

Spesa pubblica e fase emergenziale: programmi e controlli

ABSTRACT

Carlo Chiappinelli

Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

I La spesa pubblica nella fase emergenziale Covid comporta una sensibile ricaduta sui programmi e sui controlli della Corte dei conti nelle sue dimensioni e nella sua qualità, specie con riferimento ai *principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*, come dispone l'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*".

La relazione si snoda su due linee parallele:

- quella della **RICOSTRUZIONE SISTEMATICA DEL CONTROLLO CONCOMITANTE**
- quella dei **PROFILI ATTUATIVI**, con riguardo alle iniziative assunte e programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

II SOTTO IL PROFILO DELLA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA

- **L'analisi del quadro normativo sino alle più recenti innovazioni conferma l'ancoraggio del controllo concomitante alla legge n. 20 del 1994.**
- **Si evidenziano peraltro sensibili profili di continuità ma anche elementi di discontinuità con riguardo ai soggetti ed al perimetro del controllo**
- **Riflessioni sull'effetto conformativo del controllo concomitante e sui rapporti tra controllo concomitante e circuito istituzionale**

III Tra I PROFILI ATTUATIVI si esaminano i seguenti:

- **RINVIO ALL' AUTONOMIA REGOLAMENTARE**
- **FASE DI IMPLEMENTAZIONE INTERNA ed ESTERNA**

FASE DI IMPLEMENTAZIONE ESTERNA: LE POTENZIALITA':

IL CUP

- Un utile riferimento per meglio definire il perimetro interessato dai controlli da svolgere ai sensi dell'art. 22, d.l. n. 76/2020, si rinviene negli interventi per i quali la legge prevede l'obbligo di indicare il Codice unico di progetto (consistenti in: lavori, incentivi, contributi, acquisti di bene o servizio o sottoscrizioni di capitale di società o fondi), per i quali particolare interesse riveste l'art. 41 dello stesso d.l. n. 76/2020.

-

IN PARTICOLARE I CONTROLLI INTERNI ED IL RUOLO DEGLI OIV

- Interlocuzioni cooperative fra i controlli interni e il controllo esterno sono necessarie e qualificanti. I controlli interni sono parte integrante dell'organizzazione amministrativa, essendo preordinati ad assicurare che l'amministrazione rispetti gli standard stabiliti ed accresca la sua performance in relazione agli obiettivi da conseguire. In particolare, la Sezione ha un rapporto privilegiato con l'Oiv, in tal senso l'interlocuzione sistematica avviene sia mediante il coinvolgimento degli stessi nelle istruttorie e nelle adunanze della Sezione, sia mediante un'attività di monitoraggio in applicazione della normativa di cui all'art. 14, d.lgs. n. 150/2009, che richiede, altresì, di segnalare alla Corte le criticità gestionali rilevate.
- **Gli Oiv potrebbero anche essere coinvolti nell'ambito dell'esame dei piani/programmi/progetti di cui all'art. 22, d.l. n. 76/2020, in ragione sia del loro ruolo di verifica delle performance che della possibile attivazione, a seguito del rinnovato controllo della Corte, di ipotesi di responsabilità dirigenziale.**

FASE DI IMPLEMENTAZIONE INTERNA

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - le cui indagini sono già innovativamente strutturate per politiche pubbliche di settore, (delib. nn. 4/2019 e 4/2020)- ha approvato, nel corso del periodo emergenziale, gli "Indirizzi di coordinamento inerenti alla Programmazione operativa, anche a seguito dell'epidemia Covid-19" dove sono state indicate le linee strategiche dell'attività della Sezione, da veicolare verso i temi di maggiore attualità connessi

all'emergenza Covid, e le linee di intervento che privilegiano strumenti agili, quali i rapporti semplificati¹, quaderni² e volumi dei monitoraggi³ per politiche pubbliche.

Il controllo è ispirato al principio della concomitanza, nel senso di pervenire a rilevazioni e pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o le deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi, rispondendo all'esigenza di porre le amministrazioni controllate nella condizione di assumere le iniziative necessarie a rimuovere con sollecitudine – in linea con la funzione correttiva del controllo sulla gestione – le patologie emerse e di addivenire ad una rapida ed efficace utilizzazione delle risorse stanziare.

Il principio della concomitanza riveste maggiore rilevanza anche alla luce dell'art.22 d.l. n. 76/2020, per il quale è stata avviata la ricognizione ed individuazione dei principali piani/programmi/progetti sulla base delle principali disposizioni emanate nel periodo emergenziale di sostegno e rilancio dell'economia (dd.ll. nn. 18, 23, 34, 76 e 104 del 2020)⁴.

Appare necessario rafforzare rapporti e sinergie onde assicurare nel concreto la unitarietà delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, valorizzando la cooperazione tra sezioni, sia a livello centrale che territoriale, in ragione della dinamica con la quale sono strutturate le politiche pubbliche che, con sempre maggiore frequenza, risultano alimentate da risorse statali, ed anche europee, coinvolgenti livelli di governo e amministrazione diversi.

¹ I "rapporti semplificati" rappresentano un focus, in forma sintetica ed efficace, sull'andamento delle pubbliche gestioni favorendo l'integrazione tra le diverse modalità di controllo successivo e la diffusione delle risultanze nell'ambito del quadro programmatico definito. Detti rapporti ove oggetto di delibera, saranno caratterizzati da apposito e semplificato confronto-contraddittorio con le amministrazioni interessate. I rapporti semplificati hanno anche il vantaggio di una maggiore sinteticità e tempestività, rappresentando strumento e modello utilizzabile anche in relazione alla conclusione e all'implementazione della attività in corso

² Possono svilupparsi appositi "quaderni" anche sulla scia dell'esperienza della Corte dei conti europea, che come noto conosce una pluralità di strumenti espositivi dell'attività istituzionale anche sotto diverse denominazioni (quali analisi panoramiche, documenti di riflessione e analisi rapide di casi). Tali analisi "si basano sulle conoscenze e sull'esperienza accumulate dalla Corte, riguardando diversi argomenti attinenti alle politiche e alla gestione dell'UE e hanno diversi obiettivi. Possono fornire descrizioni del contesto e disamine, spesso da una prospettiva trasversale, basate sugli audit pubblicati dalla Corte. Permettono inoltre di presentare analisi di settori o di questioni non ancora sottoposti ad audit, nonché per accertare i fatti in merito ad argomenti o a problemi specifici".

³ L'attività di monitoraggio, quale analisi sistematica e periodica di un fenomeno, possono riassumersi i principali obiettivi di breve e medio periodo delle gestioni esaminate. Alcuni monitoraggi relativi a determinati temi più significativi, oltre alla pubblicazione sulla rete *intranet* aggregati in volumi articolati per politiche pubbliche di settore ed alla trasmissione alle Sezioni riunite anche ai fini della relazione sul rendiconto generale dello Stato, potranno essere veicolati all'esterno attraverso rapporti semplificati, come programmato.

⁴ Particolarmente complessa ed almeno in arte empirica la distinzione tra interventi proiettati, anche in termini finanziari, oltre l'esercizio 2020, (riconducibili a politiche di rilancio dell'economia) e piani le cui risorse si esauriscono nell'esercizio 2020, consistendo in interventi di sostegno immediato all'economia. Ulteriore distinzione può enuclearsi tra piani del tutto nuovi (creati dalla normativa in oggetto) ed interventi di rifinanziamenti di misure esistenti, ovvero modificate sotto il profilo procedurale. In tal senso si identificano: norma, risorse (e relativa copertura), obiettivo e soggetti coinvolti, disposizioni attuative (da implementare nel prossimo futuro) con possibile riferimento alla disciplina del Codice unico di progetto (Cup, art. 41, d.l. n. 76/2020).