

La

Corte dei conti

N. 42/CONTR/PRG/06

a Sezioni riunite in sede di controllo
nell'adunanza del 27 ottobre 2006, composta dai magistrati:

Presidente:	Francesco	STADERINI
Presidenti di sezione:	Tullio	LAZZARO
	Fulvio	BALSAMO
	Mario	ALEMANNI
	Rosario Elio	BALDANZA
	Francesco	BATTINI
	Enrico	GUSTAPANE
Consiglieri :	Mario	FALCUCCI
	Giorgio	PUTTI
	Adolfo	DE GIROLAMO
	Angelo	BUSCEMA
	Renzo	LIBERATI
	Valeria	CHIAROTTI
	Maurizio	GIORDANO
	Fabio	VIOLA
	Marco	PIERONI
	Stefano	SIRAGUSA
	Enrico	FLACCADORO
	Giorgio	CANCELLIERI
	Maria Paola	MARCIA
	Antonio	MEZZERA
	Vincenzo	PALOMBA

Svolge le funzioni di segretario il dottor Antonino Fusco.

Ha approvato l'allegato documento contenente "Indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2007", 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).

IL RELATORE
F.to Fulvio BALSAMO

IL PRESIDENTE
F.to Francesco STADERINI

Depositato in segreteria il 27 ottobre 2006

IL DIRIGENTE
F.to Antonino FUSCO

INDIRIZZI E CRITERI DI RIFERIMENTO PROGRAMMATICO DEL CONTROLLO SULLA GESTIONE PER L'ANNO 2007

Premessa

E' noto che la Corte dei conti, massimo organo di controllo esterno a rilevanza costituzionale, è stata chiamata dal legislatore ad esercitare – in aggiunta al controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo – il controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni, quali individuate dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165.

Tale controllo consiste nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni nonché del funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione ed è inteso ad accertare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Esso è svolto non solo in funzione garantistica a supporto dell'operato del Parlamento, ma anche con intenti collaborativi – nel senso chiarito prima dalla Corte costituzionale e quindi dallo stesso Legislatore – nei confronti degli organi di governo degli enti controllati, ai fini della sana gestione finanziaria e della razionalizzazione degli assetti organizzativi. E' per questo che le relazioni della Corte, che hanno quali principali destinatari gli organi elettivi, vanno inviate anche alle amministrazioni interessate, le quali debbono comunicare alla Corte medesima le misure adottate in conseguenza delle osservazioni formulate.

Un controllo così esteso postula ovviamente che esso sia svolto in forma selettiva e secondo criteri previamente determinati. Ed è in tal senso che il comma 4 dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, atto fondante del controllo sulla gestione con connotati di generalità, stabilisce che “la Corte dei conti definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo”.

La programmazione generale e la definizione dei criteri di riferimento, che avvengono a livello centrale e che hanno per fine il coordinamento di tutte le attività di controllo da qualsivoglia struttura della Corte esercitate, sono state meglio esplicitate

dall'art. 5 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000 n. 14.

Tale articolo stabilisce che “le Sezioni riunite in sede di controllo definiscono, entro il 30 ottobre di ciascun anno, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima; programmano, inoltre, entro il 15 novembre indagini relative a più Sezioni, tenendo conto delle eventuali richieste formulate dal Parlamento e determinano, secondo criteri di prevalenza, la Sezione competente, ovvero definiscono le modalità della collaborazione operativa tra le Sezioni interessate”.

Il testo normativo fissa anche il termine per la deliberazione dei rispettivi programmi di attività da parte delle Sezioni centrali e regionali di controllo al 30 novembre di ciascun anno, e cioè ad una data successiva a quella in cui le Sezioni riunite sono chiamate a programmare le indagini relative a più Sezioni. Allo stato della normativa sono quindi le Sezioni riunite a dover pianificare – sempre che se ne ravvisi l'esigenza – le dette ultime indagini e a definirne le pertinenti modalità di svolgimento.

Va ancora puntualizzato che, nella definizione della programmazione ma soprattutto dei criteri di riferimento, una parte significativa dell'attività pianificatoria è andata nel tempo consolidandosi ed ha acquisito carattere di stabilità, sia in funzione di una maggiore fruibilità degli esiti dei controlli interni disciplinati dal decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286, con i quali i controlli esterni interagiscono, sia per assicurare la comparabilità dei risultati via via acquisiti in sede di indagini svolte dalla Corte durante successivi archi temporali.

Tale attività pianificatoria viene di seguito richiamata o riportata nei suoi contenuti essenziali.

Caratteri di novità presentano i programmi annuali non prescritti normativamente, che debbono tener conto delle mutevoli esigenze dell'azione amministrativa nonché delle eventuali richieste formulate dal Parlamento e dagli Organi rappresentativi delle comunità territoriali.

1. Criteri generali di programmazione.

Si è accennato che il programma generale di controllo sulla gestione annualmente deliberato dalle Sezioni riunite riguarda tutte le Sezioni, sia centrali che regionali, chiamate a svolgere detto controllo nell'esercizio delle attribuzioni loro intestate dalla legge. Tali Sezioni sono puntualmente individuate dall'art. 1, comma 2, del sopra richiamato regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo.

In alcuni casi è la normativa vigente che determina le analisi che la Corte nelle proprie articolazioni è tenuta a svolgere, mentre in altri è rimessa alla magistratura contabile la scelta delle indagini da espletare, secondo selettivi programmi annualmente deliberati anche sulla base di eventuali segnalazioni provenienti dal Parlamento nazionale e dagli Organi rappresentativi delle comunità territoriali.

1.1. Prima di soffermarci sulle due tipologie di indagini sopra accennate, mette conto ricordare come la Corte assolvà le proprie funzioni in materia di controllo a livello sia regionale che centrale.

In sede regionale le Sezioni ivi istituite sono chiamate a verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.

A livello centrale le Sezioni esercitano, secondo le rispettive competenze, il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché sulla gestione dei fondi strutturali comunitari e degli altri finanziamenti e risorse comunitarie da parte di amministrazioni e organismi nazionali.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, previo esame e valutazione, riferiscono al Parlamento sugli andamenti di finanza pubblica sia in termini generali sia con riguardo a specifici temi intersettoriali individuati dalla legge o autonomamente selezionati.

I controlli che hanno attinenza con il programma da definire sono:

- 1) il controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- 2) il controllo sulla gestione "*stricto jure*";

- 3) la valutazione dei risultati della gestione per settori;
- 4) la valutazione strategica degli andamenti e dei risultati complessivi della finanza pubblica.

Su finalità, suddivisioni e metodologie di svolgimento delle dette categorie di controllo si fa rinvio alle deliberazioni relative ai precedenti esercizi ed in particolare alla deliberazione n. 41 del 2004.

2. Quadro di riferimento programmatico.

2.1. Nel definire il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione per l'anno 2007 conviene iniziare dai compiti normativamente stabiliti ed intestati alla Corte.

2.1.1. Si è già detto che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a verificare il perseguimento degli obiettivi previsti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni ai fini dei referti da rendere ai consigli degli enti controllati. Ciò possono fare sia attraverso l'esame dei rendiconti generali degli enti stessi, che danno ragione dei risultati conseguiti nella gestione del bilancio annuale e pluriennale, quali atti di programmazione a breve e medio termine, sia valutando selettivamente singoli settori di attività oggetto di specifiche leggi di principio e/o di programma nonché l'attuazione e le ricadute dei controlli interni. Verifiche sulla gestione sono svolte anche con riguardo all'attività delle amministrazioni dello Stato aventi sede in ciascuna regione.

Ulteriori e più specifici compiti, che presentano carattere di novità, sono stati attribuiti alle Sezioni regionali dalla legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre 2005 n. 266) con i commi 166 e seguenti dell'articolo 1, che riguardano anche gli enti del Servizio sanitario nazionale, a fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica.

Con deliberazioni nn. 6, 7 e 11 in data 27 aprile e 7 luglio 2006, pubblicate nei supplementi ordinari della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 124 del 30 maggio e n. 166 del 19 luglio 2006, la Sezione delle autonomie ha adottato le linee

guida per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006) per gli organi di revisione economico-finanziario degli enti locali e dell'art. 1, comma 170, della legge stessa per i collegi sindacali degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

Linee guida per l'applicazione dell'art. 1, comma 173, sempre della legge finanziaria 2006, sono state inoltre emanate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 4 del 2 marzo 2006.

2.1.2. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è tenuta a norma di legge a riferire al Parlamento sulle opere segretate.

A tale doveroso compito la legge finanziaria per il 2006 ha aggiunto, ai fini dell'esercizio del controllo successivo sulla gestione, quello riguardante gli atti di spesa di importo superiore a 5.000 euro relativi a incarichi di consulenza nonché a relazioni pubbliche, convegni, mostre e spese di rappresentanza (comma 173).

La Sezione, come proprio compito istituzionale, è chiamata inoltre a valutare, secondo criteri selettivi, i risultati della gestione delle amministrazioni controllate sulla base degli obiettivi stabiliti dalla legge e definiti nei programmi e nelle direttive degli organi politici o di vertice.

2.1.3. La Sezione di controllo sugli enti è chiamata a rendere al Parlamento referti riguardanti gli enti sottoposti al suo controllo, sulla base di modalità stabilite direttamente dalla legge e meglio esplicitate in apposita regolamentazione interna.

Trova applicazione anche per la detta Sezione la disciplina dettata dall'art. 1, comma 173, della legge finanziaria per l'anno 2006, le cui modalità di attuazione saranno stabilite dalla Sezione stessa.

2.1.4. La Sezione delle autonomie, in esito alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, finalizzata al coordinamento della finanza pubblica e svolta in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, riferisce almeno

una volta all'anno al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale avvalendosi anche del supporto delle Sezioni regionali.

Fra le attribuzioni della Sezione delle autonomie rientra anche il referto sul rendiconto della gestione finanziaria dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali.

2.1.5. La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali è tenuta a rendere al Parlamento – in forza del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte – i referti sulla gestione dei fondi strutturali e sull'utilizzo di altri finanziamenti comunitari da parte di amministrazioni pubbliche, sullo stato delle risorse della Comunità di pertinenza nazionale nonché sulla consistenza e sulle cause delle frodi comunitarie, raccordandosi all'occorrenza con le Sezioni regionali di controllo nonché con la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

2.1.6. Le Sezioni riunite in sede di controllo, che – come si è già accennato – sono chiamate annualmente a definire il programma generale di controllo sulla gestione anche ai fini di coordinamento delle attività svolte dalle Sezioni che operano nel settore, debbono deliberare sul rendiconto generale dello Stato e riferire al Parlamento sugli andamenti della finanza pubblica nonché sul modo in cui le amministrazioni dello Stato si sono conformate alle leggi che ne disciplinano l'azione; debbono altresì riferire, con relazione generale, sul costo del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e, con referti specifici, sui fondi di rotazione, sulle gestioni fuori bilancio, sul sistema universitario e sull'informatica nella pubblica amministrazione. Per la stesura di tali relazioni, alcune delle quali possono avere cadenza anche pluriennale, le Sezioni riunite si avvalgono dell'apporto e recepiscono i risultati di indagini tematiche condotte da altre strutture della Corte, con le quali instaurano proficui rapporti di collaborazione.

Fra le analisi che le Sezioni riunite sono chiamate a svolgere ai fini della decisione e della relazione sul rendiconto generale dello Stato merita di essere ricordata quella sulla affidabilità ed attendibilità dei conti, condotta a campione secondo metodologie collaudate dalla Corte dei conti europea e da altre Istituzioni superiori di controllo e

finalizzata in prospettiva ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione del bilancio, pur con le peculiarità e diversità insite nel sistema dei conti pubblici.

2.1.7. Per lo svolgimento delle analisi normativamente previste e la redazione dei relativi referti, meglio esplicitati nei loro contenuti nei programmi deliberati dalle singole Sezioni di controllo, le Sezioni stesse fanno ricorso ai poteri organizzativi loro attribuiti, talora codificati in atti a valenza regolamentare interna.

2.2. Ai fini di individuazione delle indagini da selezionare autonomamente e nell'intento di offrire alle Sezioni di controllo indicazioni utili per il completamento della programmazione della loro attività, ritengono le Sezioni riunite di enucleare alcune tematiche generali di finanza pubblica e di gestione di maggior impatto nell'attuale momento e di esplicitare quindi da chi e con quali modalità tali indagini vanno svolte.

Confermando i criteri già adottati nello scorso esercizio, i temi proposti:

- attengono ad argomenti di portata generale, preferibilmente trasversali, e debbono essere comunque di rilevante impatto sulla finanza pubblica;
- debbono essere tendenzialmente suscettibili di considerazione unitaria, sia in termini di valutazione strategica, sia, attraverso il metodo della comparazione, in termini di controllo sulla gestione in senso stretto;
- forniscono indicazioni di massima, utili per l'attività programmatica che le competenti sedi di controllo sono poi chiamate a sviluppare autonomamente;
- possono riguardare problematiche da affrontare in un arco temporale pluriennale in cui i fenomeni gestori sono meglio valutabili, specie se ciò è richiesto da indagini di ampio respiro.

Sotto quest'ultimo profilo il punto di partenza per scelte programmatiche è offerto anche da indagini svolte, sulla base dei programmi degli anni precedenti, dalle Sezioni riunite e dalle diverse Sezioni di controllo.

Fra i numerosi temi di carattere generale suscettibili di incidere sugli andamenti di finanza pubblica e sulla gestione e che potrebbero quindi formare oggetto di indagini di controllo, si segnalano, perché ritenuti di maggior interesse, quelli concernenti:

- riorganizzazione dell'amministrazione pubblica anche alla luce della Costituzione novellata e della recente legge n. 233 del 2006;
- esternalizzazione dei servizi nel quadro del nuovo assetto istituzionale, con particolare riguardo al modulo societario;
- oneri finanziari per il pubblico impiego, con particolare riguardo alla più recente disciplina della dirigenza;
- contrattazione integrativa decentrata: modalità concrete di funzionamento ed oneri diretti e indiretti;
- ripartizione delle pubbliche risorse fra le componenti della Repubblica: situazione attuale e prospettive di riforma;
- spesa sanitaria e misure di contenimento;
- analisi del sistema previdenziale, obbligatorio e complementare, e dell'impatto finanziario delle riforme;
- analisi di interventi mirati per la difesa dell'ambiente e dei relativi costi e benefici;
- politica energetica del Governo ed apporti degli enti di gestione del settore;
- investimenti nelle infrastrutture e rilancio della competitività e produttività economica: la legge obiettivo e i finanziamenti di ultima generazione;
- incentivazione delle imprese: contribuzione a fondo perduto e partecipazione agli oneri per interessi;
- ricerca e innovazione: possibili forme, impiego delle risorse e ricadute economiche;
- analisi degli interventi diretti alla gestione dell'immigrazione, ed a favorire l'integrazione degli immigrati, con particolare riguardo al settore delle politiche sociali;
- missioni all'estero della Difesa nel quadro della cooperazione internazionale: analisi dei costi nei quadri operativi di intervento;
- edilizia residenziale pubblica e relativa disciplina;
- misure di contrasto dell'evasione fiscale e loro attuazione;
- finanza innovativa: liberalizzazioni, privatizzazioni e cartolarizzazioni;
- contabilità pubblica e contabilità nazionale: problemi di raccordo.

2.3. Nell'ambito del quadro di riferimento programmatico, che è la risultante delle analisi normativamente definite nonché delle tematiche rimesse all'autonoma determinazione della Corte, come sopra individuate, le Sezioni di controllo – previa analisi di fattibilità – deliberano i propri programmi di controllo.

In questa sede può essere fornita peraltro qualche indicazione di massima, utile per la predisposizione dei detti programmi.

2.3.1. Le Sezioni regionali di controllo, oltre a svolgere le verifiche loro normativamente intestate e di cui si è detto attraverso referti annuali sulla gestione che tengano conto, per le regioni a statuto ordinario, della configurazione programmatica del bilancio delineata dal d.lgs. n. 76 del 2000 e, per gli enti locali, da selezionare secondo criteri obiettivi di rotazione, dei principi normativi che presiedono ad una sana gestione finanziaria, potranno programmare – compatibilmente con la loro consistenza organica – ulteriori indagini di controllo sulla gestione da individuare tenendo presente le indicazioni sopra fornite e valorizzando anche esperienze in precedenza maturate.

2.3.2. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, che per le opere segretate è facultata a riferire anche con relazioni pluriennali, nella definizione del proprio programma di lavoro terrà conto dei contenuti del quadro di riferimento programmatico.

Nell'assolvimento delle proprie funzioni la Sezione – che completerà le analisi già avviate – continuerà ad esercitare il controllo sulle gestioni degli Uffici periferici delle Amministrazioni dello Stato nei casi in cui si renda necessario assicurare la valutazione comparativa dei risultati conseguiti da Uffici di una stessa Amministrazione centrale collocati in differenti realtà territoriali, in relazione anche alle direttive impartite dalla detta Amministrazione.

Ai fini dell'esercizio del proprio controllo la Sezione in argomento potrà avvalersi delle segnalazioni e proposte che gli Uffici di controllo preventivo faranno pervenire, supportate da idonea documentazione; potrà altresì proporre l'attivazione od attivare le procedure previste dall'art. 3, commi 3 e 12, della legge n. 20 del 1994, sempreché sulla base delle segnalazioni ricevute o degli accertamenti condotti ne ricorrano le condizioni.

2.3.3. La Sezione di controllo sugli enti, fermi i compiti definiti per legge, potrà includere nel proprio programma di lavoro – nell’ambito delle funzioni che le sono commesse – analisi riguardanti attività omogenee di pluralità di enti. A titolo esemplificativo si richiamano le tematiche relative alle istituzioni culturali, agli enti di ricerca, agli enti previdenziali e, ove ne ricorra il caso, agli ordini professionali.

Oggetto di particolare attenzione continueranno ad essere – altresì – le gestioni delle società a prevalente o totalitaria partecipazione dello Stato, che incidono anch’esse sul governo del sistema di finanza pubblica.

2.3.4. La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali, oltre a curare il referto annuale sulla gestione dei fondi comunitari ai fini della valutazione globale delle politiche e degli interventi dell’Unione Europea in Italia, potrà elaborare e deliberare, anche in collaborazione con le Sezioni regionali di controllo, referti specifici sull’impiego dei detti fondi con particolare riguardo alle frodi e irregolarità riscontrate nell’utilizzazione dei finanziamenti dei Fondi comunitari.

La Sezione potrà svolgere, infine, indagini di controllo sulla gestione di programmi attuati in esecuzione di trattati, accordi ed intese di carattere internazionale, finanziati con fondi comunitari.

2.3.5. La Sezione delle autonomie, i cui compiti sono stati definiti dal regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo come modificato con deliberazione delle Sezioni riunite 3 luglio 2003 n. 2 alla stregua del disposto dell’articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131, oltre ai referti come sopra individuati potrà elaborare e deliberare indagini di finanza pubblica a rete, finalizzate al perseguimento degli obiettivi che la legge le intesta. Nello svolgimento di tali indagini la Sezione delle autonomie, che è “espressione delle Sezioni regionali di controllo”, si avvarrà degli apporti forniti da tali Sezioni.

2.3.6. Le Sezioni riunite – che hanno competenza diffusa in materia di governo della finanza pubblica – hanno facoltà di elaborare, in aggiunta a quelli a valenza generale

intestati loro per legge, referti specifici relativi a tematiche aventi impatto sulla tenuta e sull'equilibrio complessivo dei conti pubblici, avvalendosi – nell'esercizio della funzione di coordinamento che è loro commessa – degli apporti delle Sezioni di controllo suscettibili di essere valorizzati.

2.4. Fra le funzioni che il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo intesta alle Sezioni riunite figurano la programmazione delle indagini relative a più Sezioni e la definizione delle pertinenti modalità di svolgimento.

2.4.1. Nella tipologia di tali indagini vanno comprese le analisi sulla gestione, eventualmente programmate dalle Sezioni regionali di controllo su di un medesimo oggetto.

2.4.2. Analisi comuni a più Sezioni vanno anche considerate quelle promosse dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni di Uffici periferici delle Amministrazioni dello Stato svolte con il supporto delle Sezioni regionali, ai fini della valutazione comparativa dei risultati conseguiti da Uffici di una medesima amministrazione centrale collocati in differenti realtà territoriali; per lo svolgimento di tali indagini è prevista dal regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo l'opera di coordinamento del Presidente della detta Sezione centrale.

2.4.3. In considerazione dell'incidenza che i risultati del controllo sulla gestione finanziaria dei più importanti enti pubblici economici e società per azioni a partecipazione pubblica possono avere sugli andamenti della gestione del bilancio dello Stato, sono ipotizzabili ed anzi da promuovere indagini coordinate su specifici aspetti gestionali (quali energia, previdenza, trasporti) della Sezione di controllo sugli enti e della Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, da raccordare ad opera dei Presidenti delle Sezioni stesse.

2.4.4. Come indagini relative a più Sezioni si configurano anche le analisi sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, ricomprese nel programma della

Sezione delle autonomie, da svolgere con l'ausilio delle Sezioni regionali di controllo, secondo la previsione del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo.

2.4.5. Indagini relative a più Sezioni vanno inoltre individuate fra quelle programmate per il prossimo anno dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari internazionali ed elaborate con l'apporto delle Sezioni regionali di controllo in base al combinato disposto dell'art. 2, comma 2, ultima alinea e dall'art. 10, comma 4, del citato regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo.

2.4.6. Il regolamento da ultimo menzionato prevede che programmi di indagini intersettoriali relativi ad analisi generali di finanza pubblica possano essere svolti direttamente dalle Sezioni riunite anche in collaborazione con le Sezioni di controllo. Fra tali programmi possono essere ricompresi quelli relativi al sistema universitario e all'informatizzazione delle pubbliche amministrazioni.

2.4.7. Altre indagini relative a più Sezioni di cui dovesse emergere la necessità a seguito della deliberazione dei programmi annuali di controllo da parte delle Sezioni centrali e regionali saranno svolte secondo il previsto criterio della prevalenza o con le modalità di collaborazione operativa che – ove ne ricorra il caso – potranno essere stabilite successivamente da queste Sezioni riunite.

3. Direttive sul procedimento.

E' noto che i programmi di gestione, specie se di consistente impatto e di elevato ammontare, difficilmente possono giungere a conclusione nell'arco di un anno.

Ed è per questo che la programmazione generale del controllo sulla gestione, che annualmente le Sezioni riunite sono chiamate a deliberare a fini di indirizzo, impulso e coordinamento, si atteggia spesso come previsione di prosecuzione e completamento di programmi avviati nei precedenti esercizi.

All'inizio di questa relazione si è detto anche che una parte significativa dell'attività pianificatoria, specie se riferita ad analisi dovute, si è andata nel tempo consolidando ed ha acquistato carattere di stabilità.

Ciò vale in particolare per le “direttive sul procedimento del controllo” e per i “sistemi di informazione”, che se vogliono assicurare un “continuum” che consenta la leggibilità e raffrontabilità dei risultati debbono rispondere ad una omogenea metodologia, salvo adeguamenti ed aggiornamenti che si rendano di volta in volta necessari. Per facilitarne la lettura e il confronto, sia le une che gli altri vengono qui riportati nel testo recepito nei precedenti programmi, con le integrazioni e puntualizzazioni ritenute utili e sempre ferme restando le indicazioni di legge.

Per quanto più in particolare attiene alle direttive sul procedimento del controllo, vanno ribaditi i seguenti indirizzi:

- adozione del metodo del confronto, in sede di formulazione dei programmi e di istruttoria, e adozione del metodo del contraddittorio, sino alle fasi che precedono le deliberazioni collegiali, con le amministrazioni pubbliche; per le Sezioni regionali è essenziale un dialogo, sin dalla fase preliminare all'approvazione dei programmi di controllo sulla gestione, con i Consigli regionali e, ove costituiti, con i Consigli delle autonomie locali, raccogliendo le indicazioni di questi compatibilmente con le altre priorità di controllo individuate dalla Sezione; per la relazione sul rendiconto generale dello Stato conferma del metodo del contraddittorio con delegazioni designate da ciascun Ministro e del metodo della partecipazione al confronto con le amministrazioni anche dei magistrati delle Sezioni di controllo sulle amministrazioni dello Stato;
- ferme restando le forme di contraddittorio previste dalle attuali procedure di controllo, conferma della prassi in base alla quale, ove possibile, le deliberazioni definitive assunte collegialmente dalle Sezioni centrali di controllo sulla gestione sono comunicate al Parlamento insieme alle osservazioni delle amministrazioni o enti controllati (previa fissazione di un termine per tali controdeduzioni);
- necessità che gli specifici programmi di controllo sulla gestione siano sempre legati alla determinazione di tempi definiti, con precise scadenze; in particolare i controlli contabili-finanziari dovranno aver riguardo sempre 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;
- adozione di modalità collegiali di esercizio del controllo sin dalla fase di definizione (necessariamente da decidersi collegialmente) dei programmi con l'affidamento delle indagini istruttorie, ove opportuno e possibile, a più di un magistrato;
 - finalizzazione del controllo sulla gestione alla promozione di azioni correttive in sede normativa e di alta amministrazione;
 - adozione di strumenti di indagine ed analisi di “monitoraggio” aventi ad oggetto il seguito dato dalle amministrazioni alle osservazioni e proposte formulate dalla Corte (art. 3, comma 6, legge n. 20/1994 come integrato dall’art. 1, comma 172, legge n. 266/2005), per le opportune informazioni alle assemblee elettive;
 - necessità di evitare duplicazioni, interferenze e sovrapposizioni nella fase di impostazione dei programmi, attraverso una reciproca attività di informazione, e nell'esercizio delle attività istruttorie, anche attraverso la formazione di nuclei istruttori comuni;
 - necessità che i Presidenti delle singole Sezioni centrali e regionali, qualora nell'attività finalizzata ai referti si determinino coincidenze di fasi istruttorie e di valutazione, assumano iniziative idonee a stabilire, d'intesa con il Presidente della Corte, l'ambito delle attività di ciascuna Sezione ed il raccordo con gli ambiti propri delle altre Sezioni;
 - potenziamento, in sede di “audit finanziario-contabile”, dell’attività di verifica, con metodologie a campione, dell’affidabilità ed attendibilità dei conti pubblici;
 - 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 Sezioni; a questo fine il Presidente della Corte, con apposita circolare di indirizzo, potrà individuare gli adeguati strumenti di informazione reciproca e definire le modalità di collaborazione fra Sezioni riunite ed altre Sezioni.

Per quanto attiene ai collegamenti e ai momenti di confronto fra le diverse analisi e i loro risultati, essi verranno stabiliti in sede di coordinamento fra i Presidenti delle Sezioni attraverso apposite Conferenze di servizio convocate dal Presidente della Corte e, per quanto riguarda gli enti territoriali, a mezzo di azione di coordinamento della

Sezione delle autonomie (se opportuno pure con la creazione di un gruppo di lavoro stabile per il coordinamento operativo dei tempi e delle metodologie di controllo); nelle stesse sedi di coordinamento saranno individuate le misure necessarie ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni fra le attività di controllo programmate nelle diverse sedi e promovendo, inoltre, le forme di cooperazione previste dai regolamenti organizzativi, imperniate sui poteri di indirizzo del Presidente della Corte.

La necessità di evitare duplicazioni, e quella di consentire a ciascuna Sezione la fruizione dei risultati conclusivi del controllo esercitato da altre Sezioni, impongono la precisa individuazione dell'arco temporale al quale si riferisce ciascuna analisi di controllo inserita nei programmi annuali delle Sezioni e del termine finale entro il quale ciascuna analisi deve essere conclusa. Tali elementi dovranno risultare dal programma di controllo che ogni Sezione approverà per il 2007.

La relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, che è la sede "generale" di referto della Corte, esporrà, partendo dalle analisi dei conti consuntivi delle amministrazioni statali, valutazioni sulle risultanze della gestione e sui risultati dell'attività riferite all'intero settore pubblico (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni), tenendo conto di tutti i referti deliberati dalle altre Sezioni (nell'ambito del programma specifico finalizzato alla relazione annuale deliberato dalle Sezioni riunite in sede di controllo).

4. Sistemi di informazione.

Uno strumento di importanza preliminare per il controllo sui risultati della gestione è costituito dal potenziamento di un sistema di informazioni finanziarie, contabili, di statistica economica e di contabilità economica nazionale.

In tale quadro resta centrale il sistema informativo integrato RGS-Corte dei conti. Sono, peraltro, maturi i tempi per il suo orientamento verso l'integrazione delle classificazioni e delle informazioni tra gestione di bilancio, gestione di tesoreria, settore pubblico. Per far fronte alle attuali lacune conoscitive è anche necessario che la Corte dei conti abbia accesso alle informazioni del progetto SIOPE, basato su un sistema di codificazione uniforme dei flussi di cassa relativi ad una ampia platea di amministrazioni pubbliche.

Devono poi essere impostate le seguenti operazioni: costruzione dei parametri di misurazione del prodotto del settore pubblico. nei conti economici nazionali secondo la metodologia fissata dall'Unione Europea (SEC'95); costruzione di un sistema delle statistiche sull'organizzazione, i procedimenti, la gestione del personale, le attività delle pubbliche amministrazioni. Su questi temi le Sezioni riunite in sede di controllo promuoveranno una più intensa cooperazione tra Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze e Istat.

Dovrà essere promosso il coordinamento con il Sistema finanziario regionale (Sir) e con i sistemi informativi concernenti la finanza locale; in proposito massimo rilievo dispiega l'attuazione del sistema integrato di trasmissione telematica alla Sezione delle autonomie dei consuntivi degli enti locali di cui alla legge finanziaria 2003, che dovrà essere esteso alle Sezioni regionali di controllo.

Sulla base degli atti di indirizzo politico programmatico e del sistema informativo possono essere predefiniti, in sintonia con quelli elaborati per il controllo strategico, gli indicatori di risultato da adottare per le valutazioni conclusive. A questi fini, saranno presi gli opportuni contatti con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per ottenere l'integrazione con la "banca dati" costruita, per il coordinamento della rete dei controlli interni, presso la stessa Presidenza del Consiglio (ai sensi dell'art. 7 d.lgs. n. 286 del 1999), con i sistemi informativi della rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici e della Unità tecnica per la finanza di progetto (legge n. 144 del 1999 artt. 1 e 7), con l'ISTAT, che svolge la funzione di propulsione e coordinamento del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN).

Le azioni descritte, finalizzate al sistema informativo per la misurazione e valutazione dei risultati della gestione pubblica, terranno conto anche della metodologia adottata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, definita attraverso la direttiva generale sulle direttive ministeriali, e dei progressi segnati dal coordinamento del sistema dei controlli interni.

IL RELATORE
F.to F. BALSAMO

IL PRESIDENTE
F.to F. STADERINI