



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 2/SEZAUT/2017/INPR

Adunanza del 30 gennaio 2017

Presieduta dal Presidente di Sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Diodoro VALENTE, Francesco PETRONIO, Agostino CHIAPPINIELLO, Josef Hermann RÖSSLER, Cristina ZUCCHERETTI, Fulvio Maria LONGAVITA

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Rosa FRANCAVIGLIA, Elena BRANDOLINI, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Francesco Antonio MUSOLINO, Mario ALÌ, Vincenzo CHIORAZZO, Mario GUARANY, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Valeria FRANCHI, Rossella BOCCI, Francesco BELSANTI

Referendari

Giovanni GUIDA, Marco RANDOLFI, Vanessa PINTO

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

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

Visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 17/SSRRCO/2016/INPR nell'adunanza del 15 dicembre 2016 – depositata il 21 dicembre 2016 - con la quale è stata approvata la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2017”;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 68 del 30 gennaio 2017 di convocazione della Sezione delle autonomie per l'odierna adunanza;

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

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2017 relativamente alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, per quanto concerne l'adozione delle Linee guida e delle pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale per l'esercizio 2016, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto dei saldi di finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 30 gennaio 2017.

I Relatori

F.to Alfredo GRASSELLI

Il Presidente relatore

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

F.to Rinieri FERONE

F.to Francesco UCCELLO

Depositata in Segreteria il 2 febbraio 2017

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



CORTE DEI CONTI

Sezione delle autonomie

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ DI CONTROLLO PER L'ANNO 2017

1. La Sezione delle autonomie definisce, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il programma dei controlli relativi all'anno 2017 nel rispetto delle linee di riferimento programmatico tracciate dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 17/SSRRCO/INPR/16, adottata nell'adunanza del 15 dicembre 2016.

Le Sezioni riunite, nel definire il quadro programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima, hanno sottolineato come sia essenziale - in uno scenario economico-finanziario caratterizzato da una strategia di *fiscal policy* rivolta ad accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento nominale con l'adozione di misure espansive - orientare le attività di controllo della Corte verso obiettivi di rilievo strategico quali quelli di seguito individuati:

- Svolgere “un attento monitoraggio dell'efficacia delle misure di settore assunte con la manovra finanziaria e della rispondenza dei risultati effettivi alle quantificazioni relative a nuove voci di spesa”. Ciò significa contribuire ad una valutazione della rispondenza della gestione agli obiettivi programmatici, non limitandosi ai controlli “volti all'esame delle modalità di definizione delle coperture o alla verifica dell'adeguatezza dei meccanismi di monitoraggio previsti per i principali provvedimenti”, ma fornendo anche “elementi e valutazioni necessari alla ricalibratura degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi”. L'attuazione di una “verifica a sistema” dell'efficacia delle misure adottate intende “ampliare l'orizzonte delle analisi per valutare i risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche”, indipendentemente dalla correttezza nella gestione delle risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi. Tale approccio è inteso a “valorizzare il carattere capillare del controllo reso dalla Corte e il ritorno che da questo ne può derivare per la valutazione

dell'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo. Di qui la sempre maggiore attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi e ad una valutazione delle criticità che caratterizzano le principali politiche pubbliche ma, anche e soprattutto, ad una loro comparabilità”.

- Proseguire, anche nel 2017, l'impegno “nell'analisi e nel monitoraggio del percorso di adeguamento delle norme di armonizzazione dei conti e delle problematiche connesse all'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica approvata nel 2012”. Sul tema, il contributo della Corte deve mirare essenzialmente “a garantire un monitoraggio delle soluzioni adottate nella attuazione effettiva, a verificare l'aderenza dei documenti di bilancio dei diversi livelli di governo ai principi assunti nel processo di riforma e a valutare la significatività e la attendibilità dei conti finanziari”.
- Perfezionare “le verifiche sull'attendibilità delle scritture contabili effettuate in sede di parifica dei rendiconti regionali, estendendole alle altre amministrazioni locali attraverso la predisposizione di linee guida dirette ai revisori contabili”.

Tra i criteri di riferimento dettati in modo specifico per la Sezione delle autonomie si sottolinea l'importanza di:

- fornire il necessario supporto operativo alle attività delle Sezioni regionali di controllo, indispensabile per rafforzare il monitoraggio e le analisi della gestione di tutti gli organismi che compongono il sistema di finanza pubblica locale;
- proseguire nell'attivazione di adeguati meccanismi di sorveglianza diretti ad assicurare l'osservanza delle regole contabili che presiedono alla formazione dei bilanci di previsione, nonché alle corrette modalità di classificazione e imputazione delle entrate e delle spese;
- potenziare gli strumenti di analisi a disposizione della Sezione.

2. Nel quadro delle suddette linee di indirizzo, il presente programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie definisce gli obiettivi ed i criteri metodologici di riferimento relativi tanto alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, per quel che 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, quanto alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale nell'esercizio 2016, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di

bilancio, dei saldi di finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

In sede di programmazione della propria attività, la Sezione non può trascurare di assolvere compiutamente al ruolo che le è connaturato di supervisore della corretta attuazione del principio autonomistico caratterizzante i rapporti tra i livelli territoriali di governo per una più efficace gestione delle risorse.

Tale ruolo implica che il controllo che la Sezione delle autonomie conduce sugli equilibri finanziari e sulla sana gestione delle risorse degli enti di autonomia non vada disgiunto dal supporto di analisi, contributi e valutazioni in ordine al più generale funzionamento del sistema di finanza pubblica locale e dei processi di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali.

A tal fine, è necessario orientare l'attività istituzionale verso forme di controllo in grado di coniugare le tradizionali finalità di prevenzione e di contrasto delle disfunzioni suscettibili di alterare gli equilibri di finanza pubblica (art. 81 Cost.) con l'esigenza di sostenere le elaborazioni di politica economica di ciascun livello di governo con apporti conoscitivi obiettivi e sintesi valutative utili ai sistemi decisionali di riferimento.

Per assolvere efficacemente al ruolo di indirizzo del sistema dei controlli e di valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio a livello territoriale, occorre dare impulso ad ogni iniziativa tesa a porre le Sezioni regionali di controllo nelle condizioni di rendere più approfondite e stringenti valutazioni in ordine all'azione svolta dalle Amministrazioni locali. I controlli diffusi esercitati sul territorio dalle Sezioni regionali in sinergia con l'attività di revisione contabile svolta dagli organi interni degli enti territoriali e degli organismi da questi controllati o partecipati costituiscono, infatti, l'indispensabile supporto informativo per fornire un'adeguata e completa rappresentazione dei profili economico-gestionali di maggior rilievo (efficacia della spesa, livello di realizzazione delle politiche di settore, rischi connessi alle gestioni suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio, misure correttive da adottare).

L'obiettivo di un rafforzamento del quadro dei presidi della gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali rappresenta, pertanto, la naturale premessa programmatica per valorizzare le analisi e le valutazioni condotte attraverso la "rete di controllo" della Corte in funzione di una più efficace risposta alle esigenze conoscitive del Parlamento con approfondimenti non disponibili ad altri organi tecnici di controllo.

Il raggiungimento di tale obiettivo dovrà contemperarsi con l'esigenza, altrettanto avvertita, di semplificazione e razionalizzazione degli oneri informativi gravanti sugli enti territoriali, in modo da ridurre tempi e costi della raccolta delle informazioni contabili necessarie alle diverse istituzioni interessate all'analisi dei dati.

3. Il 2016 è stato caratterizzato da vicende normative di notevole portata che non possono non riflettersi sul comparto delle autonomie e sulle attività della Sezione.

Il cammino di riordino istituzionale e funzionale degli enti di c.d. “area vasta”, progettato dalla legge 7 aprile 2014, n. 56, è stato interrotto dall'esito del referendum del 4 dicembre scorso sulla riforma costituzionale, che ha lasciato incompiuto il riassetto dei livelli di governo locale con conseguente necessità di una riorganizzazione del sistema di finanziamento delle Province. Quest'ultimo, infatti, ha subito, negli ultimi tempi, una serie di interventi d'urgenza che vanno dall'assegnazione di contributi finalizzati all'esercizio delle funzioni fondamentali, alla flessibilizzazione delle regole della programmazione ed all'alleggerimento delle misure sanzionatorie, i quali necessitano di misure di riordino volte a restituire al comparto un quadro di regole certe ed organiche.

Analoghe criticità hanno interessato tanto il riassetto istituzionale delle forme di gestione associata delle funzioni fondamentali, i cui enti sorti dai vigenti strumenti aggregativi (Unioni e fusioni di Comuni) necessitano della individuazione dell'ambito ottimale nel quale dovranno operare, quanto il riordino delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali di interesse economico, in ordine al quale saranno da valutare gli effetti che avranno, sul percorso di razionalizzazione, dismissione e/o liquidazione disegnato dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, le eventuali misure correttive che il Governo intenderà adottare in conseguenza della sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale, che ha ritenuto costituzionalmente illegittime talune disposizioni della legge 7 agosto 2015, n. 124 di delega al Governo all'adozione del predetto decreto legislativo.

Anche il sistema di garanzie che la legge costituzionale n. 1 del 2012 aveva posto a presidio del corretto raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica è stato sensibilmente indebolito ad opera della legge 12 agosto 2016, n. 164, la quale, al dichiarato scopo di rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica dettata per gli enti territoriali al nuovo quadro di regole derivanti dai principi dell'armonizzazione contabile, ha eliminato dall'ambito di diretta

applicazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243 due vincoli essenziali per la tenuta degli equilibri di bilancio: il saldo corrente e il saldo di cassa.

La riforma è stata preceduta dalla 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) che, ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, ha previsto che tutti gli enti territoriali, indistintamente, dovessero conseguire un unico saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, salve le deroghe previste dalla legge stessa e le modifiche dei saldi conseguenti all'attuazione dei patti regionalizzati e del patto orizzontale nazionale.

Il 2016 si è anche caratterizzato come l'anno di avvio a regime dell'armonizzazione dei sistemi contabili, quanto meno nei suoi fondamentali principi contabili applicati della competenza finanziaria e della programmazione. Altro importante elemento di novità legato all'introduzione delle nuove regole contabili è costituito dallo sviluppo della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) prevista dall'art. 13 della l. n. 196/2009, che ha iniziato – anche in collaborazione con la Corte dei conti – a raccogliere un flusso articolato di dati concernenti le informazioni necessarie alle analisi finanziarie ed economico-patrimoniali delle gestioni degli enti territoriali.

Il quadro degli interventi riformatori che interessano più direttamente l'attività della Sezione si completa con l'estensione, ad opera dell'art. 1, comma 799, della legge n. 208/2015, dei controlli delle Sezioni regionali previsti dall'art. 1 del d.l. n. 174/2012 anche agli organismi strumentali delle Regioni e con la novella legislativa introdotta dall'art. 10-bis del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, che ha incluso tra i soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle autonomie sia la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sia le componenti rappresentative di Comuni, Province e Città metropolitane.

4. Con riferimento alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali per l'acquisizione, l'elaborazione ed il controllo telematico dei dati contabili, il 2017 segnerà il momento finale della fase di transizione che ha visto la Sezione delle autonomie impegnata nell'adeguamento degli strumenti informatici necessari alla raccolta ed alla condivisione delle informazioni contabili armonizzate risultanti dal processo di riforma della contabilità degli enti territoriali, che prevede nuovi schemi di bilancio e un comune Piano dei conti integrato.

Sotto questo profilo, la Sezione usufruirà dell'accesso alla BDAP per l'acquisizione dei dati contabili relativi ai bilanci di previsione 2016-2018 e 2017-2019 nonché al rendiconto di gestione 2016 ed al bilancio consolidato 2016. Per quel che potrà occorrere, a fini di controllo e referto, si continueranno ad utilizzare i dati contabili caricati nei sistemi informativi S.I.R.T.E.L. (*Sistema Informativo Rendicontazione Telematica Enti Locali*, che prevede la rendicontazione telematica di Comuni, Province e Comunità montane), S.I.QU.E.L (*Sistema Informativo Questionari degli Enti Locali*, tramite il quale sono acquisite ulteriori informazioni sulla gestione degli enti locali), CON.TE. (*Contabilità Territoriale*, nato per informatizzare le relazioni-questionari allegati alle Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui bilanci di previsione e sui rendiconti delle Regioni e delle Province autonome).

Dopo la confluenza in BDAP del progetto SMART (Sistema di Monitoraggio dell'Armonizzazione Territoriale), ideato per unificare i sistemi informativi di acquisizione dei dati contabili di Enti locali (S.I.R.T.E.L.) e Regioni (CON.TE) nell'ambito di un comune sistema di acquisizione telematica degli schemi di bilancio armonizzato e dei dati contabili analitici contenuti nel Piano dei conti integrato, la Sezione intende promuovere ogni iniziativa utile ad implementare il nuovo canale informativo BDAP (in esercizio dal 1° dicembre 2016), di cui ha concorso ad individuare le tassonomie standard e le modalità tecniche di invio dei dati secondo il formato XBRL (*eXtensible Business Reporting Language*).

La nuova Banca dati consentirà di acquisire, distintamente per le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, gli Enti locali, i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria o economico-patrimoniale, gli schemi di bilancio e i dati contabili analitici (comprensivi del piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio) relativamente alle fasi di previsione, rendicontazione e consolidamento.

Tra le caratteristiche del nuovo sistema vi è la possibilità di acquisire i rendiconti anche prima della loro formale approvazione da parte degli organi competenti (cd. preconsuntivo), così come è possibile effettuare controlli automatici sulla qualità e sulla coerenza dei dati trasmessi senza impedire l'acquisizione del documento contabile (cd. controlli non bloccanti).

Ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto 12 maggio 2016 del Ministro dell'economia e delle finanze, l'invio dei dati alla BDAP assolve, per gli Enti locali, all'obbligo previsto dall'articolo 227, comma 6, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 di trasmissione telematica alla Corte dei conti. Tale adempimento consentirà la parallela dismissione del gestionale S.I.R.TEL.

La Sezione accompagnerà l'avvio della nuova Banca dati con il prosieguo delle iniziative volte ad implementare le possibilità di elaborazione dei dati con la realizzazione di un idoneo sistema conoscitivo, per meglio soddisfare, anche con l'elaborazione di *report* che saranno messi a disposizione di tutti gli utenti del sistema, le esigenze informative connesse al sistema di controllo e referto, oltre a costituire la base per le istruttorie in sede regionale.

5. Nel descritto contesto operativo, la funzione di orientamento esercitata dalla Sezione mediante la predisposizione dei questionari informativi contenuti nelle Linee guida destinate agli organi di vertice delle Amministrazioni territoriali nonché ai rispettivi organi di revisione contabile potrà concentrarsi sugli snodi problematici connessi all'applicazione degli istituti dell'armonizzazione contabile.

Va tenuto conto, al riguardo, che il mutato quadro di riferimento derivante dall'adozione a regime delle nuove regole dell'armonizzazione contabile e dal conseguente sviluppo del nuovo sistema informativo confluito nella BDAP consente, infatti, una rivisitazione dei criteri di predisposizione delle Linee guida per adeguare le esigenze informative del controllo al flusso di dati ora disponibile.

Nella prospettiva di una riduzione dei tempi e dei costi della raccolta delle informazioni contabili e di un aumento dell'efficienza delle applicazioni per l'analisi e l'aggregazione di dati, si potrà proseguire nel percorso di semplificazione e razionalizzazione dei questionari di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005, per la compilazione delle relazioni sui bilanci preventivi per gli anni 2017-2019 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2016 di Regioni, Province autonome, Enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale.

In tal senso e nell'ottica di un'utilizzazione dei questionari nei limiti delle strette necessità informative non soddisfatte dalla immediata attingibilità dei dati dalla copiosa documentazione che affluisce alla BDAP, occorre focalizzare l'attenzione sulla centralità del tema della stabilità finanziaria degli enti locali nel lungo periodo, dopo le misure emergenziali di sostegno ai bilanci e soprattutto alle necessità della cassa, come le anticipazioni di liquidità. Il peso finanziario degli oneri restitutori di tali interventi si aggiunge, infatti, all'ampia dilazione dei debiti consentita in occasione del riaccertamento straordinario dei residui, delle rinegoziazioni dei mutui, dell'utilizzo dei fondi di rotazione per il riequilibrio dei bilanci, della restituzione dei contributi agli enti interessati dal ripristino della legalità, del ripiano connesso agli squilibri nella gestione dei residui previsto dalla legge di bilancio per il 2017, così come da altre misure che, per brevità, si omettono.

Stabilità finanziaria da assicurare nel rispetto degli equilibri di bilancio come ridefiniti dopo le modifiche alla legge rinforzata n. 243 del 2012 di attuazione del principio del pareggio di cui agli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione.

Sulla base dei riferiti presupposti, le analisi sugli equilibri finanziari saranno condotte sia in sede di rendiconto 2016 sia in sede di bilancio di previsione 2017-2019, così come sulla certificazione del pareggio 2016 e sul progetto di pareggio per il 2017, potendosi anche ipotizzare che attraverso la disponibilità dei preconsuntivi sia consentita una lettura dinamica dei dati ed anche di specifici istituti contabili.

Strettamente funzionale a tale obiettivo programmatico è l'acquisizione mirata, attraverso i questionari delle Linee guida, di dati sulle entrate "proprie", di cui vanno valutate: l'attendibilità delle previsioni; la congruenza del FCDE (come posta correttiva sia delle previsioni di entrata che del bilancio dell'esercizio precedente); le utilizzazioni del FCDE; le ragioni delle difficoltà di riscossione; le aree a maggior rischio di riscossione; il livello del contenzioso; l'adeguatezza dell'accantonamento del fondo contenzioso (per i profili riguardanti l'attendibilità del risultato di amministrazione).

Sotto il profilo del metodo operativo, 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. Potrà considerarsi anche l'apporto collaborativo delle associazioni rappresentative degli enti territoriali per la soluzione delle eventuali problematiche di carattere tecnico-operativo. Onde evitare duplicazioni di richieste di dati e reiterazioni di adempimenti, i questionari informativi saranno opportunamente coordinati con le modalità di controllo in uso presso le Sezioni regionali.

Al fine di acquisire utili elementi in grado di completare il quadro dei dati oggetto di monitoraggio, la Sezione, servendosi opportunamente degli approdi giurisprudenziali delle Sezioni regionali, frutto dell'attività di controllo svolta da queste ultime nei confronti dei singoli enti territoriali, potrà condurre approfondimenti su specifici aspetti dell'attuazione della riforma contabile, in linea con quanto già operato per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

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, è essenziale che 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 dei Presidenti delle Città metropolitane, delle Province e delle Regioni sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno, traccino profili sempre più circostanziati del cosiddetto “rischio del controllo” dipendente dall'attività degli organi di controllo interno e di revisione contabile.

La funzione di coordinamento della Sezione si completerà con l'opera di orientamento, volta ad integrare le Linee guida, che si realizza attraverso la predisposizione di specifiche linee d'indirizzo in ordine all'applicazione di istituti qualificanti della contabilità armonizzata, come avvenuto in occasione di particolari snodi interpretativi rilevanti per la corretta attuazione della riforma (cfr. le deliberazioni nn. 4, 31 e 32/SEZAUT/2015/INPR, e n. 9/SEZAUT/2016/INPR). Analoghe pronunce di indirizzo potranno essere adottate per raccomandare particolari modalità di affinamento delle tecniche di controllo o delle verifiche di attendibilità dei bilanci, fornire indicazioni di principio nello svolgimento delle modalità operative del controllo in ordine a situazioni o profili di particolare rilevanza, fissare tempi e modalità degli adempimenti cui sono tenuti gli enti per l'invio dei documenti contabili, risolvere problematiche interpretative che coinvolgono l'attività delle Sezioni regionali o che richiedono l'applicazione di indirizzi uniformi.

Gli atti di indirizzo adottati dalla Sezione delle autonomie, con raccomandazioni o indicazioni di principio in ordine a situazioni o profili di particolare rilevanza nell'attività degli enti, potranno costituire anche per gli organi di controllo interno gli strumenti operativi utili ad orientare la loro attività, specie con riguardo alla corretta applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile.

6. Un punto essenziale nel coordinamento delle attività di controllo affidate alle Sezioni regionali riguarda l'impatto delle gestioni degli organismi partecipati sui bilanci degli enti territoriali, controlli che sono stati rafforzati con il d.l. n. 174/2012 e che hanno trovato un punto di sintesi nel d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124. È stato così ribadito che il riordino della disciplina relativa alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche rappresenta un momento centrale nell'attività di indirizzo e di controllo della Sezione per l'importanza che esso riveste ai fini del superamento delle cause dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali, nonché del rafforzamento dei principi di concorrenza e di buona amministrazione posti dalla legge di riforma n. 124/2015.

Nell'ottica del riassetto della normativa preesistente, propria del testo unico n. 175/2016, sono stati confermati gli istituti tendenti a garantire gli equilibri di bilancio degli enti proprietari, pur

in presenza di attività esternalizzate. La centralità del bilancio consolidato ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica è disciplinata dal d.lgs. n. 118/2011, come modificato dal d.lgs. n. 126/2014. In tale contesto, è stato generalizzato l'obbligo della verifica della corrispondenza dei rapporti di credito-debito tra ente e organismi, propedeutica al consolidamento dei conti.

Sono, invece, recepiti dal testo unico n. 175/2016 gli strumenti del fondo perdite reiterate negli organismi partecipati ed è stato riformulato l'obbligo a carico delle amministrazioni di analizzare le partecipazioni detenute e di redigere piani operativi di razionalizzazione a cadenza annuale (artt. 20, 21 e 24). Ciò al fine di responsabilizzare maggiormente le amministrazioni proprietarie, le quali sono chiamate a verificare la permanenza delle ragioni che le hanno portate ad acquisire nuove partecipazioni societarie e a valutare la convenienza di un loro mantenimento in un'ottica di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. Tali disposizioni, va ricordato, sono sostanzialmente reiterative degli obblighi previsti dall'art. 1, commi 611-612, l. n. 190/2015 nei confronti degli enti territoriali e, nella loro formulazione originaria, hanno ricevuto l'avallo del Giudice delle leggi, con sentenza n. 144/2016.

Sebbene la Corte costituzionale, con sentenza n. 251/2016, abbia ritenuto costituzionalmente illegittime talune disposizioni della legge di delegazione in attuazione delle quali è stato emanato il d.lgs. n. 175/2016, ciò non pregiudica la legittimità delle disposizioni attuative sino all'eventuale accertamento dell'effettiva lesione, da parte di queste, del principio di leale collaborazione posto a tutela delle competenze regionali.

In funzione di coordinamento delle complesse attività intestate alle Sezioni regionali nell'ambito dei controlli di regolarità e di legittimità sui bilanci degli enti territoriali ex art. 1, commi 3 e 4, d.l. n. 174/2012 e art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000, la Sezione delle autonomie ha promosso la costituzione di una banca dati unica delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche. Il principale obiettivo del protocollo d'intesa sottoscritto il 25 maggio 2016 dal Presidente della Corte dei Conti e dal Ministro dell'economia e delle finanze, è, infatti, quello di effettuare, su scala nazionale, un'unica rilevazione, allo scopo di semplificare gli adempimenti informativi per gli oltre 8.000 enti territoriali e migliorare la qualità del dato.

Tenendo conto dello stretto collegamento tra attività di coordinamento e attività di referto, la Sezione delle autonomie ha monitorato i risultati della gestione economico-finanziaria degli Organismi partecipati dagli enti territoriali ponendoli a confronto con i flussi finanziari provenienti dagli stessi enti, mediante relazioni *ad hoc* (deliberazioni n. 24/SEAUT/2015/FRG e

n. 27/SEZAUT/2016/FRG) e, in tale contesto, ha effettuato un monitoraggio in ordine ai piani di razionalizzazione presentati a norma dell'art. 1, commi 611 e 612, legge n. 190/2014.

Per assicurare l'uniformità del monitoraggio in merito alla revisione straordinaria delle partecipazioni societarie di cui all'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016, la Sezione ha in programma di adottare uno specifico atto di indirizzo, con il quale veicolare un modello *standard* di atto di ricognizione e relativi esiti, costruito in funzione del complesso dei requisiti previsti dalle disposizioni del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. In ogni caso, l'iniziativa costituirà un supporto per le attività di verifica già intestate alle Sezioni regionali di controllo dalle richiamate disposizioni del d.l. n. 174/2012 e della legge n. 190/2014.

Altro profilo cruciale nel monitoraggio del percorso di razionalizzazione delle partecipazioni societarie e dell'effettivo completamento delle procedure di dismissione e/o liquidazione sarà costituito dalla verifica dell'adeguatezza dei parametri che andranno a definire l'area dei soggetti rientranti nel perimetro del consolidamento dei conti.

7. Nell'ambito delle attività di coordinamento proseguirà l'attività del gruppo di lavoro per la definizione delle metodologie necessarie alla verifica dell'attuazione, in sede regionale e locale, delle misure di revisione e di contenimento della spesa (cd. *spending review*).

Tale tipologia di controllo, prevista dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012 allo scopo di verificare il grado di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione della spesa degli enti territoriali, consente di monitorare la "qualità" della spesa affiancando strumenti di valutazione di tipo gestionale ai più noti e tradizionali indicatori di tipo finanziario-patrimoniale.

L'utilizzo di indicatori di tipo gestionale consente, infatti, di misurare sia il rapporto tra costi e risultati (ovvero tra risorse consumate - *input* - e quantità di servizi resi - *output*) sia i vantaggi scaturenti dal ricorso ai fabbisogni standard, così da spingersi a più approfondite valutazioni non solo sulla tenuta degli equilibri di bilancio, ma anche sulla capacità degli enti di promuovere condizioni di maggiore efficienza della spesa in un'ottica di sana gestione.

All'esito di dette attività di controllo, le Sezioni regionali, ove evidenzino la presenza di criticità gestionali, assegnano alle Amministrazioni interessate un termine per l'adozione delle necessarie misure correttive e vigilano sull'attuazione delle misure adottate.

In questo contesto, il compito della Sezione delle autonomie è di definire, a monte, le metodologie di controllo necessarie alle Sezioni regionali per verificare, in modo uniforme, l'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa.

L'attività in parola presuppone la disponibilità di un'ampia serie di parametri di controllo gestionali, utili a verificare e raffrontare le misure attuative adottate dai singoli enti per riallocare le risorse, migliorare l'efficienza dei servizi resi e razionalizzare la spesa nel suo complesso.

La Sezione si attiverà anche per la realizzazione di intese con Amministrazioni ed Enti in possesso di idonee basi informative e metodologiche per la costruzione di utili indicatori di *performance*.

Successivamente alla definizione delle metodologie di analisi previste dall'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012, potrebbe procedersi ad approvare uno specifico referto al Parlamento che si gioverebbe degli esiti dei controlli effettuati dalle Sezioni regionali e delle ricognizioni condotte, anche in termini comparativi, sul livello dei servizi fondamentali nei diversi ambiti applicativi.

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

In virtù del disposto di cui all'art.6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, nel testo sostituito dall'art. 33, comma 2, lett. b), del d.l. n. 91/2014, la Sezione delle autonomie ha assunto un ruolo di primo piano nella c.d. “nomofilachia del controllo”, in quanto con le sue pronunce aventi effetto conformativo nei confronti delle Sezioni regionali, oltre a dirimere gli eventuali contrasti interpretativi o a risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, può anche agire autonomamente in via preventiva, orientando l'attività degli enti territoriali attraverso l'enunciazione di principi di diritto che concorrono all'individuazione delle più corrette ed efficaci forme di gestione.

Di recente, come dianzi evidenziato, le attribuzioni della Sezione sono state ulteriormente ampliate per effetto della modifica dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, che con l'aggiunta di un ultimo periodo ad opera del già citato art. 10-*bis* del d.l. n. 113/2016, riconosce anche alle associazioni rappresentative degli enti territoriali la legittimazione a rivolgere direttamente alla Sezione delle autonomie richieste di parere in materia di contabilità pubblica.

In virtù di siffatto ampliamento, alla facoltà degli enti territoriali di rivolgere istanze di parere alle articolazioni territoriali della Corte, che possono giungere al vaglio della Sezione nei termini previsti dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, si aggiunge la possibilità ora riconosciuta dalla legge di adire la Sezione delle autonomie per il tramite delle rispettive componenti rappresentative.

La nuova disciplina, che non incide sulle competenze intestate alle Sezioni regionali di controllo, né sulla facoltà degli enti territoriali di rivolgersi alle medesime articolazioni regionali (cfr. deliberazione n. 32/SEZAUT/2016/INPR), con l'apertura di un canale di accesso diretto alla funzione nomofilattica della Sezione, titolare del potere di indirizzo e coordinamento in materia, potrebbe determinare una riduzione delle richieste di parere in sede regionale, con conseguente aumento delle pronunce della Sezione centrale.

Ferma restando la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero di coinvolgimento dell'attività delle Sezioni centrali di controllo (secondo il combinato disposto di cui all'art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, e art. 6, comma 4, del citato d.l. n. 174/2012), l'intervento diretto della Sezione delle autonomie dovrebbe essere attivato prevalentemente per la definizione di questioni di interesse generale. Ed in tal senso, la Sezione renderà il proprio avviso previa attenta verifica dell'ammissibilità delle richieste di parere in coerenza con i principi affermati in materia (da ultimo, cfr. deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

9. Nel recente passato la Sezione è stata chiamata a corrispondere alla crescente richiesta, da parte del Parlamento, di audizioni aventi ad oggetto analisi, pareri, verifiche e valutazioni sugli andamenti della finanza locale e sulla rispondenza delle politiche di bilancio degli enti territoriali e delle loro azioni correttive agli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

In questa prospettiva, il potenziamento degli strumenti di analisi a disposizione della Sezione, grazie alle intese raggiunte con organismi e istituzioni pubbliche, rappresenta una condizione essenziale per migliorare la qualità delle informazioni e corrispondere più efficacemente alle richieste del Parlamento su materie specifiche e qualificanti di interesse delle Autonomie territoriali o in tema di regolarità della gestione finanziaria ed efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa di queste.

Il contributo della Sezione risulterà tanto più apprezzabile ed utile per l'elaborazione e l'analisi della politica economica quanto più riuscirà ad essere tempestivo e basato su informazioni direttamente acquisite dall'ordinaria attività di controllo della Sezione e della rete operativa presente sul territorio nazionale.

10. Con riferimento alle attività di referto sugli andamenti complessivi della finanza pubblica delle Regioni e degli Enti locali, la Sezione avvierà ogni iniziativa utile a predisporre gli strumenti operativi necessari alle attività di referto al Parlamento per l'esercizio 2016, tenendo conto dei contributi di analisi e delle valutazioni che emergono dai referti delle Sezioni regionali. La Sezione, sulla base dell'attività istruttoria condotta nel 2016, completerà l'elaborazione dei referti sull'andamento finanziario del comparto regionale e locale per l'esercizio 2015.

Come di consueto, si analizzeranno gli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio anche in relazione ai vincoli derivanti dai saldi di finanza pubblica (cd. pareggio di bilancio). I risultati della gestione dovranno formare oggetto di analisi mirate a verificare in che misura siano stati realizzati i fondamentali dettami del nuovo sistema di contabilità armonizzata e quale sia la rispondenza della gestione agli obiettivi programmatici, onde valutare, in ultima analisi, l'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo e fornire elementi di valutazione utili alla ricalibratura degli interventi.

Nell'esaminare gli sviluppi della fase attuativa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio sarà necessario prendere in considerazione le principali novità che caratterizzano il nuovo modello di rappresentazione contabile (con particolare riguardo agli effetti derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, dalla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo pluriennale vincolato, nonché dalla formulazione dei documenti di programmazione economica e finanziaria).

Sarà cura della Sezione estendere l'ambito dei propri referti ai contenuti emergenti dagli esiti dell'attività di coordinamento, contestualizzando i risultati gestionali alla luce del nuovo modello di *governance* della finanza pubblica risultante dalle modifiche introdotte alla legge n. 243/2012. A tale riguardo, una particolare attenzione sarà rivolta ad evitare che la semplificazione degli obiettivi di saldo (con l'eliminazione del saldo corrente e del saldo di cassa) e l'introduzione di voci di copertura di incerta realizzazione (come l'avanzo di amministrazione per le operazioni di investimento o il saldo del fondo pluriennale vincolato) contribuiscano, in quanto facilitativi di un rispetto puramente formale del vincolo del pareggio di competenza finale, a produrre effetti

espansivi della capacità di spesa suscettibili di minare gli equilibri di parte corrente, penalizzare gli investimenti e, nel tempo, ripercuotersi negativamente sulla cassa. Particolare cura dovrà essere prestata alla omogeneità dei dati da elaborare, necessaria a garantire un ritorno di elementi di comparazione fruibili anche in sede locale.

Nel corso delle attività sarà valutata, altresì, l'opportunità di condurre indagini conoscitive di carattere monotematico su profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica che siano stati oggetto di significative riforme normative o che richiedano un monitoraggio costante in termini di impatto sugli equilibri finanziari degli enti territoriali. Saranno utilizzate, a tal fine, le banche dati disponibili, a cominciare dai dati di cassa SIOPE e SICO e la sopra citata banca dati "Partecipazioni PA" con le quali è possibile anticipare autonomi referti sugli andamenti della finanza degli enti territoriali.

Nell'ambito del consueto referto sugli organismi partecipati dagli enti territoriali, specifici approfondimenti saranno dedicati ai bilanci consolidati che gli enti non sperimentatori dovranno redigere (ove non abbiano esercitato la facoltà di rinvio al 2018) con riferimento alle risultanze della contabilità economico-patrimoniale dell'esercizio 2016, cui occorrerà affiancare opportune considerazioni in ordine agli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie.

II. Il referto sulla finanza regionale potrà finalmente giovare delle tecniche e delle funzionalità di controllo utilizzate per gli enti locali grazie alla trasmissione telematica dei bilanci e dei rendiconti regionali alla BDAP, la cui entrata in esercizio dovrebbe favorire il superamento degli attuali limiti di estrazione ed elaborazione dei dati contabili trasmessi al sistema CON.TE. in ottemperanza degli obblighi di compilazione dei questionari delle Linee guida su preventivi e consuntivi da parte degli organi di revisione economico-finanziaria delle Regioni. Sarà inoltre possibile utilizzare i nuovi prospetti di classificazione delle poste contabili di maggior rilevanza ai fini di una più rapida ricostruzione unitaria degli esiti complessivi del comparto regionale.

Tali schemi di classificazione, previsti dalla legislazione statale in tema di armonizzazione dei conti pubblici, acquistano un rilievo del tutto particolare, dopo che la Corte costituzionale ne ha sancito il carattere di parametro interposto di costituzionalità delle leggi regionali di bilancio in relazione agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118 del 2011 non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio regionale (cfr. sentenza n. 279/2016).

Come di norma, l'indagine porterà l'attenzione su profili quali: gli equilibri economico-finanziari e i saldi di finanza pubblica, la gestione delle entrate e della spesa, il conto del patrimonio, l'indebitamento, le gestioni esternalizzate e ogni altra area di spesa di particolare impatto sugli equilibri economico-finanziari di medio periodo. Per ciascuno di detti profili si terrà conto delle risultanze emerse dai giudizi di parificazione dei rendiconti delle Regioni.

Consueta attenzione sarà inoltre dedicata al comparto della spesa sanitaria, poiché il risanamento della finanza regionale non può prescindere dal contributo determinante di detto settore, i cui ultimi risultati, grazie all'efficace utilizzo degli strumenti di *governance* introdotti con il varo dei Piani di rientro, confermano il perdurare di un *trend* di miglioramento dei conti, che continuano a necessitare, però, di un costante ed attento monitoraggio.

Ai fini di una valutazione della corretta imputazione e classificazione della spesa e, in ultima analisi, dell'attendibilità dei conti finanziari, la Sezione riferirà, inoltre, in ordine agli esiti delle tecniche di campionamento ispirate alla metodologia DAS (*declaration d'assurance*) che le Sezioni regionali avvieranno, in sede di parifica dei rendiconti regionali, per la verifica e la valutazione della regolarità amministrativa e contabile della documentazione giustificativa della spesa regionale.

12. Per le attività di referto al Parlamento sulla finanza locale sarà d'interesse verificare se le misure di finanza pubblica abbiano raggiunto gli obiettivi programmati, ai fini di una ripresa della spesa per investimenti, e quali effetti siano derivati, in sede di applicazione del nuovo sistema di contabilità, dalla revisione straordinaria dei residui nonché dalla contabilizzazione del fondo pluriennale vincolato, del fondo crediti di dubbia esigibilità e delle misure di ripiano degli eventuali disavanzi amministrativi anche alla luce delle novità introdotte dalla legge di stabilità per il 2016 (l. n. 208/2015) ai fini del raggiungimento del saldo di competenza finale.

Di particolare rilievo, nell'ambito dei fenomeni che incidono negativamente sugli equilibri finanziari degli Enti locali, sarà l'analisi dei debiti fuori bilancio e delle connesse situazioni di criticità implicanti disavanzi e dissesti finanziari.

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

Continueranno ad essere monitorati sia il funzionamento del sistema dei controlli interni che il fenomeno delle gestioni in disavanzo, mentre un *focus* particolare continuerà ad essere dedicato alle modalità di restituzione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013 ed all'andamento complessivo delle risultanze patrimoniali.

13. Le linee operative del presente programma delle attività di controllo, per le Sezioni di controllo aventi sede nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, 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.