



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2021

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

DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2020/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 20/SEZAUT/2020/INPR

Adunanza del 18 dicembre 2020

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Josef Hermann RÖSSLER, Fulvio Maria LONGAVITA, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Antonio CONTU, Andrea ZACCHIA, Salvatore PILATO, Michele ORICCHIO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Piergiorgio DELLA VENTURA, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA;
Consiglieri	Alfredo GRASELLI, Stefania FUSARO, Adriana LA PORTA, Ida CONTINO, Dario PROVVIDERA, Vincenzo BUSA, Alessandro FORLANI, Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO, Filippo IZZO;
Primi Referendari	Michela MUTI;
Referendari	Alessandra CUCUZZA, Marco SCOGNAMIGLIO.

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. 20/SSRRCO/INPR/2020, depositata il 16 dicembre 2020, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2021";

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1224 dell'11 dicembre 2020 di integrazione dell'ordine del giorno dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Udito il Relatore, Presidente di sezione Francesco Petronio;

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2021 relativamente alle attività di referto al Parlamento, nonché alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, concernenti l'adozione delle Linee guida e le pronunce di orientamento negli ambiti di propria competenza.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato nell'adunanza del 18 dicembre 2020.

Il Relatore

Francesco PETRONIO

(f.to digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria il 28 dicembre 2020.

Il Dirigente

Renato PROZZO

(f.to digitalmente)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2021

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

18 dicembre 2020

1. Le funzioni di controllo assegnate alla Sezione delle autonomie le conferiscono un ruolo di rilievo istituzionale fondamentale per il corretto funzionamento del sistema di finanza pubblica e per l'efficace gestione delle risorse sul territorio. L'attività, che trova essenziale riferimento nell'art. 100 della Costituzione, si attua su piani diversi, nell'ambito di un ampio contesto di relazioni interistituzionali.

A livello centrale, in raccordo con le Sezioni riunite in sede di controllo e con le altre articolazioni dell'Istituto, la Sezione svolge un'interlocuzione con il Parlamento sui temi d'interesse generale relativi alla finanza territoriale, integrando il quadro delle proprie analisi e valutazioni con quelle provenienti dalle Sezioni regionali di controllo. In tale ambito, le attività di referto - orientate al controllo della finanza pubblica territoriale - consentono di offrire, anche ai diversi livelli territoriali di governo, un supporto informativo per orientare la gestione del bilancio.

La programmazione della Sezione delle autonomie è anche rivolta a coordinare l'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali di controllo, ponendo obiettivi comuni per i diversi programmi di attività, in modo da realizzare le opportune sinergie, evitare duplicazioni e coprire un più ampio spettro di aree sensibili.

Con la funzione di indirizzo e coordinamento, diretta nei confronti degli enti e delle loro associazioni rappresentative, la Sezione è di ausilio per la soluzione delle più significative problematiche della finanza regionale e locale, attraverso un contributo interpretativo coerente ed uniforme delle norme di finanza territoriale, utile a favorire la diffusione di elementi informativi e valutativi in ordine alle questioni di corretta applicazione degli istituti contabili.

Il programma delle attività di controllo e referto della Sezione delle autonomie, ai sensi dell'art. 5, co. 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, è inserito nel quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, tracciato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 20/SSRRCO/INPR/20, e pone i raccordi con le Sezioni regionali per la più compiuta attuazione del principio di unitarietà delle funzioni di controllo, sviluppate nella struttura a rete in cui si esprime la Corte a livello territoriale.

Nel delineare il quadro programmatico, nel quale si inscrivono i programmi delle Sezioni di controllo, centrali e regionali, le Sezioni riunite hanno individuato, con la citata deliberazione, gli indirizzi di coordinamento e i criteri metodologici di massima cui ispirare le attività di controllo per l'anno 2021.

In tale sede viene evidenziato come, nel mutato contesto indotto dalla crisi sanitaria, le sezioni centrali e regionali debbano rivolgere l'attività di controllo non solo a verificare la regolarità amministrativo-contabile delle gestioni, ma anche, e soprattutto, a verificare e valutare l'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili delle tempestività delle realizzazioni e della qualità dei risultati, anche avvalendosi delle nuove forme di controllo concomitante.

Inoltre, per procedere in tale direzione le funzioni di controllo della Corte dei conti devono essere esercitate secondo canoni uniformi sia a livello centrale che a livello territoriale. Le sezioni di controllo, centrali e regionali nell'adozione delle delibere annuali di programmazione dei controlli, devono quindi considerare le nuove esigenze di verifica e valutazione dei programmi di spesa finanziati con le risorse europee, prevedendo specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego dei fondi.

È, quindi, necessario attuare strumenti di monitoraggio per valutare se gli interventi a sostegno della crescita si traducano in azioni effettive e siano realizzate in tempi compatibili con l'esigenza di rilancio, riuscendo a superare le difficoltà strutturali del Paese. In tale sede potranno essere forniti elementi e valutazioni utili, anche, a ricalibrare gli interventi, ove questi dimostrino risultati non corrispondenti alle attese o costi non in linea con quanto programmato.

L'attività di controllo potrà essere anche diretta ad evidenziare le aree di spesa su cui è possibile intervenire con processi di razionalizzazione, rimuovendo le diseconomie, a seguito del confronto tra i costi con i risultati ottenuti, al fine di indicare spazi per riconsiderare l'ampiezza dell'intervento diretto pubblico.

Il disegno di legge di bilancio per il 2021 non prosegue nella via di stabilire specifiche iniziative di risparmio per la razionalizzazione della spesa pubblica, e prevede un contributo ai saldi delle amministrazioni centrali e territoriali solo a decorrere dal 2023 e senza alcuna specifica indicazione di nuove iniziative volte a limitare la spesa.

Restano d'interesse le analisi dei risultati dei tagli disposti alla spesa delle amministrazioni e l'evoluzione degli acquisti per beni e servizi. In tale ambito, sarà anche effettuata una prima valutazione dell'impatto sulla spesa delle diverse modalità di lavoro attuate già a partire dalla primavera 2020.

2. Le misure di finanza pubblica contenute nelle manovre degli ultimi anni hanno focalizzato l'attenzione sulla stabilizzazione del quadro economico-finanziario nazionale rispetto ai *target* europei, tuttavia le difficoltà del contesto, emerse nel corso del 2020, hanno risentito di elementi esogeni imprevedibili a causa dell'epidemia da Covid-19 e delle conseguenti misure di prevenzione del contagio, comportando una diversa visione di fondo. Effetti particolarmente negativi, sulla già debole crescita del nostro Paese, sono stati prodotti dai provvedimenti a carattere emergenziale adottati per evitare il diffondersi dell'epidemia. Questo quadro problematico ha fatto emergere l'esigenza di rifocalizzare la spesa degli enti locali verso obiettivi di sviluppo sostenuti da un rilancio degli investimenti e accompagnati da interventi di sostegno all'occupazione.

Nella normativa d'urgenza, oltre agli aspetti connessi all'emergenza sanitaria, sono state introdotte una serie di misure nella duplice ottica di mitigare gli effetti della crisi sull'economia e di stimolare la crescita economica.

Con i dd.ll. nn. 18 (cd. "Cura Italia"), 23 (cd. "Decreto liquidità"), 34 (cd. "Rilancio Italia"), 76 (cd. "Semplificazioni") e 104 (cd. "Decreto agosto"), sono state introdotte misure tese sia al rifinanziamento e potenziamento di istituti di sostegno al sistema produttivo, sia a favorire un'accelerazione degli investimenti e delle dotazioni infrastrutturali. A quest'ultimo riguardo, si è operata una semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici, concessioni ed edilizia, introducendo, altresì, misure di agevolazione procedimentale, nonché di incentivo e diffusione dell'amministrazione digitale, cui ha fatto seguito il sostegno agli enti con fattori di squilibrio strutturale.

3. Nel contesto degli interventi normativi rivolti a contenere gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria sui bilanci degli enti locali, sono state, anche, previste: una moratoria per gli enti in piano di riequilibrio o di rientro dal deficit strutturale; misure di sostegno alla spesa corrente per compensare le minori entrate locali; misure per la gestione delle passività finanziarie e la copertura dei debiti fuori bilancio; una dotazione finanziaria destinata alla spesa in conto capitale ed è stato istituito un fondo di 12 miliardi per le anticipazioni di liquidità destinate al pagamento dei debiti scaduti. In questo quadro, l'intervento, rivolto agli enti che dimostrano insufficienza strutturale del gettito fiscale ad assicurare i servizi essenziali (Cfr. Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2020), intende offrire un sostegno per lenire gli aspetti problematici della gestione che sono conseguenza delle caratteristiche socioeconomiche della collettività e del territorio e non di patologie organizzative.

Per mitigare gli effetti della perdita di gettito delle Regioni è stato, invece, istituito un fondo per l'esercizio delle funzioni regionali ed è quasi raddoppiato il fondo istituito, dal d.l. n. 34/2020, per sostenere il trasporto pubblico locale e regionale a seguito degli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica e per compensare le imprese di trasporto per la riduzione dei ricavi tariffari.

Sul versante delle entrate tributarie e contributive, nel tentativo di operare un momentaneo alleggerimento della pressione fiscale, sono state adottate una serie di misure dirette, in prevalenza, a sospendere o rimodulare gli adempimenti fiscali in scadenza nel secondo semestre del 2020 (ritenute previdenziali e assistenziali, IVA, IRES, IRPEF, IRAP, TOSAP, COSAP, addizionali regionali e comunali) e ad introdurre *bonus* e incentivi fiscali (cd. "*tax expenditures*").

Con particolare riguardo al profilo contabile, dopo il differimento dei termini per l'adozione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione, nonché la piena esenzione per gli enti di piccole dimensioni dall'obbligo di tenere la contabilità economico-patrimoniale, significative modifiche sono state introdotte dalla legge di bilancio 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160), dal decreto fiscale ad essa collegato (d.l. n. 124/2019, conv. nella legge 19 dicembre 2019, n. 157) e dal decreto "mille-proroghe" (d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, conv. con mod. nella legge 28 febbraio 2020, n. 8). Tra queste, meritano un cenno particolare l'applicazione di criteri meno stringenti nella determinazione del FCDE, nell'utilizzo della quota libera

dell'avanzo di amministrazione, nel ripiano del disavanzo di amministrazione, nella gestione del fondo anticipazione di liquidità e nel rispetto dei tempi di pagamento nelle transazioni commerciali. Parimenti di interesse sono: le ulteriori modifiche all'esercizio della potestà impositiva; le riduzioni dei vincoli alle assunzioni di personale a tempo indeterminato e la facoltà di utilizzare per la spesa corrente le economie derivanti dalla rinegoziazione di mutui e da altre forme di indebitamento. Di orientamento tendenzialmente espansivo sono, altresì, gli interventi che prevedono la disapplicazione, dall'anno 2020, di una serie di disposizioni in materia di contenimento della spesa (studi, consulenze, convegni, mostre, rappresentanza, pubblicità, sponsorizzazioni, missioni, formazione, acquisto di immobili e di autovetture), di obblighi informativi (comunicazione delle spese pubblicitarie effettuate) ed operativi (adozione di piani triennali di razionalizzazione delle dotazioni strumentali, anche informatiche).

Nel complesso, si tratta di misure di soccorso statale e interventi di rilancio degli investimenti per i quali sarà necessario, nel perdurante contesto emergenziale, porre attenzione agli effetti, anche prospettici, prodotti sugli equilibri di bilancio e, in particolare, seguire l'avvio delle iniziative di programmazione e attuazione degli interventi in conto capitale sotto il profilo della efficienza ed efficacia della gestione.

Più in generale, occorre prendere atto, altresì, che lo sforzo (senza precedenti) nell'affrontare la crisi pandemica si rivelerà di maggior stimolo alla ripresa economica solo se gli interventi adottati si dimostreranno efficaci prima sotto il profilo progettuale e poi sul piano attuativo. E ancor più, i progetti che saranno individuati come elegibili al finanziamento dei fondi europei del programma *Next Generation EU* potranno svolgere un ruolo decisivo per superare i ritardi strutturali del Paese e assicurare la sostenibilità del debito pubblico.

In questa prospettiva, l'attenzione della Corte dovrà focalizzarsi, in un primo momento, sulla valutazione degli impatti indotti dalla crisi sui bilanci degli enti, valutando anche l'apporto delle misure adottate per ridurre gli effetti. Quindi, si dovranno inquadrare: gli aspetti della gestione economico-finanziaria aventi a riferimento la corretta finalizzazione delle risorse liberatesi per effetto delle misure di alleggerimento; la rimodulazione della spesa in ragione delle esigenze sopravvenute; la gestione della liquidità e la convenienza economica delle operazioni in debito.

Per operare in tal senso, si rende necessario ricostruire il flusso delle risorse, proveniente dal bilancio dello Stato verso gli enti, al fine di verificare, nelle successive fasi di gestione il tempestivo avvio degli interventi e il rispetto delle finalizzazioni.

In questa direzione l'organo di controllo può fornire un supporto al decisore politico, attraverso report che non si fermano al dato finanziario, ma tendano a valutare parametri di efficienza organizzativa e di gestione degli interventi, nonché la capacità di assicurare i livelli essenziali dei servizi, ecc. Per tali valutazioni è necessario stabilire *ex ante* metodi e

criteri da applicare uniformemente da parte delle Sezioni regionali attraverso modelli standardizzati e assicurare un impegno rilevante nell'esecuzione.

Nel momento attuale e in prospettiva, l'esigenza di fondo, desumibile dal complesso normativo posto per affrontare la crisi, si è rifocalizzata passando dalla verifica della tenuta dell'equilibrio (che non deve mai essere pretermessa) alla capacità di gestire i fondi per la ripresa. Questa constatazione evidenzia che i soli controlli di regolarità finanziaria non consentono più alle Istituzioni superiori di controllo di assolvere pienamente al proprio ruolo. In tal senso, nelle sedi INTOSAI e EUROSAI, è stata posta attenzione alle questioni connesse con gli effetti diretti e indiretti della pandemia Covid19 ed è stata condivisa l'esigenza di fondo di raccogliere informazioni complete e affidabili sui temi sensibili. Rileva in particolare il tema della sostenibilità degli obiettivi dell'Agenda 2030 la cui attuazione potrebbe risentire delle difficoltà procurate dalla pandemia.

Per quanto di interesse, nell'ambito della programmazione della Sezione delle autonomie, rilevano: l'impatto della crisi sui bilanci pubblici, le iniziative per il rilancio degli investimenti pubblici e lo sviluppo del piano degli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, nonché gli effetti sul sistema sanitario. Le verifiche, che prendono in considerazione anche la gestione, possono indicare prassi appropriate, senza incidere direttamente sulle scelte dell'ente; comunque, una relazione autorevole e ben motivata costituisce un forte stimolo per gli organi di governo dell'ente a rivedere la propria azione e una pressione ad intervenire può provenire anche dal dibattito con le opposizioni.

Nel contesto dei controlli connessi alla situazione emergenziale resta da valutare la sussistenza di un possibile ambito di applicazione, da parte delle Sezioni regionali di controllo, della nuova forma di controllo concomitante introdotta dall'art. 22, d.l. n. 76/2020 (c.d. semplificazioni) sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, al fine di accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. La stessa norma rimette al Consiglio di presidenza della Corte dei conti la predisposizione del regolamento per individuare i settori competenti e le misure organizzative per attivare questa nuova forma di controllo.

4. In un quadro normativo complesso e in continua evoluzione, la programmazione delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione deve tendere al più alto grado di coordinamento tra le attività delle Sezioni centrali e quelle delle Sezioni regionali di controllo, così da assicurare maggiore coerenza ai referti delle diverse articolazioni dell'Istituto.

A tal fine, la Sezione delle autonomie, avvalendosi dei sistemi informativi a disposizione e curando il loro costante adattamento alle modifiche normative e ordinamentali, anche con riferimento al sistema contabile, offrirà un contributo di conoscenza e valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali utilizzando anche i dati e le informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo, od ogni altra loro elaborazione

volta a fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali inerenti a profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

Per quanto concerne le metodologie di lavoro da utilizzare per prossimi referti, la Sezione ritiene di dover incentrare l'attenzione sugli aspetti indotti dalla situazione emergenziale rilevabili attraverso l'analisi dei dati di bilancio e delle altre informazioni disponibili, evidenziando note critiche significative e soffermandosi, in particolare, sui fenomeni sottostanti piuttosto che sulla mera descrizione del dato.

Nella predisposizione dei testi, improntati a criteri di sinteticità e significatività, occorre dare maggiore risalto alle cause dei fenomeni finanziari e all'analisi degli stessi, proponendo, se del caso, possibili rimedi (anche a carattere normativo) per la risoluzione di potenziali criticità.

Gli aspetti di maggiore dettaglio verranno affrontati dalle Sezioni regionali di controllo, cui spetta il compito di approfondire le specifiche tematiche riguardanti singoli ambiti territoriali. L'attività delle Sezioni territoriali dovrebbe, comunque, poter essere valorizzata nei referti della Sezione attraverso le segnalazioni provenienti dalle stesse Sezioni, da sintetizzare in specifiche parti delle relazioni.

5. Il quadro macroeconomico e le prospettive della finanza pubblica, alla luce della legge di bilancio 2021, costituiranno i punti di riferimento per le relazioni sulla finanza territoriale, che verificheranno i principali esiti, anche, nel quadro degli obblighi posti dall'adesione all'Unione europea.

Fra i temi di maggior attualità da sviluppare in coordinamento con le Sezioni regionali riveste particolare interesse quello della valutazione degli effetti indotti dall'emergenza Coronavirus sui bilanci degli enti territoriali. Tali effetti sulle funzioni e sull'organizzazione appaiono rilevanti, con conseguenze che coinvolgono oltre che il piano finanziario anche il funzionamento. L'impatto investe sia il fronte della spesa, in quanto gli enti di prossimità sono chiamati ad intervenire a tutela delle comunità, sia il versante delle entrate, in netta flessione rispetto alle attese. Si tratta di fattori esogeni, estesi a tutto il territorio che hanno un impatto deciso sui bilanci, sin dalla fase della programmazione.

Lo scenario appare non rassicurante e dai contorni incerti, in quanto non è ancora prevedibile il momento del ritorno alla normalità e il perdurare di questi fattori critici può ampliare l'impatto negativo e rendere ancora più difficile la tenuta del singolo ente e dell'intero sistema di finanza locale.

Per rendere tempestivamente queste prime valutazioni non è possibile avvalersi dei dati di rendiconto 2020, è perciò necessario utilizzare altre fonti di informazioni, basate principalmente sui dati di cassa.

Tenendo conto delle tensioni che la crisi può avere generato, resta fondamentale il tema dell'applicazione delle regole di equilibrio dei bilanci, che per taluni aspetti risultano superate dalla normativa emergenziale.

6. Anche la tematica degli investimenti pubblici è di particolare rilevanza, considerato il ritardo infrastrutturale concentrato maggiormente in alcune zone del Paese e l'esigenza di rilancio dell'economia dopo il periodo emergenziale.

L'argomento ha costituito oggetto di analisi in uno specifico capitolo del referto enti locali e in quello sulla finanza regionale e ulteriori approfondimenti sul tema potrebbero essere effettuati in sede di referto in materia sanitaria (come già avvenuto lo scorso anno).

In prospettiva, è d'interesse monitorare se gli spazi finanziari, acquisiti per effetto della normativa emessa anche per fronteggiare l'emergenza e derivanti dagli avanzi pregressi per la spesa di investimento, siano stati effettivamente tradotti in maggiori possibilità di impiego per interventi pubblici di carattere infrastrutturale. A tal fine, un contributo può provenire dalle analisi della Corte nelle diverse sedi del controllo (centrali e decentrate), che potranno anche valutare i risultati ottenuti dalla complessiva attività di investimento pubblico e se i risultati sono stati conformi alle attese nelle aree prioritarie su cui si è più concentrato l'intervento pubblico.

Oltre al corretto e tempestivo impiego delle risorse nazionali e comunitarie destinate al rilancio dell'economia, specifiche rilevazioni potranno avvalersi delle informazioni contenute in altre banche dati (MOP) utili a ricostruire, a livello di Regioni e di enti locali, il quadro complessivo delle opere pubbliche in corso di realizzazione, declinate secondo la tipologia degli interventi avviati (settore e caratteristiche di intervento), le modalità di finanziamento e gli eventuali rapporti con soggetti privati, i tempi di realizzazione e la fase in essere, i tempi di pagamento, etc.

7. Tra i temi che permangono d'interesse per gli enti territoriali, è di particolare rilevanza l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile.

È richiesto un impegno degli Stati a definire una propria strategia di sviluppo sostenibile per il perseguimento dei 17 obiettivi dell'Agenda, coinvolgendo tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico. Quest'ultimo settore è chiamato a definire un'efficace azione programmatica e d'indirizzo che nel nostro sistema multilivello potrebbe risultare di maggiore complessità.

In Italia è stata adottata la Strategia Nazionale per lo Sviluppo sostenibile (SNSvS), definitivamente approvata dal CIPE con delibera del 22 dicembre 2017, che coinvolge tutte le componenti della società, dalle imprese al settore pubblico. Quest'ultimo settore è chiamato a definire una efficace azione programmatica e di indirizzo che nel nostro sistema multilivello potrebbe incontrare rallentamenti.

In coordinamento con il documento strategico nazionale, infatti, le Regioni predispongono un documento strategico e definiscono adeguati strumenti di monitoraggio. Il ruolo delle regioni e dei governi locali è fondamentale perché sono responsabili dell'attuazione di misure e azioni che hanno impatto diretto e immediato sulle comunità amministrative.

Ciò posto, nell'attuale momento, caratterizzato dall'emergenza pandemica, non solo la realizzazione degli obiettivi fissati nell'Agenda rischia di registrare un ulteriore rallentamento, ma la stessa declinazione degli obiettivi non può che essere incisa dai riflessi degli effetti determinati dal Covid19 sui livelli di povertà, di assistenza, di occupazione e di qualità della vita.

Assume, quindi, particolare importanza il monitoraggio delle azioni condotte a tutti i livelli istituzionali in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030, in un'opera coordinata di attività di controllo.

È d'interesse verificare la risposta data dalle amministrazioni territoriali agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030, partendo dalla fase di programmazione sino alle metodologie adottate, proseguendo con una raccolta sistematica delle esperienze dei livelli sub-centrali di governo (Regioni e grandi Comuni) e con una loro perimetrazione per eventuali approfondimenti, anche in relazione all'attuale fase emergenziale. Nell'ambito di questi ultimi, in raccordo con il gruppo di lavoro delle Sezioni riunite, deve essere in primo luogo analizzata l'adozione degli obiettivi di programmazione e, quindi, attraverso una riclassificazione dei dati di bilancio, operato un collegamento tra gli obiettivi dell'Agenda, fortemente orientati al risultato (*outcome*), e i dati di bilancio delle amministrazioni locali.

Raccogliendo gli esiti delle analisi effettuate in sede locale, specie nell'ambito della parificazione dei rendiconti regionali, sarà proseguita l'attività avviata con la precedente programmazione, raccordandone i risultati in una specifica relazione dedicata all'argomento, oppure dandone conto nei capitoli delle relazioni sulla finanza regionale e locale.

8. In vista della realizzazione degli obiettivi del federalismo fiscale, occorre proseguire le analisi sulla gestione della spesa con riferimento alla realizzazione di un sistema di costi standard capace di integrare i parametri di regolarità e sana gestione finanziaria.

A tal fine, l'art.6, co. 3, del d.l. n. 174/2012 affida alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti funzioni di verifica sull'adozione di criteri di razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, le quali esercitano anche la correlata vigilanza sull'adozione dei rimedi correttivi loro indicati e ne rimettono le risultanze alla Sezione delle autonomie, cui è affidata la funzione di redigere un apposito referto al Parlamento.

In applicazione della citata norma, la Sezione delle autonomie ha emanato la deliberazione n. 20, del 22 luglio 2019, contenente le metodologie/linee guida per la uniforme revisione della spesa degli enti territoriali. Grazie ad esse è stato possibile individuare una vasta gamma di parametri gestionali di efficienza e qualità della spesa partendo dalla

ricostruzione di un quadro uniforme dell'applicazione delle regole di razionalizzazione della spesa; inoltre, avvalendosi della banca dati "Opencivitas" - messa a punto da Sose s.p.a., società partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze - è possibile effettuare, con riferimento a ciascun Comune e per un certo numero di servizi, un confronto puntuale sia tra spesa storica e fabbisogno standard, che tra livello effettivo delle prestazioni rese e livello quantitativo delle risorse.

Benché la raccolta degli esiti del questionario allegato alla deliberazione n. 20/2019 abbia subito rallentamenti in concomitanza del periodo di *lockdown*, le informazioni acquisite possono consentire una serie di rilevazioni puntuali sulla qualità della spesa alla luce dei fabbisogni standard.

L'approccio, ancora sperimentale, delle analisi effettuate si fonda sull'individuazione di un campione statistico di enti da verificare, prendendo in considerazione quelli di maggiori dimensioni (superiori ai 15000 abitanti), in quanto più strutturati dal punto di vista organizzativo e con più consolidate esperienze in materia di controllo di gestione. Detto criterio di scelta potrà essere combinato con quello basato sullo "stato di salute finanziaria" dell'ente, quale emerge dai riscontri delle verifiche di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Le finalità di verifica, più che appuntarsi sull'applicazione delle norme di riduzione della spesa da parte degli enti (che nell'ultimo periodo hanno subito alleggerimenti), avranno ad oggetto l'attitudine degli enti territoriali a razionalizzare la spesa con riferimento ai fabbisogni standard, sia in termini di riallocazione selettiva delle risorse che di definizione del giusto rapporto tra costi e prestazioni. Le risultanze di dette verifiche andranno poi confrontate con l'attuazione delle misure correttive disposte dalle Sezioni regionali, specie se volte a richiedere riduzioni di spesa.

Nella fase conclusiva, gli esiti delle indagini trasmessi alla Sezione delle autonomie, deputata *ex lege* a riferire al Parlamento, saranno compendati in un referto complessivo i cui dati di analisi consentiranno di effettuare valutazioni a tutto tondo sia sulla sana gestione sia sulla effettiva sostenibilità finanziaria del bilancio degli enti del campione esaminato.

9. Al fine di valorizzare le potenzialità offerte dal sistema di contabilità armonizzata, l'esame della Sezione delle autonomie continuerà ad appuntarsi sull'applicazione degli istituti contabili che possano impattare sulla gestione e sugli equilibri economico-finanziari, ponendo in luce le differenti modalità di contabilizzazione o eventuali approcci anomali da parte degli enti.

Analoghe verifiche riguarderanno le voci di bilancio di incerta copertura, come l'avanzo di amministrazione o il fondo pluriennale vincolato, ed ogni altro istituto contabile che possa produrre effetti espansivi della capacità di spesa a detrimento degli equilibri di parte corrente o che sia suscettivo di provocare, nel tempo, squilibri di cassa.

A tale riguardo si dovranno tenere in considerazione alcuni effetti indotti dalla normativa emergenziale che, al fine di liberare immediata capacità di spesa, hanno allentato una serie di vincoli e di istituti prudenziali al cui esito potrebbero emergere situazioni non coerenti con i principi dell'equilibrio. La valutazione di tali aspetti dovrà avvenire con prudenza, nella considerazione che alcune delle evidenze che potranno emergere possono costituire esiti dell'applicazione di norme che, nel momento della crisi sanitaria, hanno anteposto la perdurante funzionalità dell'ente al rispetto dei vincoli.

Per assicurare l'uniforme applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile e una maggiore affidabilità delle scritture contabili degli enti, potrebbe rivelarsi utile, ampliare, presso le Sezioni regionali, l'utilizzo delle tecniche di campionamento, ispirate alla metodologia DAS, da applicare in sede di parifica del rendiconto delle Regioni, che consentono una più puntuale valutazione delle modalità di classificazione e d'imputazione della spesa, nonché delle relative tecniche di copertura.

Sempre in tema di finanza regionale, la Sezione intende raccogliere in modo sistematico gli esiti delle verifiche svolte in sede regionale sulle modalità di copertura delle leggi regionali di spesa, per farne oggetto di uno specifico referto al Parlamento nel quale verranno esposte, in linea con le relazioni delle Sezioni Riunite sulla copertura delle leggi di spesa, le particolarità proprie della legislazione regionale, gli eventuali aspetti critici e anche gli approdi della ampia giurisprudenza costituzionale che si è andata formando sulla tematica.

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 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). Si tratta di questioni che assumono un carattere di particolare attualità alla luce dell'impatto della crisi sanitaria sui servizi sia in termini organizzativi che di costi;
- c) controlli interni, per un ulteriore aggiornamento del 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).

10. Tra i molteplici compiti della Sezione delle autonomie, 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 2021-2023 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2020 di Regioni, Province autonome, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale, saranno incentrati anche sulla acquisizione di informazioni mirate alla verifica degli effetti della crisi sanitaria, ferma restando l'attenzione sulla 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 20/SSRRCO/INPR/20.

Come per gli anni passati, appositi gruppi di lavoro, 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, individueranno i temi di analisi più di interesse.

Per la necessaria corrispondenza dei dati inseriti dagli enti territoriali in BDAP e nella banca dati "Partecipazioni" con quelli indicati nei bilanci e/o rendiconti dei singoli enti, si chiederà agli organi di revisione delle Regioni, degli enti locali e degli enti del S.S.N. di effettuare la verifica in sede di compilazione del questionario.

Analogamente, saranno adottate le "Linee guida" previste dall'art. 1, co. 6, del d.l. n. 174/2012 e dall'art. 148, co. 1, 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 2020. Il corretto funzionamento dei servizi di controllo interno è un presidio per la corretta imputazione e classificazione della spesa ai fini della valutazione del grado di affidabilità delle scritture contabili e degli equilibri di bilancio dell'ente.

11. Al fine di esercitare compiutamente la funzione di orientamento dei controlli, la Sezione delle autonomie assicurerà il necessario coordinamento tra le predette "Linee guida" e l'atto di indirizzo per i controlli interni adottato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, con il quale sono state dettate le opportune indicazioni operative e di principio per affrontare le situazioni emergenti dalla pandemia da COVID19.

In particolare, con tale delibera di orientamento si è inteso sottolineare l'importanza di rafforzare al massimo, in questa situazione emergenziale, i processi di controllo da parte dei sistemi di controllo interno di ciascuna Amministrazione territoriale e sanitaria, sia sotto il profilo finanziario che gestionale. Le varie componenti del sistema integrato di controllo interno, infatti, sono chiamate a non affidarsi esclusivamente ai principi ed alle prassi anteriormente vigenti, ma a dotarsi di adeguati strumenti (organizzativi,

informatici e metodologici) per modificare sostanzialmente l'approccio ai controlli sotto svariati profili (programmazione dei controlli, procedure di lavoro, aree di controllo interessate).

Il documento, rivolto a tutti gli organi di controllo interno e, in particolare, a quelli di revisione economico-finanziario degli enti territoriali, nonché ai collegi sindacali degli enti del SSN, suggerisce una particolare vigilanza sulla gestione attraverso un monitoraggio dell'intero ciclo di bilancio, integrato con i suggerimenti dettati dagli organi di controllo interno che hanno una particolare conoscenza della singola realtà territoriale sotto il profilo organizzativo e gestionale.

12. Nell'ambito dell'attività di coordinamento potrà essere valutata l'opportunità di fornire ulteriori indirizzi 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. 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.

Proseguirà, inoltre, il monitoraggio degli organismi partecipati e delle misure di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie adottate a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 (con riferimento ai piani di revisione approvati al 31 dicembre 2020) al fine di verificarne gli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti e di valutarne l'impatto complessivo sulla finanza pubblica, anche in relazione alle misure precedentemente adottate

A tal fine, 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 in sede di elaborazione del questionario allegato alle "Linee guida" in materia di bilancio consolidato 2020. In quella sede, infatti, analogamente a quanto effettuato con le "Linee guida" approvate con la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/SEZAUT/2020/INPR, le verifiche sul valore delle partecipazioni e del patrimonio netto consentiranno di evidenziare la correttezza nella determinazione del patrimonio dell'intero "gruppo amministrazione pubblica".

Analoghe verifiche saranno assicurate con riferimento, anche, agli enti che versino in situazioni di deficitarietà strutturale e a quelli che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale o piani di rientro previsti, ai sensi dell' art. 1, commi 524 ss., della legge n. 208/2015, 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.

13. 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 e l'ottimizzazione delle risorse.

A tal fine, le pronunce d'indirizzo e l'attività consultiva, resa dalla Sezione nella sede nomofilattica prevista dall'art. 6, co. 4, d.l. n. 174/2012, costituiscono strumenti fondamentali, che, su impulso delle Sezioni regionali, consentono di dirimere gli eventuali contrasti interpretativi insorti o risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, oppure, in via preventiva, di promuovere più efficacemente le finalità di autocorrezione degli enti territoriali e orientare l'attività degli organi di controllo interno alla corretta interpretazione del quadro normativo in atto, sulla base dei principi di diritto enunciati.

Per supportare l'attività nomofilattica e rendere maggiormente funzionale il sistema di coordinamento della funzione consultiva, la Sezione ha avviato un'attività di razionalizzazione della procedura per la richiesta di pareri in materia di contabilità pubblica che tende alla creazione di una banca dati dedicata a supporto delle Sezioni regionali. Tale base informativa consentirà di avere informazioni complete e tempestive sulle istanze pervenute alle Sezioni regionali di controllo e di avere conoscenza dei casi in cui si sia verificato un contrasto interpretativo e non sia avvenuta la rimessione alla sede centrale per ricondurre a coerenza il sistema. Ciò renderà maggiormente coordinati gli indirizzi e metterà le Sezioni regionali in condizione di meglio calibrare le proprie determinazioni limitando, per quanto possibile, le difformità interpretative.

14. Compatibilmente con l'esigenza di anticipare i tempi di approvazione e di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale delle "Linee guida", necessarie 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, la Sezione delle autonomie proseguirà nelle iniziative necessarie a dotarsi di strumenti operativi utili alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale, nonché ad ogni altro profilo che rivesta significativo interesse per il mantenimento degli equilibri finanziari degli enti territoriali.

Sotto questo profilo, si conferma, anche quest'anno, la necessità di migliorare la qualità delle basi informative che alimentano le attività della Corte, sia nelle sue strutture centrali che territoriali.

Di qui l'impegno di integrare ed ampliare ulteriormente l'area di copertura delle basi dati già disponibili dalla Corte con quelle presenti in altre banche dati. Ciò potrà consentire una lettura complessiva della finanza pubblica più ricca di informazioni e la elaborazione di nuovi metodi di analisi, nel rispetto del principio dell'uniformità delle analisi tra Sezioni, fondamentale per la leggibilità e la confrontabilità dei bilanci pubblici e, soprattutto, per la significatività e la attendibilità dei conti finanziari.

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, MONET e MOPADT), per la raccolta, il controllo e l'analisi di dati complementari sulla finanza territoriale provenienti sia dalla compilazione dei questionari delle Linee guida su preventivi e consuntivi da parte degli organi di revisione economico-finanziaria, sia dalle banche dati alimentate direttamente dagli enti locali e dalle Regioni.

Per un più efficace utilizzo di detti sistemi informativi è necessario, altresì, proseguire gli sforzi diretti ad assicurare il completo e tempestivo popolamento delle banche dati, oltretutto a migliorare la qualità del dato informativo trasmesso al gestionale. A questo fine, si affiancherà la 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, si rende necessario avvalersi di strumenti informatici che consentano l'adozione di più celeri procedure di monitoraggio per l'acquisizione di dati, specie se riguardanti un elevato numero di enti. In proposito, va implementato un modello organizzativo che consenta di affiancare l'attività dei gruppi di lavoro per l'informatizzazione con personale interessato alle diverse tematiche da sviluppare.

15. Il ruolo delle Sezioni regionali per lo svolgimento delle indagini di controllo indicate nella programmazione generale di controllo delle SS.RR. e nel presente programma è di assoluto rilievo in quanto esse costituiscono terminali di prossimità di una struttura a rete.

Gli ambiti di analisi, indicati nel programma delle Sezioni Riunite, abbracciano vasti livelli di attività con specifici approfondimenti, in funzione della disponibilità di adeguate capacità operative, su tematiche a valenza trasversale. Una focalizzazione particolare è dedicata al fondamentale compito del monitoraggio degli investimenti pubblici.

L'attuazione di questi ampi programmi impone un raccordo tra i diversi piani d'analisi, riferiti ai livelli territoriali, individuando, nell'ambito delle vaste tematiche indicate, linee

particolari sulle quali far converge l'attività, anche d'intesa con le Sezioni centrali di controllo.

Per rendere operative queste linee programmatiche, nell'ambito della funzione di coordinamento assegnata alla Sezione delle autonomie, potranno essere enucleate tematiche, criteri e metodi di analisi comuni per realizzare indagini che riportino ad un quadro generale gli esiti raccolti sul territorio.

Le Sezioni regionali, nell'ambito della propria autonomia decisionale e in considerazione delle proprie peculiarità, potranno effettuare i controlli finalizzando 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.

