

Corte dei conti

Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo

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;

Vista la deliberazione n. 17/SSRRCO/INPR/16 in data 21 dicembre 2016 delle Sezioni Riunite di questa Corte in sede di controllo recante la "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2017";

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 4 del 26 gennaio 2017;

Vista la propria ordinanza n.1/2017/SS.RR./CONTR. in data 8 marzo 2017 con la quale le Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede di controllo sono state convocate in camera di consiglio per deliberare sul programma di lavoro riguardante la decisione di parificazione e la connessa relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016;

Udito nella Camera di Consiglio del 20 marzo 2017 il relatore, Presidente di sezione Maurizio Graffeo, ed alla presenza del Pubblico Ministero, nella persona del titolare della Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello Pino Zingale

D E L I B E R A

di approvare l'unito programma di lavoro per la decisione e la relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016.

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto delle Sezioni riunite, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente dell'Assemblea regionale siciliana ed al Presidente della Regione.

IL PRESIDENTE RELATORE
(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 21 marzo 2017
Il direttore della segreteria

(Dott.ssa Vita Alamia)



Corte dei conti

Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede di controllo

PROGRAMMA DI LAVORO PER LA DECISIONE E LA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE SICILIANA
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2016

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Le attribuzioni di queste Sezioni regionali riunite sono normativamente definite dall'art. 6 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 il quale, infatti, dispone che le stesse "deliberano sul rendiconto generale della Regione, in conformità agli articoli 40 e 41 del testo unico (delle leggi sulla Corte dei conti). La deliberazione e la relazione sul rendiconto sono trasmesse al Presidente della Regione, che ne cura la presentazione all'Assemblea regionale."

Partendo da tale consolidato, ma risalente quadro normativo, peraltro indirettamente salvaguardato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 26 febbraio/6 marzo 2014 (cfr, paragrafo 6.3.6. del "considerato in diritto"), è necessario però che tali attività vengano attuate in coerenza alla evoluzione ordinamentale del sistema dei controlli, nonché alla luce delle rilevanti innovazioni in materia di contabilità pubblica e dei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il presente documento in ogni caso tiene conto delle indicazioni e dei criteri metodologici desumibili dal documento relativo alla "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2017" approvato dalle Sezioni centrali riunite di questa Corte con deliberazione n. 17/SSRRCO/INPR/16 del 21 dicembre 2016.

Ciò premesso, sotto un primo profilo occorre rilevare come per la Regione siciliana il 2016 si configuri come l'anno di avvio generalizzato a regime delle procedure di armonizzazione delle regole contabili e degli schemi di bilancio di cui ai decreti legislativi 23 giugno 2011, n. 118 e 10 agosto 2014, n. 126 e successive modificazioni.

Ed invero, tenuto conto delle disposizioni contenute nell'art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015 n. 3, l'Amministrazione regionale, se già nell'esercizio precedente aveva dato attuazione ai fondamentali principi contabili applicati della competenza finanziaria e della programmazione, proprio dal 2016 è chiamata a rendere operativi altri innovativi istituti contabili armonizzati. Si fa riferimento, in particolare, all'affiancamento della contabilità economico patrimoniale a quella finanziaria, nonché all'adozione del piano dei conti integrato e del bilancio consolidato. Di estremo rilievo per la Corte appaiono, però, gli adempimenti connessi all'adozione dei nuovi schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi (di cui agli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo n. 118 del 2011) che assumono valore a tutti gli effetti giuridici con riferimento all'esercizio 2016 e successivi, talché gli stessi, riflettendosi sull'impostazione e sulla verifica dei documenti contabili regionali, saranno oggetto delle opportune valutazioni nel prossimo giudizio di parifica.

D'altra parte, gli stessi indirizzi generali, di cui alla citata deliberazione n. 17/SSRRCO/INPR/16 delle Sezioni Riunite centrali di questa Corte, focalizzano l'attenzione sui processi di natura contabile collegati all'applicazione a regime della disciplina sull'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio. In quella sede, infatti, è stato confermato che *"l'attività continuerà ad essere orientata ad accompagnare gli enti nella delicata fase di passaggio alla contabilità armonizzata e, segnatamente, nell'applicazione degli istituti qualificanti della riforma, fornendo indicazioni di principio e modelli operativi tesi a favorire l'applicazione uniforme delle disposizioni in materia e a garantire un recupero di trasparenza della gestione"*.

Nel percorso di adeguamento alla innovativa normativa contabile armonizzata e alle nuove regole costituzionali in materia di finanza pubblica approvate nel 2012, si sottolinea poi come il contributo della Corte debba fundamentalmente mirare *"a garantire un monitoraggio delle soluzioni adottate nella attuazione effettiva, a verificare l'aderenza dei documenti di bilancio dei diversi livelli di governo ai principi assunti nel processo di riforma e a valutare la significatività e la attendibilità dei conti finanziari"*.

In altri termini, la concreta attuazione da parte della Regione siciliana delle disposizioni intese ad armonizzare i conti pubblici dovrà costituire per queste Sezioni riunite una chiave

generale di lettura e di riferimento per l'esercizio delle proprie attribuzioni relative al rendiconto regionale dell'esercizio 2016.

Sotto altro profilo appare utile sottolineare come la sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016 abbia messo particolarmente in evidenza i collegamenti intercorrenti tra armonizzazione contabile e coordinamento della finanza pubblica: *"l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea)"*.

E' evidente, infatti, che la riforma dell'armonizzazione contabile consentirà di poter disporre di bilanci omogenei, aggregabili e confrontabili, in quanto elaborati con le metodologie e criteri contabili uniformi, in modo tale da soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, alle verifiche del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Proprio in tale ottica va, infine, posto in forte evidenza come, 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, la Corte dei conti, quale massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, sia chiamata a svolgere anche nella Regione siciliana adeguati controlli e opportune valutazioni circa il rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 2012, resa operativa con le leggi 24 dicembre 2012, n. 243 e 28 dicembre 2015, n. 208, attuato per la Regione con l'Accordo sottoscritto con lo Stato il 20 giugno 2016.

Tali profili evolutivi contribuiscono ad arricchire il contenuto valutativo rimesso, in sede di parifica, alla competenza della Corte dei conti, non più circoscritto al mero riscontro di corrispondenza delle poste del rendiconto con i dati delle proprie scritture, ma proteso alla verifica del rispetto dei vincoli fissati, in generale, dalle nuove regole di finanza pubblica e, in particolare, con le leggi regionali di stabilità e di bilancio.

D'altra parte, in tale nuovo contesto appare perfettamente coerente con gli illustrati mutamenti dei parametri e dell'oggetto del giudizio di parificazione, il ruolo della Corte dei conti che si è venuto a delineare nell'ultimo ventennio. Tale percorso, iniziato con la riforma del 1994 (legge n. 20) seguita dalla legge n.131 del 2003, ha trovato un adeguato assestamento, da ultimo, nelle disposizioni contenute nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

L'esito di tale evoluzione può essere delineato sulla base di alcune significative affermazioni da parte della consolidata giurisprudenza costituzionale in materia.

Secondo la fondamentale sentenza n. 39 del 2014, infatti, ... *"Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, innanzitutto, 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) "*.

Tenuto poi conto che, come affermato sempre dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006), i controlli di che trattasi sono affidati alla Corte dei conti, *"in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello "Stato-comunità" (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), garante del rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva"*, appare conseguenziale che queste Sezioni riunite, per l'esercizio delle proprie attribuzioni in materia, abbiano messo già da tempo al primo posto proprio la funzione di garanzia degli equilibri economico-finanziari.

Nel descritto quadro evolutivo, che evidentemente, rispetto al passato, finisce per ampliare il margine riservato alle analisi della Corte che confluiscono nella relazione allegata alla decisione di parificazione, il rapporto ausiliario di questa Corte con l'Assemblea regionale si arricchisce ulteriormente per le consolidate occasioni di confronto collaborativo.

In particolare, l'art. 3, comma 60, della legge n. 244 del 2007 ha integrato le disposizioni della legge n. 20 del 1994, collegando la prevista programmazione annuale delle attività di controllo della Corte con le specifiche priorità eventualmente individuate ad iniziativa parlamentare. Tale aspetto assume decisa centralità nel rapporto Corte dei conti – Parlamento regionale nel quadro di una sinergica collaborazione di specifico rilievo nella programmazione delle attività di controllo esterno, collaborazione che anche quest'anno si è realizzata attraverso apposita interlocuzione con il Presidente dell'Assemblea regionale che, infatti, in data 8 marzo 2017 ha sottoposto all'attenzione della Corte alcune tematiche emerse nell'ambito dell'attività parlamentare.

2. IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

Alla stregua delle considerazioni svolte in premessa, il Collegio, pur convenendo che "tuttora il giudizio di parificazione mantiene il suo oggetto, consistente nel riscontro e nella verifica, rispetto alla legge di bilancio, delle risultanze del rendiconto generale" (Corte Costituzionale, sentenza n. 244 del 1995), ritiene, tuttavia, che proprio il profondo cambiamento ordinamentale innanzi delineato abbia influito anche su tale giudizio.

La "parificazione" del consuntivo, infatti, ha con evidenza assorbito i contenuti riconducibili al nuovo significato del controllo, non più espressivo di mero ed esclusivo raffronto di poste contabili, ma anche momento di verifica del rispetto degli obiettivi definiti dal Governo regionale con la manovra annuale, a loro volta congruenti quelli posti in sede nazionale per il coordinamento della finanza pubblica, nonché delle cause che danno luogo ad eventuali

scostamenti; tutto ciò nella complessità relazionale ed effettuale della pluralità degli enti e delle gestioni operanti nel settore pubblico siciliano, direttamente o indirettamente incidenti sui risultati e sugli equilibri del bilancio regionale.

Gli accertamenti finalizzati a tale giudizio, nel contesto delle vigenti norme di attuazione dello Statuto regionale siciliano (art. 2, comma 1, lett. b), del decreto-legislativo 6 maggio 1948, n. 655 nel testo sostituito con l'art. 2 del decreto-legislativo 18 giugno 1999, n. 200) rientrano tra le attribuzioni della Sezione di controllo che provvederà a programmare la verifica del rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2016, tenendo, peraltro, conto delle novità derivanti dall'introduzione nell'ordinamento regionale delle nuove regole conseguenti all'armonizzazione contabile indicate nel precedente paragrafo.

3. LA RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

Con la relazione che accompagna la deliberazione sul rendiconto generale della Regione, le Sezioni Riunite riferiscono all'Assemblea Regionale Siciliana:

- a) sugli andamenti e sui risultati complessivi della gestione dal punto di vista finanziario e contabile;
- b) sui profili generali delle questioni affrontate in sede di controllo preventivo e successivo;
- c) sui risultati della gestione, sulla base di apposite indagini istruttorie, anche per materie e settori, come definiti dal programma di lavoro approvato dalle Sezioni Riunite;
- d) sulle proposte di variazioni o riforme alla normativa vigente ai sensi dell'art. 41 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti.

Questi contenuti tipici del referto, fissati dall'ordinanza n. 15/REF/95 di queste Sezioni riunite, devono essere ovviamente adattati al vigente ordinamento contabile regionale come delineato dall'art. 11 della legge regionale 13 gennaio 2015 n. 3 e dal rinvio dinamico dallo stesso operato alle disposizioni contenute nei decreti legislativi 23 giugno 2011, n. 118 e 10 agosto 2014, n. 126 e successive modificazioni.

Ciò premesso, la relazione al Parlamento regionale nei suoi contenuti sostanzialmente proseguirà e ulteriormente svilupperà la tradizionale impostazione dei precedenti referti,

utilizzando un metodo di lavoro caratterizzato da adeguata flessibilità (per eventuali aggiornamenti in fase di attuazione) e, nello stesso tempo, da misurata scorrevolezza rispetto a un percorso istruttorio da calibrare con riferimento alle priorità definite.

In tale contesto le aree tematiche da privilegiare tengono conto di due profili: a) le indicazioni dell'Assemblea regionale; b) le principali criticità riscontrate in passato da queste Sezioni riunite.

I risultati dei controlli (su atti e sulle gestioni) eseguiti dalla Corte, invece, saranno presi in considerazione in quanto ritenuti rilevanti per la valutazione di sistema degli andamenti complessivi della finanza pubblica regionale o dei risultati delle politiche di settore.

Infine, le indagini e le analisi, programmate con il presente documento e da svolgere ai fini del referto sul rendiconto, riguarderanno la valutazione strategica delle politiche generali di bilancio, effettuando speciale approfondimento relativamente al comparto della spesa sanitaria ed agli investimenti cofinanziati dall'UE.

Le Sezioni riunite, pertanto, provvederanno ad elaborare per l'Assemblea Regionale Siciliana un documento di dimensioni il più possibile contenute e fortemente selettivo delle analisi sulle problematiche più significative e sui risultati della gestione. In tal modo, fornendo al Parlamento regionale un "prodotto" agile e concentrato sulle tematiche per le quali è maggiore il fabbisogno informativo della rappresentanza elettiva, si vuole, peraltro, ulteriormente esaltare il rapporto di ausiliarità tra la Corte e l'Assemblea Regionale Siciliana assestatosi a seguito delle innovazioni introdotte dall'art. 74 *quinquies* nel Regolamento interno dell'organo parlamentare.

In quest'ottica, la relazione per l'esercizio finanziario 2016 sarà incentrata sui seguenti argomenti tematici:

a) Il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio 2016

- Conto del bilancio
- Conto del patrimonio

b) Il ciclo del bilancio

- Il DPEF regionale 2016-2018

- Il bilancio di previsione, la legge di stabilità regionale per l'esercizio 2016 e le leggi di assestamento e di variazioni al bilancio

c) Analisi degli andamenti complessivi delle entrate e delle spese

- La gestione delle entrate ed i residui attivi
- La gestione delle spese ed i residui passivi

d) Gli equilibri di bilancio per il 2016

e) L'indebitamento della Regione siciliana

- Mutui ed emissioni obbligazionarie
- Costo del debito
- Operazioni di finanza innovativa

f) La spesa per il personale

- La spesa per le retribuzioni
- La spesa previdenziale

g) La sanità regionale

h) La finanza locale in Sicilia

- Analisi del sistema di finanziamento regionale delle autonomie locali
- Quadro conoscitivo generale della gestione finanziaria degli enti locali: equilibri di

bilancio e relative criticità

- Focus sugli enti di area vasta

i) La gestione dei fondi comunitari

- Profili programmatici, finanziari, gestionali e di controllo dei Programmi Operativi 2007-2013 e 2014-2020

l) L'organizzazione dell'amministrazione regionale

Con particolare riferimento al sistema dei controlli interni ed alla valutazione delle *performance* ed alla *spending review*.

m) La legislazione di spesa del 2016 e mezzi di copertura

- Analisi delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2016 e delle tecniche di quantificazione degli oneri

Successivamente alla parifica e compatibilmente con gli attuali carichi di lavoro, i profili finanziari di tali tematiche potranno essere maggiormente analizzati in un apposito rapporto di coordinamento basato sull'applicazione dei commi 3¹, 4² e 6³ dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012 nel contesto del consolidamento dei bilanci. Il fulcro di tali attività, tenendo conto degli effetti dell'armonizzazione contabile, è rappresentato dalle analisi sul bilancio regionale 2017 e dalle valutazioni circa il consolidamento dei dati delle partecipate regionali, degli organismi strumentali e degli enti del servizio sanitario regionale.

In altri termini, in una visione degli anzidetti controlli sulla Regione improntata alla loro continuità in un'ottica ultrannuale e volta alla loro semplificazione, si intende concentrare gli esiti delle verifiche in un solo documento che rappresenti un collegamento, a perimetro ampliato rispetto al giudizio di parificazione, tra i consuntivi 2016 e 2017, al fine di potenziare

¹ Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. I bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione.

² Ai fini del comma 3, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali resta fermo quanto previsto dall'articolo 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, dall'articolo 2, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e dall'articolo 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449..

³ Il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale.

l'effettività e la tempestività delle valutazioni della Corte e, in tal modo, più adeguatamente contribuire ai fabbisogni informativi dell'Assemblea Regionale e, nello stesso tempo, agevolare una sollecita adozione delle misure correttive da parte dell'Amministrazione.

4. L'ISTRUTTORIA

Il procedimento e le attività istruttorie, finalizzati alla deliberazione ed alla relazione sul rendiconto, restano regolati dal principio del contraddittorio preventivo con le amministrazioni controllate, da attuare in forme compatibili con le date di programmazione delle camere di consiglio.

Con successivo provvedimento presidenziale saranno affidati gli incarichi ai magistrati relatori ed istruttori.

Il Presidente indirizza e coordina le attività curando i rapporti con l'Assemblea e il Governo regionale nelle sue articolazioni.

Resta fermo che il Procuratore Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello effettuerà i propri autonomi accertamenti istruttori, nell'ambito degli argomenti come innanzi determinati, riversandone i contenuti a queste Sezioni riunite ai fini delle necessarie valutazioni e determinazioni.