



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI DELLA SEZIONE DELLE AUTONOMIE  
PER L'ANNO 2019**

**DELIBERAZIONE N. 3/SEZAUT/2019/INPR**



**CORTE DEI CONTI**





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 3/SEZAUT/2019/INPR

Adunanza del 30 gennaio 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Luciana SAVAGNONE, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Antonio Marco CANU, Manuela ARRIGUCCI;

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Dario PROVVIDERA, Rossana RUMMO, Marcello DEGNI, Alberto STANCANELLI, Stefano GLINIANSKI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;

Primi Referendari Massimo AGLIOCCHI, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO;

Referendari Alessandra CUCUZZA, Stefania Anna DORIGO.

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n.786, convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 1982, n. 51;

Visto l'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 5, commi 1 e 2, del citato Regolamento di organizzazione, in ordine alla definizione dei programmi di controllo;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 22/SSRRCO/INPR/18, depositata il 21 dicembre 2018, con la quale è stata approvata la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2019”;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 54 del 24 gennaio 2019 di convocazione della Sezione delle autonomie per l’odierna adunanza;

Uditi i relatori, Consiglieri Alfredo Grasselli, Rinieri Ferone, Francesco Uccello e Adelisa Corsetti;

### **DELIBERA**

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l’anno 2019, in relazione alle funzioni di referto al Parlamento e di coordinamento delle attività delle Sezioni regionali di controllo.

L’unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato in Roma nell’adunanza del 30 gennaio 2019.

I Relatori

F.to Alfredo GRASSELLI

F.to Rinieri FERONE

F.to Francesco UCCELLO

F.to Adelisa CORSETTI

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

Depositata in segreteria il 4 febbraio 2019

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DELLE AUTONOMIE

#### PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2019

1. Con il presente documento la Sezione delle autonomie delinea, ai sensi dell'art. 5, co. 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il programma delle attività di controllo e referto relative all'anno 2019, in coerenza con la programmazione definita, con la deliberazione n. 22/SSRRCO/INPR/18, dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Nel disegnare il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, le Sezioni riunite hanno rinnovato l'esigenza che le funzioni di controllo della Corte dei conti siano esercitate in modo uniforme, a livello sia centrale che territoriale.

Al fine di fornire, al Parlamento e ai diversi livelli di governo sul territorio, elementi e valutazioni utili a ricalibrare gli interventi, le indagini programmate dovranno avere una base di riferimento metodologica comune a tutte le strutture del controllo esterno. Ciò consentirà di sviluppare proficui rapporti ed adeguate sinergie in grado di esprimere, nel concreto, l'unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte, contribuendo, inoltre, a valorizzare la presenza capillare delle sue articolazioni sul territorio, dando voce, anche per questa via, ad un'interlocuzione diretta tra Amministrazioni territoriali ed organi legislativi.

Assicurando - in istruttoria - il metodo del confronto sin dalle fasi che precedono le deliberazioni collegiali, l'attività di controllo dovrà ispirarsi al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a rilevazioni e pronunce di irregolarità gestionali sempre più tempestive, in modo che le Amministrazioni interessate siano poste in grado di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine - in linea con la funzione correttiva del controllo - le patologie emerse e di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

Per garantire la tenuta dei saldi di finanza pubblica, occorrerà assicurare un monitoraggio continuo dell'andamento dei conti pubblici, anche ad evitare che la progressiva semplificazione degli obiettivi di finanza pubblica, in uno con l'introduzione di strumenti di copertura di incerta determinazione, possano produrre effetti espansivi della capacità di spesa.

Particolare attenzione andrà rivolta agli sviluppi dell'attività di riforma prevista dal Governo, alla sua capacità di rispondere adeguatamente alla domanda di servizi ai cittadini e, soprattutto, di limitarne l'impatto finanziario sui conti. Le analisi andranno, quindi, improntate alla conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione, quali:

carenze nella capacità di programmazione e di definizione degli obiettivi, ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi.

2. Tra le tematiche segnalate dalle Sezioni riunite di immediato interesse per la programmazione del lavoro della Sezione delle autonomie, anche in raccordo con le altre Sezioni centrali e con le Sezioni regionali di controllo, si segnalano quelle relative al monitoraggio degli investimenti, degli assetti organizzativi e della gestione dei crediti tributari:

- a) il tema che attiene agli investimenti in campo infrastrutturale ed alla progettazione delle opere pubbliche è meritevole di interesse. Al riguardo, risultando ancora poco diffusa tra gli enti territoriali la valutazione *ex ante* della convenienza economica delle opere da realizzare, del loro impatto ambientale e sociale, nonché delle strategie per migliorare la programmazione dei progetti, andranno messi in luce i ritardi e le difficoltà di realizzazione dei piani di investimento unitamente alle motivazioni che stanno alla base delle opere incompiute. Centrale è anche, a questo fine, un esame dell'utilizzo dei fondi europei ed una verifica dell'efficacia delle scelte organizzative assunte a livello centrale e locale che potrebbero offrire utili elementi su cui orientare l'impegno legislativo. Le relative iniziative sono esposte al punto 6;
- b) nel quadro degli investimenti pubblici, particolare attenzione dovrà essere rivolta all'analisi del processo di trasformazione digitale della Pubblica amministrazione. In questo ambito, la recente sottoscrizione del Protocollo d'Intesa tra la Corte dei conti ed il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda Digitale è intesa a favorire la diffusione di pratiche gestionali pubbliche che comportino risparmi di spesa e migliori prestazioni dal punto di vista tecnologico, anche attraverso l'elaborazione di metriche di misurazione della *performance* delle Amministrazioni pubbliche nella realizzazione di progetti di informatizzazione e di innovazione tecnologica;
- c) nei settori dell'istruzione, della sanità e dei trasporti, è particolarmente avvertita l'esigenza di sottoporre ad attenta verifica gli esiti effettivi dell'azione amministrativa, a livello sia macro che micro, ponendo a confronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati. Un'attenzione sistematica alla misurazione dell'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo risponderebbe anche all'esigenza di rafforzare nella cittadinanza la percezione dell'importanza e della proficuità dell'attività di controllo;
- d) la riattivazione delle procedure di assunzione di personale nel settore pubblico risponde, specie in taluni comparti, all'esigenza di far fronte a riconosciute carenze di organico. Ciò rende necessaria una particolare attenzione al ridisegno degli assetti organizzativi della Pubblica amministrazione e degli effettivi fabbisogni, anche nel quadro del processo di riduzione delle partecipazioni societarie e del necessario riassorbimento del personale da queste impiegato. Sul monitoraggio del processo di razionalizzazione, a regime con l'avvio della revisione periodica di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, sono state fornite linee di indirizzo con la deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR. Le relative iniziative sono esposte al punto 9;
- e) il tema della riscossione dei crediti tributari è strettamente connesso, a livello territoriale, a quello del recupero di margini di gestione della fiscalità locale che si prefigura nella legge di bilancio per il prossimo triennio. Alla luce della progressiva

riduzione delle basi imponibili e del graduale spostamento del prelievo locale su tariffe e *ticket*, si rivelerebbe opportuna una ricostruzione del sistema fiscale in vigore (IMU, TASI, tasse automobilistiche, sanzioni per violazioni del Codice della strada) e dei margini di flessibilità a disposizione delle Amministrazioni decentrate;

- f) L'attenzione alla qualità dei servizi resi ai cittadini, indotta dalla crescita della spesa sociale e degli indici di disuguaglianza nella distribuzione del reddito, richiede la crescente qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte nelle sue strutture sia centrali che territoriali. Tale esigenza si affianca a quella, più tradizionale, di monitorare costantemente il corretto processo di acquisizione dei dati in BDAP, specie per verificare la corretta applicazione delle nuove norme di contabilità economico-finanziaria, anche allo scopo di fornire adeguate risposte alle richieste di Eurostat.

3. L'anno 2018 è stato contrassegnato dalla necessità di adeguare il quadro dei principi contabili contenuti nel d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e nella legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibri di bilancio degli enti territoriali, ai principi espressi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 247/2017 (confermati dalle sentenze n. 94 e 101/2018), secondo i quali non può essere preclusa agli enti la facoltà di disporre dell'avanzo di amministrazione "libero" regolarmente accertato o di utilizzare risorse già destinate a copertura di spese imputate a esercizi successivi, secondo il meccanismo di garanzia costituito dal fondo pluriennale vincolato, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La Consulta ha altresì precisato come nel calcolo del risultato di amministrazione non possono essere considerati, quali componenti attivi, né il Fondo di anticipazione di liquidità né il complesso dei mutui autorizzati e non contratti per investimenti, in quanto gli stessi ineriscono a profili debitori o addirittura si concretano in cespiti inesistenti (sent. n. 274 del 2017).

Alla luce di questi principi, la legge di bilancio dello Stato per il triennio 2019-2021 (legge 30 dicembre 2018, n. 145) - dopo l'approvazione del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2018, n. 136, con il quale è stato avviato un primo tassello della manovra (consistente nelle misure di semplificazione fiscale e di innovazione del processo tributario) - ha dedicato a Regioni ed Enti locali diverse disposizioni finalizzate, fundamentalmente, alla semplificazione e al rilancio degli investimenti.

In questa ottica, le nuove modalità di concorso delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi della finanza pubblica prevedono il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, sia in termini di contabilità finanziaria, sia ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, in presenza di un risultato di competenza non negativo secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 118/2011 nell'allegato 10 del rendiconto di gestione (cfr. commi da 819 a 826 della legge n. 145/2018).

Con il definitivo superamento del saldo finale di competenza in vigore dal 2016 e, più in generale, delle regole sui saldi di finanza pubblica (cd. Patto di stabilità interno) aggiuntive rispetto a quelle sugli equilibri ordinari di bilancio, gli enti territoriali potranno, quindi, utilizzare in modo pieno, sia il fondo pluriennale vincolato di entrata sia l'avanzo di amministrazione ai fini dell'equilibrio di bilancio (secondo modalità già previste dalla

circolare RGS n. 25/2018). Dal 2019 (per le Regioni a statuto ordinario dal 2021) verranno meno anche gli adempimenti connessi, quali il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo, il monitoraggio e la certificazione, la normativa relativa agli spazi finanziari, le sanzioni e le premialità.

Più in generale, il tratto distintivo della nuova manovra di bilancio consiste nel derogare al perseguimento del pareggio strutturale previsto dagli accordi europei per il medio-termine e puntare ad una maggiore crescita economica affidandosi, prevalentemente, all'espansione della spesa pubblica finanziata in *deficit*.

Per favorire le scelte di investimento e limitare i vincoli ai pagamenti per spese in conto capitale, è previsto che le economie relative alle spese di investimento per lavori pubblici concorrano alla determinazione del fondo pluriennale vincolato (commi 909-911). Viene istituito un nuovo fondo, con una dotazione iniziale di 2.780 milioni, per gli investimenti degli enti territoriali (commi 122 e 123), ed è prevista l'assegnazione di ulteriori contributi per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio a rischio idrogeologico dei Comuni (commi da 107 a 114 e da 134 a 148). Un'apposita struttura di missione, istituita presso la Presidenza del Consiglio, avrà il compito di favorire lo sviluppo e l'efficienza della progettazione delle Amministrazioni centrali e degli enti territoriali (commi da 162 a 170).

In virtù dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome in data 15 ottobre 2018, sono state individuate le soluzioni normative che consentissero una corretta applicazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247/2017, n. 74/2018, n. 101/2018 e n. 103/2018, nella definizione delle modalità di realizzazione del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario, senza che ciò comportasse la riduzione dei trasferimenti regionali in settori sensibili, quali le politiche sociali, il Fondo nazionale trasporti e il Fondo sanitario nazionale. La soluzione consiste nel riconoscere alle Regioni una serie di contribuzioni statali puramente "virtuali", in quanto le stesse rinunciano agli anzidetti trasferimenti (pari a circa 4,2 mld. in cinque anni) a compensazione del loro concorso alla finanza pubblica per il settore non sanitario, impegnandosi ad effettuare nuovi investimenti, diretti ed indiretti, in misura pari all'importo dei trasferimenti loro assegnati (commi da 832 a 843).

È stata, poi, disciplinata, nell'ordinamento contabile delle Regioni, la prassi del "debito autorizzato e non contratto", che in passato aveva portato a comportamenti non corretti. Il d. lgs. n. 118/2011 ne aveva previsto la sostanziale abolizione, con l'assorbimento nel tempo dei disavanzi pregressi derivanti da detta prassi. I commi 937 e 938 hanno previsto la possibilità di autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa, purché gli enti siano in regola con la tempestività dei pagamenti e dimostrino la correlazione tra gli investimenti e il debito autorizzato e non contratto.

Al fine di garantire, invece, il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali (certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018), le Regioni e gli Enti locali potranno richiedere anticipazioni di liquidità a breve termine (da rimborsare entro il termine del 15 dicembre 2019) senza che queste costituiscano indebitamento (commi da 849 a 858). Trattasi, comunque, di una forma di anticipazione di liquidità dalle caratteristiche molto diverse da quella attivata con il d.l. n. 35 del 2013, che permetteva un più lungo periodo di rimborso delle anticipazioni ricevute (circa 20 mld. da rimborsare con piani pluriennali fino a trenta anni). Per gli enti che persisteranno nel ritardare i

pagamenti, dal 2020 sono previste speciali forme di accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali (commi da 857 a 868).

Per colmare eventuali carenze di organico, le Regioni e gli Enti locali potranno fare ricorso, con il consenso dei lavoratori interessati, al personale di altri enti mediante l'istituto dell'avvalimento (comma 124) oppure potranno procedere all'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili o impegnati in attività di pubblica utilità utilizzati in passato (comma 446).

Altre disposizioni concernono gli Enti locali in stato di dissesto finanziario o in piano di riequilibrio pluriennale (commi 828-830 e 907), e l'utilizzo delle quote accantonate e vincolate del risultato di amministrazione (commi 897-900), reso possibile anche per gli enti che si trovano in condizioni di disavanzo.

4. Non vi è dubbio che il complesso di queste disposizioni impatterà sulle attività delle Sezioni regionali di controllo e, di riflesso, su quella della Sezione delle autonomie, per le necessarie verifiche sia dei presupposti che giustificano l'applicazione dei nuovi istituti normativi (controlli di legittimità-regolarità), sia dei connessi effetti finanziari (controlli sulla gestione).

Affinché l'ambito dei controlli di regolarità sui bilanci degli enti territoriali non tolga spazio alle valutazioni di efficacia delle politiche adottate, occorre continuare a sostenere il percorso di razionalizzazione delle attività delle Sezioni regionali di controllo con metodologie di lavoro che privilegino gli obiettivi più rilevanti delle gestioni finanziarie (effettività degli avanzi accertati, correttezza della individuazione delle risorse conservate nel FPV, copertura delle spese e, in generale, equilibrio di bilancio).

Come ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 101/2018, «*gli avanzi di amministrazione degli enti territoriali, impiegabili per liberare spazi finanziari o consentire nuove spese agli enti che ne sono titolari, e le riserve conservate nel fondo pluriennale vincolato devono essere assoggettati a una rigorosa verifica in sede di rendiconto*», ciò in quanto, se non correttamente determinati, possono produrre effetti espansivi della capacità di spesa suscettivi di minare gli equilibri di parte corrente, penalizzare gli investimenti e, nel tempo, provocare pericolosi squilibri prodromici del dissesto.

Strumenti indispensabili per il pieno assolvimento delle predette funzioni di controllo sono:

- a) l'ulteriore miglioramento delle metodologie di analisi e della qualità dei flussi informativi;
- c) lo sviluppo delle analisi di raffronto tra le diverse annualità e i *trend* storici (in ossequio al "principio di continuità del bilancio" che, strettamente connesso con il "principio dell'equilibrio dinamico", impone che «*ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie*» (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018).

In una prospettiva "dinamica" dell'equilibrio di bilancio è essenziale che i documenti contabili assicurino un nesso logico fra la programmazione, la previsione di bilancio, gli atti di gestione e la rendicontazione, secondo rilevazioni che siano in grado di rappresentare correttamente le situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e



di esprimere con costanza i diversi valori contabili di tipo finanziario, economico e patrimoniale, in modo da ottenere dati comparabili e valutazioni coerenti nel tempo.

In questa prospettiva “dinamica”, anche i controlli della Corte devono assicurare che il confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili sia sempre finalizzato alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenza n. 198/2012). Ad integrazione dei tradizionali controlli di legittimità-regolarità, dunque, l’attività di controllo delle Sezioni regionali deve essere in grado di rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati non solo le gravi irregolarità eventualmente riscontrate, ma anche l’effettiva situazione finanziaria che ne discende, in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni correttive che ritengano più appropriate.

A tal fine, occorre avvicinare le analisi sui documenti di bilancio all’esercizio finanziario più prossimo a quello in corso di gestione, in modo da collegare, nella migliore misura possibile, gli effetti delle pronunce delle Sezioni regionali alla formalizzazione delle decisioni di programmazione/rendicontazione/correzione di competenza dell’ente ed ampliare il concreto margine d’azione di queste ultime.

Ciò comporta l’impiego di metodologie di controllo che riducano quanto più possibile il disallineamento temporale tra l’esercizio in corso di gestione e le verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo.

In questa prospettiva, ad esempio, potranno essere esaminate congiuntamente più annualità, a partire dall’ultimo rendiconto disponibile, qualora non sia stato possibile, per gli esercizi precedenti, portare a completamento l’esame dei documenti contabili di tutti gli enti territoriali di competenza di una Sezione regionale di controllo. Siffatta modalità consente di eliminare il divario temporale di cui si è fatto cenno e di avvicinare le analisi all’attualità nel quadro del ciclo di bilancio (previsione-rendiconto-previsione) e in conformità ai principi contabili e alla giurisprudenza della Corte costituzionale in precedenza richiamati.

In proposito, questa Sezione ha già evidenziato nella deliberazione sulla programmazione dei controlli per l’anno 2018 (deliberazione n. 1/SEZAUT/2018/INPR) come ciascuna Sezione regionale, nell’ambito della propria autonomia decisionale e in considerazione delle proprie peculiarità organizzative, possa razionalizzare l’esecuzione dei controlli obbligatori per legge semplificandone e coordinandone le attività in funzione dell’esigenza di aggiornamento delle analisi ai dati disponibili più recenti e del nesso teleologico che le qualifica. Lo stesso è a dirsi per le restanti attività istituzionali, ove non direttamente collegate all’attività o alle richieste dell’Amministrazione controllata, per le quali la Sezione deciderà le modalità più appropriate per valorizzare gli esiti dei controlli effettuati o per dare tempestiva risposta agli incombenti che sia chiamata ad assolvere.

Ferma restando la necessità di seguire con attenzione le situazioni di criticità riscontrate in occasione di precedenti controlli, le Sezioni regionali di controllo potranno anche definire criteri di priorità nello svolgimento dei controlli di sana gestione finanziaria, nonché sperimentare le metodologie di monitoraggio più efficaci per individuare le gestioni critiche che necessino di più approfondite verifiche.

Ciò anche al fine di consentire alle Sezioni regionali - compatibilmente con l’espletamento del gravoso carico di incombenze ad esse affidate obbligatoriamente dalla legge -

l'adozione di soluzioni intese ad approvare un referto di coordinamento unitario sulla finanza in ambito regionale, di cui si potrà giovare anche la Sezione delle autonomie nell'ambito delle attività di referto al Parlamento.

5. Con riferimento alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali per l'acquisizione, l'elaborazione ed il controllo telematico dei dati contabili, la Sezione delle autonomie proseguirà nella promozione di ogni iniziativa tesa a garantire il più diffuso utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti. In particolare, si continuerà nella cooperazione per l'implementazione dei contenuti e il miglioramento della qualità delle informazioni della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche -BDAP e della Banca dati "Partecipazioni", che costituiscono fondamentali strumenti per l'attività di controllo-referto della Sezione delle autonomie e delle Sezioni regionali di controllo.

A detti canali informativi si aggiungono quelli della piattaforma FITNET (Finanza Territoriale Network), che integra il sistema gestionale della Corte attualmente in uso (ConTe) per la raccolta, il controllo e l'analisi di dati complementari sulla finanza territoriale. Nel sistema ConTe confluiscono tutti i dati/documenti che gli enti sono tenuti a comunicare alla Corte in base a specifici obblighi normativi, tra cui quelli provenienti dalla compilazione dei questionari delle "Linee guida" su preventivi e consuntivi da parte degli organi di revisione economico-finanziaria, rispettivamente, degli Enti locali e delle Regioni.

Resta una priorità la realizzazione, in collaborazione con la DGSIA, delle ulteriori fasi di sviluppo del sistema conoscitivo "MONET", strumento utile per le analisi dei dati acquisiti dal sistema gestionale BDAP.

Analogamente, si procederà all'implementazione del sistema conoscitivo "MOPADT", realizzato per l'elaborazione dei dati provenienti dall'applicativo gestionale "Partecipazioni" del Dipartimento del Tesoro a seguito della configurazione di un unico applicativo "Partecipazioni" del Portale Tesoro, ove saranno acquisiti sia i dati e gli esiti della razionalizzazione periodica sia le informazioni richieste ai fini del censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti in organi di governo delle società (mentre in precedenza i dati relativi alla revisione straordinaria erano inseriti in apposita sezione dello stesso).

Per la più ampia diffusione della conoscenza delle potenzialità di utilizzo dei menzionati applicativi, la Sezione accompagnerà il controllo del flusso di dati disponibile in BDAP promuovendo ogni altra iniziativa utile a mettere a disposizione di tutti gli utenti del sistema gli strumenti formativi necessari alla elaborazione di *report* e di analisi da porre a base delle istruttorie in sede regionale.

Anche nell'ambito del "Comitato di indirizzo e coordinamento concernente la collaborazione e l'interscambio di informazioni finalizzate all'attività statistica e di ricerca scientifica", che vede coinvolti rappresentanti della Sezione delle autonomie, delle Sezioni riunite e dell'Istat, proseguirà la collaborazione nell'ambito della ricerca su tematiche di comune interesse e dello scambio automatizzato delle informazioni contenute nei rispettivi archivi.

6. Con riguardo alle attività di indirizzo e coordinamento delle Sezioni regionali di controllo finalizzati all'uniforme svolgimento dei giudizi di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni, di cui all'art. 1, co. 3 e 5, del d.l. n. 174/2012, la Sezione delle autonomie promuoverà appositi incontri volti a realizzare un'analisi comparativa delle risultanze emerse e delle metodologie adottate nelle sedi della parifica, al fine di definire, ad integrazione delle linee di orientamento approvate con deliberazioni n. 9/SEZAUT/2013/INPR e 14/SEZAUT/2014/INPR, ulteriori criteri per l'uniforme svolgimento delle istruttorie e delle fasi procedurali in contraddittorio con le Amministrazioni delle Regioni e delle Province autonome. In tale ambito, potranno essere definite modalità comuni anche per le analisi della legislazione di spesa e per eventuali ulteriori tematiche a valenza trasversale.

Analoghe iniziative potranno coinvolgere le Sezioni regionali di controllo interessate alla raccolta di dati sui ritardi e le difficoltà di realizzazione di progetti di investimento e/o sulle motivazioni alla base di opere incompiute. A tal fine, la Sezione delle autonomie collaborerà con le Sezioni riunite in sede di controllo, con la Sezione centrale di controllo sulla gestione e con le Sezioni regionali interessate alla formulazione di un questionario da somministrare agli enti territoriali allo scopo di attuare un modulo di analisi comune, che potrà diventare parte integrante delle attività istruttorie da svolgere in questo campo dalle articolazioni regionali della Corte.

Sarà proseguita ed ampliata, altresì, la sperimentazione - già avviata in raccordo con le Sezioni riunite in sede di controllo ed alcune Sezioni regionali - volta all'utilizzo di metodologie statistiche di campionamento ispirate alla metodologia DAS (*declaration d'assurance*), ai fini di una più puntuale valutazione delle corrette modalità di classificazione e imputazione della spesa e, in ultima analisi, dell'affidabilità delle scritture contabili degli enti.

7. Per fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti le misure di revisione e di contenimento della spesa (cd. *spending review*), la Sezione, grazie al lavoro svolto da un gruppo di magistrati e funzionari della Sezione delle autonomie e di alcune Sezioni regionali di controllo, ha individuato e "testato" in via sperimentale una serie di indicatori di *performance* e di parametri di valutazione di tipo gestionale, da affiancare a quelli tradizionali di tipo finanziario-patrimoniale, per permettere alle Sezioni regionali di verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa ai parametri che ne misurano la spesa in termini di qualità ed efficienza.

La promozione di condizioni di maggiore economicità della spesa in un'ottica di sana gestione dipende, infatti, dalla capacità di effettuare più approfondite valutazioni comparative, soprattutto circa i costi dell'azione amministrativa, e di migliorare il grado di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione della spesa.

In quest'ottica si colloca l'attuazione dell'art. 6, co. 3, del d.l. n. 174/2012, secondo il quale la Sezione provvede a definire le metodologie necessarie alla verifica delle misure dirette alla revisione della spesa pubblica degli enti territoriali, fornendo alle Sezioni regionali gli strumenti di analisi idonei allo scopo.

Con le linee guida, sarà avviato un monitoraggio, mediante la somministrazione agli enti di un apposito questionario, sul grado di attuazione della normativa in materia di razionalizzazione della spesa e sui risultati conseguiti in seguito alla loro applicazione.

Le risultanze delle rilevazioni svolte dalle Sezioni regionali saranno oggetto di un apposito referto al Parlamento da parte della Sezione delle autonomie, la quale si gioverà anche delle ricognizioni condotte, con analisi di tipo comparativo, sul livello dei servizi fondamentali nei diversi ambiti applicativi.

8. Nell'ambito delle tradizionali competenze della Sezione delle autonomie, ridefinite dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 per una più efficace attività di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo e di raccordo operativo con il sistema dei controlli interni agli enti, un ruolo centrale è svolto dai questionari informativi contenuti nelle "Linee guida" destinate agli organi di vertice delle Amministrazioni territoriali nonché ai rispettivi organi di revisione contabile, grazie ai quali è possibile concentrarsi sugli snodi problematici connessi all'applicazione degli istituti dell'armonizzazione contabile.

I prossimi questionari di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, che riguarderanno la compilazione delle relazioni sui bilanci preventivi per gli anni 2019-2021 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2018 di Regioni, Province autonome, Enti locali ed Enti del Servizio sanitario nazionale, saranno finalizzati ad acquisire informazioni mirate su temi centrali per la stabilità finanziaria degli enti territoriali, specie nel lungo periodo, e sulla corretta tenuta della contabilità armonizzata.

Nell'individuazione dei contenuti delle "Linee guida", la Sezione terrà conto anche delle tematiche segnalate dalle Sezioni Riunite nella richiamata deliberazione 22/SSRRCO/INPR/18.

Come per gli anni passati, saranno seguite le indicazioni provenienti dagli appositi gruppi di lavoro, dedicati all'analisi delle diverse tematiche e composti in prevalenza da magistrati assegnati alle Sezioni regionali di controllo. All'occorrenza, per la soluzione di eventuali problematiche di carattere tecnico-operativo o per esigenze di contraddittorio, potrà considerarsi anche l'apporto collaborativo di esperti o di associazioni rappresentative di enti territoriali o di figure professionali, nonché l'apertura di tavoli di confronto con altri enti aventi una competenza istituzionale nei settori di interesse.

Inoltre, tutti gli organi di revisione delle Regioni, degli Enti locali e degli Enti del S.S.N. saranno chiamati a verificare, in sede di compilazione del questionario, la corrispondenza dei dati inseriti dagli enti territoriali in BDAP e nella banca dati "Partecipazioni" con quelli indicati nei bilanci e/o rendiconti dell'ente.

Per la valutazione della corretta imputazione e classificazione della spesa e, in ultima analisi, della affidabilità delle scritture contabili e degli equilibri di bilancio dell'ente, saranno emanate le "Linee guida" previste dall'art. 1, co. 6, del d.l. n. 174/2012 e dall'art. 148, co. 1, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), per la relazione annuale dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e delle Città metropolitane, dei Presidenti delle Province e delle Regioni sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno.

9. Particolare rilievo assumono le verifiche riguardanti l'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, che dai piani ricognitivi a cadenza

annuale si sviluppa fino all'effettivo compimento delle procedure di dismissione e/o liquidazione deliberate dagli enti proprietari.

Con riferimento alla fase della revisione straordinaria, appena conclusa, la Sezione delle autonomie potrà agevolare le istruttorie delle Sezioni regionali mediante iniziative di scambio e formative generate dalle elaborazioni confluite nel referto annuale (deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG), base di partenza per mirati approfondimenti in sede territoriale.

La fase della razionalizzazione periodica, che si apre nel 2019, con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017, si pone in continuità con gli esiti della revisione straordinaria (deliberazione n. 22/SEZAUT/2018/INPR). L'evoluzione che caratterizza il processo di razionalizzazione - che da meccanismo straordinario si trasforma in una verifica a carattere periodico - dà dimostrazione della continuità dell'obiettivo legislativo di riordino del settore, tale da richiedere una riflessione costante degli enti in ordine alle decisioni di volta in volta adottate (mantenimento, con o senza interventi; cessione di quote/fusione/dismissione).

Tuttavia, deve essere attentamente considerato il disposto dell'art. 24, co. 5-bis, d.lgs. n. 175/2016 (introdotto dall'art. 1, co. 723, l. n. 145/2018), secondo cui fino al 31 dicembre 2021, le disposizioni di cui ai precedenti commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione, sicché *“L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”*.

In tema, potrà essere verificato il rispetto dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, co. 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016.

Approfondimenti analoghi a quelli effettuati sul fenomeno delle esternalizzazioni e sui riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti, andranno condotti sia sui bilanci consolidati - specie dopo le integrazioni al principio contabile applicato apportate dal VII correttivo, che dal 2018 considera irrilevanti i bilanci degli organismi che presentano, per tre diversi parametri (totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici), una incidenza inferiore al 3% - sia sugli enti che versino in situazioni di deficitarietà strutturale o che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale o piani di rientro.

Anche con riguardo a tali verifiche, deve tenersi conto del disposto dell'art. 1, co. 831, della l. n. 145/2018 che, con norma a regime, autorizza gli Enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti a non predisporre il bilancio consolidato (mentre anteriormente la deroga era prevista *“sino all'esercizio 2017”*). Resta fermo, tuttavia, l'obbligo di tenuta della contabilità economico-patrimoniale per la generalità degli enti.

**10.** Un importante ausilio alla corretta gestione degli enti territoriali è assicurato dalla Sezione con l'esercizio della funzione nomofilattica prevista dall'art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2012, attraverso cui si persegue l'obiettivo dell'uniforme attuazione della legge.

Tale attività è esercitata su impulso delle Sezioni regionali, al fine di dirimere gli eventuali contrasti interpretativi insorti o risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, oppure in via preventiva, per orientare l'attività degli enti territoriali e degli organi di

controllo interno attraverso l'enunciazione di principi di diritto in ordine all'applicazione di istituti qualificanti della contabilità armonizzata o a situazioni o profili di particolare rilevanza nell'attività dei medesimi.

La funzione ha assunto un ruolo di primo piano negli ultimi anni, per effetto della proliferazione normativa in atto. Di qui l'ampliamento della platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica, dopo che l'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in l. 7 agosto 2016, n. 160, ha riconosciuto tale facoltà anche alle associazioni rappresentative degli enti territoriali (cfr. la deliberazione n. 32/SEZAUT/2016/INPR per una lettura logico-sistematica della predetta normativa).

Le pronunce della Sezione delle autonomie producono un effetto conformativo nei confronti delle Sezioni regionali e, di conseguenza, costituiscono un orientamento anche per gli enti territoriali. Per una più agevole circolazione di informazioni tra le articolazioni territoriali e centrali della Corte in modo da tendere ad una sorta di auto-coordinamento della funzione consultiva, la Sezione delle autonomie confida sul rinnovato e generalizzato utilizzo dell'applicativo "Centrale di gestione pareri", previa un'adeguata rimodulazione organizzativa presso le Sezioni regionali di controllo.

**11.** Con riferimento alle attività di referto al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza pubblica delle Regioni e degli Enti locali, la Sezione delle autonomie curerà i referti sull'andamento del comparto regionale e locale.

Particolare attenzione sarà rivolta ad evitare che la progressiva semplificazione degli obiettivi di finanza pubblica - che ora prevedono il raggiungimento del solo equilibrio di competenza, secondo le modalità di cui al d.lgs. n. 118/2011 (con l'eliminazione del saldo corrente e del saldo di cassa) - e l'introduzione di voci di copertura di incerta realizzazione (avanzo di amministrazione e fondo pluriennale vincolato) o strumenti volti all'eliminazione di debiti pregressi (anticipazioni di liquidità), contribuiscano a produrre effetti espansivi della capacità di spesa suscettibili di penalizzare gli investimenti e, nel tempo, anche gli equilibri di cassa e di parte corrente.

La Sezione terrà conto, come di consueto, dei contributi di analisi e delle valutazioni che emergono dai referti delle Sezioni regionali di controllo o di ogni altra loro elaborazione diretta a fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

Nell'ambito della funzione referente, la Sezione integrerà le analisi generali di carattere finanziario valutando la possibilità di predisporre referti di carattere monotematico in materia di:

- a) organismi partecipati dagli enti territoriali, utilizzando le informazioni provenienti dalla banca dati "Partecipazioni" allo scopo di continuare il monitoraggio dei risultati della loro gestione economico-finanziaria in stretta connessione con i flussi finanziari provenienti dagli enti stessi;
- b) gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali, per confrontare i risultati raggiunti in termini di spesa (corrente e di investimento) con il quadriennio precedente e valutare il grado complessivo di tutela del diritto alla salute espresso dai livelli essenziali di assistenza (Lea);

- c) costo del personale, avvalendosi delle informazioni contenute nella banca dati SICO relativamente alle unità impiegate nel settore degli enti territoriali (numero di dipendenti, tipologia di rapporto di lavoro, età, anzianità lavorativa, retribuzione fissa ed accessoria, distribuzione dei dipendenti nei diversi livelli economici);
- d) controlli interni, per ulteriori approfondimenti sul percorso di attuazione del sistema dei controlli degli Enti locali tenuti alla compilazione della relazione annuale da adottare sulla base delle "Linee guida" previste dall'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);
- e) attuazione del processo di digitalizzazione dell'amministrazione: in coerenza con le finalità del protocollo d'intesa stipulato tra Corte dei conti e Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale potrà essere avviata una ricognizione dello stato di attuazione da parte degli enti territoriali dei principali progetti in materia di amministrazione digitale, al fine di fornire al Parlamento un quadro generale della situazione e alle sezioni regionali di controllo elementi per poter dar corso ad ulteriori approfondimenti in occasione delle verifiche operate sugli enti di competenza;
- f) altri profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica che siano stati oggetto di significative riforme normative o che richiedano un monitoraggio costante in termini di impatto sugli equilibri finanziari degli enti territoriali.

La Sezione delle autonomie offrirà, altresì, ogni altro supporto collaborativo e/o informativo che le venga richiesto per consentire agli organi parlamentari ed agli altri organi istituzionali contemplati dalla normativa di effettuare le opportune valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali e che richiedono tempestive analisi di politica economica fondate su elementi informativi nella disponibilità della Sezione delle autonomie o delle Sezioni regionali operanti sul territorio nazionale.

**12.** Per le attività di referto al Parlamento sulla finanza degli Enti locali, considerando la prospettiva non limitata solo al prossimo rendiconto, sarà d'interesse mettere in luce soprattutto i fenomeni che incidono negativamente sugli equilibri finanziari, di competenza e di cassa, quali:

- a. la dinamica della spesa per investimenti, in quanto diretta a stimolare la crescita e lo sviluppo economico territoriale nonché il raggiungimento degli ulteriori obiettivi previsti dalle leggi di bilancio;
- b. il volume dei residui di nuova formazione, sintomatico della corretta applicazione dei principi della riforma dell'armonizzazione contabile;
- c. la composizione e l'entità dei risultati di amministrazione, che con il fondo pluriennale vincolato concorrono al raggiungimento degli equilibri di finanza pubblica, e le misure di ripiano degli eventuali disavanzi amministrativi;
- d. la corretta applicazione delle nuove norme in materia di utilizzo delle quote vincolate ed accantonate nel risultato di amministrazione da parte degli enti in disavanzo; novità, questa, che benché tecnicamente limitata nella sua concreta applicazione, deve trovare un momento di verifica importante nella situazione di cassa iniziale e finale;
- e. il fondo crediti di dubbia esigibilità e le sue modalità di contabilizzazione;

- f. la corretta valorizzazione ed il regolare computo negli equilibri correnti di competenza di tutti gli accantonamenti, atteso che, allo stato della legislazione vigente, come innovata dalla legge n. 145/2018, il predetto equilibrio viene misurato assumendo accertamenti ed impegni senza alcun correttivo, con conseguente alterazione del risultato di competenza;
- g. la gestione delle entrate e i problemi della riscossione dei crediti tributari e gli effetti che i reiterati interventi di definizione agevolata producono sugli equilibri di parte corrente. Al riguardo, si prospetta di sicuro impatto lo stralcio "*ope legis*" dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, il cui annullamento è effettuato alla data del 31 dicembre 2018 (art. 4, d.l. n. 119/2018, convertito dalla legge n. 136/2018).
- h. il grado di realizzazione degli obiettivi, in termini di maggior efficienza, efficacia ed economicità, della gestione delle forme associative tra Enti locali (Unioni e fusioni di Comuni) e l'entità degli oneri collegati alle varie forme di incentivazione poste in essere in questi anni per realizzarli.

Continuerà ad essere monitorato il fenomeno delle gestioni in disavanzo e dei debiti fuori bilancio, con particolare attenzione alle modalità di restituzione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 ed all'andamento complessivo delle risultanze patrimoniali.

**13.** Il referto sulla finanza regionale potrà giovare, in aggiunta alle risultanze emerse dai giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni, delle tecniche e delle funzionalità di controllo derivanti dalla trasmissione telematica dei bilanci e dei rendiconti regionali alla BDAP, dal conseguente sviluppo del sistema conoscitivo MONET e dagli ulteriori elementi informativi desumibili dal sistema gestionale ConTe.

Sulla base dei prospetti di classificazione delle poste contabili, previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, la Sezione porrà particolare attenzione alla salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale e al rispetto dei principi del d.lgs. n. 118/2011, anche alla luce della rilevante giurisprudenza costituzionale in materia.

Come di consueto, una parte del referto sarà dedicata al comparto della spesa sanitaria, ambito di maggior peso della finanza regionale, salvo che la tempistica legata alla disponibilità dei dati di aggiornamento non suggerisca l'adozione di un autonomo referto.

**14.** Per le Sezioni di controllo aventi sede nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, le linee operative del presente programma delle attività di controllo saranno sviluppate in coerenza con le specificità delle Autonomie interessate, per le quali saranno salvaguardate le esigenze derivanti da specifici regimi di disciplina anche attraverso il coordinamento attuato a mezzo di appositi gruppi di lavoro.



