



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**METODOLOGIE PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 6,
COMMA 3, DEL DECRETO LEGGE 10 OTTOBRE 2012, N. 174
CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALL'ART. 1, COMMA 1,
DELLA LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213.**

DELIBERAZIONE N. 20/SEZAUT/2019/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 20/SEZAUT/2019/INPR

Adunanza del 22 luglio 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio Marco CANU, Marco PIERONI, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI;

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Alessandro PALLAORO, Nicola BENEDIZIONE, Dario PROVVIDERA, Giuseppe IMPARATO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Rossella BOCCI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;

Primi Referendari Giovanni GUIDA;

Referendari Stefania DORIGO, Giovanni NATALI.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, commi 7 e 8;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modificazioni, recante "Disposizioni in materia di gestione finanziaria e di funzionamento degli enti territoriali e locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle aree colpite dal sisma del maggio 2012";

Visto, in particolare, l'art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012, in forza del quale "la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sentite le Regioni e le Province autonome, definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3/SEZAUT/2019/INPR, depositata il 4 febbraio 2019, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2019;

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 richiesta formulata ai sensi dell'art. 30, comma 3, della legge 30 ottobre 2014, n. 161 dal Presidente della Sezione delle autonomie e la successiva nota in data 20 giugno 2019 con la quale il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha consentito l'accesso alla banca dati OpenCivitas curata dalla SOSE (Soluzioni per il sistema economico Spa);

Sentita la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che, con nota prot n. 4417/C2-FIN in data 18 luglio 2019, ha condiviso il contenuto delle metodologie per la revisione della spesa degli enti territoriali elaborate da questa Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 472 del 16 luglio 2019 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i relatori, Consiglieri Carmela Iamele e Valeria Franchi;

DELIBERA

di approvare gli uniti documenti, che formano parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le "Metodologie per l'attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213" ed il relativo questionario.

La presente deliberazione sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Così deliberato in Roma nell'adunanza del 22 luglio 2019.

I Relatori
F.to Carmela IAMELE

Il Presidente
F.to Angelo BUSCEMA

F.to Valeria FRANCHI

Depositata in segreteria il 24 luglio 2019

Il Dirigente
F.to Renato PROZZO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

METODOLOGIE PER L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 6, COMMA 3, DEL DECRETO LEGGE 10 OTTOBRE 2012, N. 174 CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALL'ART. 1, COMMA 1, DELLA LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213.

Premessa

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico definisce ¹ la revisione della spesa (in seguito, RS) come un vero e proprio processo di valutazione della *performance* delle politiche pubbliche, contraddistinto dalla individuazione *ex ante*, da parte delle singole amministrazioni, di specifici piani di riduzione della spesa, da perseguirsi attraverso una sua ristrutturazione ad obiettivi immutati (revisione funzionale) ovvero mediante una riparametrazione degli stessi (revisione strategica).

Sulla base di tali concetti, sembrano lontani da tale accezione di RS tutti quegli interventi normativi, quelle manovre di taglio della spesa pubblica che non comportano una riconsiderazione dei processi e dei prodotti offerti dalla pubblica amministrazione o, in altri termini, che prescindono da qualsiasi valutazione dei programmi di spesa e della loro efficacia.

Anche la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 20/FRG del 2014 ², ha differenziato la RS "ideale" da quella "storica": la prima ha l'obiettivo principale di individuare misure di risparmio selettivo e di contrasto agli sprechi, fondate su una valutazione di sistema della spesa pubblica, che ne individui sia le priorità che i meccanismi di controllo, mentre la seconda si è tradotta in varie norme, quali, ad esempio, il d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94 (c.d. Spending Review n. 1), il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. Spending Review n. 2) ed il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89.

In coerenza con tale quadro concettuale, anche altre articolazioni della Corte hanno dedicato a tale ultima tipologia di RS grande attenzione, affrontando vari suoi profili ³.

¹ Cfr. il documento OECD, Spending Review, GOV/PGC/SBO 82013) 6, 28 maggio 2013.

² Relazione al Parlamento sugli andamenti della finanza territoriale per gli anni 2011-2012-2013.

³ Cfr., da ultimo, sul ruolo della RS nell'ambito delle politiche di bilancio Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2018, 12 luglio 2018, pagg. 159 e segg. La Sezione centrale di controllo sulla gestione, con deliberazione n. 23/G/2014, ha approvato la relazione su "Gli interventi di riduzione degli assetti organizzativi e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato" relativa a 16 ministeri. Numerose Sezioni di controllo, pur fuori dallo schema di cui all'art. 6 d.l. n. 174/2012, hanno

1. L'attuale quadro normativo

L'art. 6, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 dispone che *“la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ... definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Le Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure, dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate. La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati”*.

La norma è stata scrutinata favorevolmente dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 39 del 2014, ha fornito sulle stesse rilevanti coordinate ermeneutiche soprattutto sotto il profilo della natura di tali verifiche.

È stato innanzitutto escluso che tali norme siano lesive delle autonomie territoriali *“in quanto non determinano misure repressive e sanzionatorie sugli enti controllati, rimettendo alle amministrazioni controllate l'adozione delle misure correttive in esito alle eventuali situazioni critiche della gestione rilevate dalle sezioni regionali della Corte dei conti.”*

D'altra parte, tale disciplina, *“in quanto strumentale a più tipi di attività di controllo, rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli di legittimità-regolarità istituiti per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, in quanto limitati all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della “finanza pubblica allargata” ..., la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea”*.

Ciò premesso, occorre considerare che gli interventi in tema di risparmio di spese sono stati avviati, invero, fin dal 2011, quando la crisi economica imponeva il ricorso a politiche di bilancio di tipo restrittivo. Nell'attuale quadro normativo, le specifiche norme di legge che si sono succedute - dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. *spending review* n. 2) fino alle più recenti disposizioni (legge 30 dicembre 2018, n. 145 - legge di bilancio 2019 sul conseguimento del risultato di competenza non negativo, determinato ai sensi del d.lgs. n. 118/2018) - perseguono, da un lato, l'obiettivo del superamento del criterio della spesa storica e, dall'altro, spingono la discrezionalità degli enti ad indirizzarsi verso una riallocazione selettiva delle risorse, promuovendone un impiego efficiente.

Con riferimento al primo obiettivo, un ruolo importante è svolto dai fabbisogni *standard*, introdotti dall'art. 2, lett. f, della l. n. 42/2009, che fungono da criterio di ripartizione del

fornito il loro contributo con approfondite indagini in materia di Rs. Cfr. Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazioni n. 417/2013, in materia di partecipate della Regione siciliana, e n. 402/2013, recante una specifica indagine sulle partecipate delle province e dei comuni capoluogo della regione; Sezione regionale di controllo per il Lazio, in tema di sanità, Relazione di accompagnamento alla decisione di parifica per l'esercizio finanziario 2013-vol. II, par. 7.2.

fondo di solidarietà comunale, secondo una misura che, nelle leggi di stabilità succedutesi dal 2015 al 2018, è stata fissata, rispettivamente, nel 20%, 30%, 40% e 55% al fine di determinarne i trasferimenti perequativi ⁴. I fabbisogni *standard* di ciascun ente, elaborati da un'apposita Commissione centrale incardinata presso il Ministero dell'economia e delle finanze (art. 1, comma 29, della legge di stabilità 2016) e annualmente rideterminati con uno specifico decreto, sono stati trasfusi in appositi d.P.C.M., che definiscono di anno in anno l'entità di ciascuna assegnazione di risorse ai singoli Comuni (art. 1, co. 32, legge di stabilità 2016).

Sin dalla loro definizione normativa, i fabbisogni *standard* hanno svolto un ruolo significativo in tema di RS, perché declinano le esigenze finanziarie dell'ente locale, assicurando la giusta misura tra costi e prestazioni. Essi non rappresentano, però, solo un criterio per l'attribuzione delle risorse, tanto è vero che il comma 2 dell'art. 2 citato definisce i costi e i fabbisogni *standard* come indicatori che, "valorizzando l'efficienza e l'efficacia", consentono di comparare e valutare l'azione pubblica.

In sintesi, a partire dal 2010, dalla fase dei tagli lineari alle risorse ancora quantificate in base alla spesa storica, si passa, poi, nel 2015 a prevedere l'allocazione di una quota crescente dei trasferimenti ai Comuni a copertura delle funzioni/servizi fondamentali, enunciate in base alla differenza tra fabbisogni *standard* e capacità fiscale.

Non va sottaciuta, infine, la circostanza che, dopo un periodo che ha registrato un certo calo di attenzione nei confronti delle problematiche connesse alla RS, entrambe le risoluzioni parlamentari con le quali è stato approvato il Documento di economia e finanza 2019 hanno impegnato il Governo "ad adottare un piano di razionalizzazione, riqualificazione e di revisione della spesa pubblica ed in particolare delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, degli enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari in mercati regolamentati."

Il presente documento, pertanto, intende fornire in materia, seppur sotto il profilo limitato agli enti territoriali, il contributo neutrale ed indipendente di questa Corte.

2. Gli strumenti per le verifiche sulla razionalizzazione della spesa

Definito il quadro normativo, occorre precisare che le linee-guida emanate da questa Sezione, sebbene siano finalizzate, in via primaria, ad uniformare le attività di verifica svolte dalle Sezioni regionali, hanno, altresì, lo scopo di sostenere il continuo processo di cambiamento del *management* degli enti territoriali.

Per tale ragione le metodologie necessarie ad effettuare i controlli volti alla verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica, utilizzando

⁴ Come nella ripartizione illustrata in precedenza le risorse sono assegnate agli enti in base a quote percentuali che s'incrementano di anno in anno: 20% nel 2015, 30% nel 2016, 40% nel 2017, 55% nel 2018, e così via.

gli indicatori della banca dati Opencivitas. rappresentano uno strumento di ausilio nella gestione delle risorse pubbliche locali che deve incidere positivamente nel sistema di *governance* in cui l'ente è inserito.

In particolare, l'applicazione di tali metodologie deve condurre gli amministratori verso una nuova cultura gestionale adattata al relativo contesto amministrato, abbandonando definitivamente la mera adesione ad uno schema standardizzato di formalismo comportamentale burocratico imposto dall'esterno. In considerazione delle notizie che forniscono sul piano sistematico ai decisori pubblici, occorre, pertanto, utilizzare gli indicatori e i questionari, oltre che sotto il profilo dell'osservanza formale di un obbligo, anche per ottimizzare i risultati del processo decisionale, nella consapevolezza che il *management* trasforma le informazioni nella selezione delle politiche pubbliche locali.

Le indicazioni fornite da Opencivitas e sistematizzate nei questionari elaborati da questa Sezione rappresentano uno schema avanzato per comporre ad unità fattori interni ed esterni all'ente locale e per l'implementazione dei sistemi di programmazione, di controllo, di valutazione e di rendicontazione.

L'analisi degli indicatori Opencivitas e delle risultanze delle verifiche eseguite dalle Sezioni regionali di controllo deve promuovere relazioni dialogiche interne all'ente locale consentendo il confronto tra l'Organo politico e la struttura amministrativa sulle scelte operate, sulle attività svolte, sul livello dei servizi resi e, alla luce delle criticità riscontrate, sulle iniziative da intraprendere per superare anche eventuali criticità gestionali.

Questa Corte ha più volte sottolineato l'importanza della programmazione nel suo aspetto dinamico e pluralistico in un'ottica di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il nuovo modo di intendere la programmazione, la gestione e la rendicontazione delle spese pubbliche valorizza la variabile temporale nell'impiego delle risorse acquisite (Sez. autonomie, deliberazione n. 4/2015), ponendo l'attenzione sulla sostenibilità della gestione necessaria ad assicurare gli equilibri finanziari del bilancio.

Tale aspetto è stato più volte ribadito anche dalla giurisprudenza costituzionale che ha indicato concretamente, quale metodo di gestione volto ad assicurare il permanere degli equilibri di bilancio, il rispetto dei principi contabili mediante un coinvolgimento di tutti i responsabili affinché le Amministrazioni pubbliche territoriali possano dotarsi di strumenti di programmazione e di rendicontazione che siano fedelmente rappresentativi della loro situazione economico-finanziaria e pienamente rispettosi dei canoni della sana gestione finanziaria e contabile tutelati dal novellato art. 97 della Costituzione.

L'ente locale, quale sistema organico che organizza gli apparati amministrativi a cui sono intestate le prerogative gestionale per attuare le attività necessarie all'erogazione dei servizi, deve formulare le linee programmatiche tenendo conto anche delle risultanze del controllo di gestione. Questo, infatti, comprende una serie di operazioni attraverso le quali i

responsabili dei servizi verificano continuamente il perseguimento degli obiettivi, assegnati preventivamente, impiegando le risorse con criteri di economicità.

Funzionalmente la RS collegata alla compilazione dei questionari deve essenzialmente rientrare, per affinità di materia e per la natura delle informazioni che utilizza, nella competenza del responsabile del controllo di gestione di ciascun ente locale. In tal senso, le note metodologiche di cui al d.P.C.M. 23 luglio 2014 precisano che il “...controllo di gestione ha la finalità di assicurare il coordinamento dei processi di pianificazione, approvvigionamento, gestione contabile e controllo delle risorse economiche e finanziarie dell’Ente”.

La valenza della funzione di coordinamento risulta ancora più pregnante con riferimento alla particolare complessità di un ente locale dovuta al suo spiccato polimorfismo funzionale e organizzativo, ai frequenti mutamenti delle competenze attribuite ovvero delle risorse assegnate dalla legislazione nazionale e alle pressanti dinamiche dei contesti (direttamente) governati.

Il sistema informativo Opencivitas, combinato, a monte, con un sistema di controllo e, a valle, con una sana gestione finanziaria, può sostenere i processi di cambiamento culturale ed organizzativo indispensabili per adottare effettive misure di RS, pur mantenendo un adeguato livello di prestazione dei servizi resi alla comunità.

In definitiva, anche secondo i già delineati indirizzi interpretativi della Corte costituzionale il complessivo quadro normativo orienta la verifica dell'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa degli enti locali, da una parte, verso il riscontro dell’ottemperanza alla normativa innanzi citata sul suo contenimento, e, dall’altra, verso la valutazione dell’adeguatezza tra le risorse impiegate ed i risultati conseguiti, come presupposto per la sostenibilità e gli equilibri dei bilanci.

Da ciò consegue che, al tradizionale controllo di legittimità-regolarità contabile, occorre affiancare strumenti di verifica che consentano di svolgere un vero e proprio “controllo sulla gestione” dell’ente, avvalendosi di indicatori complessi in grado di cogliere i rapporti tra *input*-risorse finanziarie e *output*-livello dei servizi.

Con riferimento agli indicatori citati, l’apposito Gruppo di lavoro istituito presso la Sezione delle autonomie ha ritenuto di individuarne una utile fonte nella banca dati Opencivitas (gestita dalla Sose s.p.a., partecipata del Ministero dell’economia e delle finanze) che - occorre sottolineare - rende pubblici ai cittadini e agli enti stessi, per ciascun Comune delle Regioni a statuto ordinario, i c.d. “fabbisogni *standard*”, calcolati come le risorse finanziarie ottimali in grado di finanziare le funzioni e i servizi fondamentali intestati agli enti.

Tale calcolo richiede la raccolta di numerosi dati forniti dagli Enti stessi ⁵, oltre all’analisi delle caratteristiche territoriali e socio-demografiche dei territori, consentendo, tra l’altro, l’elaborazione di un indicatore riguardante i servizi resi, definito “livello quantitativo delle prestazioni”, che approssima, in via conoscitiva, la funzione che sarà svolta dai livelli

⁵ Attraverso un questionario predisposto dalla Sose.

essenziali delle prestazioni (cc.dd. "LEP" ex art. 117, lett. m), Cost.), una volta che saranno individuati dal legislatore.

Attualmente la banca dati Opencivitas, quindi, è in grado di fornire, con riferimento a ciascun Comune e per alcuni servizi, un confronto tra spesa storica e fabbisogno *standard*, da un lato, e tra livello effettivo delle prestazioni rese (a fronte della spesa storica sostenuta) e livello quantitativo delle prestazioni, dall'altro. In tal senso, Opencivitas non è solo un portale d'accesso alle informazioni degli enti locali, ma si profila anche come un'iniziativa che promuove la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni sulla gestione delle risorse pubbliche. In pratica gli enti locali che intendono utilizzare il portale, possono analizzare i risultati gestionali conseguiti nelle funzioni fondamentali ed effettuare confronti di *benchmark*, grazie ad alcuni parametri di giudizio rappresentati dagli indicatori idonei a testare l'efficienza e la qualità della spesa, in seno alle funzioni/ servizi fondamentali. Grazie ad indicatori come l'efficacia, l'efficienza, la spesa *pro capite* e il peso del personale, gli enti locali sono messi in grado di conoscere il rapporto tra costi e risultati, nonché di misurare i vantaggi che nascono dal ricorso ai fabbisogni *standard* rispetto alla spesa storica.

I valori assunti da questi due indicatori collocano graficamente ciascun Comune in una matrice divisa in quattro settori che, attribuendo sostanzialmente un *rating*, individuano, rispettivamente, quattro classi di enti: quelli con spesa storica maggiore del fabbisogno e prestazioni inferiori allo *standard* (inefficienti); quelli con spesa storica inferiore al fabbisogno e prestazioni inferiori allo *standard* (inefficaci); quelli con spesa storica maggiore del fabbisogno e prestazioni superiori allo *standard* (che possiamo definire efficaci in *deficit*); quelli con spesa storica inferiore al fabbisogno e prestazioni superiori allo *standard* (efficienti). La banca dati consente, inoltre, grazie ad una sezione apposita, di calibrare la valutazione effettuata sul singolo Comune attraverso il confronto, anche interregionale, con altri enti aventi caratteristiche simili.

Si tratta, in definitiva, di strumenti che, partendo dai profili finanziari, sono in grado di connettere questi, in via sintetica, con le capacità gestionali degli enti, prospettando all'operatore eventuali linee istruttorie per indagare le cause all'origine della mancata sostenibilità dei bilanci degli enti stessi.

Nella realtà odierna l'approccio metodologico consentito dai fabbisogni *standard* è considerato come una buona pratica sia con riguardo alla progettazione dei sistemi di finanziamento dei governi locali, ma anche, come fin qui prospettato, per la definizione di un controllo innovativo sulla gestione e sulla stabilità finanziaria degli enti stessi.

3. Le metodologie della Sezione delle autonomie ex art. 6, comma 3, del d.l. n. 174/2012: il questionario normativo e le risultanze in termini di qualità della spesa nella banca dati Opencivitas

Come si è già anticipato, il contenuto della disposizione di cui all'art. 6, comma 3, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 finisce per orientare l'elaborazione delle metodologie previste dalla

norma impostandola sulla base di verifiche aventi, da una parte, per parametro le norme vigenti in tema di contenimento della spesa e di perseguimento degli equilibri di bilancio, secondo il criterio della salute finanziaria, e, sotto altro profilo, anche la valutazione degli indicatori gestionali di efficienza e qualità della spesa.

L'ambito d'indagine, pertanto, viene articolato in due settori.

Il primo è volto alla verifica degli adempimenti normativi a fronte delle norme di contenimento della spesa, attraverso lo strumento consolidato del questionario normativo, nelle forme già adottate per i controlli di cui all'art. 1, comma 166, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 ⁶.

Il secondo, invece, attraverso l'analisi dei dati disponibili sulla banca dati Opencivitas, è finalizzato alla valutazione dell'efficacia e della qualità della spesa, alla luce degli indicatori di spesa e gestionali descritti al paragrafo precedente, nonché delle analisi dei *trend* di spesa e del *benchmarking* tra enti.

Più dettagliatamente, il questionario indirizza le verifiche in tre direzioni corrispondenti alla tre sezioni nel quale è suddiviso.

Nella prima sono contenuti i quesiti relativi agli adempimenti giuridici in tema di RS, cui gli enti sono tenuti a fornire puntuale risposta. In particolare, le prime domande (sezione I da 1.1 a 1.24) sono state finalizzate ad evidenziare la razionalizzazione della spesa e il conseguimento dei risparmi, in quanto imputabili al ricorso ai soggetti aggregatori, con particolare riguardo ai casi di utilizzo delle convenzioni Consip, ovvero al Mepa o ad altri mercati elettronici. Le domande immediatamente successive (sezione II da 2.1 a 2.27) pongono l'attenzione sul rispetto della riduzione percentuale di talune tipologie di spesa, con fissazioni di limiti di importo e deroghe agli stessi che si rinviengono nelle relative norme (dal d.l. n. 78/2010 al d.l. n. 50/2017).

La terza sezione (quesiti da 3.1 a 3.12) è, invece, volta a riscontrare l'implementazione di eventuali misure gestionali adottate dall'ente che può ricorrervi ogni qual volta versi in circostanze di criticità tali da porre a repentaglio la propria sana gestione. Fanno parte di questa sezione gli ultimi quesiti i quali afferiscono a scelte discrezionali che attestano il libero ricorso a interventi improntati al contenimento della spesa.

L'ambito istruttorio relativo alla valutazione dell'efficacia e della efficienza della spesa si avvale, come riferito, delle rilevazioni e delle elaborazioni svolte dalla Sose e pubblicate sulla banca dati Opencivitas (accessibile a qualsiasi utente all'indirizzo <https://www.opencivitas.it>) con riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. Gli ultimi dati disponibili, ad oggi, sono relativi agli esercizi 2016. Al riguardo la società Sose intende migliorare la tempestività della

⁶ Al riguardo si evidenzia che precedentemente una sezione concernente il contenimento della spesa è stata espunta dai questionari dei controlli citati. Solo relativamente all'esercizio 2014, le relative linee guida sul rendiconto degli enti locali hanno previsto una sezione dedicata al contenimento delle spese, con 13 appositi quesiti.

pubblicazione dei risultati, i quali tuttavia, avendo come fonte i rendiconti degli Enti e richiedendo successive complesse elaborazioni con elementi extracontabili, anche a regime presenteranno uno scarto temporale maggiore rispetto alla disponibilità dei dati di consuntivo.

In particolare, la banca dati offre informazioni relative alla spesa relativa alle funzioni e ai servizi “amministrazione”, “polizia locale”, “istruzione”, “viabilità e territorio”, “rifiuti”, “sociale”, “asili nido”, nonché alla spesa relativa al totale delle funzioni/servizi.

Le elaborazioni consultabili su Opencivitas sono complessivamente quattro e sono denominate sinteticamente “Cerca”, “Naviga”, “Confronta” e “Analisi della performance”.

Benché tutte le informazioni contenute nella banca dati rivestano particolare interesse e offrano dati, notizie e spunti per una valutazione sulla qualità della spesa e, indirettamente, sulle capacità gestionali dell’ente, tuttavia si ritiene che, quali strumenti istruttori, siano particolarmente idonee agli scopi perseguiti, le consultazioni riferite alle pagine “Analisi della *performance*” e “Confronta”, che possono pertanto trovare ingresso, quale parametro uniforme di controllo, all’interno delle presenti metodologie.

L’illustrazione delle prime due pagine, sinteticamente indicate come “Cerca” e “Naviga”, è invece contenuta nell’allegata nota metodologica che fornisce, oltre alle indicazioni per la compilazione e l’invio del questionario, anche ogni nozione utile alla consultazione del portale Opencivitas.

La pagina denominata “Confronta”, consente di raffrontare, con riferimento al totale e alle singole funzioni, fino a quattro enti che possono essere scelti sulla base della dimensione demografica (il cui dato viene visualizzato), attraverso gli indicatori della “spesa storica”, dei “fabbisogni standard”, e della differenza, in valore assoluto e in percentuale, tra queste due grandezze, nonché del livello della spesa e dei servizi, resi attraverso graficamente con simboli (rispettivamente dell’euro e delle stelle) in una scala da 0 a 10. È possibile, per altro, tener conto, ai fini del confronto, di eventuali informazioni non disponibili per l’ente prescelto, ad esempio relative a “servizi non valutabili” o “servizi con spesa storica non valutabile”.

La scelta di consultazione denominata “Analisi della performance” colloca l’ente ⁷ (o gli enti) oggetto di valutazione in un grafico, le cui coordinate sono rappresentate dal livello della spesa e dal livello dei servizi erogati, suddiviso in quattro quadranti che corrispondono a quattro diverse situazioni possibili: a) i Comuni collocati nella parte del grafico in basso a destra che “sostengono una spesa storica superiore al fabbisogno standard ed erogano servizi in misura minore rispetto ai servizi mediamente offerti dai comuni della stessa fascia di popolazione” (che possiamo definire inefficienti); b) in alto a sinistra si collocano i Comuni che “una spesa storica inferiore al fabbisogno standard e un livello dei servizi erogato superiore rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione” (che

⁷ Nel sito si specifica che i Comuni “sono visualizzati solo se valutabili in termini di spesa e di servizi erogati”.

possiamo definire efficienti); c) in basso a sinistra i Comuni che “sostengono una spesa storica inferiore al fabbisogno standard ed erogano servizi in misura minore rispetto ai servizi mediamente offerti dai comuni della stessa fascia di popolazione” (che possiamo definire inefficaci); d) in alto a destra, i Comuni che “registrano una spesa storica superiore al fabbisogno standard e un livello dei servizi erogato superiore rispetto alla media dei comuni della stessa fascia di popolazione.” (che possiamo definire efficaci in *deficit*).

Le coppie di situazioni a) - b) e c) - d) possono, dunque, definirsi sostanzialmente opposte.

Tale collocazione grafica, pertanto, visualizza chiaramente, come anticipato, una sorta di valutazione di *rating* attribuita a ciascun ente.

In un contesto di rinnovata programmazione del controllo, le metodologie esaminate e preordinate all'esame di sana gestione, valorizzano la semplificazione e l'alleggerimento delle istruttorie, che sono poi criteri di indirizzo che la Sezione delle autonomie assume per prassi, ottimizzando l'utilizzo delle banche dati esistenti presso la stessa Corte o altre Amministrazioni.

4. Le verifiche delle Sezioni regionali

Il comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 174/2012 stabilisce che le “Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette anche tenendo conto degli esiti dell'attività ispettiva e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate”.

In un primo approccio sperimentale qualora non sia possibile procedere prendendo in considerazione tutti gli enti di competenza, le Sezioni regionali dovranno preliminarmente individuare gli enti da verificare.

A tal fine, tenuto conto che, soprattutto per la parte terza del questionario, rappresenteranno interfaccia delle Sezioni regionali di controllo i responsabili del controllo di gestione dei singoli enti, si suggerisce di selezionare gli stessi tenendo conto in questa fase iniziale di quelli con popolazione residente più numerosa nella regione che, essendo più strutturati dal punto di vista organizzativo, dovrebbero aver già maturato significative e consolidate esperienze in materia di controllo di gestione.

Detto criterio di scelta potrà essere combinato con quello basato sullo “stato di salute finanziaria” dell'ente, quale emerge dai risultati dei riscontri di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. In questa sede l'analisi coincide con l'individuazione delle criticità gestionali, o, per così dire, dei possibili “punti di pressione” economico-finanziari che finiscono per gravare sui saldi di bilancio.

Con riferimento agli enti così individuati, la Sezione regionale analizza, da un lato, le risultanze del questionario, e, dall'altro, le informazioni gestionali e di *benchmarking*

desunte, rispettivamente, dalle pagine “Analisi della *performance*” e “Confronta” relative alle caratteristiche della spesa sostenuta e ai risultati conseguiti dall’ente, quali si desumono dalle informazioni presenti in Opencivitas.

I dati emersi dall’analisi gestionale, congiuntamente agli esiti della verifica sugli adempimenti normativi in tema di contenimento della spesa e alle risultanze dei controlli sulla salute finanziaria, consentiranno quindi di effettuare una valutazione istruttoria a tutto tondo sia sulla sana gestione, sia sulla effettiva sostenibilità finanziaria del bilancio e degli equilibri dell’ente esaminato.

Ne consegue, pertanto, la natura composita delle presenti metodologie che riflette la stessa natura differenziata dei controlli sulla razionalizzazione della spesa. Tali controlli, infatti, uniscono alle verifiche di legittimità e regolarità contabile (concernenti gli adempimenti normativi indagati, in particolare, con la prima sezione del questionario) le valutazioni più specificamente incentrate sulla sana gestione le quali poi esitano in una vigilanza che, anche attraverso la comparazione, ha la precipua funzione di indurre l’ente in direzione dell’autocorrezione, sollecitando, peraltro, la selezione e l’adozione delle scelte di spesa più idonee ad assicurare, al contempo, l’efficacia, l’efficienza e l’economicità delle gestioni, a garanzia degli equilibri di bilancio e senza sacrificio delle prestazioni rese.

Le Sezioni regionali, pertanto, all’esito di tale controllo (si raccomanda l’esatto utilizzo della codificazione delle delibere alla banca dati deliberazioni – VSGO – Verifiche e referti sulla revisione della spesa art. 6, co. 3, d.l. n. 174/2012), da un lato accertano le irregolarità contabili, dall’altro evidenziano le criticità gestionali, e, ai sensi del comma 3 dell’art. 6 citato, assegnando all’ente un termine non superiore a trenta giorni per l’adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere quanto rilevato dalla Sezione, e invitando l’ente a dar conto delle iniziative intraprese in modo da consentire all’organo di controllo esterno la vigilanza sull’attuazione delle stesse.

A chiusura di tale ciclo di verifiche, infine, la stessa disposizione in commento prevede un referto “monotematico” al Parlamento che deve essere predisposto dalla Sezione delle autonomie sulla base degli esiti dei controlli effettuati. A tal fine va rappresentata l’esigenza che il campione di enti da verificare da parte delle Sezioni regionali sia determinato statisticamente in modo significativo per consentire a questa Sezione di poter conseguenzialmente riferire al Parlamento con base informativa di qualità.

Da ultimo si segnala come le presenti metodologie, pur destinate alle Sezioni regionali delle Regioni a statuto ordinario, potranno essere di ausilio anche per le attività delle Sezioni regionali di controllo delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome che potranno utilizzarle nel rispetto dei regimi di autonomia differenziata ad esse applicabili.

