplici rilievi.

I risultati, da un anno all'altro, hanno determinato una evoluzione positiva, pur permanendo margini di miglioramento, sia nella gestione, che nella rappresentazione contabile di alcune grandezze.

Si registra, tuttora, la mancata istituzione del Collegio dei revisori, aspetto indubbiamente negativo attese le importanti funzioni di raccordo tra i controlli interni e quelli esterni della Corte dei conti intestate all'Organo di revisione.

Sul lato della spesa la Regione ha rispettato in generale i vincoli previsti, ma si sono ancora rilevate criticità, sia nella gestione in conto capitale, sia con riguardo alle difficoltà riscontrate nella acquisizione, programmazione e spendita delle risorse provenienti dalle fonti di finanziamento statali e comunitarie, con ripercussioni negative sulle potenzialità di sviluppo dell'Isola.

Al riguardo, mentre, si deve dare atto che con l'Accordo siglato lo scorso novembre sono stati definiti molteplici aspetti concernenti i rapporti finanziari reciproci Stato - Regione, tra cui il livello degli accantonamenti a carico della Regione Sardegna, nonché l'entità del trasferimento, a suo favore, di importanti risorse statali da destinare ad investimenti, non può sottacersi che l'amministrazione dovrà migliorare le proprie capacità gestionali e di proficua spendita di tali risorse.

La Sezione si è dedicata anche ad altre forme di controllo nei confronti della Regione, tra cui quella che ha ad oggetto la tipologia delle coperture finanziarie e la quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2, d.l. 174/2012).

Tenuto conto della consolidata giurisprudenza costituzionale, nell'esame della copiosa produzione legislativa regionale del 2018 (49 leggi regionali) non si è riscontrata una perfetta aderenza ai principi che presiedono alla formulazione della copertura finanziaria.

In particolare, talora è stata omessa l'obbligatoria relazione tecnico-finanziaria e la precisa quantificazione degli oneri, a discapito dell'attendibilità nella determinazione della spesa. In proposito, la Sezione ha invitato a un più ampio ricorso all'accesso, da parte del Consiglio regionale, all'approfondimento tecnico-contabile della Giunta.

Analogamente, sul versante della copertura finanziaria, la Sezione ha richiamato il doveroso perseguimento del valore della trasparenza e della chiarezza degli atti normativi e dei relativi allegati, quale presupposto di democrazia nell'esercizio della funzione legislativa, sottolineando, altresì, la necessità di limitare la formulazione di clausole di irrilevanza finanziaria, soprattutto implicite, e la normazione con variazioni di bilancio "massive", nella

quale si diluisce la funzione programmatica e si rendono meno apprezzabili le scelte compiute dal Legislatore regionale.

Sul fronte dei controlli previsti sui rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali la Sezione ne ha esaminato 20, tutti dichiarati regolari con le deliberazioni n. 19/2019/FRG e n. 33/2019/FRG.

Con la l.r. 2/2014, volta alla razionalizzazione e al contenimento della spesa relativa al funzionamento degli organi statuari della Regione, è stato soppresso il contributo di funzionamento ai gruppi consiliari prevedendo una dotazione strumentale e di locali adeguata e funzionale allo svolgimento dell'attività istituzionale, oltre che una sovvenzione annuale per la copertura dei costi relativi al personale da selezionare, a cura di ciascun gruppo, tra i dipendenti di ruolo dell'amministrazione regionale o di altri enti pubblici, secondo l'istituto del comando.

A fine 2019, con legge regionale n. 21, sono state apportate modifiche a tali disposizioni, che saranno oggetto di esame in occasione della presentazione dei nuovi rendiconti.

Per quanto riguarda i documenti prodotti per il 2019, i singoli gruppi hanno compilato e tempestivamente inviato alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio, il modello di rendiconto approvato con le Linee guida ministeriali.

Dalla documentazione trasmessa è stato possibile, innanzitutto, verificare il rispetto del tetto annuale di spesa a carico del bilancio consiliare, pari nel 2019, a euro 926.651,41, oltre che la congruenza delle risultanze dei singoli rendiconti con i totali riportati nei prospetti riepilogativi.

La Sezione ha raccomandato, per il futuro, che il Consiglio regionale pretenda massima puntualità, da parte degli enti di provenienza del personale comandato, nella produzione della documentazione occorrente ai rimborsi, al fine di avvicinare, quanto più possibile, la gestione di competenza rispetto a quella di cassa, a cui è improntata la rendicontazione dei gruppi consiliari, e ha richiamato l'opportunità della predisposizione di documenti di riepilogo.

Nel quadro del programma di attività per l'anno 2019, nella specifica materia dei controlli sulla spesa sanitaria regionale, la Sezione aveva inserito l'analisi dei bilanci di esercizio 2017

e 2018 degli enti del Servizio sanitario regionale e dei documenti a loro corredo – da effettuarsi sulla base delle relazioni-questionario redatte dai Collegi sindacali delle Aziende sanitarie ex art. 1, c. 170, l. 266/2005 e del cospicuo materiale istruttorio acquisito -, per verificare da un lato le modalità con cui le Aziende hanno dato attuazione, in corso d’esercizio, alle disposizioni generali statali e regionali, agli indirizzi e agli obiettivi dettati dalla regione e, dall’altro, la loro incidenza e la ricaduta generata sul bilancio regionale. Sul punto è importante precisare che il quadro normativo/statutario intesta a carico del bilancio regionale pressoché integralmente il finanziamento del Servizio sanitario regionale.

Pertanto, i riscontri sono stati strettamente indirizzati a verificare l’aderenza e l’attuazione, da parte dei soggetti del sistema sanità, del complesso processo di riforma del Ssr, volto a favorirne e a conseguire, quanto prima, la sostenibilità finanziaria attraverso numerose misure di riorganizzazione e riqualificazione, tra cui, a decorrere dal 1° gennaio 2017, la riduzione del numero delle Aziende e la loro incorporazione.

I risultati gestionali sono tuttora in corso di verifica da parte della Sezione, in considerazione del ritardo determinatosi nell’adozione dei bilanci d’esercizio 2017 e 2018.

Le deliberazioni varate dalla Sezione, procedendo dal riscontro del rispetto dei richiamati principi di corretta e sana gestione finanziaria e dall’analisi dell’andamento contabile, hanno allo stato accertato:

- che i bilanci preventivi e d’esercizio 2017 e 2018 sono stati predisposti dalle Aziende secondo gli schemi contabili del d.lgs. n. 118/2011;
- che la regione, per ciascun esercizio all’esame, ha rideterminato in riduzione il proprio fabbisogno finanziario (già contenuto nella manovra finanziaria d’esercizio), adeguandolo, seppure parzialmente, a quello quantificato dalle delibere Cipe concernenti il riparto delle disponibilità finanziarie per ciascuna regione;
- che in corso d’esercizio nel 2017 e nel 2018 sono state erogate alle Aziende apposite risorse aggiuntive a garanzia dell’equilibrio economico-finanziario in proporzione alle perdite evidenziate nei modelli di monitoraggio trimestrali (CE ministeriali).

La Sezione ha rilevato, in capo alla Regione, la ripetuta rimodulazione o l’aggiornamento degli obiettivi strategici e operativi da conseguire, dei target di risparmio da rispettare, nonché degli obiettivi di mandato assegnati a ciascun direttore generale, con conseguente discontinuità nella definizione e assegnazione dei compiti riorganizzativi.

Questo generale assetto programmatico ha determinato e determina incertezza operativo-gestionale nelle Aziende destinatarie, tale da vanificare l'individuazione di eventuali strumenti correttivi.

La Sezione, inoltre, ha dovuto emanare apposite deliberazioni di diffida rivolte agli organi delle Aziende e ai collegi sindacali per la tempestiva trasmissione alla Corte dei conti delle relazioni/questionari sui bilanci d'esercizio (v. del. n. 6/2019/PRSS, n. /2019/PRSS, n. 8/2019/PRSS, n. 9/2019/PRSS).

Per quanto riguarda il controllo sugli enti locali é stato esaurito il carico residuo dei programmi di attività degli anni precedenti concernente il monitoraggio del passaggio all'armonizzazione contabile e l'adozione delle misure correttive ai sensi dell'art. 148-bis del Tuel.

Relativamente al nuovo ciclo di controlli:

- tutti i comuni sono stati sottoposti a un esame preliminare volto a individuare indici di criticità: sussistenza di un disavanzo (c.d. maggior disavanzo da riaccertamento straordinario, ordinario, tecnico) al fine di verificare il corretto andamento del ripiano; parte libera di risultato di amministrazione inferiore o poco superiore allo zero, il che impone cautela nella valorizzazione delle componenti accantonate, vincolate, destinate del risultato medesimo; mancata valorizzazione del FPV o del FCDE (indice, tuttavia, che come si era ipotizzato inizialmente, poteva, anche se non sempre, rivelarsi fallace poiché riconducibile a una mera erronea compilazione della BDAP); disequilibrio di parte corrente, sintomo di un'incapacità di autofinanziamento (inefficace attività di riscossione e/o spese eccessive); bassa capacità di riscossione.

Si deve precisare che gli *alert* sono stati prescelti per coniugare significatività e celerità dell'esame, fatto salvo il necessario approfondimento per singolo Comune, nell'ambito del quale sono emerse le seguenti criticità:

- violazione dei termini di approvazione degli atti di gestione imposti dal Tuel;
- inadeguatezza delle operazioni di riaccertamento straordinario;
- assenza di adeguati cronoprogrammi di spesa;
- esigenza di maggior rigore nella verifica delle condizioni legittimanti la conservazione di residui vetusti e nell'eventuale conseguente stralcio;

- irregolare o insufficiente accantonamento nel FCDE;
- insufficiente valutazione del contenzioso in essere ai fini di un congruo accantonamento al Fondo rischi per oneri legali.

Infine, è stata sollecitata, per tutti i comuni, la compilazione delle banche dati Con.Te. e BDAP.

Tra le molte istruttorie avviate, quelle giunte a conclusione con deliberazione pubblicata hanno evidenziato problematiche non gravi, per cui si è ritenuto appropriato adottare una deliberazione di tipo "PRSE" in modo da segnalare al consiglio comunale le irregolarità riscontrate, invitando il comune, secondo la tradizione del controllo collaborativo, alla spontanea adozione di misure correttive.

Per i casi che hanno richiesto un maggiore impegno istruttorio, si stanno concludendo le relative attività, anche all'esito di adunanza pubblica, assicurando il più ampio contraddittorio.

Per ciò che concerne i numerosi pareri richiesti dagli enti locali nel corso del 2019, si richiama quello relativo alla corretta applicazione dei limiti assunzionali di cui all'art. 1, c. 562, l. 296/2006, che ha dato luogo alla questione di massima definita dalla Sezione autonomie con deliberazione n. 4/2019/QMIG, con la quale è stato affermato che, a prescindere dalla corrispondenza numerica tra personale cessato e quello assumibile, deve essere rispettato il tetto di spesa sostenuto nel 2008. Si segnala inoltre, il quesito formulato da un gruppo di comuni in merito alle modalità attuative del rimborso forfettario delle spese connesse con l'esercizio del mandato, liquidabile al sindaco e agli assessori comunali in base al d.p.g.r. n. 1 del 5 febbraio 2019, relativo all'art. 73 della l.r. 2/2016, di approvazione del regolamento contenente la disciplina di *"Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna in materia di oneri connessi all'esercizio delle funzioni elettive"*. In particolare, si domandava se detto rimborso dovesse essere calcolato in base alla misura intera (stabilita dal d.m. 119/2000), o in base alla misura ridotta del 10% (stabilita dall'art. 1, c. 54, della l. 266/2005) e se dovesse ritenersi onnicomprensivo di qualunque spesa sostenuta dall'amministrazione locale.

La Sezione, in disparte ogni valutazione circa la legittimità del citato regolamento, ha ritenuto che la base del computo, per i tetti massimi della misura in analisi, fosse da intendersi, sulla scorta della giurisprudenza della Corte dei conti, anche in sede

nomofilattica, quella ridotta dal legislatore nazionale per ragioni di contenimento della spesa pubblica; inoltre, tenuto conto del dato letterale e sistematico, ha concluso nel senso dell'onnicomprendività della misura.

Altro parere di rilievo è stato reso in materia di tetto al compenso erogabile in favore dell'amministratore di società controllata da un ente locale.

Di interesse anche due pareri concernenti lo scorrimento di graduatorie concorsuali, resi alla luce delle innovazioni recate, in proposito, dalla legge di bilancio 2019.

A conclusione del mio intervento, ringrazio tutti i presenti e auguro buon lavoro ai Colleghi e al Personale amministrativo nell'anno giudiziario 2020

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

