



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2020

(art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)

DELIBERAZIONE N. 1/SEZAUT/2020/INPR





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2020



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2020

(art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)

20 gennaio 2020



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 1/SEZAUT/INPR

Adunanza del 20 gennaio 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Marco PIERONI, Maurizio STANCO, Andrea ZACCHIA, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO;

Consiglieri Alfredo GRASELLI, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Alessandro PALLAORO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Alessandro FORLANI, Marco VILLANI, Stefano GLINIANSKI, Alessia DI GREGORIO, Sergio GASPARRINI, Franco VIETTI;

Referendari Alessandra CUCUZZA, Stefania DORIGO, Anna Laura LEONI, Ilaria CIRILLO, Flavia D'ORO.

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, 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. 21/SSRRCO/INPR/19, depositata il 21 dicembre 2018, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2020";

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 24 del 14 gennaio 2020 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

Uditi i relatori, Presidenti di sezione Maurizio Graffeo e Francesco Petronio;

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2020 relativamente alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale per l'esercizio 2019, 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, nonché 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.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 20 gennaio 2020.

I Relatori

F.to Maurizio GRAFFEO

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

F.to Francesco PETRONIO

Depositata in segreteria il 23 gennaio 2020

Il funzionario incaricato

F.to dott.ssa Grazia MARZELLA

1. Nel contesto delle funzioni di controllo che l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte dei conti, l'ambito operativo intestato alla Sezione delle autonomie copre, a livello centrale, l'insieme delle attività di referto, indirizzo e coordinamento orientate al sistema delle Autonomie territoriali ed al controllo della finanza pubblica territoriale.

Operando in raccordo funzionale con le Sezioni riunite in sede di controllo, la cui attività è istituzionalmente rivolta ad una interlocuzione più ampia con il Parlamento sui temi di interesse nazionale in connessione con le altre Sezioni centrali, le funzioni che la Sezione delle autonomie esercita nel proprio campo d'azione completano il quadro di analisi e di valutazioni provenienti dalle diverse articolazioni dell'Istituto grazie alla più stretta collaborazione con le attività che le Sezioni regionali di controllo esercitano sul territorio.

La Sezione delle autonomie riveste, infatti, una posizione di cerniera tra le funzioni generali esercitate dalle Sezioni riunite e l'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali. Questo ruolo di raccordo consente di sviluppare le opportunità che la struttura a rete dei controlli della Corte può offrire e di esprimere, nel concreto, l'unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte, dando voce ad un'interlocuzione diretta tra Amministrazioni territoriali ed Organi legislativi.

Con il presente documento, adottato ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, la Sezione delle autonomie intende orientare il programma delle proprie attività di controllo e referto relative all'anno 2020 al più efficace coordinamento tra il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, tracciato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/19, ed il percorso di razionalizzazione funzionale intrapreso dalle Sezioni regionali di controllo per recuperare spazio, nell'ambito dei controlli di regolarità e di legittimità sui bilanci degli enti territoriali, alle valutazioni di efficacia delle politiche adottate.

2. Nel disegnare il quadro programmatico dei controlli, con i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima, le Sezioni riunite hanno individuato gli indirizzi di riferimento di carattere generale su cui deve muovere l'impegno della Corte nel 2020, rimettendo alle Sezioni di controllo, centrali e regionali, la specificazione delle tematiche di prevalente interesse da esaminare.

In particolare, è emersa l'esigenza di monitorare l'impatto finanziario delle misure espansive assunte per stimolare la crescita, evidenziando le aree di spesa su cui è possibile intervenire con processi di razionalizzazione e meccanismi di responsabilizzazione diretti ad una maggiore efficacia, intervenendo sulle difficoltà strutturali del Paese.

Tra le tematiche segnalate dalle Sezioni riunite di immediato interesse per la programmazione del lavoro della Sezione delle autonomie, si individuano quelle relative al monitoraggio degli investimenti, la trasformazione digitale della P.A., l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, lo sviluppo delle aree del Sud, il riordino dei meccanismi di compartecipazione alla spesa sanitaria, la lotta all'evasione e all'elusione fiscale, la

razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica, l'attuazione del disegno federalista ed il funzionamento dei regimi perequativi.

Su tali temi potranno essere avviati approfondimenti, avvalendosi anche del contributo e della collaborazione delle Sezioni regionali di controllo.

Per rispondere adeguatamente alla funzione di controllo con valutazioni in ordine all'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo, estese alle analisi della qualità dei servizi resi ai cittadini, è necessario disporre di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell'intervento pubblico. Di qui, l'impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l'area di copertura.

Inoltre, l'interazione tra le Sezioni, da attuare attraverso il potenziamento delle metodologie di analisi, degli indicatori di sintesi, degli strumenti conoscitivi e della qualità delle basi informative, può consentire l'elaborazione di metodi comuni, a supporto dell'uniformità delle analisi svolte dalle diverse Sezioni valorizzando il carattere diffuso del controllo della Corte nel territorio.

La Sezione delle autonomie promuove forme di controllo che alle tradizionali finalità di prevenzione e di contrasto delle disfunzioni gestionali suscettibili di alterare gli equilibri di finanza pubblica (art. 81 Cost.) affianchino apporti conoscitivi obiettivi e sintesi valutative utili anche ai sistemi decisionali di riferimento.

Tali analisi possono fornire un supporto per la corretta attuazione del principio autonomistico caratterizzante i rapporti tra i predetti livelli territoriali di governo.

3. La manovra di finanza pubblica per il 2019 è stata orientata ad un obiettivo di incentivazione della crescita economica da perseguire con misure espansive, anche da finanziare in deficit. In tal modo, pur non perdendo di vista il perseguimento del pareggio strutturale previsto dagli accordi europei per il medio-termine, sono state introdotte misure per favorire le scelte di investimento e limitare i vincoli ai pagamenti per spese in conto capitale. Una maggiore flessibilità è stata riconosciuta soprattutto per l'adozione di più efficaci azioni in difesa del suolo e di contrasto al dissesto idrogeologico.

In questo contesto, gli enti dotati di maggiori spazi finanziari hanno potuto beneficiare della reiterazione di meccanismi di incentivazione "indiretta" della spesa di investimento, a cui si è aggiunta la facoltà di richiedere anticipazioni di liquidità a breve termine (senza che queste costituissero indebitamento).

Le problematiche inerenti agli equilibri della finanza locale sono state segnate da alcune importanti pronunce della Corte costituzionale e delle Sezioni riunite in sede di controllo.

La sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019 del giudice delle leggi, ha ampliato la possibilità delle Sezioni regionali di controllo di sollevare questioni di legittimità costituzionale anche in sede di esame dei piani pluriennali di riequilibrio finanziario. Sul piano sostanziale, ha stigmatizzato i protratti limiti temporali entro i quali è possibile, per gli enti territoriali, compiere il percorso di riequilibrio e dilazionare la restituzione delle anticipazioni di

liquidità ricevute. La eccessiva protrazione dei tempi del riequilibrio, oltre a pregiudicare l'equità intergenerazionale, può non fare emergere le responsabilità politiche degli organi elettivi nei confronti della comunità da loro amministrata.

È stato, altresì, confermato l'orientamento (cfr. Corte Cost. sent. n. 138 e 146 del 2019) che ha riconosciuto la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, a sollevare questioni anche in riferimento al parametro di riparto della competenza legislativa (art. 117 Cost.), per ammettere il vaglio di disposizioni i cui effetti potrebbero ridondare in una lesione dell'equilibrio di bilancio e della sana gestione finanziaria (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.).

Con la pronuncia n. 20/SSRRCO/QMIG/2019, le Sezioni Riunite in sede di controllo, intervenendo sulle questioni relative all'utilizzo del risultato di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato ai fini dell'equilibrio di bilancio, hanno ritenuto che la disciplina dell'equilibrio finanziario complessivo degli enti territoriali, che trova contenuto nelle disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011 e nella legge n. 145 del 2018, si affianchi alla normativa in tema di "pareggio di bilancio" (o "saldo di finanza pubblica"), funzionale all'osservanza degli obiettivi posti in sede europea, sancita dagli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012.

In corso d'anno, il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili, ha previsto, all'art. 57, l'abrogazione dei limiti di spesa per incarichi di consulenza, convegni, mostre, spese di rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, autovetture etc.; accanto ad una serie di semplificazioni adempimentali, è stata, tra l'altro, resa facoltativa la tenuta della contabilità economico-patrimoniale per i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, venendo meno il termine per la sua introduzione prevista entro il 2019. Di particolare rilievo sono anche le disposizioni dell'art. 57-ter di modifica della disciplina in materia di nomina dei revisori dei conti (d.l. 13 agosto 2011, n. 138), che reintroducono la possibilità di far eleggere il presidente del Collegio dei revisori direttamente dal Consiglio comunale, provinciale o metropolitano, a maggioranza assoluta dei componenti.

La legge di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160), in linea con i richiamati indirizzi, ha previsto, per le Regioni a statuto ordinario, l'incremento di 30 miliardi delle risorse del programma pluriennale di ristrutturazione edilizia sanitaria e di ammodernamento tecnologico (comma 81) e la possibilità di indicare tra le entrate valide ai fini della verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica la quota di avanzo di amministrazione applicata a copertura di impegni esigibili e del fondo pluriennale vincolato (comma 543). Per gli Enti locali, è stata invece prevista la restituzione delle risorse corrispondenti al taglio disposto dall'art 47 del d.l. n. 66/2014 attraverso l'incremento del Fondo di solidarietà comunale fino a 560 milioni a decorrere dal 2024 (commi da 848 a 851). Significative risorse sono state stanziare, a favore dei Comuni, per gli investimenti e la progettazione di interventi in vari settori strategici (commi da 29 a 80) tra i quali l'edilizia scolastica, al cui fine, i Comuni che abbiano registrato un'accelerazione delle riscossioni ed indicatori di tempestività dei

pagamenti in regola con i termini previsti dall'art. 1, comma 859, lettere a) e b), della legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145), potranno beneficiare di più favorevoli modalità di calcolo del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Attraverso la ristrutturazione del debito (commi da 555 a 557) può essere ridotta la spesa per interessi dei mutui a carico degli Enti locali. Al riguardo meritano un richiamo le misure del decreto fiscale (art. 39 d.l. 162/2019) relative all'accollo del debito degli enti locali da parte dello Stato con specifici limiti e modalità, risultando rilevanti nel contesto dei rimedi per il recupero della salute finanziaria degli enti.

È poi prorogata al 2021 l'entrata in vigore del nuovo fondo di accantonamento a carico degli Enti locali che non abbiano rispettato i tempi di pagamento dei debiti commerciali (commi da 854 a 855). Ulteriori misure fiscali hanno interessato, infine, l'abolizione dell'imposta unica comunale e l'unificazione di IMU e TASI (commi da 738 a 783), la stabilizzazione dell'ammontare del contributo compensativo IMU/TASI (comma 554), la riscossione mediante avviso di accertamento esecutivo (commi da 792 a 804) ed il limite all'incremento delle tariffe Tosap e Cosap per l'anno 2020 entro il tasso di inflazione programmato (comma 843).

Viene, inoltre, consentito (comma 786) a Regioni ed Enti locali di ripianare nei tre esercizi successivi il disavanzo di amministrazione applicato al bilancio nell'esercizio precedente e non ripianato a causa del mancato trasferimento di somme dovute da altri livelli di governo a seguito di sentenze della Corte costituzionale o di sentenze esecutive di altre giurisdizioni. Risulta confermata la progressiva realizzazione della piena perequazione per gli enti sottodotati in termini di capacità fiscale secondo un percorso protratto nel tempo che dovrebbe condurre alla piena perequazione solo nel 2030.

In base alle disposizioni del decreto milleproroghe viene ripristinata la piena capacità assunzionale delle Province e con l'abrogazione del comma 491 della legge di bilancio del 2015, che riduceva la dotazione organica del 50%, si apre la strada anche alla rideterminazione degli organici in un contesto nel quale resta ancora incerta l'attuazione di un disegno istituzionale per il livello degli enti di area vasta.

Il complesso di queste disposizioni impatterà sulle attività delle Sezioni regionali di controllo e, di riflesso, su quella della Sezione delle autonomie che, nel contesto di una generale revisione delle Linee guida, sarà chiamata a favorire le necessarie verifiche sia dei presupposti che giustificano l'applicazione dei nuovi istituti normativi nella sede dei controlli di legittimità-regolarità, sia dei connessi effetti finanziari. Resta fermo l'obbligo di certificazione del pareggio 2018, da rendere nel 2019, anche se non assistito da sanzioni che, invece per il 2017, sono state confermate.

4. In un quadro normativo complesso e in continua evoluzione, la Sezione delle autonomie offrirà, nell'esercizio della funzione di referto a carattere generale sulla finanza regionale e locale, un supporto informativo agli Organi parlamentari ed agli altri Organi istituzionali. Le valutazioni riguarderanno temi specifici che interessano le Autonomie territoriali e che

richiedono tempestive analisi di politica economica fondate su elementi informativi nella disponibilità della Sezione o delle Sezioni regionali.

I dati e le informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo e ogni altra loro elaborazione potranno essere utilizzati dalla Sezione delle autonomie per fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

Fra i temi di maggior attualità da sviluppare in coordinamento con le Sezioni regionali rivestono particolare interesse le intervenute novità in materia di regole sugli equilibri di bilancio, ai fini del concorso degli enti territoriali alle manovre di finanza pubblica, e la possibilità di impiego delle risorse rinvenienti dagli avanzi pregressi.

Nell'attività referente, particolare attenzione sarà riservata agli aspetti generali dei fenomeni osservati attraverso l'analisi dei dati di bilancio e delle altre informazioni disponibili. L'osservazione sarà diretta, principalmente, a rilevare aspetti critici sottostanti alla dinamica della spesa per investimenti, il volume dei residui di nuova formazione, la composizione dei risultati di amministrazione, il fondo crediti di dubbia esigibilità e la riscossione dei crediti tributari.

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.

I testi saranno improntati a criteri di sinteticità e significatività e sarà dato maggiore risalto alle cause dei fenomeni finanziari e all'analisi delle stesse, proponendo, se del caso, possibili rimedi (anche a carattere normativo) per la risoluzione di eventuali criticità.

Le Sezioni regionali di controllo affronteranno gli aspetti di maggiore dettaglio approfondendo le specifiche tematiche riguardanti i singoli ambiti territoriali. Tale attività sarà valorizzata nei referti della Sezione delle autonomie all'esito delle segnalazioni provenienti dalle stesse Sezioni, da sintetizzare in specifiche parti delle relazioni.

Le linee di programmazione qui definite sono volte a garantire la complessiva coerenza e finalizzazione a temi di generale interesse delle indagini da svolgere; infatti, è necessario che siano individuati ambiti e criteri di riferimento di carattere generale, rimettendo alle Sezioni regionali di controllo l'indicazione degli argomenti di maggiore interesse locale.

Il quadro macroeconomico e le prospettive della finanza pubblica alla luce della legge di bilancio 2020 costituiscono i punti di riferimento per le relazioni sulla finanza territoriale con la verifica dei principali esiti nel quadro degli obblighi posti dall'adesione all'Unione europea.

Saranno oggetto di verifica i risultati ottenuti in attuazione delle misure assunte con la legge di bilancio, sia sul fronte della spesa che delle principali aree di entrata, oltre all'analisi sull'andamento del debito pubblico locale.

Sarà posta attenzione alla dinamica della tassazione decentrata, su cui si è intervenuti di recente con la legge di bilancio; si tratta ancora di modifiche limitate, mentre risultano di difficile attuazione interventi complessivi sull'attuale sistema nell'ambito di un disegno organico di riforma.

Come accennato, la legge di bilancio ha previsto l'abolizione dell'Imposta unica comunale (IUC), fatta eccezione per la tassa sui rifiuti (TARI), e l'adozione di una nuova disciplina dell'Imposta municipale propria (IMU), accorpando in essa il Tributo sui servizi indivisibili (TASI). Ne deriva una razionalizzazione del sistema, atteso che le originarie finalità della TASI, concepita quale tributo volto al finanziamento dei servizi locali dovuto da coloro che utilizzano l'immobile (e quindi anche da coloro che lo occupano a titolo di abitazione principale), sono venute meno dal 2016, finendo per sovrapporsi del tutto all'IMU. Viene stabilito che i Comuni, in deroga alle indicazioni del d.lgs. n. 446 del 1977, possono diversificare le aliquote esclusivamente con riferimento alle fattispecie che saranno definite con successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, con una limitazione dell'ambito di autonomia riconosciuta agli enti.

Le nuove spinte per un ampliamento delle competenze regionali (da ultimo, quelle poste dal "federalismo differenziato") pongono l'esigenza di una riflessione sul disegno proposto con la legge n. 42/2009 e con i decreti che ad essa hanno dato parziale esecuzione. La ripresa del processo di attuazione del federalismo fiscale e il completamento delle misure ancora mancanti potrebbe dare risposte alle esigenze specifiche manifestate dalle diverse comunità locali, pur preservando adeguata solidarietà tra aree del Paese.

Di qui l'attenzione che è necessario dedicare alla messa a regime del sistema di regole fiscali per le Amministrazioni territoriali, di cui da troppo tempo, proprio per la mancanza di una strutturazione definitiva, si rinvia una piena operatività.

Si ritiene, quindi, importante avviare una ricostruzione del sistema in vigore e dei margini di flessibilità a disposizione delle Amministrazioni decentrate, anche nelle diverse "declinazioni" regionali. È d'interesse analizzare le caratteristiche dei tributi su cui punta l'attuazione del disegno federalista; la coerenza dei principi alla base del funzionamento di tali tributi con il sistema tributario complessivo; la capacità di adattarsi alle diverse caratteristiche territoriali garantendo sufficienti margini di flessibilità; le differenze introdotte nella prima fase attuativa e l'introduzione di particolari regimi di favore per determinate categorie; il funzionamento attuale e prospettico dei regimi perequativi introdotti.

Nell'ambito delle analisi di finanza pubblica da realizzare con le Sezioni regionali, in sede di referto generale sulla finanza regionale, uno specifico approfondimento verrà dedicato alla raccolta degli esiti emersi in sede di parificazione dei rendiconti regionali.

In tale contesto, la Sezione delle autonomie, nell'esercizio delle proprie funzioni di raccordo dell'azione delle Sezioni territoriali e di organo referente al Parlamento, avvalendosi delle

risultanze delle parificazioni dei rendiconti regionali, elaborerà un quadro di sintesi sugli esiti finanziari e di alcuni rilevanti settori della gestione.

In aggiunta alle risultanze emerse dai giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni, il referto sulla finanza regionale potrà giovare delle consuete analisi sul comparto della spesa sanitaria, ambito di maggior peso della finanza regionale. Nel caso, in cui dovesse mancare la contestuale disponibilità dei dati di aggiornamento sui risultati delle aziende potrebbe rendersi necessaria la redazione di un autonomo referto.

5. Si conferma anche quest'anno la necessità di potenziare ed accrescere l'estensione e la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali. Una adeguata disponibilità di dati relativi al funzionamento e ai risultati conseguiti nei diversi settori dell'intervento pubblico è indispensabile per poter rispondere appieno alla funzione di controllo e di stimolo al miglioramento della qualità dei servizi, che rappresenta un aspetto importante dell'impegno della Corte specie nelle realtà territoriali.

Di qui l'impegno richiesto per integrare tra loro le basi dati già disponibili, ampliandone ulteriormente l'area di copertura. Il carattere capillare del controllo reso dalla Corte fa sì che le informazioni raccolte per le attività istituzionali possano essere raccordate con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire di proporre una lettura complessiva della finanza pubblica che arricchisca il contributo che la Corte può offrire in materia alle Assemblee elettive, ai Governi e, soprattutto, alla cittadinanza. Inoltre, l'interazione tra le Sezioni consentirà l'elaborazione di metodi di analisi comuni, ciò a garanzia dell'uniformità delle analisi tra Sezioni.

Non va infine trascurato l'impegno che dovrà essere dedicato alla verifica della qualità delle informazioni relative ai bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche. Un compito di "garanzia" che è fondamentale per la leggibilità e la confrontabilità dei bilanci pubblici e, soprattutto, per la significatività e la attendibilità dei conti finanziari che, costituendo le informazioni alla base dei conti economici nazionali, rappresentano elementi indispensabili per le verifiche circa gli obiettivi assunti con i Programmi di stabilità e crescita.

In questa prospettiva, saranno condivise con le Sezioni regionali di controllo le informazioni necessarie per l'ottimale utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti (in particolare, la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche - BDAP e la Banca dati "Partecipazioni") nonché dei sistemi informativi realizzati dalla Corte stessa (CONTE e il conoscitivo CONOSCO, per la raccolta, il controllo e l'analisi di dati complementari sulla finanza territoriale 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).

A beneficio dell'aggregabilità e della comparabilità dei risultati raggiunti da ciascun ente, occorre proseguire nella diffusione e nell'implementazione del *datamart* MONET, in grado

di analizzare ed elaborare i dati provenienti dal sistema gestionale BDAP, e del *datamart* MOPADT, realizzato per l'elaborazione dei dati provenienti dall'applicativo "Partecipazioni".

Per un più efficace utilizzo di detti sistemi informativi è necessario, altresì, realizzare ogni sforzo diretto ad assicurare il completo e tempestivo popolamento delle banche dati oltreché a migliorare la qualità del dato informativo trasmesso al gestionale. A questo fine, si proseguirà, insieme alla DGSIA, nella collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito del Comitato di governo del sistema BDAP, costituito sulla base di apposito protocollo d'intesa tra la Corte ed il MEF, anche per l'implementazione dell'impiego dei controlli automatici di validazione dei dati contabili, con conseguente miglioramento della risposta degli indicatori sintetici finalizzati alla corretta compilazione degli elaborati contabili.

Parimenti, continuerà la collaborazione con il MEF – Dipartimento del tesoro, con il quale pure è stato attivato un Protocollo d'intesa, per la gestione della banca dati delle partecipazioni pubbliche in coerenza con le esigenze informative della Corte e nella prospettiva di una prosecuzione del percorso - che ha già portato a risultati positivi - verso l'ampliamento della platea degli enti adempienti e il miglioramento qualitativo dei dati acquisiti.

Inoltre, stante la difficoltà di eseguire indagini a tappeto su tematiche specifiche oggetto di referto riguardanti un elevato numero di enti, si rende opportuno avvalersi di specifici strumenti informatici che consentano l'adozione di più celeri procedure di monitoraggio per l'acquisizione di dati. In proposito, può essere previsto un modello organizzativo che sovrintenda allo sviluppo dei sistemi informatici, interfacciandosi con la DGSIA e affiancando l'attività dei gruppi di lavoro per l'informatizzazione con personale interessato alle diverse tematiche da sviluppare.

Con riferimento al protocollo d'intesa stipulato tra la Corte dei conti e il Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale, la Sezione delle autonomie proseguirà, altresì, nelle iniziative volte alla ricognizione dello stato di attuazione delle principali linee di azione previste dall'Agenda digitale.

Tale attività di raccordo e di condivisione di informazioni richiede un coordinamento dei tempi, specie per l'adozione delle deliberazioni di parifica e dei relativi criteri espositivi.

Allo scopo di rendere comparabili le relazioni allegate ai giudizi di parificazione, la Sezione, con specifico atto di orientamento, fornirà indicazioni in termini generali su contenuti comuni e schemi di raccordo.

6. Un nuovo profilo d'interesse è costituito dall'analisi della realizzazione del programma per uno sviluppo sostenibile (Agenda 2030 delle Nazioni Unite) da parte degli enti territoriali.

Partendo dal presupposto dell'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, sia sul piano ambientale che su quello economico e sociale, l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile afferma una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo, con 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals - SDGs*) articolati in 169 *target* da raggiungere entro il 2030 e oltre 240 indicatori (approvati l'11 marzo 2016 dalla Commissione Statistica dell'Onu).

Per il raggiungimento di tali obiettivi tutti i Paesi sono impegnati a definire una propria strategia di sviluppo che presuppone il coinvolgimento di tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico. L'Onu monitora l'attuazione dei programmi attraverso indicatori globali che saranno completati da indicatori a livello nazionale e regionale.

Gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (e la loro articolazione in *target*) coinvolgono tutte le componenti della società e implicano, per il settore pubblico, una forte azione programmatica e di indirizzo, che potrebbe risultare carente nel nostro sistema multilivello.

Per sviluppare l'azione della Corte sul tema, è necessario ricostruire il contesto che ha portato all'Agenda ONU 2030, con particolare riferimento a quanto è stato realizzato in Italia da parte delle Amministrazioni locali.

Per effettuare una verifica accurata della risposta data dalle Amministrazioni territoriali agli obiettivi dell'Agenda, si rende necessaria una prima riclassificazione delle informazioni di bilancio, in base agli obiettivi della stessa, attraverso un dettagliato esame del piano dei conti in raccordo con il gruppo di lavoro delle Sezioni riunite. È da notare che gli obiettivi sono fortemente orientati al risultato (*outcome*) e, per questo, non immediatamente correlabili ai dati di bilancio delle Amministrazioni locali.

In una prima fase, si ritiene utile limitarsi ad un approfondimento delle metodologie adottate (peraltro in fase di consolidamento e aggiornamento), a una raccolta sistematica delle esperienze dei livelli sub-centrali di governo (Regioni e grandi Comuni) e a una successiva perimetrazione per eventuali approfondimenti.

La Sezione delle autonomie darà contezza degli esiti di tale attività nelle relazioni sulla finanza regionale e locale, ove saranno inseriti appositi capitoli diretti ad offrire un primo approccio all'argomento, così come nelle relazioni sulle parifiche regionali non dovrebbe mancare un cenno alla risposta data da ciascuna Regione agli obiettivi dell'Agenda 2030.

7. Nel 2020 si dovrà dare seguito alle linee guida approvate con deliberazione n. 20 del 22 luglio 2019. Si tratta di metodologie e linee d'indirizzo volte a definire una vasta gamma di parametri su cui fondare la rimodulazione della spesa, per verificare l'attuazione delle norme di contenimento della spesa previste dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012.

L'adozione dei criteri di razionalizzazione della spesa, da parte degli enti territoriali è oggetto di verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo che esercitano la correlata vigilanza sull'assunzione dei rimedi indicati e rimettono le risultanze alla Sezione delle autonomie, cui è affidata la funzione di redigere un apposito referto al Parlamento.

L'obiettivo di tale monitoraggio riguarda, soprattutto, il riscontro dell'attitudine a razionalizzare gli esborsi sia in termini di riallocazione selettiva delle risorse che di definizione del giusto rapporto tra costi e prestazioni avendo a riferimento i fabbisogni standard.

Le norme vigenti in materia di revisione della spesa prevedono, tra l'altro, l'uso della banca dati *Opencivitas*, messa a punto da Sose S.p.A., che è in grado di fornire, con riferimento a ciascun Comune e per un certo numero di servizi, un confronto puntuale tra spesa storica e fabbisogno standard, nonché tra livello effettivo delle prestazioni rese e livello quantitativo delle risorse utilizzate.

In una prima fase sperimentale di applicazione delle metodologie, la Sezione delle autonomie intende limitare l'indagine ai Comuni superiori ai 15.000 abitanti, in quanto enti più strutturati e, per questo, già monitorati in sede di controllo di gestione.

I questionari allegati alla richiamata deliberazione n. 20/2019, si compongono di una sezione relativa all'applicazione delle regole di razionalizzazione e di una sezione che include le rilevazioni della qualità della spesa alla luce dei fabbisogni standard derivati da *Opencivitas*. La compilazione di questa seconda parte del questionario è riservata agli enti più popolosi dei territori regionali interessati dalle attività di controllo delle Sezioni regionali che aderiranno all'indagine. Il campione di enti dovrebbe interessare regioni, appartenenti alle aree geografiche del Nord, del Centro e del Sud, scelte dalle Sezioni regionali sulla base dei riscontri emergenti dalle analisi condotte in applicazione del comma 166 della l. n. 266/2015. Le risultanze delle verifiche, cui faranno riscontro le misure correttive disposte dalle Sezioni regionali per conseguire riduzioni di spesa, saranno trasmesse alla Sezione delle autonomie, deputata *ex lege* a trasmetterle al Parlamento con apposito referto.

Allo scopo di coordinare le attività per la redazione della relazione sulla razionalizzazione della spesa degli Enti locali, sarà costituito un apposito gruppo di lavoro per analizzare gli esiti della sperimentazione con l'apporto di magistrati delle Sezioni regionali.

In tal modo, le valutazioni della Corte si possono spingere oltre i parametri della regolarità e della sana gestione finanziaria, privilegiando l'analisi sulla qualità della spesa, anche in vista degli obiettivi del federalismo fiscale.

8. La tematica degli investimenti pubblici merita un'analisi di dettaglio per enucleare elementi informativi utili per il superamento del ritardo infrastrutturale di alcune zone del Paese e il conseguente rilancio dell'economia. Dalle più recenti indagini è emerso, infatti, che le opere stentano ad essere realizzate, nonostante la previsione di stanziamenti e la maggiore flessibilità di bilancio.

In quest'ottica la Sezione dedicherà all'argomento uno specifico capitolo del referto sulla finanza locale e analoga indagine sarà inserita anche nel referto sulla finanza regionale.

Ulteriori approfondimenti potranno essere effettuati, altresì, in sede di referto sulla gestione sanitaria (come già avvenuto lo scorso anno).

In continuità con l'analisi svolta nel Rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica, che dedica ampio spazio all'argomento degli investimenti pubblici, sarà avviato uno specifico monitoraggio delle opere pubbliche su base territoriale. La rilevazione verrà effettuata avendo riguardo alla tipologia degli interventi avviati (settore e caratteristiche di intervento), alle modalità di finanziamento ed agli eventuali rapporti con soggetti privati, nonché ai tempi di realizzazione e ai tempi di pagamento. A tal fine, la rilevazione potrà avvalersi dei dati finanziari di rendiconto ricostruibili dalla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (Bdap) e delle informazioni contenute nella banca dati Monitoraggio opere pubbliche (Mop), che potrà fornire gli elementi per un quadro aggiornato dei progetti in corso di realizzazione da parte delle Amministrazioni locali.

La Sezione delle autonomie cercherà di valorizzare tali dati con la collaborazione delle Sezioni regionali interessate che hanno svolto analisi sull'argomento, con riferimento ai ritardi e alle difficoltà di realizzazione delle opere incompiute.

Correlato al tema degli investimenti è quello della digitalizzazione dell'Amministrazione pubblica. Fronte, quest'ultimo, al quale la Sezione delle autonomie si è già interessata nel 2019, avviando, sulla base del protocollo d'intesa stipulato, il 10 dicembre 2018, tra la Corte dei conti e il Commissario straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale, una collaborazione con la struttura per l'attuazione dell'Agenda digitale, per la somministrazione agli enti territoriali di un questionario online.

Con riferimento al predetto protocollo d'intesa e in continuità con la recente indagine sull'informatica pubblica delle Sezioni Riunite in sede di controllo, la Sezione delle autonomie proseguirà nelle analisi degli esiti della ricognizione dello stato di attuazione, da parte degli enti territoriali, delle principali linee di azione previste dall'Agenda digitale. Si tratta di un tema considerato strategico per lo sviluppo del Paese e, conseguentemente, per le scelte delle priorità nelle attività di controllo.

9. Tra i molteplici compiti che la Sezione delle autonomie è chiamata ad attendere per la piena realizzazione degli obiettivi del sistema dei controlli sugli enti territoriali, un ruolo centrale è svolto dal coordinamento delle attività delle Sezioni regionali di controllo e dal raccordo operativo con il sistema dei controlli interni agli enti.

I prossimi questionari informativi contenuti nelle "Linee guida" 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 2020-2022 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2019 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 applicazione degli istituti dell'armonizzazione contabile.

Nell'individuazione dei contenuti delle "Linee guida", la Sezione terrà conto anche delle tematiche segnalate dalle Sezioni Riunite nella richiamata deliberazione 21/SSRRCO/INPR/2019.

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 e, all'occorrenza, da esperti o rappresentanti di enti territoriali o di figure professionali aventi 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, comma 6, del d.l. n. 174/2012 e dall'art. 148, comma 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.

Al fine di esercitare compiutamente detta funzione di orientamento dei controlli, la Sezione delle autonomie assicurerà la necessaria integrazione tra le Linee guida, da adottare secondo le modalità e le procedure previste dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, e gli atti di indirizzo dell'attività di controllo, con i quali detta le opportune indicazioni operative e di principio in ordine a situazioni o profili di particolare rilevanza che richiedono la realizzazione di un costante, uniforme ed accurato monitoraggio dell'intero ciclo di bilancio.

Nell'ambito degli indirizzi emersi dalla Conferenza dei Presidenti sul finire del 2019, la Sezione adotterà ulteriori indicazioni di coordinamento nella definizione di contenuti e procedure di controllo per i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, ciò al fine di assicurare coerenti scansioni temporali, analisi di gestione sui settori cruciali di intervento e momenti di confronto con le Amministrazioni.

Nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la Sezione delle autonomie è chiamata, altresì, a svolgere una costante attività di orientamento nei confronti degli enti territoriali, tesa a favorire l'uniforme attuazione della legge ed il più efficace impiego delle risorse.

A tal fine, le pronunce di indirizzo e l'attività consultiva resa dalla Sezione nella sede nomofilattica prevista dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, costituiscono strumenti fondamentali.

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 alla corretta interpretazione del quadro normativo in atto, sulla base dei principi di diritto enunciati.

Per una più agevole circolazione di informazioni tra le articolazioni territoriali e centrali della Corte, è necessario rendere maggiormente funzionale il sistema di coordinamento della funzione consultiva con misure organizzative che consentano di avere informazioni complete e tempestive sulle istanze pervenute alle Sezioni regionali di controllo.

Impostando la base informativa su una tassonomia delle tematiche più ricorrenti, sarà possibile intercettare le linee interpretative sin dal sorgere degli orientamenti, in modo da supportare le Sezioni regionali con una casistica di precedenti utile a meglio calibrare le determinazioni. Inoltre, sarà anche possibile avere conoscenza dei casi in cui, nonostante si sia verificato un contrasto interpretativo, non sia avvenuta la rimessione alla sede centrale per ricondurre a coerenza il sistema.

Proseguirà, inoltre, il monitoraggio delle partecipazioni societarie e delle misure di razionalizzazione periodica adottate a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (con riferimento alle quote di partecipazione detenute al 31 dicembre 2018), al fine di acquisire elementi di valutazione riguardo agli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti ed all'impatto complessivo sulla finanza pubblica.

Agli stessi fini, per rendere valutazioni più stringenti in ordine alle criticità emerse dalle verifiche effettuate sul fenomeno delle esternalizzazioni ed ai loro riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti, andranno condotti specifici approfondimenti sui bilanci consolidati. A tale scopo, potranno essere utilizzati i questionari allegati alle Linee guida in materia di bilancio consolidato trasmessi alla Corte ai sensi della deliberazione della Sezione delle autonomie n. 18/ 2019/ INPR. Compatibilmente con i dati che potranno essere acquisiti e con le risorse disponibili, un apposito *focus* potrà essere condotto nell'ambito del referto sugli organismi partecipati, ponendo a raffronto i dati rilevabili dalla BDAP e quelli acquisiti nella banca dati delle partecipazioni.

Analoghe verifiche saranno condotte con riferimento agli enti che versino in situazioni di deficiarietà strutturale e a quelli che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale o piani di rientro ai sensi dell'art. 1, commi 524 ss., della legge n. 208/2015, previsti per le Aziende ospedaliere o altri enti del Servizio sanitario nazionale che presentino particolari situazioni di disavanzo economico o di mancato rispetto dei parametri stabiliti per volumi, qualità ed esiti delle cure.

10. Compatibilmente con l'esigenza di anticipare i tempi di approvazione e di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle Linee guida utili al controllo finalizzato ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali e al rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, particolare attenzione sarà rivolta dalla Sezione delle autonomie

all'applicazione dei nuovi istituti contabili introdotti dal sistema di contabilità armonizzata di cui al d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014.

Oltre a mettere in luce le differenti modalità di contabilizzazione da parte degli enti o eventuali anomalie che possano impattare sulla gestione e sugli equilibri economico-finanziari, le verifiche prenderanno in esame le voci di bilancio di incerta copertura, come l'avanzo di amministrazione o il fondo pluriennale vincolato, ed ogni altro istituto contabile che possa rischiare di produrre effetti espansivi della capacità di spesa a detrimento degli equilibri di parte corrente o che sia suscettivo di provocare, nel tempo, pericolosi squilibri di cassa prodromici del dissesto.

Tali metodologie di controllo non possono essere disattese dopo le modifiche apportate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 al quadro dei principi contabili contenuti nella disciplina sull'equilibrio di bilancio degli enti territoriali recata dalla legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, in attuazione dell'art. 81, sesto comma, Cost.. Tanto più che, a seguito dell'orientamento della Corte costituzionale emerso con la sentenza n. 274/2017, gli enti hanno facoltà di disporre dell'avanzo di amministrazione 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.

Per favorire l'applicazione uniforme delle disposizioni e dei principi dell'armonizzazione contabile, occorre estendere tra le Sezioni regionali l'ambito operativo di utilizzo, ai fini della parificazione dei rendiconti regionali, delle tecniche statistiche di campionamento ispirate alla metodologia DAS (*declaration d'assurance*), utili ad una più puntuale valutazione delle modalità di classificazione e imputazione della spesa e, in ultima analisi, dell'affidabilità delle scritture contabili e della trasparenza della gestione.

11. Le Sezioni regionali, nell'ambito della propria autonomia decisionale e in considerazione delle proprie peculiarità, potranno effettuare i controlli semplificando e coordinando le attività in funzione delle esigenze organizzative e di aggiornamento delle analisi alle tematiche e agli indirizzi di riferimento illustrati.

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.

