



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Francesco Petronio	PRESIDENTE RELATORE
Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Michela Muti	I REFERENDARIO
Elisabetta Usai	I REFERENDARIO
Giuseppe Lucarini	REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 5 febbraio 2019,

visto l'art. 100 comma 2 della Costituzione;

vista la legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 e successive modifiche e integrazioni (Statuto speciale della Regione Sardegna);

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 16 gennaio 1978 n. 21, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008;

visto, in particolare, l'art. 5, commi 1 e 2, del citato Regolamento di organizzazione, in ordine alla definizione dei programmi di controllo;

vista la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo SSRRCO/22/2018/INPR, adottata 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 la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti SEZAUT/3/2019/INPR adottata nell'adunanza del 30 gennaio 2019, che ha approvato la programmazione dei controlli della Sezione delle Autonomie per l'anno 2019, relativamente alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, per quanto concerne l'adozione delle Linee guida e delle pronunce di orientamento;

considerata l'esigenza di salvaguardare, nell'attuazione delle linee operative del programma delle attività di controllo, le particolarità derivanti dallo specifico regime di disciplina dell'ordinamento della Regione a Statuto speciale;

considerato che tra le attuali funzioni della Sezione regionale, risultano ampiamente prevalenti, quelle normativamente previste e ricorrenti quali:

il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione e i riscontri da operarsi nei confronti degli Enti locali e degli enti sanitari della Regione ai sensi dell'articolo 1 commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005 n. 266 e di altre disposizioni legislative che attribuiscono specifiche funzioni di controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica;

ravvisata la necessità di avviare prontamente la programmazione dell'attività della Sezione con particolare riferimento ai controlli normativamente previsti che rispondono a specifiche e consolidate esigenze di coordinamento della finanza pubblica;

considerato che la Sezione si riserva la facoltà di integrare o modificare in corso d'anno il presente programma anche in relazione all'eventuale evoluzione del quadro normativo;

considerato che all'attribuzione delle indagini ai singoli magistrati e alla composizione dei collegi provvede annualmente il Presidente con proprio decreto;

vista l'ordinanza n. 2/2019 con cui è stata convocata per il 5 febbraio 2019 la Sezione per la discussione sul programma di controllo per l'anno 2019;

Udito il relatore, Presidente di Sezione Francesco Petronio

DELIBERA

di approvare il "Programma delle attività di controllo per l'anno 2019" della Sezione di controllo della Regione Sardegna.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

DISPONE

che a cura della Segreteria copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale, al Presidente della Regione, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Sardegna, al Presidente dell'ANCI Sardegna, al Presidente dell'Unione delle Province

Sarde, nonché al Presidente della Corte dei conti e al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio del 5 febbraio 2019.

Il Presidente relatore
(Francesco Petronio)

Depositata in segreteria il 7 febbraio 2019

Il Dirigente
(dott. Paolo Carrus)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2019

1. La Sezione di controllo per la Sardegna definisce con il presente documento, ai sensi dell'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, le linee di programmazione delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione per l'anno 2019. In particolare, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, l'elaborazione del programma annuale di controllo avviene nell'ambito di un procedimento che impegna le componenti centrali e territoriali dell'Istituto in una prospettiva unitaria, rivolta a fornire un panorama informativo sempre più aggiornato ed approfondito, sulla gestione pubblica.

Il quadro di riferimento programmatico per l'attività della Sezione relativa all'anno 2019, è stato delineato dalle Sezioni Riunite, con la deliberazione n. 22/SSRRCO/INPR/18, depositata il 21 dicembre 2018, "Programmazione dei controlli e delle analisi per il 2019" e dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR "Programma delle attività di controllo per l'anno 2019", adottata nell'adunanza del 30 gennaio 2019. Tali linee di indirizzo sono rivolte a garantire che le funzioni di controllo della Corte dei conti siano esercitate sia a livello centrale che a livello territoriale, sulla base di indicazioni coerenti e metodi standardizzati. Tematiche di rilievo che interessano trasversalmente i diversi livelli di governo devono essere affrontate sulla base di criteri comuni di riferimento definiti nei documenti di programmazione generale, individuando aspetti di specifico interesse.

2. Le attività di controllo della Corte per le indagini di finanza pubblica e i controlli sulla gestione devono essere indirizzate verso obiettivi di rilievo strategico sulla base del contesto di riferimento programmatico e tenendo conto dello scenario economico-finanziario ancora caratterizzato dal difficile contemperamento

dell'adozione di misure espansive e del mantenimento di un profilo discendente dell'indebitamento nominale.

Il quadro delineato nei documenti di programmazione del Governo per l'esercizio 2019 si presenta di maggiore impegno per la tenuta dei conti pubblici, in quanto, pur essendo confermato il profilo discendente del rapporto debito/Pil, la progressione avviene a ritmi molto più lenti rispetto alla precedente programmazione ed inoltre non viene perseguito un miglioramento del disavanzo strutturale.

La deroga al perseguimento del pareggio strutturale previsto dagli accordi europei per il medio-termine è correlata all'aspettativa di una maggiore crescita economica affidandosi, prevalentemente, all'espansione della spesa pubblica finanziata in *deficit*.

In particolare, le Sezioni Riunite rilevano che l'adozione di misure espansive in presenza di spazi finanziari sempre più limitati, amplifica l'esigenza della verifica delle quantificazioni dei provvedimenti di spesa e di un monitoraggio, anche in corso d'anno, delle fasi attuative delle principali misure.

In questo quadro risulta rafforzata la necessità di appuntare le verifiche sul raggiungimento degli obiettivi programmatici e l'attività di controllo della Corte che, oltre ai riscontri sulla correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, deve essere maggiormente orientata alla valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche, potenziando le metodologie di analisi e gli strumenti conoscitivi a supporto di tale funzione.

La Corte, attraverso la sua struttura diffusa sul territorio, può fornire conoscenze e analisi utili a valutare i risultati ottenuti nella realizzazione delle politiche pubbliche, con l'obiettivo di fondo di fornire agli organi di governo stime fondamentali per ricalibrare gli interventi, nel caso in cui l'impatto sul bilancio non sia conforme alla programmazione o i risultati non si dimostrino corrispondenti agli obiettivi.

3. Resta ferma l'esigenza di monitorare l'efficacia delle misure di settore assunte con la manovra finanziaria e la rispondenza dei risultati effettivi alle quantificazioni e, quindi, della conformità della gestione agli obiettivi programmatici.

Nell'ambito delle regole per la costruzione degli equilibri rileva l'affermazione contenuta nella sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017, secondo la quale ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica non può essere preclusa agli enti la facoltà di disporre dell'avanzo di amministrazione "libero" regolarmente accertato o di utilizzare risorse già destinate a copertura di spese imputate a esercizi successivi, secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato.

A partire dal 2019 le regole in tema di equilibrio dei bilanci sono state oggetto di una semplificazione derivante dal passaggio da misure specificamente rivolte ad un obiettivo di pareggio alla sola verifica dell'equilibrio finanziario.

In questa ottica, le nuove modalità di concorso delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica prevedono il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, sia in termini di contabilità finanziaria sia ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, garantendo un risultato di competenza finanziaria non negativo verificato a consuntivo secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 118/2011 nell'allegato 10 del rendiconto di gestione (cfr. commi da 819 a 826).

In tal modo viene ripristinata la coincidenza delle regole di finanza pubblica con quelle sugli equilibri ordinari di bilancio, venendo di conseguenza consentita l'utilizzazione piena sia del fondo pluriennale vincolato di entrata che dell'avanzo di amministrazione ai fini dell'equilibrio di bilancio.

Nella legge di bilancio dello Stato per il triennio 2019-2021 (legge 30 dicembre 2018, n. 145), sono contenute diverse disposizioni rivolte a Regioni ed Enti locali, indirizzate sostanzialmente alla semplificazione delle procedure e al rilancio degli investimenti.

4. Nel contesto sopra descritto appare rilevante il contributo che può essere fornito dalla Sezione regionale di controllo attraverso analisi rivolte alla complessiva attività di investimento pubblico, fondate sia sulla rilevazione di flussi finanziari che basate sulla verifica dei risultati ottenuti nella realizzazione degli investimenti in campo infrastrutturale.

Il campo di indagine può essere esteso alla progettazione delle opere pubbliche, alla valutazione *ex ante* della loro convenienza economica, alle strategie per migliorare

la programmazione. Tra gli aspetti critici da esaminare, particolare attenzione deve essere riservata alla rilevazione di ritardi e difficoltà di realizzazione e all'analisi delle motivazioni alla base del mancato completamento delle opere.

Contiguo all'area di indagine sull'attività di investimento è anche, l'esame dell'utilizzo dei fondi europei e la verifica dell'efficacia dell'attuazione delle opzioni programmatiche assunte a livello centrale e locale.

5. Il profilo della regolarità contabile rimane un argomento centrale, restando immanente l'esigenza di analizzare e di monitorare puntualmente il percorso di adeguamento alle norme di armonizzazione dei conti, il rispetto dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica e la verifica dei documenti di bilancio dei livelli di governo territoriale, dai quali devono rilevarsi esiti significativi e conti finanziari attendibili. Si conferma, quindi, il programma di verifiche sull'attendibilità delle scritture contabili effettuate in sede di parifica dei rendiconti regionali, nonchè il riscontro dell'effettivo rispetto dei nuovi principi, senza il ricorso a interpretazioni elusive.

Le analisi effettuate in sede di parifica dei rendiconti regionali e sulla legislazione di spesa, svolte adottando metodologie comuni, espongono risultanze che possono essere comparate nell'ambito di un'azione di coordinamento tra le Sezioni regionali di controllo, al fine di porre in evidenza aspetti critici, ma anche evidenziando le migliori pratiche.

Per realizzare una tale azione sinergica e coordinata si impone l'esigenza di rendere gli esiti del controllo tempestivamente e secondo una linea coerente con gli obiettivi di programma.

Per assicurare l'effettivo rispetto da parte degli enti territoriali del principio del pareggio di bilancio contenuto nell'articolo 81, sesto comma della Costituzione e imposto a tutela dell'unità economica della Repubblica, è necessario che vengano adottate modalità di gestione che investono la fase della programmazione e di rendicontazione, con attenzione alla tenuta dinamica degli equilibri di bilancio.

La Sezione concentrerà l'attenzione nei confronti degli enti che dimostrino segnali di deficitarietà strutturale, di quelli che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale e delle Aziende ospedaliere o altri enti del

Servizio sanitario nazionale che presentino particolari situazioni di disavanzo economico o di mancato rispetto dei parametri stabiliti per volumi, qualità ed esiti delle cure.

Le verifiche poste a presidio della corretta gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali devono anche appuntarsi sull'efficacia della spesa, livello di realizzazione delle politiche di settore, rischi connessi alle gestioni suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio e misure correttive da adottare.

6. L'attuazione della riforma contabile, avviata dal d.lgs. 118/2011, ha comportato una profonda revisione delle regole di bilancio degli enti territoriali secondo precetti individuati dai principi contabili applicati che tendono a realizzare un'adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici gestionali. La corretta attuazione della riforma dovrebbe comportare una maggiore attendibilità complessiva delle scritture, una più rigorosa rappresentazione della contabilità finanziaria, oltre che una diversa classificazione del bilancio.

Nel corso del 2018 la Sezione ha svolto controlli sulla corretta attuazione del percorso della riforma per l'armonizzazione dei conti, rilevando taluni aspetti problematici meritevoli di approfondimento. Il controllo diffuso sul territorio in sinergia con l'attività degli organi di revisione contabile interni agli enti territoriali ha consentito di ottenere una visione ravvicinata dei profili economico-finanziari di maggior rilievo. Secondo il principio di continuità del bilancio, ogni rendiconto è collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, per cui le analisi riguarderanno anche il raffronto tra le diverse annualità e gli andamenti storici, anche con riferimento al principio dell'equilibrio dinamico. Dall'esame dei documenti contabili deve emergere la coerenza tra la programmazione, la previsione di bilancio, gli atti di gestione e la rendicontazione. Nello svolgimento delle operazioni di esercizio deve essere assicurata la salvaguardia degli equilibri del bilancio e le situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti devono essere rappresentate correttamente, esprimendo i diversi valori contabili di tipo finanziario, economico e patrimoniale, in modo da ottenere dati comparabili e valutazioni coerenti nel tempo.

La Sezione regionale proseguirà nelle analisi secondo un percorso di razionalizzazione delle attività di controllo, adottando metodologie di osservazione

che si concentrino sugli aspetti più rilevanti delle gestioni finanziarie quali: l'equilibrio di bilancio, la copertura delle spese, l'effettiva capacità di riscossione, l'esatta determinazione degli avanzi, la corretta determinazione dei fondi accantonati.

Per facilitare l'attuazione di tali controlli dovranno essere sviluppati e resi pienamente operativi i controlli automatici di validazione dei dati contabili, nonché le segnalazioni di aspetti critici rese attraverso la consultazione dei sistemi informativi.

Le linee guida sui bilanci e rendiconti costituiscono un supporto indefettibile per le analisi sulla finanza locale, tuttavia, al momento l'analisi dei dati raccolti in tale sede ha subito un rallentamento ed è supportata da un programma in fase di sviluppo che deve ancora acquisire una piena capacità elaborativa e necessita di essere sperimentato in sede locale.

7. La Sezione regionale di controllo per assolvere efficacemente al ruolo di valutazione delle politiche finanziarie e di bilancio a livello territoriale, deve disporre delle informazioni idonee per rendere più approfondite e stringenti valutazioni in ordine all'azione svolta dalle Amministrazioni locali.

Per una efficace realizzazione del programma di controllo, un elemento determinante è costituito dagli strumenti informativi a supporto delle analisi di controllo.

Un pieno utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti per l'acquisizione, l'elaborazione ed il controllo telematico dei dati contabili, disponibili, attraverso la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e la Banca dati "Partecipazioni", consentirà di disporre delle principali informazioni contabili degli enti territoriali risultanti dagli schemi di bilancio, compresi gli organismi da questi controllati o partecipati.

Inoltre, attraverso la piattaforma FITNET (Finanza Territoriale Network), che integra i sistemi gestionali realizzati dalla Corte (SIQUEL e CONTE) le analisi sulla finanza territoriale si potranno avvalere dei dati provenienti dalla compilazione dei

questionari delle Linee guida su preventivi e consuntivi da parte degli organi di revisione economico-finanziaria, rispettivamente, degli Enti locali e delle Regioni.

Il completo utilizzo di tali sistemi informativi è condizionato dal tempestivo popolamento delle banche-dati, e dalle azioni volte al miglioramento della qualità del dato informativo inserito. A questo fine dovrebbe essere anche ulteriormente sviluppato l'impiego dei controlli automatici di validazione dei dati contabili, con conseguente miglioramento dell'affidabilità degli indicatori sintetici finalizzati alla corretta compilazione degli elaborati contabili.

8. Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo nel monitoraggio delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società pubbliche permane di rilevante attualità. La Sezione attraverso il monitoraggio delle operazioni di revisione straordinaria delle partecipazioni, del grado di adempimento all'obbligo della ricognizione e dei livelli di attuazione delle misure di razionalizzazione preannunciate, può rendere rilevanti valutazioni in ordine agli aspetti critici che possono contrassegnare tale percorso.

L'obbligo di adozione dei bilanci consolidati è stato esteso, già da precedenti esercizi, a tutti gli enti con popolazione superiore ai 5.000 abitanti. Risulta anche rilevante la verifica degli effetti derivanti dalle operazioni di consolidamento effettuate in base al principio contabile applicato contenuto nell'allegato 4/4 del D. Lgs. 118/2011.

In tale quadro complessivo è rilevante evidenziare che l'azione della Sezione regionale della Corte dei conti è regolata anche sulla base di norme di attuazione dello Statuto che riflettono un modello di controllo che è stato ampiamente superato dal progressivo accreditarsi di modelli di controllo che privilegiano le verifiche ex post ed affiancano al basilare canone di riscontro, fondato sulla legittimità dell'azione, altri criteri di valutazione che guardano agli effetti dell'attività svolta.

I controlli della Sezione sono indirizzati in un contesto evolutivo, ben distante dal controllo generalizzato per atti e si appuntano in particolare sulla tutela degli equilibri e sulla corretta e tempestiva attuazione della riforma contabile. L'azione sinergica degli organi di controllo interno è indispensabile sostegno del nuovo modello di controllo ed è utile ad innescare processi di razionalizzazione della

gestione e a realizzare una efficace trasformazione dei comportamenti amministrativi. Un ruolo di notevole rilievo è assegnato alla istituzione del Collegio dei revisori presso la Regione che attende tuttora di essere attivato, non potendosi così disporre di un organo tecnico di interfaccia nei rapporti con la Sezione regionale.

L'articolato insieme di questi ambiti di innovazione indica obiettivi e processi nei quali la regolarità dell'azione, intesa come rispetto del complesso delle regole finanziarie e procedurali, deve essere coniugata con l'efficacia e l'efficienza della gestione; la sfida imposta alle amministrazioni territoriali è quella di perseguire l'economicità della gestione attraverso la riduzione dei costi di erogazione dei servizi, senza ridurne tendenzialmente la qualità e l'estensione.

In sintesi, le linee principali di indirizzo che si possono estrapolare dai documenti programmatici della Corte evidenziano i seguenti punti di attenzione:

- indagini sulle Aziende ospedaliere o altri enti del Servizio sanitario nazionale che presentino particolari situazioni di disavanzo economico o di mancato rispetto dei parametri di spesa;
- verifica del rispetto delle indicazioni normative per la razionalizzazione del sistema delle partecipazioni e analisi sui riflessi derivanti dal fenomeno delle esternalizzazioni sugli equilibri degli enti partecipanti;
- analisi sulla gestione della spesa di investimento anche attraverso l'impiego di indicatori;
- monitoraggio sull'attuazione del bilancio consolidato e della contabilità economico patrimoniale;
- indagini sulla finanza territoriale focalizzate sugli enti in situazione di squilibrio strutturale.

9. La Sezione di controllo per la Sardegna definisce, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il programma delle attività di controllo nell'ambito dei suddetti obiettivi e criteri metodologici di riferimento.

Di seguito sono indicati per ciascun ambito di controllo gli elementi programmatici per il 2019.

9.1 Finanza regionale

Il controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, come esposta nei bilanci preventivi e consuntivi, è finalizzato in particolare alla verifica del rispetto degli obiettivi di equilibrio, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e "dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari". Le valutazioni sottese al giudizio di parificazione per il 2018 impongono un percorso articolato, venendo in evidenza, oltre alle questioni relative alla corretta attuazione dei nuovi principi contabili e dell'effettivo rispetto degli equilibri di bilancio, anche l'adozione della contabilità economico patrimoniale.

Permane ancora di interesse la verifica della correttezza delle operazioni secondo le regole del nuovo ordinamento contabile, l'osservanza dei relativi principi contabili e l'impegno a realizzare correttamente gli obiettivi di finanza pubblica. In particolare, è rilevante continuare a vagliare la correttezza delle operazioni di riaccertamento dei residui, gli sviluppi del fondo pluriennale vincolato e degli altri fondi del bilancio e i raccordi con la gestione di competenza, che costituiscono passaggi fondamentali nel nuovo ordinamento.

La Sezione utilizzerà moduli di controllo finalizzati a realizzare analisi sulle politiche pubbliche di interesse regionale anche attraverso l'impiego di indicatori per valutare il livello di raggiungimento dei risultati programmati.

Nell'ambito di un consolidamento dei controlli della Corte sulla gestione finanziaria delle Regioni si inserisce l'attività di controllo sui rendiconti dei gruppi politici rappresentati nei Consigli regionali, previsto dal d.l. n. 174/2012. L'analisi tende a verificare la corretta gestione dei fondi pubblici mediante i quali vengono finanziati i gruppi consiliari degli eletti nelle Assemblee regionali.

La relazione sulla copertura delle leggi di spesa assume rilievo nel quadro delle verifiche sulla finanza regionale e consente di evidenziare, sin dal momento in cui si stabiliscono i fattori determinanti della spesa, l'eventuale presenza di fattori di squilibrio. Questa funzione assegnata dal d.l. n. 174 alle Sezioni regionali della Corte si modella su quella svolta dalle Sezioni riunite nei riguardi del Parlamento

nazionale, mediante relazioni sulla legislazione di spesa, con analisi delle metodologie e delle tecniche di quantificazione degli oneri da svolgere sulla base delle schede tecniche prodotte dai servizi di supporto al Consiglio.

9.2 Servizio Sanitario regionale

La Sezione regionale rivolge, inoltre, specifica attenzione ai conti della sanità che resta il comparto di spesa regionale più impegnativo e consistente (quasi la metà degli impegni della spesa regionale).

Gli andamenti rilevati dalla Sezione per la Sardegna dimostrano la permanenza di aspetti problematici nella gestione delle aziende, anche se per porvi rimedio la Regione ha avviato un ampio programma di razionalizzazione. I costi della produzione complessivi delle Aziende del SSR sono in aumento da anni e i risultati di esercizio degli Enti del SSR, rapportati al fabbisogno fissato annualmente dal CIPE, dimostrano significativi scostamenti.

Alla luce di questi dati e anche in adesione agli indirizzi programmatici e ai criteri di controllo formulati, risulta opportuno soffermarsi sugli aspetti di squilibrio della gestione della spesa sanitaria nella Regione Sardegna, anche al fine di contribuire alla costruzione e alla comparazione dei conti regionali sulla base di criteri e metodi omogenei.

Una specifica attenzione può essere dedicata alle aziende che riportano le maggiori perdite di esercizio, con analisi delle misure adottate e delle azioni da intraprendere per ottenere il risanamento. Viene al riguardo anche in evidenza il livello di scostamento rispetto alla misura del fabbisogno stabilito dal CIPE sul quale si fonda il trasferimento regionale alle aziende e gli aspetti determinanti nella formazione dei disavanzi.

9.3 Enti locali

Nelle verifiche sugli enti locali, anche per l'anno in corso, assume interesse proseguire nel monitoraggio dell'attuazione della nuova contabilità. È rilevante verificare se il passaggio al criterio della competenza finanziaria potenziata e il conseguente avvio del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di difficile esazione, abbiano effettivamente depurato la gestione corrente dal peso di partite che rendevano scarsamente affidabile e trasparente la gestione finanziaria.

Resta d'interesse valutare con uno sguardo d'insieme lo stato della finanza locale nella Regione, anche per dar conto delle funzioni di controllo sugli enti locali assegnate alla Corte e mettere in risalto il rispetto dei nuovi vincoli di bilancio e l'indebitamento degli enti.

La gestione del bilancio viene valutata sulla base delle apposite linee guida - indirizzate al bilancio preventivo e al rendiconto - che individuano elementi per avere una visione più estesa sulla regolarità contabile e sul rispetto dei limiti di finanza pubblica. In tale ambito gli approfondimenti verranno dedicati agli enti per i quali sono state riscontrate criticità nei precedenti esercizi.

Resta fermo l'obiettivo di garantire un più stretto controllo della finanza locale, specie per gli enti in maggiore difficoltà finanziaria; i controlli svolti dalla Corte dei conti sono finalizzati a "rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, e a garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (d.l. 174/2012, art. 1, co. 1). Permane, quindi, l'attenzione sull'analisi dei bilanci e dei rendiconti degli enti locali, al fine di riscontrare l'osservanza delle regole di coordinamento finanziario volte alla tutela dell'equilibrio economico-finanziario e della sana gestione. Tale controllo ha la finalità di segnalare agli enti misure idonee a rimuovere le irregolarità riscontrate, nonché a ripristinare gli equilibri di bilancio e le condizioni di sana gestione finanziaria, individuando gli interventi più adatti e convenienti allo scopo.

La Corte è chiamata a verificare la funzionalità del sistema dei controlli interni a ciascun ente con popolazione superiore a 15.000 abitanti, sulla base dei questionari approvati dalla Sezione delle Autonomie. Il corretto funzionamento degli organi di controllo interno, che sono parte integrante dell'azione amministrativa e di governo, offre alla Corte strumenti più efficaci per le verifiche di competenza.

Nell'ambito delle verifiche sulle società pubbliche, la Sezione deve proseguire il monitoraggio del grado di adempimento dei programmi di razionalizzazione, valutando le scelte gestionali inerenti la razionalizzazione e l'attuazione delle misure preannunciate, rilevando eventuali situazioni di non ottemperanza degli obblighi di legge.

Temi ulteriori che possono formare oggetto di attenzione da parte della Sezione, oltre il sistema delle partecipazioni locali, concernono la redazione del conto consolidato e l'attuazione della contabilità economica.

9.4 Analisi sulle politiche pubbliche

I controlli della Corte sui risultati delle politiche di spesa, che si fondano su una base di dati finanziari, devono essere anche orientati alla gestione, ponendo a confronto la verifica dell'utilizzo delle risorse con i risultati conseguiti, anche in termini di riorganizzazione e semplificazione degli apparati pubblici. In questo caso si tratta di analisi che richiedono particolare approfondimento e la raccolta di dati extracontabili al fine di operare valutazioni sull'efficienza della spesa pubblica. Per la valutazione delle criticità che possono caratterizzare le gestioni pubbliche si rilevano utili strumenti gli indicatori di risultato degli interventi, attraverso i quali è anche possibile la comparabilità dei loro esiti nel territorio.

Al riguardo assume particolare rilievo l'analisi sulla gestione degli interventi infrastrutturali, verificando anche i tempi di realizzazione dei programmi di spesa e il raggiungimento degli obiettivi.

I rigidi limiti di finanza pubblica hanno imposto la necessità di ridurre e riqualificare la spesa pubblica migliorando la performance (efficienza ed economicità) delle amministrazioni. Emerge, quindi, la correlata esigenza di ricorrere a strumenti finalizzati a realizzare un più penetrante controllo, anche di natura qualitativa (revisione della spesa ai sensi dell'art. 6, d.l. n. 174/2012) della erogazione della spesa da parte delle amministrazioni.

La diffusione di analisi di questo genere fondate su metodologie comuni e indicatori condivisi potrebbe risultare utile allo scopo di costruire un sistema di rilevazione delle *performances* degli enti confrontabile, dal quale possono emergere utili elementi a supporto della individuazione di livelli standard delle prestazioni e dei relativi costi medi.

ALLEGATO A

PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO PER L'ANNO 2019

A- Comparto Regione

- Esame del bilancio di previsione, anche sulla base delle Linee Guida approvate dalla Corte dei conti.
- Verifica e parifica del rendiconto 2018, anche sulla base delle Linee Guida approvate dalla Corte dei conti.
- Attività di controllo sulla base della metodologia DAS.
- Esame della relazione annuale sul sistema dei controlli interni del Presidente della Regione sulla base delle Linee Guida approvate dalla Corte dei conti (art. 1 comma 6 D.L. 174/2012).
- Ricognizione sulle partecipazioni della Regione autonoma della Sardegna e analisi dei risultati.
- Verifica delle misure adottate a seguito dell'indagine sulle perenzioni amministrative.

B- Comparto Consiglio regionale

- Relazione sulla copertura delle leggi di spesa (art. 1 comma 2 D.L. 174/2012).
- Verifica dei rendiconti dei gruppi consiliari (art. 1 comma 10 D.L. 174/2012).

C- Comparto Servizio sanitario regionale (SSR)

- Verifica dei risultati complessivi del Servizio sanitario regionale e rapporti con il rendiconto della Regione.
- Analisi dei bilanci di esercizio 2017 e 2018 degli enti del Servizio Sanitario Regionale, anche sulla base delle linee guida della Corte dei conti, con particolare riferimento agli enti che presentino le maggiori situazioni di disavanzo (art. 1 comma 170 l. 266/2005).

D- Comparto enti locali

- Esame delle relazioni annuali dei Sindaci sui controlli interni per il 2018 (art. 148 TUEL).
- Esame dei bilanci di previsione e ai rendiconti 2017 e 2018 degli Enti Locali (art. 1 comma 166 L. 266/2005 e art. 148-bis TUEL) con particolare riferimento alle problematiche inerenti agli equilibri di bilancio.
- Analisi del processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

E- Comparto Amministrazioni dello Stato

- Controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3 L. n. 20/1994.
- Controllo successivo di legittimità ai sensi dell'art. 10, comma 1, D.Lgs. n. 123/2011.

F- Attività ricorrenti non assoggettabili a programmazione

- Attività consultiva.
- Certificazione contratti collettivi del personale della Regione ed Enti del comparto.
- Certificazione contratti aziendali stipulati dalle Fondazioni Lirico-Sinfoniche (art. 11 D.L. n. 91/2013, convertito in L. n. 112/2013).
- Controllo sulle spese elettorali dei comuni.

G- Controlli sulla gestione

- Monitoraggio e controllo sulla gestione della spesa d'investimento degli Enti Locali della Sardegna, es. 2018 con riferimento alla effettiva realizzazione delle iniziative programmate e al processo di accumulazione dei residui.