



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nelle Camere di consiglio del 15 e 16 gennaio 2014

composta dai seguenti magistrati:

Ignazio FASO	Presidente;
Rosario SCALIA	Consigliere relatore;
Maria Luisa ROMANO	Consigliere;
Carmela MIRABELLA	Consigliere;
Rosalba DI GIULIO	Consigliere;
Maria Teresa D'URSO	Consigliere relatore;
Donatella SCANDURRA	Consigliere;
Elena PAPA	Referendario.

Visto l'art. 100 della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti" e, in particolare, l'art. 3, commi 1, 4, 5, 6, 8 e 12, della medesima;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", e, in particolare, l'art. 7, comma 7, che attribuisce alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di verificare, nel rispetto della natura finalit  che si intende perseguire con il controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, da parte delle Regioni, nonch  la sana gestione finanziaria degli Enti Locali;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, in particolare, l'art. 1, commi 166, 167, 170 e 173;

Vista il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 e successive modificazioni e integrazioni;

Vista la legge 6 luglio 2012, n. 96;

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

Visto il regolamento approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, cos  come modificato dal regolamento approvato in data 19 giugno 2008 dal Consiglio di Presidenza, ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 15/SSRRCO/13 del 13 novembre 2013, avente ad oggetto la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2014 (ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)";

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/SEZAUT/2014/INPR del 15 gennaio 2014, che ha definito il quadro di riferimento programmatico delle proprie attivit  di controllo per l'anno 2014;

Visto il verbale di adunanza del Consiglio di Presidenza del 4 maggio 2006, laddove è previsto che i Presidenti delle Sezioni del controllo debbano comunicare annualmente al Consiglio di Presidenza i programmi e i criteri adottati per la redazione dei medesimi;

Ritenuta la necessità di approvare il programma di attività di questa Sezione regionale di controllo per l'anno 2014;

Uditi i relatori consiglieri Rosario Scalia e Maria Teresa D'Urso;

DELIBERA

È approvato l'allegato documento, che forma parte integrante della presente deliberazione, concernente il "Programma di attività per l'anno 2014 della Sezione regionale di controllo per il Lazio".

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia fatta pervenire:

- al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Regione Lazio;
- ai Presidenti delle Province e ai Sindaci dei Comuni laziali, affinché ne diano comunicazione ai rispettivi Consigli e Giunte provinciali e comunali.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nelle Camere di Consiglio del 15 e 16 gennaio 2014.

I RELATORI

f.to Rosario Scalia

IL PRESIDENTE

f.to Ignazio Faso

f.to Maria Teresa D'Urso

Depositato in Segreteria il 16 gennaio 2014

Il Responsabile del Servizio di Supporto

f.to Chiara Samarelli

Programma di attività per l'anno 2014.

Premessa

La programmazione annuale delle attività di controllo, di cui la Corte dei conti è intestataria nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 3, commi 4 e seguenti, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, nonché di quelle ulteriori ad essa specificamente attribuite nei confronti delle Regioni e delle Autonomie locali dall'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, come integrato dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, risponde all'esigenza – propria dei controlli caratterizzati da notevole ampiezza tanto sul piano oggettivo quanto sul piano soggettivo - di razionalizzare l'operato del controllore, mediante la previa selezione degli ambiti concreti di indagine sui quali l'attività di controllo verterà nell'arco temporale di riferimento, nonché mediante l'identificazione degli obiettivi da perseguire.

Come già osservato, il legislatore espressamente rimette alla stessa Istituzione di controllo di definire annualmente "*i programmi ed i criteri di riferimento del controllo*" (art. 3, comma 4, legge n. 20/1994); siffatto adempimento, in base alle disposizioni contenute nel regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione delle SS.RR. n. 14/2000 e ss. mm. ii., responsabilizza ciascuna Sezione, centrale o regionale, di controllo, per quanto di rispettiva competenza, la quale è tenuta a provvedere, nel quadro degli indirizzi e dei criteri generali fissati dalle

Sezioni Riunite medesime con cadenza annuale.

Al controllo sulla gestione, nell'accezione più ampia, comprensiva sia del controllo di regolarità amministrativo-contabile, sia del controllo sui risultati complessivi o settoriali o per materie delle gestioni, si affiancano gli ulteriori compiti intestati dal d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, a ciascuna Sezione, obbligatori, e alcuni dei quali complementari rispetto ai controlli da programmare, ma comunque tali da assorbire notevoli risorse umane e strumentali, che di fatto condizionano la stessa programmazione in argomento.

L'impatto organizzativo che ne discende, anche relativamente alle stesse possibilità di effettivo esercizio, impone una ricognizione in tale sede programmatica.

A tal riguardo, non può non rammentarsi che le Sezioni regionali hanno visto enormemente accresciute le proprie competenze a seguito della richiamata legge 7 dicembre 2012, n. 213, in materia di controllo di regolarità sulla gestione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, con particolare riferimento ai seguenti archetipi di controllo:

- giudizio di parificazione dei rendiconti regionali;
- relazioni semestrali sulla copertura delle leggi di spesa regionale;
- potenziamento della verifica dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle regioni e del bilancio di esercizio degli enti che compongono il Servizio Sanitario Nazionale, sulla base della

- metodologia individuata dalla legge n. 266 del 2005;
- controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari delle regioni;
 - verifica, a livello regionale, dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (articolo 6, comma 3, d.l. 174 del 2012) secondo le metodologie individuate dalla Sezione delle autonomie;
 - verifica semestrale sulla legittimità e funzionalità del sistema dei controlli interni degli enti locali;
 - controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti politici e liste di candidati;
 - verifiche sulle situazioni di pre-dissesto finanziario richiesto dagli enti locali.

Resta inoltre – accanto al tradizionale controllo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni periferiche dello Stato aventi sede nella circoscrizione territoriale di competenza – il controllo successivo previsto, in diverse forme, dal decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (art. 10, c. 1; art. 14, c. 8; art. 15).

L'articolo 3 del d. l. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213/2012, ha introdotto l'articolo 148 bis nel decreto legislativo n. 267/2000, che ha valorizzato le verifiche già previste dall'articolo 1, comma 166 e ss. - aventi riguardo al rispetto del patto di stabilità interno, all'osservanza del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. ed all'assenza

di irregolarità suscettibili di pregiudicare anche in prospettiva gli equilibri economico finanziari degli Enti – potenziando, tra l'altro, i controlli relativi alle partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente.

Tra le finalità perseguite dal Legislatore attraverso tale rilevante modifica normativa, merita di essere ricordato l'obbligo, per gli enti interessati, previsto dal già citato articolo 148 bis TUEL, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti devono essere trasmessi alla competente Sezione regionale di controllo per la verifica degli stessi con le conseguenze previste dal legislatore.

Meritano una riflessione metodologica specifica i citati controlli sui bilanci e sui rendiconti generali degli enti locali, da condurre obbligatoriamente a norma dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266/2005 e dell'art. 148 bis del D.lgs. 267/2000.

Non si può ignorare, infatti, come, per le caratteristiche di uniformità, capillarità e ciclicità che ne connotano da tempo l'esercizio a regime, si tratti di controlli che hanno permesso di acquisire una conoscenza via via più approfondita delle singole realtà amministrative presenti sul territorio laziale, con individuazione di segmenti gestionali comuni a tutti gli enti locali intrinsecamente sensibili per il mantenimento dell'equilibrio dei conti e/o

affetti da criticità diffuse sul piano dell'impatto finanziario, non di rado derivanti dall'incerto quadro normativo statale e regionale di riferimento.

Ne consegue, ferme le tecniche consolidate nell'espletamento delle singole istruttorie, l'opportunità di adottare accorgimenti tesi a razionalizzare l'espletamento ed al tempo stesso a focalizzare l'attenzione in modo prioritario ed omogeneo sulle dette questioni, con il precipuo intendimento di accrescere le potenzialità di detto controllo a garanzia del rispetto dei principi di equilibrio finanziario nella nuova accezione ad essi impressa dagli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, nonché di offrire un contributo meditato e non frammentario per l'elaborazione a livello centrale di specifiche relazioni generali sullo stato della finanza locale in ambito regionale, in aderenza alle indicazioni contenute negli indirizzi programmatici adottati dalle Sezioni Riunite per il 2014 con deliberazione n. 15/SSRRCO/INPR/2013 e recepiti con approfondimenti dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 1/SEZAUT/2014/INPR.

In questa direzione, sul piano metodologico appare utile impostare le attività istruttorie in modo il più possibile condiviso, previ selezione ed approfondimento a monte, in apposite deliberazioni di indirizzo, affidate ad uno o più istruttori, delle tematiche trasversali di maggiore interesse, con individuazione dei profili problematici e dell'orientamento da adottare rispetto ad essi, nonché del livello minimo di informazioni da acquisire per tutti gli enti del comparto a cura del singolo istruttore.

Si tratta, peraltro, di sistematizzare una prassi non nuova per la Sezione e già sperimentata proficuamente nel recente passato con riguardo a questioni innovative, sostanziali e/o procedurali, emerse dalle innovazioni normative recate dal d. l. 174/2012 (riassetto dei controlli interni degli enti locali; abrogazione del comma 168, dell'art. 1, legge n. 266/2005).

Quanto poi all'effettuando controllo, ai sensi della legge 96/2012, la Sezione ritiene di informare detta attività, avente ad oggetto *"la verifica della conformità alla legge delle spese sostenute dagli aventi diritto e della regolarità della documentazione prodotta a prova delle stesse"*, ai criteri indicati nella delibera 24/SEZAUT/2013/INPR del 1 ottobre 2013, depositata il 29 ottobre 2013.

Deve ricordarsi, infine, la specifica rilevanza delle disposizioni relative alle funzioni di controllo (c.d. *controllo concomitante*) attribuite alle Sezioni regionali di controllo dall'art. 11, comma 3, della legge 4 marzo 2009, n. 15 recante norme concernenti *"Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti"*.

Attività programmata per il 2014.

In aderenza agli indirizzi enunciati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con delibera n. 15/SSRRCO/13 del 13 novembre 2013 le analisi e le

indagini della Sezione *"saranno circoscritte prioritariamente all'ambito delle funzioni assegnate per legge, considerando specialmente le innovazioni di maggiore significato"*.

In primo luogo proseguiranno nel 2014 - in un ciclo lavorativo ormai senza soluzione di continuità, se si tiene conto della cadenza periodica semestrale delle relazioni/questionario inviate dai collegi dei revisori degli enti locali (sui dati contabili di preventivo e di consuntivo) e degli enti ed aziende del SSR (sui bilanci d'esercizio) - i controlli sugli enti locali di cui alla menzionata legge n. 266/2005, nella nuova formulazione di cui all'articolo 148 bis del d. lgs. 267/2000.

A seguito delle modifiche normative di cui al richiamato d. l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, costituiranno per il 2014 oggetto di specifiche pronunce:

- la verifica del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio 2013;
- il giudizio di parifica del rendiconto generale della Regione Lazio per l'esercizio 2013;
- le relazioni semestrali sulla copertura delle leggi di spesa regionale;
- la verifica del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo della Regione Lazio;
- le verifiche ai sensi dell'articolo 6, comma 3, d.l. 174 del 2012, secondo le metodologie individuate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

- il controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione;
- il controllo delle spese elettorali di partiti, movimenti politici e liste di candidati;
- il controllo sulle relazioni semestrali predisposte dai Sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Province sulla legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento del sistema dei relativi controlli interni degli enti locali;
- le verifiche sulle situazioni di pre-dissesto finanziario in materia degli enti locali.

Particolare attenzione sarà prestata ai seguenti aspetti della gestione finanziaria:

- ritardati pagamenti alle imprese;
- residui attivi, avuto particolare riguardo a vetustà, tipologie e natura degli stessi, modalità di riaccertamento e attività di riscossione;
- indebitamento, con particolare riferimento agli oneri sostenuti annualmente per il servizio del debito (anche a causa di ritardi nei pagamenti), ed eventuali operazioni di rinegoziazione e/o di finanza derivata e/o forme, anche indirette, di garanzia (lettera di patronage);
- eventuale esistenza di debiti fuori bilancio;
- eventuali perdite societarie e modalità di copertura;
- valorizzazione del patrimonio immobiliare ed attività di cartolarizzazione e alienazione dello stesso;
- verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della

spesa pubblica degli enti territoriali;

- il ricorso da parte della Regione e degli enti locali a soggetti terzi, nelle forme di incarichi di consulenza e di esternalizzazione di servizi

In tale contesto saranno assunti a riferimento anche i risultati dei controlli interni di regolarità amministrativo-contabile.

Nella prospettiva indicata di una metodologia unitaria e condivisa di taluni argomenti di interesse generale refluenti, sul piano metodologico, in apposite deliberazioni di indirizzo, è già possibile in questa sede individuare, a titolo esemplificativo, sulla base delle pregresse esperienze di controllo, tanto gli aspetti delle gestioni finanziarie dedotti nei questionari o ad essi connessi quanto alcune tematiche di interesse comune, presenti nel sistema finanziario regionale da trattare secondo indirizzi unitari e precisamente: gestione contabile entrate e spese vincolate; accumulo residui attivi e gestione entrate proprie; problematiche relative alle società partecipate; problematiche afferenti alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (LSU); contabilizzazione ed erogazione risorse piani di zona.

Tra le attività di verifica e di controllo in tema di Enti Locali, sia sotto il profilo contabile che gestionale, una specifica azione conoscitiva della Sezione sarà avviata nei confronti della gestione separata del debito del Comune di Roma Capitale di cui all'art. 78 del d. l. n. 112/2008, come modificato dal d. l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2010 secondo quanto affermato dalla deliberazione n. SCCLEG/24/2010/PREV della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle

Amministrazioni dello Stato e in base, altresì, alla norma contenuta nell'art. 2, comma 2 *octies*, del d. l. n. 225/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10/2011, che prevede, tra l'altro, l'inoltro alle Sezioni regionali di controllo dei rendiconti della gestione di fondi statali da parte dei Commissari Straordinari a qualunque titolo nominati dal Governo.

Controllo necessario sull'attuazione degli obiettivi desumibili dalla legge finanziaria e di bilancio e dagli atti di programmazione della Regione.

Quanto all'attività di controllo sull'Amministrazione regionale, anch'esso riconducibile all'archetipo della n. 131/2003, secondo l'orientamento ormai consolidato ed in coerenza con gli indirizzi della richiamata deliberazione delle Sezioni Riunite, è necessario richiamare l'attenzione sul fatto che la Regione Lazio rientra tra le quattro regioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio di cui all'articolo 36 del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

Pertanto la gestione finanziaria dell'esercizio 2013 sarà considerata anche con riferimento alla nuova formulazione del bilancio armonizzato avuto riguardo ai seguenti profili:

- regolarità amministrativa e contabile, con verifiche relative all'attendibilità dei conti;
- valutazione strategica e degli andamenti economico-finanziari

della politica di bilancio (costruzione e mantenimento degli equilibri; evoluzione di entrate e spese per ambiti per missioni e programmi; osservanza dei limiti di ricorso all' indebitamento; gestione attiva del debito; osservanza del Patto di stabilità interno), assumendo a parametro di riferimento gli obiettivi posti dalla legge di bilancio e dagli atti generali di programmazione.

Sarà, inoltre, oggetto di specifico referto, in coerenza con le innovazioni normative di cui alla già citata legge 7 dicembre 2012 n. 213 e con gli indirizzi della richiamata deliberazione delle Sezioni Riunite, il giudizio di parifica del rendiconto generale 2013 della Regione Lazio, sul modello disegnato per la parifica del rendiconto generale dello Stato, nel rispetto delle linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie, di intesa con le Sezioni Riunite, con deliberazione 9/SEZAUT/2013/INPR.

In adesione agli indirizzi dettati dalla Sezione delle Autonomie per l'anno 2014 l'analisi della Sezione sarà incentrata sull'analisi del conto del patrimonio, sui margini di miglioramento dei saldi complessivi per il 2013 e il 2014, sul grado di adempimento agli obblighi assunti con il Patto di stabilità interno, nonché sulle problematiche legate ai vincoli di indebitamento ed alla sostenibilità del debito, con particolare riguardo al rispetto dei limiti qualitativi e quantitativi all'indebitamento, alla composizione del debito e agli oneri di trasparenza imposti dall'utilizzo degli strumenti di finanza derivata, anche con riferimento all'incidenza del debito sanitario.

Sarà prestata particolare attenzione, poi, all'andamento della spesa sanitaria, che rappresenta il maggior settore del bilancio regionale, nonché alla ricostruzione dei dati contabili consolidati degli enti e organismi strumentali operanti sul territorio.

Per ciò che attiene alle verifiche su specifici settori di attività, i controlli sulla gestione, con riguardo al profilo del perseguimento degli obiettivi di programma, riguarderanno, prioritariamente - senza escludere necessariamente altri settori - l'attuazione dei "Piani operativi" 2012-2013-2014 - susseguenti al Piano di rientro 2007-2010 - della spesa sanitaria, alla luce sia del persistere di notevoli difficoltà finanziarie della Regione Lazio, sia delle misure di riordino della rete ospedaliera e del sistema di assistenza sanitaria territoriale che dovrebbe consentire, insieme con la razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi, una importante fonte di contenimento della spesa sanitaria.

Le indagini sui Comuni e/o province programmate negli anni precedenti ai sensi della l. n. 131/2003 proseguiranno secondo la metodologia disposta dalla l. n. 266/2005.

Costituirà oggetto di prosecuzione e aggiornamento nell'anno 2014, ai fini della valutazione dei risultati e della gestione, l'esame di alcuni settori più significativi di entrata e di spesa dell'Amministrazione regionale, tra cui:

- la gestione degli interventi in materia di smaltimento dei rifiuti;
- la gestione dei fondi comunitari e l'impiego dei fondi strutturali a livello regionale.

Costituiranno oggetto, infine, di specifica attenzione le modalità di definizione dei budgets delle aziende sanitarie, i criteri di erogazione dei finanziamenti, i tempi dei pagamenti ai fornitori, le cause della formazione del debito, i controlli sulla gestione posti in essere dalla Regione con particolare riferimento alla produttività delle risorse umane applicate ai diversi settori delle istituzioni sanitarie anche ai fini comparativi (costo-standard), in attuazione di quanto previsto dal d. lgs. n. 150/2009.

- **Criteri di riferimento della programmazione annuale.**

La selezione dei temi di indagine così individuati ha inteso seguire i tradizionali parametri di riferimento:

- a)** l'entità delle risorse finanziarie coinvolte dagli obiettivi gestionali oggetto di riscontro;
- b)** l'importanza strategica attribuita dai diversi livelli di governo ai programmi sottoposti a valutazione;
- c)** la complessità delle attività oggetto di controllo, sia in termini di competenze decisionali (tempi, modi e costi) che di modelli organizzativi e operativi;
- d)** gli indicatori di tipo finanziario e contabile sintomatici di criticità nelle gestioni di riferimento;
- e)** i settori di attività caratterizzati da precedenti accertamenti che hanno comportato valutazioni critiche negative, nonché l'adozione di eventuali misure di autocorrezione;

f) le attività innovative, in relazione alle quali si rileva opportuna un'analisi costi-benefici in considerazione dei risultati perseguiti.

Per quanto riguarda, infine, le linee metodologiche e procedurali, sia dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, sia di quelli sulla gestione in senso stretto, si ritiene di dover confermare le modalità procedurali - già enunciate nelle precedenti deliberazioni di programma, cui per brevità si rinvia - ispirate ai principi di economicità, evitando duplicazioni e sovrapposizioni di richieste istruttorie; del confronto istruttorio con i responsabili della gestione e, ove necessario, con gli organi di indirizzo politico; del contraddittorio formale, con audizione dei rappresentanti legali e/o dei responsabili dei settori interessati, tra cui quello del bilancio, in sede di adunanza finalizzata all'approvazione delle pronunce specifiche e dei referti alle assemblee elettive.

Compatibilmente con le risorse umane disponibili e in relazione all'andamento dell'attività di controllo come sopra programmata, la Sezione si riserva di integrare il programma medesimo con ulteriori specifiche iniziative ricorrendo alla previsione contenuta nell'art. 3, c. 12, della l. n. 20/1994.

Con successivo provvedimento presidenziale si provvederà all'assegnazione delle indagini ai magistrati della Sezione.