



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA

CORTE DEI CONTI PER IL 2017

(ai sensi dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti)

dicembre 2016

INDICE

	Pag.
Deliberazione	1
I controlli della Corte dei conti nel nuovo scenario economico finanziario	3
Il programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo: un impianto innovativo	8
<i>Considerazioni di ordine generale</i>	8
<i>Il giudizio di parificazione e la Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato</i>	11
<i>Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica</i>	15
<i>Le Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa</i>	18
<i>Le Audizioni parlamentari</i>	20
Criteri di riferimento per le Sezioni centrali	20
<i>La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	21
<i>La Sezione delle Autonomie</i>	24
<i>La Sezione di controllo sugli enti</i>	26
<i>La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali</i>	26
Criteri di riferimento per le Sezioni regionali di controllo	28

La



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Raffaele DAINELLI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI,
Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI;

Consiglieri

Maria Teresa POLITO, Anna Maria LENTINI, Roberto BENEDETTI, Enrico
FLACCADORO, Massimo ROMANO, Vincenzo PALOMBA, Paola COSA, Adelisa
CORSETTI, Natale Alfonso Maria D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA,
Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Donatella SCANDURRA, Luca FAZIO,
Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Laura D'AMBROSIO, Marco
BONCOMPAGNI, Angela PRIA;

UDITO, nell'adunanza del 15 dicembre 2016, il relatore Pres. Angelo Buscema;

HA APPROVATO:

l'allegato documento relativo alla "PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE
ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER L'ANNO 2017" 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).

IL PRESIDENTE RELATORE

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 21 dicembre 2016

IL DIRIGENTE

Maria Laura Iorio

I controlli della Corte dei conti nel nuovo scenario economico finanziario

1.

La Corte dei conti definisce annualmente e trasmette al Parlamento i programmi di controllo ed i criteri di riferimento cui gli stessi devono informarsi. Negli ultimi anni, la legislazione ha affidato all'Istituto compiti sempre più vasti che, anche in virtù dell'articolazione territoriale, consentono alla Corte di estendere la propria attività di verifica e controllo al complesso della finanza pubblica.

I principi della programmazione del complesso delle attività di controllo sono sanciti dall'art. 3, commi 4 e 5, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994. In particolare, sono le Sezioni riunite in sede di controllo che provvedono a definire, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i criteri metodologici di massima. Tali elementi, che sono raccolti nel presente documento, costituiscono il quadro di riferimento per le Sezioni di controllo, centrali e regionali, e ad essi tutte le Sezioni si atterranno nella definizione dei propri programmi di controllo per il 2017.

2.

L'esercizio che si apre si presenta particolarmente impegnativo. Come la Corte ha messo in rilievo nel corso dell'esame della recente Nota di aggiornamento, il quadro economico è stato contrassegnato, in questi ultimi mesi, dalla accentuazione dei rischi deflazionistici e da una forte volatilità dei mercati finanziari che, insieme ai recenti eventi sismici e alle incertezze del quadro internazionale (l'esito del referendum sulla permanenza del Regno Unito nell'UE, il riacutizzarsi della emergenza terrorismo e i fenomeni migratori) hanno alimentato i timori di risultati inferiori alle attese della ripresa dell'economia europea ed in particolare di quella italiana.

La volontà di dar modo alle riforme avviate di conseguire i risultati attesi ha portato a rivedere la strategia di *fiscal policy* e gli obiettivi di convergenza verso l'equilibrio strutturale di bilancio (OMT), scegliendo di accompagnare la conservazione di un profilo discendente dell'indebitamento nominale con l'adozione di misure

espansive.

Una decisione diretta ad individuare la combinazione di interventi in grado di recuperare ritmi di crescita simili a quelli degli altri grandi paesi europei, ma in un contesto di finanza pubblica caratterizzato da margini di manovra sempre più limitati.

3.

Sono proprio tali difficili condizioni di avvio che consigliano di guardare alla programmazione per il prossimo triennio con particolare attenzione e cautela. Ciò specie in un contesto internazionale che vedrà un probabile ri-orientamento in senso restrittivo della politica monetaria e, quindi, il venir meno dei suoi positivi riflessi sul servizio del debito.

Come la Corte ha sottolineato in occasione dell'audizione parlamentare sul disegno di legge di bilancio 2017, diventa, dunque, essenziale un attento monitoraggio dell'efficacia delle misure di settore assunte con la manovra finanziaria e della rispondenza dei risultati effettivi alle quantificazioni relative a nuove voci di spesa. Un esame anche in corso d'anno è reso ancora più necessario a fronte delle occorrenze legate ai recenti fenomeni sismici, i cui effetti devono considerarsi proiettati in anni a venire e che rendono più impellente l'esigenza di riordinare le priorità complessive dell'azione pubblica.

4.

Nella definizione dei programmi di controllo la Corte deve calibrare il proprio impegno in coerenza con il difficile percorso delineato nei documenti programmatici. Ciò significa dare all'attività di controllo ad essa affidata la possibilità di contribuire, già nel corso dell'esercizio, ad una valutazione della rispondenza della gestione agli obiettivi programmatici. Una impostazione che è destinata ad incidere sull'intera programmazione dei controlli per l'anno 2017, non limitandosi a quelli più direttamente volti all'esame delle modalità di definizione delle coperture o alla verifica dell'adeguatezza dei meccanismi di monitoraggio previsti per i principali provvedimenti.

Lo scopo generale è, infatti, di fornire a Parlamento e Governo elementi e valutazioni necessari alla ricalibratura degli interventi, ove questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi.

Per un selezionato insieme di settori chiave, tale impegno può tradursi in un controllo anche in corso di esercizio. In stretta collaborazione con l'amministrazione, ciò comporterà una analisi approfondita degli obiettivi operativi e del loro sviluppo nell'esercizio e una verifica dei risultati ottenuti e della loro coerenza con le attese, già in corso di gestione, attraverso un preordinato insieme di indicatori.

In una più ampia prospettiva temporale, il coinvolgimento più continuativo delle amministrazioni dovrà trovare riflesso - a regime - nelle stesse relazioni che accompagnano i giudizi di parificazione dei rendiconti dello Stato e delle Regioni, nelle quali le valutazioni dovrebbero richiamare gli esiti dei controlli effettuati in corso di esercizio.

5.

A fronte di spazi finanziari sempre più limitati diventa imprescindibile una "verifica a sistema" dell'efficacia delle misure adottate. Si tratta in altri termini di ampliare l'orizzonte delle analisi per valutare i risultati ottenuti nelle diverse politiche pubbliche.

Non sempre anche nel corso degli ultimi anni l'impiego delle risorse, le misure di regolazione o di liberalizzazione, il ridisegno di assetti organizzativi o la revisione delle competenze settoriali tra livelli di governo si sono tradotti nei risultati attesi in termini di crescita o di miglioramento dei servizi resi alla cittadinanza; ciò a prescindere dalla correttezza nella gestione delle risorse finanziarie assegnate ai singoli interventi.

Potenziare l'utilizzo delle informazioni raccolte per le attività istituzionali anche in tale direzione rappresenta un contributo ulteriore che la Corte può offrire alle Assemblee elettive e ai Governi rispondendo ad una esigenza ben chiara nel nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica.

Si tratta di un approccio che può valorizzare il carattere capillare del controllo reso dalla Corte e il ritorno che da questo ne può derivare per la valutazione dell'efficacia delle politiche adottate a tutti i livelli di governo. Estendere tale

impostazione consente poi di rafforzare nella cittadinanza la percezione dell'importanza dell'attività di controllo.

6.

La presenza in tutte le realtà territoriali fa della Corte, oltre che il naturale controllore degli obiettivi finanziari e di programma, anche il soggetto garante delle condizioni di resa dei servizi. Negli ultimi anni la ricerca di soluzioni organizzative e gestionali più efficienti e la necessità di rivedere i confini dell'intervento pubblico si è confrontata, non sempre con successo, con la necessità di garantire la qualità dei servizi e condizioni omogenee nella fruibilità degli stessi sul territorio nazionale.

Un compito, quello della Corte, che può contribuire a rendere più leggibili, anche ai cittadini, i risultati della gestione. Di qui la sempre maggiore attenzione non solo all'adozione di adeguati indicatori di risultato degli interventi e ad una valutazione delle criticità che caratterizzano le principali politiche pubbliche ma, anche e soprattutto, ad una loro comparabilità.

7.

Una particolare attenzione richiedono, poi, le misure per i recenti eventi sismici. Soprattutto per le procedure di acquisto di beni e servizi si tratta di evitare i rischi di una cattiva gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

Da qui la rinnovata esigenza di porre attenzione alle modalità di utilizzo delle risorse, proseguendo e rafforzando i percorsi di analisi ed i controlli già posti in essere, nelle sue diverse articolazioni, dalla Corte.

Nel 2017 proseguiranno, dunque, arricchendosi nei contenuti, le analisi finanziarie e sulla gestione, svolte sia a livello centrale che territoriale dalle diverse Sezioni del controllo, nonché specifiche indagini, con attenzione alle gestioni dei fondi destinati agli interventi emergenziali e a quelli strutturali per far fronte ai danni causati dal fenomeno.

8.

Determinante negli indirizzi programmatici per il 2016 è stato l'impegno ad accelerare la spesa in conto capitale. Recuperare adeguati livelli di intervento pubblico nel campo delle opere non rappresentava solo una condizione chiave per il rispetto della clausola europea sugli investimenti richiesta dal Governo, ma costituiva anche, e soprattutto, la condizione per ottenere più elevati livelli di crescita, riassorbendo un ritardo nelle dotazioni infrastrutturali che rischia di incidere sul potenziale competitivo del Paese.

L'impegno della Corte dovrà riguardare, oltre ad un esame dei risultati ottenuti in termini quantitativi e qualitativi (e ad una attenta valutazione dell'utilizzo dei fondi europei), una verifica dell'efficacia delle scelte organizzative assunte a livello centrale e locale. La prima attuazione dei Patti con le aree metropolitane del centro-nord e con le regioni del Mezzogiorno richiama ad un esame delle procedure, dell'accesso ai finanziamenti e della adeguatezza di norme e regolazioni non più attuali.

9.

Proseguirà anche nel 2017 l'impegno della Corte, sia a livello centrale che decentrato, nell'analisi e nel monitoraggio del percorso di adeguamento delle norme di armonizzazione dei conti e delle problematiche connesse all'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale in materia di finanza pubblica approvata nel 2012. Migliorare la leggibilità e la confrontabilità dei bilanci pubblici rappresenta un elemento indispensabile per consentire un giudizio di cui è spesso sottovalutata la rilevanza. Sul tema, il contributo della Corte mira innanzitutto a garantire un monitoraggio delle soluzioni adottate nella attuazione effettiva, a verificare l'aderenza dei documenti di bilancio dei diversi livelli di governo ai principi assunti nel processo di riforma e a valutare la significatività e la attendibilità dei conti finanziari. Questi ultimi, infatti, rappresentano la base informativa principale per le elaborazioni svolte in sede di formazione dei conti pubblici e di verifica del rispetto degli obiettivi previsti dai Programmi di stabilità e crescita. Una valutazione particolare merita naturalmente l'esame degli esiti della riforma della decisione di bilancio e della sessione per il triennio 2017-2019, soprattutto al fine di verificarne gli effetti sulla leggibilità delle scelte programmatiche.

Quanto alle verifiche della coerenza dei profili istituzionali, degli assetti organizzativi e delle concrete modalità di azione con le funzioni affidate a ciascun Ente, l'attività di controllo, ed in special modo il controllo sulla gestione, sarà orientato a valutare il corretto dimensionamento degli apparati, le modalità procedurali adottate, le professionalità impiegate ed il funzionamento degli strumenti di coordinamento tra i diversi enti che cooperano alla prestazione dei servizi.

10.

Negli ultimi anni, anche in conseguenza della grave condizione delle economie e delle finanze pubbliche dei paesi europei prodotta dalla crisi economico-finanziaria mondiale, la Corte dei conti ha visto intensificarsi le richieste di analisi, pareri, verifiche e previsioni sugli andamenti della finanza pubblica e sulla rispondenza agli obiettivi programmatici delle azioni correttive adottate negli anni.

Il maggiore coinvolgimento della Corte si è tradotto nella più assidua frequenza delle richieste di audizioni e documentazione da parte del Parlamento, ma anche in un rapporto più diretto con la Commissione europea e con l'Eurostat, in un contesto che individua proprio nelle istituzioni superiori di controllo il soggetto di "garanzia" della qualità delle informazioni relative ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche.

Per adempiere con efficacia a tali gravosi nuovi compiti, la Corte si è dotata, negli anni recenti, di più adeguati strumenti di analisi anche con il ricorso a protocolli di intesa con organismi ed istituzioni pubbliche e private titolari di competenze specifiche in materie di grande rilievo.

Il programma delle Sezioni Riunite in sede di controllo: un impianto innovativo

Considerazioni di ordine generale

11.

Anche dopo l'uscita dalla crisi finanziaria l'economia italiana continua ad essere condizionata, oltre che da un debito pubblico di grandi dimensioni, da rigidità strutturali tali da limitare le capacità di recupero del sistema produttivo, da ritardi

nell'adeguamento delle infrastrutture pubbliche rispetto agli *standard* europei e da una struttura amministrativa non in linea con le esigenze del Paese. Ciò si è tradotto per la finanza pubblica in una difficile composizione tra obiettivi diversi: da un lato il potenziamento delle misure volte a garantire la stabilità finanziaria (efficientamento della spesa, semplificazione delle strutture e ridefinizione dei confini dell'intervento pubblico), l'avvio di programmi di riforma e la revisione delle competenze tra livelli di governo, dall'altro, oltre agli interventi specifici per le aree in difficoltà più colpite dalla crisi, l'accelerazione degli investimenti pubblici, la riduzione del carico fiscale sul sistema produttivo, il sostegno alla ricostruzione del tessuto produttivo del Paese cancellato dalla crisi.

Il complesso equilibrio tra esigenze diverse ed il ritardo nell'ottenere, almeno nel breve termine, risultati in termini di crescita (anche per effetto di crisi esterne) hanno via via ridotto, come già ricordato, i margini di manovra per la finanza pubblica. Gli angusti spazi entro cui si deve muovere oggi l'operatore pubblico attribuiscono all'azione di controllo svolta dalla Corte compiti nuovi e, se possibile, più complessi: oltre a vigilare sulla correttezza delle gestioni a tutela dei vincoli costituzionali, è richiesto all'Istituto di segnalare con tempestività i rischi di tenuta dei conti pubblici e di garantire, ancor più che nel passato, il proprio contributo a Parlamento e Governo nella valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche e nella qualità dei servizi resi ai cittadini.

L'esigenza di un rafforzamento del monitoraggio, anche infrannuale, degli interventi pubblici è alla base delle modifiche apportate alla programmazione delle Sezioni riunite per il 2017: oltre a prevedere una estensione delle analisi ci si propone, da un lato, di avviare, per un insieme di interventi, un monitoraggio in corso di esercizio volto a verificare l'attendibilità delle quantificazioni e, dall'altro, ad ampliare le analisi delle politiche pubbliche per contribuire ad un esame degli interventi in base all'effettiva capacità di risposta agli obiettivi dell'attività di governo.

12.

Interessa l'intera organizzazione dei lavori l'innovazione che ci si propone di introdurre per rendere il controllo della Corte più tempestivo e coerente con la necessità

di tutela degli equilibri di bilancio e più mirato a segnalare l'opportunità di assumere eventuali azioni correttive di provvedimenti in corso di attuazione.

Si tratta di avviare, sin dall'inizio del prossimo esercizio, un esame di una selezione di interventi previsti dalla programmazione 2017-2019, individuati in base alla rilevanza finanziaria, a eventuali criticità messe in rilievo nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa o a caratteristiche peculiari dell'intervento.

Per tali interventi sarà prevista, in collaborazione con le amministrazioni coinvolte, un monitoraggio su base periodica, con l'obiettivo di valutare le realizzazioni dal punto di vista economico e finanziario.

Oltre ad un esame della realizzazione degli effetti attesi in termini finanziari, infatti, la valutazione nel corso della gestione permetterà di raccogliere elementi utili alla verifica dell'efficacia delle misure dal punto di vista economico, arricchendo il quadro degli elementi impiegati per il controllo dei risultati delle politiche pubbliche.

Questa nuova modalità di esercizio delle attività affidate alle Sezioni riunite, seppur avviata nel 2017, potrà produrre appieno gli esiti attesi solo nel corso del prossimo biennio.

I risultati del monitoraggio saranno resi noti in occasione delle analisi dei documenti programmatici o confluiranno nei referti e nelle analisi sui risultati delle politiche pubbliche predisposti per il Parlamento durante l'anno.

Tale attività si salda naturalmente con l'esame degli andamenti complessivi di entrate e spese, dei risultati ottenuti negli obiettivi chiave delle politiche finanziarie (misure di razionalizzazione delle spese, accelerazione dei pagamenti, riassorbimento dei debiti fuori bilancio) e di aspetti di carattere economico finanziario che riguardano tutte le amministrazioni.

13.

Osservata dal punto di vista dei "prodotti" posti a disposizione del Parlamento, l'attività di controllo delle Sezioni riunite continua ad essere centrata su:

la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione per l'anno 2016;

il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica;

le Relazioni quadrimestrali sulle coperture delle leggi di spesa;

le Audizioni rese in Parlamento, in prevalenza relative alla presentazione dei documenti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio e ai profili attinenti all'ordinamento contabile.

In coerenza con le nuove esigenze e modalità di conduzione dei controlli, l'impianto di tali referti ed analisi registrerà nel 2017 modifiche non irrilevanti, che di seguito vengono sinteticamente illustrate.

Il giudizio di parificazione e la Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato

14.

L'annuale giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la contestuale Relazione rappresentano il momento che chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti.

Nel 2017 la Relazione al Parlamento amplierà le analisi finalizzate alla verifica del conseguimento degli obiettivi generali della politica di bilancio e ad una attenta rilevazione dei risultati ottenuti nei principali programmi di intervento affidati alle singole amministrazioni.

Il primo volume, dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", conterrà l'analisi delle risultanze del Rendiconto dello Stato per il 2016. I risultati in termini di contabilità finanziaria saranno, poi, posti a raffronto con il Conto dello Stato elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale (SEC 2010), fornendo a tal fine un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese. Il Conto dello Stato, infatti, costituisce una componente essenziale del Conto delle amministrazioni pubbliche, a sua volta utilizzato come esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

Nell'esame della gestione delle entrate, l'andamento delle principali fonti di gettito sarà accompagnato da una analisi dell'articolazione e dei risultati dell'azione di contrasto all'evasione nonché del contributo assicurato al gettito complessivo

dall'evoluzione del quadro normativo e dall'interazione dei parametri impositivi con le variabili macroeconomiche di riferimento.

La difficile composizione tra esigenze diverse si manifesta in tutta la sua stringenza sul versante delle entrate: da un lato, obiettivi di gettito, onde assicurare gli equilibri del bilancio pubblico; dall'altro, la necessità di ridurre il carico fiscale a sostegno del sistema produttivo e dell'equità distributiva. Ne risultano compressi i margini di manovra della politica fiscale e la ricerca di nuovi spazi è affidata a un ridisegno delle strategie di contrasto all'evasione. Il recupero di base imponibile sottratta a tassazione passa dalla ricerca di un nuovo equilibrio nel *mix* fra attività di controllo e sollecitazione dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*): più selettiva e basata su una razionalizzazione della strumentazione la prima; fortemente incentivato, prefigurando semplificazioni e misure premiali, il secondo. Un approccio alla questione fiscale decisamente nuovo, dunque, e di non facile ed immediata attuazione; i cui esiti dipenderanno non solo dall'adeguatezza e dalla praticabilità della strategia ma anche dagli strumenti attuativi e dalle risposte che verranno dalla platea dei contribuenti.

Nella Relazione, ad una prima verifica circa il conseguimento degli effetti in termini finanziari, si aggiungerà una valutazione dell'efficacia delle misure sotto il profilo economico.

15.

In materia di spesa, alle consuete valutazioni sulla gestione di bilancio 2016 seguirà l'esame dei risultati ottenuti su alcuni aspetti cardine della gestione finanziaria del 2016. Si tratta innanzitutto delle misure di riduzione della spesa disposte con la legge di stabilità per il 2016 e rafforzate nel corso dell'esercizio, delle quali valutare gli esiti guardando alla composizione per missione e programmi oltre che per categoria economica.

Di particolare rilievo sarà poi la verifica dei progressi registrati nella centralizzazione degli acquisti, da cui sono attesi risparmi consistenti in termini di spesa per beni e servizi.

Nonostante gli sforzi operati con il d.lgs. n. 35 del 2013 e con il recepimento della direttiva comunitaria, la riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori continua a rappresentare un altro obiettivo di rilievo di cui valutare lo stato di attuazione. Ciò sia per la possibilità di imprimere per questa via un impulso alla crescita, incidendo sulle disponibilità finanziarie delle imprese; sia per l'effetto positivo che ne può derivare per una ordinata programmazione della spesa delle Amministrazioni.

Anche i debiti fuori bilancio rappresentano un fenomeno che, guardando ai risultati dell'ultimo biennio, non ha segnato un apprezzabile miglioramento. Il frequente emergere di debiti fuori bilancio ha messo in discussione il principio di annualità e la stessa rappresentatività del Rendiconto.

A questi temi per i quali le analisi si pongono in continuità con il passato, si aggiungerà la verifica sulla programmata accelerazione degli investimenti pubblici. La centralità del tema è da ricondurre anche alla scelta di fare uso per il 2016, nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita, di specifici margini di flessibilità. La deviazione temporanea consentita è pari all'importo del cofinanziamento nazionale di progetti finanziati a valere sui fondi strutturali europei, entro un massimo dello 0,3 per cento del Pil. Inoltre, le spese in cofinanziamento non devono essere sostitutive degli investimenti finanziati interamente con risorse nazionali.

16.

Per quanto attiene al Conto del patrimonio ci si soffermerà sui fenomeni che più rilevano in termini di gestione dell'attivo e del passivo. Oltre all'esame dei risultati dell'anno nella gestione attiva del debito e nella copertura del fabbisogno, l'analisi si incentrerà su alcune gestioni specifiche: il conto sospesi collettivi, la liquidità attraverso le operazioni di tesoreria, l'andamento dei crediti di tesoreria per sovvenzioni postali e delle contabilità speciali.

Con riferimento alle attività non finanziarie, saranno analizzate le operazioni di censimento, valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare e saranno verificati i costi connessi alle locazioni passive delle amministrazioni centrali anche alla luce degli obiettivi delle ultime manovre di finanza pubblica. Con riferimento alla valorizzazione del patrimonio del settore statale, si procederà, inoltre, ad una analisi

dell'utilizzo e della gestione in senso economico degli elementi demaniali, quali il ricorso a concessioni o ad altre forme di affidamento.

17.

I recenti interventi normativi hanno profondamente ristrutturato l'ordinamento contabile (la legge n. 163 del 2016 e i decreti legislativi nn. 90 e 93 del 2016). Si tratta di modifiche alla cui definizione la Corte ha contribuito con le osservazioni rese in Parlamento in occasione delle audizioni dedicate al tema.

Una prima implementazione della riforma ha portato alla unificazione di legge di bilancio e legge di stabilità nella legge di bilancio per il 2017. A partire dall'esercizio 2018 è poi prevista l'entrata a regime di alcune tra le più rilevanti innovazioni della riforma, come, ad esempio, la sostituzione dell'unità elementare, prima costituita dal capitolo, con la nuova ripartizione costituita dall'azione, nonché la corrispondenza tra ciascuna unità di voto ed un unico centro di responsabilità. Si tratta di novità significative, delle quali si valuteranno gli aspetti positivi e le problematiche che si pongono sia nella fase della gestione di bilancio che in fase di rendicontazione.

18.

Le criticità o le *best practices* che emergono dall'analisi della gestione delle singole amministrazioni, in particolare sotto il profilo dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati con riguardo alle missioni e ai programmi gestiti, rappresenteranno il contenuto specifico del secondo volume "La gestione del bilancio dello Stato nel 2016". Ad una panoramica delle risorse assegnate e della loro evoluzione nel corso dell'esercizio per i diversi programmi, seguirà un esame più approfondito di quelli più significativi, dei quali valutare: significato, attualità e coerenza con le funzioni e i compiti del ministero; destinazione e utilizzo delle risorse assegnate. In tale ambito i dati finanziari ed economici del Rendiconto verranno letti in rapporto alle politiche di bilancio perseguite, avendo riguardo alle modalità di attuazione delle scelte definite negli atti di indirizzo politico degli organi di governo, nella manovra finanziaria o in leggi di settore, di cui valutare i risultati anche sulla base dei più aggiornati indicatori di contesto e di risultato.

19.

Sul fronte delle analisi e delle verifiche sull'attendibilità e affidabilità delle scritture contabili, richieste a livello europeo agli organi di *audit* anche ai fini della valutazione del rispetto dei vincoli europei (scelta riaffermata dall'articolo 30 della Legge europea 2013-*bis*), anche per il 2017 l'impegno delle Sezioni riunite sarà duplice: da un lato saranno confermate e arricchite le analisi, svolte già da oltre sette anni nella Relazione sul Rendiconto, sull'affidabilità dei dati contabili sia dal lato delle entrate che delle spese; dall'altro, le Sezioni riunite, in raccordo con la Sezione delle Autonomie, coordineranno i lavori volti a integrare le verifiche sull'attendibilità delle scritture contabili effettuate in sede di parifica dei rendiconti regionali, estendendole alle altre amministrazioni locali attraverso la predisposizione di linee guida dirette ai revisori contabili. Per lo svolgimento di tali verifiche potranno essere eventualmente adottate anche metodologie di tipo campionario.

Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

20.

Nel 2017 il Rapporto presenterà ulteriori approfondimenti ed ampliamenti in linea con l'impostazione generale in precedenza illustrata.

La prima sezione del Rapporto, che sarà come lo scorso anno dedicata ad un esame delle prospettive della finanza pubblica in esito alla legge di bilancio (punto di partenza della programmazione annuale e quadro entro cui collocare i lavori della Sezione) conterrà un approfondimento sulle politiche di bilancio dei principali paesi europei così come delineate nei Documenti programmatici di bilancio presentati a fine 2016. La valutazione di tali documenti, anche alla luce delle osservazioni avanzate dagli uffici della Commissione lo scorso novembre, consentirà di apprezzare punti di forza e di debolezza presenti nelle previsioni delle principali economie europee e di guardare al disegno programmatico italiano in chiave comparata.

Il tema del controllo della spesa pubblica è stato ripetutamente affrontato nei Rapporti degli anni passati, con riguardo ai principali sottosettori e con particolare attenzione alle modalità di contenimento delle spese negli anni della crisi economica.

Di fronte ad esigenze di razionalizzazione della spesa che permangono pressanti anche nella prospettiva dei prossimi anni l'adozione di strumenti di controllo più fini e mirati, rispetto alle regole automatiche e lineari giustificate solo dalla grave fase di emergenza economico-finanziaria indotta dalla crisi internazionale, richiede basi conoscitive più attrezzate sull'area di spesa ancora potenzialmente "aggredibile".

In altri termini, occorre acquisire e tener conto di informazioni più approfondite sulla composizione delle diverse categorie di spesa, sulla congruità tra funzioni dello Stato centrale e strutture organizzative e di personale per lo svolgimento di esse, sulla consistenza dei poteri di indirizzo, di coordinamento e di regolazione attualmente in capo allo Stato anche nei settori nei quali prevale l'attività di mero trasferimento di risorse ad altri settori istituzionali.

Indicatori di (in)efficienza organizzativa dell'apparato statale devono, tuttavia essere sorretti da un quadro ricognitivo completo e affidabile sulla reale consistenza delle attività svolte dallo Stato centrale; e, quindi, sulle ragioni alla base dell'eventuale mantenimento, se non rafforzamento, di strutture organizzative e dotazioni organiche di personale. A tale ricognizione sarà dedicato un capitolo del Rapporto 2017.

L'indagine si propone di esaminare alcuni settori (politiche) per i quali le competenze sono prevalentemente in capo alle amministrazioni territoriali (come ad esempio assistenza e sanità), e di ricostruire un quadro dei poteri di indirizzo, di coordinamento e di regolazione che lo Stato centrale continua ad esercitare. Potrà altresì essere condotto un tentativo di misurazione degli *input* di lavoro e dei costi connessi a tali poteri completando e affinando, in tal modo, le analisi condotte nel Rapporto dello scorso anno.

La considerazione tra i temi di approfondimento del comparto dell'assistenza, l'esame dei risultati ottenuti in materia di accelerazione dell'infrastrutturazione pubblica, l'esame dei risultati ottenuti nel partenariato pubblico privato nonché l'approfondimento dell'analisi svolta già lo scorso anno in materia di politica tariffaria (o compartecipazione alla spesa) in ambito locale, permetteranno di ampliare ulteriormente il terreno di analisi del Rapporto.

21.

Per quanto attiene alle entrate, a partire dagli esiti dell'ultimo esercizio, il Rapporto si propone di approfondire due aspetti principali: il rilievo che hanno assunto le misure che prevedono "anticipi di imposta" pur puntando anche a ridurre l'area dell'evasione; le entrate della fiscalità locale e il funzionamento del sistema perequativo.

L'avvio della collaborazione con l'Amministrazione finanziaria consentirà di dare conto, in sede di predisposizione dell'edizione 2017 del Rapporto, dei primi esiti del monitoraggio dei principali provvedimenti, intestati al recupero di evasione, che incidono, non solo in termini di gettito (l'organizzazione dell'amministrazione, la semplificazione del sistema, l'attività di controllo e di accertamento, la riscossione), sulle diverse fasi del rapporto tributario.

22.

Con l'estensione alle politiche per l'assistenza saranno tre i comparti per i quali ci si propone di rendere al Parlamento le valutazioni della Corte in termini di efficacia delle politiche pubbliche (l'assistenza, la previdenza e la sanità).

Con riguardo al comparto previdenziale l'esame sarà esteso rispetto al passato per cogliere, anche grazie alla disponibilità di dati campionari sulle posizioni assicurative Inps, indicazioni sull'ampiezza dei futuri flussi e sull'impatto che le innovazioni normative introdotte hanno avuto sulla maturazione dei requisiti e sulle decisioni di pensionamento. Proseguendo lungo direttrici già tracciate, si cercherà, in particolare, di offrire valutazioni in materia di interventi e politiche per l'assistenza, analizzando anche le possibili interrelazioni tra queste e le prestazioni di natura puramente previdenziale in contesti caratterizzati da carriere discontinue e poco remunerate e da un regime pensionistico pienamente contributivo.

Per il comparto sanitario e per quello dell'assistenza si prevederà una graduale estensione delle valutazioni da aspetti prevalentemente finanziari a quelli sull'ampiezza e la qualità dei servizi resi alla cittadinanza attraverso il riferimento sia agli indicatori già previsti per la verifica dei livelli essenziali delle prestazioni, sia a quelli ritenuti utili alla valutazione di efficacia di singole misure assunte per il miglioramento del servizio

o per un più efficiente utilizzo di *input* produttivi (ad esempio, razionalizzazione degli acquisti).

In prospettiva, tali analisi si potranno giovare anche dei risultati ottenuti dalle strutture della Corte presenti nel territorio.

23.

La spesa per investimenti pubblici rappresenta un elemento fondamentale nel nuovo ciclo di programmazione 2017-2019, ma la centralità del tema è già emersa per il 2016 quando l'Italia ha scelto di fare uso, nell'ambito delle regole del Patto di Stabilità e Crescita, dei margini di flessibilità disponibili (c.d. "clausola degli investimenti").

Sono soprattutto gli investimenti delle amministrazioni locali a fare da volano per il rilancio dell'economia dei territori. Dal 2016, con l'attuazione del principio costituzionale del pareggio ed il definitivo superamento del Patto di stabilità interno, hanno iniziato ad operare meccanismi nuovi, potenzialmente in grado di evitare che le aspettative sulla crescita andassero ancora ad infrangersi contro il blocco della spesa.

Nel Rapporto ci si soffermerà, oltre che sulle dimensioni finanziarie assunte dalla spesa per investimenti nell'ultimo anno, sull'efficacia degli strumenti e dei meccanismi messi a disposizione delle amministrazioni per incentivare politiche di sviluppo, in particolare quelli conseguenti al ridisegno delle regole a garanzia degli equilibri di finanza pubblica e all'attuazione della contabilità armonizzata (meccanismi di compensazione regionale previsti dagli accordi di cui all'art. 10 della legge n. 243 del 2012, le compensazioni ultraregionali, la gestione dei due fondi introdotti con i nuovi principi contabili), nonché sulla nuova strategia di programmazione avviata con i Patti per il Sud, con Regioni e Città metropolitane.

Le Relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa

24.

La verifica della rispondenza della legislazione di spesa agli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica si traduce ormai da molti anni nelle Relazioni trimestrali. Con tali Relazioni la Corte, oltre alle valutazioni delle coperture, ha mantenuto un costante monitoraggio sulle modalità di attuazione, nel corso del tempo,

dell'ordinamento contabile, affrontando i problemi che nascono dall'implementazione della normativa in materia.

Il programma di lavoro 2017 si propone di valorizzare tali attività già previste per la legislazione di spesa statale nella legge n. 196 del 2009 (art. 17, comma 9) e di recente estese alla legislazione regionale dalla legge n. 213 del 2012.

L'obiettivo è di approfondire il lavoro svolto "a caldo" in Parlamento, tenendo conto delle controdeduzioni prodotte dallo stesso Governo, operando un ponderato riscontro delle metodologie utilizzate per la quantificazione degli oneri e valutando la presenza di coperture finanziarie realistiche e sostenibili non solo sul breve periodo. Ciò al fine di offrire all'organo rappresentativo elementi conoscitivi utili sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione onerosa, tenuto conto delle anomalie metodologiche emerse.

Verranno valutate in particolare le modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura sotto il profilo del rispetto della nuova normativa contabile introdotto nell'ordinamento con la recente legge n. 163, che ha novellato l'art. 17 della legge 196 del 2009.

In tale contesto saranno oggetto di valutazione, inoltre, la nuova morfologia che la normativa primaria sta assumendo con il peso sempre maggiore dei decreti legislativi per le problematiche poste in termini di coerenza con il quadro ordinamentale di natura contabile.

La programmazione delle Relazioni trimestrali prevede, anche per il 2017, il monitoraggio della giurisprudenza costituzionale nelle materie di competenza e che afferiscono sostanzialmente all'attuazione degli articoli 81 e 97, oltreché, per ulteriori e connessi profili, degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

Saranno, infine, analizzate le Relazioni annuali delle Sezioni regionali sulle leggi di spesa, sì da poter enucleare orientamenti e principi che potranno essere utili *in primis* alle medesime Sezioni.

Le audizioni parlamentari

25.

Le analisi e le verifiche effettuate in occasione della predisposizione dei documenti di bilancio (il DEF con l'aggiornamento del Programma di stabilità e il Piano nazionale di riforma, in primavera, e la Nota di aggiornamento, la legge di bilancio, in autunno), ma anche le richieste occasionali su temi attinenti la finanza pubblica, costituiscono un'attività di particolare rilievo che è possibile affrontare, con la tempestività richiesta dagli stretti tempi imposti dalle scadenze parlamentari, grazie ad un continuo monitoraggio dei temi all'attenzione del Parlamento. Esse si traducono nei documenti predisposti dalla Corte in occasione delle audizioni. L'esame condotto sui principali provvedimenti di natura finanziaria costituisce il filo conduttore di una attività di monitoraggio della rispondenza degli esiti alle previsioni. Ciò a supporto dell'attività di controllo propria delle Camere.

Criteria di riferimento per le Sezioni centrali

26.

Con l'eccezione della *Sezione di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato*, chiamata per disposizione di legge a pronunciarsi su alcune tipologie di provvedimenti – attività che comunque offre, nel quadro di un consolidato rapporto di collaborazione con le Sezioni riunite di controllo, utili elementi conoscitivi in ordine alle principali criticità riscontrate nell'esercizio delle funzioni di competenza – le altre Sezioni centrali adottano annualmente programmi di lavoro, dei quali qui di seguito si indicano solo i criteri di riferimento, definiti in coerenza con il presente programma generale e che, nei prossimi mesi, come per le Sezioni riunite, si tradurranno in separati programmi operativi per il 2017. Le indagini programmate si muoveranno secondo metodologie comuni e dovranno essere ancorate a scadenze prefissate. Dovrà, poi, essere sempre assicurato – in istruttoria – il 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, con la partecipazione anche dei magistrati delle Sezioni centrali di controllo direttamente interessati.

La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

27.

L'attività della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato si sviluppa, da alcuni anni, in base ad una programmazione caratterizzata da una duplice cadenza: triennale e annuale. La prima è riferita agli ambiti di indagine sui quali la nuova legislazione di entrata e di spesa, o eventi di varia portata, impongono all'organo di controllo esterno di aprire un "osservatorio" per seguire fenomeni e vicende di ordine amministrativo e finanziario, anche nella prospettiva di specifiche indagini. La seconda ha ad oggetto le gestioni che, nel primo anno del triennio, la Sezione si propone di esaminare nel dettaglio, con riguardo ai molteplici aspetti - organizzativi, procedurali, realizzativi - che le caratterizzano e, pertanto, ai costi e ai tempi dell'azione amministrativa in rapporto ai risultati e agli obiettivi previsti o attesi da piani e programmi.

I criteri selettivi delle indagini inserite nei programmi restano definiti, secondo esperienza, in quelli che identificano: l'importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo agli obiettivi di talune gestioni, la rilevanza economico-sociale dei programmi e delle azioni dei ministeri, il collegamento delle analisi da svolgere con quelle di altre Sezioni (in particolare, delle Sezioni riunite), il grado di innovatività dei programmi di spesa, la complessità degli assetti organizzativi e delle procedure realizzative, l'esigenza di acquisire elementi informativi sul processo di *spending review* (anche mediante il monitoraggio di specifiche attività e gestioni), la conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (quali ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi, scostamenti tra risultati e obiettivi), l'influenza sulle attività di spesa dei vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Le analisi della Sezione saranno, in particolare, concentrate sugli aspetti delle gestioni concernenti - come accennato - i costi e i tempi effettivi di realizzazione dei programmi rispetto a quelli previsti; la congruenza delle risorse disponibili rispetto agli

obiettivi programmati; le ragioni della mancata utilizzazione di fondi; la distribuzione delle risorse tra funzioni finali e funzioni meramente strumentali (la c.d. "autoamministrazione"); il rapporto fra obiettivi, risorse e risultati, anche sulla base degli indicatori presenti nelle note integrative agli stati di previsione della spesa; l'efficienza del quadro organizzativo (peraltro in fase di ridefinizione ad opera della legislazione delegata concernente l'attuazione della riforma amministrativa di cui alla legge. n. 124 del 2015), dei controlli interni e delle misure di prevenzione della corruzione.

Occorre tener conto, inoltre, che il perimetro delle amministrazioni statali è ormai esteso ben oltre l'area dei tradizionali ministeri, i quali si avvalgono - in maniera ormai sistematica - di enti strumentali e società partecipate per l'esercizio delle loro funzioni primarie. Anche a tali soggetti, pertanto, dovrà rivolgersi (eventualmente in collaborazione con altre Sezioni della Corte) l'attività di controllo, in relazione al contributo che essi danno alle missioni proprie di ciascun ministero (come, del resto, è richiesto da recenti interventi normativi - quali la legge n. 161 del 2014, legge europea 2013-*bis*, il cui art. 30 applica la direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 - che hanno lo scopo di rafforzare i dispositivi di sorveglianza e di verifica indipendente sulla gestione di tutti, indistintamente, gli organismi e i fondi che compongono il sistema nazionale di finanza pubblica).

Sul versante delle entrate, la sezione concorre al giudizio e alla Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, verificando la conformità delle sue risultanze con i dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli ministeri. Sulla base delle verifiche effettuate, verranno redatte le "Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata", nelle quali vengono esplicitate le anomalie rilevate.

Nel corso del 2017 proseguiranno le attività di monitoraggio, già incrementate nel 2016, intese ad aggiornare e arricchire il panorama delle informazioni relative ad un numero crescente di comparti e gestioni alimentate dal bilancio dello Stato.

Al monitoraggio delle entrate (che ha cadenza trimestrale) e dei capitoli di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità (quali, in particolare, i tempi di smaltimento delle risorse assegnate), specie nel settore delle infrastrutture strategiche, si affiancheranno quelli sperimentati nell'anno in corso, attivando flussi di informazione

(anche attraverso la Banca dati delle amministrazioni pubbliche - BDAP) che consentiranno di verificare andamenti finanziari in settori e gestioni che, per impegno finanziario o per interesse diffuso, sono ritenuti meritevoli di specifica attenzione. Ciò consentirà di elaborare - in forma sintetica ed efficace - informazioni sull'andamento gestionale di un numero crescente di programmi e di azioni, favorendo altresì la gestione integrata degli obiettivi del controllo, oltre che di realizzare un metodo di pianificazione a ciclo continuo. Per tutti i monitoraggi è prevista la diffusione delle risultanze, una volta consolidati i sistemi di rilevazione dei dati e delle elaborazioni connesse.

Infine, una specifica attenzione verrà dedicata alle analisi della gestione di enti e agenzie non sottoposti al controllo di altre articolazioni della Corte, per i quali norme diverse prevedono il controllo successivo ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994.

Sotto il profilo degli effetti delle proprie pronunce, la Sezione avrà cura di verificare le misure adottate dalle amministrazioni nel porre rimedio alle anomalie, alle disfunzioni e alle irregolarità rilevate nelle loro gestioni.

A questo scopo, la Sezione elaborerà, alla fine dell'esercizio, un apposito documento, contenente una rassegna delle tematiche affrontate nell'anno, con l'indicazione delle misure adottate dalle amministrazioni a fronte delle osservazioni formulate nelle relazioni della Corte e con la segnalazione delle problematiche irrisolte, oltre che con la rassegna dei principi di massima dei quali la Sezione ha fatto applicazione nell'esercizio del controllo. Il documento in questione assolve, pertanto, al compito di offrire una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno, ponendo a raffronto per ciascuna di esse, attraverso apposite schede, le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate.

La Sezione è impegnata - malgrado la ridotta dotazione dell'organico di magistrati - a far sì che la propria attività si sviluppi con tempestività rispetto alla chiusura delle gestioni esaminate o delle loro fasi oggetto di esame, nonché a garantire, anche in corso di esercizio, l'aggiornamento dei programmi di controllo, ove ciò sia reso necessario da esigenze sopravvenute o da specifiche richieste delle assemblee parlamentari.

La Sezione delle Autonomie

28.

La Sezione delle Autonomie è chiamata a molteplici compiti, che sono centrali per il pieno realizzarsi degli obiettivi del sistema dei controlli sugli enti territoriali.

Ad essa è richiesto di fornire il necessario supporto operativo alle attività delle Sezioni regionali di controllo, indispensabile per rafforzare il monitoraggio e le analisi della gestione di tutti gli organismi che compongono il sistema di finanza pubblica locale. A ciò sono funzionali le attività svolte nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) per la raccolta delle informazioni contabili degli enti territoriali relative agli schemi di bilancio di tutti gli enti e degli organismi da questi controllati o partecipati; quelle per la predisposizione dei questionari informativi contenuti nelle Linee guida destinate agli organi di revisione contabile delle Regioni e degli Enti locali; l'opera di orientamento tesa a favorire una attuazione uniforme della legge nell'ottica del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, della ottimizzazione delle risorse e della riduzione della spesa. Un compito quest'ultimo di recente esteso con l'inclusione tra i soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle Autonomie da parte sia della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome sia della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sia delle componenti rappresentative di Comuni, Province e Città metropolitane nell'ambito della Conferenza unificata (art. 10-bis della legge 7 agosto 2016, n. 160). L'attività continuerà ad essere orientata ad accompagnare gli enti nella delicata fase di passaggio alla contabilità armonizzata e, segnatamente, nell'applicazione degli istituti qualificanti della riforma, fornendo indicazioni di principio e modelli operativi tesi a favorire l'applicazione uniforme delle disposizioni in materia e a garantire un recupero di trasparenza della gestione.

29.

Nell'attività di referto al Parlamento, oltre a riferire sui risultati della finanza regionale e locale in base ai dati ed alle informazioni raccolte dalle Sezioni regionali di controllo ed alle altre elaborazioni effettuate per fornire un'adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici gestionali di maggior rilievo, una particolare

attenzione andrà riservata al procedere delle più recenti innovazioni dell'ordinamento contabile.

Dopo l'avvio del regime del pareggio di bilancio in forma semplificata ed il recente intervento operato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164, per la ridefinizione delle regole dell'equilibrio di bilancio di Regioni ed Enti locali previste dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 di attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio, è necessario proseguire nell'attivazione di adeguati meccanismi di sorveglianza diretti ad assicurare l'osservanza delle regole contabili che presiedono alla formazione dei bilanci di previsione, nonché alle corrette modalità di classificazione e imputazione delle entrate e delle spese.

Occorre evitare, infatti, che la semplificazione degli obiettivi di saldo e l'introduzione di voci di copertura di incerta realizzazione, come l'avanzo di amministrazione o il saldo del fondo pluriennale vincolato, in quanto facilitativi di un rispetto puramente formale del vincolo del pareggio di competenza finale, contribuiscano a produrre effetti espansivi della capacità di spesa che possono minare gli equilibri di parte corrente, penalizzare gli investimenti e, nel tempo, ripercuotersi negativamente sulla cassa.

A tal fine, accanto ai consueti controlli sul rispetto degli equilibri correnti e di cassa, occorre sviluppare metodologie di analisi comparata e condivisa con le Sezioni regionali, che mettano in luce modalità di contabilizzazione anomale o non omogenee. Valorizzando le potenzialità offerte dal nuovo sistema di contabilità armonizzata attraverso l'acquisizione informatica dei documenti di bilancio costruiti secondo la struttura del piano dei conti integrato, andranno altresì indagate le differenti modalità di approccio, da parte degli enti, nell'applicazione dei nuovi istituti contabili, valutandone i conseguenti effetti sulla gestione ed il relativo impatto economico-finanziario.

Nell'ambito della funzione referente, poi, la Sezione dovrà corrispondere tanto alle richieste di audizione parlamentare sui temi specifici che interessano le Autonomie territoriali che attengono alla regolare gestione finanziaria e all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. In questa prospettiva, il potenziamento degli strumenti di analisi a disposizione della Sezione rappresenta una condizione essenziale.

Infine, la Sezione proseguirà nelle indagini conoscitive di carattere monotematico su profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica, che siano stati oggetto di

significative riforme normative o che richiedano un monitoraggio costante in termini di impatto sugli equilibri finanziari degli enti territoriali.

La Sezione di controllo sugli enti

30.

L'attività della Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato si esplica, in via prioritaria, nelle analisi sulla gestione da effettuare con carattere di necessità, secondo quanto previsto dalla legislazione vigente, con riguardo ad ogni singolo ente per ciascun esercizio finanziario.

Ne consegue che la programmazione annuale della Sezione di controllo sugli enti non ha contenuti selettivi e riveste caratteristiche sue proprie, che trovano da ultimo riscontro nella delibera annuale del programma della Sezione.

In coerenza con il documento di programma, la Sezione continuerà ad elaborare nel 2017, al lato delle relazioni annuali al Parlamento per singolo ente, relazioni unitarie per enti con caratteristiche omogenee. Alle relazioni "trasversali" sulle fondazioni liriche ed i consorzi fluviali approvate nel 2016 faranno seguito, infatti, quelle sugli enti parco nazionali e, compatibilmente con la recente riforma in atto del sistema, delle autorità portuali.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali

31.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali riferisce annualmente al Parlamento sui rapporti finanziari dell'Italia con l'Unione europea e sulla gestione dei Fondi comunitari e, ai sensi dell'art. 10, comma 3-ter, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, è competente a svolgere in materia specifiche indagini, "anche in collaborazione con altre Sezioni" (in particolare, con le Sezioni regionali di controllo che operano sul territorio dove vengono impiegate le risorse provenienti dall'Unione).

Sarà svolta un'indagine a rete, di raccordo con le Sezioni regionali di controllo, per monitorare l'entità dell'utilizzo in Italia dei Fondi strutturali.

In attuazione di trattati, accordi e intese, la Sezione svolge attività di controllo in collaborazione con la Corte dei conti europea, nell'ambito delle attività svolte annualmente in Italia, dando attuazione all'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'UE.

L'altro significativo profilo dell'attività della Sezione concerne il controllo su alcune Organizzazioni internazionali, attraverso l'espletamento dei mandati di *external auditor* assegnati al nostro Istituto.

Attraverso l'analisi dei dati statistici desumibili dall'apposito applicativo informatico (GAUDI), è possibile individuare tematiche rilevanti sulle quali eseguire specifiche indagini, eventualmente con il concorso delle Sezioni regionali di controllo.

Rispetto al delineato quadro di riferimento, nel 2017 la Sezione attiverà indagini specifiche sulle irregolarità e sulle frodi comunitarie, conseguenti al cattivo uso dei fondi UE, sia in materia di politica agricola che nell'ambito dei fondi strutturali e che, obbligano gli Stati membri ad attivare rapide ed efficaci procedure di recupero.

In materia agricola l'art. 33 Reg. 1290/2005 definisce per lo Stato membro l'obbligo di procedere al recupero entro 4 anni o, in caso di contenzioso, entro 8 anni, imponendo come conseguenza l'obbligo a carico dello Stato membro di rifondere le somme non recuperate nella misura del 50 per cento.

La Sezione effettuerà un esame delle procedure di recupero avviate dalle amministrazioni centrali e regionali nell'ambito dei fondi in agricoltura (Organismi pagatori) e del FESR, al fine di individuare le criticità e gli eventuali correttivi. A tal fine ci si avvarrà della banca dati delle irregolarità presente presso la Corte (SIDIF-CONOSCO) e degli elementi informativi acquisiti dalla Banca dati della Commissione (OLAF, IMS).

Uno degli obiettivi previsti dalla Strategia di Europa 2020 è quello di "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori". La Sezione, in linea con un'attività di controllo parallelo svolta nell'ambito del VII *Working Group* — Fondi strutturali, insieme con 12 Istituzioni Superiori di Controllo (ISC) porrà particolare attenzione ai programmi indirizzati a migliorare l'occupazione giovanile, valutando sia gli effetti concreti dell'implementazione del

programma comunitario "Garanzia giovani", sia le iniziative finanziate a valere sui Programmi nazionali (programmi sul FSE), sia, infine, le iniziative definite, nel settore, in ambito regionale.

Il sostegno dell'UE all'imprenditoria giovanile, sia sotto il profilo dell'immissione di risorse professionali innovative che sotto quello del ricambio generazionale in settori a rischio di abbandono, è all'attenzione di questa Sezione con riferimento alle attività di sviluppo di agricoltura, industria e terziario, per quanto di competenza. Il quadro coordinato del sostegno pubblico all'immissione di giovani nell'attività imprenditoriale richiede una ricognizione critica generale, che ne valuti l'efficacia (con comparazione ex ante ed ex post dei vari tipi di incentivo), l'efficienza (in termini di non sovrapposizione fra le misure di sostegno di diversa provenienza: comunitaria, statale, regionale) e l'economicità (con valutazione anche dei costi amministrativi e di controllo dell'erogazione dei sostegni).

Criteria di riferimento per le Sezioni regionali di controllo

32.

Le Sezioni regionali di controllo svolgono nel territorio le molteplici competenze affidate dalla legge alla Corte dei conti. Tra le tematiche di maggior rilievo, proseguirà il monitoraggio del fenomeno delle esternalizzazioni e dei suoi riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti, con specifici approfondimenti sui bilanci consolidati che gli enti non sperimentatori dovranno redigere (ove non abbiano esercitato la facoltà di rinvio al 2018) con riferimento alle risultanze della contabilità economico-patrimoniale dell'esercizio 2016, cui occorrerà affiancare opportune considerazioni in ordine agli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni societarie.

Una specifica attività di verifica sarà condotta con riferimento sia all'adozione dei piani di rientro previsti per le Aziende sanitarie ed ospedaliere che versino in specifiche situazioni di disavanzo economico o di mancato rispetto dei parametri relativi a volumi, qualità ed esiti delle cure (art. 1, commi 524ss., legge n. 208 del 2015) sia alla gestione degli Organismi strumentali per gli interventi europei costituiti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

33.

Sarà inoltre estesa la sperimentazione delle attività di verifica e valutazione della regolarità amministrativa e contabile della documentazione giustificativa per la spesa regionale ispirata alla metodologia DAS. In particolare, ciò avverrà attraverso un campionamento tale da assicurare un adeguato esame della tipologia di atti che già in passato hanno evidenziato profili di maggiore criticità, con particolare attenzione alle procedure di acquisto di beni e servizi.

Resta ferma la necessità di assicurare un intervento mirato, da parte delle Sezioni regionali competenti, a tutela della corretta gestione dei fondi destinati agli interventi emergenziali e strutturali necessari a far fronte ai danni causati dai recenti eventi sismici.