



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2024
REGOLAMENTO PER L'ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI DI CONTROLLO
DELLA CORTE DEI CONTI, ART. 5, COMMA 2

DELIBERAZIONE N. 3/SEZAUT/2024/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 3/SEZAUT/2024/INPR

Adunanza del 18 gennaio 2024

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Francesco PETRONIO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Roberto BENEDETTI, Salvatore PILATO, Maria RIOLO, Lucilla VALENTE, Stefano SIRAGUSA, Antonello COLOSIMO, Maria Annunziata RUCIRETA, Rossella SCERBO, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Marcovalerio POZZATO, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Giuseppe TAGLIAMONTE, Franco MASSI, Cinzia BARISANO, Paolo PELUFFO, Stefania FUSARO;

Consiglieri Elena TOMASSINI, Antongiulio MARTINA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Tiziano TESSARO, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Andrea LUBERTI;

Primi Referendari Alessandra CUCUZZA, Emanuele SCATOLA, Laura ALESIANI, Davide FLORIDIA.

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 l'articolo 3, decreto-legge 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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;

Vista la legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026;

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. 37/SSRRCO/INPR/2023, depositata il 21 dicembre 2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2024";

Vista la nota, n. 84 del 12 gennaio 2024, del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Vista la nota, n. 96 del 15 gennaio 2024, del Presidente preposto alla funzione di Referto della Sezione delle autonomie con la quale si comunica ai componenti del Collegio che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Presidente di sezione Francesco Petronio;

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2024 relativamente alle funzioni di referto al Parlamento nei diversi ambiti di attività, nonché alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, con riferimento alle indicazioni metodologiche, all'adozione di Linee guida e pronunce di orientamento.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato nell'adunanza del 18 gennaio 2024.

Il Relatore

Francesco PETRONIO

firmato digitalmente

Il Presidente

Guido CARLINO

firmato digitalmente

Depositata in segreteria il 20 gennaio 2024

Il Dirigente

Gino GALLI

firmato digitalmente



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITÀ PER L'ANNO 2024 REGOLAMENTO PER L'ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI, ART. 5, COMMA 2

1.	Quadro programmatico e contesto di finanza pubblica	1
2.	Funzione di indirizzo e coordinamento	2
3.	L'attività di referto al Parlamento sulla finanza regionale e locale.....	3
3.1.	Finanza regionale e locale	3
3.2.	Analisi particolari in ambito di referto al Parlamento	4
3.2.1.	Crisi finanziaria	4
3.2.2.	Servizi sanitari regionali	5
3.2.3.	Organismi partecipati	7
3.2.4.	Copertura delle leggi regionali di spesa	9
3.2.5.	Analisi sulla spesa sociale dei Comuni	9
3.2.6.	Referto sul sistema dei controlli interni	10
4.	Relazione sull'attuazione del PNRR	11
5.	Le coordinate per le analisi sulla finanza territoriale	12
6.	Attività di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo	16
6.1.	Linee guida	16
6.2.	Controlli sulla realizzazione dei programmi PNRR.....	17
6.3.	Questioni di massima e centrale pareri.....	19
7.	Supporti informativi	19
8.	Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo	21

1. Quadro programmatico e contesto di finanza pubblica

La Sezione delle autonomie definisce il programma delle attività di competenza relative all'anno 2024, 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 37/SSRRCO/INPR/2023, depositata il 21 dicembre 2023. 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 la programmazione debba confrontarsi con un quadro macroeconomico, che risente del permanere di tendenze negative per l'accentuarsi delle crisi internazionali ed emergono diffusi segnali di un significativo rallentamento della crescita che si proietta sulle prospettive della finanza pubblica per il 2024.

Nei principali paesi si registra un diffuso rallentamento del ciclo economico, che si riflette sul commercio internazionale, anche se le politiche monetarie, in risposta ai livelli ancora elevati dei prezzi, sembrano registrare una stasi. Questo contesto è stato determinante per l'aggiornamento del quadro economico italiano attuato nella NADEF rispetto a quello presentato nel DEF; la crescita dell'economia italiana è stimata all'1,0 per cento per il 2024. Le più recenti previsioni dell'ISTAT ridimensionano ulteriormente la crescita allo 0,7 per cento (sia per il 2023 che per il 2024). La manovra adottata per il 2024 punta sugli interventi di riduzione del cuneo fiscale, che dovrebbero comportare miglioramenti del tasso di crescita del Pil reale nel biennio 2024-2025.

Nonostante le difficoltà del contesto di riferimento, contrassegnato da una elevata incertezza, ascrivibile in massima parte all'instabilità dello scenario economico globale, il quadro programmatico definisce una manovra espansiva con nuovi obiettivi di disavanzo per acquisire uno spazio maggiore di manovra netta (14 miliardi). La riduzione stimata del debito pubblico è piuttosto contenuta e nel periodo successivo si manifesterà in modo più esteso l'effetto negativo dell'aumento dei tassi di interesse.

Il sentiero per attivare le azioni a sostegno dell'economia e per la gestione dei conti pubblici si presenta assai stretto. È necessario contemperare esigenze diverse, senza perdere di vista il percorso di riequilibrio dei conti e di un graduale rientro del rapporto debito/Pil.

Le azioni di sostegno al reddito disponibile delle famiglie (inciso dall'inflazione), alle imprese (che sopportano maggiori costi energetici e di finanziamento) e a favore del sistema di welfare (che ha sofferto gli effetti della crisi sanitaria) devono avvenire tenendo conto dell'esigenza di ricondurre le dinamiche della spesa a un livello compatibile con la sostenibilità del debito, assicurando uno sviluppo economico durevole, equo e inclusivo.

Nella programmazione delle indagini di controllo per il 2024 è, quindi, necessario tenere conto del peggioramento del quadro economico e di finanza pubblica, nel quale

persistono le incertezze legate al contesto geopolitico e agli effetti del fenomeno inflazionistico sul tessuto sociale, che si riflettono sulle grandezze di finanza pubblica.

In questo scenario complessivo, nel quale l'economia italiana registra ancora una pur debole crescita, le prospettive risultano meno favorevoli in ragione dell'andamento dei prezzi dell'energia, dell'inflazione, della situazione geopolitica e dell'imminente riattivazione delle procedure sanzionatorie del Patto di stabilità e di crescita sospese dal 2020, il quale, pur se riformato¹, già imprime una tendenza restrittiva alle componenti della spesa pubblica.

La riforma della *governance* europea in corso impone rinnovata attenzione alla tenuta dei saldi strutturali e all'andamento del debito, del disavanzo e della spesa pubblica primaria. Appare, dunque, ancora rilevante il monitoraggio degli obiettivi e delle riforme del Piano di Ripresa e Resilienza tenendo conto della riprogrammazione deliberata dal Consiglio dell'UE con decisione n. 16051/23. Dall'attuazione degli investimenti del PNRR può derivare il differenziale di crescita economica che potrebbe scongiurare il rischio della stagnazione.

2. Funzione di indirizzo e coordinamento

La Sezione delle autonomie, nell'ambito del sistema di finanza territoriale, svolge una funzione d'indirizzo delle attività di controllo esercitate sul territorio dalle Sezioni regionali, anche al fine della valutazione delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dagli enti, sulla base dei rispettivi documenti di programmazione; la funzione di coordinamento, inoltre, consente di promuovere sinergie tra i diversi livelli del controllo, attraverso l'interlocazione con le Sezioni riunite e con le Sezioni regionali.

Referti e relazioni della Sezione costituiscono un elemento di riferimento per le decisioni di politica economica, offrendo supporto informativo agli Organi parlamentari e agli altri Organi istituzionali dei diversi livelli di governo. Essi rappresentano fonte primaria per il Parlamento della Repubblica al fine di valutare lo stato di salute economico-finanziaria degli enti territoriali di cui all'articolo 114 della Costituzione. Al contempo, danno notizia al Parlamento delle specifiche attività di controllo svolte dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, in sede di: giudizio di parifica sui bilanci delle Regioni e Province autonome; controllo di gestione su tutti gli enti territoriali; controllo finanziario su enti locali ed enti del servizio sanitario nazionale; verifica del corretto funzionamento dei controlli interni.

La programmazione generale ha individuato le azioni comuni con le altre Sezioni centrali e con le stesse Sezioni riunite in sede di controllo, con la previsione delle coordinate da inserire nei diversi programmi in modo da realizzare sinergie, evitando duplicazioni e

¹ In attesa del completamento del procedimento legislativo europeo, le decisioni del Consiglio dell'UE del 20.12.2023 costituiscono un pacchetto composto da un regolamento sostitutivo del precedente reg. 1466/97, che da una modifica del regolamento 1467/97, e, infine, da una revisione della direttiva 2011/85, che si preoccupa di assicurare l'affidabilità dei bilanci nazionali e dei dati su cui essi si basano.

coprendo un più ampio spettro di aree sensibili. Nel presente programma vengono, quindi, individuati i contenuti delle varie linee di attività indirizzate al referto al Parlamento e al coordinamento dell'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali di controllo.

3. L'attività di referto al Parlamento sulla finanza regionale e locale

L'ambito di riferimento per l'analisi finanziaria e contabile abbraccia un contesto più ampio, tracciato dalla legge n. 20/1994 e dalla legge n. 131/2003 nel quale devono essere anche considerati gli effetti e i risultati ottenuti nella realizzazione delle politiche pubbliche. Inoltre, è d'interesse un monitoraggio sulle azioni intraprese da parte degli enti per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e delle strategie nazionali di sviluppo sostenibile.

Nella programmazione è necessario altresì tener conto delle innovazioni in via di definizione in materia di federalismo fiscale, autonomia differenziata e riforma fiscale.

Alla luce di ciò, nelle attività di referto, la Sezione delle autonomie offrirà un contributo di conoscenza con riguardo sia ai tradizionali ambiti di indagine delle relazioni sulla gestione finanziaria delle Regioni e delle Province autonome nonché degli enti locali, sia operando valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali anche a supporto delle analisi di politica economica, in riferimento all'attuazione dei programmi di investimento del PNRR, alla gestione dei finanziamenti per l'emergenza sanitaria e al contenimento degli effetti dell'aumento dei costi energetici.

3.1. Finanza regionale e locale

La realizzazione delle riforme e degli investimenti del PNRR e il conseguimento degli "obiettivi" e "target" dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile costituiscono un presidio per la sostenibilità istituzionale, sociale, economica e ambientale del Paese.

Tra i temi d'interesse nei referti sulla gestione finanziaria un argomento di rilievo è costituito dalla verifica degli strumenti della perequazione e dall'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Resta rilevante, come emerge dalle parifiche regionali, l'attuazione dei 17 macro-obiettivi dell'Agenda 2030 declinati nelle relazioni affidate dal legislatore all'ISTAT (BES e SDG's), prendendo atto in particolare delle molteplici divergenze territoriali che permangono o si aggravano in ambiti di competenza degli enti in questione sulla base di diritti sociali costituzionalmente tutelati. Come già nel 2023, nel referto al Parlamento sui bilanci di Regioni e Province autonome si attuerà rassegna dei documenti di programmazione economica che gli enti sono tenuti ad approvare a norma del d.lgs. n. 118/2011, offrendo in tal modo un riferimento alla valutazione del dato finanziario in termini di attuazione degli indirizzi di programmazione, in un ambito di discrezionalità che si muove ormai all'interno di scopi ben definiti dal procedimento multilivello euro-unitario. Il referto non si limiterà all'analisi di entrata e spesa per titoli,

ma verrà approfondita per missioni e programmi, in modo da creare un più stretto raccordo con la valutazione delle politiche attuate e dei risultati conseguiti, in linea con la più recente metodologia introdotta con il PNRR. L'analisi della spesa per missioni in prima istanza non può che concentrarsi sugli ambiti di competenza che impegnano la percentuale più rilevante di risorse a partire dalla missione 13 (salute), la missione 1 (servizi istituzionali generali e di gestione), la missione 10 (trasporti), la missione 9 (sviluppo sostenibile e tutela del territorio e ambiente), senza escludere approfondimenti su materie sensibili in altre missioni. Per il rilievo che riveste, la Sezione intende proseguire l'esame, avviato nel 2023, della spesa per il personale e per l'organizzazione degli enti, che in passato costituiva oggetto di specifico referto.

Nell'espletamento della funzione di referto, la Sezione continuerà a utilizzare i sistemi informativi a disposizione, curando il loro costante adattamento alle modifiche normative e ordinamentali anche con riferimento al sistema contabile, per fornire adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

In questo ambito costituisce fonte primaria quella che si rileva nelle risposte ai questionari allegati alle Linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie ai sensi della legge n. 266/2005 di cui si auspica corretta e tempestiva compilazione da parte degli enti.

Pur permanendo un significativo trascinarsi degli effetti della crisi sanitaria del biennio 2020-2021, 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. Resta, quindi, rilevante la valutazione degli effetti indotti dall'emergenza coronavirus sui bilanci degli enti territoriali in parte desumibile dalla "rilevazione del minore gettito". La disamina di tali effetti non deve essere circoscritta al piano finanziario, ma impone verifiche anche sotto il profilo della gestione e del funzionamento dell'ente, che comunque ha subito conseguenze dalla crisi.

L'impatto di fattori esogeni si è esteso anche sul piano degli aumenti dei costi di gestione indotto dai costi energetici e dalla ripresa dell'inflazione che interessa tutto il territorio e impatta 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.

3.2. Analisi particolari in ambito di referto al Parlamento

3.2.1. Crisi finanziaria

Venuta meno la fase emergenziale nella quale l'intervento dello Stato ha reso disponibili risorse, per assicurare l'erogazione dei servizi locali fondamentali, potrebbero emergere nuove difficoltà per la tenuta degli equilibri.

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'art. 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.

Specifiche analisi saranno svolte nei confronti dei Comuni che al 31 dicembre 2022 risultano avere una procedura di dissesto (202 casi) o di riequilibrio (254 casi) attiva; il fenomeno non accenna a diminuire e resta focalizzato nelle regioni meridionali. L'analisi avrà particolare riguardo alle cause che impediscono ad alcuni enti di uscire dalla crisi e ritrovare l'equilibrio finanziario, passando da una procedura all'altra senza soluzione di continuità. In tal senso, è d'interesse verificare in che misura tali difficoltà discendano da oggettive condizioni socioeconomiche (vulnerabilità sociale e materiale) e quanto da criticità organizzative, specie con riguardo alla riscossione delle entrate.

Nei casi in cui dovesse emergere una insostenibilità strutturale del bilancio potranno essere proposte possibili iniziative di accompagnamento degli enti in crisi, tenendo presente che, oltre alle risorse finanziarie è necessario assicurare un robusto affiancamento da parte del sistema multilivello.

Il persistere delle criticità finanziarie ha indotto la Sezione delle autonomie ad analizzare negli ultimi referti sugli enti locali, in collaborazione con le Sezioni regionali, le procedure di riequilibrio e di dissesto, con riguardo alla loro consistenza e alla loro concentrazione territoriale.

Per valorizzare questo segmento del controllo, che impegna molte energie della Corte, sarà dedicato uno specifico referto, i cui passaggi più significativi saranno sinteticamente riportati in quello generale sulla finanza locale. A tal fine la collaborazione con le Sezioni regionali, già utilmente sperimentata, potrà essere ulteriormente consolidata, a partire dalla ricognizione delle procedure attive di dissesto e riequilibrio. In tale contesto è stato avviato uno specifico gruppo di lavoro con il coinvolgimento delle tre Sezioni regionali in cui il fenomeno è maggiormente diffuso.

3.2.2. Servizi sanitari regionali

Nell'ambito della funzione referente, oltre a esaminare il profilo della spesa sanitaria delle Regioni nel contesto della relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni e delle Province autonome, la Sezione proseguirà nell'effettuare approfondimenti sulla gestione sanitaria attraverso la predisposizione di uno specifico referto monotematico.

L'analisi dei dati di contabilità nazionale sul Servizio sanitario nazionale sarà integrata con lo scrutinio dei verbali dei "tavoli di monitoraggio" - a partire dalle Regioni in piano di rientro - e con i risultati delle gestioni dei Servizi sanitari regionali, al fine di osservare le prospettive tendenziali e i risultati raggiunti in termini di spesa sanitaria (corrente e di investimento), nonché valutare il grado complessivo di tutela del diritto alla salute espresso dai livelli essenziali di assistenza (LEA).

I risultati dei LEA per ciascuna regione saranno analizzati considerando la definizione del Nuovo Sistema di Garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria come definito dal DFM (Salute) del 12 marzo 2019, nella duplice componente dei 20 indicatori "Core" e dei 68 indicatori "no core". Verrà svolta un'analisi comparativa attingendo al controllo svolto dalle Sezioni regionali in materia di adempimento degli obblighi di risultato impliciti nei LEA, che la giurisprudenza costituzionale ha definito come parametro per il conseguimento concreto e tempestivo del diritto alla salute (sentenze nn. 62/2020 e 233/2022).

Proseguirà l'osservazione dei programmi in materia di edilizia sanitaria e di investimenti, di attrezzature e dotazioni tecnologiche, digitalizzazione già avviate nei due referti 2022 e 2023. Particolare attenzione sarà rivolta all'attuazione dei programmi previsti dall'articolo 20 della legge n. 67/1988, tema su cui sono intervenute, ripetutamente, le Sezioni riunite della Corte dei conti. Sarà, altresì, valorizzata l'analisi dei singoli investimenti di grande rilievo presenti nelle relazioni allegate al giudizio di parificazione delle Sezioni regionali.

La crisi pandemica ha evidenziato le difficoltà nei tre ambiti che costituiscono il Nuovo Sistema di Garanzia (NSG): la prevenzione, l'assistenza ospedaliera e distrettuale. Per l'assistenza distrettuale è avvertita l'esigenza di un impegno pluriennale da parte della Sezione delle autonomie e delle Sezioni regionali, a partire dagli obblighi previsti dal legislatore in materia di riassorbimento delle "liste di attesa", il cui mancato recupero incide sul diritto alla salute, comportando la rinuncia alla diagnostica e alle cure.

Di rilievo, inoltre, sarà l'esame dei perduranti effetti prodotti dalla crisi epidemiologica da Covid-19 sulla gestione dei Servizi sanitari regionali, sotto il profilo finanziario-contabile e dell'erogazione dei servizi, nonché la valutazione dell'impatto delle modifiche intervenute sul quadro normativo per la gestione del personale e degli investimenti sanitari, in coerenza con l'attuale contesto fortemente caratterizzato dal PNRR (Missione 6 - Salute).

Sotto tale profilo, sarà analizzata la tematica del recupero dei ritardi nello svolgimento dei servizi sanitari (visite di prevenzione e controllo, attività preventiva e di *screening* della popolazione, interventistica programmata) verificatisi a causa della sospensione dei servizi non urgenti durante l'emergenza sanitaria.

Attenzione sarà, nuovamente, dedicata alle politiche di finanziamento dei sistemi sanitari, le quali condizionano l'accessibilità alle cure, la qualità dei servizi e la stessa

efficienza dell'organizzazione del sistema sanitario, in virtù dello stretto legame tra l'effettività del diritto alla salute costituzionalmente garantito e le risorse investite per renderlo concreto e sostenibile. In tale prospettiva assume rilievo la perimetrazione sanitaria, di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, nonché la funzione specifica dei LEA, la cui effettiva realizzazione costituisce attuazione del dettato costituzionale.

Altra tematica di rilievo ai fini dell'erogazione di servizi sanitari di qualità è lo stato del finanziamento dell'edilizia sanitaria, oggetto di attenzione sia del legislatore statale che dell'INAIL, che ha dedicato specifici capitoli di bilancio al riammodernamento degli edifici destinati ad attività sanitaria, con finanziamenti da erogare alle Regioni, in presenza di determinati presupposti.

Specifiche verifiche potranno essere effettuate con riferimento al profilo dell'indebitamento degli enti sanitari, dell'evoluzione dei debiti verso fornitori e dei tempi medi di pagamento, anche attraverso l'utilizzo di specifiche banche dati quali la "Piattaforma dei crediti commerciali".

Come già nel 2023, nell'ambito del controllo finanziario ai sensi della legge n. 266/2005 e del d.l. n. 174/20123, la Sezione delle autonomie attuerà una rassegna delle pronunce specifiche adottate dalle Sezioni regionali di controllo sui 210 enti sanitari che costituiscono la struttura portante del Sistema Sanitario Nazionale.

Un privilegiato angolo di osservazione dei fenomeni riguardanti le gestioni sanitarie sarà tratto dai risultati evidenziati dalle Sezioni regionali di controllo, nell'ambito del giudizio di parificazione dei rendiconti di Regioni e Province autonome. La latitudine dell'analisi potrà essere tanto più estesa quanto più saranno omogenee le tematiche di osservazioni delle Sezioni regionali di controllo.

A tal fine, è avvertita l'esigenza di rendere comparabili le relazioni allegate ai giudizi di parificazione, proprio ad iniziare dalla materia sanitaria, che assorbe in grande prevalenza le risorse disponibili e concerne un diritto costituzionalmente tutelato.

Inoltre, al fine di valorizzare il patrimonio informativo, peculiare ed esclusivo, detenuto della Corte dei conti, la Sezione potrà integrare gli elementi di valutazione con gli ulteriori dati provenienti dalle relazioni-questionario compilate dell'Organo di revisione sui bilanci preventivi e sui rendiconti di Regioni, Province autonome, ed enti del Servizio sanitario nazionale.

3.2.3. Organismi partecipati

Nell'ambito dell'analisi degli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, è rilevante l'impatto della gestione degli organismi partecipati, in quanto la verifica degli equilibri di bilancio degli enti territoriali si fonda anche sulla base dei risultati della gestione delle partecipazioni detenute dal "Gruppo Ente territoriale" (art. 1, cc. 3 e 4, d.l. n. 174/2012; art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000).

A tal riguardo, nel corso del 2022 la Sezione delle autonomie ha emanato le “Linee guida” dedicate al bilancio consolidato al fine di acquisire, attraverso i questionari, ulteriori elementi di valutazione sul fenomeno delle esternalizzazioni e sui loro riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti.

Nel 2024, un’apposita relazione monotematica al Parlamento sarà dedicata allo stato delle partecipazioni degli enti territoriali, valutando il fenomeno sotto diverse angolazioni partendo dall’analisi del rispetto delle regole introdotte dal TUSP ed abbracciando anche aspetti ulteriori rispetto a quelli di rilievo finanziario.

Oggetto della verifica sarà la corretta gestione dei profili vincolistici - cui sono soggetti gli enti detentori delle partecipazioni - attinenti, in particolare, agli scopi perseguibili, alla nozione di controllo pubblico congiunto (e alle sue conseguenze), ai flussi finanziari tra ente locale e società.

Viene anche riservata attenzione alle 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 2022), al fine di verificarne gli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti e di valutarne l’impatto complessivo sulla finanza pubblica.

La strumentalità e la funzionalizzazione delle società, della loro organizzazione e azione, rispetto alle finalità istituzionali delle pubbliche amministrazioni socie costituisce il centro di gravità sistematico e unitario di questa disciplina.

In tale ambito un tema di attualità riguarda i servizi pubblici locali di rilevanza economica a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 201/2022 di riordino della relativa disciplina.

Contestualmente all’analisi dell’assetto delle società partecipate è, quindi, d’interesse la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali affidati dalle amministrazioni locali per la quale è prevista una apposita relazione da aggiornarsi ogni anno. Verrà pertanto considerata la correlazione tra la razionalizzazione di cui all’articolo 20 TUSP e la ricognizione di cui all’articolo 30, d.lgs. n. 201/2022 ed emerge la necessità di individuare punti di difformità e/o di connessione tra le stesse.

Nel caso di servizi affidati a società *in house*, il collegamento tra le due ricognizioni è reso ancora più evidente, in quanto la relazione ricognitiva di cui al citato articolo 30 è definita quale appendice della relazione sull’assetto delle partecipate ai sensi dell’articolo 20 del TUSP.

Per quanto concerne l’efficiente gestione e la *governance* delle partecipazioni pubbliche si darà conto delle valutazioni espresse (ai sensi del vigente art. 5 del TUSP) dalle Sezioni regionali di controllo sulle delibere di istituzione di società partecipate pubbliche o di acquisto di partecipazioni, in riferimento alla congruità della motivazione, con

particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Nel caso, poi, in cui l'organismo partecipato, rientrando nel perimetro di consolidamento, assuma la veste giuridica di "soggetto attuatore" di interventi finanziati con risorse PNRR/PNC, verrà prestata attenzione all'attività svolta in attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, in quanto il rischio del mancato raggiungimento - seppure posto in capo all'organismo partecipato - potrebbe avere effetti negativi sugli equilibri dell'ente di riferimento.

È di interesse, infine, la raccolta sistematica degli esiti delle verifiche svolte in sede regionale, anche ai fini del referto al Parlamento, nell'ambito della funzione prevista dall'art. 7, co. 7, legge n. 131/2003, sui risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari e sull'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti partecipanti.

3.2.4. Copertura delle leggi regionali di spesa

Allo scopo di sensibilizzare le Regioni a una più accurata determinazione dei mezzi di copertura degli oneri derivanti dalle leggi di spesa, la Sezione, con deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR, ha dettato linee di orientamento sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, precisando modalità, tempistiche e metodologie per la redazione delle relazioni annuali previste dall'art. 1, co. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, nel testo da ultimo modificato dall'art. 33, co. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91.

Conseguentemente lo scorso anno ha approvato, con deliberazione n. 10/2023/FRG, una specifica relazione che ha compendiato i risultati delle analisi svolte dalle Sezioni regionali sulla copertura delle leggi di spesa relative all'anno 2021, fornendo, altresì, elementi complessivi per l'esame delle tecniche utilizzate nell'osservazione degli aspetti critici riguardanti la determinazione dei mezzi di copertura, che è stata oggetto di ampia giurisprudenza costituzionale.

L'interesse della materia sollecita di proseguire il monitoraggio sulle modalità di copertura delle leggi regionali di spesa, per farne oggetto di uno specifico referto al Parlamento.

3.2.5. Analisi sulla spesa sociale dei Comuni

L'emergenza sanitaria ha generato una crisi sociale ed economica e un anomalo incremento dei bisogni assistenziali che i Comuni hanno dovuto affrontare.

In particolare, le esigenze di intervento che hanno assorbito maggiori risorse hanno riguardato il contrasto alla povertà: la spesa per l'area povertà, disagio adulti e persone senza dimora e contributi a sostegno del reddito, quali i buoni spesa per emergenza alimentare.

In tale difficile contesto va anche considerato che la spesa pro-capite per il *welfare* territoriale non è distribuita uniformemente e nelle aree meridionali è ampiamente al di sotto della media nazionale.

Inoltre, l'art. 2 della Costituzione, riconoscendo l'esigenza della solidarietà sociale, impone un dovere di sostegno che può essere assolto dai servizi in parola, assicurando la realizzazione dei diritti inviolabili dell'individuo.

È, quindi, d'interesse svolgere un'analisi per verificare quanto queste importanti affermazioni di principio trovino effettiva realizzazione nel concreto, attraverso l'azione svolta dai Comuni nel territorio che, in quanto terminali di prossimità dell'intervento pubblico, sono chiamati a far fronte a queste esigenze.

Nell'ambito del programma dei controlli per il 2024 verrà reso al Parlamento un referto avente come oggetto specifico l'analisi della qualità della spesa concernente i Servizi sociali erogati dagli enti locali, con verifiche orientate a diversi settori, considerando le aree in cui si concretizza la suddetta funzione sociale (i "Contributi Economici", gli "Interventi e Servizi" e le "Strutture").

Questa indagine intende in primo luogo rilevare la distribuzione dei servizi attivati e della spesa nelle diverse realtà territoriali e quindi introdurre analisi di efficienza con l'ausilio di specifici indici.

Un indicatore concerne la "Spesa totale del servizio su abitante - spesa pro capite", con riferimento alla popolazione presente nel territorio, mentre un altro riguarda la "Spesa totale del servizio su Utente - spesa pro utente" considerando il soggetto beneficiario della prestazione sociale.

Il primo indice ("Spesa totale del servizio su abitante") sintetizza l'impatto della spesa, che sostiene l'ente per i servizi in parola, sulla popolazione residente nel territorio di competenza: si tratta di una analisi dalla quale emerge quanta parte delle risorse è assorbita dall'erogazione sul territorio dei servizi sociali.

L'intento è quello di esprimere in termini numerici la ricaduta concreta della funzione di solidarietà sociale valutando l'apporto economico, la diffusione dei servizi e la spesa per utente che costituisce un indicatore (anche se piuttosto generico) dell'efficienza della spesa. Gli esiti potranno individuare le dinamiche della realizzazione degli interventi di tutela sociale nel territorio anche considerando la redistribuzione del reddito operata a favore di alcune categorie di soggetti utenti dei servizi, valutando i dati sottesi alla posizione statistica c.d. "mediana" ovvero il valore centrale tra i dati numerici della distribuzione.

3.2.6. Referto sul sistema dei controlli interni

Al fine di verificare lo stato progressivo di attuazione del sistema dei controlli interni da parte delle Regioni e degli enti locali sarà effettuata una ricognizione riferita al 2023,

considerate le informazioni contenute nella relazione annuale da redigere sulla base delle “Linee guida” previste dall’art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL). Gli esiti di tale ricognizione formeranno l’oggetto di un referto al Parlamento.

Il referto si pone nell’ottica di verificare la persistenza di aree di criticità nell’attuazione dei controlli nelle diverse aree tematiche, per fare il punto sull’attuazione dei controlli interni e fornire indicazioni per colmare le carenze riscontrate.

Nelle precedenti relazioni di questa Sezione (cfr. delibera n. 23/SEZAUT/2019/FRG), si è rilevato che nell’ultimo periodo di osservazione i riscontri appaiono maggiormente focalizzati sugli aspetti della conservazione degli equilibri, rilevando l’esigenza di valorizzare la complessa rete di verifiche di controllo interno, che riguardano gli aspetti salienti della gestione secondo diversi approcci. Nonostante una *compliance* complessiva degli enti controllati all’attivazione dei controlli, l’analisi ha rilevato numerosi aspetti critici.

Queste valutazioni possono incidere positivamente sulle verifiche di efficienza dell’azione amministrativa da parte dell’organo di controllo, alla luce dei parametri di sana gestione; infatti, a seguito del d.l. n. 174/2012, il funzionamento dei controlli interni e la valutazione di sana gestione sono diventati fattori assimilabili.

I riscontri complessivamente affidati al sistema dei controlli interni forniscono un punto di osservazione che permette di rilevare, valutare e correggere le attività controllate, per indirizzarle ad un risultato più efficace. Superato il periodo emergenziale, occorre riprendere le analisi di sistema al duplice fine di stimolo agli enti territoriali e di ausilio all’attivazione di tutti i controlli a partire dall’analisi dell’assetto amministrativo e dell’organizzazione e sino alla verifica dell’attuazione delle misure correttive.

4. Relazione sull’attuazione del PNRR

La programmazione 2024 riserva ancora attenzione all’attuazione del PNRR, in quanto nel 2024 entreranno nel vivo la gran parte dei progetti previsti nel *Recovery Plan* e l’attività di verifica e monitoraggio del processo d’attuazione dovrà rappresentare un elemento comune alle diverse aree del controllo.

Nel corso del 2024, in linea con gli orientamenti delle altre Sezioni centrali della Corte, si ritiene di dover prediligere un modello di controllo sullo stato di attuazione del Piano maggiormente ancorato alle competenze specifiche della Sezione, anche al fine di specializzare i contributi offerti al Parlamento, agevolandone la leggibilità.

La nuova impostazione riflette, peraltro, l’assetto normativo in tema di controllo sul PNRR (art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021), il quale distingue tra il controllo sulla gestione di cui all’art. 3, co. 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (da informarsi anche a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall’art. 287, paragrafo 3, TFUE) e l’attività di referto al Parlamento, che attiene al tema

più generale dello stato complessivo di attuazione del PNRR su un piano macro, da effettuarsi con cadenza almeno semestrale.

La Sezione delle autonomie, nell'ambito delle proprie attività di referto, dunque, si farà carico di riferire annualmente sulle misure del PNRR che sono affidate in gestione al comparto degli enti territoriali, con particolare riferimento agli esiti delle attività di controllo svolte in materia dalle Sezioni regionali di controllo. Sotto il profilo temporale, tale attività di referto si dovrebbe collocare nel periodo settembre-ottobre.

Tale approccio consentirà di valorizzare il carattere diffuso del controllo della Corte, un sistema a "rete" che rende possibili 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 e il miglioramento della qualità delle basi informative.

Venuta meno l'esigenza di garantire il rispetto dei rigidi termini per la produzione del contributo della Sezione alla Relazione semestrale ex art. 7, co. 7 del d.l. n. 77/2021 di cui, nella nuova impostazione, si faranno carico le sole Sezioni Riunite in sede di controllo, gli sforzi si concentreranno verso il perseguimento dell'obiettivo di assicurare la necessaria omogeneità e confrontabilità delle informazioni provenienti dalle Sezioni regionali e, per l'effetto, dei risultati che emergeranno dai controlli sull'attuazione del PNRR.

Permane quindi, la necessità che ogni Sezione regionale fornisca contenuti informativi minimali, in ordine allo stato di avanzamento del Piano nell'area di competenza, e sul contributo fornito, nel contesto dei diversi moduli di controllo esercitati (controllo preventivo, controllo sulla gestione anche in corso di esercizio, controllo finanziario) attraverso proprie deliberazioni.

Sul punto si rende opportuna la predisposizione di un ambiente condiviso con le Sezioni regionali che raccoglierà la documentazione utile ai fini del Referto PNRR e che consentirà l'inserimento direttamente da parte delle Sezioni stesse dei propri contributi, delibere, e istruttorie di interesse per il PNRR.

Nella relazione si darà conto anche degli esiti dei controlli conseguenti all'acquisizione diretta delle informazioni dagli enti. I dati saranno raccolti attraverso la nuova versione della "Tabella PNRR", che sarà deliberata unitamente alle linee guida sui rendiconti 2023 ai sensi dell'art. 1 cc. 166 e ss. della legge n. 266/2005 e che rappresenta strumento utile per i controlli sulla realizzazione dei programmi PNRR (cfr. par. 6.2).

5. Le coordinate per le analisi sulla finanza territoriale

La finanza territoriale, negli ultimi anni ha subito l'impatto della doppia, imprevista, occorrenza della crisi pandemica e dell'aumento dei prezzi di materie prima ed energia, accentuato dal conflitto tra Russia e Ucraina. Il progressivo superamento della crisi sanitaria ha prodotto effetti positivi sui risultati della finanza pubblica, ma le tensioni sui

prezzi dei beni energetici e le conseguenti spinte inflazionistiche hanno richiesto rilevanti interventi a sostegno di famiglie ed imprese.

La politica di bilancio nazionale continua ad essere espansiva nonostante la fase non recessiva del ciclo economico e ciò comporta maggiore *deficit* rispetto all'andamento tendenziale. La manovra lorda, per mantenere le decisioni allocative entro limiti compatibili, prevede un contributo dei vari comparti della pubblica amministrazione, tra cui gli enti locali.

L'art. 1, co. 533 della legge di bilancio per il 2024 (legge 213 del 30 dicembre 2023), stabilisce che i comuni, le province e le città metropolitane delle regioni a statuto ordinario e delle regioni Sicilia e Sardegna assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 250 milioni di euro annui per ciascun anno dal 2024 al 2028, di cui 200 milioni di euro annui a carico dei comuni e 50 milioni di euro annui a carico delle province e delle città metropolitane.

Dall'obbligo di assicurare tale contributo sono esclusi gli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio finanziario, nonché gli enti che abbiano sottoscritto con il Governo gli accordi per il ripiano del disavanzo o per l'avvio di percorsi di riequilibrio strutturale previsti dalla legge di bilancio 2022 e dal decreto-legge n. 50 del 2022.

Gli importi del contributo a carico di ciascun ente sono determinati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il termine del 31 gennaio 2024, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali.

È d'interesse verificare nel comparto degli enti territoriali il ripristino delle condizioni di normalità dei bilanci al progressivo venir meno delle misure di sostegno che hanno caratterizzato il periodo emergenziale e delle minori risorse destinate. Resta l'esigenza di monitorare la differenza tra minori entrate e maggiori spese e le minori assegnazioni e gli effetti sulla gestione finanziaria, nonché la conseguente tenuta degli equilibri, verificando il bilanciamento tra le componenti negative e quelle positive e le grandezze complessivamente rilevanti.

Dopo l'interruzione nel biennio pandemico della politica dei tagli alle risorse e delle restrizioni finanziarie che aveva caratterizzato il decennio trascorso si pongono le condizioni per una ripresa e lo sviluppo del Fondo di solidarietà comunale nei prossimi anni potrebbe non proseguire o rallentare. In questo nuovo quadro potrebbe proseguire un approccio verticale del processo di perequazione delle risorse che, negli ultimi anni, ha consentito un utilizzo flessibile delle maggiori risorse intervenute a "restituzione" del taglio ex d.l. n. 66/2014 e venire destinate specifiche risorse per finanziare servizi sociali, asili nido e trasporto scolastico disabili.

Nell'ambito del processo d'attuazione del PNRR, considerato l'impatto delle spese d'esercizio pluriennali, conseguenti agli interventi infrastrutturali, è di rilievo valutare la

sostenibilità prospettica della spesa corrente indotta. È anche d'interesse la ricerca di spazi di efficientamento nella gestione della spesa per recuperare margini finanziari da utilizzare a sostegno della spesa di investimento. La revisione del PNRR ha defanziato molti interventi dei comuni, in parte già attivati. Il processo potrebbe subire un rallentamento se non saranno tempestivamente individuate le risorse sostitutive. Questo aspetto rappresenta un elemento di criticità che potrebbe rallentare il raggiungimento di importanti obiettivi non più inclusi nel piano.

La realizzazione di un sistema di costi *standard* è indispensabile anche in vista della realizzazione del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, il cui obiettivo è quello di migliorare la trasparenza delle relazioni fiscali tra i diversi livelli di governo, assegnare le risorse alle amministrazioni territoriali sulla base di criteri oggettivi e incentivare un uso efficiente delle stesse.

Tale riforma che è inclusa tra quelle "abilitanti" dal PNRR, da completarsi entro la prima parte del 2026 (M1C1-119), si collega alla definizione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni regionali e comunali *extra-sanitarie*.

Infatti, la determinazione dei LEP dovrebbe dare supporto alla determinazione dei fabbisogni *standard* rilevanti per la perequazione.

Allo stato, il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) ha comunicato al Governo gli esiti del lavoro, con le prime proposte provvisorie di individuazione, contenute in una nota illustrativa ed allegata tabella. I 223 LEP provvisoriamente individuati dovranno essere oggetto di ulteriore verifica, anche nell'ottica della possibilità di determinarne i costi e i relativi fabbisogni *standard*.

Per quanto riguarda le Autonomie speciali, invece, la legge di bilancio 2024 ha già previsto una compensazione in relazione agli effetti finanziari conseguenti alla revisione della disciplina dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle detrazioni fiscali connessa all'attuazione del primo modulo di riforma delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle altre misure in tema di imposte sui redditi (regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia-Giulia, Sardegna e Province Autonome)

La Sezione delle autonomie seguirà con attenzione questo processo e, come in precedenti occasioni, potrà fornire il proprio contributo per valutare gli effetti complessivi sul sistema di finanza territoriale.

Attendono, poi, di essere definiti gli *standard* di riferimento per la perequazione infrastrutturale, e l'individuazione delle infrastrutture necessarie a colmare il *deficit* di servizi rispetto agli standard, in attesa del decreto di attuazione che era previsto dal d.l. n. 12/2021 per il marzo del 2022.

Un punto di attenzione riguarda gli 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, rilevarsi 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 venir meno di tale sospensione, potrebbero emergere molte situazioni problematiche indotte dalla crisi sanitaria che sino ad allora non si erano manifestate.

La legge di bilancio 2024 ha seguito il criterio di erogare finanziamenti aggiuntivi di lungo periodo ai comuni/città metropolitane e alle province in stato di disequilibrio finanziario o in dissesto, a determinate condizioni e al fine di raggiungere lo stato di equilibrio finanziario, anche mediante l'istituzione di un apposito fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, previa intesa con la Conferenza delle regioni e delle autonomie locali al solo scopo di ridurre il disavanzo.

Un riordino complessivo delle norme sulle criticità finanziarie e l'attuazione di misure per semplificare la gestione potrebbe dare sostegno agli enti che risultano in situazione di fragilità strutturale, anche realizzando modelli di gestione dei servizi improntati a criteri di maggiore efficienza ed economicità.

Altro tema di interesse è rappresentato dalla riforma abilitante del PNRR (Par. 1.15) che propone di «dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico patrimoniale "accrual"». In merito si pongono due ordini di questioni, soprattutto per il sistema multilivello.

La prima attiene alla contabilità finanziaria potenziata, a regime dal 1° gennaio 2015, dopo un non breve periodo di sperimentazione, che dovrebbe essere integrata da un nuovo sistema quando, dopo quasi un decennio, si avvia ad entrare nelle prassi delle amministrazioni regionali e locali.

La seconda riguarda la conciliazione tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale; tale obiettivo non può prescindere dalla garanzia dell'*accountability* di chi predispone e attua il bilancio nei confronti di chi lo autorizza, oltretutto nei confronti dei cittadini elettori. Garanzia che potrebbe essere depotenziata dall'eventuale adozione meccanica di metodologie contabili di derivazione aziendalistica (IPSAS) atte a privilegiare l'utilità della decisione. È auspicabile pertanto procedere con gradualità, non abbandonando la dimensione finanziaria e affiancando la contabilità economico-patrimoniale come elemento conoscitivo.

In tale prospettiva, la Corte sarà impegnata a monitorare l'attuazione della riforma e degli effetti che ne potranno derivare sui controlli.

6. Attività di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo

La programmazione mira a garantire che la Corte, nelle sue varie componenti, sia in grado di rispondere prontamente ed efficacemente alle nuove esigenze di controllo considerando le novità normative. In linea con le indicazioni metodologiche delle Sezioni riunite, la Sezione delle autonomie sarà in grado di offrire un ampio quadro di riferimento per i controlli di diversa natura affidati alle Sezioni regionali evidenziando anche l'esigenza di coprire, pur nel limite delle capacità operative disponibili, i diversi settori di intervento, non trascurando analisi a carattere gestionale.

Nel contesto delle indicazioni metodologiche che provengono dalle Sezioni riunite, la Sezione delle autonomie potrà offrire orientamenti e modelli per avviare tali valutazioni, utilizzando il supporto delle linee guida che investono diversi aspetti della gestione, partendo da quelle relative ai bilanci e ai rendiconti delle regioni e degli enti locali.

6.1. Linee guida

Nell'ambito del sistema di controllo "a rete" della Corte dei conti, i questionari allegati alle "Linee guida" relativi alle relazioni dell'Organo di revisione sui bilanci preventivi per gli anni 2024-2026 e sui rendiconti della gestione per l'esercizio 2023 di Regioni, Province autonome, enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale, mireranno a raccogliere informazioni aggiuntive sull'acquisizione e sull'utilizzo delle risorse finanziarie provenienti dai fondi previsti dal PNRR e dell'eventuale ricorso a misure contabili derogatorie per le specifiche esigenze relative all'attuazione del Piano. Nell'ottica di semplificare i questionari ed evitare ulteriori incombenze alle strutture già gravate da numerosi adempimenti, verranno approfondite solo alcune tematiche specifiche. Particolare importanza sarà data agli interventi per stimolare la crescita economica. Ciò sarà realizzato mantenendo un *focus* costante sulla stabilità finanziaria degli enti territoriali e sull'applicazione corretta degli istituti di armonizzazione contabile. Inoltre, per valorizzare le potenzialità della contabilità armonizzata, la Sezione delle autonomie concentrerà l'attenzione sull'applicazione degli istituti contabili che possono influire sulla gestione e sugli equilibri economico-finanziari, evidenziando eventuali modalità di contabilizzazione divergenti o approcci anomali da parte degli enti.

Riguardo all'andamento della finanza regionale, verrà scrutinato il tema degli equilibri, con particolare considerazione per il perimetro sanitario e alla situazione delle aziende sanitarie. Questa valutazione terrà conto delle crescenti spese sanitarie associate alla prolungata pandemia e allo stato di emergenza, nonché della appropriatezza dei servizi resi sulla base di appositi indicatori.

Proseguirà la verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni degli enti territoriali, secondo le linee guida per le relazioni dei Presidenti delle Regioni/Province autonome (art. 1, co. 6, d.l. n. 174/2012), dei Presidenti delle Province e dei Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000

abitanti (art. 148-*bis* del TUEL). Di conseguenza dovrà essere svolta l'attività di monitoraggio del percorso di attuazione del sistema dei controlli degli enti in conformità alle "Linee guida", al fine di identificare eventuali criticità e anche di adattare successivamente i questionari alle rilevate esigenze. Questo approccio consentirebbe di affrontare e risolvere in modo dinamico gli aspetti problematici che emergono nel processo di verifica.

I temi di analisi di maggiore rilevanza, seguendo la prassi degli anni precedenti, saranno identificati da appositi gruppi di lavoro, principalmente composti da magistrati assegnati alle Sezioni regionali di controllo e, se necessario, da esperti o rappresentanti di enti territoriali o figure professionali con competenza istituzionale nei settori di interesse.

Nel quadro delle attività di coordinamento, si valuterà la possibilità di approfondire la definizione di contenuti e procedure di controllo prodromiche per i giudizi di parificazione dei rendiconti regionali. L'obiettivo è garantire un nucleo minimo di analisi su settori cruciali di intervento e tematiche specifiche, inclusi momenti di confronto con le Amministrazioni. Si avverte ancora la necessità di rendere comparabili le relazioni allegare ai giudizi di parificazione, partendo, dalla materia sanitaria. Questo richiede, da un lato, che tutte le Sezioni regionali trattino gli stessi contenuti essenziali e minimi e, dall'altro, l'utilizzo di metodologie e schemi comuni di rilevazione per rendere le diverse relazioni aggregabili e confrontabili. In questa prospettiva, si potrà ulteriormente arricchire il patrimonio informativo unico e specifico della Corte dei conti e valorizzare contemporaneamente l'attività delle Sezioni regionali di controllo.

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.

6.2. Controlli sulla realizzazione dei programmi PNRR

Come è noto i controlli della Corte dei conti sulle attività di realizzazione del PNRR sono evocati in apposite normative che prevedono 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.

Alla Corte è affidato il controllo sull'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), ai sensi dell'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 e

perciò coinvolge anche la Sezione delle autonomie e le Sezioni regionali di controllo, permettendo, così, di disporre di un più ampio quadro di valutazioni esteso agli interventi sul territorio. Ciò trova conferma nella soppressione del controllo concomitante *ex art. 22, d.l. n. 76/2020*, che deve essere intesa non solo con riferimento all'attività dell'apposito Collegio nell'ambito di una Sezione centrale di controllo, ma con riguardo a tale categoria e in particolare agli esiti che si connettevano a tale specifica modalità.

Restano quindi esercitabili i controlli in corso di gestione, nel senso di non attendere l'esito ultimo dell'attività con la rendicontazione, ma di intervenire durante lo svolgimento, senza tuttavia dar corso all'applicazione di misure e restando nell'ambito di controlli volti ad indicare all'ente misure per favorire il raggiungimento dei risultati senza risvolti sulle responsabilità dirigenziali.

L'efficacia dei controlli potrà essere misurata nella capacità di individuare potenziali situazioni di criticità, anche future, suggerendo tempestivamente e in chiave collaborativa, l'adozione di misure correttive, anche sul piano finanziario, la cui individuazione e realizzazione rimangono naturalmente nella piena disponibilità degli enti.

In sede di programmazione è necessario approntare gli strumenti per provvedere a queste esigenze di controllo tenendo anche conto delle indicazioni metodologiche fornite da questa Sezione con le deliberazioni n.13/INPR/2022 e n. 18/INPR/2022. Oltre ad assicurare il contributo alle attività necessarie al monitoraggio complessivo, le Sezioni regionali potranno effettuare un controllo sulla gestione più approfondito, con indagini affidate alla loro specifica programmazione, così da predisporre analisi dettagliate rivolte, comunque, a realizzare un effetto propulsivo.

Nel controllo in questione ogni investimento andrà prioritariamente valutato sotto l'angolo visuale dei connessi costi di manutenzione e gestione e della loro sostenibilità tramite interventi di razionalizzazione della spesa. Le verifiche si incentrano sull'attuazione dei programmi di spesa, sotto i profili della tempestività delle realizzazioni e delle qualità dei risultati, attuando il modello di controllo introdotto dalla legge n. 20 del 1994, che abbraccia un ampio novero di parametri, e che dovrebbe caratterizzare il ruolo dell'Istituto nelle analisi relative all'attuazione del PNRR.

Il monitoraggio complessivo, condiviso con le Sezioni regionali e di cui si darà conto in sede di referto, sarà realizzato anche attraverso lo specifico strumento rappresentato dalla "Tabella PNRR", approvata con deliberazioni nn. 5 e 7/INPR/2023, riguardanti le LLGG al bilancio di previsione 2023-2025. Tale tabella sarà riformulata, al fine di monitorare l'avanzamento dei progetti alla data del 30 giugno 2024 e nuovamente sottoposta agli organi interni di revisione.

La nuova versione sarà improntata alla semplificazione, all'accorpamento delle informazioni e alla riduzione dei margini di errore nella sua compilazione da parte degli organi interni di controllo. Sarà tuttavia integrata con alcuni quesiti specifici inerenti alle criticità riscontrate sia nella realizzazione dei progetti che nella loro rendicontazione.

Essa sarà approvata unitamente alle linee guida rendiconto ex art. 1 cc. 166 e ss. della legge n. 266/2005 e implementata direttamente sulla piattaforma *LimeSurvey*, non più tramite separato foglio in formato excel, facilitando così la compilazione e il successivo lavoro di bonifica da parte della Sezione. Sarà in parte precompilata dalla Sezione e, in occasione delle rilevazioni successive, dovrebbe consentire di conservare i dati inseriti nelle precedenti somministrazioni da parte degli organi di revisione.

6.3. Questioni di massima e centrale pareri

Nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, la Sezione delle autonomie è chiamata, altresì, a svolgere una costante attività di orientamento su temi emergenti di interesse generale, che ha come ultimi destinatari gli enti territoriali ed è tesa a favorire l'uniforme attuazione della legge e l'ottimizzazione delle risorse. In particolare, la funzione nomofilattica consente di dirimere dubbi interpretativi sull'applicabilità o la portata di norme vigenti o risolvere questioni di massima di particolare rilevanza. Tale attività è assegnata alla Sezione (art. 6, co. 4, d.l. n. 174/2012) sia nella fase di prevenzione, sia in quella di risoluzione dei contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo.

La platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità è estesa, ai sensi dell'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno. 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, alle componenti rappresentative degli enti territoriali.

In tale contesto, è stato portato a termine un progetto di informatizzazione dell'*iter* procedurale dell'attività consultiva volto a favorire l'informazione e l'interazione tra le Sezioni regionali di controllo e agevolare l'intervento della Sezione delle autonomie per risolvere tempestivamente questioni sulle quali la Corte, nelle sue diverse articolazioni, potrebbe manifestare differenti posizioni interpretative.

Dal 2023, gli enti locali e le loro associazioni rappresentative, tutte le Sezioni regionali, la Sezione delle autonomie e l'ufficio di Presidenza utilizzano l'applicativo "Centrale Pareri", realizzato in collaborazione con la DGSIA, attraverso il quale è possibile consultare le richieste di parere (presentate ai sensi dell'art. 7, co. 8 della legge n. 131/2003) e le questioni di massima (QMIG) pendenti e concluse, gestite in tempo reale sulla piattaforma.

Il servizio a regime intercetta i pareri simili pervenuti nelle diverse Sezioni regionali, indirizzati a conclusioni non necessariamente convergenti, innescando così occasioni di scambio. Continuerà l'impegno della Sezione per favorire la cooperazione tra i diversi utenti, nell'ottica di realizzare *standard* di efficienza e trasparenza gestionale più elevati, anche mediante la realizzazione di linee evolutive del sistema, condivise con DGSIA.

7. Supporti informativi

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 garantire la qualità delle basi informative funzionali alle attività della Corte, sia nelle sue strutture centrali che territoriali. L'adeguatezza dei dati è, infatti, imprescindibile per una lettura complessiva della finanza pubblica e per la elaborazione di nuovi metodi di analisi, che possano essere uniformemente utilizzati dalle Sezioni per un esame comparato dei bilanci pubblici e per valutare la significatività e l'attendibilità dei conti finanziari. Tale obiettivo appare ancor più essenziale nell'attuale contesto fortemente caratterizzato dal PNRR, che impone risposte necessariamente corali.

Nel solco delle iniziative già avviate negli anni precedenti - volte alla condivisione con le Sezioni regionali delle informazioni provenienti dai sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell'economia e delle finanze e gestiti con la collaborazione della Corte dei conti (Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche - BDAP e la Banca dati "Partecipazioni") e allo sviluppo dei sistemi informativi realizzati dalla Corte stessa (ConTe, MONET e MOPADT), per la raccolta, il controllo e l'analisi di dati sulla finanza territoriale - la Sezione delle autonomie proseguirà l'attività di informatizzazione dei questionari delle Linee guida su bilanci di previsione, rendiconti, controlli interni degli enti locali, bilanci consolidati e bilanci degli enti del Servizio sanitario nazionale e debiti fuori bilancio attraverso la piattaforma *LimeSurvey*, con l'obiettivo di accelerare ulteriormente la disponibilità delle informazioni ivi contenute e migliorare la qualità dei dati trasmessi. Nell'ambito delle linee guida al rendiconto 2023, sarà riproposta la somministrazione, della Tabella PNRR" adeguatamente rivisitata allo scopo di superare le difficoltà derivanti dalla precedente modalità di compilazione e di far fronte alle esigenze di monitoraggio espresse dalle Sezioni regionali.

Si precisa che l'acquisizione dei citati questionari in *LimeSurvey*, ha consentito di raggiungere, dal 2022 a oggi, significativi, livelli di omogeneità dei dati e di riduzione dei tempi intercorrenti tra l'approvazione delle Linee guida e la messa a disposizione dei questionari in ambiente di esercizio. Si prevede, per il 2024, un ulteriore miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema, garantita dal *know-how* acquisito nella gestione delle problematiche riscontrate nell'ambito dell'assistenza garantita in corso di compilazione.

I questionari saranno, come in passato, disponibili nell'applicativo *on-line* per la contabilità territoriale "Con.Te", attraverso il quale le Sezioni regionali tracceranno le loro istruttorie. Tale sistema e quello anagrafico "GET" - che consente la gestione delle utenze esterne e interne, nonché le abilitazioni dei relativi profili - saranno oggetto di un percorso di reingegnerizzazione, sia infrastrutturale sia dei processi, avviato recentemente dalla DGSIA. Il programma - teso a migliorare la *performance* e l'efficienza dei processi gestiti, attraverso *standard* di flessibilità più elevati e tempistiche più stringenti nello sviluppo e

nella messa in esercizio – sarà attuato per “cicli” e coinvolgerà gruppi di lavoro composto da funzionari delle Sezioni regionali e della Sezione delle autonomie.

La Sezione continuerà, inoltre, a garantire il suo impegno nell’integrazione “a rete” dei propri sistemi informativi con altre banche dati pubbliche. In tale prospettiva, si prevedono ulteriori forme di interazione dei sistemi conoscitivi sviluppati dalla Corte che consentano di acquisire ed elaborare le informazioni presenti nei sistemi Siope-*Plus*, ReGiS, Banca dati MOP (Monitoraggio Opere Pubbliche) e PCC (Piattaforma Crediti Commerciali). Al riguardo, proseguiranno le iniziative già avviate e le interlocuzioni con le altre istituzioni (Presidenza del Consiglio, Mef, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d’Italia) per l’attivazione di profili di utenza “qualificata” a disposizione dei magistrati e del personale amministrativo della Sezione delle autonomie e delle Sezioni regionali di controllo.

Per quanto concerne gli applicativi MEF continueranno le collaborazioni – sulla base dei protocolli d’Intesa in essere, con la Ragioneria Generale dello Stato nell’ambito del Comitato di governo del sistema BDAP, nonché con il Dipartimento del tesoro per la gestione della banca dati delle partecipazioni pubbliche volte a favorire il tempestivo popolamento delle banche dati, nonché a migliorare la qualità del dato informativo trasmesso al gestionale. Tale obiettivo sarà perseguito 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. Sarà dato avvio ad un progetto, in collaborazione con la DGSIA, finalizzato alla creazione, in ConosCo, di un ambiente condiviso dove saranno allocati i report eseguiti dalla Sezione delle autonomie e dall’Assistenza e che saranno consultabili dagli utenti appartenenti alle Sezioni regionali di controllo.

La “tabella PNRR” oggetto del sopra citato *restyling* sarà completamente informatizzata ed implementata in *LimeSurvey* così da facilitare la compilazione e limitare, notevolmente, gli eventuali errori. I dati acquisiti saranno importati nel sistema conoscitivo “Conosco”; esso costituirà la base informativa per l’elaborazione, da parte della Sezione delle autonomie, di specifici *dossier* interattivi di mappatura e monitoraggio a livello territoriale dei progetti PNRR. Ciascun *dossier* sarà messo a disposizione della competente Sezione regionale di controllo, a seguito di adeguata attività formativa e di supporto svolta dal personale della Sezione delle autonomie.

8. Il ruolo delle Sezioni regionali di controllo

Le Sezioni regionali hanno un ruolo di assoluto rilievo in quanto sono integrate in una struttura multilivello per lo svolgimento delle indagini di controllo indicate nella programmazione generale delle Sezioni riunite e nel presente programma. Gli ambiti di analisi abbracciano vasti livelli di attività con specifici approfondimenti, in funzione della disponibilità di adeguate capacità operative, su tematiche a valenza trasversale.

Resta ferma l'esigenza di assicurare le attività di verifica preordinate alla parifica del rendiconto regionale e i controlli finanziari sugli enti locali, sottolineando che tali controlli, ai sensi dell'art. 7, co. 7, legge n. 131/2003, devono conservare il carattere ausiliario che li contraddistingue, pur potendo nei casi più gravi comportare misure interdittive.

Devono essere altresì assicurati i controlli previsti specificamente e assistiti da termine per la loro effettuazione come il preventivo di legittimità o il nuovo controllo ex art. 5 TUSP.

Altri controlli possono formare oggetto di programmazione da parte delle Sezioni regionali riservando spazi anche a verifiche a carattere gestionale per assicurare l'esigenza di fondo di focalizzare i controlli oltre che sui processi, sui risultati ottenuti.

Nell'ambito delle linee metodologiche stabilite dalle SS.RR., potranno essere avviati in modo coordinato i controlli sulla gestione presso le Sezioni regionali assicurando le condizioni per il loro svolgimento, attraverso una pianificazione dei controlli finanziari che ripartisca gli impegni anche considerando le specifiche esigenze dei territori.

Nell'attività, di natura selettiva, di controllo sulla gestione saranno fornite, da parte della Sezione delle autonomie, indicazioni di possibili contenuti omogenei minimali, che costituiranno modelli operativi d'indagine prioritaria, quali ad esempio i divari nella Sanità territoriale e gli interventi nel settore sociale.

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 convergere 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'esercizio 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 rispetto 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.

