



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

***Programma delle attività di controllo per
l'anno 2018***

Deliberazione n. 1/SEZAUT/2018/INPR



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 1/SEZAUT/2018/INPR

Adunanza del 23 gennaio 2018

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Antonio FRITTELLA, Fulvio Maria LONGAVITA, Antonio CARUSO, Giovanni COPPOLA, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Giuseppe ALOISIO

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Dario PROVVIDERA, Mario ALÌ, Giuseppe IMPARATO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Alberto STANCANELLI, Stefano GLINIANSKI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO

Primi Referendari

Vanessa PINTO

Visto l'art. 13, comma 5, del d.l. 22 dicembre 1981, n.786, convertito, con modificazioni, dalla 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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Visto l'art. 9 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008, che attribuisce alla Sezione delle autonomie la competenza a riferire sugli andamenti complessivi della finanza territoriale anche in base all'attività svolta dalle Sezioni regionali di controllo e ad esaminare, a fini di coordinamento della finanza pubblica, ogni tema e questione che rivesta interesse generale o riguardi aspetti gestionali comuni a più Sezioni;

Visto, in particolare, 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. 12/SSRRCO/2017/INPR, depositata il 22 dicembre 2017, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2018";

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 154 del 15 gennaio 2018 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Presidente di sezione Adolfo T. De Girolamo, Consiglieri Alfredo Grasselli, Rinieri Ferone, Francesco Uccello e Adelisa Corsetti;

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2018 relativamente alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, per quanto concerne l'adozione delle Linee guida e delle pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale per l'esercizio 2017, da rendere in funzione della

salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto dei saldi di finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 23 gennaio 2018.

I Relatori

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

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 29 gennaio 2018

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



CORTE DEI CONTI

Sezione delle autonomie

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2018

1. La Sezione delle autonomie definisce, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il presente programma delle attività di controllo e referto relative all'anno 2018 nel rispetto delle linee di riferimento programmatico tracciate dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 12/SSRRCO/INPR/17, depositata il 22 dicembre 2017.

Nel disegnare il quadro programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima, le Sezioni riunite hanno evidenziato come negli ultimi anni si sia rafforzata l'esigenza che l'attività di controllo della Corte sia sempre più orientata alla valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse aree di intervento delle politiche pubbliche. Scopo generale della Corte è, infatti, quello di fornire al Parlamento e ai diversi livelli di governo elementi e valutazioni utili ai fini della ricalibratura degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi.

In questa prospettiva, viene rinnovato l'invito ad incentrare l'attenzione sulla qualità dei servizi resi ai cittadini, ponendo a raffronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici originariamente fissati. Tale approccio consente di valorizzare il carattere diffuso del controllo della Corte, con valutazioni in ordine all'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo da supportare con il potenziamento delle metodologie di analisi e degli indicatori di sintesi nonché con l'implementazione degli strumenti conoscitivi ed il miglioramento della qualità delle basi informative. Nella valutazione, anche comparativa, delle criticità che caratterizzano le principali politiche pubbliche, si rivelano di particolare significatività le attività di controllo delle Sezioni territoriali.

2. Alcune tra le tematiche segnalate dalle Sezioni riunite sono di immediato interesse per la programmazione del lavoro della Sezione delle autonomie e possono recepirsi senz'altro tra gli obiettivi di programma. In particolare:

- a) specifico rilievo assume il tema che attiene agli investimenti in campo infrastrutturale. Al riguardo, le Sezioni riunite sottolineano l'esigenza di concentrare *“l'esame sulle ragioni che sembrano aver reso fino ad ora vani i tentativi di riassorbire un ritardo nelle dotazioni infrastrutturali che rischia di incidere sul potenziale competitivo del Paese”*. La spesa per

investimenti, infatti, nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni per sostenerne il livello, risulta ancora in calo;

- b) anche nel 2018 resta cruciale il monitoraggio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici, in uno con l'attendibilità dei sottostanti conti finanziari, economici e patrimoniali, dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali;
- c) resta confermata l'importanza delle tradizionali competenze della Sezione delle autonomie, come ridefinite dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e declinate nelle seguenti linee di attività:
 - predisposizione delle linee guida, che costituiscono strumenti di raccordo operativo con il sistema dei controlli interni agli enti;
 - attività di referto, che offre agli organi legislativi e di governo un supporto collaborativo per le valutazioni di competenza sulla base del patrimonio conoscitivo acquisito dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni regionali di controllo;
 - attività di orientamento e di nomofilachia, con le quali si tende a garantire l'adozione di comportamenti operativi e di interpretazioni giuridiche omogenee su tutto il territorio nazionale.

Nell'individuazione dei contenuti delle varie linee di attività – sostanzialmente riconducibili alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo ed a quelle di referto al Parlamento - la Sezione terrà conto anche delle ulteriori indicazioni risultanti dalla richiamata deliberazione 12/SSRRCO/INPR/17 delle Sezioni Riunite.

Altri temi che saranno tenuti in debita considerazione sono:

- a) le situazioni di criticità finanziaria, con riferimento a debiti fuori bilancio e/o a condizioni di deficitarietà strutturale, causative di dissesto o che abbiano dato luogo a piani di riequilibrio finanziario pluriennale o piani di rientro previsti dall'art. 1, commi 524 ss., della legge n. 208/2015 per gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- b) gli effetti delle misure emergenziali di sostegno ai bilanci in termini di dilazione dei debiti con particolare attenzione alle entrate proprie degli enti e all'adeguatezza degli accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- c) l'utilizzo delle tecniche 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;
- d) il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni;
- e) gli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie, a norma dell'art. 24, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Per assolvere compiutamente al ruolo di supervisore della corretta attuazione del principio autonomistico caratterizzante i rapporti tra i livelli territoriali di governo, la Sezione delle

autonomie intende continuare ad orientare la propria attività istituzionale verso forme di controllo che sappiano coniugare le tradizionali finalità di prevenzione e di contrasto delle disfunzioni gestionali suscettibili di alterare gli equilibri di finanza pubblica (art. 81 Cost.) con l'esigenza di sostenere le elaborazioni di politica economica di ciascun livello di governo con apporti conoscitivi obiettivi e sintesi valutative utili ai sistemi decisionali di riferimento.

3. Anche l'anno 2017 è stato contrassegnato da vicende normative di ampia portata che impattano sul comparto delle autonomie e sulle attività della Sezione.

In uno scenario economico-finanziario sempre più caratterizzato dall'esigenza di accompagnare il consolidamento dei conti pubblici con misure espansive dirette a stimolare gli investimenti, si assiste alla reiterazione di meccanismi di incentivazione "indiretta" della spesa di investimento destinati a beneficiare esclusivamente gli enti che possono usufruire di maggiori spazi finanziari.

In questa logica si inserisce anche la manovra di bilancio per il 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205), che punta, principalmente, al potenziamento finanziario del Patto nazionale verticale per Comuni, Province e Città metropolitane.

In corso d'anno, il d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, ha previsto (artt. 25 e ss.) iniziative per favorire lo sviluppo, specie delle zone colpite da eventi sismici, dando priorità all'assegnazione di incentivi finanziari per l'edilizia scolastica e ampliando le facoltà di utilizzo della quota dell'avanzo destinato a investimenti per l'estinzione anticipata di prestiti a condizione che l'ente abbia accantonato una quota pari al 100% del fondo crediti di dubbia esigibilità. Analoghe misure sono state previste (all'art. 37) con riguardo al fondo pluriennale vincolato per finanziare spese relative a investimenti per lavori pubblici, i cui accantonamenti, se non utilizzati, possono essere conservati nel fondo purché riguardanti opere per le quali l'ente abbia già avviato le procedure per la scelta del contraente fatte salve dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

Anche se la riforma della contabilità non è ancora stata assimilata adeguatamente dagli enti territoriali, si rileva un orientamento legislativo volto ad intervenire su disposizioni importanti del nuovo ordinamento contabile, che talvolta non sembra facilitare la stabilizzazione del quadro normativo, favorendo, al contempo, la diluizione in più ampi archi temporali del recupero delle situazioni deficitarie.

Con la richiamata legge di bilancio n. 205/2017 (comma 783) è stata concessa alle Regioni che non hanno ancora approvato il rendiconto dell'esercizio 2014 la facoltà di provvedere nuovamente, entro il 30 giugno 2018, al riaccertamento straordinario dei residui. Analoga facoltà è stata concessa ai Comuni che non hanno ancora provveduto al riaccertamento straordinario o che lo hanno fatto non correttamente, ripianando l'eventuale maggiore disavanzo in quote costanti entro l'esercizio 2044 (comma 848). Nel comparto degli enti locali, inoltre, dopo l'agevolazione concessa agli enti dissestati dall'art. 36 del d.l. n. 50/2017 in ordine alla facoltà di garantire l'effettivo riequilibrio di bilancio entro un massimo di cinque anni, è stata riconosciuta, agli enti in procedura di riequilibrio ex art. 243-bis, d.lgs. n. 267/2000, la facoltà di rimodulare o riformulare

il piano di riequilibrio finanziario pluriennale al fine di tener conto degli esiti del riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 (commi 848 e 849). A ciò si aggiunge il comma 889, che contempla una generale facoltà di rimodulazione dei piani per adeguare la durata degli stessi alle nuove tempistiche introdotte dal comma 888. Da ultimo, alle Regioni che si impegnano a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo incremento degli investimenti è stata concessa la facoltà di rideterminare il piano di rientro dal disavanzo 2014 e 2015 in venti anni anziché in dieci (commi 779 e ss.).

L'insieme di queste agevolazioni impatterà sensibilmente sulle attività delle Sezioni regionali di controllo (e, di riflesso, su quella della Sezione delle autonomie), chiamate ad effettuare la necessaria verifica dei presupposti giustificativi e dei connessi effetti applicativi. Il nuovo quadro normativo impone di individuare l'esatta perimetrazione delle situazioni di sofferenza finanziaria suscettibili di ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, distinguendo puntualmente tali situazioni da quelle riconducibili all'area di applicazione degli ordinari istituti di ripiano del disavanzo ex art. 188 Tuel. Esigenza, questa, cui si dovrà provvedere nel contesto di una generale revisione delle linee guida e dei criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del d.lgs 267/2000, adottate con deliberazione n. 16/2012/INPR.

Il quadro degli interventi riformatori che interessano più direttamente l'attività di referto della Sezione si completa con le norme di efficientamento del pubblico impiego (d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 in materia di contrattazione integrativa e d.lgs. 20 luglio 2017, n. 118 in materia di licenziamento disciplinare). A queste si affiancano le disposizioni del d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100 – integrative e correttive del d.lgs. n. 175/2016 in materia di società a partecipazione pubblica – e del d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, cosiddetto “Correttivo” al Codice dei contratti pubblici.

Meritano un cenno, inoltre, le disposizioni di cui ai commi 37 e 778 della l. n. 205/2017 le quali, a fronte dell'alleggerimento della disciplina dei vincoli di finanza pubblica dettati per gli enti territoriali, hanno reiterato il blocco della manovrabilità in aumento delle leve fiscali locali (in parte derogato dalla reintroduzione dell'imposta e del contributo di soggiorno ad opera dell'art. 4, co. 7, del d.l. n. 50/2017). Proroga analoga è stata rinnovata anche per la riforma del sistema di fiscalità regionale delineata dal d.lgs. n. 68/2011 in tema di addizionale IRPEF, IVA, fiscalizzazione dei trasferimenti statali e perequazione.

Particolare rilevanza per i controlli della Sezione assume, nell'ambito del processo di armonizzazione contabile, l'adozione dal 2017 della contabilità economico patrimoniale, ormai obbligatoria per tutti gli enti territoriali.

L'avvio della contabilità economico-patrimoniale costituisce tappa fondamentale anche ai fini dell'adozione, dal 2018, del bilancio consolidato degli enti territoriali con i loro organismi partecipati. Tale traguardo segna un significativo potenziamento degli strumenti informativi e di valutazione a disposizione degli enti e delle collettività amministrate, ma anche l'attuazione definitiva di un sistema di contabilità integrata, richiesto dalla direttiva 2011/85/UE. Al riguardo, la Sezione potrà apprezzare gli effetti delle integrazioni al principio contabile applicato apportate dal VII correttivo (approvato con decreto 11 agosto 2017), 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%, in luogo delle più alte percentuali originariamente previste.

4. In un quadro normativo la cui complessità è aggravata da una certa fluidità delle disposizioni, le funzioni di coordinamento esercitate dalla Sezione continueranno a sostenere il percorso di semplificazione e razionalizzazione delle attività delle Sezioni regionali di controllo, le cui molteplici funzioni assumono un ruolo centrale nell'ambito dei controlli di regolarità e di legittimità sui bilanci degli enti territoriali, con poco spazio per le valutazioni di efficacia delle politiche adottate.

Del complesso delle attività delle Sezioni regionali, infatti, la parte di gran lunga preponderante è costituita da controlli di regolarità obbligatori per legge; le residue attività, laddove non rispondano a specifiche disposizioni di legge, costituiscono adempimenti frutto di scelte effettuate dalle Sezioni in sede di programmazione annuale.

Delle attività "obbligatorie", molte attengono alle verifiche di regolarità amministrativo-contabile, come: le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti finalizzate al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (art. 1, commi 3 e 5, del d.l. n. 174/2012); le verifiche sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali di spesa e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1, del d.l. n. 91/2014); le verifiche sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali (art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, che ha introdotto l'art. 148-bis del TUEL); le verifiche sui rendiconti delle spese elettorali sostenute dalle formazioni politiche che partecipano alle elezioni nei comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti (art. 13, co. 6, della legge 6 luglio 2012, n. 96, di modifica della legge n. 515/1993); l'esame della relazione del Sindaco, del Presidente della Provincia e del Presidente della Regione sul sistema dei controlli interni (artt. 148 del d.lgs. n. 267/2000 e 1, comma 6, del d.l. n. 174/2012); la relazione di fine mandato del Sindaco e del Presidente della Provincia (art. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149); l'esame delle relazioni dei collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012).

Trattasi di attività necessarie ed indilazionabili, che hanno assunto rilievo crescente nel tempo (tanto da assorbire la quasi totalità delle capacità istruttorie attivabili in sede locale); alcune di esse possono essere semplificate e coordinate tra loro, razionalizzandone l'esecuzione in funzione dell'esigenza di aggiornamento delle analisi ai dati disponibili più recenti e del nesso teleologico che le qualifica.

Inoltre, le Sezioni regionali svolgono numerose altre attività di controllo non suscettibili di essere programmate nelle modalità e nei tempi di esecuzione, in quanto determinabili in ragione dell'attività o delle richieste dell'Amministrazione controllata. Tra queste rientrano: i controlli di legittimità su atti emanati dalle Amministrazioni periferiche dello Stato (art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e art. 10 del d.lgs. n. 123/2011); l'esame dei piani di riequilibrio finanziario

pluriennale per gli enti locali in condizioni di predissesto e delle relazioni semestrali sullo stato di attuazione dei piani (art. 243-quater, del TUEL, introdotto dal d.l. n. 174/2012); l'attività consultiva in ordine ai pareri richiesti dalle Amministrazioni controllate sulle materie di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131); la certificazione dei contratti aziendali di lavoro per il personale delle fondazioni lirico-sinfoniche (art. 11 del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112).

Le Sezioni regionali svolgono, infine, una serie di altre attività atipiche, non ricorrenti, derivanti da espresse disposizioni di legge o frutto di scelte programmatiche, di rapporti di collaborazione o di richieste istruttorie provenienti da altri organi istituzionali. In ordine a queste attività, ciascuna Sezione, nell'ambito della propria autonomia decisionale, valuta quali siano le modalità più appropriate per valorizzare gli esiti dei controlli effettuati o per dare tempestiva risposta ad altri incumbenti che sia chiamata ad assolvere, tenendo conto delle proprie peculiarità organizzative e dell'evoluzione del quadro normativo vigente.

Le Sezioni regionali sono, altresì, destinatarie a "fini conoscitivi", di talune comunicazioni in materia di società pubbliche. Gli oneri comunicativi previsti dal d.lgs. n. 175/2016 - che comunque refluiscono nelle attività di controllo di loro competenza - riguardano, in particolare, le deliberazioni di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni dirette o indirette (art. 5, comma 3); i piani di risanamento delle società a partecipazione pubblica in crisi (art. 14, co. 5, secondo periodo); i piani di razionalizzazione delle società a partecipazione diretta o indiretta (artt. 20 e 24).

In questo quadro di adempimenti così vasto e gravoso, la Sezione delle autonomie promuoverà iniziative insieme con le Sezioni regionali di controllo per l'approfondimento delle problematiche operative e per lo sviluppo di metodologie e criteri idonei a orientare le attività in sede regionale.

5. Per l'acquisizione, l'elaborazione ed il controllo telematico degli schemi di bilancio (preventivo, rendiconto di gestione e consolidato) che gli enti territoriali adottano in base ai principi dell'armonizzazione contabile, la Sezione delle autonomie si è a lungo impegnata nell'adeguamento degli strumenti informatici necessari alla condivisione delle informazioni con le Sezioni regionali di controllo.

Dopo la confluenza in "BDAP - Bilanci Armonizzati" del progetto SMART (Sistema di Monitoraggio dell'Armonizzazione Territoriale) - avviato dalla Sezione per unificare i sistemi informativi di acquisizione dei dati contabili di Enti locali (S.I.R.T.E.L.) e Regioni (CON.TE) nell'ambito di un comune sistema di trasmissione telematica degli schemi di bilancio armonizzato e dei dati contabili analitici contenuti nel Piano dei conti integrato - l'impegno della Sezione si è concentrato sulle iniziative volte a potenziare le possibilità di elaborazione dei dati con la realizzazione di un idoneo sistema conoscitivo per l'elaborazione di cruscotti e *report* di monitoraggio da mettere a disposizione delle Sezioni regionali e degli altri utenti del sistema.

Al fine di soddisfare le esigenze informative connesse al sistema di controllo e referto della finanza territoriale, il nuovo *datamart*, denominato MONET (Monitoraggio Enti Territoriali), è stato

realizzato, con la collaborazione di DGSIA (Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati) e SOGEI, per accogliere ed analizzare i dati provenienti dal sistema gestionale BDAP. Grazie all'attività svolta da un gruppo di lavoro formato da magistrati e funzionari di elevata qualificazione professionale, sono stati individuati i requisiti del sistema attraverso lo studio del complesso degli allegati al d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. Il nuovo conoscitivo è già stato collaudato per la prima fase di sviluppo e si sta lavorando all'implementazione di ulteriori funzionalità (come i controlli automatici di validazione dei dati contabili) da cui sarà possibile migliorare la qualità dei flussi informativi e la risposta degli indicatori sintetici in termini di corretta compilazione degli elaborati contabili.

Altra attività, svolta sempre in collaborazione con DGSIA e SOGEI, ha portato alla realizzazione di un nuovo sistema conoscitivo, denominato MO.PA.DT, nato per processare e gestire la nuova struttura dei dati contabili provenienti dall'applicativo gestionale "Partecipazioni" del Dipartimento del Tesoro, il quale, a differenza del SIQUEL, contiene i dati anagrafici e di bilancio degli organismi partecipati di tutte le Pubbliche amministrazioni ed è diretto ad effettuare, su scala nazionale, un'unica rilevazione, allo scopo di semplificare gli adempimenti informativi per gli oltre 8.000 enti territoriali e migliorare la qualità del dato. Il *datamart* è, inoltre, in grado di dare continuità alle istruttorie in materia di monitoraggio sugli organismi partecipati a norma degli artt. 20 e 24 del d.lgs. n. 175/2016.

Per gli ulteriori sviluppi della BDAP, anche ai fini del miglioramento della qualità dei dati trasmessi al gestionale, si proseguirà, insieme alla DGSIA, nella collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito del comitato di governo del sistema informativo, costituito sulla base di apposito protocollo d'intesa tra la Corte ed il MEF.

Un altro gruppo di lavoro, formato da magistrati e funzionari della Sezione delle autonomie e delle Sezioni regionali di controllo, proseguirà, sempre insieme alla DGSIA, nell'attività già avviata di evoluzione del sistema informativo che, adeguandosi ai criteri dell'armonizzazione contabile, riunirà i precedenti strumenti (S.I.QU.E.L. e CON.TE) utilizzati per la 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.

6. Nel descritto contesto operativo - che avvia a completamento il disegno di acquisizione dei dati contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati da banche dati esterne - i prossimi questionari di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, che verranno predisposti per la compilazione delle relazioni sui bilanci preventivi per gli anni 2018-2020 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2017 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 e sulla corretta tenuta della contabilità armonizzata.

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, potrà considerarsi anche l'apporto collaborativo

delle associazioni rappresentative degli enti territoriali per la soluzione delle eventuali problematiche di carattere tecnico-operativo.

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.

Ad integrazione delle Linee guida, la Sezione completerà l’opera di coordinamento e di orientamento con la predisposizione di specifiche linee d’indirizzo in ordine all’applicazione di istituti qualificanti della contabilità armonizzata. Analoghe pronunce di indirizzo potranno essere adottate per l’affinamento delle tecniche di controllo o per lo svolgimento delle sue modalità operative, oltreché a risolvere problematiche interpretative che coinvolgano l’attività delle Sezioni regionali e degli organi di controllo interno o che richiedano l’applicazione di indirizzi uniformi.

Nell’individuazione dei contenuti delle Linee guida e delle pronunce di orientamento la Sezione terrà conto anche delle tematiche segnalate dalle Sezioni Riunite nella richiamata deliberazione 12/SSRRCO/INPR/17.

Al riguardo, si promuoveranno iniziative volte a sviluppare idonee sinergie tra Sezione delle autonomie, Sezioni riunite in sede di controllo e Sezioni regionali di controllo, per un’analisi comparativa delle risultanze emerse e delle metodologie adottate in sede di parificazione dei rendiconti regionali e di verifica della legislazione di spesa, anche mediante l’elaborazione di apposite linee guida a norma dell’art. 30, co. 2, l. n. 161/2014.

In quest’ambito potrà, inoltre, essere presa in considerazione l’esigenza di definire procedure standard da adottare in sede di istruttoria del giudizio di parificazione dei rendiconti generali delle Regioni/Province autonome, ad integrazione delle linee di orientamento approvate con deliberazione n. 14/SEZAUT/2014/INPR.

7. Per fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti il grado di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, occorrerà definire le metodologie necessarie alla verifica dell’attuazione, in sede regionale e locale, delle misure di revisione e di contenimento della spesa (cd. *spending review*).

A questo scopo, la Sezione si propone di individuare una serie di parametri di valutazione di tipo gestionale da affiancare a quelli tradizionali di tipo finanziario-patrimoniale, che permetteranno alle Sezioni regionali di verificare la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge o definiti dagli enti in sede di programmazione, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento della loro azione in funzione di un miglioramento del grado di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione della spesa, in applicazione dell’art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012.

Lo scopo di questa iniziativa è fornire alle Sezioni regionali strumenti idonei per effettuare più approfondite valutazioni, non solo sulla tenuta degli equilibri di bilancio, ma anche sulla capacità degli enti di promuovere condizioni di maggiore efficienza della spesa in un'ottica di sana gestione.

La norma prevede, altresì, che le risultanze delle rilevazioni svolte dalle Sezioni regionali siano oggetto di un apposito referto al Parlamento da parte della Sezione delle autonomie, la quale si gioverebbe, mediante analisi di tipo comparativo, anche delle ricognizioni condotte sul livello dei servizi fondamentali nei diversi ambiti applicativi.

8. Come già accennato, assumono particolare rilievo le verifiche riguardanti l'attuazione del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, che dai piani operativi si sviluppa fino all'effettivo compimento delle procedure di dismissione e/o liquidazione deliberate dagli enti proprietari.

Il monitoraggio del grado di adempimento all'obbligo di ricognizione e di attuazione delle misure di razionalizzazione, preannunciate dagli enti, offre alle Sezioni regionali l'opportunità di esprimere valutazioni più esaustive in ordine alle criticità emerse da altre verifiche condotte sul fenomeno delle esternalizzazioni ed alle loro ripercussioni sugli equilibri degli enti partecipanti.

L'importanza che il riordino delle partecipazioni societarie riveste ai fini del superamento delle cause dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali, nonché del rafforzamento dei principi di concorrenza e di buona amministrazione è stata confermata dal d.lgs. n. 175/2016, il quale ha riformulato l'obbligo a carico delle Amministrazioni di analizzare le partecipazioni detenute e di redigere piani operativi di razionalizzazione a cadenza annuale (artt. 20 e 24). Tali disposizioni sono volte a responsabilizzare maggiormente le Amministrazioni proprietarie chiamandole a verificare la permanenza delle ragioni che le hanno portate ad acquisire nuove partecipazioni societarie e a valutare la convenienza di un loro mantenimento in un'ottica di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica.

Ai fini della revisione straordinaria, un passaggio di rilievo è il termine del 30 settembre 2017, entro il quale gli enti hanno dovuto effettuare la ricognizione di tutte le partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, al fine di individuare quelle che devono essere alienate o che devono essere oggetto delle misure di razionalizzazione previste dall'art. 20, co. 1 e 2.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 19/SEZAUT/2017/INPR, ha chiarito che la trasmissione alle Sezioni regionali dei provvedimenti di revisione straordinaria delle partecipazioni (che costituiscono aggiornamento dei piani operativi di razionalizzazione già adottati) non assolve a mere finalità di trasparenza (e di deterrenza), ma è funzionale allo svolgimento delle verifiche di competenza della Corte al fine di evidenziare agli enti controllati le irregolarità e le anomalie eventualmente riscontrate.

Ciò conferma il ruolo nevralgico delle Sezioni regionali di controllo nel monitoraggio delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società pubbliche, da svolgersi nel pieno rispetto delle previsioni di legge e delle indicazioni operative che la Sezione delle autonomie si propone di emanare, con particolare riferimento agli esiti della revisione straordinaria.

Allo stesso tempo, la Sezione, ai fini della promozione delle migliori pratiche presso le società a partecipazione pubblica, proseguirà il dialogo istituzionale avviato con il Dipartimento del Tesoro a seguito del protocollo d'intesa del 25 maggio 2016, anche sui temi emergenti dalla riforma.

9. Un importante ausilio alla corretta gestione degli enti territoriali è assicurato dalla Sezione con l'esercizio della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, attraverso la quale realizza un articolato complesso di linee di indirizzo su molteplici aspetti della gestione degli enti che richiedono il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo ai fini dell'uniforme attuazione della legge.

Tale attività ha assunto un ruolo di primo piano negli ultimi anni, per effetto dell'evoluzione normativa in atto e per la necessità di contenere gli effetti distonici prodotti dal proliferare, fuori dagli ambiti istituzionali, di soggetti ed organi che, a vario titolo, avanzano ipotesi interpretative ed applicative sulla complessa materia.

La "nomofilachia del controllo", assegnata alla Sezione sia nella fase di prevenzione sia in quella di risoluzione dei contrasti interpretativi (art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012), oltre ad uniformare l'orientamento delle Sezioni regionali, è in grado di orientare l'attività degli enti territoriali attraverso l'enunciazione di principi di diritto che concorrono all'individuazione delle più corrette ed efficaci forme di gestione.

Va ricordato che la platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica è stata ampliata (art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in l. 7 agosto 2016, n. 160) con l'attribuzione diretta della funzione consultiva alla Sezione delle autonomie ed il riconoscimento della facoltà di richiesta alle associazioni rappresentative degli enti territoriali.

In questo ambito - come esplicitato nella lettura logico-sistematica della normativa cui ha proceduto la Sezione nella deliberazione n. 32 del 2016 - è essenziale che l'intervento della Sezione delle autonomie venga richiesto per la definizione di questioni di interesse generale, i cui presupposti saranno oggetto di attento esame ai fini della verifica di ammissibilità delle richieste di parere in coerenza con i principi affermati in materia.

10. Con riferimento alle attività di referto al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza pubblica delle Regioni e degli Enti locali - che in parte stanno scontando talune difficoltà connesse alla transizione alle nuove banche dati di cui si è riferito - la Sezione terrà conto, come di consueto, anche dei contributi di analisi e delle valutazioni che emergono dai referti delle Sezioni regionali.

Curerà, poi, la predisposizione di referti di carattere monotematico - che sono un obiettivo costante degli ultimi anni - in materia di:

- a) organismi partecipati dagli enti territoriali, allo scopo di continuare a monitorare i risultati della loro gestione economico-finanziaria, ponendoli a confronto con i flussi finanziari

- provenienti dagli stessi enti, utilizzando le informazioni provenienti dalla banca dati “Partecipazioni”;
- b) costo del personale, relativamente alle unità impiegate nel settore degli enti territoriali, avvalendosi delle informazioni contenute nella banca dati SICO;
 - c) 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.

Sulla base dell’attività istruttoria condotta nel 2017, sarà completata, altresì, l’elaborazione di referti specifici riguardanti sia la Sanità regionale, sia gli Enti locali con riferimento ai profili dei controlli interni, dei saldi di finanza pubblica, dei debiti fuori bilancio e delle gestioni in disavanzo. A quest’ultimo riguardo, i risultati della gestione saranno oggetto di analisi mirate a verificare in che misura siano stati attuati i fondamentali istituti del sistema di contabilità armonizzata e quale sia la rispondenza della gestione agli obiettivi programmatici, onde valutare, in ultima analisi, l’efficacia delle politiche adottate ai vari livelli di governo e fornire elementi di valutazione utili alla ricalibratura degli interventi.

L’esame si estenderà ai contenuti emergenti dagli esiti dell’attività di coordinamento, contestualizzando i risultati gestionali alla luce del nuovo modello di *governance* della finanza pubblica risultante dalle modifiche introdotte alla legge n. 243/2012. Particolare attenzione sarà rivolta ad evitare che la semplificazione degli obiettivi di saldo (con l’eliminazione del saldo corrente e del saldo di cassa) e l’introduzione di voci di copertura di incerta realizzazione contribuiscano a produrre effetti espansivi della capacità di spesa suscettibili di minare gli equilibri di parte corrente, penalizzare gli investimenti e, nel tempo, ripercuotersi negativamente sulla cassa.

II. Il referto sulla finanza regionale per gli esercizi 2016 e 2017 potrà finalmente giovare delle tecniche e delle funzionalità di controllo utilizzate per gli Enti territoriali, grazie alla trasmissione telematica dei bilanci e dei rendiconti regionali alla BDAP ed allo sviluppo del sistema conoscitivo MONET. Ovviamente l’utilizzo di questi strumenti e la riduzione di attività istruttoria specifica restano condizionati dall’effettiva alimentazione della banca dati da parte degli enti. Alle predette elaborazioni dei dati contabili si uniranno le altre informazioni finanziarie e gestionali trasmesse al sistema CON.TE. in ottemperanza degli obblighi di compilazione dei questionari delle Linee guida.

Sulla base dei nuovi 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.

Si terrà conto, inoltre, delle risultanze emerse dai giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni.

Come di consueto, particolare attenzione sarà inoltre dedicata al comparto della spesa sanitaria, ambito di maggior peso della finanza regionale. A tal fine, si proseguirà il monitoraggio dei Piani di rientro, i cui ultimi risultati, grazie all'efficace utilizzo degli strumenti di *governance* introdotti, registrano un *trend* di progressivo miglioramento dei conti che deve essere letto in corrispondenza con le crescenti difficoltà sul fronte della garanzia dei livelli essenziali di assistenza (Lea).

12. Per le attività di referto al Parlamento sulla finanza degli Enti locali per gli esercizi 2016 e 2017 sarà d'interesse verificare se le misure di finanza pubblica dirette a stimolare la ripresa della spesa per investimenti abbiano prodotto gli effetti auspicati ed in che misura siano stati raggiunti gli obiettivi previsti dalle leggi di bilancio, anche con riguardo ai saldi finali di competenza (cd. pareggio di bilancio).

Di particolare interesse, nell'ambito dei fenomeni che incidono negativamente sugli equilibri finanziari degli Enti locali, saranno le analisi sui principali istituti della riforma contabile (contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, misure di ripiano dei disavanzi amministrativi etc.).

Per quel che riguarda le forme associative tra Enti locali (Unioni e fusioni di Comuni) andrà proseguita la valutazione dell'entità dei risparmi attesi, del grado di realizzazione degli obiettivi in termini di maggior efficienza, efficacia ed economicità della gestione e dell'entità degli oneri collegati alle varie forme di incentivazione poste in essere in questi anni per realizzarli.

Continueranno ad essere monitorati sia il funzionamento del sistema dei controlli interni che il fenomeno delle gestioni in disavanzo, 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. 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.

