



# **CORTE DEI CONTI**

*SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO*

**Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti  
e programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo**

**– Anno 2013 –**

20 dicembre 2012



La

# *Corte dei Conti*

N. 31/CONTR/12

**a Sezioni riunite in sede di controllo**

nell'adunanza del 20 dicembre 2012

UDITI i relatori Presidenti di sezione Maurizio Meloni e Mario Falcucci e i correlatori Consiglieri Vincenzo Palomba e Luisa D'Evoli;

## **HA APPROVATO:**

l'allegato documento relativo alla "Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni riunite in sede di controllo (anno 2013)" ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modifiche e integrazioni).

### **I RELATORI**

Maurizio Meloni

Mario Falcucci

Vincenzo Palomba

Luisa D'Evoli

### **IL PRESIDENTE**

Luigi Giampaolino

Depositato in segreteria il 31 dicembre 2012

### **IL DIRIGENTE**

Maria Laura Iorio

## INDICE

	Pag.
1. Premessa e considerazioni introduttive	“ 3
2. Programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo	“ 6
3. Criteri essenziali di riferimento per la Sezione di controllo	“ 14
4. La Sezione delle Autonomie nell’ambito delle innovazioni introdotte dal DL 174/2012 convertito dalla legge 213/2012	“ 17
5. Indicazioni specifiche per le Sezioni regionali di controllo	“ 21
6. Indirizzi di coordinamento e modalità procedurali	“ 23
7. Il potenziamento dei sistemi informativi	“ 25

## **Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo**

**– Anno 2013 –**

### **1. Premessa e considerazioni introduttive**

E' compito delle Sezioni Riunite provvedere annualmente alla definizione dei programmi e dei criteri di riferimento dei controlli della Corte, con indicazioni che rivestono carattere cogente per tutte le articolazioni di controllo, centrali e regionali, della Corte dei conti. In proposito va richiamato, in particolare, il vigente regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (approvato con Deliberazioni del 16 giugno 2000 e del 19 giugno 2008) il quale disciplina – appunto – all'art. 5 la programmazione delle attività di controllo della Corte.

Quest'anno la vicinanza temporale, quasi immediata, della definizione delle linee programmatiche all'approvazione del DL 174 convertito dalla legge 213/2012 postula, tra l'altro, la necessità che il documento programmatico sia integrato entro termini ristretti con talune adeguate scelte organizzatorie, che dovranno fare riferimento, a livello operativo, a direttive del Presidente della Corte, a Conferenze di lavoro dei Presidenti delle Sezioni regionali di controllo, alla costituzione di gruppi di lavoro, nonché ad altri strumenti di coordinamento che dovessero rivelarsi necessari (ad esempio: specifiche deliberazioni delle Sezioni Riunite). Il documento è pertanto connotato, per le ragioni esposte, da margini di incompletezza, che però non sminuiscono l'utilità di mettere a fuoco le coordinate generali per lo svolgimento delle funzioni di controllo.

Queste "linee programmatiche" forniscono, infatti, le prime indicazioni necessarie affinché le Sezioni regionali di controllo diano pronta attuazione alle nuove funzioni ad esse attribuite dal DL 174/2012, fermo restando che la Corte, in tutte le sue articolazioni e utilizzando gli strumenti a sua disposizione, ivi inclusa la formazione interna, è già impegnata nell'implementazione delle opportune iniziative tese a garantire che l'adempimento delle nuove funzioni avvenga con pari tempestività ed efficacia su tutto il territorio nazionale.

La definizione di questo documento programmatico deve, pertanto, anzitutto muovere da una ponderata riflessione circa il ruolo che la Corte è in grado di assolvere

ai fini del controllo della finanza pubblica nel medio-lungo termine. Il citato DL 174/2012 ha arricchito, con elementi fortemente innovativi, le attribuzioni della Corte ampliando, soprattutto, il ruolo delle Sezioni regionali di controllo.

Il DL 174 si colloca, infatti, in una logica organica e sistematica dei controlli pienamente coerente con il quadro ordinamentale disegnato dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione e successivamente con completezza definito dalla ormai più che decennale giurisprudenza costituzionale, che esige, appunto, quale necessario corollario, il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, – tra cui spicca il “controllo” assegnato dalla Costituzione in funzione di garanzia alla Corte dei conti quale organo terzo e imparziale – tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica.

Si tratta di una disciplina che attribuisce alla Corte dei conti il ruolo di massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, nella logica di rendere realizzabili le necessarie valutazioni circa il rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 2012 (la cui vigenza è prevista per gennaio 2014), rinnovando il ruolo della Corte nella doppia veste di organo ausiliario delle amministrazioni e delle assemblee elettive degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, rafforzandone il legame con l'ordinamento comunitario nel continuum Unione europea – Stato centrale – Autonomie locali alla base del processo di integrazione europea.

L'anno 2013 sarà caratterizzato, infatti, dalla concreta attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, con la quale il nostro Paese ha scelto di recepire a livello costituzionale le indicazioni del *Fiscal Compact*.

E' in atto, al momento l'esame finale della legge c.d. “rinforzata”, richiamata dalla novella costituzionale al fine di definire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci, nonché la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Quanto ricordato non potrà non avere riflessi, assai rilevanti, sul ruolo della Corte: e ciò perché la proposta di legge rinforzata si fa carico di estendere la competenza del controllo della Corte a tutti gli enti pubblici con una norma generale intesa a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio dei bilanci.

Fin da ora, comunque, la presente sede di programmazione è occasione proficua per prendere atto di quanto segue:

1) la necessità di trarre conseguenze dal fatto che la Costituzione enuncia vincoli di carattere finanziario per l'intera finanza pubblica, dal momento che il nostro Paese si è impegnato, con la ratifica di appositi trattati internazionali, a garantire l'equilibrio di bilancio dell'intero sistema della pubblica amministrazione;

2) l'esigenza, ancora concretamente configurabile, in via di principio, di poter adire la Corte costituzionale per violazione delle norme della Costituzione in materia di finanza pubblica al fine di assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che vuole garantire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche;

3) la consapevolezza che la Corte dei conti, per la sua capillare presenza sul territorio, può assicurare il controllo della tenuta complessiva del sistema finanziario pubblico, attesa la necessità di doverne rendere conto in sede europea con correlata garanzia della attendibilità e affidabilità dei dati riportati.

Per altro verso, va evidenziato che le compiute analisi di finanza pubblica hanno sviluppato un patrimonio informativo che ha consentito alla Corte di fornire contributi di valutazione indipendente sui fenomeni e sugli andamenti che caratterizzano la situazione economico-finanziaria, sia a livello nazionale che a livello regionale e locale. Riflessi sicuramente positivi, da questo punto di vista, hanno suscitato – nel 2012 – il Rapporto di coordinamento sulla finanza pubblica e le varie audizioni parlamentari.

E' poi significativo – e va posto in evidenza in questa sede – che i rilievi e i messaggi della Corte vengono assunti, nel dibattito pubblico, con il significato funzionale di sottolineare l'evidenza e le ragioni anche delle inefficienze e delle diseconomie attribuite al funzionamento del sistema pubblico. Tali atti hanno assunto specifico rilievo istituzionale e ordinamentale proprio perché provenienti da una magistratura costituzionalmente deputata ad effettuare un controllo integrale del sistema di finanza pubblica, a tutti i livelli di governo, nonché a verificare il corretto impiego delle risorse collettive.

Conclusivamente, con questo documento, le Sezioni riunite in sede di controllo provvedono a definire, ai sensi del comma 1 dell'art. 5 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il quadro di riferimento programmatico

anche delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima, che si collocano a monte della programmazione dei rispettivi programmi delle sezioni centrali e regionali di controllo, disciplinata dal successivo comma 2 del medesimo articolo. Ai sensi del citato comma 1, le stesse Sezioni riunite possono programmare, altresì, indagini relative a più sezioni, tenendo conto delle eventuali richieste formulate dal Parlamento; sempre il comma 1 prevede, infine, che i programmi di indagine intersettoriale relativi ad analisi generali di finanza pubblica possono essere svolti direttamente dalle Sezioni riunite anche in collaborazione con le Sezioni del controllo.

Si pone in luce, da ultimo, l'esigenza di assemblare in un unico documento gli aspetti definitori del quadro di riferimento programmatico emergente dall'esame dell'evoluzione dell'attività di controllo della Corte, comprensivo delle notazioni di ordine procedimentale.

## **2. Programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo**

### *2.1 Considerazioni di ordine generale*

La premessa e le notazioni precedenti consentono di passare al programma di lavoro delle Sezioni riunite per l'anno 2013, che è caratterizzato dall'affermazione della competenza estesa delle stesse Sezioni, poste in posizione di guida e propulsione dell'intera attività di controllo della Corte nelle sue diverse articolazioni.

Il programma di lavoro – che qui appresso si delinea – nell'anno 2013 verrà ad inserirsi nell'ambito del progressivo completamento del processo decisionale europeo ed interno in materia di nuovi strumenti e obiettivi di finanza pubblica.

L'entrata a regime del nuovo ciclo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio (introdotto dalla legge 196/2009 come modificata ed integrata dalla legge 39/2011) ora si accompagna – infatti – al rafforzamento del processo di controllo sugli obiettivi di riequilibrio dei conti pubblici, scandito dalla adozione del Fiscal compact, dall'approvazione della legge costituzionale 1/2012 e della legge “rinforzata”: normative, tutte, che qui si richiamano nuovamente atteso il loro rilievo per le attribuzioni delle stesse Sezioni riunite. Le verifiche, che la Corte in virtù della sua presenza sul territorio (rafforzata dalla recente legge n. 213 del 2012) svolge nell'ambito di tutte le strutture di controllo in cui è organizzata, trovano un

collegamento e una contestualizzazione di più ampio respiro nell'attività istituzionale delle Sezioni riunite che, accanto alle audizioni parlamentari, nel 2013 verrà ad articolarsi: nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, nel giudizio di parificazione e nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2012, nella Relazione sul costo del lavoro pubblico e nelle Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa.

Contributi ulteriori, sul fronte del monitoraggio e delle valutazioni di controllo dei progetti e delle gestioni del bilancio, saranno necessariamente forniti anche nella fase di valutazione a preventivo in considerazione delle crescenti responsabilità del controllo degli equilibri di bilancio dettati dalle recenti modifiche costituzionali. Tali contributi, tecnicamente fondati sulle analisi istituzionali svolte nei diversi ambiti del controllo, avranno ad oggetto gli andamenti tendenziali della spesa e delle entrate, nonché gli effetti delle misure assunte nel loro impatto diretto sugli equilibri di bilancio e nei loro effetti sull'economia (crescita ed equità), da esprimere in tempi coerenti anche con le verifiche previste dalla normativa dell'Unione europea e con l'attività propria di riscontro del Parlamento.

Concludendo le notazioni di ordine generale, ed attesa la natura del presente documento programmatico, va riaffermata – attesa l'ampiezza della platea delle amministrazioni coinvolte – la necessità di valorizzare le valutazioni condotte attraverso la rete dei controlli affidati alla Corte dei conti che consente di rispondere alle esigenze conoscitive del Parlamento con approfondimenti non disponibili ad altri organi tecnici di controllo; valutazioni, tutte, che possono essere sussunte dalle Sezioni Riunite nelle sedi richieste. Sotto quest'ultimo aspetto, la sperimentazione del lavoro integrato tra Sezioni Riunite e altre Sezioni, già attivata nel precedente esercizio, dovrà essere consolidata e rafforzata (sia in sede di programmazione che in sede di effettiva fruizione dei risultati delle analisi) in ordine a tematiche di rilievo strategico per la gestione della finanza pubblica.

## 2.2 *Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica sarà impostato, come di consueto, nell'ottica di una valutazione a consuntivo e in base a schemi di contabilità nazionale.



La finalità principale del Rapporto si sostanzia nella messa a disposizione del Parlamento di un'ampia verifica sull'adeguatezza e sulla rispondenza, rispetto agli obiettivi fissati, degli strumenti individuati a presidio del coordinamento della finanza pubblica, sia a livello delle amministrazioni centrali che a livello delle amministrazioni locali; e ciò in relazione alle necessità poste dall'adesione all'Unione Europea e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica.

Nell'intento di recuperare una maggiore centralità della funzione di "servizio", il Rapporto intende conferire un minor peso all'esposizione di informazioni di dettaglio sui risultati della finanza pubblica, perseguendo, invece, un potenziamento dell'esame delle criticità riscontrate nell'operare degli strumenti di coordinamento.

In tale ottica, ad un quadro complessivo di taglio prevalentemente macroeconomico, avente ad oggetto le analisi sui consuntivi 2012 e una valutazione delle politiche di risanamento poste in essere nel 2012, seguirà una valutazione più analitica e approfondita sulla funzionalità degli strumenti di coordinamento, fondata sui primi risultati osservati a chiusura del 2012, ma proiettata anche sull'esercizio in corso per offrire spunti ed elementi di riflessione per le scelte del Parlamento.

In maggiore dettaglio le analisi per il Rapporto di coordinamento si soffermeranno in particolare: a) sul governo delle entrate, di cui valutare le scelte redistributive e gli strumenti di intervento utilizzati; b) sugli strumenti di controllo della spesa delle amministrazioni centrali, di cui esaminare le caratteristiche e gli effetti degli interventi disposti, gli sviluppi della *spending review*, la gestione dei pagamenti e il fenomeno dei debiti fuori bilancio, la rispondenza alle attese degli strumenti per la programmazione degli investimenti; c) sugli strumenti di controllo della spesa delle amministrazioni locali di cui valutare i punti di forza e di debolezza anche alla luce della operatività dei patti regionali siglati nel 2012; d) sugli strumenti utilizzati per il contenimento della spesa sanitaria con riferimento alle questioni aperte anche alla luce dei possibili contenuti del nuovo patto per la salute; e) sugli strumenti di controllo della spesa del personale delle amministrazioni pubbliche.

In ordine alla tempistica, di speciale rilievo in questa sede di programmazione, va detto che la diffusione del Rapporto deve collocarsi tra le fine di aprile e la metà di maggio: una scelta in linea con i tempi che scandiscono la programmazione e la

gestione della finanza pubblica e con i vincoli che legano il nostro paese agli adempimenti richiesti dalla UE.

In questo modo la Corte intende offrire elementi di analisi sul funzionamento degli strumenti di coordinamento utilizzabili dal Parlamento per la valutazione degli interventi proposti e dei programmi di riforma previsti con il Piano Nazionale di Riforma. Un'analisi preceduta da una valutazione complessiva della Corte sui risultati di finanza pubblica nell'esercizio appena concluso.

I contenuti e le finalità del Rapporto, appena delineate, ne attribuiscono pienamente la competenza alle Sezioni Riunite che, in ordine agli strumenti di controllo della spesa sanitaria e della spesa delle amministrazioni locali, si avvarranno anche dell'apporto della Sezione delle Autonomie. Potranno essere inoltre considerati con attenzione i lavori predisposti, fino al momento della pubblicazione, delle altre Sezioni e in grado di fornire elementi utili alla valutazione degli strumenti utilizzati nell'esercizio appena concluso.

Da ultimo, va posto in luce che, per il Rapporto di coordinamento, si punta a un prodotto che, sia nei tempi sia nel contenuto, risponda ad una rigorosa "linea editoriale".

### *2.3 Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e l'annessa Relazione al Parlamento*

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la contestuale relazione al Parlamento che l'accompagna costituiscono un evento di particolare solennità e rilievo come momento di chiusura del sistema di controlli affidati alla Corte e i cui esiti sono istituzionalmente destinati all'organo rappresentativo.

Il giudizio di parificazione, che si conclude con una apposita deliberazione delle Sezioni Riunite, è funzionale alla chiusura del percorso di bilancio del precedente esercizio finanziario con la legge di approvazione del rendiconto.

Tale adempimento, in sé compiuto ed esaustivo, non risolve peraltro la problematica della trasparenza ed attendibilità dei dati contabili che richiederà anche per l'esercizio 2012 il ricorso ad altri strumenti di verifica e analisi delle poste del rendiconto anche in relazione alle esperienze e agli orientamenti emersi in ambito europeo. In particolare, si fa riferimento alle metodologie DAS (*Déclaration d'Assurance*).

Per evidenziare le anomalie più rilevanti del rendiconto, dal lato delle entrate e dal lato delle spese, si continuerà perciò a procedere sia attraverso lo strumento di auditing finanziario – contabile su scala generale sia con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento, individuate utilizzando strumenti informatici ed approcci metodologici condivisi a livello internazionale.

La Relazione al Parlamento, correlata anche quest'anno essenzialmente al bilancio dello Stato, seguirà due direttrici: a) l'analisi delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio al fine di consentire la verifica, da un lato, della correttezza della gestione e, dall'altro, del contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche; b) la verifica dei risultati della gestione contabile delle singole amministrazioni dello Stato e l'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

In relazione al primo aspetto, appare di sicuro rilievo la sistematica predisposizione di elementi di raccordo tra le risultanze del rendiconto dello Stato e i corrispondenti aggregati di contabilità nazionale, sulla base delle metodologie adottate nell'ambito delle elaborazioni condotte in sede di disegno di legge di stabilità. Tale riclassificazione, già prodotta in via sperimentale in relazione al rendiconto 2011, consentirà, in particolare, di disporre di più approfondite valutazioni sugli esiti dei ripetuti provvedimenti di contenimento della spesa adottati nel corso degli ultimi esercizi finanziari.

L'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole amministrazioni mira invece a far emergere, in primo luogo, elementi coerenti con l'avviato processo di revisione della spesa nella duplice direzione della revisione del perimetro dell'intervento pubblico e della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi.

Ulteriori elementi di valutazione potranno avere oggetto le eventuali misure di potenziamento della gestione delle entrate (in particolare extratributarie), affidate ai singoli ministeri, e le iniziative di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di programmazione e di gestione delle amministrazioni centrali, da cui in buona misura dipendono le prospettive di risanamento del Paese.

In tale direzione la relazione si soffermerà sui seguenti aspetti comuni a tutte le amministrazioni: gli interventi di revisione e riduzione della spesa proposti da ciascun

Ministero sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 maggio 2012; gli effetti delle misure di riduzione degli assetti organizzativi e degli interventi di razionalizzazione; le spese e la struttura delle amministrazioni periferiche dello Stato; gli effetti delle misure di contenimento delle spese degli organi collegiali e degli altri organismi, anche monocratici, comunque denominati; la rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle amministrazioni centrali; le spese per l'acquisto di beni e servizi, in particolare attraverso il ricorso alle procedure Consip.

Quanto invece all'analisi finanziaria e contabile, la relazione mira ad ottenere il maggior numero di informazioni possibili dal rendiconto dello Stato 2012 al fine di evidenziare le principali anomalie o viceversa le migliori pratiche gestionali, nonché la validità dell'attuale assetto del bilancio dello Stato in relazione alla struttura organizzativa e la rispondenza al modello delineato nella legge di contabilità (196/2009).

In coerenza con la struttura della precedente relazione appare opportuno soffermarsi, sul lato delle entrate, sulla dimensione e le problematiche in tema di entrate riassegnabili, mentre, sul fronte delle spese, sugli effetti delle misure correttive e su alcuni aspetti significativi della gestione (situazione debitoria, residui passivi, residui perenti e reiscrizioni, eccedenze di spesa, economie ricorrenti, andamento fondi di riserva e fondi da ripartire, contabilità speciali).

#### *2.4 La Relazione sul costo del lavoro pubblico*

La Relazione sul costo del lavoro pubblico, che si situa nell'ambito dei referti previsti da specifiche disposizioni (art. 60 del d.lgs. 165/2001), ha ad oggetto la disamina complessiva ed articolata delle risorse finanziarie destinate al personale pubblico e si allinea agli obiettivi informativi cui risponde il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica del quale approfondisce, anche alla luce delle risultanze del Conto annuale predisposto dalla RGS, gli effetti delle politiche di razionalizzazione e contenimento delle relative spese.

La Relazione – che verrà presentata al Parlamento nel mese di maggio 2013 al fine di valutare l'andamento del costo del lavoro pubblico alla luce delle rilevazioni

fornite dall'ISTAT riguardanti il 2012 e le previsioni contenute nel nuovo Documento di economia e finanza – partendo da una visione macroeconomica presenterà il contesto nazionale ed europeo in cui verranno commentate le problematiche e le evoluzioni delle politiche del personale pubblico allargando la visione, per alcuni aspetti, anche con riguardo al lavoro privato.

Attesa la dinamica sostanzialmente stabile del costo del lavoro pubblico alla luce delle misure previste dal d.l. 78/2010, la Relazione intende inoltre approfondire, nell'ottica di fornire utili elementi al processo in atto di revisione della spesa e di individuazione di possibili aree da sottoporre a razionalizzazione, le tematiche relative al costo dei pubblici dipendenti all'interno di realtà amministrative omogenee - quali, ad esempio, gli uffici periferici delle amministrazioni centrali - attraverso opportuni raffronti e mettendo in relazione la spesa di personale con i diversi modelli organizzativi e con una serie di variabili relative al diverso peso degli uffici e del fabbisogno di attività amministrativa.

Ulteriori analisi avranno ad oggetto gli effetti delle misure di riduzione degli organici contenute nel decreto legge n. 95/2012 (convertito dalla legge n. 135/2012) per verificare gli effettivi risparmi di spesa e la gestione, anche attraverso procedure di mobilità, degli eventuali esuberanti.

Con riferimento, infine, alla contrattazione integrativa, la parte specifica della Relazione potrà essere coordinata con gli esiti delle indagini avviate dalla Sezione di controllo sulla gestione riguardante la contrattazione di secondo livello nelle amministrazioni centrali dello Stato.

### *2.5 Le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa*

Il programma di lavoro 2013 si propone di valorizzare ulteriormente la funzione delle relazioni quadrimestrali, già previste per la legislazione di spesa statale nella legge 196/2009 (art. 17, comma 9) e recentemente introdotte, con cadenza semestrale, per la legislazione regionale dalla recente legge n. 213/2012.

La rilevanza di tale compito, alla luce della centralità dell'obbligo di copertura delle spese previsto nel nuovo art. 81, comma 3 della Costituzione, impone un affinamento delle tecniche di quantificazione degli oneri che, accanto alla coerenza delle stime effettuate nella relazione tecnica, consenta il riscontro delle metodologie

utilizzate. Si tratta di una attività complessa da svolgere con grande ponderatezza con l'obiettivo di pervenire, comunque, ad una valutazione autonoma almeno per alcune questioni di maggior rilievo che affrontino profili, ad esempio, di carattere metodologico.

A questo proposito si ipotizza la rielaborazione di talune quantificazioni più rilevanti e, comunque, la formulazione di un giudizio sulle relazioni tecniche presentate dal Governo, approfondendo il lavoro svolto "a caldo" in Parlamento e tenendo conto delle controdeduzioni prodotte dallo stesso Governo.

Il maggior impegno in tale direzione, da definire anche in sede organizzativa, mira ad accertare la presenza di coperture, sui "tre saldi", rigorose nei confronti delle spese che incidono sull'esercizio in corso e coperture credibili e sufficientemente sicure nel lungo periodo, al fine di offrire all'organo rappresentativo, in tale seconda ipotesi, elementi conoscitivi utili sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa.

In continuità con il recente passato, ulteriori approfondimenti da offrire al Parlamento in sede di Relazioni quadrimestrali avranno ad oggetto la tecnica legislativa utilizzata in materia finanziaria e le modalità di attuazione, nel corso del tempo, dell'ordinamento contabile, affrontando, in tal modo, con continuità i problemi che nascono in concreto dall'implementazione della normativa contabile.

Stante quanto precede, sussistono prospettive che spingono a valorizzare e completare il lavoro finora svolto dalla Corte, approfondendo, eventualmente in sede di Relazione al Parlamento sul rendiconto generale, le leggi di delega e le connesse implicazioni sui decreti legislativi, le clausole di salvaguardia, i provvedimenti di urgenza e la copertura degli oneri correnti contenuti nella legge di stabilità. Potranno essere inoltre esposti, in quella sede, anche i risultati di alcune analisi svolte a riscontro delle criticità evidenziate nelle relazioni quadrimestrali e su cui può programinarsi l'acquisizione di elementi specifici dall'amministrazione.

## *2.6 L'attività di c.d. nomofilachia in materia consultiva e di controllo*

Un diverso rilievo assumono le attribuzioni delle Sezioni riunite in ordine alla c.d. nomofilachia in materia di controllo e di attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, alla luce dell'entrata in vigore della legge n. 213 del 2012.

La citata legge affida, infatti, alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti il compito di dirimere interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva e la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, con obbligo di conformazione a carico delle Sezioni regionali di controllo.

La competenza delle Sezioni riunite viene quindi concentrata sui casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero all'applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

### **3. Criteri essenziali di riferimento per le Sezioni centrali di controllo**

In questo paragrafo vengono sviluppati soltanto cenni essenziali, considerato che le Sezioni adottano, da tempo, valide e consolidate programmazioni di settore (ad esclusione della Sezione di controllo di legittimità, chiamata – ovviamente – a pronunciarsi su singoli atti, ma pur essa oggetto – di seguito – di qualche notazione).

In ogni caso va confermata l'utilità delle indicazioni emerse lo stesso anno, che hanno consentito il conseguimento di apprezzabili risultati.

#### *3.1*

Per il controllo della legalità dell'attività amministrativa un ruolo prevalente, in ragione delle sue attribuzioni, svolge la Sezione di controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali.

In sede di programmazione va confermata la proficuità di una rassegna sistematica dei rilievi formulati e delle ragioni del loro superamento in sede istruttoria, soprattutto con riferimento a provvedimenti di elevata conformazione istituzionale, nonché della disponibilità delle singole amministrazioni ad adeguarsi ai rilievi stessi.

Tenuto conto della speciale rilevanza dei regolamenti governativi, emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400- che si inseriscono, con forza modificativa o integrativa, nella normativa di rango primario – particolare attenzione sarà riservata all'esame dei singoli provvedimenti che per la loro oggettiva complessità possono dar luogo a deliberazioni da assumere in sede collegiale.

Adeguato rilievo sarà dato, inoltre, all'attività istruttoria sui decreti di variazione di bilancio, i quali consentono, nella sede del controllo, l'accesso alla Corte Costituzionale in relazione a violazioni del novellato art. 81 Cost..

Questa specifica attribuzione di controllo preventivo si correla, anche, con l'attività delle Sezioni Riunite per le relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa: la disamina delle variazioni di bilancio può avere, infatti, incidenza non secondaria sulle considerazioni che si svolgono nella diversa sede istituzionale della Corte, dove si valutano la copertura delle leggi comportanti spesa e le quantificazioni dei relativi oneri finanziari.

### 3.2

Per la Sezione di controllo sulla gestione continuano ad avere massimo rilievo le indagini sulla ricerca di inefficienze e di poco avveduta gestione delle risorse nelle amministrazioni statali, a fronte delle esigenze prioritarie da correlare al rigoroso perseguimento delle finalità istituzionali. Il processo della *spending review* deve essere – ancora nel 2013 – concretamente monitorato seguendo oggettivi parametri di valutazione.

Ulteriore profilo di interesse generale è quello di c.d. tagli alle dotazioni finanziarie dei ministeri: necessitano infatti approfondimenti conoscitivi delle effettive esigenze, superando le mere distinzioni formali fra le diverse spese.

L'attività di controllo sulla gestione deve porsi poi di fronte ad complesso di interventi normativi avviati a realizzazione (ed a quelli ancora da adottare sul piano amministrativo) che presuppone maggiore consapevolezza delle effettive criticità da superare nelle realtà amministrative. Il superamento di queste criticità si situa in un percorso complesso, la cui concreta attuazione va attentamente seguita dalla Corte, proprio per far emergere, a fronte di una tendenzialmente unitaria impostazione normativa, difficoltà e resistenze applicative (nel difficile raffronto tra esigenze di razionalizzazione e di riduzione della spesa e maggiore efficacia nell'azione pubblica).

In ogni caso l'attività "core" di questa Sezione va rinvenuta nell'attenta formulazione delle indagini da inserire nel programma annuale, destinate a spaziare su tutti i fronti delle attribuzioni delle amministrazioni statali, con eventuali correlazioni con altri comparti di intervento pubblico.



### 3.3

In relazione all'attività della Sezione di controllo sugli enti, è essenziale il criterio di riferimento della tempestività, quale requisito per un efficace ed utile rapporto con il Parlamento. Al riguardo possono anche prevedersi relazioni pluriennali per taluni enti di minore rilevanza e documenti di referto di taglio trasversale per enti omogenei (relazioni di settore).

Va, altresì, affermata l'opportunità di indagini sui profili gestionali rispetto ai quali è, o può rivelarsi, più elevato il rischio di criticità sul piano economico e finanziario.

Un'attenzione speciale richiede, da parte della Sezione, la gestione degli enti previdenziali sotto il profilo della tenuta complessiva del sistema.

Va, altresì, ulteriormente valorizzato l'approccio collegiale per l'esercizio delle funzioni di controllo svolte ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259.

L'attività di controllo svolta dalla Sezione enti, in ragione dell'impatto sul quadro macroeconomico, va, infine, valorizzata attraverso la sistematica ed organica ricognizione delle osservazioni desunte dai fatti gestori monitorati presso i diversi enti anche con l'eventuale attivazione dell'art. 8 della citata legge 259/1958 che prevede eventuali segnalazioni al Ministro dell'economia e delle finanze ed al Ministro competente.

In ogni caso va sottolineata la grande utilità delle segnalazioni, nelle "determinazioni" di approvazione delle relazioni, dei profili di maggiore interesse trattati nel testo inviato in Parlamento.

### 3.4

Per la Sezione Affari comunitari e internazionali assume rilievo determinante la norma regolamentare sulle funzioni di controllo (art. 10, comma 3-ter) che prevede l'espletamento di specifiche indagini sulla gestione dei fondi comunitari anche "in collaborazione con le altre sezioni". Va data pertanto priorità alla collaborazione con le Sezioni regionali che operano sul territorio dove vengono impiegate le risorse provenienti dall'Unione europea, che si aggiungono alla quota parte nazionale.

Autonoma menzione va riservata all'attività di controllo svolta in collaborazione con la Corte dei conti europea e con le altre Istituzioni superiori di controllo in attuazione di "trattati, accordi e intese".

Oltre alla collaborazione prevista per tutte le istituzioni nazionali di controllo esterno dall'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'U.E., la Corte italiana svilupperà ulteriormente il rapporto di cooperazione specifica con la Corte Europea avviato con la firma dell'accordo in data 27 giugno 2008. In particolare, in attuazione di tale accordo, proseguirà l'attività di controllo coordinata in materia di fondi strutturali; altre iniziative potranno trovare, infine, idonea specificazione nella sede del programma proprio della Sezione.

Di particolare rilevanza altresì è l'attività della Sezione sul piano della collaborazione internazionale; la Sezione pertanto continuerà a svolgere l'incarico di auditor esterno già svolto da tempo presso il CERN di Ginevra, al quale si è aggiunto recentemente quello sull'Agenzia delle Nazioni Unite concernenti le telecomunicazioni (International Communications Union). Al riguardo la Sezione sta approfondendo, confrontandosi con le altre Istituzioni superiori di controllo, l'applicazione degli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), di cui riferirà alle Sezioni Riunite.

#### **4. La Sezione delle Autonomie nell'ambito delle innovazioni introdotte dal DL 174/2012 convertito dalla legge 213/2012**

Per quanto riguarda la Sezione delle Autonomie, in sede di definizione degli indirizzi generali del controllo, prioritaria risulta l'attuazione delle misure dirette al rafforzamento dei controlli esterni sulle autonomie territoriali (DL 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).

Tra le molteplici misure dirette a potenziare il controllo di regolarità sulla gestione (c.d. "auditing finanziario contabile") spiccano il giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario e le verifiche semestrali sulle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri conseguenti all'approvazione delle leggi regionali di spesa.

Si tratta di innovazioni di grande significato e rilevanza che richiedono una efficace funzione di impulso e di coordinamento da parte della Sezione delle Autonomie e che dovranno trovare graduale applicazione già a partire dal 2013.

Il primo giudizio di parificazione – riguardante l'esercizio finanziario 2012 - richiede un immediato avvio degli adempimenti preliminari e sconta il totale impegno delle Sezioni regionali di controllo e un intenso dialogo con le amministrazioni regionali, per recuperare le informazioni fondamentali relative all'intero ciclo di bilancio dell'esercizio in parola. Vanno messi a punto, fra l'altro, sistematici scambi informativi (da completare, in prospettiva, con un progetto di integrazione con i sistemi informativi delle singole regioni). Occorre poi individuare appropriati schemi di lavoro e destinare specifiche risorse umane, da formare anche mediante corsi di formazione predisposti dal Seminario permanente dei controlli. La Sezione delle Autonomie, di intesa con le Sezioni Riunite, sarà chiamata ad esprimere specifici orientamenti per adattare al contesto regionale, per quanto possibile, il modello disegnato per la parifica del rendiconto generale dello Stato.

Si evidenzia il richiamo nel DL 174/2012, oltre che degli articoli 39 e 41, dell'art. 40 del T.U. n. 1214/1934, che fa espresso riferimento ad una deliberazione della Corte adottata con le formalità della giurisdizione contenziosa.

Forme di collaborazione fra le diverse sedi della Corte si pongono anche per le verifiche di affidabilità relative alle tecniche di copertura e di quantificazione degli oneri derivanti dai provvedimenti legislativi di spesa.

Le prime relazioni semestrali copriranno, con un approccio sperimentale, il periodo 1° gennaio 30 giugno 2013. Esse dovranno tendenzialmente ispirarsi al modello che da oltre venti anni è praticato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo.

L'attuazione della normativa richiederà, a regime, la predisposizione di specifiche relazioni tecniche da parte delle Giunte regionali; adeguate modifiche dei regolamenti consiliari; un ruolo attivo delle Commissioni bilancio (o strutture equivalenti).

Importante è, d'altronde, il ruolo che la Sezione delle Autonomie è chiamata a svolgere in ordine alla verifica dei primi risultati conseguiti dalla "*spending review*". Ciò sia sul versante della verifica delle metodologie adottate, sia mediante la predisposizione di specifico referto allo scopo di valutare la complessiva azione di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Anche in questo caso forte deve essere l'interazione con le Sezioni regionali di controllo, chiamate ad accertare sul campo le criticità gestionali e a vigilare sull'attuazione delle misure correttive.

L'esito delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle metodologie comuni costituirà, infatti, il cardine sul quale la Sezione delle Autonomie dovrà rendere al Parlamento, in termini comparativi, il predetto referto in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa.

Nella fase di prima attuazione della normativa, in cui la incompleta base dei dati potrebbe non consentire significative comparazioni, dovrà essere dato maggior risalto alle valutazioni di contesto ed ai profili gestionali di più immediata attuazione, ponendo in luce l'insieme delle criticità operative e gestionali che ostacolano la corretta applicazione della revisione della spesa.

I potenziati controlli della Corte dei conti sono sostanzialmente finalizzati al rispetto del processo di riequilibrio dei conti pubblici rafforzato dalla "costituzionalizzazione" del principio del pareggio di bilancio. In tale nuova e più stringente prospettiva si collocano i tradizionali referti elaborati dalla Sezione delle Autonomie.

Il referto annuale sulla gestione finanziaria delle Regioni si incentrerà, conseguentemente, sui profili di finanza pubblica di più immediato rilievo per le politiche di bilancio e per ogni altro aspetto di ordine finanziario direttamente coinvolto nei processi di attuazione dei principi introdotti dalla riforma costituzionale delineata con la recente novella degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost..

In questa ottica, l'esame dell'evoluzione del quadro finanziario risultante dalle recenti manovre di finanza pubblica consentirà di proseguire nell'analisi dei nessi esistenti fra i fabbisogni regionali per le funzioni fondamentali (di cui la gestione sanitaria costituisce la voce preponderante) e la tenuta degli equilibri di bilancio, nell'osservanza delle regole imposte dalla partecipazione del nostro Paese all'area dell'euro.

Per valorizzare la funzione di controllo finanziario, la Sezione delle Autonomie è chiamata a consolidare le attività di raccordo con le Sezioni regionali al fine di mettere in luce non solo i diversi processi organizzativi e programmatori, ma anche gli aspetti più significativi che caratterizzano la struttura dei documenti contabili regionali e le differenti rappresentazioni dei risultati di bilancio, che dovrebbero essere ormai in via di superamento grazie al processo "di armonizzazione dei conti pubblici".

Attraverso la sperimentazione di nuove forme collaborative tra la Sezione delle Autonomie e le Sezioni regionali di controllo potrà essere avviato un più stretto sistema di relazioni operative orientate al reciproco scambio di esperienze ed alla progressiva più ampia circolazione dei dati informativi.

Tale impostazione metodologica mira a valorizzare le analisi e le valutazioni condotte attraverso la “rete di controllo” della Corte per rispondere alle esigenze conoscitive del Parlamento sulla base di elementi non disponibili, come si è detto, ad altri organi tecnici di controllo.

Analisi particolari saranno svolte con riferimento all’impatto sugli equilibri economico-finanziari delle Regioni derivante dai provvedimenti adottati dal Governo centrale per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo; alle politiche regionali di bilancio; ai sistemi fiscali regionali; all’analisi strutturale e funzionale della spesa; nonché al tema della sanità pubblica, gestita in massima parte dalle Regioni, che è caratterizzata da gravi criticità gestionali, acuite dalle ricorrenti misure di razionamento delle risorse.

Per la finanza locale, la relazione annuale sarà centrata sull’analisi della gestione finanziaria, fondata principalmente su dati tratti direttamente dai rendiconti degli enti. Accanto ai temi consolidati (scenario macroeconomico del comparto; patto di stabilità interno; strumenti finanziari innovativi; personale; controlli interni; debiti fuori bilancio; disavanzi di amministrazione; enti dissestati), l’attenzione sarà focalizzata, nell’ambito anche di una valutazione di tipo comparativo tra aggregati regionali, sull’evoluzione della spesa e sulle modalità di funzionamento delle autonomie territoriali, pesantemente segnate dalle manovre di finanza pubblica degli ultimi anni.

Un attento esame sarà condotto – infine – sulla tenuta dei conti degli enti locali, i cui equilibri sembrano essere, in misura crescente, insidiati dal mix costituito da gestioni spesso inefficienti e dai reiterati interventi correttivi che hanno inciso sulla disponibilità delle risorse.

## **5. Indicazioni specifiche per le Sezioni regionali di controllo**

Per quel che attiene alle Sezioni regionali di controllo, le coordinate da seguire sono, sostanzialmente, le seguenti:

- a) in tema di finanza regionale le analisi ed indagini verranno prioritariamente orientate al quadro normativo costituito dalle leggi n. 20 del 1994 e n. 131 del 2003, ora decisamente allargato dal DL 174/2012.

Le principali novità introdotte da quest'ultimo provvedimento sono state riassunte nel precedente paragrafo relativo alle Sezioni delle Autonomie e riguardano, in particolare, il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali; le relazioni semestrali sulla copertura delle leggi di spesa regionale; la verifica dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio Sanitario Nazionale, sulla base della metodologia individuata dalla legge n. 266 del 2005; il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari; i controlli a livello regionale per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

- b) sul versante degli enti locali all'attività già svolta dovranno affiancarsi il controllo semestrale sulla legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali; le verifiche sulle situazioni di pre-dissesto finanziario degli enti locali.

A fronte di tale mole di nuovi complessi adempimenti resta, nel 2013, poco spazio per l'attivazione di ulteriori specifiche indagini, mentre vanno esercitate, in ogni caso, le attività di controllo preventivo, da ultimo estese alla materia della protezione civile.

Per far fronte ai nuovi onerosi compiti occorre puntare sulla mobilitazione delle energie professionali, su innovativi schemi operativi e sulla stretta cooperazione fra le Sezioni regionali e di queste con la Sezione delle Autonomie, mirando alla costituzione di un tendenziale sistema a rete, in grado di massimizzare i risultati complessivi conseguibili dall'attività delle articolazioni regionali della Corte.

Fatte queste precisazioni, non possono non evidenziarsi alcuni temi cruciali per la finanza pubblica allargata che, soprattutto in una prospettiva pluriennale, possono essere sviluppati dalle Sezioni regionali di controllo con indagini svolte in raccordo con la Sezione delle Autonomie e con le Sezioni riunite in sede di controllo.

Sulla scorta degli esiti emersi dalle verifiche finanziario-contabili sugli enti locali ai sensi della legge n. 266 del 2005 e sulla base anche di quanto evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'ultimo Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, rilevante e direttamente connesso anche con l'attuazione di precisi

impegni del Paese in ambito europeo, è il tema dei ritardi nei pagamenti. Si tratta di un argomento, già prospettato nel programma delle Sezioni riunite dello scorso anno, che particolarmente riguarda enti sanitari ed enti locali. Per questi ultimi va sottolineato che il fenomeno dei ritardati pagamenti è strettamente correlato al rispetto del patto di stabilità interno.

Come riferito al Parlamento nel recente *Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*, è emersa, in sede di verifica dei rendiconti 2010 degli enti locali da parte delle Sezioni regionali di controllo, una crescente diffusione del fenomeno dei ritardati pagamenti che comporta evidenti danni per le imprese, su cui finisce per scaricarsi il rispetto del patto di stabilità, e per il sistema economico, anche se recentemente il quadro sta evolvendosi con la possibilità di cessione dei crediti alle banche.

Va, inoltre, evidenziato che l'introduzione, a partire dal 2008, del principio della competenza mista nella determinazione delle entrate e delle spese rilevanti per il raggiungimento degli obiettivi programmatici del patto di stabilità interno negli enti locali avrebbe dovuto consentire di drenare risorse dalla parte corrente del bilancio a beneficio degli investimenti. Senonché fenomeni di rigidità della spesa, in concomitanza col ridursi negli ultimi anni delle entrate correnti, hanno agito sul rispetto del patto di stabilità in senso inverso alle finalità prefigurate.

Nonostante l'introduzione di numerose norme di contenimento della spesa pubblica, incidenti soprattutto sull'aggregato della spesa di personale, il rispetto del patto di stabilità è stato sostanzialmente affidato alla dilazione dei pagamenti della spesa in conto capitale.

In vista, poi, dell'introduzione a regime delle nuove regole per la predisposizione dei bilanci "armonizzati" degli enti locali, potrebbe essere significativa la programmazione di un'indagine a rete, che coinvolga le Sezioni regionali di controllo - impegnate nelle verifiche sui bilanci di previsione degli enti oggetto di sperimentazione della nuova normativa - e la Sezione delle Autonomie. Ciò al fine di meglio individuare le problematiche connesse con la programmazione dei lavori pubblici in relazione alle nuove modalità di rappresentazione contabile delle spese per investimenti, che, sulla base del principio di competenza economica, fanno riferimento agli stati di avanzamento dei lavori programmati.

In ultimo, in continuità con il programma approvato lo scorso anno, permane l'attualità di un'indagine a rete, in raccordo con la Sezione delle Autonomie e con le Sezioni riunite, sul preoccupante fenomeno degli organismi partecipati dagli enti locali, che, alla luce dei recenti interventi normativi, pongono questioni sempre più complesse in termini di impatto sugli equilibri economico-finanziari dei bilanci degli enti locali.

## **6. Indirizzi di coordinamento e modalità procedurali**

Gli indirizzi di coordinamento ed i criteri metodologici per la programmazione 2013 vanno definiti alla luce dell'esperienza maturata nel corso degli anni; va naturalmente tenuto conto, altresì, di rilevanti aspetti di ordine procedimentale.

In tale ottica va, in via preliminare, rilevato che la programmazione dell'attività di controllo delle Sezioni centrali e regionali ricomprende due tipologie di analisi e di indagini: obbligatorie perché sancite da leggi o regolamenti, ovvero conseguenti ad autonome iniziative nell'ambito dei programmi annualmente deliberati dalle Sezioni.

Le analisi e le indagini rimesse alle Sezioni della Corte hanno elementi di discrezionalità perché la normativa, se indica quali sono gli strumenti per la loro programmazione e quali gli obiettivi da perseguire, lascia poi alla determinazione delle Sezioni stesse l'individuazione delle aree di finanza pubblica da analizzare ed indagare.

Anche nel 2013 la finalità di assicurare uniformità nello svolgimento del controllo sulla gestione dovrà comportare una particolare considerazione, nelle indagini prescelte, dei seguenti caratteri:

- attinenza ad argomenti di interesse generale, preferibilmente di carattere trasversale, e collegamento ad aspetti di significativo impatto sulla finanza pubblica;
- suscettibilità di analisi unitarie, sia in termini di valutazione strategica che attraverso il metodo della comparazione;
- attinenza a problematiche riguardanti un arco temporale pluriennale, in cui i fenomeni gestori siano meglio valutabili.

In ordine alle modalità procedurali occorre effettuare un collegamento sistematico, ed anche operativo, con il successivo paragrafo (che conclude le linee programmatiche) dedicato al potenziamento dei sistemi informativi onde assicurare un



“continuum” che consenta leggibilità e raffrontabilità dei risultati attraverso omogenee metodologie.

Per quanto attiene alle modalità procedurali del controllo, va posto in luce quanto segue:

- a) esigenza dell'adozione – in istruttoria – del metodo del confronto (talora del contraddittorio in senso proprio) sino alle fasi che precedono le deliberazioni collegiali. Per la Relazione sul rendiconto generale dello Stato – in particolare – è confermato il metodo del contraddittorio con le delegazioni designate da ciascun Ministro e del metodo della partecipazione al confronto con le amministrazioni anche dei magistrati delle Sezioni centrali di controllo direttamente interessati;
- b) necessità che gli specifici programmi di controllo sulla gestione siano legati alla determinazione di tempi definiti, con scadenze per quanto possibile precise; in particolare i controlli contabili-finanziari dovranno aver riguardo all'esercizio finanziario precedente all'anno in cui si approva il referto conclusivo; i controlli gestionali, riferiti all'esercizio più prossimo possibile, potranno far riferimento a serie storiche pluriennali, sia per gli indicatori contabili, sia per gli indicatori di prodotto e di impatto: la puntuale osservanza dei termini di legge e dei cronoprogrammi è – infatti – essenziale per consentire la presentazione al Parlamento, nei termini prescritti, del Referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica;
- c) finalizzazione del controllo sulla gestione alla promozione di azioni correttive in sede organizzativa e di alta amministrazione;
- d) necessità che qualora, nell'attività finalizzata ai referti, si verificino evidenti sovrapposizioni di fasi istruttorie o di valutazione dei risultati, i Presidenti delle Sezioni di controllo segnalino le relative problematiche al Presidente della Corte perché, con proprio atto, adotti provvedimenti utili a stabilire le opportune sinergie e delimiti gli ambiti di competenza;
- e) necessità che le Sezioni riunite in sede di controllo, nella predisposizione della Relazione sul rendiconto generale dello Stato, tengano conto dei pertinenti referti deliberati dalle altre Sezioni; a questo fine il Presidente della Corte individua gli adeguati strumenti di informazione reciproca e definisce le modalità di

collaborazione fra Sezioni riunite ed altre Sezioni secondo quanto disposto dal regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo.

## **7. Il potenziamento dei sistemi informativi**

Va ancora sottolineato, in questa sede, che la Corte è chiamata sempre più ad esprimere le proprie valutazioni sul sistema di coordinamento e sugli andamenti complessivi della finanza pubblica. Inoltre con la recentissima emanazione del DL 174 (convertito nella legge 213/2012) sono stati accresciuti, in misura molto rilevante, i compiti di controllo e di referto nei riguardi delle Regioni e degli enti locali.

Per far fronte a questi compiti uno strumento fondamentale è costituito dal potenziamento del sistema di informazioni finanziarie, contabili, di statistica economica e di contabilità economica nazionale.

In tale quadro resta importante – anche se appare ormai non più sufficiente rispetto alle esigenze della Corte – il sistema informativo integrato RGS - Corte dei conti. In particolare occorre allargare l'orizzonte del sistema informativo integrato all'intero conto della Pubblica Amministrazione, sulla base di intese di collaborazione con la RGS, ora estese anche all'ISTAT.

D'altra parte, uno dei punti rilevanti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) riguarda la costituzione di una banca dati presso il MEF – Dipartimento RGS – alimentata da tutte le Amministrazioni pubbliche, che dovrebbero inviare i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della riforma. La realizzazione di tale cruciale strumento di conoscenza – che non può non incrociarsi anche con il processo di armonizzazione dei conti pubblici – è ancora in una fase di transizione.

Parallelamente va accelerata la costruzione di un sistema delle statistiche sull'organizzazione, i procedimenti, la gestione del personale, le attività delle pubbliche amministrazioni. Anche su questi temi le Sezioni riunite in sede di controllo hanno l'esigenza di promuovere una più intensa cooperazione tra Corte dei conti, Ministero dell'economia ed ISTAT.

Per quanto riguarda il personale, in attesa dei nuovi strumenti conoscitivi, la principale fonte di dati continua ad essere rappresentata, dal conto annuale delle spese

del personale delle pubbliche amministrazioni gestito attraverso il sistema conoscitivo SICO, dalla Ragioneria Generale dello Stato (art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001).

In attesa che diventi operativa la banca dati unitaria, assume particolare rilievo – alla luce del citato DL 174/2012 – il coordinamento con i sistemi informativi concernenti la finanza locale; in proposito risulta decisiva l'evoluzione tecnica e funzionale del SIRTEL (Sistema informativo di trasmissione telematica dei rendiconti di gestione degli enti locali) da anni attivo presso la Sezione delle autonomie. Tale sistema informativo, esteso alle Sezioni centrali e regionali di controllo, nonché alle Sezioni Riunite, nella sua componente conoscitiva, rappresenta un passaggio strategico per il potenziamento delle funzioni della Corte e per l'innovazione dei processi nei settori del monitoraggio, del controllo e del referto sulla finanza locale.

Ad ogni modo è ormai disponibile un ulteriore sistema informativo (SIQUEL - Sistema informativo per i questionari degli enti locali)) per il supporto delle attività delle Sezioni regionali di controllo. Tale sistema è finalizzato alla compilazione, da parte degli enti locali, dei questionari degli organi di revisione economico-finanziaria nella predisposizione del bilancio di previsione/consuntivo, e permette la raccolta dei dati direttamente in modalità web. Nel suo ambito possono essere istituite specifiche banche dati (personale, organismi partecipati, debiti fuori bilancio ecc).

Il SIQUEL consente, fra l'altro, la “dematerializzazione” dei questionari; il controllo formale e di congruenza sui dati inseriti dai revisori contabili; l'integrazione con il SIRTEL attraverso i controlli di conformità con i dati dei rendiconti degli enti locali; la standardizzazione delle voci di questionario, così da garantire un controllo uniforme e la possibilità di effettuare analisi temporali sui dati acquisiti e l'integrazione del Datamart di finanza locale con i dati del questionario.

E', inoltre, in fase di progressivo avanzamento la realizzazione di un sistema conoscitivo della Corte dei conti – da raccordare in prospettiva con la stessa banca dati unitaria – in cui potranno essere trattati ed elaborati – con caratteristiche di forte interconnessione ed omogeneità – i dati e le informazioni relativi alla finanza statale, alla finanza locale e alla finanza previdenziale. Si tratta, peraltro, di essenziali esigenze informative emerse anche in occasione del recente *meeting* Corte dei conti – Eurostat del 19-21 novembre 2012.

E' da aggiungere, infine, che la recente legge 17 dicembre 2012 n. 221, con cui è stato convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese ha introdotto, con l'articolo 20bis, disposizioni per la informatizzazione delle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti. Si tratta di un importante strumento normativo, che consentirà – per quanto di interesse in questa sede – l'ammodernamento del controllo preventivo di legittimità, grazie alla tenuta informatica dei registri e alle comunicazioni effettuate mediante posta elettronica certificata.