



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SARDEGNA

nella camera di consiglio del 24 febbraio 2014,

composta dai Magistrati:

Presidente (relatore)	Anna Maria CARBONE PROSPERETTI
Consigliere	Maria Paola MARCIA
Consigliere	Valeria MISTRETTA
Consigliere	Lucia D'AMBROSIO
Consigliere	Valeria MOTZO
Referendario	Roberto ANGIONI

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978, n. 21 modificato con il decreto del Presidente della Repubblica 9 marzo 1998, n. 74, recante le norme di attuazione dello Statuto della Sardegna in materia di controllo della Corte dei Conti sugli atti della Regione;

Visto l'art. 4 della legge 8 ottobre 1984, n. 658;

Visto l'art. 3, commi 4 e 5, legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, commi 7, 8 e 9, legge 5 giugno 2003, n. 131, recante le disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma del Titolo V della Costituzione;

Visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

Visto il decreto legge 7 maggio 2012, n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94;

Vista la legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione, con modifiche, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174;

Vista la legge 27 dicembre 2013 n. 147 (legge stabilità 2014);

Visto il regolamento approvato con deliberazione delle Sezioni riunite il 16 giugno 2000 e modificato con il regolamento approvato dal Consiglio di Presidenza il 19 giugno 2008;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite centrali della Corte dei Conti n. 15/SSRRCO/INPR/13 approvata nell'adunanza del 13 novembre 2013, con la quale è stato individuato il piano programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e sono stati approvati gli indirizzi e i criteri delle attività di controllo per l'anno 2014;

Vista la delibera della Sezione centrale delle Autonomie n. 1/SEZAUT/2014/INPR, approvata nell'adunanza del 15 gennaio 2014, che ha tra l'altro definito il quadro di riferimento programmatico dei controlli nel comparto delle autonomie per l'anno 2014;

Viste le risultanze dei monitoraggi e delle indagini di controllo successivo sulla gestione svolti dalla Sezione di controllo per la Sardegna nel corso del 2013 nei settori di competenza;

Udito il relatore, Presidente Anna Maria Carbone Prosperetti;

DELIBERA

è approvato il programma delle attività di controllo sulle gestioni per l'anno 2014, così come specificato nel documento allegato, che costituisce parte integrante della presente deliberazione;

ORDINA

che la presente deliberazione sia trasmessa: al Presidente del Consiglio Regionale della Sardegna, al Presidente della Regione Sardegna, agli enti destinatari delle indagini di controllo successivo per l'anno 2014, al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali, 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 nella Camera di Consiglio del 24 febbraio 2014.

IL PRESIDENTE E RELATORE

(Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositata in Segreteria il 25 febbraio 2014

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SARDEGNA

**PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO E MONITORAGGIO
PER L'ANNO 2014**

L'evoluzione della disciplina in materia di controlli sugli andamenti della finanza pubblica, che ha visto anche di recente interessata la Corte dei conti quale supremo organo esterno di controllo richiede una premessa.

1. Premessa

Questa Sezione di controllo opera, come noto, in un contesto ordinamentale di autonomia differenziata fin dal 1978 (DPR n. 21/1978, modificato con DPR n. 74 del 1998).

Istituita per l'esercizio prevalente del controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione autonoma della Sardegna e sugli atti delle amministrazioni statali operanti sul territorio, ha visto nel tempo modificate ed ampliate le proprie competenze contestualmente sia al mutare dell'assetto organizzativo-funzionale delle amministrazioni, che delle accresciute esigenze di coordinamento della finanza pubblica del Paese per assicurare l'attuazione dei principi di autonomia riconosciuti a regioni ed enti locali dalla Costituzione.

Come noto, nel 1994 la legge n. 20 aveva ridisegnato le competenze di controllo preventivo della Corte rendendo al contempo più incisive le verifiche finanziarie e il controllo successivo sulle pubbliche

gestioni; quest'ultimo è venuto ad estendersi nel tempo agli enti locali, alle aziende e presidi ospedalieri del servizio sanitario e più di recente ad altri organismi quando partecipati da enti territoriali.

E' con l'art. 1, legge 23 dicembre 2005, n. 266, commi 166, 167 e 168, e successive modificazioni e integrazioni, che sono state attribuite alla Corte compiti di verifica e controllo di regolarità finanziaria-contabile sui bilanci preventivi e sui conti consuntivi degli enti locali nonché sui bilanci di esercizio delle strutture sanitarie locali.

Quanto al controllo preventivo di legittimità su atti delle amministrazioni statali operanti sul territorio regionale, in considerazione delle rilevanti modifiche al contesto ordinamentale delle amministrazioni pubbliche e dell'estensione, e possibili interferenze, dei diversi compiti di controllo assegnati alla Corte dei conti, per meglio definire detti controlli a fronte delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, le Sezioni riunite centrali della Corte sono intervenute a chiarimento delle competenze e delle procedure del controllo preventivo. In proposito si richiama in particolare la deliberazione che, per l'autonomia organizzativa riconosciuta alla Corte, le SS.RR. centrali hanno assunto nell'adunanza del 4 ottobre 2011. Con tale deliberazione è stata effettuata una disamina delle disposizioni, progressivamente emanate dal legislatore statale negli anni, che hanno interessato il controllo preventivo di legittimità sugli atti emanati da tutte le amministrazioni statali operanti sul territorio, sia nelle regioni ordinarie che nelle regioni a statuto speciale e province autonome; le Sezioni riunite sono pervenute a riconoscere un'omogeneità di intenti di detta competenza di controllo, funzionale all'obiettivo generale di assicurare in tutti gli ambiti territoriali una coordinata "governance" dell'amministrazione pubblica e una gestione diffusamente orientata alla correttezza e trasparenza delle risorse impiegate e a contenere gli andamenti della finanza pubblica nei limiti fissati dalle manovre finanziarie.

In base all'articolo 3 del D.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna) che, come noto, richiama espressamente le norme vigenti operando un continuo richiamo e un rinvio dinamico alle norme che nella materia entrano a fare parte dell'ordinamento statale, le Sezioni riunite hanno riconosciuto la "regola" dell'uniformità della disciplina anche procedurale e, in conseguenza, hanno ritenuto competente la Sezione regionale di controllo per la Sardegna, e non la Sezione centrale della Corte, a decidere sull'ammissibilità a visto di provvedimenti di strutture amministrative statali attive sul territorio, su deferimento del Consigliere delegato appartenente alla Sezione stessa. In tale quadro opera dunque la Sezione regionale nello svolgimento degli specifici controlli.

E' da richiamare poi la disposizione dell'articolo 6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni"; l'articolato ha previsto varie forme di responsabilità amministrative e politiche e ulteriori attribuzioni alle Sezioni regionali della Corte in materia di dissesto economico degli enti locali, introducendo anche rilevanti novità sui controlli per arginare situazioni di dissesto finanziario a garanzia degli equilibri di bilancio. Le disposizioni, che sono state riprese e perfezionate più di recente con il d.l. n. 174 del 2012, convertito con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, cominciano a produrre effetti in alcune realtà regionali e presentano aspetti di problematicità sotto il profilo applicativo.

Il nuovo quadro dei controlli delineato dal decreto legge n. 174, convertito con modificazioni, dalla legge n. 213 ora richiamati è di particolare rilevanza anche con riguardo alle regioni, sia a regime ordinario che ad autonomia speciale.

Le disposizioni, come noto impugnate dalla Regione Sardegna davanti alla Corte costituzionale, hanno già trovato nel corso del 2013

applicazione nei confronti degli enti operanti sul territorio della Regione; gli enti locali, le aziende e i presidi ospedalieri si sono progressivamente conformati alla disciplina.

Nei confronti delle regioni a statuto ordinario il nuovo regime dei controlli trova applicazione ormai da un anno.

Per l'applicazione della disciplina alla Regione Sardegna questa Sezione regionale di controllo, ne ha vagliato da subito i diversi profili applicativi in appositi incontri sia con gli organi politici di vertice sia con la dirigenza amministrativa e l'ufficio di bilancio. La Sezione di controllo si è resa disponibile ad agevolare rapporti e modalità procedurali coerenti con il dettato statutario e con l'ordinamento di autonomia gestionale e organizzativa della Regione. Peraltro, a seguito dell'impugnazione delle norme alla Corte costituzionale e in presenza del termine di moratoria previsto a favore della Regione, la Sezione regionale ha continuato nel 2013 a svolgere nei confronti della Regione i propri compiti per così dire "tradizionali" come regolati dallo Statuto e dalle norme di attuazione: attività di verifica e parifica dell'annuale rendiconto generale, monitoraggio e controlli delle entrate e delle spese, indagini su specifiche gestioni o, trasversalmente, su gestioni a forte impatto sugli andamenti complessivi di finanza pubblica in settori di particolare rilievo economico e sociale.

Alla data della presente delibera, la Corte costituzionale si è espressa con la sentenza del 10/11 febbraio 2014, n. 22 dichiarando infondati i ricorsi proposti da varie regioni ed anche dalla Regione Sardegna, nei giudizi di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni per la revisione della spesa pubblica) convertito con modifiche dall'articolo 1, c. 1 della legge 7 agosto, n. 135. La sentenza, secondo una giurisprudenza della suprema Corte ormai consolidata, dichiara l'infondatezza dei ricorsi proposti e, in particolare per quanto interessa la Regione Sardegna, ribadisce che resta fermo il

contributo delle regioni a statuto speciale all'azione di risanamento con la clausola di salvaguardia "secondo procedure previste dai rispettivi statuti speciali e norme di attuazione".

Con sentenza n. 23, depositata in data 13 febbraio 2014, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di illegittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 1,2,4, e 5, del d.l. n. 174 del 2012 e dichiarato inammissibile l'impugnazione del comma 3.

Non è ancora emanata da parte della Corte costituzionale la sentenza sulle restanti questioni sollevate dalla Regione Sardegna sempre con riguardo ai controlli previsti dal d.l. 7 ottobre 2012, n. 174 e relativa legge di conversione. Nel frattempo è ampiamente trascorso il periodo ivi fissato senza che vi siano state modifiche statutarie in ordine all'applicazione delle nuove disposizioni.

Questa Sezione procederà, nel rispetto dello Statuto regionale e delle norme di attuazione in vigore, in base alle linee di indirizzo sui controlli fissate nel corso del 2013 dalla Sezione centrale delle autonomie della Corte dei conti.

Un accenno merita la legge 5 giugno 2003, n. 131, articolo 7, comma 8, che come noto ha assegnato alle Sezioni regionali di controllo della Corte fin dal 2003 una funzione consultiva nelle materie di contabilità e di finanza pubblica nei confronti di amministrazioni regionali e locali. Le attività per svolgere detta funzione si sono progressivamente incrementate a fronte delle numerose richieste di parere provenienti dagli enti locali e di recente anche dall'Amministrazione regionale; alle tematiche ricorrenti in materia di bilancio e di rappresentazione dei dati contabili, sulle quali la Sezione di controllo è stata fin da subito chiamata ad esprimersi, si sono aggiunti quesiti relativi alle interpretazioni di raccordo tra norme regionali e norme di fonte statale, in un contesto di più pregnante coordinamento della

finanza pubblica e in ragione degli obiettivi di forte contenimento della spesa e dei limiti stringenti imposti dal patto di stabilità.

Nell'esercizio di tale peculiare funzione è risultata di grande ausilio la collaborazione prestata dal Consiglio delle Autonomie locali per il tramite del quale, dopo un preliminare vaglio dei quesiti posti, le richieste di parere pervengono alla Sezione.

Se l'attività di intermediazione procedurale del CAL fosse nel corso di ogni esercizio maggiormente diffusa tra le varie strutture politico/amministrative e gestionali della Regione, la conoscenza delle difficoltà nelle quali si dibattono gli enti territoriali a motivo di una legislazione in continuo cambiamento e non sempre di facile interpretazione, consentirebbe interventi più consapevoli di indirizzo o l'adozione di provvedimenti regolatori da parte della Regione, in ausilio agli enti locali.

Lo stretto rapporto del Consiglio delle autonomie con la Sezione di controllo contribuisce ad assicurare, nei rispettivi ambiti di competenza, rilevazioni di situazioni critiche.

A fronte di particolari situazioni che vengono a evidenziarsi presso gli enti locali nella sede consultiva, la Sezione può determinarsi a programmare indagini di approfondimento su profili di rischio, riferendo poi gli esiti agli Organi rappresentativi della Regione ed alle strutture amministrative interessate.

A parte va fatto un richiamo ai particolari compiti di certificazione dei contratti collettivi del personale della Regione e degli enti regionali, da tempo svolti dalla Sezione. Di recente è intervenuto l'articolo 11 del d.l. n. 91 del 2013, convertito con la l. n. 112 del 2013, che ha introdotto la certificazione dei contratti del personale delle fondazioni lirico-sinfoniche. Come per la resa dei pareri anche tale attività non è programmabile, ma va comunque espletata nell'anno di riferimento, ai sensi dell'articolo 63 l.r. 13

novembre 1998, n. 31, e riguarda prevalentemente l'attendibilità e la compatibilità dei costi quantificati con i limiti posti dalla legge finanziaria e dalla legge di bilancio della Regione.

2. Programma di controllo sulle gestioni per il 2014.

Nel delineato complesso e assai diversificato quadro di competenze, le attività della Sezione regionale nel 2014 si svolgeranno in linea con gli indirizzi sui controlli definiti dalle Sezioni riunite della Corte; saranno tenute presenti le aree di intervento e le finalità d'azione individuate dalla Sezione centrale per le Autonomie miranti a valutare gli andamenti tendenziali della finanza pubblica nel suo insieme e l'apporto delle politiche perseguite a livello territoriale al principale obiettivo del riequilibrio di bilancio e del contenimento della spesa pubblica.

L'attenzione al coordinamento della finanza pubblica e la correlata priorità attribuita ai controlli in attuazione del percorso sistematico di recente introdotto dal richiamato d.l. n. 174 del 2012, secondo quanto hanno ribadito le Sezioni riunite della Corte dei conti nella delibera n. 15/2013, non costituisce novità per la Sezione regionale di controllo in Sardegna: da tempo la Sezione ha orientato i propri controlli partendo dall'esame del bilancio preventivo e dei programmi delle politiche di spesa approvati dagli organi consiliari per verificare a consuntivo, oltre alla regolarità delle scritture contabili e la correttezza delle gestioni, l'effettivo utilizzo delle risorse, il raggiungimento degli obiettivi, i risultati conseguiti in termini di "prodotto" ed utilità sociale.

Nel nuovo sistema dei controlli, orientati a verificare gli andamenti finanziari e gestionali nell'obiettivo degli equilibri di finanza pubblica e del pareggio di bilancio, assunto a principio costituzionale, particolare rilievo assume l'annuale verifica del Rendiconto generale della Regione Sardegna, sotto i profili delle entrate e della spesa, in un approfondito confronto delle risultanze di fine esercizio con i documenti di programmazione delle

politiche di intervento e con il documento di bilancio preventivo. Il processo di controllo richiede un rafforzamento delle analisi sulla legislazione di spesa che vengono a costituire, insieme a quelle sui documenti di programmazione e di bilancio, un indispensabile tassello per valutare le gestioni ai fini del mantenimento degli equilibri finanziari.

E' evidente che la complessa attività di verifica si sviluppa nell'ambito delle norme che regolano il processo decisionale a livello regionale ed a livello nazionale, senza tuttavia trascurare gli impegni assunti in sede europea per pervenire al riequilibrio dei conti.

- La verifica del Rendiconto 2013, preordinata al giudizio di parificazione da parte delle Sezioni riunite regionali (art. 8 della legge n. 658 del 1984), sarà effettuata dal Referendario dott. Roberto Angioni che ne riporterà i risultati in apposita relazione e ne riferirà in pubblica adunanza davanti alla Sezione in composizione collegiale, esponendo poi le conclusioni valutative della Sezione di controllo alle Sezioni riunite regionali in sede di parifica.

- I controlli sugli enti locali avranno ad oggetto l'esame delle relazioni degli Organi di revisione sui bilanci preventivi 2014 e consuntivi 2012 di Comuni e Province (art. 1, commi 166 e ss, finanziaria 2006), l'esame delle Relazioni semestrali dei Sindaci dei Comuni superiori a 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Province (art. 148 *TUEL*), l'esame delle Relazioni di fine mandato dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (art. 4 D.Lgs. n. 149/2011), il controllo sulle spese elettorali dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. (art. 13 L. 96/2012).

- I controlli sugli Enti del Servizio Sanitario Regionale avranno ad oggetto l'esame delle relazioni dei Collegi sindacali sui bilanci di esercizio delle Aziende per il 2011 e il 2012 (art. 1, comma 170, finanziaria 2006) e degli atti fondamentali della gestione (bilancio d'esercizio, nota integrativa, relazione del Direttore Generale, Atto Aziendale, ecc.). Sarà approfondita,

in particolare, la tematica della regolamentazione e dello svolgimento dell'Attività Libero Professionale Intramoenia (ALPI) nelle Aziende di Lanusei e Sanluri.

– Il programma di indagini nell'ambito delle attività di controllo successivo sulle gestioni per l'anno 2014, redatto dalla Sezione ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni, trae spunto e valorizza gli esiti di tutte le attività svolte nel corso dell'anno e del biennio precedente.

La Sezione, senza trascurare fenomeni nuovi, intende approfondire quelle gestioni o quei settori nei quali siano state già riscontrate criticità di significativa rilevanza, suscettibili di incidere nel breve e medio periodo sugli equilibri di bilancio e sul mancato rispetto delle regole del patto di stabilità.

Il Programma delle indagini da svolgere nel 2014, approvato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2014, è formulato anche sulla base delle proposte avanzate dai Magistrati della Sezione considerando le specifiche esperienze di controllo nei diversi settori di attività.

Nella predisposizione del Programma si è anche tenuto conto delle rilevazioni e osservazioni esposte nelle relazioni trasmesse alla Sezione dagli Organi di revisione sui bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali dai quali emergono elementi di rilievo per il raccordo tra finanza regionale e finanza locale; così come delle relazioni dei Collegi sindacali sui bilanci di esercizio delle aziende sanitarie.

Le indagini selezionate in seguito elencate, saranno condotte secondo i criteri e le metodologie indicati dall'art. 3, comma 4, della citata legge n. 20 del 1994 seguendo gli indirizzi dettati per l'anno dalle Sezioni riunite centrali di controllo della Corte dei conti.

La funzione di collaborazione tra istituzioni e di ausilio agli organi di gestione che informa, secondo principi legislativamente stabiliti e più volte

ricordati dalla Corte costituzionale, l'esercizio del controllo successivo sulle gestioni della Corte dei conti postula l'esigenza di una puntuale vigilanza sulle misure consequenziali che gli enti sottoposti a precedenti indagini abbiano ritenuto di adottare; di tali misure la Sezione deve, come noto, essere informata entro precisi termini ai sensi dell'art. 3, comma 6, legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art.1, comma 172, legge n. 266 del 2005.

Le indagini programmate, che vengano ad evidenziare rilevanti aspetti trasversali a più settori di amministrazione, potranno all'occorrenza essere portate avanti ed approfondite anche nel biennio successivo: ciò allo scopo di fare emergere l'evoluzione nei diversi esercizi dei processi finanziari e gestionali, in ausilio alle scelte programmatiche e operative degli Organi decisionali competenti per eventuali interventi correttivi di linee tendenziali non positive.

La Sezione concentrerà il proprio controllo nel 2014 sui seguenti settori e tematiche.

INDAGINI.

1. Rilevazione del sistema dei controlli interni nell'ambito della Regione, con particolare attenzione al funzionamento del controllo interno di gestione.
2. Iniziative adottate dall'Amministrazione regionale per accelerare il pagamento del debito commerciale. I risultati conseguiti.
3. La spesa sanitaria regionale nel 2013 e le iniziative della Regione per la razionalizzazione e il riordino della rete ospedaliera sul territorio regionale.
4. Rilevazione delle aperture di credito a funzionari delegati dalla Regione con particolare riferimento agli esercizi 2012 e 2013 (legge regionale n.11/2006).

5. Ricognizione delle iniziative assunte dalla Regione in esito all'indagine quadro sulle Società partecipate della Regione di cui alla delibera della Sezione di controllo n. 52/2013.

6. Verifica dei risultati a chiusura della programmazione comunitaria POR 2000/2006. Conseguenze della mancata validazione definitiva da parte della Commissione europea delle rendicontazioni presentate.

7. Lo stato di attuazione in Sardegna della programmazione comunitaria 2007/2013. Fondi FERS, FSE, FEOGA, SFOP.

MONITORAGGI

a. Con riferimento all'esercizio 2012 rispetto dell'obbligo di presentazione del rendiconto, ai sensi dell'articolo 9, c. 5, d.p.r. n. 367 del 1994 da parte dei funzionari delegati operanti negli uffici delle amministrazioni dello Stato sul territorio regionale.

b. Gli incarichi esterni negli enti locali del territorio regionale per l'anno 2013 (articolo 1, c.173 della legge n. 266 del 2005, e successive modificazioni).

Il Presidente

Anna Maria Carbone Prosperetti