

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Visti i decreti legislativi 6 maggio 1948, n. 655 e 18 giugno 1999, n.200;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche concernente disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali;

Vista la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte in sede di controllo n. 18/SSRRCO/INPR/15 del 14 dicembre 2015, recante la "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2016";

Vista la propria ordinanza n. 14/2016/CONTR. in data 21 gennaio 2016 con la quale l'adunanza generale della Sezione di controllo per la Regione siciliana è stata convocata per il 26 gennaio 2016;

Udito nella Camera di Consiglio del 26 gennaio 2016 il relatore, Presidente di Sezione Maurizio Graffeo;

DELIBERA

di approvare l'allegato programma delle attività di controllo, da esercitare da parte della Sezione nel triennio 2016- 2018.

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente dell'Assemblea Regionale Siciliana, al Presidente della Regione e, per la diffusione presso gli enti locali ed i relativi organi di revisione, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani - Sicilia ed all'Unione Regionale Province Siciliane.

IL PRESIDENTE RELATORE
(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 9 febbraio 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)



Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO PER IL TRIENNIO 2016-2018

1. PREMESSA

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana è chiamata annualmente a definire i programmi di controllo successivo sulla gestione, nonché i relativi criteri di riferimento, in conformità all'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, come sostituito dall'art. 2 del decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200.

Tale attività di programmazione ha per oggetto tre distinti ambiti sui quali si esercita il controllo successivo ai sensi dell'anzidetto decreto legislativo n. 200 del 1999:

1. la gestione del bilancio e del patrimonio della Regione siciliana;
2. la gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche statali aventi sede nella regione;
3. la gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche locali siciliane.

Detto programma, però, non esaurisce il complesso delle attribuzioni di controllo affidate dall'ordinamento alla Sezione. Consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr., da ultimo, la sentenza n. 39 del 2014) ha affermato, infatti, che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, art. 148 bis del TUEL e, da ultimo, artt. 1, 1 bis, 3 e 6 del decreto legge n. 174 del 2012), ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, già previsto dagli artt. 3, comma 5, della legge n. 20/1994 e 7, comma 7, della legge n. 131/2003, "al duplice fine del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le previsioni di siffatti controlli esterni sulla gestione finanziaria ... si collocano nell'ambito materiale di legislazione concorrente della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta allo Stato dettare i principi fondamentali, e questi ...sono [...] opponibili anche agli enti ad autonomia differenziata, in quanto anche la finanza di tali enti è parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 60 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 219 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007). Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento, oltre che nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti «sulla gestione del

bilancio dello Stato» deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione, della responsabilità dei funzionari pubblici, del tendenziale equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni, cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata. Ciò conferma che dette attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme - nei termini, naturalmente, che sono propri di una normativa di principio - nell'intero territorio nazionale, senza che esse «possano incontrare i limiti peculiari dell'autonomia speciale» (sentenza n. 219 del 2013; sul punto, si veda anche la sentenza n. 198 del 2012). In altri termini, deve concludersi che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dallo Statuto speciale siciliano e dalle relative norme di attuazione, con i quali la normativa sopravvenuta, benché necessiti di adeguamenti attuativi da parte dell'ordinamento regionale, tuttavia, in effetti, non contrasta”.

Ciò premesso, le attività di questa Sezione devono circoscriversi, prioritariamente, all'ambito delle funzioni assegnate per legge, considerando specialmente le innovazioni di maggiore significato.

In tema di finanza regionale, in particolare, i controlli dovranno dare risposta a quanto previsto dal decreto legge n. 174 del 2012. Si tratta di attività che, dopo una prima sperimentazione, impegneranno a regime la Sezione, in particolare nelle analisi della copertura delle leggi di spesa regionale (che rimangono, però, assorbite nell'ambito dell'apposito capitolo della relazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana allegata alla decisione di parifica del consuntivo regionale), nella verifica sia dei bilanci preventivi e dei rendiconti della Regione e degli enti che compongono il Servizio Sanitario Nazionale, sia del sistema regionale dei controlli interni, nonché nel controllo sui rendiconti dei gruppi parlamentari dell'Assemblea Regionale Siciliana. Occorre, infine, tener conto che la legge di stabilità per il 2016 (n. 208 del 28 dicembre 2015) ha previsto (comma 799) l'estensione di tali controlli anche agli organismi strumentali delle regioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni.

A tale attività dovranno affiancarsi il controllo finanziario sui bilanci ed i rendiconti degli enti locali siciliani per l'esercizio 2014, quello sul funzionamento dei loro controlli interni, nonché le verifiche sulle situazioni di predissesto finanziario e sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie relativamente ai quali occorrerà, tuttavia, tener conto della normativa *in itinere*.

A fronte di tale gravoso carico funzionale, anche per il 2016 residuano ristretti margini operativi per l'attivazione di specifiche indagini di controllo sulla gestione, mentre vanno irrinunciabilmente esercitate le attività di controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali e di quella regionale.

Come evidenziato anche nella deliberazione delle Sezioni riunite centrali di questa Corte recante "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2016" (n. 18/SSRRCO/INPR/15 del 14 dicembre 2015) " il costante aumento – in quantità e qualità – del gravoso carico funzionale sostenuto dalle Sezioni regionali di controllo per effetto della eterogeneità delle situazioni che formano oggetto di controllo e delle profonde innovazioni recate dalla normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, non può esimere la Corte dal proseguire, ove possibile, le attività di indagine sulla gestione di specifici programmi di spesa che presentino aspetti di significativo impatto sulla finanza pubblica".

Tale gran mole di adempimenti posti a carico della Sezione suggerisce, pertanto, di circoscrivere le analisi e le indagini, prioritariamente e per mantenere alto il livello qualitativo del lavoro, all'ambito delle funzioni di maggior significato assegnate dalla legge.

In considerazione di tale situazione e pur nella consapevolezza dell'esigenza di mobilitare tutte le energie professionali ed organizzative disponibili, soprattutto per fronteggiare adeguatamente e con tempestività l'attuale grave stato di sofferenza dei conti pubblici regionali, il Collegio, anche per il corrente anno ritiene di dover necessariamente impostare un quadro di riferimento programmatico dei controlli sulla gestione in chiave pluriennale, come, invero, prevede l'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni.

Va, comunque, segnalato come tale programmazione delle attività di controllo della Sezione si iscriva in uno scenario prospettico di ampio respiro che tende a privilegiare una metodologia intesa ad individuare e definire indagini destinate dapprima a confluire nella relazione annuale allegata alla decisione di parificazione del rendiconto, per proseguire, poi, mediante ulteriori approfondimenti istruttori rivolti a specifiche e più esaurienti relazioni gestionali. Tutto ciò sulla base di uno scorrimento programmatico destinato a coprire un arco temporale superiore all'anno di riferimento purché perduri la rilevanza dell'indagine riguardo agli obiettivi di finanza pubblica e, comunque, si possa assicurare una adeguata risposta alla domanda di controllo espressa dall'Assemblea regionale.

La selezione dei programmi di controllo da svolgere nell'arco del triennio 2016-2018, salvi gli aggiornamenti annuali che si renderanno necessari, sarà, pertanto, ispirata ai seguenti obiettivi:

a) importanza strategica attribuita dall'Assemblea regionale alle tematiche oggetto d'indagine. Ed invero, l'art. 3, comma 60, della legge n. 244 del 2007, nell'integrare le disposizioni della legge n. 20 del 1994 e collegando la prevista programmazione annuale delle attività di controllo della Corte con le specifiche priorità eventualmente individuate ad iniziativa parlamentare, ha fatto assumere a tale aspetto una decisa centralità nel rapporto Corte dei conti e Parlamento regionale, attivando, infatti, una sinergica collaborazione di specifico rilievo nella programmazione delle attività di controllo esterno. Tale collaborazione, anche quest'anno, si è realizzata attraverso apposita interlocuzione con il Presidente dell'Assemblea regionale che, infatti, con nota del 21

gennaio 2016, ha sottoposto all'attenzione di questa Sezione alcune tematiche oggetto di dibattito parlamentare:

- I. ricognizione della situazione debitoria della Regione e incidenza di tali poste sulle future politiche programmatiche;
- II. razionalizzazione della spesa degli enti regionali, con particolare riferimento a quelli operanti nel settore dell'agricoltura, e delle società partecipate;
- III. razionalizzazione e riqualificazione della spesa nel settore sanitario, con particolare riferimento al trattamento del personale amministrativo ed al conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato;
- IV. disponibilità finanziarie degli enti di area vasta;
- V. ricognizione della situazione degli enti operanti nel servizio di gestione integrata dei rifiuti.

b) attinenza con gli obiettivi ed i prioritari vincoli di finanza pubblica;

c) rilevanza delle risorse finanziarie coinvolte, nonché opportunità di approfondire criticità gestionali emerse a seguito di precedenti indagini;

d) evoluzione del quadro normativo comunitario e nazionale e prevedibile impatto sulla legislazione regionale;

e) iniziative di riforma in corso a livello regionale.

In ogni caso i controlli oggetto della presente programmazione, oltre al rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle amministrazioni pubbliche, avranno come obiettivo il corretto perseguimento degli obiettivi posti dalla normativa nazionale e regionale a garanzia della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria, nonché il funzionamento dei controlli interni. Si tratta di controlli che assumono eminente valore collaborativo, anche nell'ottica della revisione della spesa, e che mirano a stimolare miglioramenti gestionali ed organizzativi.

Tra le attività da considerare in questa sede di programmazione, occorre, infine, tener conto di quelle connesse alla verifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2015, che rientrano tra le funzioni espressamente attribuite alla Sezione di controllo dall'art. 2, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 come sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200.

2. IL PROGRAMMA DI CONTROLLO PER IL TRIENNIO 2016-2018

Ciò premesso in relazione ai vari obiettivi ed ambiti innanzi individuati, fermi restando i controlli da esercitare doverosamente sulla base di specifiche disposizioni di legge, il programma delle indagini da svolgere nel corso triennio in questione segue un'articolazione tematica che tiene anche conto dello slittamento di alcune indagini che, seppure oggetto di precedenti programmazioni, sono tuttora in corso di svolgimento

1. Regione siciliana e suoi enti vigilati o controllati. Altri enti.

1.1. Attuazione della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 e successive modificazioni in tema di gestione integrata dei rifiuti, con particolare riferimento alle società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti.

1.2. Verifica, ai sensi dell'art.1, comma 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, del "Piano Operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalla Regione siciliana", approvato con decreto del Presidente della Regione n. 533 del 27 novembre 2015.

1.3. Verifica, ai sensi dell'art.1, comma 611 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, dei piani operativi di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, dalle università e dagli istituti di istruzione universitaria pubblici, nonché dalle autorità portuali ubicate nella regione.

1.4. Controllo del bilancio preventivo della Regione per l'esercizio finanziario 2016 ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari. Tale esame sarà svolto secondo le modalità e le procedure dettate dall'art. 1, comma 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e sulla base della relazione che, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legge n. 174 del 2012, sarà trasmessa dal Presidente della Regione in conformità alle apposite linee guida che saranno emanate dalla Sezione delle Autonomie e recepite da questa Sezione. L'esame del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015, invece, confluirà nell'apposito capitolo della relazione di parificazione.

1.5. Controllo del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2015 ai sensi dell'art. 1, commi 3, 4 e 7, del citato decreto legge n. 174 del 2012.

Sulla base di apposite linee guida elaborate dalla Sezione delle autonomie ed espressamente recepite dalla Sezione, si provvederà ad esaminare il questionario relativo al consuntivo 2015, verificando, tra l'altro, il rispetto degli obiettivi annuali del patto di stabilità interno, l'osservanza del vincolo in tema di indebitamento, la sostenibilità dell'indebitamento e l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari della Regione. Dell'esito di tale esame si terrà conto sia nella verifica di cui al successivo punto 5 del presente programma, sia nella relazione di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2015.

1.6. Esame della relazione del Presidente della Regione inerente il sistema dei controlli interni ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto legge n. 174 del 2012, come sostituito dall' art. 33, comma 2, lett. a, n. 2, del decreto legge n. 91 del 2014. Relativamente al 2015 tali verifiche terranno conto anche del monitoraggio espletato sui singoli Assessorati in conformità al punto 2.1.1.1 del programma delle attività di controllo di cui alla deliberazione di questa Sezione n. 164/2015/INPR. Per il 2016 tale esame verrà effettuato secondo le linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie che saranno espressamente recepite da questa Sezione

1.7. Verifica degli effetti finanziari della legge 7 maggio 2015, n. 9 recante "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale", i cui profili più significativi confluiranno nell'apposito capitolo della relazione di parificazione.

2. Amministrazioni statali

2.1. Indagine, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 12, comma 1, del decreto legislativo n. 123 del 2011, sui rendiconti delle spese sostenute nel corso del triennio 2012-2014 dalle gestioni commissariali relative alle seguenti Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri:

- n. 3852/2010 (c.d. emergenza bonifiche e tutela delle acque in Sicilia), prorogata da ultimo con DPCM del 13 febbraio 2012 e venuta a scadenza il 31 dicembre 2012;
- n. 3815/2009 (c.d. emergenza dissesto idrogeologico Giampileri), prorogata da ultimo con DPCM del 22 settembre 2011 e venuta a scadenza il 31 ottobre 2012.

Tali indagini, già programmate nel 2015 e ancora non concluse, saranno estese anche alle attività svolte nel 2015.

3. Enti locali

La rilevanza delle funzioni di controllo assegnate alla Corte sul comparto degli Enti locali ha indotto la Sezione a programmare già dal 2015 l'elaborazione di una specifica relazione sullo stato della finanza locale in Sicilia che, in passato, costituiva, invece, uno specifico capitolo della relazione di parifica sul rendiconto regionale. Tale referto, pertanto, anche nel corrente anno avrà un rilievo autonomo nell'ambito delle attività proprie della Sezione di controllo e nello stesso confluiranno sinteticamente, da una parte, i risultati di maggior rilievo emersi dal controllo-monitoraggio dei documenti contabili degli enti e, dall'altra, gli esiti delle verifiche e delle analisi svolte sui controlli interni, sulle società partecipate e su altre problematiche d'interesse. In tal modo si fornirà all'Assemblea Regionale Siciliana ed a tutte le amministrazioni locali un quadro conoscitivo generale della gestione finanziaria (equilibri di bilancio e relative criticità) e delle altre tematiche innanzi evidenziate emerse in sede di esercizio del controllo della Sezione sul ciclo di bilancio per gli esercizi 2013-2014. Particolare attenzione sarà posta anche alle tematiche di maggiore rilevanza contabile nel nuovo ordinamento "armonizzato", quali il corretto adempimento delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, nonché le modalità di sterilizzazione in bilancio delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto legge n. 35 del 2013.

In quella sede, oltre all'analisi del sistema di finanziamento regionale delle autonomie locali, si darà pure conto dell'esito e delle questioni problematiche del processo di riordino degli enti di area vasta nella Regione siciliana.

4. Enti del Servizio Sanitario Regionale

Anche per gli enti del SSR verrà condotto, come in passato, uno specifico monitoraggio sui rendiconti 2014, finalizzato ad evidenziare eventuali situazioni di pericolo per il mantenimento

degli equilibri di bilancio e/o di gravi criticità gestionali segnalate dal Collegio sindacale. Ove non dovessero emergere situazioni di particolare criticità, tali da giustificare un deferimento specifico alla Sezione, i risultati del monitoraggio saranno oggetto di apposito approfondimento nell'ambito dell'indagine annuale sulla politica sanitaria, inserita nella prossima relazione di parifica del consuntivo regionale.

5. Verifica del rendiconto generale per la Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2015

Restando fermi i riscontri effettuati dalla Corte sulle contabilità dei pagamenti e su quelle delle entrate, la verifica del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2015 continuerà ad essere attuata mediante l'applicazione delle "Procedure di campionamento" approvate con deliberazione di questa Sezione n. 9 del 2004, comunque mirate ad accertare l'affidabilità ed attendibilità del consuntivo, comprensivo del conto del bilancio e di quello del patrimonio, nonché la conformità a legge e la regolarità delle procedure contabili sottostanti. In particolare, le anzidette metodologie di controllo a campione riguarderanno le entrate accertate, riscosse e versate, ad eccezione di quelle tributarie, nonché le spese impegnate e pagate da parte dei centri di responsabilità amministrativa regionali, tenendo in particolare conto le irregolarità evidenziate nelle precedenti verifiche, nonché di quelle cc.dd. seriali.

Apposita parte di tale indagine avrà per oggetto anche le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui riferiti alla data del 1° gennaio 2015 effettuate dall'Amministrazione regionale (cfr. deliberazioni della Giunta regionale n. 204 del 10 agosto 2015 e n. 273 del 18 novembre 2015) ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 e successive modificazioni. La correttezza di tale operazione, finalizzata all'adeguamento dello *stock* dei residui attivi e passivi alla configurazione del nuovo principio "armonizzato" della competenza finanziaria potenziata, riveste, infatti, una estrema rilevanza sotto il profilo contabile atteso che il riaccertamento straordinario ha un evidente carattere propedeutico all'adozione degli schemi di bilancio armonizzati.

Gli adempimenti dinanzi descritti dovranno concludersi entro il 15 giugno 2016.

Criteri metodologici

Per ciascuna delle indagini programmate il procedimento e le attività istruttorie restano regolati dal principio del preventivo contraddittorio con le amministrazioni interessate.

Fermo restando che, in una prospettiva volta alla semplificazione ed alla razionalizzazione della pluralità degli adempimenti posti a carico della Sezione, si porranno in essere tutti gli strumenti utili per una lettura il più possibile unitaria e sistematica del complesso dei controlli da svolgere nel 2016, i magistrati istruttori, anche al fine di non aggravare gli adempimenti a carico dell'ente controllato, potranno avvalersi di qualsiasi documento o elemento istruttorio di cui la Sezione già dispone in virtù delle proprie banche dati (SIRTEL, SIQUEL, CONTE), o dell'esito di altre attività di controllo.

Con successivo provvedimento presidenziale le indagini da svolgere nel 2016 saranno assegnate ai singoli magistrati della Sezione o al gruppo di lavoro istituito con decreto n. 286/2015/CONTR del 27 ottobre 2015.