



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**LINEE GUIDA E RELATIVO QUESTIONARIO PER LE
RELAZIONI ANNUALI DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E
DELLE PROVINCE AUTONOME SUL SISTEMA DEI CONTROLLI
INTERNI E SUI CONTROLLI EFFETTUATI NELL'ANNO 2021**

**(ART. 1, COMMA 6, D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174, CONVERTITO, CON
MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213)**

DELIBERAZIONE N. 15/SEZAUT/2022/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 15/SEZAUT/2022/INPR

Adunanza del 4 novembre 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, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Sonia MARTELLI, Anna Luisa CARRA, Rossella SCERBO, Claudio CHIARENZA, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Massimo GAGLIARDI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE;
Consiglieri	Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Michela MUTI, Fabrizio GENTILE;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA;
Referendari	Giovanni NATALI, Anna Laura LEONI.

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'art. 1, comma 6, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), punto 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la deliberazione n. 1/SEZAUT/2022/INPR, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2022;

Valutate le osservazioni pervenute dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo, ai quali lo schema della relazione-questionario allegato alle presenti linee guida è stato previamente trasmesso, con nota del Presidente di sezione preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie;

Vista la nota n. 968 in data 4 ottobre 2022 del medesimo Presidente di sezione, preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie, con la quale è stato trasmesso alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome lo schema della relazione-questionario allegato alle presenti linee guida;

Preso atto che la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con nota prot. n. 981/C2FIN del 12 ottobre 2022, ha comunicato le proprie osservazioni;

Considerato che la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, con nota prot. n. 979 del 10 ottobre 2022 non ha formulato osservazioni;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1012 del 28 ottobre 2022 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie n. 1013 del 28 ottobre 2022 con la quale si comunica ai componenti della Sezione che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Udito il Relatore, Consigliere Stefania Fusaro;

DELIBERA

di approvare gli uniti documenti, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le Linee guida e il relativo questionario per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2021, ai sensi dell'art. 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La presente deliberazione sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Così deliberato nell'adunanza del 4 novembre 2022.

Il Relatore
Stefania FUSARO
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria l'11 novembre 2022

Il Dirigente
Gino GALLI
(firmato digitalmente)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI ANNUALI DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SUL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI E SUI CONTROLLI EFFETTUATI NELL'ANNO 2021

ai sensi dell'art. 1, comma 6, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213

1. Nel complesso sistema di verifiche delineato dal d.l. n. 174/2012, alla Sezione delle autonomie è attribuito il compito di emanare le linee guida volte a definire, unitariamente, i criteri per le relazioni annuali, sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno, che i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome devono trasmettere alle Sezioni regionali di controllo (art. 1, co. 6, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), punto 2 del d.l. n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116/2014).

Il percorso di autonomia degli enti territoriali trova una correlazione con lo sviluppo dei sistemi di controllo interno, ridisegnati a livello normativo (d.lgs. n. 286/1999) in funzione di un'Amministrazione più orientata verso il cittadino e concepita come un servizio.

In tale cornice ordinamentale si inserisce la relazione annuale dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, prevista dall'art. 1, comma 6, del citato d.l. n. 174/2012, che è intestata all'organo di vertice dell'Ente territoriale in quanto il corretto funzionamento dei controlli interni rappresenta un indispensabile supporto per le scelte decisionali e programmatiche. La verifica dell'effettiva concretizzazione degli obiettivi è resa possibile dalla presenza di un sistema integrato di controlli, in grado di monitorare le attività, di supportare le decisioni politiche nonché di fornire, in tempo utile, le informazioni necessarie per l'eventuale correzione di rotta dell'azione amministrativa.

Nel contempo, la ricordata disposizione, che prevede l'onere in capo all'organo politico di riferire alla Corte dei conti in ordine ai più significativi aspetti organizzativi ed attuativi dei controlli interni, anche con riguardo agli organismi partecipati e agli enti del servizio sanitario, attua un raccordo tra i controlli affidati all'autonomia normativa ed amministrativa regionale e quelli esterni esercitati, in modo neutrale ed indipendente, dalla magistratura contabile *"finalizzati a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli*

posti dal diritto dell'Unione europea (...) estensibili anche alle autonomie speciali" (cfr. Corte Cost., 6 marzo 2014, n. 39).

Lo schema di relazione unitario per i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, avente forma di questionario nel quale è prevista la ricognizione delle principali tipologie di controllo, diventa un importante ausilio informativo per verificare l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica e il rispetto del principio di buona amministrazione nel governo delle diverse realtà territoriali, mettendo in luce la capacità dell'esecutivo di realizzare gli obiettivi programmati.

Un sistema integrato dei controlli interni rappresenta anche un presidio di legalità perché consente di correggere le disfunzioni foriere di cattiva gestione e, nei casi più gravi, di danno erariale e concreta un indispensabile strumento per conformare l'azione amministrativa ai principi di efficacia, efficienza ed economicità. A tal riguardo, la disciplina in esame si correla con quella contenuta nell'art. 3 della legge n. 20/1994, secondo la quale la Corte dei conti, nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verifica il *"funzionamento dei controlli interni dell'amministrazione"*.

La rilevazione, in base ad un serie di controlli omogenei, consente non solo di stabilire il grado di raggiungimento dei risultati attesi e di effettività dell'azione amministrativa in ciascuna Regione e Provincia autonoma ma, anche, di comparare le diverse situazioni territoriali.

Sotto tale profilo, le linee guida della Sezione delle autonomie, quale *"espressione delle Sezioni regionali di controllo"* (art. 9, *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*), assicurano il necessario coordinamento delle attività di controllo e le informazioni acquisite attraverso i correlati questionari rappresentano un ausilio per le verifiche spettanti alle Sezioni regionali, cui spettano tutti gli ulteriori approfondimenti istruttori ritenuti necessari, tenendo anche conto degli specifici regimi di disciplina delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (cfr. deliberazioni n. 9/SEZAUT/2014/INPR; n. 10/SEZAUT/2017/INPR; n. 11/SEZAUT/2018/INPR; n. 11/SEZAUT/2019/INPR; n. 5/SEZAUT/2020/INPR; n. 12/SEZAUT/2021/INPR).

2. Per agevolare l'adempimento richiesto dalla legge ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, alle linee guida è allegato uno schema di relazione in forma di questionario, contenente domande con risposte di tipo *"chiuso"* (SI/NO), cui si accompagna la possibilità di fornire ulteriori elementi, nelle risposte di tipo *"aperto"* e di rendere ogni chiarimento necessario in ordine ai profili di maggior interesse o criticità.

L'ambito delle verifiche si articola in alcune sezioni tradizionalmente presenti negli anni, al fine di permettere la raccolta di una serie storica di dati confrontabili e di consentire una valutazione prospettica in ordine all'implementazione, nel tempo, dell'intero reticolato dei necessari controlli nelle varie realtà territoriali.

Il questionario allegato alle presenti linee guida contiene, seppur semplificate, anche le appendici introdotte nelle precedenti (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR), correlate al *set* dei controlli dettati dall'emergenza sanitaria (che ha interessato anche il 2021) e dalla modalità del "lavoro agile".

La novità è rappresentata da una appendice dedicata al Piano nazionale di ripresa e resilienza, nell'ambito della quale sono esaminate le misure organizzative e procedurali poste in essere dalle Amministrazioni per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR. In tale ambito, i quesiti focalizzano l'attenzione, in particolare, sulla *governance* adottata dalle Regioni/Province autonome, sulle procedure di controllo per prevenire i rischi di doppio finanziamento/frodi/corruzioni, sulle verifiche periodiche e sull'adeguatezza dei sistemi informativi.

Nella parte conclusiva dell'appendice dedicata al PNRR sono state inserite anche alcune domande relative al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia*").

3. Di seguito si illustrano, con maggiore analiticità, i principali contenuti del questionario:

- la prima sezione (*Quadro ricognitivo e descrittivo del sistema dei controlli interni*) contiene una ricognizione sommaria dei profili caratteristici delle principali tipologie di controllo esercitabili (di regolarità amministrativa e contabile, strategico, di gestione, sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale, sulla qualità dei servizi, sulla qualità della legislazione e sull'impatto della regolamentazione). L'implementazione dei controlli sulla qualità dei servizi erogati non risulta ancora a regime nelle varie realtà territoriali, nonostante rappresenti un ineludibile adempimento a garanzia dei diritti dei cittadini-utenti, in quanto capace di intercettare i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito;

- la seconda sezione (*Il sistema dei controlli interni*) esamina, più nel dettaglio, le modalità operative di alcune tipologie di controlli, segnatamente quelli sulla regolarità amministrativa e contabile, sul controllo strategico, sulla gestione, oltreché sulla valutazione del personale con incarico dirigenziale. In particolare, si richiama l'attenzione sulle misure correttive, anche di carattere normativo, adottate dalla Regione in caso di riscontrate irregolarità amministrativo-contabili o di criticità emerse a livello di controllo strategico, nonché sulle funzioni di vigilanza esercitate nei confronti degli agenti contabili, soggetti a giudizio di conto;

- la terza sezione (*Controllo sugli organismi partecipati*) è dedicata al monitoraggio dell'effettività dei poteri di socio, in termini di predisposizione di una struttura *ad hoc* (con *reports* periodici provenienti dagli organismi partecipati e rilevazione costante dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali con la Regione), nonché di definizione dei poteri di

controllo nelle diverse situazioni (società *in house*, a controllo pubblico o meramente partecipate) e di rispetto delle prescrizioni normative in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie;

- la quarta sezione (*Controlli sulla gestione del Servizio sanitario regionale*) è diretta, infine, ad evidenziare eventuali criticità presenti nell'assetto organizzativo dei controlli del Servizio sanitario regionale, unitamente alle misure correttive adottate, scrutinando l'adeguatezza del documento di programmazione dei fabbisogni sanitari in ambito regionale e l'esistenza di un piano di indicatori che misuri l'*outcome*, ossia l'impatto che i servizi sanitari erogati hanno sul miglioramento delle condizioni di salute dei cittadini. Viene dato rilievo all'esistenza di un sistema di monitoraggio dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, indagandone gli esiti;

- la quinta sezione (*"Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid"*) è stata aggiornata con riferimento alle principali novità per l'esercizio 2021 afferenti, ad esempio, al recupero dei ritardi nelle liste di attesa dovuto al protrarsi dell'emergenza pandemica (art. 26, commi 1-3, del d.l. n. 73/2021), con specifico riguardo agli esiti del monitoraggio concomitante e alle valutazioni degli organi di controllo interno riguardo al grado di conseguimento dei risultati attesi. Alcune analisi sono correlate al corretto reimpiego delle risorse stanziata e non utilizzate, secondo le modalità indicate nei rispettivi Piani per il recupero delle liste d'attesa (art. 29, co. 8, d.l. n. 104/2020);

- la sesta sezione (*"Appendice sul lavoro agile"*), è stata semplificata in relazione al progressivo superamento delle misure più restrittive, adottate durante l'emergenza pandemica, riguardo all'accesso ai luoghi di lavoro, e al ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021. A tal proposito, si è posta l'attenzione sulle successive modalità organizzative adottate; in particolare se l'Ente abbia stipulato, su base volontaria, contratti di lavoro a distanza. È stato approfondito l'impatto di tale modalità della prestazione lavorativa sulla continuità e qualità dei servizi resi dall'Ente, indagando le eventuali difficoltà organizzative e l'adeguatezza delle misure di valutazione delle *performance*;

- la settima sezione (*"PNRR"*) concerne i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui le Regioni/Province autonome, in qualità di "enti attuatori", sono chiamate a dare un contributo rilevante. Il sistema dei controlli interni dovrà essere efficace nel monitorare non solo la gestione sotto il profilo della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e degli atti di impegno sottostanti agli investimenti, ma anche il grado di realizzazione "fisica" degli stessi nei tempi programmati. L'ottimale attuazione dei programmi del PNRR presuppone: un congruo coordinamento regionale dei molteplici soggetti istituzionali coinvolti nei processi decisionali e attuativi degli investimenti; la semplificazione delle procedure amministrative; un monitoraggio integrato, da parte degli organi di controllo interno, del grado di realizzazione degli obiettivi, a supporto delle funzioni direzionali e di indirizzo dell'organo politico; l'implementazione di adeguati flussi informativi. A tal fine, i quesiti

introdotti chiedono, innanzitutto, di conoscere le valutazioni dell'organo politico sull'efficacia della *governance* regionale e della semplificazione delle procedure amministrative, adottata in base all'art. 4 del d.P.C.M. 12 novembre 2021, nonché di indicare gli eventuali atti di indirizzo deliberati dall'Ente in materia di *auditing* finanziario-contabile e sulla *performance*. Sono anche formulati quesiti con riferimento al nuovo strumento di pianificazione strategica e operativa (PIAO), introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021, nell'ambito delle misure urgenti approvate per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni in relazione all'attuazione del PNRR. Alcune domande sono, poi, volte ad accertare se il sistema dei controlli interni produca un flusso informativo costante e adeguato a supportare efficacemente le funzioni direzionali e quelle di indirizzo dell'organo politico. Completano il quadro conoscitivo i quesiti aventi ad oggetto le verifiche condotte dagli organi di controllo interno sulla tracciabilità delle operazioni (anche ai fini dell'archiviazione dei relativi dati nel nuovo sistema informativo ReGis) e sulla legittimità e regolarità degli atti gestionali collegati ai *milestone* e *target* del PNRR. È analizzato, altresì, il corretto adempimento, da parte del Referente unico regionale, degli obblighi informativi connessi alla rendicontazione in sede europea e, infine, sono oggetto di verifica i controlli volti a prevenire il rischio di frodi, corruzione, conflitti di interesse e doppio finanziamento nell'utilizzo dei fondi europei che finanziano il PNRR (art. 22, Reg. UE 242/2021).

4. Con riguardo alle modalità di compilazione, la relazione, previa indicazione della Regione/Provincia autonoma nell'apposito spazio ad essa riservato nella intestazione del questionario, dovrà essere inviata entro il termine stabilito dalla Sezione regionale di controllo territorialmente competente e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla pubblicazione delle presenti Linee guida sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

5. Per procedere alla compilazione della relazione-questionario è necessario collegarsi al sito della Corte dei conti, area "Servizi", attraverso il link <https://servizionline.corteconti.it/> e, successivamente, alla piattaforma di finanza territoriale "FITNET" (Finanza Territoriale Network), tramite utenza SPID per poi accedere al sistema "CON.TE.", da cui scaricare il file dal box Utilità->Schemi/Modelli. A livello operativo, l'accesso alla piattaforma di finanza territoriale FITNET sarà possibile solo ed esclusivamente tramite utenza SPID.

Gli utenti già abilitati alla piattaforma FITNET che non dispongano di SPID dovranno prioritariamente dotarsene e, al momento dell'accesso, il sistema riconoscerà il profilo attivo o i profili attivi già associato/i in precedenza. Nessuna nuova abilitazione dovrà essere richiesta.

I nuovi utenti FITNET dovranno, sempre provvisti di utenza SPID, accedere al sistema, al fine di procedere alla registrazione e alla profilazione di competenza. La procedura informatica guiderà l'utente alla compilazione della richiesta di abilitazione al nuovo profilo attraverso una pagina di registrazione, che indicherà "step by step" le fasi tramite le quali completare l'accesso.

Per qualsiasi criticità inerente allo SPID sarà necessario contattare l'assistenza tecnica del proprio *Provider*, mentre nell'applicativo FITNET sarà possibile, come in passato, contattare l'assistenza attraverso l'inserimento di una segnalazione nella maschera dedicata.

A compilazione conclusa, il file dovrà essere denominato *Relazione_Presidente_Regione_Anno* (esempio: *Relazione_Presidente_Abruzzo_2021*) e trasmesso avvalendosi dei soggetti accreditati sul sistema con il profilo RSFR (Responsabile dei Servizi Finanziari Regione) tramite la funzione "Invio Documenti" presente nel menù "Documenti", tipologia documento "Relazione annuale del Presidente della Regione (art. 1, co. 6, d.l. n. 174/2012)".

Non sono ammesse differenti modalità di trasmissione.

