

LA CORTE DEI CONTI STRONCA LA REGIONE, ECCO TUTTE LE LEGGI SENZA COPERTURA

1 Giugno 2016



L'AQUILA - "Sulle 22 leggi approvate dal Consiglio regionale abruzzese nel 2015 che prevedono un onere finanziario, il 73 per cento evidenziano molteplici irregolarità, con coperture integralmente trascurate, o ottenute attraverso aumenti apodittici delle entrate, privi di elementi giustificativi, o con quantificazione degli oneri non resa nota nelle relazioni tecniche".

Un giudizio pesante come un macigno, quello espresso dalla Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti, presieduta da Maria Giovanna Giordano, messo nero su bianco nella delibera approvata il 16 maggio.

Nello scorrere la dettagliata relazione in allegato che sarà inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che riassumiamo qui sotto, l'impressione è che in un intero anno di legislatura, la maggioranza del presidente Luciano D'Alfonso ha dovuto arrampicarsi sugli specchi per poter approvare leggi anche a lungo attese, ma in una situazione di grandi ristrettezze economiche, in era di spending review imposta dall'Europa, con l'obbligo del pareggio di bilancio inserito in Costituzione.

Trovandosi insomma nella proverbiale necessità di celebrare le nozze con i fichi secchi.

Tra le leggi che non avrebbero reale e solida copertura ci sono quelle che hanno segnato questa prima fase della legislatura. Quelle ad esempio che hanno rifinanziato a più riprese la Società abruzzese gestione aeroporto (Saga) che gestisce l'aeroporto d'Abruzzo, che hanno portato a diventare società in house Abruzzo engineering, che hanno erogato oltre due milioni di euro di finanziamenti a pioggia alle varie istituzioni culturali.

E problemi di copertura presentano anche la contestata legge che ha acceso il mutuo da 100 milioni di euro, la legge di riordino delle Province, e financo il bilancio di previsione 2015-2017.

Tutte leggi, che se si va ad esaminare con la lente la sostenibilità finanziaria, non sembrano rispettare l'articolo 81 della Costituzione, secondo cui "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte".

Ma non è una novità, osserva la Corte dei Conti: "Nel corso del 2015 la Regione Abruzzo - si legge nella delibera - ha approvato 42 provvedimenti legislativi, di cui 22 recanti disposizioni con contenuto oneroso. L'analisi condotta sulla produzione normativa ha messo in luce ripetute criticità, portando alla conferma, sostanzialmente, di tutti i rilievi mossi con il referto 2014. In altre parole la Regione Abruzzo non ha intrapreso le azioni richieste nell'ottica di apportare miglioramenti al quadro normativo e regolamentare regionale in tema di tutela del principio di copertura delle spese, né ha adottato le misure correttive utili a risolvere gli aspetti problematici applicativi evidenziati nel precedente referto di questa Sezione".

Ricordando poi che "una legislazione che contempi adeguate forme di copertura costituisce il presupposto per la sana gestione finanziaria", la Corte dei Conti osserva che "le scelte politiche prese dall'organo consiliare nella propria autonomia devono essere accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione, limitando così il rischio che la Regione assuma obbligazione senza i mezzi per farvi fronte".

Si sottolinea dunque che “nei casi più gravi non sono stati considerati i profili potenzialmente onerosi delle leggi e, conseguentemente, la copertura è stata integralmente trascurata”.

In altri casi “una quota rilevante di coperture è ottenuta attraverso aumenti apodittici delle entrate privi di elementi giustificativi, oppure mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza alcuna valutazione in merito all’effettiva disponibilità di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi”.

E in effetti le leggi approvate individuano come copertura in molti, troppi casi, gli “oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti”, i “proventi dei canoni concessioni acque minerali e termali”, la “quota del prodotto delle concessioni per la coltivazione degli idrocarburi a favore delle regioni a statuto ordinario”.

Tutte entrate incerte, solo presunte, osserva con durezza la Corte dei Conti, e questo è un “modus operandi che determina uno svilimento dell’obbligo di copertura, dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio della Regione a mero artificio contabile di carattere formale”.

Ma la Corte dei Conti ha da ridire anche sulle leggi regionali che non prevedono oneri finanziari, perché anche qui il costo zero è solo presunto, non dimostrato, è “un mero enunciato testuale, non corroborato da approfondite analisi sull’effettiva assenza di oneri finanziari”.

La stroncatura della Corte dei Conti, è facile prevedere provocherà una bufera in Consiglio regionale, visto che di fatto mette in discussione l’attività legislativa di un intero anno all’Emiciclo, ed anzi dell’intera legislatura.

Il consigliere regionale del Movimento 5 stelle Domenico Pettinari ha già annunciato un’interrogazione.

“Approvare leggi, annunciarle e venderle ai cittadini sapendo che non ci sono i soldi per renderle attuative è una gravissima presa in giro per tutti gli abruzzesi che hanno affidato il proprio futuro a questa gente”, ha tuonato Pettinari.

Ma va anche ricordato che tra le leggi approvate, e bocciate dalla Corte dei Conti, ci sono anche quelle che lo stesso M5S è riuscito a far passare in Consiglio, come quella sulla Banca della Terra.

La Corte dei Conti suggerisce a tal proposito miglie di prassi legislativa, e l’invito è rivolto a tutti i consiglieri, di maggioranza e opposizione.

“Sarebbe opportuno – suggerisce la Sezione di controllo – rendere maggiormente chiara la ripartizione di responsabilità tra promotori dei testi legislativi e uffici tecnici del consiglio, prevedendo che ai primi spetti il compito di quantificare nella relazione tecnica gli eventuali oneri derivanti dalle misure, nonché di individuarne la natura e la forma di copertura”.

Inoltre si invita a limitare o almeno a rivedere la prassi del “ricorso all’approvazione di emendamenti presentati direttamente nel corso della seduta consiliare, senza la previa sospensione del Consiglio, anche quando questi innovano sostanzialmente il testo legislativo, con forti impatti di carattere finanziario”.

Insomma, per gli inquilini dell’Emiciclo, per dimostrare di meritarsi il cospicuo stipendio, non basta produrre leggi a piè sospinto, e sbandiarle in conferenza stampa. Dovrebbero prima tutto assicurarsi se ci sono i soldi per attuarle. Perché una legge senza copertura finanziaria è solo un inutile foglio di carta.

A seguire un’analisi dettagliata della relazione della Sezione di controllo della Corte dei Conti.

SAGA, ABRUZZO ENGINEERING E CULTURA: NOZZE CON I FICHI SECCHI

Tra le leggi approvate senza copertura certa, per non dire del tutto aleatoria, c’è innanzitutto la legge 19 del 2015, che prevede anticipazioni di liquidità in favore della Società di gestione dello scalo aeroportuale di Pescara, la Saga, che prevedono il riconoscimento di un contributo pari a 7 milioni di euro, quale aiuto al funzionamento dell’aeroporto, sotto forma di sottoscrizione dell’aumento di capitale deliberato dall’assemblea straordinaria della Saga Spa del 26 gennaio 2015, acquisito il piano industriale quinquennale ritenuto idoneo a dimostrare il raggiungimento dell’equilibrio economico finanziario anche tendenziale.

La copertura è individuata in maggiori entrate dell’addizionale Irpef, giustificata dalla circostanza che la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la riduzione delle aliquote dell’addizionale regionale prevista nel 2014, per effetto della quale era state stimate minori risorse per 18 milioni.

Ma la Corte dei Conti regionale osserva che occorre “produrre maggiori accertamenti, in misura idonea per la copertura dell’onere”, vista l’incertezza nel tempo e la reale consistenza delle maggiori entrate.

Identici rilievi alla legge 40, che quale aiuto al funzionamento in favore dell'aeroporto d'Abruzzo, stanziava un contributo pari a 3 milioni di euro per l'annualità 2015, coperti sempre con i non quantificati proventi in aumento dell'addizionale Irpef.

E c'è poi il rischio di incostituzionalità, visto che come già sentenziato dai giudici delle leggi, "l'anticipazione di liquidità può configurarsi come aiuto di Stato, in quanto comportante il trasferimento di risorse da un soggetto pubblico a un soggetto privato, potenzialmente in grado di falsare la concorrenza".

Altro tasto dolente è la legge 20 del 2015 con cui la Giunta regionale è stata autorizzata all'acquisizione di quote di capitale sociale di Abruzzo engineering, fino al raggiungimento di una quota pari al 90 per cento al fine di renderla in house e, come tale, destinataria di affidamenti diretti di servizi e prestazioni - ivi compresi quelli da rendere nell'ambito dell'attività di ricostruzione post sisma.

Costo del provvedimento 4.5 milioni di euro, di cui 3 milioni nel 2015, e 1,5 milioni nel 2016.

"Ferme restando le perplessità in merito alla legittimità di affidamenti in house per servizi strumentali", scrive la Sezione di controllo, emergono non poche perplessità sulla copertura individuata per il 2015, negli "oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi connessi a pagamenti incompleti o tardivi".

Voci ritenute però aleatorie e inattendibili. Mentre per la copertura del 2016, non sono rinvenibili nel testo legislativo misure di copertura.

C'è poi la famigerata legge 35 del 2015, quella che tra le polemiche ha stanziato oltre 1,6 milioni di euro di fondi a pioggia a decine di enti culturali e manifestazioni, tra le quali la maggiore beneficiaria è stata l'Istituzione sinfonica abruzzese.

La copertura degli oneri, sottolinea però la Sezione di controllo, è stata individuata nella riduzione di esistenti stanziamenti di spesa per 930 mila euro, per "l'organizzazione per la partecipazione a convegni", per le "spese dell'osservatorio dei lavori pubblici", per le "spese della Struttura speciale di supporto sistema informativo regionale". E con 685 mila euro di maggiori entrate previste, grazie agli immancabili oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti, ai canoni concessioni acque minerali e termali e al recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio.

Coperture che però suscitano forti perplessità da parte della Sezione di Controllo.

"Il ricorso a forme di copertura fondate su maggiori entrate stimate in modo apodittico - il commento impietoso - senza fornire le ragioni delle movimentazioni o i criteri di valutazione degli importi, non riveste i caratteri di credibilità, sicurezza e non arbitrarietà elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne deriva che una quota rilevante di contributi previsti dalla legge 35 risulta priva di adeguata copertura".

BILANCIO DI PREVISIONE 2015-2017 CON IL BUCO

Dubbi anche sulla legge 3 del 2015, ovvero sul Bilancio di previsione pluriennale 2015-2017, dove non viene tenuto in debita considerazione il disavanzo ereditato dagli esercizi precedenti, di ben 454 milioni e 965 mila euro.

Un saldo negativo che potrebbe anche peggiorare con il riaccertamento dei residui, più volte sollecitato dalla Corte dei conti. Con quello già effettuato al 31 dicembre 2013, infatti, "già si sono conclamate risultanze peggiorative dei saldi".

Inoltre, cosa anch'essa grave, non sono riscontrabili stanziamenti a fronte dei risultati negativi registrati dagli enti partecipati, "dai quali potrebbero scaturire potenziali passività per la Regione, eventualmente chiamata ad operazioni di ricapitalizzazione o copertura di perdite".

"La Regione - osserva la Sezione di controllo - avrebbe dovuto tener conto dei principi fissati nella legge di stabilità per il 2014 e provvedere alla quantificazione di un adeguato stanziamento al fondo per i risultati negativi dei soggetti partecipati".

A dir poco esigui infine gli appena 5 mila euro accantonati nel fondo di riserva per le "spese impreviste".

OK IL MUTUO, MA ORA CHI PAGA GLI INTERESSI?

Forti perplessità della Sezione regionale anche sulla legge 41, quella che tra le polemiche ha autorizzato la Giunta regionale all'assunzione di un mutuo trentennale di 100 milioni, ad un tasso di interesse massimo del 4,5 per cento, a fine di dare parziale copertura finanziaria al disavanzo di amministrazione.

Per cominciare a coprire il costo delle rate da restituire la legge prevede una spesa di 4,5 milioni di euro.

Per la Sezione di controllo la legge in esame presenta criticità, "sia sotto il profilo dell'impostazione contabile, sia

con riferimento agli aspetti di copertura degli oneri dalla stessa scaturenti”.

La Corte dei Conti osserva infatti che in base alle normative vigenti “non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell’esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce”.

Però alla data di entrata in vigore della legge regionale non era stato approvato da parte del Consiglio né il rendiconto relativo al 2014, né quello relativo al 2013.

È accaduto poi che la copertura è stata trovata drenando risorse dal “Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori”, ovvero su crediti presunti e altrettanto presunti debiti estinti, senza alcuna valutazione giustificativa sull’effettivi utilizzabilità delle risorse stanziare.

LE ALTRE LEGGI CON COPERTURE ALEATORIE O SPESE IMPREVISTE

Perplexità anche per la legge 5, che sopprime le Autorità di bacino, e prevede la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato dei dipendenti in servizio presso l’Agenzia sanitaria regionale. Nel primo caso non è presente alcuna stima degli oneri che verranno trasferiti in capo alla Regione per effetto della chiusura delle Autorità, non essendo stato effettuato un accertamento dell’effettiva situazione delle passività, sia in bilancio sia fuori bilancio. Nel secondo caso non viene dimostrato che la proroga dei contratti sarà a costo zero.

Per quanto riguarda la legge 14, sulla Nuova disciplina per l’istituzione dei Distretti rurali della Regione, la Sezione osserva che la legge è dichiarata a costo zero, però nello stesso tempo prevede “politiche finalizzate a favorire i processi di riorganizzazione interna dei distretti”, “l’adeguamento delle strutture produttive esistenti”, la “valorizzare la produzione agricola al fine del mantenimento e alla crescita dell’occupazione”. Tutti obiettivi che è difficile credere possano essere centrati senza scucire un euro.

Discorso analogo per la legge 26 che istituisce la Banca della Terra d’Abruzzo.

La legge non comporta oneri finanziari, tuttavia, dall’esame del testo emergono potenziali spese legate ai compiti di censimento dei terreni da recuperare affidati ai Comuni, che a sua volta si possono rifare sulla Regione, e in tal caso “i relativi oneri non troverebbero adeguata copertura nel bilancio regionale”.

Per quanto riguarda la legge 16, che proroga con un emendamento i contratti di lavoro a tempo determinato dei dipendenti assegnati presso il Dipartimento per la Salute e il Welfare, per il completamento del concorso straordinario per l’assegnazione di 85 sedi farmaceutiche, la spesa prevista di 50 mila euro è priva di relazione tecnica e scheda finanziaria che ne garantisca la copertura.

Criticità anche nella legge 21, ovvero la variazione di bilancio resa necessaria per far chiudere i bilanci in pareggio alle Aziende regionali per il diritto agli studi universitari di Chieti, Teramo e L’Aquila (Adsu), dell’Agenzia sanitaria Regionale (Asr), dell’Agenzia regionale per l’Informatica e la Telematica (Arit) e dell’Agenzia regionale per la Tutela dell’Ambiente (Arta).

In particolare per quanto riguarda l’Arit si osserva che la Regione ha stanziato 1,1 milioni di euro, invece dei 2 milioni previsti. “Tale circostanza – si osserva – espone l’azienda al rischio di squilibrio tra entrate e uscite e, conseguentemente, potrebbe richiedere al bilancio regionale sforzi ulteriori per coprire l’eventuale futuro disavanzo dell’ente strumentale”.

C’è poi la legge 28, Disposizioni per il settore primario e in materia di difesa del suolo, che prevede tra le altre cose il processo di risanamento dei Centri di ricerca in Agricoltura, Cotir, Crab, Crivea e Ara, sotto forma di prestito da rimborsare a partire dall’ottavo mese dall’erogazione. Prevista una spesa di 1 milione di euro, coperto con lo stesso rimborso del prestito.

Ma la tecnica di copertura automatica, sottolinea la Sezione di controllo, “non soddisfa i requisiti di certezza e di attendibilità”, per il semplice fatto che non sono previste forme di garanzia a tutela del bilancio regionale, in caso di inadempimenti o ritardi nel rimborso delle rate da parte dei centri di ricerca beneficiari.

Per quanto riguarda la legge 42, sull’accoglienza assistita ai giovani già ospiti di comunità educative, spesa 97 mila euro, e che prevede anche la variazione di bilancio da 800 mila euro istituzioni culturali, la Sezione di controllo rileva che non sussistono elementi per valutarne l’attendibilità, in quanto “non è stata richiesta la scheda finanziaria su tali misure, né nella relazione tecnica di accompagnamento sono fornite indicazioni sull’effettiva presenza di risorse disponibili nel capitolo di spesa inciso negativamente dalla variazione di bilancio”.

Per quanto riguarda i fondi alle istituzioni culturali poi, come copertura, ancora una volta si indicano i risparmi per l'organizzazione e la partecipazione a convegni e congressi e maggiori entrate dagli "oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti", e dai "proventi canonici concessioni acque minerali e termali", e la Sezione di controllo non può far altro che ricordare ancora una volta l'aleatorietà di queste voci.

In conclusione, la legge 32, ovvero le Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province, che elenca le funzioni che vengono trasferite alla Regione, esodo che sta avvenendo proprio in queste settimane, e precisa che alcune funzioni passate ai Comuni siano coperte integralmente dal bilancio regionale.

Costo dell'operazione, che attua la legge Delrio è quantificato in 1,2 milioni.

In questo caso la Corte dei Conti regionale si limita ad osservare che "nella relazione illustrativa non sono riscontrabili elementi utili per la quantificazione del complessivo onere scaturente dalla ricollocazione del personale delle Province, rendendo così difficile ogni valutazione". Troppo complicati anche per i giudici contabili, gli effetti collaterali della Delrio.