

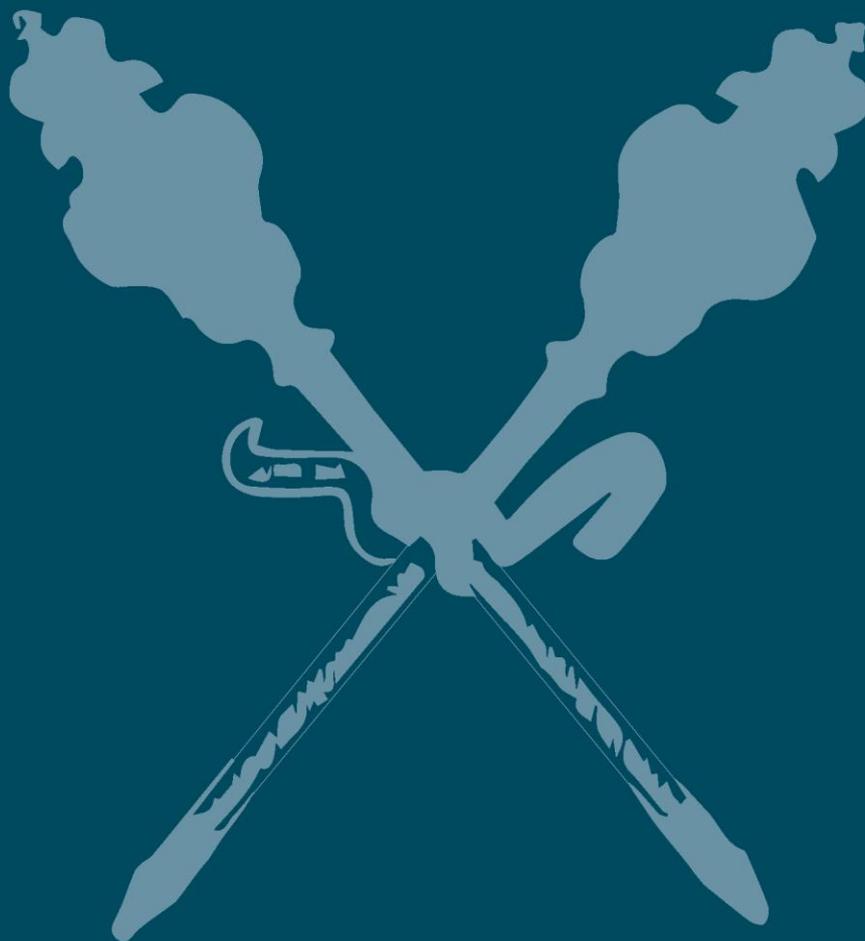


CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

**INAUGURAZIONE
DELL'ANNO GIUDIZIARIO
2018**

Relazione del Presidente
della Sezione regionale di controllo per la Sardegna
Francesco Petronio



CAGLIARI, 23 FEBBRAIO 2018



CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA SARDEGNA

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2018

RELAZIONE DEL PRESIDENTE
DELLA SEZIONE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA
Francesco Petronio

CAGLIARI, 23 FEBBRAIO 2018

L'inaugurazione dell'anno giudiziario presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti è un'occasione nella quale l'Istituto si presenta nella sua struttura composita, quale istituzione superiore di controllo e giudice della contabilità pubblica.

Viene in tal modo rappresentato un quadro complessivo delle funzioni in atto e anche dei rapporti tra il controllo e la giurisdizione alla luce delle recenti evoluzioni che trovano un riferimento più preciso nel codice della giustizia contabile, approvato con il d.lgs n. 174/2016.

L'applicazione di tali nuove regole costituisce un argomento di dibattito avvertito all'interno dell'Istituto ed ancora oggetto di attenzione. Sono frequenti i casi in cui le norme stesse prevedono a carico delle Sezioni di controllo specifici obblighi informativi nei confronti delle procure contabili, e permane anche un generale dovere di segnalazione delle fattispecie dalle quali possano emergere profili di danno per la finanza pubblica.

Questa evoluzione dei rapporti tra i due rami dell'Istituto si è svolta parallelamente ad una intensificazione della sfera dei controlli finanziari introdotti per la salvaguardia della finanza pubblica, che in diverse circostanze vedono la Sezione regionale di controllo quale organo al quale competono decisioni che possono comportare conseguenze dirette a carico degli enti controllati. Si vedano per tutte le valutazioni da compiere nell'ambito della procedura di riequilibrio pluriennale in ordine alla sostenibilità del programma di risanamento, dalle quali può derivare il dissesto dell'ente locale.

Nell'ambito di tali controlli, appuntati sullo stato della finanza degli enti, possono emergere fatti e comportamenti che possono costituire argomento per la segnalazione di fattispecie dannose da parte delle Sezioni di controllo, fondate sugli elementi acquisiti in sede di verifica.

È anche da rilevare che le funzioni di controllo costituiscono un coacervo ampio e diversificato che trova sostegno nella natura unitaria Istituto composto di articolazioni regionali e uffici centrali che nell'insieme operano per il fine ultimo della salvaguardia della finanza pubblica considerata nella sua unitarietà.

L'introduzione in Costituzione della regola del pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012 e legge di attuazione n. 243/2012 e successive modificazioni) impone l'obiettivo di equilibrio complessivo della finanza pubblica, attraverso un progressivo avvicinamento dei saldi di bilancio ad una nuova concezione che la legge rinforzata ha declinato, le cui modalità applicative sono state precisate con la legge n. 196/2016.

Le Sezioni Riunite di controllo nell'introduzione al rapporto di coordinamento della finanza pubblica hanno precisato che: *“rientra nei compiti istituzionali della Corte offrire analisi e valutazioni che possano consentire, in primo luogo al Parlamento, di conoscere meglio gli effetti delle politiche pubbliche: per essere consapevoli dei risvolti che l'azione pubblica ha sul sistema economico e, dunque, direttamente o indirettamente, sul benessere della collettività; per adottare, se si ritiene, opportuni aggiustamenti; per ricalibrare, se necessario, provvedimenti già adottati in modo da meglio mirarli agli obiettivi assunti”*.

Si tratta di analisi che si aggiungono e completano quelle che perseguono la finalità di prevenzione e di contrasto delle disfunzioni suscettibili di alterare gli equilibri di finanza pubblica.

In questo caso dal controllo non derivano misure coercitive, ma solo stimoli da rimettere all'autonoma valutazione dei soggetti pubblici intestatari delle funzioni: dal Parlamento nazionale, sino agli organi del governo locale.

L'obiettivo di fondo è quello, di fornire stime utili 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.

Le stesse SS.RR. di controllo, nel contesto di riferimento programmatico per le indagini di finanza pubblica e i controlli sulla gestione, hanno posto indirizzi per orientare le attività di controllo della Corte verso obiettivi di rilievo strategico, tenendo conto di uno scenario economico-finanziario ancora caratterizzato dal difficile contemperamento dell'adozione di misure espansive e del mantenimento di un profilo discendente dell'indebitamento nominale.

In prospettiva potrebbero restringersi i margini di flessibilità di cui la politica di bilancio ha potuto beneficiare nel corso degli ultimi anni, mentre il consolidamento dei conti pubblici resta obiettivo basilare, essendo auspicabile una progressione nella discesa del rapporto debito/Pil.

Le iniziative di politica economica e di bilancio devono considerare l'esigenza di favorire la crescita economica e gli interventi di correzione degli andamenti tendenziali potranno risultare adeguati se le misure adottate risulteranno compatibili con tale risultato.

In tale contesto l'esigenza di verificare il raggiungimento degli obiettivi programmatici assume maggiore rilevanza e quindi orienta anche l'attività di controllo della Corte. Infatti oltre alle verifiche sulla correttezza formale della gestione delle risorse pubbliche, si pone la valutazione dei risultati ottenuti nell'azione dei soggetti pubblici rispetto agli obiettivi programmatici. In tale direzione risulta, quindi auspicabile un potenziamento delle metodologie di analisi, degli strumenti conoscitivi e delle strutture impegnate nell'assolvimento di tale funzione; a tal fine si rilevano utili strumenti gli indicatori di risultato degli interventi, attraverso i quali è anche possibile la comparabilità dei loro esiti.

La Corte, attraverso la sua struttura diffusa sul territorio, può fornire conoscenze e analisi per la valutazione dei risultati ottenuti da parte di tutti i livelli di governo, utili ad individuare la coerenza complessiva del sistema e a ricalibrare le azioni intraprese verso obiettivi di maggiore efficienza. Per rendere comparabili le risultanze emerse e le metodologie adottate in sede di controllo, anche al fine di svolgere un'azione sinergica e coordinata nel territorio, è necessario rendere gli esiti del controllo tempestivamente e secondo una linea coerente con gli obiettivi di programma.

Venendo ai controlli svolti dalla Sezione regionale nel corso dell'ultimo anno, è da rilevare che il profilo della regolarità contabile rimane sempre rilevante anche con riferimento all'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.

L'avvio della contabilità armonizzata da parte della Regione e degli enti locali ha costituito un tema che ha impegnato la Sezione nelle relative attività di controllo nel corso delle quali è stato necessario verificare la regolarità nel passaggio al nuovo ordinamento contabile.

Attraverso l'esame dei documenti di bilancio dei diversi livelli di governo locale, possono rilevarsi esiti significativi e verificare l'attendibilità dei conti finanziari al fine di riscontrare il rispetto effettivo dei nuovi principi, senza il ricorso a interpretazioni elusive.

L'attuazione della riforma contabile, avviata dal d.lgs 118/2011, ha messo in luce aspetti problematici e difficoltà applicative ed è stata oggetto di ripetuti interventi correttivi e, nello stesso tempo, ha comportato una maggiore attendibilità complessiva delle scritture, una più rigorosa rappresentazione della contabilità finanziaria, oltre che una diversa classificazione del bilancio. Le regole di bilancio degli enti territoriali hanno subito una profonda revisione secondo precetti individuati dai principi contabili applicati che

tendono a realizzare un'adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici gestionali.

Un ulteriore momento di completamento della riforma è costituito dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale con l'adozione di un piano dei conti integrato e l'elaborazione di un bilancio consolidato.

La Regione Sardegna, in anticipo rispetto alle altre regioni a Statuto speciale, si è uniformata sin dal 2015 ai principi contabili introdotti dal D.Lgs. n. 118/2011 e attraverso un itinerario non agevole, ha eseguito i più rilevanti passaggi nel processo di adeguamento al nuovo sistema contabile in coerenza con i principi e secondo le linee guida stabilite dalla Corte dei conti. Si è rilevato che sia nel riaccertamento straordinario che in quello ordinario, la gestione del bilancio è stata alleggerita di considerevoli masse sia attive che passive. Nel corso del 2017 è stato condotto un significativo approfondimento sulla gestione dei residui perenti che ha messo in luce una movimentazione rilevante, anche se ne resta notevole la dimensione e le procedure di smaltimento non sempre si dimostrano agevoli.

Il rendiconto regionale per l'esercizio 2016 non è stato ancora parificato, in quanto il percorso di approvazione è risultato particolarmente accidentato per via della dichiarazione di incostituzionalità che ha colpito una parte della legge di bilancio (sentenza n. 6/2017) e degli effetti che ciò ha riverberato sugli atti successivi del ciclo di bilancio.

Nel corso del 2017 la Sezione ha effettuato controlli sulla corretta attuazione da parte dei comuni del percorso della riforma per l'armonizzazione dei conti, rilevando taluni aspetti problematici meritevoli di ulteriore approfondimento. Il controllo diffuso sul territorio in sinergia con l'attività degli organi di revisione contabile interni agli enti territoriali consente di ottenere una visione ravvicinata dei profili economico-finanziari di maggior rilievo.

La Sezione è stata anche impegnata nell'attività di certificazione dei contratti del personale regionale, presentati al controllo dopo un lungo periodo di carenza contrattuale. Va ricordato al riguardo che tale specifica competenza assegnata alla Sezione non si riscontra nelle altre Sezioni territoriali.

Nello svolgimento del controllo finanziario-contabile sulle scritture di bilancio degli enti locali e degli organismi del Servizio Sanitario Regionale la Sezione ha verificato l'attendibilità e regolarità dei documenti contabili, anche attraverso analisi rivolte ad evidenziare le interconnessioni tra i trasferimenti dal bilancio regionale ai bilanci dei diversi enti sul territorio regionale. Nel corso del 2017 sono state completate le indagini sui bilanci degli enti sanitari.

Nell'ambito della finanza locale, sono proseguiti i controlli sui bilanci e rendiconti degli enti locali di cui agli artt. 166 e ss. della legge 266/2005. Si è cercato di rilevare la presenza di situazioni e gestioni particolarmente critiche, da sottoporre a specifiche indagini ed è stata posta particolare attenzione agli andamenti tendenziali della spesa da confrontare con i vincoli di finanza pubblica.

Oltre alle analisi sui bilanci e rendiconti, è stata svolta un'ampia indagine sulla corretta attuazione della contabilità armonizzata da parte degli enti locali della Sardegna con l'obiettivo di effettuare una prima ricognizione sul passaggio al nuovo sistema contabile, cercando di mettere in evidenza le prassi corrette e segnalare i possibili casi di attuazione elusiva dei nuovi principi. In tale contesto sono stati raccolti una serie di dati significativi nel passaggio alla nuova contabilità armonizzata, che potranno costituire una base per valutare gli effetti prodotti dall'applicazione dei nuovi principi contabili.

Per approfondire le analisi sulla finanza locale nell'isola, si è inteso attuare controlli più serrati su un insieme significativo di enti locali, cercando di

cogliere gli aspetti rilevanti della gestione finanziaria anche nell'attuale fase di passaggio al nuovo ordinamento e aspetti congiunturali, nella determinazione degli equilibri secondo i nuovi modelli di pareggio.

Nell'ambito dell'attività rivolta al sistema della finanza regionale e locale si inserisce la verifica dei piani di ricognizione e quindi di razionalizzazione delle società partecipate, per la quale si conferma il ruolo cruciale delle Sezioni regionali di controllo. Il monitoraggio del grado di adempimento all'obbligo della ricognizione e dei livelli di attuazione delle misure di razionalizzazione preannunciate, può evidenziare aspetti critici riferibili alle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società pubbliche, anche nella fase della revisione straordinaria delle partecipazioni. Vengono in evidenza al riguardo le indicazioni della recente riforma di cui al d.lgs. n. 175/2016 che impongono una più dedicata attenzione da parte dell'ente nell'assegnare linee di indirizzo alle società e ad esplicitare pienamente le prerogative dell'azionista. Si tratta di uno scenario complesso in evoluzione nel quale il tema della razionalizzazione complessiva emerge con evidenza e alla prima fase di censimento e avvio dei programmi dovrà far seguito una effettiva realizzazione degli obiettivi del piano.

La Sezione ha completato l'esame sul sistema dei controlli interni, sia in ambito regionale che nei confronti degli enti locali.

Nell'ambito della funzione consultiva sono stati emessi numerosi pareri su diverse questioni di interesse; si segnala la rilevanza dell'attività svolta e l'adozione di risoluzioni meditate su casi di notevole complessità.

Infine la Sezione ha approfondito i temi relativi all'attuazione dello Statuto della regione a Statuto speciale, seguendo i lavori della Commissione paritetica, sia in ordine alla costituzione del collegio dei revisori presso la Regione, che per l'aggiornamento delle norme sui controlli della Corte che rispondono ad un modello risalente e desueto.

