



# **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO**

WORKSHOP DEL 3 MARZO 2010  
"LA SINERGIA DEI CONTROLLI"

INTERVENTO

del

Dott. Mario Canzio

*Ragioniere Generale dello Stato*

*"La Ragioneria Generale dello Stato  
nell'evoluzione del sistema dei controlli"*

*3 marzo 2010*



Buon giorno.

Nel ringraziare voi tutti per essere intervenuti, desidero rivolgere un saluto ed un ringraziamento particolare alla Corte dei conti ed all'Associazione italiana di economia aziendale per la disponibilità dimostrata nell'organizzazione di questo evento.

Sono veramente lieto ed onorato di trovarmi qui oggi all'apertura di questo atteso seminario dedicato alla "sinergia dei controlli", nell'ambito del quale vorrei proporvi, tra l'altro, alcuni spunti di riflessione sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato nel sistema dei controlli, dopo un decennio di applicazione della prima disciplina organica introdotta nel 1999 e, soprattutto, tenendo conto del nuovo scenario istituzionale che si va delineando in relazione, sia alla riforma del sistema dei controlli, sia all'attuazione del federalismo fiscale, sia, infine, alla recente entrata in vigore della nuova legge di contabilità e finanza pubblica.

Si tratta di un seminario che da tempo avevamo immaginato di realizzare ed il cui svolgimento viene ora a coincidere con una fase peculiare del dibattito politico – istituzionale, in cui si tende a riservare una particolare attenzione al tema della opportunità o meno di un rafforzamento del sistema dei controlli.

Con una attività diffusa capillarmente sull'intero territorio nazionale e presso molte istituzioni, la Ragioneria Generale dello Stato, attraverso le sue articolazioni, gioca, senz'altro, un ruolo di prim'ordine in materia di controlli.

E' noto a tutti - ce lo siamo detti anche in altre circostanze - come le risultanze di questa attività forniscano talvolta un panorama non rassicurante in ordine alle modalità con le quali taluni enti vengono amministrati.

Intendo con ciò riferirmi non solo alla individuazione di ipotesi di malversazioni a danno della pubblica amministrazione, ma anche a quelle situazioni che si vengono a creare negli Enti controllati, indipendentemente dalla presenza di condotte dolose da parte dei funzionari, a causa della scarsa diligenza nell'applicazione delle normative: si tratta di circostanze che in molti casi rappresentano un serio pericolo per una sana amministrazione e per una corretta gestione di risorse pubbliche.

Queste situazioni sono l'effetto dell'applicazione di prassi non corrette che possono diffondersi con maggiore facilità in quelle strutture organizzative chiuse, lontane e slegate dal restante universo dell'amministrazione pubblica, dove si creano condizioni più favorevoli allo sviluppo di quei "coni d'ombra", dove si annida il "tarlo" della diffusione di una sottocultura in base alla quale si ritiene possibile realizzare attività di gestione caratterizzate da interpretazioni superficiali o di comodo delle normative che in qualche modo tradiscono la ratio sottesa alle norme.

Ad un esame più attento non possono, tuttavia, sfuggire anche altre valutazioni, certamente più positive, in quanto le segnalazioni inviate a vario titolo agli organi di amministrazione, vigilanza e controllo degli enti in questione conducono sovente alla correzione di errori e al miglioramento nelle gestioni mediante l'eliminazione delle deviazioni nelle quali esse sono incorse.

La Ragioneria Generale dello Stato - in questo ovviamente non da sola, bensì a fianco di altri rilevanti soggetti istituzionali - ha la missione di contribuire per la sua quota di responsabilità a contrastare per quanto possibile questi fenomeni e l'attività da essa svolta costituisce in tale ottica uno degli strumenti più efficaci a disposizione dell'ordinamento, rappresentando un canale di diffusione di quella cultura della buona amministrazione, della corretta gestione delle risorse pubbliche e della conoscenza della normativa

concernente l'utilizzo delle risorse strumentali all'azione amministrativa, che dovrebbe costituire il primo "antidoto" contro quelle patologie che affliggono il corretto funzionamento della struttura burocratica.

Ed in ciò non posso che confermare di essere pienamente in linea con il Presidente della Corte dei conti che in un suo recente intervento ha parlato di assenza di "anticorpi" come causa di "offuscamento dell'immagine dello Stato" e di "flessione della fiducia che la collettività ripone nelle amministrazioni e nelle stesse istituzioni del Paese".

Nostro compito è dunque anche quello di contribuire a colmare i vuoti che si sono venuti a creare nella circolazione delle competenze tecnico-giuridico-contabili e di avvicinare le varie realtà della pubblica amministrazione presenti sul territorio nazionale, costituendo un momento di collegamento tra gli enti e le amministrazioni vigilanti e di controllo.

L'attività di controllo, infatti, deve essere percepita da tutti - controllori e controllati - come un momento di riavvicinamento e non di separazione, di confronto dialettico piuttosto che di talvolta aspra contrapposizione.

Questo punto è anche uno dei denominatori della più recente riforma del sistema dei controlli, che ha voluto privilegiare, per la sua intrinseca tensione verso l'efficienza e l'efficacia della funzione amministrativa, il momento collaborativo del controllo successivo sulla gestione rispetto a quello interdittivo del controllo preventivo di legittimità.

In quest'ottica, che risulta confermata anche dalla recente legge di riforma della contabilità pubblica, la nostra funzione è stata resa, dunque, ancora più significativa per garantire il buon andamento dell'amministrazione pubblica.

I recenti interventi normativi in materia di controlli hanno infatti segnato il passaggio dalla tradizionale funzione di controllo e di accertamento, espletata ai soli fini di un controllo di legalità dell'azione amministrativa, ad una ispirata da un criterio più moderno di orientamento dell'attività amministrativa.

E, tuttavia, non può ritenersi completamente raggiunta la finalità dell'attività di controllo di acquisire elementi di conoscenza sui modi di agire delle pubbliche amministrazioni, sempre più complessi e articolati tra una molteplicità di centri decisionali diffusi ai diversi livelli di governo.

In tale scenario, cresce in maniera esponenziale il rischio di un allontanamento rispetto ai principi del rigore nella gestione della cosa pubblica, della legalità e della trasparenza dell'azione amministrativa: le azioni di contrasto rispetto al rischio di tale deriva non possono che fare affidamento su un rafforzamento dell'efficacia e della effettività del sistema dei controlli.

In questo senso non posso che condividere quanto affermato giorni fa dal Presidente della Corte dei conti Tullio Lazzaro – che cito nuovamente - quando ha ricordato che "più si allarga l'area del controllo più si restringe il campo del giudizio penale."

In effetti, l'attività di controllo non può essere considerata come una pura e semplice espressione della funzione di autotutela dell'amministrazione, ma va intesa come imprescindibile strumento di conoscenza a tutela del cittadino e della sicurezza nei rapporti economico-sociali.

Per il perseguimento di questi fini è fondamentale proseguire sulla strada della più stretta cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti nell'attività di controllo, sia all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze, che con gli altri soggetti istituzionali.

Mi riferisco, in particolare, alle sinergie che si creano attraverso l'attività svolta dai nostri Uffici centrali del Bilancio, attraverso la collaborazione con i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito dei collegi di revisione e sindacali degli organismi pubblici, nonché attraverso il coinvolgimento delle Ragionerie Territoriali dello Stato per quanto riguarda le fasi successive alla redazione delle relazioni ispettive: sinergie che hanno contribuito a creare un circolo virtuoso nell'ambito delle procedure di controllo di nostra competenza.

Sinergie che in alcuni casi - da registrarsi come esperienza iniziale ma comunque positiva - hanno condotto alla stipula di apposite convenzioni attraverso le quali, lo cito a titolo di esempio, è stato consentito alla Corte dei conti di accedere ad informazioni di tipo contabile contenute nelle banche dati in possesso della Ragioneria Generale.

Sicuramente c'è ancora molta strada da fare lungo questo possibile percorso per sfruttare al massimo le potenzialità di tali sinergie e vanno studiati e approfonditi insieme tutti gli strumenti di condivisione di informazioni in grado di favorire tale obiettivo.

Il valore e l'efficacia della nostra attività di controllo è testimoniato anche dalle numerose richieste di avvalersi della nostra collaborazione che pervengono da soggetti collocati non soltanto nell'ambito della pubblica amministrazione - ricordo in proposito le richieste che in tal senso pervengono in modo sempre più frequente dalle Procure Regionali della Corte dei Conti e che purtroppo abbiamo una crescente difficoltà ad esaudire - ma anche del settore privato.

Il nostro spirito di servizio ci indurrebbe a voler fornire appoggio a tutti coloro che lo richiedono, ma le risorse sono limitate ed i nostri compiti istituzionali, che sono già complessi e gravosi, meritano l'impiego di tutte le nostre migliori energie.

Per questo è necessario concentrare l'attività sui programmi del nostro Dicastero, che dovranno essere sempre più mirati ed efficaci rispetto agli obiettivi di controllo della finanza pubblica e rafforzare la collaborazione con gli Organi di rilevanza costituzionale quali la Corte dei Conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le cui continue richieste di effettuare controlli, oltre a contribuire al prestigio dell'Istituto, sono maggiormente in linea con le finalità istituzionali della Ragioneria Generale dello Stato.

Negli ultimi anni, in modo sempre più pressante, si è imposta la necessità di acquisire una sempre più approfondita conoscenza delle attività pubbliche al fine di perseguire anche una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse: da qui, lo svilupparsi di una crescente attenzione all'attuazione di politiche di monitoraggio della spesa pubblica nell'ottica di un costante processo di revisione delle decisioni di allocazione delle risorse pubbliche e di rispetto dei saldi di finanza pubblica.

In tale contesto, i controlli di regolarità amministrativa e contabile - svolti dalla Ragioneria generale dello Stato, attraverso i propri Uffici centrali di bilancio, le Ragionerie territoriali dello Stato, i Servizi Ispettivi di Finanza pubblica nonché i propri revisori dei conti in enti ed organismi pubblici - continuano, a mio avviso, ad assumere un ruolo centrale.

Ciò non solo per la loro funzione di controllo sulle singole amministrazioni, svolto nell'interesse generale alla legalità e al buon andamento della pubblica amministrazione, ma anche perché le risultanze di tale attività forniscono informazioni di carattere finanziario ed economico-patrimoniale essenziali alla verifica dell'andamento dei conti pubblici, al monitoraggio dell'efficacia delle misure adottate con le manovre di bilancio e dei risultati dell'azione amministrativa.

Di primaria importanza, oggi e ancora di più in futuro, man mano che il processo di decentramento amministrativo si arricchirà della concreta attuazione dei provvedimenti sul federalismo fiscale e demaniale, sarà il ruolo svolto dalle Ragionerie territoriali dello Stato, che con professionalità e costanza

hanno assicurato nel tempo un saldo presidio degli interessi dello Stato e delle collettività locali nell'ottica di uno sviluppo territoriale sostenibile soprattutto dal punto di vista della legalità e della proficuità dell'utilizzo delle risorse pubbliche. Questo lavoro è stato svolto dai funzionari della RGS in tutte le regioni del Paese talvolta, bisogna riconoscerlo, senza ottenere il giusto riconoscimento per la loro attività, con quel senso di responsabilità e dovere che è insito nella dignità di chi è consapevole di operare per il bene pubblico. Proprio nell'interesse della migliore sinergia dei controlli è necessario che queste risorse dispiegate sul territorio vengano valorizzate e rafforzate.

Una visione strategica finalizzata al rafforzamento dell'attività di controllo non può prescindere da un potenziamento degli strumenti di conoscenza e di acquisizione di quote sempre più ampie e dettagliate di flussi informativi.

Diversi recenti interventi legislativi in materia testimoniano una crescente attenzione al riguardo.

In quest'ottica è senz'altro da collocare la previsione di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009 che istituisce, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione al federalismo fiscale. In tale banca dati, accessibile alle amministrazioni pubbliche, dovranno confluire i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della nuova legge di contabilità pubblica.

In tal senso, la Ragioneria generale dello Stato potrà costituire la sede di raccolta ed elaborazione di questi dati e informazioni, sia nella fase della programmazione di bilancio e della ripartizione delle risorse fra i diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti locali), sia nella fase dell'attuazione delle politiche pubbliche e delle verifiche circa il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, comuni a tutti i livelli di governo.

Ritengo, perciò, che il nostro Istituto di qui a poco sarà chiamato ad assumere l'ennesimo compito rilevante, anche alla luce dell'impegno che l'attuazione del federalismo fiscale necessariamente comporterà.

Occorrerà, infatti, assicurare non solo il monitoraggio della ripartizione delle risorse tra Stato e Autonomie ma anche che le risorse disponibili vengano assegnate sulla base dei costi e dei fabbisogni standard previsti dalla legge sul federalismo fiscale, a garanzia dei "livelli essenziali delle prestazioni" e della corretta individuazione delle "funzioni fondamentali" degli enti territoriali.

Il ruolo della Ragioneria generale dello Stato in materia di controlli riceverà inoltre, senza dubbio, un nuovo impulso dall'attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica che prevede, in particolare, due importanti deleghe.

La prima, contenuta nell'articolo 42, concernente la redazione di un bilancio annuale di previsione in termini di sola cassa, conferisce la delega al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi che dovranno, tra l'altro, prevedere un "sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile".

La seconda è contenuta nell'articolo 49, laddove viene stabilito che con appositi decreti legislativi dovrà essere riformato, fra l'altro, il controllo di regolarità amministrativa e contabile, prevedendo in particolare, il riordino dei controlli, sia preventivi che successivi.

La riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile dovrà tenere conto di diversi fattori, quali l'attuazione nuova struttura del bilancio dello Stato, il raccordo con le altre forme di controllo e

valutazione dei risultati, la coerenza con le prerogative delle autonomie locali, in particolare a seguito delle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2001 e dalla legge sul federalismo fiscale.

Inoltre, ai fini del controllo e del monitoraggio della finanza pubblica, l'articolo 14 della nuova legge di contabilità prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, tramite i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, effettui verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome.

In ogni caso, per gli enti territoriali, i Servizi Ispettivi effettueranno verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica. Il che potrà consentire al Ministero dell'Economia e Finanze il monitoraggio del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nel rispetto del principio costituzionale di leale collaborazione tra lo Stato e le Autonomie.

Quanto all'attività svolta nell'anno 2009 in particolare dai Servizi Ispettivi di finanza pubblica, ritengo comunque significativo offrire in questa sede un dato riepilogativo: su 381 verifiche amministrativo – contabili effettuate durante l'anno, 152 hanno dato luogo a denunce alla Corte dei conti, 6 a denunce alle Procure della Repubblica e 3 a denunce alla Guardia di Finanza.

Infine, di particolare rilievo è il contenuto dell'articolo 16 della legge 196 del 2009 il quale stabilisce che deve essere assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze presso i collegi sindacali e di revisione di tutte le amministrazioni pubbliche (con esclusione degli enti territoriali e degli enti e organismi da questi vigilati).

Nonostante le novità cui ho fatto cenno e l'indubbio potenziamento del ruolo dell'Istituto nell'ambito del sistema dei controlli, non posso tuttavia fare a meno di ricordare che una quota non trascurabile della spesa complessiva sostenuta dal settore statale rimane comunque esclusa da qualunque forma di monitoraggio e di controllo da parte della Ragioneria Generale.

In valore assoluto, si tratta di oltre 17 miliardi di euro nel 2010, che rappresentano oltre il 3% delle spese finali del bilancio dello Stato.

La spinta autonomistica e il crescente ricorso per la gestione di risorse pubbliche ad Enti strumentali costituiti anche nella veste giuridica di soggetti di diritto privato, nonché a gestioni fuori bilancio o a contabilità speciali, che ha interessato negli ultimi anni molti settori della pubblica Amministrazione, ha sottratto all'area del controllo dei tradizionali organi di riscontro le spese e le entrate di questi soggetti. Vi sono, ancora, enti e organismi pubblici che, sebbene finanziati con trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, sfuggono attualmente alle tradizionali forme di controllo/conoscenza/vigilanza.

Per tali enti e organismi pubblici andrebbe attentamente valutata l'opportunità di prevedere forme di conoscenza e monitoraggio della spesa.

In conclusione, nell'ottica della revisione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, è auspicabile che - come previsto dalla citata legge di riforma - parallelamente al rafforzamento del ruolo di coordinamento e monitoraggio della finanza pubblica e alla armonizzazione dei sistemi contabili, si sviluppi una rete non solo di controllo ma anche di interventi collaborativi e di consulenza, volti a garantire, ex ante, il rispetto della normativa e il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

In tale ottica il nostro Istituto è chiamato a svolgere compiti sempre nuovi e più complessi anche a causa delle continue innovazioni delle normative giuridico-contabili; l'unico modo possibile per affrontare con serietà e serenità queste nuove sfide è quello di tenere vivo e rinnovare continuamente il nostro senso di appartenenza e quell'etica del comportamento che, fin dalle origini, hanno connotato la Ragioneria Generale dello Stato.