

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. 14/SSRRCO/INPR/14 del 26 novembre 2014, recante la "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2015";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie di questa Corte n.1/2015/SEZAUT/INPR del 29 gennaio 2015, concernente la "programmazione delle attività di controllo per l'anno 2015",

Vista l'ordinanza n. 41/2015/CONTR. in data 9 marzo 2015 con la quale il Presidente ha convocato per il 18 marzo 2015 l'adunanza generale della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

Udito nella Camera di Consiglio del 18 marzo 2015 il relatore, Presidente di Sezione Maurizio Graffeo;

D E L I B E R A

di approvare l'allegato programma delle attività di controllo, da esercitare da parte della Sezione nel corso dell'anno 2015 e nel triennio fino al 2018.

O R D I N A

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 31 marzo 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Boris Rasura)

## PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO PER L'ANNO 2015

### 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., in particolare, 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 (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), 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, le analisi dovranno dare risposta a quanto previsto dal DL 174/2012. Si tratta di novità che riguardano, in particolare, le analisi della copertura delle leggi di spesa regionale (che rimangono, però, assorbite nell'ambito della relazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana che accompagna la decisione di parifica del consuntivo regionale), la 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, il controllo sui rendiconti dei gruppi parlamentari dell'Assemblea Regionale Siciliana, nonché quello per la verifica a livello regionale dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. A tale attività dovranno affiancarsi il controllo finanziario sui bilanci ed i rendiconti degli enti locali siciliani per l'esercizio 2013, quello sul funzionamento dei loro controlli interni, nonché le verifiche sulle situazioni di predissesto finanziario e sui piani di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

A fronte di tale gravoso carico funzionale, nel 2015 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.

Tale gran mole di adempimenti posti a carico della Sezione suggerisce, come evidenziato anche nella deliberazione delle Sezioni riunite centrali di questa Corte n. 14/SSRRCO/INPR/14 del 26 novembre 2014, recante "programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2015", di circoscrivere le analisi e le indagini, prioritariamente, all'ambito delle funzioni di maggior significato assegnate dalla legge.

In considerazione di tale situazione, a decorrere dal corrente anno la Sezione, 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, ritiene, tuttavia, 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.

In ogni caso la selezione dei programmi di controllo da svolgere nell'arco del triennio 2015-2018, salvi gli aggiornamenti annuali che si renderanno necessari, sarà ispirata ai seguenti obiettivi:

a) importanza strategica attribuita dall'Assemblea regionale e dagli organi di governo 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 25 febbraio 2015, ha sottoposto all'attenzione di questa Sezione alcune tematiche oggetto di dibattito parlamentare, individuate anche con il contributo dei Presidenti delle Commissioni;

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.

Finalità dei controlli oggetto della presente programmazione, oltre al rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle amministrazioni pubbliche, sono 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 2014, 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 2015-2018

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 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

#### 1.1. Monitoraggio delle gestioni degli Assessorati regionali.

Anche nel 2015 la Sezione continuerà ad operare tale monitoraggio finalizzato ad acquisire, con carattere di continuità, informazioni sugli indirizzi amministrativi e gestionali della Regione siciliana, anche al fine della successiva programmazione.

Detta attività, che nel presente documento viene definita di monitoraggio, deve seguire il complesso delle gestioni esercitate dai dodici Assessorati e dai relativi Dipartimenti in cui si articola l'Amministrazione regionale e comprenderà:

- a) l'acquisizione di informazioni e documenti relativi alle gestioni di maggiore rilevanza strategica e caratterizzate dall'impiego di fondi cospicui;
- b) l'analisi del bilancio di previsione e delle successive variazioni, provvedendo all'osservazione continua dell'andamento finanziario delle entrate e delle spese per singolo Assessorato;
- c) la verifica dei sistemi di programmazione, di gestione e di controllo interno dei singoli Assessorati e dei Dipartimenti regionali che agli stessi fanno capo;
- d) la ricognizione dell'evolversi del quadro normativo – regionale, statale e comunitario – nelle materie di competenza degli Assessorati regionali.

All'esito di tale monitoraggio si potranno verificare due situazioni:

- 1) individuazione di aree e tematiche da tenere in particolare considerazione per future programmazioni dell'attività di controllo sulla gestione da parte della Sezione, relativamente alle quali il magistrato titolare del monitoraggio provvederà ad informare il Presidente entro il 31 dicembre 2015;

2) accertamento di particolari, gravi e significative criticità a livello programmatico, gestionale o di controllo interno, che, configurando quelle " motivate ragioni " di cui all'articolo 3, comma 12, della legge n. 20 del 1994, consentono ai competenti magistrati addetti al controllo sulla gestione di discostarsi temporaneamente dal previsto programma annuale " in relazione a situazioni e provvedimenti che richiedono tempestivi accertamenti e verifiche, dandone notizia alla Sezione del controllo " nella persona del suo Presidente.

Particolare l'attenzione sarà posta alle verifiche sub c), in quanto le stesse mirano ad accertare l'adeguatezza del sistema regionale di controllo interno, nonché il suo effettivo funzionamento, talché appare evidente l'interconnessione di tale attività con quelle che emergeranno dalle " linee guida per la relazione annuale del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel 2014 ", già approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 7/SEZAUT/2015/INPR del 24 febbraio 2015, che la Sezione a breve recepirà con gli opportuni adattamenti all'ordinamento regionale.

Tenuto, infine, conto dell'attuale grave situazione di sofferenza finanziaria in cui versa la Regione siciliana, il Presidente individuerà con proprio provvedimento un gruppo di lavoro di magistrati che, fermo restando l'integrale assolvimento delle altre funzioni istituzionali agli stessi assegnati, cureranno di monitorare la situazione complessiva dei conti regionali con particolare riferimento alla situazione di cassa ed all'iter legislativo della legge di stabilità per il 2015.

1.2. Gestione del demanio marittimo.

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

1.4. Significativi profili gestionali delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; degli Istituti Autonomi per le case popolari; delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; dell'Ente Acquedotti Siciliani in liquidazione; Fondo comune di investimento immobiliare-FIPRS. 1.5. Effettività del recupero dei fondi comunitari su provvedimenti di revoca

1.6. Verifica degli effetti finanziari della legge 28 gennaio 2014, n. 5 recante " Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale ".

## 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.

2.2. Indagine avente ad oggetto la ricostruzione della basilica S. Nicolò di Noto prevista dall'O.P.C.M. n.2436 del 9 maggio 1996 e successive disposizioni, estesa anche all'esercizio 2014.

### 3. Enti locali

3.1. La rilevanza delle funzioni di controllo assegnate alla Corte sul comparto degli Enti locali evidenziano l'importanza dell'elaborazione di una specifica relazione sullo stato della finanza locale in Sicilia, finora inserita in un apposito capitolo della relazione della Sezioni riunite per la Regione siciliana che accompagna la decisione di parifica del consuntivo regionale. Dal 2015, invece, tale relazione avrà un rilievo autonomo nell'ambito delle attività proprie della Sezione di controllo e nella stessa confluiranno, 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 richieste dal legislatore sui controlli interni, sulle società partecipate e su altre problematiche d'interesse. In tal modo si fornirà all'Assemblea Regionale Siciliana e a tutte le amministrazioni locali un quadro conoscitivo generale della gestione finanziaria (equilibri di bilancio e relative criticità) e delle altre tematiche innanzi evidenziate per l'esercizio 2013. In quella sede si darà pure conto dell'esito e delle eventuali questioni problematiche del processo di riordino degli enti di area vasta nella Regione siciliana.

### 4. Enti del Servizio Sanitario Nazionale

Anche per gli enti del SSR verrà condotto, come per gli altri anni, uno specifico monitoraggio sui rendiconti 2013, finalizzato ad evidenziare eventuali situazioni di pericolo per il mantenimento degli equilibri di bilancio e/o 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 decisione di parifica del consuntivo regionale.

### 5. Verifica del rendiconto generale per la Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2014

Restano fermi i riscontri effettuati dalla Corte sulle contabilità dei pagamenti e su quelle delle entrate, mentre la verifica del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2014 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.

Gli adempimenti dinanzi descritti dovranno concludersi entro il 15 giugno 2015.

L’indagine compresa nel programma di controllo per il 2014 di cui al numeri 1.3. della deliberazione n. 64/2014/INPR (indagine sui residui attivi della Regione siciliana) si considera chiusa allo stato degli atti in considerazione del venir meno dell’interesse alla conclusione della stessa alla luce delle sopravvenute disposizioni in materia contenute nei decreti legislativi 23 giugno 2011, n. 118 e 10 agosto 2014, n. 126 .

Con successivo provvedimento presidenziale le indagini da svolgere nel 2015 saranno assegnate ai singoli magistrati della Sezione.

#### Criteria 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 2015, 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.