



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2022

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

DELIBERAZIONE N. 1/SEZAUT/2022/INPR



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 1/SEZAUT/2022/INPR

Adunanza del 17 gennaio 2022

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Massimo DI STEFANO, Maria Paola MARCÌA, Antonio MEZZERA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Enrico TORRI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE, Franco MASSI;
Consiglieri	Rinieri FERONE, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA.

Visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

Visto la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

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

Visto l'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, in legge 11 settembre 2020, n. 120;

Visto l'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, in legge 29 luglio 2021, n. 108;

Vista la legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 21/SSRRCO/INPR/21, depositata il 22 dicembre 2021, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022";

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 13 del 7 gennaio 2022 di convocazione in video conferenza dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i Relatori, Presidenti di sezione Francesco Petronio e Fabio Viola;

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2022 relativamente alle attività di referto al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale per l'esercizio 2021, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto dei saldi di finanza pubblica e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, per quanto concerne l'adozione delle Linee

guida e delle pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato nell'adunanza del 17 gennaio 2022.

I Relatori

Francesco PETRONIO

(firmato digitalmente)

Fabio VIOLA

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Guido CARLINO

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 24 gennaio 2022

Il Dirigente

Gino GALLI

(firmato digitalmente)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2022

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

17 gennaio 2022

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2022

1. La Sezione delle autonomie, nell'ambito del sistema di finanza territoriale, assume un ruolo di rilievo istituzionale svolgendo una funzione d'indirizzo delle attività di controllo esercitate sul territorio e la valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dalle Regioni e dagli Enti locali. Inoltre, costituisce elemento di riferimento per le decisioni di politica economica, giacché, offre supporto informativo agli Organi parlamentari e agli altri Organi istituzionali di ausilio ai diversi livelli di governo. In tale contesto, promuove, anche, adeguate sinergie ai diversi livelli del controllo, attraverso l'interlocuzione con le Sezioni riunite e il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo.

Le linee di attività sono riconducibili alla funzione di "Referto al Parlamento" e a quella del "Coordinamento". L'una e l'altra si avvalgono di molteplici canali informativi e di banche dati e, in relazione dinamica, condividono, vicendevolmente, competenze diverse che alimentano nuove prospettive d'indagine, strumentali al ruolo istituzionale della Sezione.

Tali esperienze si arricchiscono ulteriormente attraverso il confronto costante con altre Amministrazioni che operano nel settore della finanza pubblica e con le quali la Corte ha avviato, da tempo, protocolli d'intesa e tavoli di lavoro.

La Sezione delle autonomie, in detto ambito, definisce il programma delle attività di controllo e referto relative all'anno 2022 ai sensi dell'art. 5, co. 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, nel rispetto delle linee di riferimento programmatiche tracciate dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 21/SSRRCO/INPR/21, depositata il 22 dicembre 2021.

Nel delineare il quadro programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima, le Sezioni riunite hanno evidenziato come, a seguito del progressivo superamento degli effetti della crisi pandemica, assuma particolare rilievo per la ripresa economica, il tempestivo svolgimento delle attività connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) partendo dalla realizzazione delle riforme strutturali propedeutiche all'attuazione degli interventi.

Il documento strategico PNRR è stato predisposto per accedere ai fondi del programma *Next generation EU* (NGEU) ed è suddiviso in 6 Missioni principali, indicando le priorità di investimento per l'arco temporale 2021-2026.

I controlli della Corte dei conti sulle attività di realizzazione del piano sono evocati in apposite normative e costituiscono un elemento di rilievo per la realizzazione del programma. Si tratta di modelli di controllo funzionali alla struttura del piano "performance based", cioè fondato sul raggiungimento di risultati misurabili.

Questa focalizzazione non è priva di conseguenze sulle modalità di svolgimento delle funzioni della Corte dei conti rafforzando l'esigenza già manifestatasi negli ultimi anni che l'attività di controllo condotta dall'Istituto sia sempre più orientata alla valutazione dei risultati ottenuti nelle diverse aree di intervento delle politiche pubbliche.

La Corte fornisce al Parlamento e ai diversi livelli di governo elementi e valutazioni utili ai fini di ricalibrare gli interventi, ove questi non si presentino in linea con le scadenze programmate o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi.

In questa prospettiva, viene posta rinnovata attenzione alla verifica degli effetti dell'azione, ponendo a raffronto i risultati conseguiti con gli obiettivi programmatici declinati nel piano sulla base di cadenze temporali. Fine ultimo dell'attività amministrativa è la ricaduta sulla qualità dei servizi resi ai cittadini il cui livello dovrebbe essere oggetto di misure con indicatori quantitativi.

Tale approccio consente di valorizzare il carattere diffuso del controllo della Corte, con valutazioni in ordine all'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo da supportare con il potenziamento delle metodologie di analisi e degli indicatori di sintesi, nonché con lo sviluppo degli strumenti conoscitivi ed il miglioramento della qualità delle basi informative. Nella valutazione, anche comparativa, delle criticità che caratterizzano le principali politiche pubbliche, si rivelano di particolare significatività le attività di controllo delle Sezioni territoriali.

Tra le tematiche segnalate dalle Sezioni riunite alcune sono d'immediato interesse per la programmazione del lavoro della Sezione delle autonomie e rappresentano un sicuro riferimento per gli obiettivi di programma.

In particolare, risulta determinante l'attività di monitoraggio sulla realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per disporre di un quadro di valutazioni esteso agli interventi sul territorio; attività questa che richiede anche il coinvolgimento delle Sezioni regionali di controllo.

La programmazione generale ha, quindi, individuato le azioni comuni con le altre Sezioni centrali e con le stesse Sezioni riunite di controllo, con la previsione, delle coordinate da inserire nei diversi programmi in modo da realizzare sinergie, evitando duplicazioni e coprendo un più ampio spettro di aree sensibili.

Per l'attuazione dei programmi generali delle Sezioni Riunite in sede di controllo la Sezione delle autonomie fornisce indicazioni e metodi per raccordare l'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali dalla quale possono essere tratte informazioni da fare confluire nella relazione al Parlamento.

Nel presente programma vengono, quindi, individuati i contenuti delle varie linee di attività, sostanzialmente riconducibili alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo ed a quelle di referto al Parlamento.

2. L'elemento cardine della programmazione dei controlli per il 2022 riguarda l'attuazione del PNRR per cui è necessario, in via preliminare, ben calibrare il ruolo assegnato dalle norme che si riferiscono ai controlli della Corte dei conti e, specialmente, cogliere le opportunità che la struttura dell'Istituto articolata sul territorio può offrire.

Il piano si pone l'obiettivo di rilanciare la struttura economico-sociale del Paese puntando in particolare sulle leve della digitalizzazione e innovazione, della transizione ecologica e dell'inclusione sociale ed elenca gli investimenti e le riforme, divise per "missione" e "componente". Per ogni investimento o riforma sono previsti i traguardi (*milestones*) e gli obiettivi (*targets*), al cui conseguimento è legata l'assegnazione delle risorse, con i relativi indicatori qualitativi (per i traguardi) e quantitativi (per gli obiettivi).

Le misure del PNRR prevedono *milestone* e *targets* secondo scadenze temporali fissate. Le misure, con scadenza a fine 2021, sono state 51 distinte tra riforme ed investimenti, con la precisazione, quanto a questi ultimi, che, per investimenti, si intende anche soltanto l'adozione di atti di normativa primaria e secondaria o di atti amministrativi diretti a disciplinare specifici settori e da cui dipende l'utilizzabilità di risorse finanziarie dedicate per linee di intervento. Nei periodi successivi prenderanno maggiormente corpo le attività di investimento da realizzare in ambito territoriale. Il costante monitoraggio delle specifiche tappe da rispettare nel perseguire gli obiettivi del piano viene effettuato dalle strutture della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base del programma di adozione delle riforme e di realizzazione degli interventi trasmesso dalle amministrazioni.

La complessa trama attraverso la quale si sviluppa l'attuazione del piano in tutte le sue componenti ordinamentali, organizzative e funzionali impone meccanismi di monitoraggio, di coordinamento e di controllo adeguati e tempestivi, utili per affiancare i soggetti attuatori nello svolgimento della funzione e reindirizzarli tempestivamente nel caso in cui emergano ritardi, inefficienze o sviamento dagli obiettivi.

La disciplina attuativa del PNRR prevede una serie di momenti di verifica e monitoraggio nell'ambito dei soggetti titolari degli interventi e di quelli preposti alla sua attuazione e affida alla Corte dei conti il controllo circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR e dalle altre fonti di finanziamento (Fondo per lo sviluppo e la coesione-FSC, Piano nazionale per gli investimenti complementari-PNC e risorse di bilancio), previsto dall'art. 7, co. 7, del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108. Si tratta di un modulo che si iscrive nella categoria dei controlli sulla gestione, di cui alla legge n. 20 del 1994.

In sede di programmazione è necessario approntare gli strumenti per provvedere a queste nuove esigenze di controllo, tenendo anche in considerazione che è stato di recente istituito, con regolamento, un Collegio per il controllo concomitante nell'ambito di una Sezione centrale di controllo. Un primo punto di attenzione riguarda il perimetro del controllo concomitante ex art. 22, d.l. n. 76/2020, sia relativamente al numero degli interventi che si devono comprendere in questa categoria, che per quanto concerne la possibilità di interferenze con i controlli di gestione svolti sul territorio.

Date le finalità del controllo intestato alla Corte, che convergono verso una rilevazione degli esiti a carattere semestrale, è da ritenere che i controlli sulla gestione non possano attendere l'esito conclusivo delle attività che, nella maggioranza dei casi, è molto protratto nel tempo e,

quindi, dovranno focalizzarsi su segmenti di gestione connessi alla realizzazione di obiettivi intermedi. Per queste attività di verifica è avvertita l'esigenza di un forte coordinamento e dell'impiego di metodi comuni in quanto si tratta di funzioni che dovrebbero attraversare orizzontalmente diversi settori della Corte. È necessario, quindi, che vengano stabiliti a monte sistemi di controllo *standard* proceduralizzati, in stretto raccordo con i sistemi informativi che gestiscono gli interventi, in modo da consentire la tempestività degli stessi e di conseguenza dell'attività di referto.

Le funzioni vengono distribuite, sulla base delle linee programmatiche per il 2022 definite dalle SS.RR. in sede controllo, tra le diverse Sezioni che svolgono funzioni di controllo sulla gestione e, in questa sede, devono essere definiti i successivi livelli di programmazione per le Sezioni regionali.

Questi interventi di programmazione tendono anche a individuare modalità comuni per lo svolgimento delle nuove funzioni che altrimenti potrebbero trovare applicazione con criteri diversi e ciò potrebbe non risultare funzionale ad una valutazione d'insieme dei fenomeni e rendere impossibile la funzione referente che le stesse norme prevedono.

Per questo motivo è necessario trovare soluzioni nell'ambito del sistema ordinario di funzionamento e coordinamento delle funzioni di controllo che, pur in assenza di ulteriori interventi sull'organizzazione, può risultare idoneo allo scopo rafforzando le specifiche misure di coordinamento poste in attuazione del programma generale di controllo delle SS.RR., che rappresenta lo strumento di base per evitare dispersioni non funzionali all'andamento complessivo del sistema.

In tale sede ha trovato riconoscimento l'esigenza di coordinamento con i programmi delle altre Sezioni centrali e delle Sezioni regionali di controllo in modo da dare maggiore coerenza all'azione delle diverse articolazioni dell'Istituto.

Il *focus* di attenzione si muove sul crinale della verifica dell'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e delle qualità dei risultati.

Si tratta di un ritorno verso i modelli di controllo introdotti dalla legge n. 20 del 1994, che non sono limitati agli aspetti di regolarità contabile ed abbracciano un novero più ampio di parametri, e che dovrebbero caratterizzare il ruolo dell'Istituto nelle verifiche relative all'attuazione del PNRR.

Le norme dedicate al controllo della Corte, convergono nell'indicare un modello di controllo fondato sulla verifica degli esiti della gestione anche in corso di svolgimento che ha come contenuto primario le valutazioni di tempestività e dei risultati anche intermedi. Il profilo contabile e di regolarità non rappresenta quindi l'aspetto caratterizzante di tale peculiare tipologia di controllo, distinta da quella tradizionale di pura legittimità: tuttavia, l'esame della gestione deve riguardare anche la conformità alla legge e alla relativa normazione di secondo livello. Sul piano della rilevazione contabile è da verificare la tracciabilità e la perimetrazione dei flussi finanziari trasferiti dal bilancio dello Stato a garanzia della loro destinazione agli

obiettivi del PNRR, nonché l'adeguatezza delle compensazioni, recate dalla normativa emergenziale, derivanti dalle minori entrate degli enti territoriali.

Nell'ambito del sistema contabile del bilancio finanziario, dovrebbe in prospettiva emergere anche la gestione dei fondi per l'attuazione dei progetti finanziati dal PNRR, :tuttavia queste informazioni interverranno in tempi più diluiti, e non potranno avere un impiego immediato nelle verifiche richieste sull'attuazione dei programmi che devono avere scadenze più rapide ed affiancare gli enti nelle varie fasi in cui si svilupperanno gli interventi, con particolare riferimento al conseguimento di obiettivi intermedi.

Nella sostanza i controlli da introdurre dovrebbero allinearsi con le finalità di fondo dell'attuazione del piano e cioè essere di stimolo piuttosto che di impedimento e intervenire tempestivamente in corso di svolgimento, in modo da dare un supporto per spronare l'amministrazione procedente a rispettare i tempi e gli indirizzi del programma.

Una parte significativa degli interventi del PNRR vedrà come attuatore un soggetto territoriale. Sono molteplici gli elementi che caratterizzeranno la programmazione territoriale. Si va dalla traduzione in ambito locale delle linee guida settoriali, alla declinazione in base ai bisogni specifici di progetti nazionali. A fronte della diversa condizione economica e infrastrutturale locale, potranno emergere disparate carenze e/o situazioni di crisi. Ciò potrà incidere sulla valutazione dei costi per la definizione della base delle gare e, conseguentemente, su quelli di aggiudicazione per la realizzazione dei lavori e/o delle forniture a queste funzionali.

Per lo sviluppo delle verifiche presso le Sezioni regionali rileva maggiormente il riferimento al controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, co. 4, legge 14 gennaio 1994 n. 20, richiamato dal d.l. n 77/2021. Tale indicazione richiede in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR; inoltre, il controllo deve fare riferimento a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il contributo che la Corte può dare per il monitoraggio e la verifica della gestione di questa parte determinante del Piano si avvale della rete delle Sezioni regionali di controllo.

Un primo importante apporto riguarda il monitoraggio della trasposizione della programmazione centrale in quella territoriale, condizione primaria per la definizione delle caratteristiche territoriali e per l'avvio delle realizzazioni effettive.

Su questi aspetti la collaborazione tra Sezioni centrali (Sezioni riunite e Sezione delle autonomie) e regionali sarà fondamentale per definire griglie comuni di rilevazione sullo stato di attuazione sia di quanto previsto nella programmazione con riferimento alla cadenza semestrale, sia di quanto riconducibile agli obiettivi intermedi (ancorché non vincolanti) contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza.

I periodici aggiornamenti di tali rilevazioni potranno contribuire per fornire informazioni a livello locale sui rischi eventuali di rallentamento nel processo attuativo e per il monitoraggio

e il completamento della documentazione necessaria ad aggiornare il quadro generale sul procedere del Piano nell'ambito della Relazione semestrale.

L'interazione con le Sezioni regionali potrà dimostrarsi più decisiva quando verranno avviate le realizzazioni effettive fornendo utili contributi per rendere il controllo più incisivo e stimolare l'avvio di azioni correttive.

Quando sarà operativo il sistema informativo "Regis" verrà agevolata la conoscenza dei progetti individuati e censiti da parte della Corte e le informazioni disponibili consentiranno il monitoraggio del procedere delle realizzazioni e di segnalare a ciascuna Sezione regionale eventuali criticità relative a tempi di realizzazione e avanzamento dei lavori, alle caratteristiche e ai costi in rapporto alle realizzazioni effettive. Le valutazioni potranno essere rese attraverso l'esame dei progetti riferiti a ciascuna Missione e potranno estendersi anche al confronto tra le realtà territoriali con riferimento ai risultati riportati. Queste analisi consentiranno anche di fare emergere nel raffronto tra le Sezioni regionali i casi che meritano maggiore approfondimento a livello locale per individuare eventuali difficoltà su cui intervenire o al fine di attivare specifici controlli di gestione.

Tali ultime verifiche, maggiormente calibrate su situazioni specifiche, restano comunque sempre orientate nell'ambito di un controllo non impeditivo e si affiancheranno alla ricostruzione del quadro complessivo dell'andamento delle realizzazioni.

Le analisi di cui si è detto dovrebbero convergere nella individuazione dei settori e degli interventi su cui avviare indagini gestionali più approfondite da condurre eventualmente anche in più Sezioni per poter contare, oltre che sul quadro degli obiettivi posti a base della programmazione, sui risultati conseguiti in altre realtà locali.

Come è noto, il Piano prevede un orizzonte temporale per il completamento dei lavori in molti casi molto protratto per cui, senza attendere gli esiti conclusivi, le indagini potranno essere avviate con riferimento a singole fasi oppure, attraverso una lettura della banca dati, individuando tra i lavori affidati e conclusi singoli progetti che costituiscono elementi di programmi più ampi ai quali possono essere riferiti specifici risultati gestionali.

Un punto qualificante delle funzioni affidate alla Corte dei conti, concerne il referto al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR da rendere con cadenza semestrale da parte delle Sezioni riunite di controllo.

Al fine di corrispondere adeguatamente e con celerità a quanto richiesto alla Corte in relazione al controllo sui fondi del PNRR, sul piano territoriale è necessario, in primo luogo, tenere conto dell'attività svolta dalla Regione, presso la quale transiterà una quota significativa della gestione dei fondi del PNRR.

Avvalendosi delle esperienze maturate nelle verifiche sull'impiego di fondi comunitari si rileva opportuno standardizzare le istruttorie al fine di raggiungere l'obiettivo di monitoraggio e controllo della gestione del piano affidato alla Corte dei conti.

Dai controlli effettuati finora sui fondi europei è emersa una diffusa difficoltà da parte degli enti nella realizzazione delle opere pubbliche, che rappresentano uno dei principali filoni di

intervento del PNRR, per cui un primo aspetto rilevante da verificare riguarda lo stato di avanzamento dei progetti nelle diverse scansioni temporali previste per l'analisi.

Le amministrazioni, anche in sede di rendicontazione sui progetti finanziati, dovranno dimostrare di "saper spendere" e di farlo nel rispetto delle scadenze temporali programmate. Andrà, quindi, in primo luogo effettuata una ricognizione dei progetti che sono stati approvati e del grado di realizzazione degli investimenti pubblici e d'impiego delle risorse assegnate. Per fare fronte alle criticità evidenziate sono previsti, dalla normativa vigente, rimedi procedurali e amministrativi.

Per assicurare le finalità del controllo, come innanzi indicato, è necessario partire da un monitoraggio con contenuti minimi (da effettuarsi a cura di tutte le Sezioni regionali) per ricostruire il quadro degli interventi e delle scadenze per le iniziative attuate nella regione di competenza, seguendo il grado di adempimento degli *steps* intermedi per le missioni attivate.

Per questa attività una ricostruzione complessiva del quadro generale sarà effettuata a livello centrale (SS.RR. di controllo, Sezione delle autonomie), nella quale si avrà l'evidenza delle singole iniziative e degli obiettivi intermedi, mentre a cura delle Sezioni regionali si dovranno seguire gli stati di avanzamento al fine di rilevare con immediatezza i ritardi e gli scostamenti dagli obiettivi previsti.

Si tratta di informazioni di notevole interesse per poter consentire la tempestiva redazione della relazione al Parlamento aggiornata con informazioni di ritorno dai territori.

anche dati operative che seguono lo sviluppo delle iniziative e gli *audit* dedicati.

In prospettiva, con la messa a regime del sistema "Regis" dedicato alla gestione del piano, questi compiti verranno semplificati in quanto una messa rilevante di informazioni dovrebbe provenire da questo sistema; tuttavia, fino a che detto nuovo sistema informativo non entrerà a regime, le dinamiche attuative del PNRR saranno intercettabili attraverso il sistema BDAP e nell'ambito di tale sistema si rileva di particolare utilità il monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), in quanto offre un quadro organico degli investimenti in corso di realizzazione.

Assicurata la realizzazione delle funzioni necessarie al monitoraggio complessivo, le Sezioni potranno effettuare un controllo sulla gestione più approfondito, con indagini affidate alla programmazione delle stesse Sezioni regionali, così da predisporre un controllo più analitico che mira anche a realizzare un effetto propulsivo. Anche in questo caso resta essenziale un coordinamento per fare sì che gli approfondimenti risultino basati su modalità raffrontabili, si dirigano verso parti significative del programma generale e forniscano un quadro rilevante degli sviluppi settoriali.

Le singole indagini di controllo andranno selezionate sulla base di specifici criteri tra i quali, a titolo esemplificativo, si fa riferimento a quello dell'importanza strategica dei relativi sottesi obiettivi, all'entità delle risorse finanziarie assegnate, alla complessità delle procedure realizzative, sia in termini di competenze decisionali che di moduli operativi, alla conoscenza di elementi sintomatici di criticità della gestione, quali, soprattutto, ritardi nell'attuazione dei

programmi, mancata utilizzazione di fondi o scostamenti tra risultati e obiettivi e, più in generale, tenendo conto delle risultanze emerse in sede di monitoraggio.

Il ruolo affidato alla Corte dei conti per il controllo sui fondi del PNRR richiede una risposta coerente con la cadenza semestrale della relazione, che rappresenta e compendia le attività delle diverse articolazioni dell'Istituto.

Dal punto di vista funzionale, le attività di sintesi e di coordinamento vengono ricondotte alle Sezioni Riunite anche per la redazione e l'approvazione di un rapporto, che necessariamente presuppone un contributo significativo delle singole Sezioni, attraverso la sinergia operativa per il raggiungimento delle finalità, valorizzando i parametri dell'economicità, efficacia ed efficienza ed il coordinamento con la Corte dei conti europea.

È rilevante, quindi, che queste nuove funzioni vengano svolte in modo da consentire una valutazione d'insieme dei fenomeni e di rendere possibile la funzione referente che le stesse norme prevedono.

Per il programma 2022 si amplifica, quindi, l'esigenza di coordinamento delle funzioni di controllo; infatti, la struttura a rete della Corte costituisce una opportunità, ma comporta anche una possibile dispersione delle linee di indirizzo che possono essere utilizzate al meglio individuando a monte i criteri per rendere coerente e rapido l'intervento sui programmi per la ripresa economica.

Le Sezioni riunite interloquiscono con il Parlamento sui temi di interesse nazionale in raccordo con le Sezioni centrali che hanno il campo d'azione orientato ai diversi ambiti della finanza pubblica (previdenza, sanità, finanza territoriale), mentre spetta alla Sezione delle autonomie realizzare il collegamento con le Sezioni regionali e portare gli esiti della loro attività al Parlamento nazionale in raccordo con le SS.RR. di controllo.

Per queste ragioni le azioni di referto sul PNRR dovrebbero essere coordinate sulla base di modelli standard predeterminati per restituire alle SS.RR informazioni confrontabili.

L'esigenza di una forte e costante sinergia tra la Sezione delle autonomie e le Sezioni riunite si conferma anche con riguardo ad un ulteriore conclusivo adempimento, frutto della collaborazione tra le stesse; infatti, attraverso la rete delle Sezioni regionali potrà essere condotta una analisi approfondita con il metodo del campionamento. Le risultanze della indagine, da svolgere in due momenti dell'anno, sulla base delle precedenti rilevazioni e del bagaglio delle informazioni acquisite, dovranno focalizzare l'attenzione sulle difficoltà registrate nella gestione dei progetti d'investimento inclusi nel PNRR, distinguendo quelle riconducibili a tre distinte aree di criticità per l'avanzamento del medesimo piano, rispettivamente relative alla gestione amministrativa dei progetti, a quella più prettamente progettuale e, infine, a quella collegata alla disponibilità di personale.

Come evidenziato nella deliberazione concernente la programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti, definita dalle Sezioni riunite con la innanzi citata deliberazione n. 21, l'obiettivo dell'analisi dovrà essere quello di monitorare le caratteristiche e la diffusione delle difficoltà che possono incidere sui tempi di realizzazione degli interventi programmati,

fornendo, al contempo, utili indicazioni per apportare adeguate misure correttive, che si attagliano alle peculiarità delle diverse aree territoriali.

3. Il Programma delle Attività della Sezione per l'anno 2021, approvato con deliberazione n. 20/2020/INPR, ha focalizzato l'asse dei controlli, sul contesto indotto dalla crisi sanitaria, appuntandosi sulle verifiche per monitorare il significativo impatto sulla gestione finanziaria determinato dalla emergenza legata alla crisi epidemiologica da Covid-19. Si tratta di effetti non limitati all'esercizio 2020, ma con potenziali rilevanti ricadute nei successivi periodi amministrativi.

Le criticità conseguenti, mitigate dai reiterati provvedimenti emanati in via d'urgenza, hanno impattato decisamente sulla gestione delle amministrazioni e richiesto un impegno nella prospettiva di preservare comunque gli equilibri di bilancio.

La programmazione economico-finanziaria del bilancio di previsione 2020/2022 è stata influenzata da questa evenienza i cui effetti non sono stati del tutto assorbiti.

Per fronteggiare la situazione che si è venuta a determinare sono stati adottati alcuni provvedimenti del Governo (estesi alle imprese private), che hanno riconosciuto risorse aggiuntive, e ridefinito il quadro normativo dell'emergenza richiedendo comunque a tutto il sistema delle autonomie uno sforzo inatteso, per gestire l'impatto economico-finanziario e per continuare a garantire adeguati servizi ai cittadini amministrati ed alla collettività di riferimento.

È rilevante verificare l'impatto derivante dalla differenza tra minori entrate e maggiori spese e le maggiori assegnazioni per la fase emergenziale sulla gestione finanziaria, nonché la conseguente tenuta degli equilibri, verificando il bilanciamento tra le componenti negative e quelle positive e le grandezze complessivamente rilevanti. Gli interventi del Governo con le misure straordinarie per l'emergenza, si sono tradotti nell'anticipazione della distribuzione in termini di competenza del fondo di solidarietà comunale e nel riconoscimento di alcune ulteriori contribuzioni specifiche.

Più problematica potrebbe essersi dimostrata la gestione della cassa, posto che i pagamenti devono essere sostenuti senza eccezioni, mentre le entrate hanno presentato una seria difficoltà di riscossione, pure per le poste e partite risalenti. È risultato determinante l'intervento dello Stato per rendere disponibili le risorse, sia in termini di cassa che di competenza, rivolte ad assicurare l'erogazione dei servizi locali fondamentali.

Un punto di attenzione riguarda gli effetti determinati sulla gestione di enti che già presentavano significative difficoltà e che, pertanto, hanno necessità di ripristinare l'equilibrio di bilancio con modalità non ordinarie (riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis, d.lgs. n. 267/2000).

Al riguardo dovranno essere presi in considerazione gli interventi di sostegno per il triennio 2022 - 2024, di cui alla legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Potrebbero, comunque, emergere difficoltà al conseguimento degli obiettivi intermedi, con l'esigenza di adottare misure per superare le criticità, non imputabili alle capacità di attuazione delle amministrazioni interessate. Le norme del periodo emergenziale hanno sospeso l'applicazione di alcuni istituti connessi alla situazione di criticità di bilancio e con il termine di tale sospensione potrebbero emergere molte situazioni problematiche indotte dalla crisi sanitaria che sino ad allora non si erano manifestate.

Come è noto, l'ordinamento contabile si avvale di specifici strumenti finalizzati a presidiare l'equilibrio di bilancio. Essi sono piuttosto rigidi e non prevedono spazi di flessibilità per la valutazione di situazioni critiche e di origine esogena, per cui merita particolare attenzione la stima degli effetti della segnalazione obbligatoria di situazioni potenzialmente critiche sugli equilibri di bilancio.

Nel periodo in osservazione la salvaguardia degli equilibri ai sensi dell'articolo 40 del d.lgs. n. 118 del 2011 e dell'art.193, del d.lgs. n. 267/2000, potrà comportare maggiori complessità, posto il rigore della verifica richiesta e le rilevanti conseguenze, nel caso di emersione di esiti non del tutto governabili attraverso la capacità di correzione degli enti, che richiedono una particolare attenzione nelle valutazioni.

Con specifico riferimento agli andamenti della finanza regionale, il tema degli equilibri va declinato anche in relazione al perimetro sanitario e alla salvaguardia degli equilibri delle aziende sanitarie, tenuto conto delle maggiori spese sanitarie collegate al prolungarsi della pandemia e alla proroga dello stato di emergenza.

4. Anche se permane un trascinarsi degli effetti della crisi sanitaria, merita particolare attenzione il momento del ripristino della normalità sotto il profilo finanziario e contabile, emergendo nuove esigenze che chiamano in giuoco il ruolo della Corte imponendo nuovi obiettivi e nuove sfide.

Nelle attività di referto, la Sezione delle autonomie offrirà un contributo di conoscenza e valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali anche a supporto delle analisi di politica economica, avvalendosi dei sistemi informativi a disposizione e curando il loro costante adattamento alle modifiche normative e ordinamentali anche con riferimento al sistema contabile.

Per fornire tale supporto informativo agli organi parlamentari ed agli altri organi istituzionali, la Sezione potrà avvalersi anche dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo o di ogni altra loro elaborazione diretta a fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

A tale riguardo proseguiranno le iniziative tese a garantire il più diffuso utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla banca d'Italia e in particolare lo sviluppo delle funzionalità del sistema SIOPE plus; riveste particolare interesse il raccordo diretto anche con i sistemi dedicati alla gestione del PNRR.

Un tema che resta rilevante riguarda la valutazione degli effetti indotti dall'emergenza coronavirus sui bilanci degli enti territoriali e potranno rilevarsi utili allo scopo i questionari per la rilevazione del minore gettito.

L'esigenza di verifiche dedicate si pone anche in ragione del fatto che gli effetti della crisi hanno prodotto conseguenze, non solo sul piano finanziario ma anche sotto il profilo della gestione e del funzionamento dell'ente. Si tratta di fattori esogeni ed estesi a tutto il territorio che indubitabilmente hanno un impatto deciso sui bilanci, sin dalla fase della programmazione.

Lo scenario, allo stato, non è del tutto definito, non essendo ancora avvenuto un completo ritorno alla normalità, mentre contestualmente sono state avviate le azioni per la ripresa economica che, per aspetti rilevanti, interessano anche gli enti territoriali.

La programmazione persegue, quindi, in modo particolare l'esigenza che la Corte nelle sue articolazioni sia in grado di rispondere in modo efficace e tempestivo alle nuove linee di controllo indicate dal legislatore.

A questo riguardo la Sezione delle autonomie, nell'ambito delle indicazioni metodologiche che proverranno dalle SS.RR. e avvalendosi anche delle linee guida sui bilanci e rendiconti delle regioni e degli enti locali, potrà fornire indicazioni e modelli per avviare questo genere di valutazioni.

Allo stesso tempo per liberare spazi di attività presso le sezioni regionali di controllo dovranno essere razionalizzati i controlli finanziari, riservando attenzione ai casi più evidenti di scostamento dall'equilibrio. Una tale razionalizzazione sarà comunque di ausilio per individuare ordini di priorità all'interno degli adempimenti di pertinenza del controllo in questione.

5. Resta di interesse la prosecuzione delle analisi sulla gestione della spesa con riferimento alla realizzazione di un sistema di costi standard anche in vista della realizzazione degli obiettivi del federalismo fiscale. La valutazione di parametri di efficienza della spesa può fornire una visione più ampia ed integrare i parametri della regolarità e sana gestione finanziaria.

L'art. 6, co. 3, d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, affida alla Sezione delle autonomie la definizione delle metodologie per lo svolgimento dei controlli di competenza delle Sezioni regionali per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

In tale ambito sarà necessario prendere in considerazione l'attività del Comitato scientifico per le funzioni inerenti alla revisione della spesa, istituito dall'art. 9, co. 8, del d.l. n. 152/2021, cui spetta la fissazione dei criteri e delle metodologie per la definizione dei relativi processi.

I controlli diretti a segnalare la presenza di criticità gestionali sono affidati alle Sezioni regionali, e le relative risultanze sono rimesse alla Sezione delle autonomie, cui è affidata la funzione di redigere un apposito referto al Parlamento.

Il controllo sulla razionalizzazione della spesa intestato alla Corte dei conti dall'art. 6, co. 3, d.l. n. 174/2012, evoca, inevitabilmente, i parametri di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, che rappresentano il necessario presupposto della politica di revisione della spesa, nell'ottica di migliorare il livello dei servizi resi ed evitare inefficienze.

La Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 20, del 22 luglio 2019, ha fornito le prime indicazioni per la uniforme revisione della spesa degli enti territoriali, individuando una vasta gamma di parametri gestionali di efficienza e qualità della stessa e partendo dalla ricostruzione di un quadro uniforme di applicazione delle relative regole di razionalizzazione.

La medesima Sezione ha deliberato una relazione sulla qualità della spesa relativa ad alcuni servizi comunali riferendo al Parlamento (deliberazione n. 14/SEZAUT/2021/FRG). L'analisi prodotta, che potrebbe essere oggetto di ulteriori approfondimenti, ha delineato un quadro piuttosto variegato a livello territoriale per i servizi analizzati. In particolare, è evidente una chiara caratterizzazione territoriale degli esiti e ampi spazi di miglioramento dell'efficienza, che può trovare supporto, anche in programmi infrastrutturali e di organizzazione a rete, messi a punto da parte di altri livelli di governo territoriale. Le linee di tendenza a livello generale ancora una volta fanno emergere in modo evidente le differenze Nord-Sud; i piccoli Comuni, a livello complessivo, presentano prestazioni di qualità della spesa inferiori rispetto ai Comuni medi, mentre i grandi o grandissimi Comuni, spesso presentano costi più elevati in quanto erogano maggiori servizi richiesti da comunità più esigenti che includono anche un numero maggiore di *city users*. I Comuni con criticità finanziarie sono generalmente anche quelli in cui si rileva una più bassa qualità della spesa e ciò potrebbe far pensare alla concreta possibilità di azioni per recuperare spazi di manovra sul fronte della sana gestione finanziaria.

Permane quindi l'interesse a proseguire l'indagine sulla qualità della spesa al fine di verificare l'attitudine degli enti territoriali a intraprendere percorsi di razionalizzazione con riferimento ai fabbisogni standard, sia in termini di riallocazione selettiva delle risorse che di definizione del giusto rapporto tra costi e prestazioni, continuando secondo la metodologia adottata e appuntando le rilevazioni su altri servizi comunali.

Le risultanze di dette verifiche andranno poi confrontate con l'attuazione delle misure correttive disposte dalle Sezioni regionali, specie se volte a sollecitare riduzioni di spesa.

Gli esiti delle indagini saranno compendati in un referto complessivo al Parlamento, 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.

6. Tra i temi che permangono d'interesse per gli enti territoriali, è di peculiare rilevanza l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile. In particolare, le Regioni, in coordinamento con il documento strategico nazionale, predispongono una programmazione strategica 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.

La crisi dovuta all'emergenza pandemica potrebbe avere prodotto un rallentamento per la realizzazione degli obiettivi fissati nell'Agenda e la stessa declinazione degli obiettivi resta incisa dai riflessi degli effetti determinati dal Covid19 sui livelli di povertà, di assistenza, di occupazione e di qualità della vita.

Il monitoraggio delle azioni condotte a tutti i livelli istituzionali in linea con gli obiettivi dell'Agenda 2030 deve essere svolto attraverso un'azione coordinata di attività di controllo.

È d'interesse verificare la risposta data dalle amministrazioni territoriali agli obiettivi dell'Agenda 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), 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.

7. 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. Particolare rilievo assume a tale riguardo sia la spesa per il personale, spinta anche dalle norme di maggiore flessibilità per l'attuazione del PNRR, sia il fenomeno delle anticipazioni di liquidità, delle modalità di rimborso e, come previsto dai commi 597-603 dell'articolo 1 della legge n. 234/2021, della loro negoziabilità.

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 che potrebbero far emergere situazioni non coerenti con i principi dell'equilibrio. La valutazione di tali aspetti dovrà avvenire con accortezza, 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 *Declaration d'assurance* (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.

8. 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.

Tale attività rappresenta il fisiologico sviluppo della deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, con la quale la Sezione delle autonomie, nell'adunanza del 27 maggio u.s., ha inteso previamente fissare le linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

9. 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) gestione dei Servizi sanitari regionali, al fine di 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;
- b) 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 2022-2024 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2021 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, e dovranno, altresì, tenere in considerazione l'impatto del PNRR sulle gestioni degli enti territoriali e delle conseguenti attività di verifica. Ciò comporterà l'esigenza per le Sezioni regionali di destinare adeguate risorse ai compiti di monitoraggio e controllo delle misure adottate dagli enti locali per l'attuazione del piano e, quale naturale conseguenza, la necessità di razionalizzare l'area del controllo finanziario limitando l'attenzione agli aspetti più significativi della gestione.

Nell'individuazione dei contenuti delle "Linee guida", la Sezione terrà in considerazione anche le 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 di maggiore interesse, tenuto conto che la gestione, nel prossimo esercizio, sarà caratterizzata, specie per la parte corrente, da un lato, da un tendenziale ritorno alle condizioni di gestione ordinaria, con la piena ripresa delle procedure di riscossione (salvo diverse indicazioni che potrebbero scaturire dalla legge n. 234 del 2021) e la cessazione degli effetti delle misure di flessibilità disposte dalla legislazione emergenziale (quali l'utilizzo delle economie di conto capitale per spesa corrente emergenziale; l'applicazione degli avanzi liberi in parziale deroga alle priorità delle finalità previste dal TUEL; l'utilizzo integrale dei proventi da concessioni e sanzioni edilizie per spesa corrente; la sospensione delle rate di mutuo e la destinazione delle relative risorse a spesa emergenziale, per limitare l'attenzione alle misure di flessibilità di maggiore rilievo contabile). D'altro canto, occorre tener conto delle misure derogatorie all'ordinamento contabile, introdotte per le specifiche esigenze del PNRR (quali la deroga ai limiti di utilizzo degli avanzi di amministrazione degli enti in disavanzo; la possibilità di accertamento delle entrate da risorse PNRR e PNC sulla base della delibera di riparto senza attendere l'impegno, ex art. 15 del d.l. n. 77/2021; la possibilità di ottenere anticipazioni di cassa dal Mef in quanto soggetti attuatori).

È necessario, ancora, tener presente che la gestione in conto capitale risulterà più complessa per effetto della realizzazione delle iniziative del PNRR e, probabilmente, per la confluenza di taluni fondi pluriennali nella programmazione, per così dire "di resilienza", già avviata dallo Stato con le manovre dal 2018 in poi. Sin dalla legge di bilancio per il 2018, infatti, sono state stanziare molte risorse per contributi pluriennali agli investimenti locali, in particolare per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, per il fondo progettazione enti locali per la messa in sicurezza degli edifici pubblici, per interventi volti a prevenire e contrastare il rischio idrogeologico a valere sulle risorse destinate ai "patti per lo sviluppo con gli enti territoriali" e per i piani di intervento nel settore idrico. La legge di bilancio per il 2020 ha

stanziato ulteriori fondi per gli investimenti per il periodo ricompreso a tutto il 2034; risorse consolidate ed ampliate dalla legge n. 234 del 2021. E ciò in disparte quelle di cui ai commi 134 e 135 della legge n. 145 del 2018 per le quali il comma 458 dell'articolo unico della richiamata legge n. 234 consente soltanto una diversa finalizzazione.

Occorrerà, pertanto, riservare una attenta osservazione a questa parte del bilancio, unitamente alle verifiche sulla corretta applicazione delle regole poste dal Decreto Mef 11 ottobre 2021, che disciplina le procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR. Sarà necessario curare, altresì, il coordinamento delle politiche di sviluppo del territorio, al fine di evitare duplicazioni e sovrapposizione di risorse, in sede di programmazione dei diversi livelli di governo.

La verifica della 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, avverrà con il supporto degli organi di revisione delle Regioni, degli enti locali e degli enti del S.S.N. 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 2021. 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, come evidenziato nella precedente programmazione, tale delibera di orientamento ha inteso sottolineare l'importanza di rafforzare, perdurando la 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. Si avverte al riguardo sempre più l'esigenza di rendere comparabili le relazioni allegate ai giudizi di parificazione, ad iniziare dalla materia sanitaria, che assorbe in grande prevalenza le risorse disponibili. Ciò presuppone, da un lato, la necessaria trattazione da parte di tutte le Sezioni regionali, dei medesimi contenuti minimali, dall'altro l'impiego delle stesse metodologie e tabelle di rilevazione che rendano le varie relazioni aggregabili e comparabili.

La Sezione delle autonomie potrà fornire, con specifico atto di orientamento, indicazioni in termini generali attraverso pertinenti schemi di raccordo e tabelle di necessario utilizzo.

13. 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 2021) 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 e sui loro riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti, potrà essere elaborata una nuova edizione del questionario allegato alle "Linee guida" in materia di bilancio consolidato. 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 versano in situazioni di deficitarietà strutturale e a quelli che hanno 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, nonché per le Aziende ospedaliere o altri enti del Servizio sanitario nazionale che presentano particolari situazioni di disavanzo economico o di mancato rispetto dei parametri stabiliti per volumi, qualità ed esiti delle cure.

14. Nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la Sezione delle autonomie è chiamata, altresì, a svolgere una costante attività di orientamento che ha come ultimi destinatari gli 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 dato avvio ad una importante realizzazione che, nel corso del 2022, andrà ad interessare la funzione consultiva esercitata dalla Corte dei conti in materia di contabilità pubblica.

Il riferimento è al progetto noto con il nome di "Centrale pareri".

Si tratta di un portale - da realizzare con la collaborazione di DGSIA e già in progettazione avanzata nell'anno 2021 - che, nel tracciare l'intero procedimento si prefigge lo scopo di consentire la condivisione delle istruttorie svolte e, soprattutto, di limitare il fenomeno negativo di pronunce divergenti sulle stesse tematiche.

L'obiettivo perseguito è quello di rendere conoscibili tutte le richieste di parere pervenute alle Sezioni regionali di controllo, ancora non definite, al fine di consentire sia forme di interlocuzione tra le diverse Sezioni regionali di controllo, contemporaneamente investite delle stesse questioni, sia alla Sezione delle autonomie di attivare misure di coordinamento volte al superamento di interpretazioni contrastanti che si protraggono da tempo, sugli stessi oggetti, determinando conseguenziali disagi agli operatori sul piano del disimpegno delle attività gestionali.

La realizzazione in questione - che sarà preceduta da una fase di sperimentazione che interesserà le Sezioni regionali pilota del Piemonte, Veneto, Marche e Sardegna - risponde all'esigenza improcrastinabile di evitare che la funzione consultiva esprima indicazioni contrastanti, non risolte in tempi ragionevoli attraverso l'attivazione della funzione nomofilattica.

La realizzazione di questo progetto, che consentirà, altresì, all'ente richiedente di avere una puntuale cognizione dello stato del procedimento, imporrà importanti momenti di sinergia tra la Sezione delle autonomie e le Sezioni regionali, inevitabilmente legate, nel comune interesse istituzionale, da un obiettivo che non può non essere condiviso.

15. 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, già perseguita nel corso del 2021, ma sicuramente ancora da migliorare, 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 d'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.

Obiettivo questo che appare ancor più essenziale nell'attuale contesto fortemente caratterizzato dal PNRR, che impone risposte necessariamente corali, in cui tutte le Sezioni coinvolte devono inserirsi omogeneamente nelle attività di monitoraggio e controllo imposte dalla normativa, che investono, in modo necessariamente coordinato, ogni livello di governo.

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, oltreché 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.

16. Altro obiettivo, avviato nella parte finale del 2021, da portare a compimento nell'anno 2022, afferisce al sistema ConTE, che ha il fine di fornire gli strumenti necessari a supportare le Sezioni regionali nello svolgimento dei loro compiti istituzionali attraverso un insieme di funzionalità che guidano l'utente nelle varie procedure e garantiscono l'opportuna integrazione con gli altri sistemi informativi della Corte. Il sistema è in funzione da diversi anni al fine di conseguire la massima flessibilità e, allo stesso tempo, la correttezza delle procedure. Sono già stati organizzati incontri con il supporto di DGSIA e Sogei con lo scopo di migliorare le funzionalità di ConTE presentando i processi, gli attori e i rispettivi ruoli e realizzando un confronto costruttivo per aderire il più possibile alle singole esigenze.

All'esito di tale attività le Sezioni dovrebbero utilizzare il sistema in tutte le sue funzionalità, facendone applicazione in maniera omogenea.

Nel percorso programmato è previsto di procedere alla presentazione degli attori coinvolti nell'istruttoria e dei profili cui accedono su ConTE, evidenziando come l'istruttoria sia collegata all'adempimento normativo, alla possibilità di emettere "multi-delibera", alla protocollazione automatica dei documenti istruttori sia in uscita che in ingresso.

17. Le Sezioni regionali hanno un ruolo di assoluto rilievo in quanto costituiscono terminali di prossimità di una struttura a rete per lo svolgimento delle indagini di controllo indicate nella programmazione generale delle Sezioni riunite in sede di controllo e nel presente programma.

Gli ambiti di analisi, indicati nel programma delle SS.RR, 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, talune particolarità 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, ricorrendo ai criteri di selezione delle specifiche indagini indicati al precedente punto 2, cui si rinvia.

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.

