



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Il Presidente

I. Premessa. La grave emergenza sanitaria da COVID-19, manifestando i tratti epidemiologici della pandemia, ha improvvisamente modificato la vita quotidiana del Paese per la cogente ed indifferibile necessità di contrastare la diffusione del contagio, il quale ha assunto dimensioni di aggressività e di lesività talmente elevate, da destare -nei diversi ambiti regionali- un costante allarme per la Salute individuale e collettiva.

La legislazione emergenziale, aperta con il primo decreto-legge legge 8 marzo 2020, n. 11 (*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*), ha introdotto una disciplina dedicata a salvaguardare lo svolgimento delle attribuzioni della Corte dei conti, nei limiti compatibili con la priorità delle misure precauzionali, rese necessarie per la prevenzione ed il contrasto del contagio.

Pertanto, la pubblicazione delle relazioni e degli atti relativi all'inaugurazione dell'anno giudiziario della Corte dei conti per la Regione Veneto, tra i quali è incluso il presente intervento, -disposta dal Consiglio di Presidenza senza la consueta e contestuale udienza pubblica- obbedisce alla finalità di esporre e rendere quanto più percepibili e conoscibili le funzioni svolte dalla Corte dei conti nell'ambito regionale e gli esiti conseguiti e/o conseguibili nell'interesse

ed a vantaggio del Cittadino e delle sue Istituzioni, affinché la trasparenza informativa e la trasparenza economico-finanziaria (*accountability*) costituiscano valori, non solo declamati e predicati, ma anche perseguiti e realizzati.

II. Alcune riflessioni sui processi di riforma dei controlli pubblici.

Il contesto emergenziale, appena richiamato, contribuisce -con un peso irreversibile- a rafforzare le esigenze di un rapido e razionale consolidamento delle garanzie pretensive ai servizi pubblici ed alle prestazioni amministrative, che costituiscono l'essenza dei diritti sociali, riconosciuti dalla Costituzione quale riflesso dell'uguaglianza solidaristica (artt.2 e 3 Cost.), tra i quali il diritto alla Salute (art.32 Cost.).

La qualità della democrazia rappresentativa presuppone -però- ponderate ed approfondite riflessioni sull'efficacia e sull'effettività del sistema dei controlli sui bilanci pubblici, sulla sana gestione finanziaria delle risorse collettive e sul buon andamento amministrativo, poiché il difetto di tali complesse condizioni ostacola il raggiungimento di *standard* soddisfacenti nella tutela dei diritti fondamentali della Persona.

Le attribuzioni di controllo (art.100 Cost.) e di giurisdizione (art. 103 Cost), sinergicamente e costantemente collegate tra loro, fondano uno dei pilastri dello Stato democratico (O. Sepe, "La giurisdizione contabile" 1989), ma -nella crisi della finanza pubblica accentuata nel 2008 e riaperta improvvisamente con dimensioni di maggiore gravità dalla pandemia in atto- il sistema dei controlli pubblici richiede per il suo efficace ed effettivo funzionamento, processi di riforma ed interventi di manutenzione normativa, che -tuttavia- non possono essere improvvisati sotto la spinta dell'urgenza e dell'emergenza.

La circolarità virtuosa tra l'acquisizione delle entrate pubbliche con prelevamento dalla ricchezza prodotta dall'economia nazionale -da un lato- e la destinazione e la gestione delle risorse finanziarie all'esito di una programmazione correttamente orientata allo sviluppo equo e sostenibile -dall'altro lato-, non può essere assicurata senza un sistema di controlli efficace e razionalmente orientato a garantire il buon andamento amministrativo.

Le competenze e gli strumenti di controllo affidati alla Corte dei conti si sono cumulati e stratificati nel tempo, a partire dalla riforma amministrativa risalente al 1994 -ispirata dalla cd. cultura del risultato- e reclamano oggi un'opera di riordino e di razionalizzazione normativa, la quale -senza alcun cedimento ad una lettura preconstituita delle criticità- deve essere fondata sull'attenta ricognizione delle cause che ostacolano e/o interferiscono sull'effettivo ed incisivo funzionamento delle garanzie di legalità economico-finanziarie, delle quali abbiamo sempre più bisogno, soprattutto nella prospettiva delle nuove dinamiche sollecitate nell'ambito dei rapporti tra gli Stati nazionali e l'Unione Europea a seguito della pandemia.

Il sistema dei controlli pubblici affidato alle competenze della Corte dei conti -talvolta definito come "sineddoche" perché coacervo di mezzi e di finalità eterogenee tra loro- è certamente suscettivo di misure normative ed organizzative di semplificazione e di ottimizzazione, ma le stesse presuppongono una attenta ed imparziale analisi di funzionalità, nella quale non è possibile traslare sugli strumenti di controllo le inefficienze e le disfunzionalità generate dalle stesse amministrazioni.

Solo procedendo con analisi rigorose, precedute da una chiara e trasparente ricognizione dei fenomeni di dis-amministrazione e di mala-amministrazione, diviene possibile evitare l'errore metodologico insito nella confusione e nella commistione tra le criticità proprie della gestione economico-finanziaria esercitata dalla pubblica amministrazione e le diverse criticità -viceversa- generate nel funzionamento del sistema dei controlli, e diviene anche possibile prevenire l'errato orientamento verso soluzioni di co-gestione, peraltro radicalmente estranee alle esperienze consolidate nel contesto comunitario.

III. La Corte dei conti ed il "terzo binario" dell'ausiliarietà.
Interpretando in prospettiva evolutiva il contenuto ed i diversi significati dell'ausiliarietà verso le Istituzioni, -soprattutto nella rete delle sue articolazioni territoriali- la Corte dei conti ha recuperato nell'esercizio delle complesse funzioni di controllo sui bilanci della regione e degli enti locali, un rapporto diretto con il Cittadino e la Comunità nella quale il medesimo partecipa pro-attivamente con la titolarità del diritto, oramai anche questo fondamentale, alla buona amministrazione (v. *ab imis* C. Cost. 29/95 per il ruolo della Corte dei conti al servizio della Stato-Comunità e non dello Stato-apparato).

Dunque, la funzione di ausiliarietà della Corte dei conti nel sistema delle garanzie di legalità economico-finanziaria poste a tutela dell'integrità dei bilanci pubblici e dell'efficienza amministrativa, assume un triplice significato e si svolge in una triplice direzione: nell'interesse delle Assemblee elettive per l'informazione certificata sugli esiti degli obiettivi di programma espressi dalla legislazione

vigente; nell'interesse dell'Organo esecutivo di Governo per il controllo esterno, imparziale e neutrale dei risultati della gestione di bilancio; ed infine nell'interesse del Cittadino e della Comunità territoriale per la verifica della corrispondenza della gestione di bilancio con la titolarità dei diritti fondamentali della Persona, garantiti dalle disposizioni costituzionali (v. di recente in C. Cost. n.18/19 cit. il richiamo alla equità intragenerazionale ed intergenerazionale).

L'ausiliarietà *versus civis* (a favore del Cittadino) consente di realizzare i valori primari del bilancio quale "bene pubblico", poiché in tale espressione mutuata nella giurisprudenza costituzionale dagli studi più evoluti di contabilità pubblica (v. P. De Ioanna - M. Degni, "Il vincolo stupido" 2015) e divenuta di uso comune ed oramai molto corrente, è insito il bisogno di procedere oltre il significato programmatico e/o autorizzatorio degli schemi contabili, al fine di cogliere gli effetti sostanziali nel rapporto tra obiettivi pianificati e risultati conseguiti, nel contesto generale di uno sviluppo equo e sostenibile, con verifiche ed accertamenti attendibili sulle grandezze finanziarie dinamicamente utilizzate dalla pubblica amministrazione.

Al *terzo binario* dell'ausiliarietà la Corte dei conti dedica proficuamente ed in misura sempre crescente, il proprio impegno professionale nelle sedi regionali, le quali attendono da tempo un autentico rafforzamento delle risorse umane, con un percorso che risponda alle esigenze reali e concrete delle diverse funzioni.

Errare nei percorsi di organizzazione e di redistribuzione delle risorse significa fallire la realizzazione delle esigenze evidenziate e puntualmente emergenti nell'esercizio delle funzioni di controllo e di

giurisdizione riservate alla Corte dei conti, ma significa anche deludere le capacità professionali dei Magistrati e del Personale amministrativo, i quali dimostrano quotidianamente un'encomiabile passione civile nello svolgimento del servizio nell'interesse delle Comunità territoriali, convertito rapidamente nelle modalità di lavoro agile (*smart working*) indicate dalla normazione d'urgenza.

IV. Uno sguardo di sintesi sulle attività di controllo nel Veneto per l'anno 2019. Il panorama delle attività di controllo svolte nel 2019 è alquanto composito ed articolato nella molteplicità delle competenze attribuite alla Sezione regionale, secondo la successione di interventi legislativi che hanno costantemente aggiunto categorie e tipologie di controlli obbligatori, componendo in tal modo un quadro in continua evoluzione nel quale i controlli di nuova generazione coesistono con l'assetto dei controlli pre-esistenti.

Pertanto, la legislazione vigente attribuisce alle Sezioni regionali oltre alle tradizionali funzioni di controllo preventivo e successivo di legittimità -il primo, nei soli ambiti prescritti dalla riforma del 1994 (art. 3 legge 20/94)- ed al controllo di gestione -introdotto dalla medesima riforma citata-, anche una serie molto articolata di funzioni di controllo sul bilancio della Regione, degli enti e delle aziende che compongono il Servizio sanitario, degli enti locali e di tutti gli organismi strumentali, con finalità di natura complessa che comprendono non solo la verifica dinamica degli equilibri di bilancio e la prevenzione dal rischio del dissesto finanziario, ma anche eterogenei accertamenti e riscontri a garanzia della sana gestione, dell'efficienza amministrativa e del buon andamento (v. legge n. 266/2005, nonché decreto-legge n.174/2012).

In tale contesto, molto semplificato ed essenziale nella ricostruzione normativa, è opportuna anche la menzione della funzione consultiva svolta in ausilio agli enti locali nelle materie di contabilità pubblica (art 7 comma 8 legge n. 131/2003).

Tralasciando i profili di dettaglio perché incompatibili con la necessità di un'esposizione di sintesi e procedendo con una disamina incentrata sulla valutazione del quadro generale dei controlli, le linee di svolgimento delle attività della Sezione regionale nell'anno 2019 sono state orientate -da un lato- a perseguire i profili di continuità con le attività svolte negli esercizi finanziari anteriori, ciascuna delle quali risultata portatrice di esiti specifici e puntuali, e -dall'altro lato- ad apportare i necessari profili innovativi ed integrativi, affinché le funzioni di controllo corrispondano sempre più ai principi di pienezza, di effettività e di concomitanza rispetto alle attività amministrative ed alle gestioni di bilancio assoggettate a verifiche, monitoraggio e valutazione.

Il controllo finanziario di legalità e di regolarità amministrativo-contabile sugli enti locali ex artt. 1 commi 166 e 167 legge 23 n. 266/2005, 148-bis, 243-bis e 243-ter TUEL, introdotti dall'art. 3 decreto-legge n.174/2012, è stato esercitato applicando criteri selettivi e di priorità, sulla base di indicatori di riferimento, relativi ai profili critici di maggiore potenziale impatto sugli equilibri di bilancio, differenziando gli enti per dimensione finanziaria, dimensione demografica ed altri criteri desumibili dalla pronunzie specifiche adottate negli esercizi anteriori. La metodologia utilizzata è stata informata ai principi del

sistema integrato dei controlli, al fine di fare confluire nella medesima attività tutti i dati economico-finanziari rilevanti.

Nella ricognizione specifica degli istituti, delle aree e delle materie contrassegnate da indici di priorità, il giudizio di parificazione del bilancio regionale ha occupato un ruolo di primo piano per il volume, la complessità e l'estensione delle verifiche e delle attività istruttorie svolte secondo metodologie improntate a criteri di trasparenza economico-finanziaria ed efficienza adempimentale, condivise con l'amministrazione regionale nel pieno rispetto del contraddittorio che ha coinvolto la presenza e la partecipazione dell'Ufficio del Procuratore regionale.

Altrettanto importante e meritevole di menzione è l'esito delle attività svolte nel controllo del rendiconto dei gruppi consiliari, nel controllo delle spese per le elezioni amministrative ed inoltre nel controllo sugli atti di conferimento degli incarichi di consulenza, di studio e di collaborazione (art. 3 legge n. 244/2007).

V. La programmazione dei controlli per l'anno 2020. Oltre ai controlli già esercitati in precedenza secondo il quadro di sintesi appena descritto, la deliberazione n. 21/20/INPR di programmazione delle attività per l'anno 2020 adottata dalla Sezione regionale include alcune indagini/referto su materie contraddistinte da criteri di priorità inter-settoriale, puntualmente individuati dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/19 del 20.12.2019).

Infatti, le linee della programmazione delle attività di controllo della Sezione regionale per l'anno 2020 sono elaborate in conformità al quadro generale e complessivo esaminato dalle Sezioni Riunite in sede

di controllo, dal quale emergono molteplici aree e fenomeni gestionali di fondamentale rilevanza per l'ambito territoriale della Regione Veneto, con particolare riferimento a macro-settori di forte impatto sull'amministrazione degli interessi delle Comunità locali, tra i quali:

- gli interventi per la tutela del suolo e il contrasto al dissesto idrogeologico anche con riferimento a particolari contesti territoriali;
- le misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa degli enti regionali e locali;
- la gestione delle entrate e, in particolare, i problemi della riscossione dei crediti tributari e delle sanzioni;
- i ritardi nel pagamento dei debiti oltre i termini dati alla p.a.;
- la gestione dei rifiuti, l'economia circolare e, in generale, le azioni a tutela dell'ambiente;
- le problematiche in sanità relative alla gestione dell'edilizia sanitaria, delle liste d'attesa, al rinnovo delle apparecchiature obsolete in dotazione alle strutture di assistenza ed inoltre alla realizzazione dei LEA (sul punto v. di recente C. Cost. n.62/20);
- i nodi della mobilità territoriale e della gestione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Dunque, nella programmazione delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, anche sotto il profilo del comune interesse di più sezioni e delle analisi intersettoriali di finanza pubblica, da svolgere d'intesa con altre Sezioni di controllo, sono stati individuati alcuni ambiti gestionali scelti con criteri di priorità.

Pertanto, nella materia dei controlli di gestione, la Sezione regionale ha incluso nella programmazione 2020:

- l'indagine/referto sullo stato di avanzamento e di esecuzione, nonché sullo stato di avviamento delle opere del MOSE (Modello sperimentale elettro-meccanico) con riferimento alla finalità della salvaguardia manutentiva a difesa del territorio ed a tutela dell'ambiente nella Laguna di Venezia; i criteri metodologici sono condivisi in coordinamento e raccordo con la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, per i profili gestionali di rilevanza economico-finanziaria extra-regionale;
- l'indagine/referto sullo stato di avanzamento e di esecuzione dei lavori per la realizzazione della "Superstrada Pedemontana Veneta" con lo sviluppo di metodologie istruttorie in coordinamento e raccordo con la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nelle forme e nei modi indicati dalla deliberazione delle sezioni Riunite in sede di controllo 21/SSRRCO/QMIG/18;
- l'indagine/referto sullo stato di attuazione dei piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica nella gestione del bilancio della Regione Veneto e del bilancio degli enti locali, in esecuzione delle disposizioni di riordino della materia contenute nel TUSP (D. Lgs. 175/2016).

I controlli di gestione, come selezionati ed inclusi nella programmazione delle attività per il 2020, si aggiungono e si accostano agli ordinari controlli di legittimità e di regolarità amministrativo-contabile, con la finalità di completare e rafforzare le garanzie di legalità su interessi strategici e nevralgici per la qualità dei diritti fondamentali della Persona e del Cittadino nella propria Comunità locale e regionale.

VI. Note a chiusura. Tra le epigrafi che arredano le pareti della splendida “Aula Baratto” presso l’Università Cà Foscari, la quale ha ospitato nel novembre scorso il secondo Convegno nazionale di Contabilità pubblica, è scritto: “L’edificio è un ampliamento del vecchio, ma l’addizione è più grande dell’edificio esistente”.

È da tempo fortemente avvertita -ed oggi più di ieri nel contesto emergenziale- la necessità di procedere ad importanti riforme istituzionali per rafforzare le funzioni pubbliche poste al servizio del complesso sistema dei diritti di Cittadinanza nazionale e comunitaria.

La Corte dei conti, nell’organizzazione a rete dei suoi uffici, ha sempre manifestato piena disponibilità a contribuire nei processi di riforma, con il supporto delle proprie esperienze professionali formate nelle materie della contabilità pubblica, le quali costituiscono -oramai da tempo risalente- il crocevia fondamentale degli istituti e degli strumenti collocati -da un lato- a garanzia della legalità economico-finanziaria nell’intero sistema della finanza pubblica allargata e -dall’altro lato- a protezione del diritto alla buona amministrazione, il quale reclama costantemente misure di effettività nella prevenzione e nel contrasto del rischio di inefficienza nella gestione delle risorse pubbliche.

La costruzione di nuove architetture giuridiche con addizioni importanti al sistema di garanzie già esistente può -dunque- avvalersi di una molteplicità alquanto eterogenea di contributi di idee e di opinioni, ma il percorso di gestazione di ogni riforma richiede tempi congrui alla dimensione delle innovazioni che si intende concepire, senza alcun inerte cedimento alla spinta contingente dell’urgenza e dell’emergenza.