



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

Programma delle attività di controllo della Sezione delle autonomie per l'anno 2015

| 2015 |

Delibera n. 1/SEZAUT/2015/INPR e allegati

5 febbraio 2015



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 1/SEZAUT/2015/INPR

Adunanza del 29 gennaio 2015

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle autonomie

Raffaele SQUITIERI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione

Mario FALCUCCI, Antonio DE SALVO, Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Salvatore SFRECOLA, Anna Maria CARBONE, Gaetano D'AURIA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Teresa BICA, Diodoro VALENTE, Agostino CHIAPPINIELLO, Mario PISCHEDDA, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO

Consiglieri

Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Laura D'AMBROSIO, Stefania PETRUCCI, Angela PRIA, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Valeria FRANCHI, Luigi DI MARCO

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

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

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

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

Visto l'art. 9, comma 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 sull'andamento generale della finanza territoriale anche in base ai dati ed agli esiti dei referti delle Sezioni regionali di controllo;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 14/SSRRCO/INPR/14 nell'adunanza del 26 novembre 2014, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2015";

Uditi i relatori Presidenti di Sezione Mario Falcucci e Adolfo Teobaldo De Girolamo

DELIBERA

di approvare la programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2015 relativamente alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, per quanto concerne la predisposizione delle Linee guida e delle pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché ai referti al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto del Patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

L'unito programma costituisce parte integrante della presente deliberazione.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 29 gennaio 2015.

I Relatori

f.to Mario FALCUCCI

f.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Il Presidente

f.to Raffaele SQUITIERI

Depositata in Segreteria il 05/02/2015

Il Dirigente

f.to Renato PROZZO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

PROGRAMMA DELLE ATTIVITA' DI CONTROLLO PER L' ANNO 2015

1. Con il presente documento la Sezione delle autonomie definisce, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il programma dei controlli relativi all'anno 2015 nel rispetto delle linee di riferimento programmatico delle attività di controllo della Corte dei conti tracciate, per lo stesso anno, dalle Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n. 14/SSRRCO/INPR/14 del 26 novembre 2014.

Il presente programma si riferisce alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, per quanto concerne la predisposizione delle Linee guida e delle pronunce di orientamento negli ambiti di competenza previsti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nonché ai referti al Parlamento in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale e locale, da rendere in funzione della salvaguardia degli equilibri di bilancio, del rispetto del Patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

2. Come è noto, il 2015 è l'anno di avvio del processo di riforma dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali, voluto dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, come recentemente integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, per garantire un più efficace monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici nonché un miglior raccordo degli stessi con il Sistema europeo dei conti nazionali (SEC 2010).

L'attuazione del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali si pone, dunque, quale banco di prova delle attività di indirizzo e di coordinamento della Sezione delle autonomie, che ha già avuto modo di esporre davanti alla competente Commissione parlamentare, nelle audizioni del 29 maggio e 27 novembre 2014, le proprie valutazioni in

ordine all'impatto sugli enti territoriali dei più importanti adempimenti organizzativi e contabili previsti dalla riforma.

Le ipotizzate criticità gestionali conseguenti all'attuazione del nuovo impianto di contabilità economico-finanziaria, in certa misura già scontate anche in talune norme della legge di stabilità per il 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190), non possono certo esimere la Sezione dal sollecitare la più convinta adesione al nuovo sistema normativo, la cui integrale applicazione è cruciale affinché si attuino le finalità di trasparenza e veridicità dei conti pubblici ad esso sottese.

In ogni caso, la Sezione delle autonomie e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti procederanno ad un sistematico monitoraggio della corretta attuazione della riforma, essenziale anche per garantire la sana gestione finanziaria degli enti territoriali.

3. Tale importante e delicato compito istituzionale si pone al termine di due anni di intensa attività finalizzata all'attuazione della riforma introdotta dal d.l. n. 174/2012, che ha visti impegnati gli organi della Corte nel realizzare le condizioni necessarie a rendere operanti le misure di rafforzamento dei controlli esterni sugli enti territoriali previste dal Legislatore.

La rimodulazione delle linee di indirizzo del d.l. n. 174/2012, conseguente ai dettami derivanti dal sostanziale superamento del vaglio di legittimità costituzionale ed agli interventi normativi diretti alla semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti (art. 33 del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito in legge 11 agosto 2014, n. 116), ha reso più stabile e lineare l'impianto della riforma, migliorando l'efficienza dei controlli declinati in più congrue modalità di esercizio.

In ragione di tali innovazioni, la Sezione è chiamata ad operare in coerenza con il disegno ordinamentale che evolve, da un lato, nel senso di una maggiore armonizzazione dei conti delle Amministrazioni territoriali, con benefici effetti sulla comparabilità dei risultati raggiunti da ciascun ente e, dall'altro, verso strumenti di maggiore efficacia per i controlli svolti dalla Corte.

4. Per conseguire quest'ultimo obiettivo occorre, tuttavia, sviluppare un patrimonio informativo che consenta alle Sezioni regionali di fornire tempestivi e più stringenti contributi di valutazione sui fenomeni gestionali e sugli andamenti che caratterizzano la situazione economico-finanziaria a livello regionale e locale.

In continuità con quanto già operato nel corso del 2014, la Sezione provvederà ad attivare ogni forma di coordinamento e di collaborazione istituzionale atta a promuovere le condizioni che rendano effettiva l'acquisizione di detto patrimonio informativo. Proponendosi quale sede di riferimento per l'implementazione di un sistema conoscitivo diretto a soddisfare pienamente le esigenze di analisi delle Sezioni regionali, intende conseguire, nel contempo, una più uniforme attuazione della riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile di cui al richiamato d.l. n. 174/2012.

Parallelamente, occorre mettere a sistema i contributi di analisi e le valutazioni che emergono sia dai referti delle Sezioni regionali sia dai questionari allegati alle Linee guida compilati dai Collegi dei revisori degli enti secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012, in modo da contestualizzare gli specifici fenomeni che emergono dalle analisi settoriali per offrire indicazioni utili alle elaborazioni delle politiche di bilancio nei vari livelli di governo. In tale prospettiva, il controllo degli equilibri finanziari e della sana gestione delle risorse degli enti di autonomia dovrà fornire quell'indispensabile supporto al corretto funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica, per riuscire a cogliere gli andamenti gestionali complessivi e garantire un ritorno di elementi comparati da utilizzare in sede locale. Dal complesso delle risultanze di tale attività la Sezione potrà estrapolare, attraverso l'impiego di un sistema informativo dedicato, elementi di valutazione critica dei fenomeni più attuali e rilevanti da portare all'attenzione del Parlamento.

5. Nel descritto contesto operativo, l'azione della Sezione è rivolta al superamento delle difficoltà di sintesi connesse alla eterogeneità dei sistemi contabili che governano i bilanci degli enti regionali e locali, da un lato, e quelli societari e degli enti del SSN, dall'altro. Nel difficile compito di evidenziare l'impatto finanziario delle risultanze gestionali delle società partecipate e delle aziende sanitarie sulla costruzione degli equilibri del bilancio degli enti territoriali, la Sezione è da tempo impegnata a creare le condizioni per realizzare la necessaria integrazione tra i diversi sistemi contabili ai fini della costruzione di un bilancio consolidato, superando la tradizionale incapacità del vigente sistema contabile di offrire un'adequata e completa rappresentazione dei fatti economici gestionali.

Tale traguardo diventa tanto più urgente quanto più si approssima per gli enti territoriali la data dell'entrata in vigore del principio del pareggio di bilancio espresso dal novellato quadro costituzionale (di cui agli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione ed alla legge n. 243/2012). Attorno ad esso ruotano le politiche di riduzione strutturale del debito pubblico e di contrasto ai fenomeni della gestione in disavanzo, la cui efficacia è commisurata al rafforzamento degli

strumenti per il coordinamento della finanza pubblica e all'efficienza dei presidi e dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali.

Nell'anno in cui matura il passaggio dalla fase di sperimentazione delle nuove regole contabili ad una più estesa armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, prende forma, con un esercizio di anticipo rispetto alla data prevista dalla legge n. 243 del 2012, l'obbligo del pareggio di bilancio per le Regioni a statuto ordinario. In attuazione di quanto previsto dall'art. 1, commi 460 e ss., della legge 23 dicembre 2014, n. 190, queste ultime sono chiamate, infatti, a concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il 2015 assicurando, in luogo dei consueti obiettivi derivanti dal Patto di stabilità interno, il rispetto del pareggio di competenza e di cassa in sede di rendiconto.

La copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono, dunque, presidi oramai indefettibili, che devono trovare coerente sviluppo non solo nel momento programmatico della spesa, ma anche nelle risultanze effettive della gestione. Sotto questo profilo, le funzioni di controllo devono essere rivisitate alla luce del mutato quadro costituzionale, che nel rendere necessari i percorsi di risanamento della finanza regionale richiede che la salvaguardia degli equilibri di bilancio si realizzi appieno attraverso la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti dalle nuove disposizioni di spesa.

6. In questo senso, il sistema dei controlli deve essere in grado di coniugare una più pronta e adeguata analisi della "tenuta" dei conti pubblici del comparto in esame, con una rinnovata capacità di intervento nei casi di accertato squilibrio economico-finanziario ovvero di mancate coperture di spesa o di violazioni di norme finalizzate ad assicurare la regolarità della gestione finanziaria.

Le verifiche della corretta esplicazione delle procedure di programmazione, cui sono correlate quelle di funzionalità dei controlli interni, devono tener conto, altresì, della crescente rilevanza che assume la tempistica degli interventi programmati, in specie per quanto attiene ai pagamenti.

Allo stesso modo, sul piano dei mezzi di finanziamento, occorre che la reale situazione finanziaria dell'ente sia fedelmente rappresentata, allo scopo di consentire l'adozione, se del caso, di misure di copertura adeguate ed efficaci. Per rendere più aderente alla realtà la quantificazione dei crediti e dare effettivo significato alla gestione dei residui attivi, occorre che le procedure di riaccertamento straordinario dei residui e di accantonamento al fondo crediti di dubbia e difficile esazione siano condotte nel rispetto dello spirito delle disposizioni

che le introducono, così da assicurare che le decisioni degli enti vengano assunte sulla base di strumenti affidabili e di valutazioni ponderate, credibili ed esaustive.

La Sezione predisporrà una specifica deliberazione di indirizzo circa le operazioni propedeutiche all'adozione degli schemi di bilancio armonizzato, con particolare riferimento al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi e alla reimputazione in appositi fondi (Fondo pluriennale vincolato; Fondo crediti di dubbia esigibilità) delle poste in conto residui risultanti dall'attività di ricognizione.

7. Il ruolo della Corte (e, per la parte di sua competenza, della Sezione delle autonomie), quale organo deputato a verificare la rispondenza dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni alla normativa contabile e ai principi della sana gestione finanziaria, risulta ulteriormente rafforzato dall'art. 30 della recente legge 30 ottobre 2014, n. 161 (legge europea 2013-bis), il quale, da un lato, attribuisce rilevanza comunitaria alla funzione di orientamento esercitata dalla Sezione a mezzo di Linee guida indirizzate agli organismi di controllo interno ed agli organi di revisione contabile, dall'altro, ne potenzia gli strumenti conoscitivi e di acquisizione dei dati. Con il ribadito riconoscimento alla Corte della facoltà di accedere a qualunque banca dati costituita o alimentata dagli enti, estendendo peraltro le verifiche ai dati economici e patrimoniali di enti e organismi da essi partecipati, si è inteso accentuare il rilievo attribuito ai controlli diretti a valutare l'impatto delle singole gestioni sui conti pubblici e sugli equilibri economici e finanziari.

Nella stessa ottica si muove il disposto di cui al comma 612 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015, il quale, ad integrazione di quanto previsto dall'art. 3, comma 28, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, conferma il ruolo delle Sezioni regionali della Corte nel controllo del processo di razionalizzazione degli Organismi partecipati.

Al riguardo, sarà indispensabile che gli enti adeguino sollecitamente le proprie azioni ai criteri fissati dall'art. 1, comma 611, l. n. 190/2014, in materia di riduzione delle società partecipate, anche mediante le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili. Si tratta di un processo da avviare ad inizio 2015, in base a un piano operativo da presentare entro il 31 marzo 2015, la cui efficacia sarà oggetto di valutazione da parte delle Sezioni regionali di controllo.

8. Un ruolo decisivo per il positivo avvio dell'armonizzazione contabile sarà svolto dalle Sezioni regionali di controllo attraverso la loro costante azione di vigilanza e di impulso a superare le difficoltà operative e le resistenze culturali insite nel cammino della riforma. Ad

esse, la Sezione delle autonomie offrirà il suo contributo in termini di supporto organizzativo e di monitoraggio della fase introduttiva della riforma contabile degli enti territoriali, assicurando, nel contempo, l'unitarietà di indirizzo dei controlli con specifiche pronunce di indirizzo interpretativo e di orientamento tendenti a favorire l'uniformità di comportamento delle Sezioni regionali per quanto riguarda inediti ambiti di competenza.

In tale contesto, non potrà che essere riaffermato il ruolo centrale degli strumenti di programmazione contabile degli enti locali, per loro natura diretti ad orientare la gestione dell'esercizio, sebbene, di fatto, la loro funzione risulti spesso svilita dall'endemico rinvio, operato negli ultimi anni, del termine per l'adozione dei bilanci di previsione. Tra le conseguenze più a rischio connesse al protrarsi dell'esercizio provvisorio sono l'inefficacia delle manovre finanziarie per la riduzione della spesa, cui fa seguito l'ineluttabile impatto negativo sugli equilibri di competenza e di cassa, nonché l'indebolimento dei percorsi di riequilibrio strutturale intrapresi in caso di ripetuti e manifesti disavanzi finanziari; percorsi, questi, già ampiamente dilatati nel tempo per effetto sia delle misure di ricostituzione della liquidità resa disponibile dal d.l. n. 35/2013 e, successivamente, dal d.l. n. 102/2013 e n. 66/2014, sia delle recenti disposizioni relative al riassorbimento dei disavanzi prodotti dall'avvio del processo di armonizzazione contabile.

Ulteriori elementi di fragilità del sistema sono costituiti dalle misure introdotte dal decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito in legge 2 maggio 2014, n. 68, il quale, rivisitando le procedure di presentazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del Tuel, concede agli enti la possibilità, inizialmente prevista solo per il 2014, ma prorogata anche per il 2015, ex art. 1, comma 546, l. stabilità 2015, di riproporre il piano di riequilibrio anche quando sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente Sezione regionale di controllo ovvero delle Sezioni riunite della Corte dei conti, cui si aggiunge la facoltà di ricorrere alla procedura di riequilibrio anche nella fase immediatamente antecedente alla scadenza del termine assegnato dal Prefetto per la dichiarazione di dissesto da parte del Consiglio comunale (art. 3, comma 3, lett. a, d.l. n. 16/2014).

9. Particolarmente pregnante per il ruolo di coordinamento svolto dalla Sezione sarà, altresì, l'adozione, ai sensi del citato d.l. n. 174/2012, delle Linee guida indirizzate agli organi di vertice delle Amministrazioni territoriali ovvero ai rispettivi organi di revisione economico-finanziaria.

Relativamente ai primi, rilevano le Linee guida per l'acquisizione delle relazioni annuali sul funzionamento del sistema dei controlli interni, intestate ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nonché ai Sindaci per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ed ai Presidenti delle Province. Per le verifiche condotte, viceversa, secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005, n. 266, saranno adottate le Linee guida ed i relativi questionari sui bilanci preventivi per l'anno 2015 ed i rendiconti dell'esercizio 2014 delle Regioni, degli enti locali e degli enti del SSN.

In entrambi i casi dovrà essere completato il lavoro di adeguamento e di semplificazione degli adempimenti di legge affidati al coordinamento della Sezione, proseguendo quell'attività di razionalizzazione dei questionari ampiamente sviluppata nella prima fase di attuazione della riforma per venire incontro alle esigenze, espresse dalle associazioni rappresentative degli enti, di attenuare l'aggravio di lavoro conseguente alle richieste istruttorie della Corte.

In questa direzione, si provvederà a contestualizzare le Linee guida sui bilanci preventivi e sui rendiconti ed a conformare gli schemi istruttori previsti per Regioni ed Enti locali, secondo le indicazioni provenienti sia dagli appositi gruppi di lavoro dedicati all'analisi delle rispettive tematiche e composti in prevalenza da magistrati assegnati alle Sezioni regionali di controllo, sia dalle specifiche regolamentazioni contenute in appositi Protocolli d'intesa siglati dalla Corte dei conti con le Associazioni rappresentative degli enti territoriali, allo scopo di sviluppare una più stretta collaborazione istituzionale per l'accesso concordato alle scritture informatiche e per la risoluzione di altre tematiche tecnico-operative.

In ogni caso, detti strumenti informativi dovranno essere opportunamente coordinati con le diverse modalità di controllo di cui dispongono le Sezioni regionali; ciò al fine di evitare duplicazioni di richieste di dati e reiterazioni di adempimenti aventi analoghe caratteristiche funzionali.

Con i dati raccolti secondo le metodologie indicate nei predetti atti di indirizzo, le Sezioni regionali potranno attingere alle informazioni necessarie a realizzare i controlli di competenza sul ciclo di bilancio, privilegiando modalità unitarie di acquisizione dei dati, così da poter effettuare, in modo omogeneo e funzionale, i riscontri di regolarità contabile e finanziaria relativi all'azione degli enti territoriali controllati. La base informativa raccolta potrà, altresì, essere utilizzata per sviluppare referti, specie nelle realtà ad autonomia differenziata, finalizzati al coordinamento della finanza pubblica territoriale.

10. In un contesto nel quale l'asse della gestione pubblica va sempre più ricomponendosi attorno a questioni nevralgiche, il gravoso carico funzionale sostenuto dalle Sezioni regionali di controllo andrebbe circoscritto alle analisi di maggiore spessore assegnate per legge.

A tal fine, nell'ottica di una semplificazione degli adempimenti informativi nei confronti delle Regioni, i diversi controlli previsti dal d.l. n. 174/2012 dovrebbero essere intesi come un insieme di attività di cui il momento centrale è costituito dal giudizio di parificazione e dalla relazione allegata; strumenti, questi, che si legano alle ulteriori verifiche intestate alle Sezioni regionali (relazioni annuali sulla copertura delle leggi di spesa, relazioni sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il Servizio Sanitario Nazionale, relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni sul sistema dei controlli interni e controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari). Tra queste, si segnala il monitoraggio del grado di recepimento delle osservazioni svolte in sede di parifica mediante le leggi di approvazione del rendiconto.

Allo stesso modo, anche i controlli in materia di Enti locali dovranno essere razionalizzati attraverso la ricomposizione della varietà dei compiti attribuiti nel corso degli anni alle Sezioni regionali in un'analisi complessivamente orientata alla verifica della regolarità amministrativa e contabile della gestione degli stessi (e dei rispettivi organismi partecipati) nonché del funzionamento dei sistemi di controlli interni.

Per poter svolgere in modo più incisivo e penetrante quella funzione di impulso all'adozione delle misure correttive necessarie ad assicurare gli equilibri economico-finanziari degli enti, occorrerebbe procedere con i tradizionali strumenti di monitoraggio ex art. 1, commi 166 ss., della legge finanziaria 2006, anche sulla base delle nuove metodologie di controllo per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa ed alla rimozione delle criticità gestionali rilevate. All'esito di tale sistema circolare di controlli sarebbe importante, poi, valorizzare il patrimonio di dati e informazioni raccolti dalle Sezioni regionali con una specifica relazione sullo stato della finanza locale in ambito regionale che metta in relazione le criticità emerse con le soluzioni prospettate, in modo da offrire una più chiara e sintetica rappresentazione della casistica e distribuzione territoriale delle problematiche rilevate in ambito regionale.

11. Ulteriori profili di particolare interesse per la programmazione dei controlli si riconnettono alle verifiche annuali sulle coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa ed alle analisi finalizzate alla ottimizzazione delle risorse nonché alla definizione dei costi

standard per servizi e funzioni rientranti tra i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare sull'intero territorio nazionale.

Per le prime, trova conferma la necessità – da tempo avvertita - di affinamento delle tecniche di quantificazione degli oneri conseguenti all'approvazione delle leggi regionali di spesa. A tal fine, occorre colmare l'evidente asimmetria ordinamentale ed operativa rispetto a quanto previsto e realizzato per lo Stato e, in parte, per le Regioni a Statuto speciale, mirando, da un lato, ad accertare le modalità con cui sono state rispettate le previsioni di bilancio ed i relativi limiti e, dall'altro, a formulare ai Consigli regionali osservazioni e valutazioni sulle tecniche di copertura e di quantificazione delle spese derivanti dagli schemi dei provvedimenti legislativi predisposti dalle rispettive Giunte.

In ordine alla verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali (c.d. *spending review*), ai sensi dell'art. 6, comma 3, d.l. n. 174/2012, la Sezione delle autonomie intende procedere a definire le metodologie che dovranno essere poste alla base dei controlli di competenza delle Sezioni regionali provvedendo all'adozione di una delibera di orientamento nella quale saranno individuati i criteri operativi anche alla stregua dei contenuti dei provvedimenti ministeriali in corso di adozione, secondo le previsioni di cui al d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216.

12. Per una più rapida ed efficace attività di monitoraggio, la Sezione intende implementare i sistemi informativi sviluppati per gestire in modo unitario e condiviso i dati contabili e le informazioni che gli enti e gli organi di revisione contabile inviano alla Corte dei conti mediante più flessibili supporti elettronici *on line*.

In questa logica, partendo dagli attuali sistemi gestionali integrati di raccolta, controllo e verifica dei dati (SIRTEL, SIQUEL, Modulo Anagrafica/utenze enti territoriali, Banche dati ConTe), si promuoverà l'acquisizione telematica, la gestione, l'elaborazione e il confronto non solo dei dati contabili di bilancio e rendiconto degli enti territoriali diretti a soddisfare le esigenze informative connesse al coordinamento della finanza pubblica e alle verifiche del rispetto delle regole comunitarie, ma anche delle informazioni extracontabili necessarie ad indagare aspetti gestionali più complessi e articolati che possono manifestare l'esigenza di specifici approfondimenti istruttori.

Con tali supporti sarà possibile realizzare una più profonda interoperabilità e cooperazione tra la Corte e le Istituzioni territoriali, ottenendo una riduzione sia dei tempi che dei costi

necessari al reperimento dei dati informativi, con conseguente miglioramento del sistema di controllo e referto.

La corretta attuazione dei nuovi sistemi gestionali integrati, sopra ricordati, costituisce un banco di prova anche per il positivo avvio della riforma dell'armonizzazione contabile, alla quale dovrà accompagnarsi l'implementazione degli strumenti e delle funzionalità di base che la Corte utilizza per la raccolta e l'elaborazione dei dati contabili e di bilancio. A tal fine, la Sezione si sta adoperando per definire modalità di trasmissione standardizzata dei dati, da condividere con gli enti interessati, sulla base del piano integrato dei conti e dell'elenco delle missioni e dei programmi.

Per agevolare le attività delle Sezioni di controllo nei compiti, sempre più pregnanti, inerenti al controllo complessivo degli equilibri degli Enti, che includono gli esiti delle gestioni esternalizzate, è emersa la necessità di semplificare e completare la base informativa degli Organismi partecipati dagli Enti territoriali, alimentata dai questionari SIQUEL e, dal 2013, aperta alle Regioni/Province autonome, nel contesto del rafforzamento dei controlli sulle Regioni disposto dal d.l. n. 174/2012.

A conclusione del lavoro di analisi della Banca dati, è stata elaborata una proposta di semplificazione dell'attuale struttura con consistente riduzione delle informazioni richieste, allineamento dei dati di bilancio dell'Organismo alle voci di bilancio da codice civile e razionalizzazione dei dati sui flussi finanziari tra Enti e Organismi e di quelli relativi agli affidamenti.

Il progetto di revisione tiene conto, per le voci contabili degli Enti territoriali partecipanti, delle corrispondenti codifiche del piano dei conti integrato (d.lgs. n. 118/2011). Sarà cura della Sezione delle autonomie dare supporto alle strutture competenti nella fase realizzativa.

13. Le novità accennate non possono non riflettersi, in ultima analisi, anche sull'impostazione dei referti annuali sulla finanza regionale e locale, che dovranno estendere il loro orizzonte problematico ai contenuti emergenti dall'ambito delle attività di coordinamento.

Tenendo conto dei contributi di analisi e delle valutazioni che emergono dai referti regionali, saranno definiti schemi e contenuti minimi utili ad individuare gli andamenti gestionali complessivi e a garantire un ritorno di elementi di comparazione fruibili in sede locale.

La Sezione delle autonomie, sulla scorta di quanto già operato nel 2014, tenderà a trattare unitariamente i risultati della gestione della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali.

Nel corso delle attività sarà valutata, altresì, l'opportunità di adottare autonomi referti monotematici sulla base delle banche dati disponibili e dell'attualità delle problematiche che l'indagine dovesse di volta in volta approfondire.

Analogamente, sarà presa in considerazione l'opportunità di anticipare un autonomo referto generale sugli andamenti della finanza degli enti territoriali che prenda in esame i dati di cassa resi disponibili attraverso i sistemi SIOPE e SICO, come già sperimentato nello scorso anno.

14. In particolare, andranno adeguatamente indagate le specificità che connotano gli aspetti strutturali e gestionali della finanza delle Regioni e delle Province autonome, dei Comuni e delle Province (queste ultime interessate da un profondo riassetto ordinamentale), evidenziando le peculiari efficienze e criticità dei rispettivi sistemi fiscali, alla cui debolezza va imputata, soprattutto per alcune aree del Paese, la precarietà degli equilibri di bilancio e le difficoltà del risanamento.

Come di consueto, si analizzeranno gli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Pertanto, l'indagine porterà l'attenzione su profili quali gli equilibri economico-finanziari, il conto del patrimonio, le gestioni esternalizzate, l'indebitamento, le politiche regionali di bilancio (e quelle della sanità pubblica regionale in particolare), oltre ogni altra area di spesa di particolare impatto sulla gestione finanziaria.

Tenendo conto della crescente attualità dei processi legati alla razionalizzazione degli Organismi partecipati da Regioni ed Enti locali, sarà cura della Sezione analizzare la situazione economico-finanziaria di tali Organismi e l'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli Enti partecipanti (situazione debiti/crediti reciproci ed erogazioni complessive degli Enti verso gli Organismi), con particolare riferimento a quelli partecipati in misura totalitaria e destinatari di affidamenti diretti.

Ciò anche alla luce delle verifiche che le Sezioni regionali potranno effettuare sui piani operativi di cui all'art. 1, comma 612, l. n. 190/2014, concernenti le aggregazioni nei servizi pubblici locali e la dismissione delle partecipazioni non indispensabili, nonché sulla corretta applicazione delle disposizioni recate dall'art. 1, comma 550 e ss. della l. n. 147/2013, in

materia di accantonamenti per perdite reiterate negli organismi partecipati, da effettuare per la prima volta nel bilancio di previsione 2015.

Prezioso strumento per l'acquisizione dei dati da utilizzare per il referto sarà costituito dal citato sistema gestionale ConTe (Contabilità Territoriale), nato per informatizzare le relazioni-questionari allegati alle Linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti sui rendiconti delle Regioni e delle Province autonome, e, in prospettiva, per le relazioni sui bilanci di previsione. Tale sistema, a regime, dovrebbe anche agevolare e semplificare l'immissione dei dati da parte delle competenti strutture regionali.

Consueta attenzione sarà inoltre dedicata al comparto della spesa sanitaria, che continua ad essere caratterizzato, in massima parte, da persistenti criticità gestionali, accentuate dalle reiterate misure di contenimento della spesa conseguenti alla riduzione delle risorse.

Per le attività di referto al Parlamento sulla finanza locale, occorre prendere in esame le principali novità del quadro normativo e programmatico che segnano le tendenze del nuovo modello di rapporti finanziari. Nell'ambito di questi riferimenti, sarà d'interesse verificare se le misure introdotte per la finanza locale abbiano prodotto gli effetti attesi senza trascurare altri ambiti di esame di particolare rilevanza, tra i quali la rilevazione dell'andamento dei comparti dell'entrata e della spesa, indispensabile ai fini della verifica degli equilibri di bilancio e del rispetto del Patto di stabilità interno. Verranno esaminati gli ultimi sviluppi della oramai conclusa fase di sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ex art. 36 del d.lgs. n. 118/2011, avviata nel 2012 sulla base della disciplina definita dal d.p.c.m. 28 dicembre 2011. Di particolare rilievo, ai fini di una prima valutazione di quanto emergerà in sede di applicazione del nuovo sistema di contabilità, saranno gli effetti della revisione straordinaria dei residui, le misure del ripiano degli eventuali disavanzi amministrativi e l'entità del Fondo crediti di dubbia esigibilità, da esaminare anche alla luce delle recenti novità introdotte dalla legge di stabilità per il 2015 (l. n. 190/2014).

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

Per quel che riguarda le forme associative tra Enti locali, sarà ulteriormente sviluppata l'analisi dei rendiconti condotta, per la prima volta, nel referto sulla finanza territoriale dell'esercizio 2013 su un numero limitato di enti. Con particolare riguardo alle Unioni

obbligatorie per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni con popolazioni fino a 5.000 abitanti (art. 14, comma 28 e ss., d.l. n. 78/2010), andrà valutata l'entità dei risparmi attesi, il grado di realizzazione nonché l'eventuale attivazione di rimedi surrogatori.

15. Ulteriore elemento di valutazione dei fenomeni che emergono nell'ambito della finanza locale è costituito dall'attività consultiva in materia di contabilità pubblica resa dalle Sezioni regionali di controllo, dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Tale funzione, di ausilio alla corretta gestione degli enti territoriali, costituisce per essi una privilegiata fonte interpretativa delle norme contabili che realizza un articolato complesso di linee d'indirizzo su molti aspetti problematici dell'attività degli enti.

Alle deliberazioni emesse dalle Sezioni regionali di controllo vengono ad aggiungersi quelle adottate dalla Sezione delle autonomie ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, la quale si esprime su questioni di massima di particolare rilevanza con pronunce di orientamento aventi carattere vincolante per le Sezioni regionali al fine di risolvere contrasti interpretativi su norme riguardanti l'attività consultiva o di controllo, ovvero per prevenire interpretazioni discordanti, come previsto dalla recente novella contenuta all'art. 33, comma 2, lett. b), del d.l. n. 91/2014.

16. Come in passato, le linee operative del presente programma delle attività di controllo della Sezione saranno sviluppate in coerenza con le specificità delle Sezioni di controllo aventi sede nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome, salvaguardandone le esigenze derivanti dagli specifici regimi di disciplina anche attraverso il coordinamento attuato a mezzo di specifici gruppi di lavoro.

