



# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2024

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

dicembre 2023







---

# CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## **PROGRAMMAZIONE DEI CONTROLLI E DELLE ANALISI DELLA CORTE DEI CONTI PER IL 2024**

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

dicembre 2023



## INDICE

	Pag.
<b>Deliberazione</b>	
<b>I controlli della Corte dei conti nel contesto economico finanziario</b>	3
<b>La funzione di controllo e la sua dimensione operativa</b>	24
<b>Il coordinamento delle funzioni di controllo delle Sezioni Riunite in sede di controllo</b>	30
<i>Le Sezioni Riunite in sede di controllo</i>	30
<b>Il controllo sulla gestione e il controllo concomitante sulle amministrazioni centrali</b>	47
<i>La Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato</i>	47
<i>Il collegio del controllo concomitante</i>	51
<b>Il controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria</b>	53
<i>La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato</i>	53
<b>I controlli nel contesto internazionale</b>	58
<i>La Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali</i>	58
<b>I controlli nel sistema delle autonomie territoriali</b>	62
<i>La Sezione delle Autonomie</i>	62
<b>L'attività di controllo in ambito territoriale</b>	68
<i>Le Sezioni regionali di controllo</i>	68





## CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente della Corte dei conti Guido Carlino  
e composte dai magistrati

#### Presidenti di sezione:

Carlo Chiappinelli, Ermanno Granelli, Francesco Petronio, Manuela Arrigucci,  
Enrico Flaccadoro, Maria Annunziata Rucireta, Antonio Mezzera, Vincenzo  
Palomba, Maria Teresa Polverino, Massimiliano Minerva;

#### Consiglieri:

Cinzia Barisano, Stefania Fusaro, Giuseppe Maria Mezzapesa, Giuseppe Imparato,  
Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Rossella Bocci, Angelo Maria Quaglini,  
Marco Randolfi, Michela Muti;

#### Primi referendari:

Laura Alesiani, Patrizia Esposito;

#### Referendari:

Elisa Carnieletto.

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto  
12 luglio 1934, n. 1214;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato  
dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e, in  
particolare, l'art. 5, comma 1;

UDITI, nell'adunanza del 18 dicembre 2023, i relatori Pres. sez. Carlo Chiappinelli,  
Pres. sez. Enrico Flaccadoro;

DELIBERA

di approvare il documento relativo alla “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2024”, nel testo allegato.

I RELATORI

Carlo Chiappinelli

F.to digitalmente

Enrico Flaccadoro

F.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Guido Carlino

F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 21 dicembre 2023.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

F.to digitalmente

## **I controlli della Corte dei conti nel contesto economico finanziario**

### **1.**

La programmazione delle attività di controllo è disciplinata 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 (delibera n. 14/2000 e ss.mm.), il quadro di riferimento programmatico delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione, nonché i criteri metodologici di massima che costituiscono le linee di indirizzo del sistema complessivo dei compiti che l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte dei conti.

Alla delibera generale faranno così seguito le declinazioni dei programmi di tutte le Sezioni del controllo che, per l'ampiezza dei compiti attribuiti e per la rilevanza degli stessi, devono basarsi su canoni uniformi.

A fronte di compiti sempre più complessi ed estesi, la programmazione delle Sezioni centrali e regionali potrà essere accompagnata da una fase di analisi e di confronto attribuita alla Conferenza dei Presidenti, prevista dal comma 4 del citato articolo 5, chiamata dal Presidente della Corte ad operare una identificazione, al di là dei contenuti previsti dalle norme che regolano i diversi livelli del controllo, delle aree più meritevoli di esame e di approfondimento ulteriore.

### **2.**

Anche quest'anno la programmazione coincide con la predisposizione delle linee di intervento per il prossimo triennio che il Governo sta avviando con il varo della legge di bilancio. Uno sviluppo che deve confrontarsi con un quadro internazionale ed interno condizionato dai conflitti in corso e in cui sono diffusi i segnali di un significativo rallentamento della crescita. La gestione della politica economica si trova così ad affrontare nuove sfide, sia sul fronte dell'economia reale che della gestione dei conti pubblici, muovendosi all'interno di un sentiero molto stretto in cui devono trovare un difficile equilibrio spinte ed esigenze diverse, garantendo il percorso di riequilibrio dei conti e un graduale rientro del rapporto debito Pil.

Se da un lato, infatti, il quadro richiede misure che diano una risposta alle necessità delle famiglie, in termini di reddito disponibile inciso dall'inflazione, delle imprese, messe in difficoltà da costi energetici e di finanziamento, e del sistema di welfare, uscito provato dalla crisi sanitaria, dall'altro esse devono garantire un percorso di ordinata e graduale riconduzione delle dinamiche della spesa entro un quadro compatibile con la sostenibilità dell'elevato debito accumulato, una sostenibilità che è, ad un tempo, funzione e presupposto di uno sviluppo economico non soltanto più consistente, ma anche più durevole, equo ed inclusivo.

### 3.

Le prospettive della finanza pubblica per il 2024, di cui la programmazione dei controlli della Corte non può non tener conto, sono strettamente connesse all'evoluzione del quadro macroeconomico che risente del permanere di segnali negativi per l'accentuarsi delle crisi internazionali.

Il deterioramento del ciclo economico, diffuso tra i principali paesi, la conseguente moderazione del commercio internazionale, l'inasprimento delle politiche monetarie in risposta ai livelli ancora elevati dei prezzi hanno influito negativamente sull'aggiornamento del quadro economico italiano rispetto a quello presentato nel DEF. La NaDEF, per il biennio 2023-2024, ha rivisto la crescita dell'economia italiana allo 0,8 per cento (dall'1,0 per cento) per il 2023 e all'1,0 per cento per il 2024 (dall'1,5 per cento), mentre per il biennio successivo è stata effettuata solo una marginale revisione al rialzo nell'ultimo anno. Nello scenario programmatico, caratterizzato prevalentemente dagli interventi di riduzione del cuneo fiscale, il tasso di crescita del Pil reale è stato previsto migliorare nel biennio 2024-25, attestandosi rispettivamente all'1,2 (+0,2 punti percentuali rispetto allo scenario tendenziale) per cento e all'1,4 per cento nel 2025 (+0,1 p.p. rispetto al tendenziale), mentre nel 2026 si registrerebbe una riduzione (-0,2 p.p. rispetto al tendenziale).

#### 4.

Si tratta del quadro entro cui leggere la politica economica del prossimo anno che deve registrare il recente incremento dei rischi al ribasso già paventati nella NaDEF e nel DPB; timori accentuati alla luce del nuovo conflitto in Medio Oriente che sta producendo prime ripercussioni sui mercati energetici e che espone il sistema economico internazionale a *shock* difficilmente prevedibili e potenzialmente molto rilevanti. In Italia la crescita del prodotto, assai volatile nella prima metà dell'anno, è stata nulla nel terzo trimestre. Tale rallentamento, oltre che per il commercio mondiale, trova alimento in un forte deterioramento della domanda interna: i consumi delle famiglie, non appaiono più spinti al recupero come subito dopo la pandemia, risentono ancora della riduzione del potere d'acquisto dovuto all'inflazione che, seppur in riduzione, nella componente di fondo si mantiene su livelli ancora elevati; gli investimenti sono incisi dal peggioramento delle condizioni di credito e dal calo della fiducia delle imprese, mentre i consumi pubblici cominciano a dare segni di rallentamento sotto l'effetto delle prime misure riconducibili ad un difficile riassorbimento del forte incremento della spesa registrato negli anni della pandemia.

Gli obiettivi di crescita alla base del quadro programmatico della manovra sono legati, quindi, ad un consistente rimbalzo della domanda estera e a una realizzazione in tempi rapidi dei progetti del PNRR. Il pieno avanzamento dei progetti del Piano fornirebbe, secondo i principali osservatori, uno stimolo all'attività economica che risulterebbe determinante per assicurare la crescita nel prossimo biennio.

#### 5.

Quanto ai conti pubblici, lo scenario delineato nei documenti programmatici per il 2024 è volto a garantire margini di azione per interventi a sostegno dell'economia, in un quadro di finanza pubblica che preservi un percorso di pur lieve riduzione del debito pubblico. Sono stati rivisti rispetto al quadro tendenziale i livelli di *deficit* lungo tutto l'orizzonte di previsione. Nel 2026, il saldo si collocherebbe poco al di sotto della soglia del 3 per cento del Prodotto (2,9 per cento), comunque 0,4 punti percentuali sopra all'obiettivo programmatico del DEF 2023.

Una revisione in senso peggiorativo, sostanzialmente della stessa portata di quella del *deficit*, è prevista anche per il saldo primario, comportando lo slittamento di un anno,

dal 2024 al 2025, del conseguimento di una posizione di avanzo primario, grandezza quest'ultima cruciale ai fini della riduzione del debito.

I margini finanziari resi disponibili dallo scostamento di bilancio sono stati utilizzati nella definizione della manovra. Nel 2026, invece, è richiesta una correzione restrittiva dei conti di 3,8 miliardi. Le maggiori disponibilità di quest'anno sono state volte a rendere possibile l'anticipo del conguaglio dei trattamenti pensionistici per l'adeguamento Istat previsto nel 2024, nonché per misure per il personale pubblico.

Con la manovra per il prossimo triennio, le risorse rese disponibili dallo scostamento integrate da ulteriori fondi derivanti principalmente da un nuovo ciclo di *spending review* e da una riprogrammazione della spesa sono state destinate, in gran parte, alla riduzione del cuneo fiscale, all'avvio della riforma fiscale, alla sanità e al rinnovo dei contratti del pubblico impiego.

In considerazione delle esigenze di sostenibilità del debito e della necessità di ricondurre l'indebitamento netto sotto il 3 per cento, il governo si è impegnato a garantire il rispetto nel 2024 del vincolo alla crescita della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale entro il limite massimo dell'1,3 per cento come richiesto nelle raccomandazioni della Commissione della scorsa estate.

## 6.

Impegnativo resta il quadro del debito pubblico. Dopo la significativa rivalutazione del Pil nominale che ha determinato un miglioramento di fondo del rapporto debito/Pil nello scorso biennio, nel quadriennio 2023-26 i progressi dell'indice prospettati in aprile, in sede di elaborazione del DEF, si presentano, nel quadro programmatico più recente, più attenuati e ciò sia per i più elevati flussi annui di indebitamento netto sia per una crescita del prodotto complessivamente meno vivace tanto in termini reali che nominali. Il rapporto nel quadro programmatico migliorerebbe leggermente, passando dal 141,7 per cento nel 2022 al 139,6 nel 2026 con una riduzione di 2,1 punti a fronte dei 4 previsti nel DEF. La notevole perdita di forza del processo di rientro dal debito è poi misurata dal fatto che i tre quarti della riduzione complessivamente prevista è ascritta all'anno in corso, mentre nel triennio 2024-26 la flessione del rapporto si limita a pochi decimi di punto, con il conseguente rischio di risalita in caso di perturbazioni di percorso.

Sia nell'anno che si chiude che nel triennio di previsione risulta assai tenue rispetto alle valutazioni di aprile 2023 il contributo del saldo primario (0,6 sui 2,1 punti complessivi), aggregato che comincia ad assumere una sua rilevanza quantitativa ai fini della riduzione del debito solo nell'ultimo anno di proiezione (1,6 per cento contro il 2 nel DEF). A contribuire alla riduzione del rapporto continua poi, naturalmente, la crescita reale del Pil, ma con un apporto che si riduce anch'esso rispetto al quadro precedente e l'inflazione che conferma il suo decisivo contributo. Sono poi scontati proventi da privatizzazioni per circa 1 punto di Pil nel triennio. Sul fronte opposto si riscontra un rafforzamento della spinta al rialzo del costo medio del debito, il quale sconta, da un lato, l'ulteriore incremento dei tassi all'emissione, i cui effetti possono essere solo attenuati dalla perdurante elevata vita media residua del debito pubblico (7,7 anni a luglio) e, dall'altro, l'aumento della spesa per interessi sulla consistenza dei titoli in essere indicizzati all'inflazione.

## 7.

Nel prossimo futuro le prospettive della finanza pubblica saranno condizionate dalle nuove regole di bilancio. L'incertezza e la complessità del quadro di finanza pubblica è ben rappresentata nella stessa NaDEF guardando ai tre scenari che estendono l'orizzonte previsionale fino al 2034 e valutano gli andamenti di medio termine del rapporto debito/Pil. I risultati degli esercizi segnalano che dopo la manovra correttiva implicitamente prefigurata per il 2026, in assenza di interventi restrittivi il rapporto debito/Pil riprenderebbe a salire fino a collocarsi al 148,1 per cento del Pil (dal 139,6 nel 2026). La dimensione degli aggiustamenti necessari a conseguire gli obiettivi di sostenibilità richiesti dal nuovo *framework* viene ora valutata pari a 0,55 punti all'anno in termini di saldo primario strutturale nel quinquennio 2027-31: un aggiustamento futuro, quindi, più severo di quello prima prospettato nel DEF (0,45 punti percentuali all'anno).

Il perdurante stato di incertezza del quadro generale colloca quindi la posizione debitoria del nostro Paese su un sentiero molto stretto; ne consegue la necessità di un attento monitoraggio affinché la pur modesta riduzione del rapporto debito/Pil programmata per il prossimo triennio sia effettivamente conseguita. Indipendentemente dalla sorveglianza fiscale sovranazionale, posizioni debitorie eccessive finiscono per

esporre il sistema a rischi di instabilità finanziari; di contro, finanze sane ed equilibrate in tempi “normali” rappresentano la condizione che assicura, nelle fasi di difficoltà, maggiori spazi di intervento a sostegno di famiglie e imprese. È, in definitiva, fondamentale che la fase di discesa del rapporto debito/Pil iniziata nel 2021 prosegua con continuità. E vi sono, nel complesso, condizioni favorevoli perché ciò avvenga: a partire dal permanere di un differenziale tra costo medio del debito e crescita dell'economia che tra il 2021 ed il 2026 dovrebbe risultare negativo per ben cinque anni su sei. Nella precedente fase di riduzione del rapporto, quella tra il 1996 e il 2004 una tale circostanza non si verificò mai e ben maggiore dovette essere il contributo richiesto al saldo primario.

## 8.

Sono numerose, pertanto, le prove a cui il Paese è chiamato a rispondere. Ciò innanzitutto attraverso l'impegno degli attori economici il cui contributo è indispensabile per garantire un percorso di crescita sostenuto. Ma anche con un piano di riforme che consenta di agevolare tale contributo, eliminando ostacoli e intervenendo sulle difficoltà strutturali della nostra economia. È importante, infatti, soprattutto in questa fase, che le misure proposte si traducano in azioni effettive e lo facciano in tempi coerenti con l'urgenza richiesta dalle difficoltà attuali. A tale sforzo deve contribuire l'attività di controllo della Corte fornendo in tutte le aree dell'azione pubblica elementi e valutazioni necessari ad eventuali ricalibrature degli interventi, segnalando anche quando questi presentino impatti sui conti non in linea con le attese o dimostrino risultati non corrispondenti agli obiettivi. Nel seguito ci si sofferma su quelli che sono i principali temi all'attenzione della politica pubblica che saranno alla base della programmazione dei controlli del complesso delle Sezioni del controllo.

## 9.

Certamente al centro dell'esame dal lato delle entrate dovrà essere nel 2024 l'esercizio delle delega per la riforma fiscale.

Sul fronte della tassazione dei redditi delle persone fisiche la delega prevede una revisione e un graduale riduzione dell'Irpef; il mantenimento della progressività; il riordino di scaglioni, aliquote, deduzioni e detrazioni, con particolare attenzione a famiglie, costo dei figli, casa, salute, previdenza complementare, istruzione, efficienza

energetica, riqualificazione edilizia, beni culturali, assicurazioni; un graduale perseguimento dell'equità orizzontale; cedolare secca per affitti commerciali. Per quanto riguarda il lavoro autonomo si muove verso la periodicità mensile dei versamenti di saldi e acconti, eventuale riduzione della ritenuta d'acconto; semplificazione dei criteri di determinazione del reddito di capitale e d'impresa.

Un processo di riforma che ha cominciato, già in corrispondenza della presentazione della manovra finanziaria per il 2024, con il decreto legislativo oggi all'esame del Parlamento (Atto n. 88), a muovere i primi significativi passi.

Con esso si dispone la revisione delle aliquote Irpef, con validità limitata al solo 2024, accorpendo i due primi scaglioni finora in vigore in un unico scaglione a cui si applica l'aliquota del 23 per cento. Si tratta di una disposizione che rafforza gli effetti della riconferma per il 2024 dell'esonero parziale dei contributi previdenziali a carico dei lavoratori dipendenti con redditi fino a 35 mila euro già disposto per la seconda metà del 2023.

A questa si accompagnano, sempre riconducibili all'obiettivo di ridurre la pressione fiscale, la riproposizione del trattamento fiscale particolare del c.d. "welfare aziendale" che prevede la non sottoposizione a imposizione delle somme corrisposte entro il limite di 1.000 euro, innalzato a 2.000 euro per i lavoratori dipendenti con figli e una riduzione al 5 per cento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sui premi di produttività (per l'anno 2024).

Esse si aggiungono a quelle assunte lo scorso anno che hanno modificato il regime forfetario previsto dalla legge 190/2014, innalzando il limite di ricavi per l'applicazione dell'aliquota del 15 per cento sui corrispondenti redditi, determinati attraverso coefficienti di redditività diversificati per categorie di attività e applicati ai ricavi, con l'introduzione anche della *flat tax* incrementale. Una modifica che ha prodotto una ulteriore accentuazione della specialità dell'Irpef sui redditi di lavoro dipendente e sulle pensioni e una estensione dell'area dei redditi sottratti alla progressività dell'imposta.

Tutte misure di cui sarà necessario valutare l'impatto e l'efficacia. Il monitoraggio dell'attuazione dovrà inoltre verificare il rispetto dei vincoli posti in termini finanziari. È previsto, infatti, che non vi siano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e non vi deve essere alcun incremento della pressione fiscale rispetto alla legislazione vigente. Un risultato che dipenderà dall'efficacia della revisione delle *tax expenditure* e dalle maggiori

entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento fiscale spontaneo dei contribuenti.

## 10.

Con il decreto legislativo ora all'esame del Parlamento si sono disposte prime, parziali e temporanee attuazioni della riforma fiscale delineata dalla legge delega 111/2023 anche sul fronte della tassazione delle imprese. In particolare, si prevede un incentivo alle nuove assunzioni e al contempo l'abolizione di quello alla capitalizzazione denominato Aiuto alla Crescita Economica. Mentre l'incentivo alle nuove assunzioni fa riferimento ad una specifica disposizione della delega, con l'abolizione dell'incentivo alla capitalizzazione, si punta ad assicurare la copertura di gettito necessario alla revisione delle aliquote Irpef, senza tuttavia chiarire il quadro finale sul trattamento delle fonti di finanziamento delle imprese.

Nella legge delega si prevede l'istituzione di una aliquota ridotta per le imprese che, entro i due periodi d'imposta successivi a quello nel quale è stato prodotto il reddito, effettuino investimenti o nuove assunzioni o, in alternativa, prevede che sia possibile aumentare la deduzione relativa alle spese per investimenti qualificati o le nuove assunzioni. Con il decreto legislativo si sceglie questa seconda strada nel prevedere una maggiorazione del 20 per cento del costo del personale a tempo indeterminato di nuova assunzione per il solo 2024. La maggiorazione va applicata al minor importo tra il costo effettivo dei nuovi assunti e l'incremento del costo del lavoro complessivo, a condizione che si osservi a fine esercizio una crescita sia del numero dei dipendenti totali, sia di quelli a tempo indeterminato. L'articolo prevede specifiche norme antielusive e un trattamento di ulteriore favore per un ampio insieme di categorie svantaggiate. In questo ultimo caso l'agevolazione incontra il limite del 10 per cento del costo sostenuto per la remunerazione del lavoro delle specifiche categorie protette. L'ampiezza delle categorie ammesse alla maggiorazione comporterà anche nel caso della norma temporanea un'attenta valutazione degli oneri connessi. Inoltre, la combinazione delle varie categorie disegna un incentivo di cui andranno esaminati gli effetti in termini di segmentazione del sistema e di sovrapposizione con diverse forme di incentivo all'occupazione.

L'abolizione dell'ACE, poi, incide in modo molto consistente sull'equilibrio del trattamento fiscale delle fonti di finanziamento di impresa. Ne sembra derivare un favore

per l'utilizzo di capitale di terzi rispetto al capitale proprio al cui superamento si era puntato con uno specifico incentivo alla capitalizzazione delle imprese (l'Ace) e con una limitazione alla deducibilità degli interessi passivi che viene legata alla redditività ordinaria dell'impresa.

## 11.

Come in più occasioni segnalato dalla Corte il quadro del finanziamento regionale e comunale, in relazione ai fabbisogni di spesa, presenta elementi di incertezza e di incompletezza. I provvedimenti finora adottati sono stati in prevalenza di natura strettamente congiunturale e non inseriti in un processo di revisione complessiva dell'attuale struttura. Oggi il completamento del federalismo fiscale (in particolare la sua componente regionale) è previsto nel disegno di delega ed incluso tra le "riforme abilitanti" previste dal PNRR, da portare a termine dal punto di vista normativo entro il primo semestre del 2026.

Una riforma che deve rapportarsi anche con il riavvio del processo di definizione dei livelli essenziali nelle prestazioni (LEP) legate ai diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali extra-sanitarie, che dovrebbe dare supporto alla determinazione dei fabbisogni standard rilevanti per la perequazione e per l'attuazione del federalismo differenziato.

Nel 2023 su impulso della Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono stati definiti i compiti e gli obiettivi da conseguire e le forme e modalità di interazione con le Amministrazioni competenti nelle materie coinvolte e con la Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Al fine di dare supporto alla Cabina di regia è stato istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP.

La prima fase dei lavori ha consentito di giungere ad una distinzione fra le materie per cui è apparso necessario determinare i livelli essenziali delle prestazioni e quelle per cui non vi è tale necessità. Se, come auspicato, sarà possibile, in tempi rapidi pervenire alla redazione di prototipi di LEP per tutte le materie individuate, nel 2024 potrebbe essere conclusa una fase importante per il completamento del disegno dei diritti di cittadinanza per le funzioni comunali e regionali, punto di riferimento per il finanziamento ma anche per la verifica dei risultati gestionali.

**12.**

In tema di adeguamento infrastrutturale dovrà continuare, innanzitutto, l'attività di verifica e di monitoraggio del processo di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una attività che rappresenta un elemento comune a tutte le aree del controllo.

Anche nel 2024 l'esame dei risultati conseguiti in relazione ai traguardi e obiettivi previsti per il secondo semestre 2023 e per il primo del 2024, si accompagnerà al monitoraggio e alla valutazione dei progressi registrati in tutte le fasi intermedie sia dei complessi processi di riforma, sia di articolati progetti di adeguamento infrastrutturale e ambientale. Dovrà essere inoltre sviluppato un attento esame dei primi risultati ottenuti sul fronte delle realizzazioni materiali e su quello dell'impatto sul sistema economico attraverso gli indicatori di risultato.

Naturalmente nel prossimo esercizio una attenzione particolare richiederà, la revisione complessiva del PNRR nonché l'introduzione del capitolo REPowerEU, in linea con quanto previsto dal Regolamento 241/2021, come modificato dal Regolamento 435/2023, che di recente la Commissione europea, dopo un confronto con il Governo italiano, ha approvato. La dimensione consistente degli interventi di modifica richiederà anche una nuova valutazione dell'impatto atteso del Piano dal punto di vista macroeconomico.

Oltre al quadro complessivo, due aspetti richiederanno un particolare approfondimento: il ruolo e la coerenza delle misure inserite nel nuovo capitolo REPower con il quadro programmatico disegnato di recente dal PINIEC; le prospettive e il finanziamento delle misure che nella revisione del Piano sono state eliminate o ridotte negli obiettivi per essere finanziate con risorse nazionali.

**13.**

Sulle misure destinate a rafforzare gli investimenti infrastrutturali per il prossimo triennio (sia quelle previste nel PNRR o in quello complementare e sia in generale quelle promosse in via ordinaria) continua ad incidere il generalizzato rincaro dei prezzi.

Nel 2023 gli interventi per fronteggiare l'aumento del costo dei materiali da costruzione per le opere pubbliche si sono basati soprattutto sulle risorse incrementalmente destinate al fondo opere indifferibili. Si mirava, soprattutto, a garantire l'avvio delle opere e sono state accompagnate da misure che avevano l'obiettivo di semplificare e accelerare

le procedure di pagamento a favore delle stazioni appaltanti a valere sulle risorse del Fondo. È stato altresì disciplinato il meccanismo di compensazione in favore di quelle che, in conseguenza dell'obbligatorietà delle clausole di revisione prezzi operanti nel 2023, si sono viste costrette al pagamento di somme maggiorate di un importo superiore al 10 per cento del valore contrattuale. Per le stazioni appaltanti che non fossero in grado di rinvenire nell'ambito dei quadri economici le risorse necessarie al pagamento degli extra costi poteva essere riconosciuto, per lavorazioni effettuate nel corso del 2023, un contributo a valere sul Fondo prosecuzione opere. Una valutazione attenta del funzionamento di tali misure è fondamentale per quello che sarà il prosieguo dei piani di investimento.

Con la legge di bilancio per il 2024 l'orientamento delle misure per far fronte alla crescita dei prezzi è mutato significativamente. Si prevede il rifinanziamento del Fondo prosecuzione opere elevando gli stanziamenti esistenti per il 2024 e il 2025. L'immissione di nuove risorse va in direzione opposta al consistente definanziamento operato sul Fondo per le opere indifferibili ed essendo entrambi gli strumenti destinati al rafforzamento finanziario dei progetti inclusi nel PNRR e nel PNC, tali scelte esprimono l'esigenza di un adeguamento dei Fondi al maggior fabbisogno finanziario rilevato per la fase realizzativa dei progetti piuttosto che per quella dell'avvio di nuovi.

Infine, con il rifinanziamento per il prossimo triennio del Fondo per la progettazione degli enti locali si conferma la scelta, adottata già con la legge di bilancio per il 2023, di rafforzare le capacità progettuali degli enti locali, fattore strategico per assicurare continuità e omogeneità nella realizzazione delle infrastrutture territoriali. La valutazione dell'operatività effettiva di tale strumento sarà certamente utile a orientarne l'impiego nel futuro.

#### **14.**

In tema di investimenti pubblici sono confermate per il 2024 le linee già anticipate nel DPB: le risorse aggiuntive sono destinate in prevalenza alla realizzazione di progetti specifici (tra i quali il ponte sullo stretto di Messina, il terzo valico, il giubileo, investimenti della Rai) e a investimenti delle Regioni e degli enti locali. Altre misure sono state anticipate nel d.l. n. 145/2023, i cui effetti per il triennio risultano integrati nel disegno di legge di bilancio.

Nell'ambito delle misure di portata generale, alcune hanno un carattere puramente programmatico e ordinamentale. Al riguardo merita attenzione la norma, che prevede la sottoscrizione di un nuovo Accordo fra Governo, Regioni e Province autonome mirato a superare, attraverso l'aggiornamento di modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità, le criticità tuttora persistenti nella gestione dei finanziamenti attivati con l'art. 20 della legge n. 67/1998. Misura da monitorare anche in relazione alla modifica del Piano di ripresa e resilienza.

Gli altri due interventi di rilievo a carattere generale riguardano il Programma di mitigazione strutturale della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e la previsione di contributi per investimenti diretti delle Regioni.

Quanto al primo, il rilievo è da correlare più che all'impatto finanziario all'architettura del meccanismo attuativo delineato dalla norma, orientata ad una revisione della *governance* nella programmazione degli interventi in un settore su cui insiste, da tempo, una pluralità di linee di finanziamento riconducibili a diversi strumenti di pianificazione. Andrà attentamente verificata l'efficacia di tale disposizione che punta alla riconduzione a sistema degli interventi già operativi e di coordinamento delle nuove misure da pianificare.

Le procedure amministrative/organizzative connesse all'attivazione del Programma, particolarmente articolate e complesse potrebbero tuttavia ostacolare la sua tempestiva attuazione. Una circostanza che si è già manifestata in relazione ad altri fondi di bilancio e che reca la conseguenza, da una parte, di mancare quegli obiettivi sostanziali che avevano motivato l'istituzione degli strumenti e, dall'altra, di consentire un utilizzo distorto degli stessi, a guisa di riserve indistinte per la copertura di misure e priorità successive, anche profondamente distanti dalle finalità originarie. Un fenomeno che merita una attenta valutazione.

## 15.

I nuovi contributi alle Regioni a statuto ordinario da destinare ad investimenti diretti nel periodo 2024-2028 previsti dalla legge di bilancio sono limitati, ma aggiungendosi al contributo assegnato alle Regioni ai sensi del co. 809 della legge n. 178/2020 (908,5 milioni nel triennio 2024-2026) contribuiscono a stabilizzare il livello di spesa per investimenti.

Un effetto positivo potrà derivare dagli interventi di sostegno statale già operativi e proiettati su un orizzonte temporale anche più ampio del triennio di programmazione su cui dovrà essere rafforzato il monitoraggio. A distanza di diversi anni dalla loro istituzione, infatti, l'affievolimento delle complessità gestionali connesse alla prima fase di attuazione potrebbe porre le basi per un progressivo miglioramento della capacità di impiego delle risorse. Assicurare continuità finanziaria a tali strumenti già collaudati può contribuire ad assicurare un congruo livello annuale di spesa per investimenti pubblici.

## 16.

In tema di misure di sostegno delle imprese il quadro che emerge per il 2024 sembra indicare un impegno di particolare rilievo sul fronte della revisione prevista con l'inserimento del REPowerEU tra le missioni del PNRR. L'esito positivo del confronto europeo rende quindi disponibile, nei prossimi anni, un quadro di risorse rilevanti, destinate prioritariamente a favorire la transizione ambientale e digitale, molto più ampio di quello sancito con il disegno di legge di bilancio.

Per sostenere la crescita e gli investimenti privati, la manovra prevede tre linee di intervento. Un primo gruppo di misure si muove all'interno delle risorse in essere. Si rifinanziano poi strumenti già esistenti, quali i contratti di sviluppo, il fondo per la crescita sostenibile e la Nuova Sabatini, quest'ultima interessata anche dalla previsione di un suo rifinanziamento, in chiave *green*, nel quadro del nuovo capitolo REPowerEU.

Maggior rilievo, sotto il profilo sistematico e finanziario, assumono le disposizioni per il credito d'imposta per le imprese che investono nella neoistituita ZES unica del Mezzogiorno, nonché a rivedere gli strumenti di garanzia gestiti da SACE S.p.A. A tale riguardo, la manovra introduce due nuovi strumenti di garanzia pubblica; il primo si sostituisce a quello scaduto al 30 giugno 2022 (Garanzia Italia) e a quello che giungerà a termine a fine anno (SupportItalia). La nuova misura opera a condizioni di mercato ed è rivolta alle imprese, diverse dalle PMI e da quelle in difficoltà, con la finalità di supportare gli investimenti infrastrutturali e produttivi realizzati in Italia, in particolare nei settori nei quali è presente un fallimento, anche parziale, del mercato. Il secondo strumento di garanzia accompagna la previsione dell'obbligo per le imprese di assicurarsi per i danni derivanti da eventi calamitosi e catastrofici, affidando a SACE il compito di concedere agli assicuratori e riassicuratori copertura fino al 50 per cento degli indennizzi. Da ultimo,

è estesa al 2024 l'operatività delle garanzie per lo sviluppo del *Green new deal*, anch'esse affidate alla SACE.

Il quadro complessivo degli interventi in tema di garanzie lascia trasparire l'obiettivo di attivare capitali privati nella realizzazione di investimenti di pubblico interesse, agevolandone il finanziamento da parte di operatori bancari e assicurativi. Il crescente livello di esposizione richiede un attento monitoraggio affinché i portafogli di garanzie siano gestiti secondo le migliori prassi di *risk management* e che le passività potenziali fuori bilancio siano oggetto di costante valutazione.

Andrà attentamente esaminato l'andamento della spesa in ricerca che rappresenta una importante leva di crescita economica e sociale, per la quale risultano assenti nuovi sostegni a partire da quelli agli investimenti in ricerca e sviluppo e, in particolare, al rafforzamento delle aliquote per il credito d'imposta R&S e alle risorse per il finanziamento degli accordi di innovazione gestiti dal MIMIT.

Una particolare attenzione richiederà, infine, l'esame delle misure che anche nel 2023 sono state destinate a mitigare l'impatto del rialzo dei costi energetici per le imprese: i crediti d'imposta tesi a compensare gli extra costi sostenuti dalle imprese per l'acquisto di energia o gas naturale a cui si sono aggiunte quelle per l'annullamento e la riduzione delle aliquote degli oneri generali di sistema sulle bollette elettriche e del gas, a carattere generale ma in gran parte riferibili ai comparti produttivi. Un obiettivo, quello di mitigare la crisi dei prezzi energetici, che ha segnato l'operatività anche degli strumenti ordinari a supporto del credito alle imprese, in particolare del Fondo di garanzia PMI e di SACE S.p.A., per effetto delle modifiche adottate con i decreti nn. 50 e 144 del 2022.

## 17.

Continua ad essere di particolare rilievo l'attività da svolgere in relazione alle disposizioni in materia di lavoro, famiglia e politiche sociali.

Anche per il 2024 si riconferma la rilevanza del monitoraggio sulle innovazioni che riguardano le politiche a contrasto della povertà e per l'inclusione lavorativa. Con l'abolizione del reddito di cittadinanza si è aperta una fase di riforma e di ridisegno dello strumento. Andrà valutato come la riforma sia riuscita ad affrontare le caratteristiche problematiche dell'architettura disegnata con il d.l. 4/2019: dalla conformazione della scala di equivalenza, che si traduce in una scarsa considerazione relativa dei nuclei più

numerosi, all'omogeneo trattamento di realtà territoriali molto differenziate tra loro, alla debolezza sul fronte del riavvio al lavoro per i soggetti impiegabili.

Ma si tratta anche di verificare l'operare del regime transitorio che si era previsto e con cui ci si proponeva di accelerare la possibilità d'inserimento lavorativo dei percettori mediante la frequenza ad un corso di formazione o di riqualificazione professionale per un periodo di sei mesi. In particolare, andranno valutati gli effetti di un riferimento ad una nozione di occupabilità non più individuale, ma familiare e come si è proceduto nel percorso di riqualificazione dei Centri per l'impiego (CpI) e quale è stato il coinvolgimento delle agenzie per l'impiego. Importante è poi comprendere come tali modifiche abbiano impattato sul ruolo dei servizi sociali di prossimità e quanto tale cambiamento si sia, e si potrà giovare del coinvolgimento dell'*expertise* di cui sono portatrici gli enti del terzo settore.

Particolare attenzione richiederanno anche le modifiche proposte dalla legge di bilancio per il 2024 alle norme in materia di famiglia, pari opportunità e disabilità.

Misure che rafforzano ulteriormente il congedo parentale, che supportano i nuclei familiari sul fronte delle rette per gli asili nido, che incentivano la natalità anche attraverso la decontribuzione delle lavoratrici con due/tre figli, e, infine ma non ultime in ordine di importanza, quelle che dispongono la costituzione di un fondo unico per la disabilità.

Andrà poi seguita nell'attuazione effettiva la scelta di non considerare nell'ISEE talune forme di ricchezza mobiliare. Una modifica che incide su questo strumento cui è urgente dedicare sempre maggiore attenzione per rappresentare l'effettiva situazione economica delle famiglie.

## 18.

Per quel che concerne il settore previdenziale andrà innanzitutto monitorato il funzionamento della normativa ponte prevista per il 2023 per l'uscita dal lavoro, soprattutto alla luce del tetto posto all'importo del trattamento e all'incentivo economico alla permanenza in servizio. Una particolare attenzione meriteranno anche le proroghe nel 2023 dell'Ape sociale (Anticipo pensionistico) e di Opzione donna, istituti che, nati negli anni scorsi a fini sperimentali, hanno visto continuamente posposta la data terminale di vigenza con taluni aggiustamenti nei requisiti richiesti per la loro attivazione.

Ma lo sguardo in materia di pensioni, si dovrà estendere anche a quanto previsto nel disegno di legge di bilancio per il 2024 che propone innovazioni di rilievo. Sul fronte del canale di pensionamento anticipato generale, si conferma la possibilità di accedere con i requisiti previsti per Quota 103, ma disponendo che il calcolo del trattamento pensionistico avvenga con il sistema contributivo e riducendo la soglia oltre la quale il trattamento non viene erogato (da cinque a quattro volte il trattamento minimo) fino alla data di maturazione dei requisiti ordinari. Una correzione del calcolo dell'assegno associata a tale canale che è particolarmente significativa anche perché potrà costituire, nei prossimi anni, un punto di riferimento per una desiderabile disciplina strutturale del tema della flessibilità in uscita. Completano il quadro la disciplina delle cosiddette "finestre mobili", che vengono ora allungate, e la conferma dell'incentivo economico alla permanenza in servizio.

Per quanto riguarda invece il pensionamento anticipato correlato a situazioni ritenute meritevoli di tutela, si dispone la proroga fino al 31 dicembre 2024 dell'Ape sociale, con l'elevamento da 63 anni a 63 anni e 5 mesi del requisito anagrafico comune a tutte le categorie tutelate. Viene introdotto un vincolo alla cumulabilità del beneficio con i redditi da lavoro, compatibile unicamente con redditi da lavoro autonomo occasionale entro i 5.000 euro annui. È altresì disposta la proroga di un ulteriore anno della disciplina per l'Opzione donna, con il contestuale innalzamento del requisito anagrafico da 60 a 61 anni che rafforza le rilevanti innovazioni apportate con la legge di bilancio per il 2023. Andrà valutato come le modifiche disposte ne confermeranno la rilevanza quali canali di ammortizzazione sociale.

Si continua ad intervenire su taluni istituti con la sostanziale finalità di recuperare risorse finanziarie. È il caso soprattutto delle ulteriori modifiche apportate al meccanismo di perequazione dei trattamenti pensionistici per il biennio 2023-24 che si discosta dalla vigente normativa che dopo anni di modifiche ed andamenti a *stop and go* puntava ad una semplificazione e stabilizzazione del meccanismo di indicizzazione ai prezzi. Già lo scorso anno rinunciando per un biennio ai tre scaglioni di reddito pensionistico che avrebbero determinato, in una logica di progressività/regressività, gli adeguamenti degli assegni, si è disposto un meccanismo su sei fasce di reddito, con una copertura decrescente. Con il forte rincaro dei beni energetici, i cambiamenti della normativa portano ad una marcata redistribuzione di risorse a svantaggio degli assicurati di fascia di

reddito pensionistico medio e medio-alto. Un processo che viene ulteriormente accentuato e che andrà attentamente seguito.

## 19.

Sono numerose le disposizioni che richiederanno una particolare attenzione della Corte tra gli interventi previsti dal Governo per affrontare i nodi del sistema sanitario nazionale. Tali misure si affiancano a quelle che continueranno ad essere attentamente monitorate e che sono destinate alla attuazione della riforma prevista dal decreto n. 77 del 23 maggio 2022 dei modelli e standard per l'assistenza territoriale, volti a garantire sull'intero territorio nazionale l'assistenza sanitaria e le cure. Un percorso di attuazione che dipenderà, specie negli anni successivi al periodo di programmazione del PNRR, sul reperimento di adeguate professionalità e la definizione del ruolo dei medici dell'assistenza primaria nelle nuove strutture di assistenza e sulla individuazione delle risorse su cui basarsi per completare, dopo il ridisegno previsto, con risorse reperite al di fuori del Piano i progetti avviati.

Come lo scorso anno, la legge di bilancio per il 2024 ha incrementato il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per il triennio 2024-2026. Un incremento consistente, anche se non in grado di interrompere la riduzione in rapporto al prodotto delle risorse destinate al settore.

Riproponendo lo schema degli ultimi esercizi, esse sono dirette ad affrontare i fabbisogni più urgenti.

Diverse le misure per far fronte alla carenza di personale, tra cui la proroga a fine 2026 dell'autorizzazione agli incrementi delle tariffe orarie delle prestazioni aggiuntive, mentre, per garantire il completo recupero delle liste d'attesa, si autorizzano le regioni e le province autonome ad avvalersi nel 2024 anche delle strutture private accreditate. Scelte che richiederanno un attento monitoraggio dell'efficacia di tale tipo di intervento a cui si è fatto ricorso da oltre un anno. Particolare attenzione richiederà anche la dinamica crescente dell'attività intramoenia non tanto e non solo in rapporto alle liste d'attesa quanto come espressione di come, alla ricerca di una integrazione del reddito si accompagni una gestione del tempo eccedente l'orario di lavoro e una prospettiva professionale che non trova corrispondenza nelle occasioni offerte da prestazioni

aggiuntive. Un segnale di un orientamento (e di una sofferenza) del personale sanitario di cui è necessario tener conto.

Andrà attentamente monitorato il problema della “fuga dal pubblico” che riguarda sempre più non solo il settore dell'emergenza e urgenza ed è accentuato dai crescenti pensionamenti e dalle opportunità di lavoro all'estero dovute principalmente (ma non solo) alle differenze di retribuzione.

Per il rilievo del processo di razionalizzazione della spesa particolare attenzione dovrà essere prestata alla spesa farmaceutica su cui si interviene nuovamente modificando i tetti a quella convenzionata e diretta. Un intervento che ridimensiona il *payback* a carico delle aziende farmaceutiche.

Di rilievo è anche la modifica delle modalità di distribuzione dei medicinali, confermando la particolare attenzione riservata negli ultimi anni al sistema delle farmacie.

Una attenzione che aveva portato con le leggi di bilancio per il 2018 e il 2020 al finanziamento di una sperimentazione di servizi delle farmacie, di cui andranno valutati i risultati. Il nuovo sistema di remunerazione prevede la corresponsione per ciascuna confezione venduta di una quota percentuale e di una quota fissa che varia in relazione al prezzo. Ad esse si aggiungono ulteriori quote nel caso di vendite di farmaci inseriti nelle liste di trasparenza e/o in funzione del fatturato registrato verso il SSN. Al contempo sono soppressi gli sconti previsti finora a carico delle farmacie. Si tratta di misure di cui sarà necessario un monitoraggio sia per valutarne la coerenza con gli obiettivi che con gli impatti stimati sui conti pubblici.

Fondamentali per le prospettive dell'assistenza, sono infine le misure previste per il finanziamento dell'aggiornamento dei LEA, delle cure palliative e, soprattutto, quelle volte a potenziare la riforma dell'assistenza territoriale. Da una rapida attuazione di tale riforma dipende, infatti, non solo un miglioramento delle cure di prossimità, ma anche un effetto positivo in grado di estendersi all'intero sistema sanitario. Sarebbe per questa via possibile muovere, infatti, verso un più appropriato utilizzo delle diverse strutture, “decongestionando” quelle ospedaliere, in particolare quelle di emergenza-urgenza.

## 20.

Con le somme individuate con la legge di bilancio per il 2024, le risorse complessivamente messe a disposizione per gli aumenti retributivi di tutto il personale

sono in grado di assicurare, secondo le stime del Governo, una crescita delle retribuzioni di circa il 5,78 per cento a partire dal 2025. Si tratta di un aumento significativo destinato, almeno in parte, a compensare la perdita del potere di acquisto degli ultimi anni. Si apre pertanto una nuova fase di rinnovi che sarà oggetto, a tutti i livelli, dell'esame della Corte.

Collegata al ritardo nei rinnovi è l'anticipazione al 2023 di una parte significativa della spesa, da realizzarsi attraverso l'erogazione dell'indennità di vacanza contrattuale (ridefinita con un moltiplicatore convenzionalmente fissato in 6,7 volte il suo ammontare) in unica soluzione nello stipendio di dicembre 2023. Al riguardo è da notare che il rinvio dinamico all'adeguamento degli accantonamenti necessari per allineare le scelte di politica retributiva tra il settore statale e quello delle restanti amministrazioni pubbliche, così come previsto dal decreto legislativo n. 165 del 2001, include anche l'ipotesi di concedere l'anticipo retributivo suddetto, sebbene si tratti, in questo caso, di una valutazione rimessa in capo alle amministrazioni non statali.

Risorse che per i lavoratori delle amministrazioni centrali vanno ad aggiungersi a quelle attribuite con la legge di bilancio per il 2023 per la corresponsione al personale statale, per il solo anno 2023, di un "emolumento accessorio *una tantum*" pari all'1,5 per cento dello stipendio. Anche in questo caso, la stessa percentuale di incremento era prevista per le amministrazioni diverse da quelle statali, con oneri a carico dei rispettivi bilanci.

## 21.

Con l'adozione del decreto-legge n. 36/2022 e del decreto-legge n. 13/2023 è stato poi completato il percorso della riforma del pubblico impiego, che ha portato alla definizione del quadro normativo di rango primario previsto come obiettivo del PNRR. Ad esso hanno fatto seguito nel corso del 2023 due ulteriori provvedimenti che riguardavano la riforma dell'accesso e reclutamento e quella delle competenze e carriere, prevedendo il completamento dell'entrata in vigore di tutti gli atti giuridici di riforma del pubblico impiego. La riforma del pubblico impiego include, la definizione o aggiornamento dei principi etici nelle Pubbliche amministrazioni. L'entrata in vigore lo scorso luglio della nuova disciplina sul reclutamento richiederà una attenta valutazione.

Entro la fine del 2023, il Dipartimento della funzione pubblica dovrà mettere a punto interventi volti a promuovere l'adozione di modelli organizzativi per la gestione

della complessità all'interno delle Amministrazioni italiane. La capacità di attuare il sistema di valutazione delle prestazioni e il rafforzamento del legame tra avanzamento di carriera e valutazione delle prestazioni dipenderà dallo sviluppo dell'investimento volto a definire un set di indicatori fondamentali di valutazione "organizzativa". Un aspetto che andrà attentamente seguito.

Peraltro, l'attuazione della Riforma della Pubblica amministrazione dipende non solo dall'adozione di misure di natura attuativa e organizzativa, ma anche dalla capacità della PA a ogni livello di tradurre tali misure in cambiamenti culturali di organizzazione all'interno degli enti pubblici, e dalla capacità di monitorare *in itinere* la riforma per valorizzare i punti di forza e correggere gli aspetti che non contribuiscono o impediscono il raggiungimento degli obiettivi.

## 22.

La *spending review* torna ad assumere un ruolo rilevante ai fini di un effettivo controllo della spesa. Lo confermano anche un'apposita *milestone* del PNRR, nonché l'indicazione che emerge dalla riforma della *governance* europea secondo cui il nuovo meccanismo di sorveglianza sarà incentrato proprio sul rispetto vincolante di un determinato tasso di crescita della spesa pubblica. In questa direzione si muove anche il disegno di legge di bilancio. L'azione prevista muove in due direzioni principali. La prima si basa come nel passato sulla assegnazione di obiettivi di riduzione della spesa per singole amministrazioni centrali, che vengono già individuati ma che possono essere rimodulati fermo restando il conseguimento dei risparmi assegnati; la seconda è volta a garantire il contributo degli enti territoriali anche in questo caso attraverso obiettivi complessivi da ripartire tra gli enti. A queste misure si aggiungono naturalmente quelle specifiche e già oggetto di interventi normativi. Si fa quindi nuovamente riferimento alla procedura definita dall'art. 22-*bis*, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in relazione alla quale appare cruciale, ancora una volta, il monitoraggio sul conseguimento dei risparmi previsti su proposta dei Ministeri da parte del MEF, sulla base delle linee guida adottate dal Ragioniere generale dello Stato con determina del 29 dicembre 2022.

Con il riavvio della politica di razionalizzazione della spesa si ripropone con forza la necessità di valutare in tutti i settori l'efficacia degli interventi attuati e al contempo l'eventuale esistenza di inefficienze nell'erogazione dei servizi destinati alla collettività.

Un percorso non privo di ostacoli che sembra volere guidare le scelte di revisione della spesa delle amministrazioni centrali alla base dei lavori su questo fronte del MEF e che si tradurrà innanzitutto nella definizione da parte di ciascuna amministrazione di un Piano in cui saranno descritti i progetti di valutazione da realizzarsi nei successivi tre anni di lavoro. Un processo che richiederà da parte della Corte una attenta valutazione.

Un “ritorno” è anche quello che segnano le disposizioni per gli enti territoriali. Viene richiesto infatti *“ai fini della tutela dell’unità economica della Repubblica”* - un contributo per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 differenziato per tipologia di enti. Si tratta di un contributo aggiuntivo rispetto alla modalità ordinaria che, ai sensi dell’art. 1, co. 819 e ss. della legge n. 145/2018 prevede il concorso di tutti gli enti territoriali attraverso il conseguimento di un risultato di competenza non negativo, come desunto dal prospetto degli equilibri di bilancio di cui all’allegato 10 del d.lgs. 118/2011. Lo sforzo aggiuntivo richiesto per gli obiettivi di finanza pubblica, insieme al permanere di situazioni di squilibrio finanziario, potrebbe determinare tensioni sul bilancio in grado di scaricarsi sulla spesa per investimenti e replicare fenomeni che si erano evidenziati nel lungo periodo di vigenza delle regole del Patto di stabilità interno. Infatti, i risparmi di spesa richiesti, parametrati sugli impegni di spesa corrente ma non vincolati alla stessa, non consentono di escludere scelte politiche locali che tendano a ridurre l’impatto delle riduzioni sulla spesa corrente a scapito di un rallentamento della spesa in conto capitale. Un rischio che andrà attentamente valutato.

Una particolare attenzione necessiteranno poi le norme inserite nel decennio scorso che fanno riferimento a vincoli specifici e/o tetti di spesa che non sempre si sono dimostrati efficaci e hanno prodotto, anche nel recente passato, distorsioni e conseguenze negative sulle scelte degli operatori, nonché, in alcuni casi specie nella sanità, un prolungato contenzioso.

## La funzione di controllo e la sua dimensione operativa

### 23.

Il ruolo dei controlli, nella sua unitarietà, è volto a momenti di verifica e valutazione delle modalità mediante le quali vengono impiegate le risorse, siano esse di provenienza interna o dell'Unione europea; ciò attraverso l'esame dei programmi di spesa, riferendo al Parlamento e alle Assemblee regionali sul corretto, tempestivo ed efficace impiego delle somme disponibili.

Le funzioni di controllo della Corte sono svolte nell'intento di rappresentare uno stimolo e un supporto per un miglioramento delle capacità gestionali e per un sollecito passaggio dalla fase di definizione alla fase di concreta, efficiente e rapida realizzazione degli interventi, siano essi progetti di riforma, investimenti infrastrutturali o immateriali, utilizzando canoni uniformi, sia a livello centrale che territoriale, e coordinati tra le diverse strutture a fronte di compiti sempre più complessi ed estesi.

Nello scenario sinteticamente tracciato della realtà finanziaria ed amministrativa, il contributo del controllo affidato alla Corte dei conti - nelle varie modalità previste dalla legge e a cura delle diverse sezioni centrali e territoriali - è unitariamente finalizzato alla tenuta del sistema ed alla garanzia del buon andamento complessivo delle pubbliche amministrazioni.

Tali funzioni ancorano saldamente le proprie radici nell'ampio tessuto costituzionale individuato negli articoli 28, 81, 97, 100 e 119. In particolare, con riguardo all'art. 100, che fa riferimento sia al bilancio dello Stato che degli enti a cui lo Stato stesso contribuisce in via ordinaria laddove, si rammenta quanto osservato dalla Consulta (sent. n. 179/2006): *“se al momento dell'emanazione della Costituzione per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata”*. Sempre la giurisprudenza della Corte costituzionale, come poi tradotta anche nelle fonti primarie (vedasi art. 1, d.l. n. 174 al 2012 per le autonomie territoriali), ha contribuito a qualificare ulteriormente il fondamento del sistema dei controlli nella sua unitarietà.

Anche in base ai novellati principi costituzionali, finalità del controllo è, in primo luogo, la verifica della tenuta degli equilibri sulla base dei parametri finanziari concordati con l'Unione europea. Finalità che accompagna alla responsabilità dello Stato quella di tutte le P.A, centrali e territoriali.

L'adeguatezza dei quadri contabili (legge n. 161 del 2014) appare funzionale alla verifica del mantenimento degli equilibri di bilancio, della regolarità dei conti e della loro coerenza con i principi normativi che ne regolano la gestione.

Si tratta, nel complesso, di garantire quella legittimità finanziaria che si accompagna sistematicamente alle verifiche presidiate dal controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato. Controllo di legittimità sugli atti che di per sé sfugge naturalmente ad ogni programmazione - essendo detta funzioni scandita *ex lege* e correlata alla concreta trasmissione degli atti da parte dell'amministrazione - e ciò nondimeno è intesa a collegarsi funzionalmente con il complesso delle attività di controllo a partire dal giudizio di parifica del Rendiconto dello Stato.

Ruolo centrale della programmazione - in parallelo ai controlli previsti normativamente - è di promuovere l'efficienza gestionale e l'ammodernamento delle pubbliche amministrazioni, *in nuce* già qualificato nella sentenza n. 29 del 1995 della Consulta come un compito "*posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza*".

Il controllo sulla gestione è, infatti, indirizzato alla verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e alla rispondenza dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmatici, al fine di stimolare, in conformità ai principi di cui all'art. 3, commi 4, 5 e 6, legge n. 20/1994, i conseguenti processi di autocorrezione, nell'ottica del perseguimento dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità, valorizzando anche il rapporto con gli organismi di controllo interno.

Controllo sulla gestione nel cui più ampio alveo il legislatore ha inteso esplicitamente qualificare talune verifiche come concomitanti con riferimento ai principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio

dell'economia nazionale. Piani e programmi che non di rado sono trasversali a più livelli di amministrazioni e di governo, richiedendo, anche nel controllo, unitaria ricomposizione basata sulle sinergie funzionali delle diverse sezioni interessate.

Su un piano più generale dell'evoluzione dei controlli si accentua il rilievo - sia per i controlli gestionali che per quelli più direttamente connessi alla legalità finanziaria - dell'ancoraggio alla tutela dei diritti civili e sociali che devono trovare uniforme attuazione sull'intero territorio nazionale, costituendo quella soglia di spesa costituzionalmente necessaria che il Giudice delle leggi nella più recente giurisprudenza ha autorevolmente evidenziato.

#### 24.

La *mission* delle funzioni di controllo della Corte dei conti è esercitata, nel più ampio ambito del coordinamento della finanza pubblica, nel solco del contesto normativo in materia di bilancio e vincoli fiscali, nazionali ed europei.

In un tale contesto, le sezioni di controllo adotteranno i programmi di lavoro annuali in coerenza con il presente programma generale. Le indagini programmate si muoveranno secondo metodologie comuni e dovranno essere ancorate a scadenze prefissate. Nelle delibere annuali di programmazione dei controlli e nella gestione operativa che ne consegue, le sezioni di controllo, centrali e regionali, oltre a tener conto delle esigenze di verifica e valutazione dei programmi, prevedendo specifiche linee di attività di monitoraggio e controllo sull'impiego delle risorse nazionali o europee, si atterranno ai criteri e agli indirizzi previsti dal presente programma o individuati dalle strutture di coordinamento previste dal comma 4 dell'articolo 5 del regolamento dei controlli.

#### 25.

La rilevanza del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la sua articolazione settoriale e il coinvolgimento, a vario titolo, di un'ampia platea di soggetti pubblici nella realizzazione delle iniziative comporta che molte funzioni di controllo della Corte dei conti siano chiamate a confrontarsi con questo ambito tematico.

In questo quadro, nel 2024, sulla base dell'esperienza maturata nelle ultime due edizioni della Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR, troverà conferma il coinvolgimento di tutte le Sezioni centrali di controllo, prevedendo tuttavia *output*

distinti e allineati, in termini di modalità di referto e di tempistica, alle relative competenze specifiche. Ciò consentirà di specializzare i contributi offerti al Parlamento, rendendo più chiara e snella la costruzione delle Relazioni e favorendo la leggibilità dei risultati degli *audit*. L'impostazione riflette, peraltro, l'assetto normativo in tema di controllo sul PNRR (art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021), il quale distingue tra il momento proprio del controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20 (da informarsi anche a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3, TFUE) e l'attività di referto al Parlamento che attiene al tema più generale dello stato complessivo di attuazione del PNRR, da effettuarsi con cadenza almeno semestrale.

Su questa base le Relazioni semestrali ex art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021 continueranno ad essere redatte dalla Sezioni Riunite in sede di controllo con le scadenze del 2023. In appendice alle Relazioni continuerà ad essere presentato il contributo della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, quale *proxy* dell'andamento del Piano sotto il profilo amministrativo.

Il controllo ex art. 3, co. 4, legge 20/1994, espressamente richiamato dall'art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021, verrà svolto su singole iniziative progettuali e in base alla programmazione dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. La sintesi delle singole delibere di controllo adottate nell'anno e le principali criticità rilevate confluiranno in una "Relazione annuale sugli esiti del controllo sulla gestione sulle misure del PNRR" da adottarsi nel primo bimestre dell'anno (con riferimento all'attività di controllo sul 2023). Tale Relazione annuale focalizzerà l'analisi sulle sole aree oggetto di indagine gestionale, non riferibili in quanto tali all'andamento complessivo della spesa e del Piano.

La Sezione delle autonomie, nell'ambito delle proprie attività di referto, riferirà annualmente sulle misure del PNRR che sono affidate in gestione al comparto degli enti territoriali, con particolare riferimento agli esiti delle attività di controllo svolte in materia dalle Sezioni regionali di controllo. Sotto il profilo temporale, tale attività di referto si collocherà nel secondo semestre. La Sezione di controllo sugli enti affronterà il tema dell'attuazione del PNRR in seno ai referti dei singoli enti sottoposti a controllo, secondo le tempistiche ordinarie di produzione dei referti stessi, pur non mancando, ove si rilevino

nell'attività svolta profili di carattere generale, di contribuire con specifici inserti alle Relazioni semestrali.

In tutti i casi oltre ad assicurare la sinteticità dei documenti, si mirerà a favorire, quanto più possibile, il contraddittorio e il confronto istruttorio con tutti gli attori istituzionali coinvolti nella *governance* del PNRR.

## 26.

Prosegue nel 2024 la necessità di potenziare ed accrescere l'estensione e la qualità delle basi informative in ausilio alle attività della Corte sia nelle sue strutture centrali che territoriali, finalizzate a verificare l'efficacia delle politiche economiche rispetto agli obiettivi programmati.

Una base informativa di rilievo si riscontra nella banca dati dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni (SIOPE), delle opere pubbliche (BDAP-MOP), nonché dell'applicativo ReGis che registra i dati relativi alle misure e ai progetti finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. Di ulteriore ausilio alle istruttorie del controllo, risultano le banche dati di specifici settori (tra cui quelle concernenti le entrate e i settori produttivi).

La collaborazione con i titolari delle basi informative rappresenta un momento essenziale finalizzato alla verifica della qualità delle informazioni, fondamentale per la leggibilità e la confrontabilità dei bilanci pubblici e, soprattutto, per la significatività e la attendibilità dei conti.

## 27.

La condivisione delle basi informative deve accompagnarsi, nelle specificità dei diversi controlli assegnati alla Corte, ad un costante confronto con le amministrazioni, lungo tutto l'iter istruttorio. L'applicazione di tale principio consente di esprimere valutazioni su fenomeni concretamente e sufficientemente accertati, che trovano fondamento, pertanto, anche su di una fisiologica cooperazione e leale collaborazione nell'espletamento dei diversi ruoli istituzionali.

Tale collaborazione a partire, dalla fase programmatica, andrà a svilupparsi coerentemente lungo tutto l'iter istruttorio e di interlocuzione.

Sul piano generale, nella programmazione, nell'esecuzione delle istruttorie e nella redazione dei "prodotti" assume rilevanza l'adozione di criteri metodologici condivisi, ferma restando una declinazione di dettaglio ad opera delle singole sezioni di controllo dell'Istituto, onde assicurare nel concreto - anche con modalità da declinarsi in sede di Conferenza ex art. 5 comma 4 del regolamento dei controlli - quella unitarietà delle funzioni di garanzia della Corte, che si alimenta proprio dalla articolata struttura dell'Istituto.

Tali criteri devono ispirarsi alle migliori pratiche internazionali, adattate alle specificità organizzative e funzionali. Sul punto, si evidenzia che anche i principi che regolano i controlli della Corte dei conti europea valorizzano un esame indipendente, obiettivo e affidabile indirizzato ad appurare che il funzionamento di sistemi, operazioni, programmi, attività od organizzazioni sia conforme ai principi di economicità, efficienza ed efficacia intesi a generare margini di miglioramento delle gestioni.

Allo stesso modo, i principi dell'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche (INTOSAI) valorizzano una attività di controllo non fine a se stessa, ma funzionale ad un sistema che deve evidenziare tempestivamente le deviazioni dalla norma e le violazioni dei principi di legalità, di efficienza, di efficacia ed economicità dell'amministrazione, anche in modo da consentire tempestivamente l'applicazione di provvedimenti correttivi (INTOSAI, Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche, settembre 1977).

## 28.

I controlli esterni sono anche indirizzati alla verifica del corretto funzionamento dei controlli interni, vale a dire dei metodi e delle tecniche da questi applicati, della loro strutturazione e dei loro esiti, avvalendosi dei relativi apporti.

L'esigenza di costanti interlocuzioni metodologiche e operative fra i controlli interni e il controllo esterno trova ulteriore terreno di applicazione anche alla luce dei nuovi principi di matrice europea, valorizzando gli apporti offerti dalle nuove modalità di *audit*, come nel PNRR, in parallelo ai più tradizionali modelli, onde assicurare una efficace interazione.

## **Il coordinamento delle funzioni di controllo delle Sezioni Riunite in sede di controllo**

*Le Sezioni Riunite in sede di controllo*

### **29.**

Il quadro delle attività affidate alle Sezioni Riunite in sede di controllo si inserisce nella funzione ausiliaria al Parlamento, negli ambiti di finanza pubblica, attraverso i molteplici referti resi. L'anno 2023 si è caratterizzato per eventi eccezionali che hanno condizionato inevitabilmente le scelte di politica pubblica. La legislazione che ne è derivata ha toccato vari ambiti di interventi volti a far fronte al caro prezzi, sia a sostegno alle famiglie che del settore produttivo, all'inclusione, alla tutela del risparmio, nell'ottica di salvaguardare il tessuto sociale e lo sviluppo degli investimenti pubblici.

A tali profili si correlano numerosi interventi di tipo riorganizzativo delle strutture e procedure amministrative anche attraverso l'esercizio di deleghe legislative, come per la disciplina dei contratti pubblici.

Tale quadro si riflette necessariamente sulla programmazione dei controlli, che vede le Sezioni Riunite impegnate oltre che nelle attribuzioni fisiologicamente calendarizzate, anche nel corrispondere alle richieste del Parlamento, non sempre prevedibili, alla luce del delineato complesso contesto economico.

### **30.**

Nel 2024 le Sezioni Riunite, oltre a predisporre i testi per le audizioni richieste dal Parlamento, elaboreranno le seguenti Relazioni e Rapporti:

- la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, che accompagna il giudizio di parificazione per l'anno 2023;
- le Relazioni trimestrali sulle coperture delle leggi di spesa;
- le Relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza secondo quanto previsto dal d.l. n. 77/2021;
- la Relazione sul costo del lavoro pubblico;
- la Relazione sul sistema universitario;
- la Relazione sulla revisione della società partecipate delle Amministrazioni centrali.

Di seguito si delineano i tratti distintivi della programmazione, indicando i principali contenuti delle Relazioni e dei Rapporti programmati e specificandone il contesto e le finalità.

Va preliminarmente rilevato come, mantenendo l'indirizzo adottato nel 2022 per una cadenza biennale, nell'anno non sarà predisposto il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. Si prevede, tuttavia, la possibilità di redigere degli approfondimenti su temi in esso usualmente trattati come Rapporti tematici (*I quaderni del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*). Una attività che si svilupperà in base ad una programmazione integrativa da adottare entro la prima metà dell'anno e che avrà come obiettivo mettere a disposizione del Parlamento e del Governo prime valutazioni sui risultati ottenuti con le principali misure di politica economica e, in particolare, elementi utili alla fase che si sta aprendo di definizione di programmi di intervento e di riforma alla base delle linee programmatiche del Governo. Un processo che, oltre ad accelerare l'attuazione del Piano di ripresa e resilienza, propone linee di riforma significative su molti strumenti dell'azione pubblica: dal sistema fiscale e del finanziamento delle autonomie alle norme che regolano il sistema di pensionamento o sono destinate ad affrontare le principali difficoltà del sistema sanitario.

*La Relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato che accompagna il giudizio di parificazione*

### 31.

La Corte dei conti “riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”, ai sensi dell'art. 100, secondo comma della Costituzione. Il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e la unita Relazione rappresentano il “momento di chiusura” del ciclo annuale dei controlli, raccogliendone unitariamente gli esiti e destinando al Parlamento le considerazioni così da consentire l'adozione delle conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto.

A tal fine la decisione, unita alla Relazione, e assunta con le formalità contenziose, si pone a valle dei riscontri effettuati sulle entrate (inclusi residui attivi), sulle spese (inclusi residui passivi) e sul conto del patrimonio, consentendo la verifica dei saldi e l'evidenziazione delle irregolarità riscontrate.

Attraverso la relazione la Corte offre al Parlamento un contributo di conoscenza e di valutazione più ampio possibile dei conti della finanza pubblica, verificando altresì i profili di regolarità contabile e segnalando anche al Governo ed alle Amministrazioni i progressi registrati, i traguardi raggiunti della programmazione annuale e le aree di attività che meritano un maggior impegno o l'individuazione di misure correttive.

Gli aspetti di carattere generale su tematiche trasversali e di maggior interesse in relazione alla gestione delle entrate e all'andamento delle spese, nel quadro di finanza pubblica, trovano ampio spazio nella Relazione, affiancando l'esame dell'attività delle singole amministrazioni. Ne emerge un quadro di valutazioni delle criticità o degli avanzamenti a livello generale e specifico riferito ai principali programmi di intervento sia sul versante delle entrate che delle spese.

Le emergenze del 2023 sono state affrontate con interventi legislativi che hanno comportato un aumento delle previsioni di spesa, in termini di saldo netto da finanziare per 21,6 miliardi, come previsto dai provvedimenti adottati nel corso dell'anno volti a fronteggiare la perdita del potere d'acquisto e mantenere gli investimenti pubblici e del settore produttivo ai livelli attesi.

Come già per l'esercizio precedente, sulle variazioni di bilancio che ne sono derivate, sarà necessaria un'attenta ricostruzione delle modifiche intervenute ai fini della riconduzione dei risultati ottenuti su questo fronte agli obiettivi alla base della programmazione di bilancio.

Al fine di cogliere l'evoluzione in termini finanziari, il quadro delle analisi terrà conto degli andamenti pluriennali confrontando, in particolare, i risultati dell'esercizio precedente e le previsioni dell'anno successivo.

Su tali aspetti sarà posta l'attenzione nella Relazione, valorizzando, in particolare, sul piano procedurale, le audizioni delle delegazioni designate da ciascun Ministro, con la partecipazione anche dei magistrati delle sezioni centrali di controllo direttamente interessate.

### **32.**

La Relazione si articolerà, come consueto, in tre volumi: il primo dedicato a "I conti dello Stato e le politiche di bilancio", il secondo a "La gestione del bilancio dello Stato" e il terzo all'"Attendibilità delle scritture contabili". Al fine di dare continuità alle analisi

e fornire una comparazione sugli andamenti, l'elenco dei programmi di spesa e i loro contenuti, si analizzeranno alla luce della riclassificazione già operata dalla Ragioneria generale dello Stato, sulla base, quindi, di una modalità condivisa.

### 33.

Come nelle precedenti edizioni, il primo volume sarà dedicato a un'analisi delle risultanze del rendiconto dello Stato per il 2023 in relazione alla gestione del bilancio con riguardo ai diversi momenti contabili (saldi, entrate e spese).

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, d'intesa con la Ragioneria Generale dello Stato e con l'ISTAT, un analitico quadro di raccordo per le principali categorie economiche delle entrate e delle spese.

La disponibilità del Conto dello Stato consentirà di valutare anche sotto questo profilo le modifiche intervenute nella gestione in relazione a quello che era il bilancio predisposto in sede previsionale al momento dell'approvazione della manovra finanziaria (contenuto nella Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2023-2025).

Seguirà l'approfondimento dei saldi di bilancio, in riferimento a quelli che erano gli obiettivi programmatici e al contributo riconducibile alle diverse componenti di entrate e spese, sia in termini finanziari che di contabilità economica. Tale analisi terrà naturalmente conto delle condizioni emerse in corso di gestione.

### 34.

Per quanto riguarda le entrate l'esame riguarderà, innanzitutto, i risultati ottenuti in termini di entrate finali, considerando quelle accertate e versate, e gli andamenti dei diversi tributi in rapporto ai provvedimenti disposti nell'anno per ridurre gli effetti negativi su famiglie e imprese degli aumenti dei prezzi energetici e dei beni *core*. Particolare rilievo avrà poi l'esame dei risultati riconducibili all'attività di controllo nelle sue diverse forme e in relazione ai vari tributi, nonché ai provvedimenti definiti nell'anno per la definizione agevolata del contenzioso tributario.

La seconda parte del capitolo sarà dedicata all'esame dell'attività dell'amministrazione finanziaria guardando alle sue principali strutture. Nel caso

dell'Agenzia delle entrate un approfondimento sarà diretto alle attività di controllo e accertamento, distinguendo gli esiti di quelli automatici da quelli derivanti dalla definizione dei procedimenti di accertamento, alle lettere di *compliance*. I risultati sul fronte dell'attività doganale e della tassazione dei giochi caratterizzerà l'esame della gestione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, così come un particolare attenzione sarà riservata agli esiti gestionali della Guardia di finanza e dell'ADER in relazione ai carichi riscossi, alle definizioni agevolate e ai risultati delle rottamazioni, oltre che alla remunerazione dei servizi di riscossione.

Nella terza parte del capitolo ci si soffermerà sul contenzioso a carico dell'Agenzia delle entrate, a quella delle Dogane e Monopoli e all'ADER.

Chiuderà il capitolo una parte dedicata ad approfondimenti tematici che, nell'esercizio, non potranno non riguardare, tra gli altri, la ricostruzione e l'analisi degli elementi che consentano di valutare gli effetti attesi dalla riforma fiscale, in termini di modifica dell'onere tributario che grava sui contribuenti e di gettito, le compensazioni e i rimborsi e la tassazione delle locazioni, in particolare quelle brevi oggetto delle recenti modifiche normative.

Il capitolo dedicato alla spesa conterrà, in una prima parte, le consuete valutazioni sulla gestione di bilancio 2023, i cui risultati verranno esaminati, in termini di spesa corrente e in conto capitale, anche al netto delle regolazioni contabili, delle poste correttive e compensative e delle acquisizioni di attività finanziarie, al fine di concentrare la verifica sulle spese direttamente imputabili alle scelte gestionali delle Amministrazioni centrali.

Una particolare attenzione sarà riservata ai risultati ottenuti per amministrazione e per missione attraverso l'osservazione dei principali indicatori finanziari della gestione: tra questi la capacità di impegno, la capacità di finalizzazione della spesa (il rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile), la velocità di pagamento della spesa impegnata (il rapporto tra i pagamenti di competenza e gli impegni di competenza dell'anno), il grado di provvista della cassa che esprime il rapporto tra autorizzazione definitiva di cassa e la potenziale spendibilità (massa spendibile), la capacità di smaltire le poste passive iniziali (rapporto tra pagamenti dell'anno in conto residui e stock dei residui passivi iniziali), il tasso di formazione dei nuovi residui (rapporto tra i residui passivi di competenza e gli stanziamenti di competenza).

Una ricostruzione puntuale dei provvedimenti emanati in corso d'anno consentirà poi di valutare le modifiche intervenute nella composizione della spesa e di verificare se si sia confermata anche nell'esercizio la scelta che aveva caratterizzato lo scorso anno: far fronte alle rilevanti esigenze finanziarie con un aumento del ricorso alla compensazione delle nuove spese con precedenti autorizzazioni, mantenendo in questo modo l'attenzione al contenimento della spesa. Un obiettivo che emergeva già nelle previsioni di bilancio per il 2023 e di cui va riscontrata la conferma nella gestione.

Come già in occasione dell'esame del rendiconto 2022, anche quest'anno una particolare attenzione sarà dedicata ai risultati dei fondi del Piano nazionale complementare al termine del 2023, nel raffronto con il precedente anno, nonché alla programmazione per il 2024. L'esame sarà svolto guardando alla spesa per missione e programma.

Chiude la prima parte del capitolo il confronto dei risultati dell'esercizio 2023 (stanziamenti iniziali e definitivi) con il bilancio di previsione 2024 (stanziamenti iniziali), al fine di evidenziare – anche attraverso l'esame delle modifiche, introdotte dalla legge di bilancio, nella destinazione delle risorse alle missioni e ai programmi – da un lato, eventuali mutamenti delle strategie e degli obiettivi sottesi alle politiche previste dal Governo, dall'altro, la conferma o meno nel bilancio del prossimo esercizio dei tratti distintivi in termini di stanziamenti della gestione che hanno caratterizzato il 2023.

Nella seconda parte del capitolo una particolare attenzione sarà dedicata agli esiti delle misure di contenimento della spesa previste per il 2023. Il ritorno di attenzione per la *spending review* porta a riproporre un attento monitoraggio nella gestione dei tagli operati. Nella stessa direzione, di particolare rilievo sarà anche la verifica dei progressi e dei risparmi registrati dalle misure di razionalizzazione della spesa e dal programma di centralizzazione degli acquisti, degli effetti conseguenti alle misure volte al superamento nei ritardi dei pagamenti dello Stato nei confronti dei fornitori e del fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Una terza parte del capitolo sarà, infine, dedicata a due approfondimenti. Un primo esame riguarderà l'andamento della spesa riconducibile alle misure di contrasto alla crisi energetica, evidenziandone le caratteristiche per categoria economica, missione e programma. Si tratterà di valutare poi quanto, come raccomandato in sede comunitaria,

le minori spese legate alla riduzione dell'emergenza energetica si siano tradotte in effettivi miglioramenti dei saldi.

Il secondo approfondimento verterà sulle spese di investimento. Il potenziamento e l'accelerazione dell'adeguamento infrastrutturale del Paese è da anni al centro della politica di bilancio. A partire dal 2021 su tale obiettivo è atteso incidere in misura rilevante il Piano nazionale di ripresa e resilienza con investimenti aggiuntivi rispetto alla programmazione ordinaria. Proprio con riferimento a quest'ultima, l'esame riguarderà i risultati riconducibili alle iniziative di competenza dello Stato e dei soggetti pubblici/privati ai quali è demandata l'attuazione di una parte importante delle politiche del settore che vanno al di là degli interventi compresi nel PNRR. L'analisi guarderà quindi gli investimenti fissi lordi e una quota dei contributi agli investimenti relativa alle somme erogate alle società partecipate, in particolare ANAS e RFI.

Andrà inoltre valutato il contributo che è venuto nel 2023 dai finanziamenti provenienti dai fondi istituiti con le leggi di bilancio dal 2017 al 2020, con il fine precipuo di favorire lo sviluppo infrastrutturale e il rilancio del Paese. L'esame sarà volto a verificare se persistano le difficoltà che hanno contraddistinto sin dall'inizio l'impiego delle risorse o se si siano rafforzati i miglioramenti che si erano rilevati lo scorso esercizio.

Una ulteriore sezione del capitolo sarà dedicata all'esame dell'eco-rendiconto e a un aggiornamento delle analisi condotte negli scorsi esercizi ove si forniva una prima stima del rilievo finanziario, per ciascuna amministrazione, degli interventi riconducibili agli obiettivi di tutela dell'ambiente e che, al contempo, non generano un impatto negativo su nessuno degli altri obiettivi, in coerenza con standard sociali minimi e aventi effetti positivi secondo criteri tecnici (qualitativi o quantitativi), basati su evidenze scientifiche e/o sulle attuali pratiche di mercato.

### **35.**

In una apposita sezione della Relazione la Corte riferirà, ai sensi degli art. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, sui fondi di rotazione e le gestioni fuori bilancio a sostegno delle politiche pubbliche. Verranno, in particolare, effettuate analisi sui dati finanziari e sulle attività svolte dalle Amministrazioni vigilanti, e sarà verificata la sussistenza dei requisiti per il mantenimento di dette gestioni in relazione alle finalità individuate dalle singole norme istitutive e all'innovato assetto normativo della materia.

**36.**

Il capitolo relativo al Conto del patrimonio esporrà le grandezze che più rilevano in termini di gestione dell'attivo e del passivo, evidenziando i fenomeni che hanno condotto alle risultanze.

La classificazione economica guiderà le analisi che si soffermeranno sugli aggregati ritenuti di particolare interesse. In particolare, le risultanze connesse al rapporto con la tesoreria dello Stato, le poste finanziarie del debito e dei residui passivi, l'assetto societario delle amministrazioni centrali, le consistenze degli immobili e la relativa gestione in termini di valorizzazione.

Da un punto di vista metodologico, le analisi delle poste patrimoniali verranno condotte in costante confronto con gli uffici centrali di bilancio per meglio cogliere le dinamiche che sottendono agli aggregati.

**37.**

I profili conseguenti al proseguimento dell'attività di adeguamento dell'ordinamento contabile in attuazione delle deleghe previste nella materia della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa (art. 40 e 42 della legge n. 196 del 2009), verranno esaminati nel capitolo dedicato all'"Ordinamento contabile" che, oltre ai temi più di recente interessati dall'attività di riforma (in particolare, la sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale anche nella prospettiva della riforma *accrual*), approfondirà l'esame delle procedure relative alla sessione di bilancio dal punto di vista della coerenza con l'ordinamento di contabilità.

Va considerato che le modifiche verso cui sta muovendo la contabilità pubblica richiederanno scelte adeguate. A partire dall'esercizio 2023 le Amministrazioni centrali dello Stato hanno adottato un piano dei conti economico patrimoniale integrato con la contabilità finanziaria. Si tratta di un passaggio importante che dà attuazione a quanto previsto dall'articolo 38-*bis* della legge n. 196/2009 e che fa sì che a ciascun evento gestionale contabilmente rilevante sia assicurata la integrazione e la coerenza della rilevazione di natura finanziaria con quella economico-patrimoniale. Un passaggio conseguente alla conclusione di una lunga sperimentazione e che è reso oggi possibile anche da una evoluzione verso un sistema di gestione integrato che la Ragioneria generale

dello Stato sta operando e che vedrà una progressiva confluenza di tutte le banche dati rilevanti per il controllo della finanza pubblica in un unico strumento. Un processo a cui la Corte non può rimanere estranea, pena il progressivo indebolimento delle capacità di analisi necessarie all'espletamento dei compiti ad essa affidati.

Altri temi che saranno affrontati riguarderanno il passaggio, per le entrate, all'accertamento qualificato, l'evoluzione delle tecniche di copertura e gli sviluppi sul piano del superamento del capitolo quale unità elementare di base a vantaggio dell'azione.

### **38.**

I profili istituzionali e organizzativi delle Amministrazioni centrali troveranno spazio nel capitolo dedicato all'“Organizzazione e personale”, nel quale le misure organizzative, sia delle Amministrazioni centrali e periferiche sia del complesso degli enti, agenzie e società che fanno capo ai ministeri, verranno esaminate alla luce dei principi di efficienza ed efficacia della Pubblica amministrazione cui devono sempre ispirarsi la programmazione e l'attuazione delle politiche pubbliche e il cui rispetto è fondamentale anche per il raggiungimento degli obiettivi che l'Italia si è posta con il PNRR.

Un approfondimento sarà, inoltre, dedicato alle azioni dirette alla semplificazione e alla modernizzazione dell'Amministrazione, anche in relazione al Piano triennale per l'informatica nella PA, all'Agenda per la semplificazione, all'attuazione all'Agenda digitale ed alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati. Una particolare attenzione sarà riservata alle strutture amministrative della Presidenza del Consiglio e delle altre amministrazioni centrali, anche con riguardo a modifiche normative correlate all'attuazione del PNRR.

La trattazione inerente al personale pubblico si soffermerà sulla ripresa della politica espansiva in materia di spesa per il personale in relazione al riavvio della contrattazione collettiva e alle politiche in materia di assunzioni ordinarie e straordinarie finalizzate anche a contrastare il fenomeno del precariato. Anche in questo ambito rileveranno le scelte assunte per il reclutamento di nuovo personale per le attività inerenti al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

L'analisi sulla spesa relativa alle retribuzioni corrisposte al personale alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche è finalizzata ad offrire uno sguardo esteso

sull'andamento di tale ingente voce di spesa. A tale scopo, le informazioni tratte dalle poste di bilancio e riferite alle Amministrazioni statali saranno integrate da ulteriori approfondimenti basati sugli ultimi dati a carattere censuario contenuti nella rilevazione del "Conto annuale" elaborato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, oltreché dalle ulteriori informazioni sulla spesa di personale contenute nella contabilità nazionale dell'Istat. Particolare attenzione sarà, dunque, dedicata all'analisi della consistenza dell'occupazione anche in relazione alle più recenti politiche di reclutamento messe in atto sia per effetto del venir meno delle disposizioni restrittive sul turn-over sia per rispondere alle specifiche esigenze connesse all'attuazione del PNRR.

Verrà, dunque, esaminato il tema delle tecniche di reclutamento alla luce delle più recenti regole introdotte nell'ordinamento, finalizzate ad accrescere e valorizzare il capitale umano dell'intera amministrazione pubblica, nell'attuale contesto caratterizzato dalla crescente digitalizzazione dei servizi e della comunicazione.

### **39.**

Proseguirà l'analisi del settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che costituisce una delle maggiori voci di spesa della pubblica amministrazione, nonché una tra le più importanti forme di intervento nel mercato. Tale settore di importanza strategica, è stato costantemente interessato da un intenso fermento normativo che ha portato, da ultimo, al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Anche alla luce di tali modifiche e dei dati disponibili sarà fatto cenno all'andamento del mercato dei contratti pubblici nel 2023.

### **40.**

Il volume della Relazione dedicato a "La gestione del bilancio dello Stato nel 2023" affronta, coerentemente con quanto analizzato nel primo volume, gli aspetti che più consentono una valutazione dei risultati ottenuti rispetto a quelli programmati, nella visione di bilancio rappresentata da missioni e programmi riferibili ai singoli ministeri.

Le risorse assegnate e gestite nell'anno rappresentano il quadro entro il quale le misure adottate trovano attuazione; l'analisi, quindi, considerato il contesto finanziario di riferimento, si focalizzerà sui principali interventi previsti dalla programmazione annuale e ne verificherà i risultati nonché gli aspetti critici emersi. Ciò allo scopo di fornire

elementi utili al Parlamento che possano contribuire ad arricchirne il quadro conoscitivo e anche a valutare correttivi qualora emergano rilevanti difficoltà attuative delle *policies* adottate. A tal fine, l'analisi per missioni e programmi consente per un verso l'individuazione delle politiche pubbliche trasversali a più ministeri, richiedendo, per altro verso, l'analisi delle risorse riferibili a ciascun centro di responsabilità. In entrambi i casi potranno essere sinteticamente esaminate le strutture amministrative preposte con riguardo al loro dimensionamento, alla provvista di personale e alle reciproche interazioni.

Un contributo alle analisi è offerto dalle note integrative, intese a misurare, per ciascun programma, le realizzazioni, i prodotti e i servizi erogati (indicatori di risultato) e i fenomeni su cui incidono le politiche di spesa (indicatori di contesto). Uno sguardo al funzionamento dei controlli interni, in particolare degli OIV e al ciclo della *performance*, offre un'ottica generale e coordinata degli obiettivi programmatici e strategici delle singole amministrazioni. Sul punto, va annoverato l'intento innovatore del legislatore (art. 6, d.l. n. 80/2021, conv. dalla legge n. 113/2021 e ss.mm.) attraverso la creazione di uno strumento unico di programmazione e *governance* - il PIAO - che sostituisce una serie di Piani che finora le amministrazioni erano tenute a predisporre. Tra questi, i piani della *performance*, del lavoro agile (POLA), dei fabbisogni del personale, della parità di genere e dell'anticorruzione.

Completterà l'analisi dei ministeri un affaccio sugli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per il 2024 che programma e definisce gli obiettivi e le strategie del Governo per il triennio 2024-2026, consentendo un confronto tra l'anno di consuntivazione e il nuovo assetto programmatico ed evidenziando i mutamenti intervenuti e le priorità riscontrate in bilancio, sempre in termini di missioni e programmi. Sarà, inoltre, utile che il quadro delle analisi tenga conto degli andamenti pluriennali confrontando, in particolare, i risultati dell'esercizio precedente.

#### 41.

Il terzo volume, come per le precedenti edizioni, sarà dedicato all'affidabilità dei dati contabili, sia sul versante dell'entrata che su quello della spesa, attraverso la verifica di alcune poste del Rendiconto.

Le verifiche sulle entrate finali si concentreranno sull'analisi dei dati riportati nei “*conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni*” e si effettuerà il confronto con il consuntivo dell'entrata. A queste si accompagnano le analisi delle anomalie e delle incongruenze riscontrate all'interno del Rendiconto.

Per la verifica sulle spese si procederà, mediante modelli statistici consolidati in ambito europeo, ad estrarre un campione ritenuto significativo di ordinativi di pagamento, accertando la regolarità dei procedimenti amministrativi, nonché la correttezza della imputazione e della classificazione economica nell'esercizio sottoposto a parificazione.

In particolare, le verifiche riguarderanno le poste riferite agli ambiti su cui, nel tempo, si sono osservate frequenti irregolarità. Tali accertamenti, pur mantenendo l'impianto che garantisce la rappresentatività della “*popolazione obiettivo*”, saranno effettuati ponendo attenzione all'impatto che tale attività ha sulle amministrazioni. Sull'esito di tali accertamenti, le Sezioni Riunite riferiranno sia nei casi di riscontrate irregolarità sia in quelli in cui si renda necessario fornire raccomandazioni alle Amministrazioni al fine di adottare correttivi utili al miglioramento dell'azione amministrativa.

Analoga procedura, avvalendosi sempre di metodologie statistiche di tipo campionario, sarà proposta in sede regionale e potrà rappresentare il contenuto minimo delle verifiche che le singole sezioni riterranno di avviare. La definizione del perimetro di indagine in sede regionale verrà sviluppato in raccordo con la Sezione delle Autonomie.

#### *Le Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa*

#### **42.**

La verifica della rispondenza della legislazione di spesa agli obiettivi di equilibrio della finanza pubblica si traduce nelle Relazioni quadrimestrali, con le quali 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 2024 si propone di valorizzare tali attività già previste per la legislazione di spesa statale nella legge n. 196 del 2009 (art. 17, comma 9) ed estese alla legislazione regionale dalla legge n. 213 del 2012.

L'obiettivo è di approfondire quanto emerge dai lavori parlamentari, tenendo conto delle risposte prodotte dallo stesso Governo, operando un riscontro, ove possibile, delle metodologie utilizzate per la quantificazione degli oneri e valutando la correttezza delle coperture finanziarie. 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 anche del rispetto della normativa contabile introdotta nell'ordinamento con le recenti novelle susseguenti alla riforma costituzionale del 2012. In tale contesto, saranno – ove del caso – esaminate anche le eventuali ricadute del nuovo quadro europeo di *governance* sull'attività legislativa finanziariamente rilevante, anche in riferimento alle varie contabilità disponibili. In tale contesto sarà oggetto di valutazione la nuova morfologia che la normativa primaria sta assumendo con il peso sempre rilevante dei decreti legislativi, per le problematiche relative ai termini di coerenza con il quadro ordinamentale di natura contabile, tenendo conto in particolare, sotto questo aspetto, dell'attuazione della delega fiscale di cui alla legge n. 111 del 2023. Le Relazioni trimestrali potranno, anche per il 2024, essere corredate dal monitoraggio della giurisprudenza costituzionale concernente la copertura degli oneri legislativi.

*Le Relazioni semestrali sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*

**43.**

Nel corso del 2024 proseguirà l'attività di monitoraggio sul progresso del Piano nazionale di ripresa e resilienza, la cui piena attuazione riveste un ruolo sempre più centrale nel perseguimento degli obiettivi di crescita. Ciò avverrà attraverso la predisposizione delle Relazioni semestrali delle Sezioni Riunite in sede di controllo richieste dall'art. 7, co. 7, d.l. n. 77/2021: la prima si concentrerà sulla chiusura dell'esercizio 2023; la seconda avrà come oggetto la programmazione del primo semestre del 2024, con uno sguardo rivolto anche al livello di attuazione dei *target* e *milestone*, sia

europei sia nazionali, relativi all'ultima parte dell'anno. Le attività di analisi terranno conto, da un lato, del pieno ingresso delle iniziative di investimento nella fase di realizzazione e di rendicontazione della spesa; dall'altro lato verranno presi in esame gli esiti della complessiva revisione del Piano, da cui è atteso un impatto significativo su molte linee progettuali, sui relativi obiettivi e cronoprogrammi di spesa, con il contestuale inserimento del nuovo capitolo REPowerEU. Trattasi di aspetti sui quali le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno già formulato prime osservazioni a partire dalla deliberazione n. 27/2023, concernente le proposte di modifica esposte nel documento governativo del 27 luglio 2023.

#### 44.

In linea di continuità con i precedenti cicli di controllo, le Relazioni semestrali del 2024 manterranno una struttura articolata in due sezioni. La prima sarà dedicata alla disamina di aspetti generali e della struttura organizzativa complessiva del Piano, in particolare alla luce delle modifiche *medio tempore* intervenute, nonché alla verifica del progresso delle iniziative di riforma e investimento sotto il profilo amministrativo e finanziario, in rapporto alle scadenze temporali concordate. In questo ambito verrà mantenuto un costante dialogo istruttorio con le strutture dedicate al PNRR delle varie Amministrazioni titolari di interventi e, per gli aspetti attuativi più generali, con la Struttura di Missione PNRR della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il confronto, che si inserisce peraltro nel flusso informativo funzionale anche all'istruttoria per il giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, consentirà valutazioni sul procedere del Piano e sulle scelte da adottare per superare eventuali difficoltà.

Sempre nell'ambito della prima sezione confluiranno gli esiti di eventuali iniziative di monitoraggio attivate in coordinamento con altre Sezioni di controllo, a livello centrale o regionale, al fine di dare evidenza dell'evoluzione di specifici ambiti settoriali del Piano o di esaminare, anche in chiave comparativa, l'implementazione di linee progettuali che abbiano una dimensione regionale.

La seconda sezione delle Relazioni semestrali sarà invece dedicata ad approfondimenti tematici che consentano una lettura dell'impatto del Piano in relazione agli obiettivi di *policy* che con lo stesso si intendono perseguire, ovvero all'analisi dei fattori di contesto che possano incidere sull'iter di avanzamento degli investimenti.

*Il referto sul costo del lavoro pubblico e la certificazione dei contratti collettivi***45.**

La Relazione sul costo del lavoro pubblico prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 analizza l'andamento di questa importante componente della spesa pubblica, soffermandosi sugli andamenti più recenti.

La Corte, come di consueto, esaminerà l'evoluzione del quadro normativo e l'andamento del costo del lavoro pubblico nel contesto dei risultati di contabilità nazionale, anche attraverso un raffronto con quanto avvenuto nei principali paesi dell'Unione europea.

L'analisi farà riferimento agli ultimi dati aggiornati riportati nel Conto annuale predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato, che consentono una verifica di tutte le variabili che hanno inciso sull'andamento del costo del lavoro (numero dei dipendenti, tipologia di rapporto di lavoro, età, anzianità lavorativa, retribuzione fissa ed accessoria, distribuzione dei dipendenti nei vari comparti e nei diversi livelli economici). Essa punterà a fornire un quadro d'insieme delle assunzioni e dei pensionamenti, con particolare riguardo a quelle intervenute per l'attuazione del PNRR. Approfondimenti specifici saranno inoltre dedicati allo *smart working* e alla sua traduzione, oltre la crisi pandemica, in lavoro agile per valutarne le opportunità e i limiti; ai principali interventi normativi emanati precipuamente in attuazione del PNRR.

Saranno, inoltre, esaminati nel quadro delle principali politiche volte alla promozione e valorizzazione del capitale umano delle amministrazioni anche i profili conseguenti agli effetti della contrattazione all'arco temporale di riferimento e alle sottese basi di riferimento. Un particolare approfondimento sarà dedicato, infine, alle criticità insite nella metodologia di valutazione e di quantificazione degli oneri.

In proposito, l'esame condotto in occasione della certificazione della compatibilità economico-finanziaria sulle singole ipotesi contrattuali (ex art. 47, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165), consentirà di fornire un contributo conoscitivo d'insieme da questo particolare angolo visuale anche in relazione alle osservazioni e raccomandazioni formulate, soffermandosi in particolare sulle innovazioni contrattuali di parte economica.

*Il Referto sul sistema universitario***46.**

Con il Referto sul sistema universitario ad una analisi complessiva dei dati economico-finanziari nell'ultimo quadriennio in relazione agli obiettivi programmatici fissati dal Parlamento e dal Governo e degli investimenti realizzati, letti per area territoriale e caratteristiche delle istituzioni considerate, si aggiungeranno approfondimenti specifici, selezionati in funzione della rilevanza che detti temi hanno in materia di qualità ed efficienza della offerta formativa e di tutela del diritto allo studio.

Un tema riguarderà l'andamento dell'edilizia universitaria e in particolare l'attuazione delle misure relative ai servizi abitativi (collegi e residenze universitarie), guardando alle realizzazioni in funzione della collocazione degli atenei sul territorio e della loro dimensione in termini di popolazione scolastica.

L'analisi terrà conto dell'impatto delle misure previste nel PNRR e nel Piano complementare, anche con riferimento ai progetti di partenariato esteso, atteso che la collaborazione tra università, e tra queste e partner privati, interessa un elevato numero di iniziative di ricerca.

*Il Referto sulle società partecipate dalle Amministrazioni centrali***47.**

Nel 2024 sarà predisposta la Relazione che mira alla verifica dei parametri alla base dei quali sono stati redatti i piani di revisione e di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie detenute dai ministeri e dagli altri enti pubblici attribuiti alla competenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico delle società pubbliche, di seguito anche TUSP).

La Relazione porrà attenzione al contenimento dei costi di funzionamento e del personale, alla composizione dei Consigli di amministrazione, agli emolumenti erogabili agli organi di amministrazione e all'esame del fatturato.

Come noto, l'art. 20 del TUSP impone alle Amministrazioni pubbliche elencate nell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, nonché ai loro consorzi e associazioni, agli enti pubblici economici ed alle autorità di sistema portuale, di effettuare, entro il 31

dicembre di ogni anno, alla luce dei parametri indicati nei commi 1 e 2 dallo stesso art. 20, una revisione delle partecipazioni societarie detenute, direttamente o indirettamente, finalizzata alla loro razionalizzazione. L'esito della ricognizione va comunicato, anche in caso negativo, con le modalità previste dall'articolo 17 del d.l. n. 90 del 2014, convertito dalla legge n. 114 del 2014, alla banca dati gestita dal Ministero dell'economia e delle finanze ("Portale partecipazioni") ed alla struttura dello stesso Ministero competente per il monitoraggio sull'attuazione del Testo unico (istituita dall'art. 15), nonché inviato alla competente sezione della Corte dei conti, individuata dall'art. 5, comma 4 (le Sezioni Riunite in sede di controllo, nel caso delle partecipazioni detenute dallo Stato e dagli altri enti pubblici nazionali non sottoposte al controllo della Sezione enti).

L'art. 20, comma 4, TUSP impone di approvare, altresì, entro il 31 dicembre dell'anno successivo, una relazione sull'attuazione delle azioni programmate, evidenziando i risultati conseguiti. Anche questa relazione va trasmessa alla struttura ministeriale di monitoraggio istituita dall'art. 15 del TUSP ed alla competente sezione della Corte dei conti.

Si tratta di un'attività di verifica che si inserisce nel quadro degli articolati poteri di controllo sulle partecipazioni societarie detenute da enti pubblici, nonché, in alcuni casi, sulle medesime società, attribuiti dal TUSP alla Corte dei conti (per costituzione o acquisto di partecipazioni, artt. 4, 5, 7 e 8; per congrua articolazione degli organi di amministrazione, art. 11, comma 3; per quotazione in mercati regolamentati, art. 26, commi 4 e 5; per piani di superamento di crisi d'impresa, art. 14, comma 5; etc.) e che hanno avuto un significativo rafforzamento in ragione della novella, da parte della legge n. 118 del 2022, dei commi 3 e 4 dell'art. 5.

Nel corso del 2023 le modifiche apportate alla funzione di esame preventivo sugli atti di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni hanno sollecitato l'adozione, da parte delle Sezioni Riunite, di due pronunce di orientamento generale (deliberazioni n. 19 e 25/2023/QMIG), ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78 del 2009, convertito nella legge n. 102 del 2009 (che fanno seguito alle deliberazioni n. 16, 18 e 19/2022/QMIG, adottate nel 2022). Nel corso del 2024 proseguirà, in coerenza agli emendamenti assunti in dette pronunce, l'esame dei provvedimenti di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisizione di partecipazioni, inviati dalle amministrazioni

(funzionali all'attuazione di programmi di c.d. "partenariato esteso" previsti e finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza).

## **Il controllo sulla gestione e il controllo concomitante sulle amministrazioni centrali**

*La Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato*

### **48.**

L'attività della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato si sviluppa, da alcuni anni, in base ad una programmazione articolata su due orizzonti temporali: annuale e triennale.

La programmazione triennale è riferita ad ambiti di indagine per i quali la nuova legislazione di entrata e di spesa determina l'opportunità di aprire un "osservatorio" su fenomeni e vicende di ordine amministrativo e finanziario, anche nella prospettiva di effettuare controlli specifici.

La programmazione annuale ha ad oggetto le gestioni che, rispetto al primo anno del triennio di riferimento, 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 di spesa; dunque, i controlli mirano a verificare l'efficienza operativa delle amministrazioni e l'efficacia delle misure adottate.

Ad esito delle indagini, vengono elaborate specifiche relazioni, nell'ambito delle quali la Sezione esprime le proprie valutazioni sulle gestioni esaminate, accertando, tra l'altro, ingiustificati ritardi nell'esecuzione dei programmi, scostamenti tra risultati e obiettivi, inefficienze delle strutture organizzative e individuando, laddove possibile, le cause ordinamentali, amministrative e contabili delle disfunzioni accertate. Per ciascuna indagine, la Sezione formula le proprie osservazioni conclusive e raccomandazioni specifiche sulle misure da adottare, per superare le irregolarità e le criticità riscontrate.

Gli esiti complessivi delle attività svolte e dei riscontri forniti dalle amministrazioni sono ricompresi in una specifica relazione annuale, che assolve al compito di offrire, *in primis* al Parlamento, una visione d'insieme delle indagini concluse nell'anno precedente,

ponendo a raffronto per ciascuna di esse le osservazioni più significative mosse e le correlate misure consequenziali adottate, con la segnalazione delle problematiche irrisolte. In tal senso, la relazione concernente gli esiti del controllo non è solo ricognitiva delle misure adottate, ma costituisce un *follow-up* sulle gestioni esaminate, attraverso il seguito dei rilievi e delle autocorrezioni.

Una specifica attenzione, inoltre, verrà dedicata alle analisi della gestione di autorità, 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, co. 4, legge 20/1994.

L'attività di controllo è, inoltre, ispirata al principio della concomitanza, nel senso di pervenire - scontando, inevitabilmente, la ridotta dotazione dell'organico di magistrati - a rilevazioni e pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o le deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi. In tal modo, le amministrazioni interessate sono poste in grado 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 stanziato.

Giova, inoltre, evidenziare che a partire dallo scorso anno la Sezione prevede uno specifico e dettagliato quadro d'indagini finalizzate all'esame delle gestioni attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR e del correlato Piano Nazionale Complementare - PNC).

L'attività svolta nel I semestre è finalizzata a constatare, riguardo agli interventi di PNRR e PNC oggetto di programmazione per l'anno corrente, lo stato di attuazione dei medesimi al 30 giugno. Nel secondo semestre la verifica sarà ripetuta per dar conto dello sviluppo procedurale, finanziario e fisico al 31 dicembre dei singoli progetti esaminati, eventualmente aggiornando anche rapporti gestionali di semestri precedenti.

Come detto in precedenza, con riferimento all'attività di controllo svolta dalla Sezione, nel primo bimestre del 2024 la sintesi delle singole delibere di controllo adottate nel 2023 e le principali criticità rilevate confluiranno in una "Relazione annuale sugli esiti del controllo sulla gestione sulle misure del PNRR". Tale Relazione annuale focalizzerà l'analisi sulle sole aree oggetto di indagine gestionale, non riferibili in quanto tali all'andamento complessivo della spesa e del Piano.

**49.**

Nella recente Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NaDEF) è stata evidenziata la necessità di trovare un punto di equilibrio tra sostegno agli investimenti e potere d'acquisto delle famiglie italiane, da un lato, e la riduzione del disavanzo e del rapporto debito/Pil, dall'altro. In tale prospettiva, il Governo ritiene quale pilastro fondamentale della sua azione la realizzazione del PNRR e la sua implementazione con l'aggiunta del Piano REPowerEU. Inoltre, al fine di affrontare questioni cruciali come l'inflazione, la povertà energetica ed alimentare e la decrescita demografica, si prevede, oltre all'ulteriore adozione di provvedimenti contro il "caro energia", di finanziare con la prossima legge di bilancio misure volte a promuovere la genitorialità e a sostenere le famiglie meno abbienti, nonché di confermare il taglio contributivo già attuato nel 2023 e di dare avvio alla prima parte della riforma fiscale.

Allo scopo di promuovere gli investimenti nell'innovazione tecnologica e nella crescita sostenibile, il Governo prevede altresì acquisti di partecipazioni strategiche in settori chiave per la modernizzazione e la digitalizzazione dell'economia (es. reti di telecomunicazione), il sostegno alla ricerca scientifica e applicata, nonché alla produzione di semiconduttori, dei pannelli fotovoltaici di nuova generazione ed alla fabbricazione di batterie per auto elettriche, la destinazione di parte delle risorse previste dalla prossima legge di bilancio a strumenti quali contratti di sviluppo, gli accordi per l'innovazione e i progetti di comune interesse europeo (IPCEI).

La partecipazione della Corte a gruppi di lavoro internazionali ed ai tavoli di confronto con gli Organi di controllo degli altri Paesi UE ed extra UE favorisce l'osservazione ed il conseguente approfondimento delle questioni attualmente di maggiore interesse a livello internazionale, quali: la sicurezza dell'approvvigionamento energetico anche da fonti alternative, la tutela dell'ambiente ed il contrasto al cambiamento climatico, la transizione verso un'economia circolare, la gestione dei flussi migratori e delle crisi umanitarie, la crescita e l'invecchiamento demografico, la transizione digitale del settore pubblico, le conseguenze sociali, finanziarie e sanitarie della pandemia da Covid-19.

In un tale contesto, la Sezione ritiene opportuno approfondire questioni come le misure adottate a livello comunitario per agevolare il libero flusso dell'energia, lo stato di realizzazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, con particolare riferimento alle

tematiche dello sviluppo sostenibile e del *green public procurement*, alle strategie ed interventi adottati per la mitigazione e l'adattamento al cambiamento climatico, le misure per contrastare l'inquinamento di fiumi e mari da materie plastiche.

Inoltre, in ambito economico e sociale, i controlli della Sezione potrebbero essere focalizzati sull'efficacia delle misure adottate in materia di *digital divide*, *gender equality* e *social procurement* negli appalti pubblici, sulle *policy* di *welfare* conseguenti all'invecchiamento della popolazione, sugli impatti a medio-lungo termine del Covid-19.

Per quanto attiene alla ricerca e all'innovazione, assume particolare interesse l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nella gestione dei processi amministrativi e dei servizi pubblici.

Stante la particolare rilevanza strategica del PNRR, nell'ambito del conseguimento dei relativi *milestone* e *target*, un ambito di rilievo è quello connesso alla concreta realizzazione delle misure adottate dalle singole amministrazioni controllate al fine di prevenire i rischi di irregolarità, frode e di corruzione nell'attuazione del piano.

## 50.

I criteri selettivi delle indagini, che verranno inserite nel prossimo programma dei controlli, restano definiti in quelli che identificano: l'importanza delle valutazioni che le assemblee parlamentari e gli organi di governo attribuiscono agli obiettivi delle gestioni, la rilevanza economico-sociale dei programmi e delle azioni, 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, la conoscenza di elementi sintomatici delle criticità di gestione (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.

La Sezione svilupperà le proprie analisi su tutto l'arco delle tematiche - di carattere sia finanziario, sia organizzativo e funzionale - che investono le amministrazioni dello Stato, con il preciso intento di offrire al Parlamento e al Governo un contributo di dati e informazioni utile a migliorare i rapporti fra risorse, obiettivi e risultati, quindi a garantire in futuro, la regolarità e l'economicità della gestione; in tale direzione, la Sezione avrà

cura di verificare anche il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione (art. 3, co. 4, legge n. 20/1994).

Risulta confermata la necessità di una corretta interazione con le amministrazioni interessate e con gli organismi di controllo interno, in particolare con gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV), cui la normativa (art. 14, d.lgs. n. 150/2009) richiede, altresì, di segnalare alla Corte le criticità gestionali rilevate. Risultano, inoltre, di primaria importanza il costante e tempestivo collegamento e l'interlocuzione, anche attraverso i sistemi informatici allo scopo predisposti, con le strutture di governo e controllo del PNRR.

La Sezione concorrerà, altresì, sul versante delle entrate, 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.

#### *Il collegio del controllo concomitante*

### **51.**

Nel *genus* del controllo sulla gestione, attribuito alla Corte dei conti – in quanto magistratura terza e neutrale – sulla base dell'art. 100 Cost, si colloca la funzione di controllo concomitante (art. 22, d.l. n. 76/2020), con modalità e tempistiche sempre più vicine all'azione pubblica, allo scopo di esaminare *in itinere* l'efficienza gestionale pubblica.

I criteri di selezione delle analisi svolte dal Collegio del controllo concomitante (previsto dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 272/2021) concernono piani, programmi e progetti di "sostegno e rilancio dell'economia nazionale" - alcuni dei quali già oggetto della programmazione 2023 - che risultino caratterizzati da rilevanza finanziaria, impatto socio-economico su cittadini e imprese, nonché dalla finalità di colmare i ritardi, anche di natura infrastrutturale, accumulati dal nostro Paese negli ultimi decenni.

A tal fine saranno individuati - al di fuori dell'area degli interventi afferenti al PNRR e al PNC, in virtù della disposizione di cui all'art. 1, co. 12-*quinquies*, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2023, n. 74 - una serie di piani, programmi e progetti che formeranno oggetto della programmazione dei controlli concomitanti di competenza del Collegio, per il 2024. Si tratta di interventi in massima parte previsti nell'ambito del Fondo Sviluppo e Coesione, del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) - da declinarsi d'intesa con la Sezione Affari europei ed internazionali - con una particolare attenzione agli interventi finalizzati al contrasto e superamento delle recenti emergenze socio-economiche, energetiche e climatiche. A titolo esemplificativo, il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro, il Programma Nazionale Equità nella Salute e il Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027. La ricognizione sarà estesa anche alle ultime leggi di bilancio.

I piani, programmi e progetti saranno suddivisi, secondo un criterio di omogeneità, nelle seguenti "Aree tematiche": Agricoltura, Ambiente e transizione ecologica, Cultura, Grandi eventi, Incentivi e finanziamenti agevolati, Inclusione sociale, Infrastrutture, Mobilità e trasporti, Opere commissariate, Ricerca, Innovazione e Trasformazione digitale, Salute, Sicurezza interna e gestione delle frontiere, Transizione energetica, Turismo.

In coerenza con le indicazioni metodologiche fornite dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, qualora le attività istruttorie di competenza del Collegio su piani e programmi afferenti alla responsabilità delle amministrazioni centrali dello Stato dovessero presentare forme di interazione con le funzioni intestate ad altri Uffici di controllo della Corte dei conti, verranno adottate le necessarie forme di raccordo, coordinamento e collaborazione.

Suscettibile di siffatta collaborazione è, ad esempio, il Piano Nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico e il ripristino e la tutela della risorsa ambientale.

Quanto agli strumenti e alle metodologie del controllo concomitante, l'attività istruttoria sarà svolta, nel rispetto del principio del contraddittorio con le amministrazioni, con le metodologie del controllo sulla gestione in itinere o *real time* facendo ampio ricorso al dialogo istruttorio e utilizzando, inoltre, le fonti informative e documentali digitali reperibili sui siti internet e sulle banche dati istituzionali. Ciò per consentire una

maggior celerità della prima fase istruttoria ed evitare di gravare le amministrazioni con eccessive richieste istruttorie.

### **Il controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria**

*La Sezione di controllo sugli enti contribuiti dallo Stato*

#### **52.**

Le funzioni svolte dalla Sezione del controllo sugli enti trovano fondamento nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, che demanda alla legge ordinaria l'individuazione dei casi e delle forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sul cui esito la Corte riferisce direttamente alle Camere.

A tal fine, la legge 21 marzo 1958, n. 259, di attuazione del disposto costituzionale, ha riservato alla Sezione, appositamente istituita, il controllo sui predetti enti, individuati mediante decreto del Presidente della Repubblica (ora decreto del Presidente del consiglio dei ministri), sulla base dei parametri indicati dagli artt. 2 e 12, indipendentemente dalla loro natura giuridica. Pertanto, sono sottoposti a controllo della Sezione enti pubblici, società partecipate dallo Stato, fondazioni ed altri organismi di diritto privato.

Per le ragioni sopra enunciate la programmazione annuale dell'attività della Sezione è in buona parte predefinita dalla legge, che individua gli enti soggetti al controllo, il contenuto e i tempi di approvazione del relativo referto. Al riguardo, la legge n. 259 del 1958 stabilisce che, non oltre sei mesi dalla trasmissione del conto consuntivo o bilancio d'esercizio, la Sezione deve riferire alle Presidenze delle due Camere il risultato del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria di ciascun ente sottoposto al controllo, e comunicare i relativi documenti contabili.

#### **53.**

Le linee programmatiche della Sezione per l'anno 2024, quindi, continueranno, per gli enti assoggettati al controllo, a investire i principali profili della gestione, tra i quali quelli inerenti agli aspetti ordinamentali, alle caratteristiche e ai costi degli organi, al personale, all'attività istituzionale, ai controlli interni, alle partecipazioni societarie, all'attività negoziale, ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali del bilancio

d'esercizio, con aggiornamenti sui più significativi fatti gestori fino alla data di approvazione del referto.

Si tratta di aspetti che connotano i contenuti minimi delle relazioni di controllo, sia quando riferite a singole realtà istituzionali sia quando riferite a gruppi di enti con profili uniformi nell'ambito dello stesso settore.

Unitamente ai referti annuali al Parlamento per singolo ente, la Sezione, infatti, continuerà a predisporre relazioni unitarie per enti aventi caratteri omogenei, anche ai fini di analisi comparative delle relative gestioni e di valutazione di settore. Detta modalità di redazione, già proficuamente adottata nei precedenti referti, continuerà a riguardare l'Automobile Club d'Italia e gli Automobile Club locali e provinciali (n. 103 enti), le fondazioni lirico-sinfoniche, i consorzi fluviali, gli enti parco nazionali e gli enti della rete della Giunta storica nazionale.

In merito all'attività istituzionale svolta dai singoli enti e società, con particolare riguardo all'utilizzo delle risorse destinate agli investimenti, di cui il Paese ha grande bisogno, appare necessario prestare specifico riguardo all'attuazione dei contratti di servizio, delle convenzioni e dei vari impegni assunti dagli enti nei programmi di attività o nei piani strategici, valutando gli obiettivi raggiunti, l'osservanza dei cronoprogrammi e le iniziative concretamente svolte, come enunciate negli impegni programmatici. Attività questa che comporta anche un rafforzamento del controllo in corso di esercizio di cui all'art. 8 della legge n. 259 del 1958 e che trova specifica ragione d'essere, soprattutto, nel controllo concomitante di cui all'art. 12.

Nel 2024 sarà predisposto un *focus* di approfondimento in materia di anticorruzione e trasparenza. In particolare, oltre a dare evidenza della regolare approvazione, attuazione e aggiornamento dei Piani triennali anticorruzione e trasparenza, anche con specifico riferimento al rispetto della normativa sui contratti pubblici e alla pubblicazione delle informazioni nella sezione amministrazione trasparente dei portali istituzionali degli enti, saranno oggetto di esame le modalità di gestione delle segnalazioni, il funzionamento del sistema dei controlli interni e le iniziative assunte in merito a eventuali fenomeni corruttivi. Prevenire e combattere efficacemente la corruzione, secondo anche quanto emerso dal III Meeting annuale del G20 Anticorruzione, svoltosi ad agosto 2023, a cui ha partecipato anche la Corte dei conti, richiede uno sforzo concertato basato sul coordinamento e sulla cooperazione di diverse istituzioni, parti interessate e settori della

società. Lo sviluppo di metodologie di *audit* e l'impiego di professionalità dotate delle necessarie conoscenze tecnico-informatiche, in grado di funzionare ai diversi livelli, sono elementi che questa Sezione attenzionerà presso gli enti assoggettati al controllo, quali strumenti imprescindibili per la prevenzione e la lotta a forme di corruzione sempre più sofisticate e diffuse a livello globale. Sarà oggetto di esame anche l'osservanza del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 riguardante “la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali”, adottato in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, in vigore dal 30 marzo 2023 e le cui disposizioni sono efficaci dal 15 luglio 2023. Ulteriormente, saranno oggetto di approfondimento le tematiche di particolare interesse per la finanza pubblica in generale ovvero oggetto di riforme di sistema o di modifiche della legislazione di settore.

Sotto tale profilo, si presterà attenzione, fra gli altri: al processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, introdotto dall'art. 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, all'applicazione dei nuovi schemi di bilancio armonizzato di cui all'art. 4, co. 3, lett. b) del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, che ha previsto la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97; all'applicazione del Regolamento (dpcm 23 agosto 2022, n. 143), emanato in attuazione dell'articolo 1, comma 596, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in materia di compensi, gettoni di presenza e ogni altro emolumento spettante ai componenti gli organi di amministrazione e di controllo, ordinari e straordinari, degli enti pubblici; tale normativa, la cui entrata a regime è legata ai primi rinnovi degli organi successivi alla sua emanazione assumerà particolare rilievo proprio nel 2024.

Sarà poi dato rilievo alle novità introdotte dal nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) che è entrato in vigore dal 1° aprile 2023, ma le cui disposizioni - ex art. 229 - hanno acquistato efficacia dal 1° luglio 2023.

Saranno anche oggetto di analisi gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall'Agenda 2030 dell'ONU; sarà quindi valutata la redazione del bilancio sociale (ad es. per gli enti del terzo settore) oppure del bilancio integrativo (es. Cassa Depositi e Prestiti) o del bilancio di sostenibilità (es. società di Eni come Versalis); tali strumenti consentono di misurare e valutare la *performance*, in termini di vantaggio per i soci e gli *stakeholders*,

il rispetto dei principi cooperativistici, l'utilità sociale per la collettività, anche attraverso politiche di investimento e comportamenti socioambientali responsabili.

In questo contesto, la Sezione è impegnata a rafforzare l'efficacia del confronto ed il contraddittorio sia nella fase istruttoria che in quella successiva all'invio del referto agli organi di gestione e controllo, in applicazione delle disposizioni recate dalla determinazione n. 7 del 30 gennaio 2020, con cui sono state apportate integrazioni alle norme di organizzazione della Sezione.

#### **54.**

In merito ai vari raggruppamenti di enti, sui quali è articolata la Sezione, continueranno a essere osservate con particolare attenzione soprattutto le problematiche connesse alla sostenibilità nel medio-lungo periodo delle gestioni previdenziali, sia pubbliche che private.

Con riguardo alle società a partecipazione pubblica, la Sezione –già investita per i soggetti di competenza dalle pronunce di cui al novellato art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP) - nel programma per l'esercizio 2024 continuerà a verificare le tematiche emerse dall'applicazione del TUSP, riguardanti in particolare i compensi agli amministratori delle società a controllo pubblico non quotate in borsa (art. 11, commi 6 e 7) e le modalità di esercizio del controllo nei casi di amministratore unico (art. 11, comma 2).

Continueranno a essere monitorate le gestioni delle Autorità di sistema portuale, anche con riferimento all'attuazione degli strumenti di pianificazione strategica introdotti dal d.lgs. 4 agosto 2016 n. 169, nonché del regolamento sulle concessioni demaniali, attuativo dell'articolo 5, co. 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, entrato in vigore il 15 gennaio 2023. Sarà condotto un attento esame delle opere infrastrutturali in corso, in relazione anche agli investimenti finanziati dal PNRR e dal PNC.

Sarà, poi, oggetto di monitoraggio anche il completamento delle procedure applicative, compresa l'adozione di eventuali modifiche statutarie e di atti regolamentari, inerenti recenti interventi di riforma legislativa.

Si indicano, a titolo esemplificativo, la disciplina di riordino degli enti di ricerca (d.lgs. 25 novembre 2016 n. 218 e, per alcuni aspetti, legge 30 dicembre 2018, n. 145) e il connesso tema della prevista introduzione di modalità di attuazione di sistemi di

contabilità economico-patrimoniale finalizzati al controllo analitico della spesa per centri di costo e le norme che hanno innovato il sistema della *governance* degli enti previdenziali pubblici (legge 28 marzo 2019 n. 26).

In merito all'assoggettamento a controllo di nuovi enti (nel 2022 la società Leonardo S.p.A., la società Giubileo 2025 e la Fondazione Ordine Mauriziano; nel 2023 la società Infrastrutture Milano Cortina Spa, la società Soluzioni per il sistema economico - SOSE S.p.A. - e la Fondazione Biotechopolo di Siena), la Sezione ha svolto tutte le attività propedeutiche all'avvio dell'attività di controllo e, comunque, proseguirà nella ricognizione degli organismi pubblici, o finanziati da pubbliche amministrazioni, per i quali sussistono i presupposti per l'emanazione del dpcm di sottoposizione al controllo della Corte. Parimenti, proseguirà il percorso di verifica della persistente attualità dei requisiti per la continuazione del controllo su alcune gestioni, anche ai fini di un migliore utilizzo delle risorse disponibili, in linea con quanto previsto dall'art. 3, commi 2 e 4, della legge n. 259 del 1958.

Nel controllo dei progetti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) oltre alle verifiche effettuate in sede di approvazione dei referti sulla gestione dei singoli enti, la Sezione, che ha ricostruito il quadro complessivo dello stato di attuazione del PNRR di tutti gli enti controllati, ove dall'esame svolto si rilevino profili di carattere generale, potrà contribuire con specifici inserti alla Relazione semestrale predisposta dalle Sezioni Riunite.

Infine, poiché l'Italia, oltre ai fondi legati al PNRR, è destinataria di altri fondi europei e di cofinanziamento nazionale, saranno oggetto di osservazione anche lo stato di utilizzo di tali fondi ove gestiti attraverso gli enti controllati dalla Sezione.

La Sezione potrà concorrere alle indagini di finanza pubblica ed ai controlli sulla gestione intestati alle Sezioni Riunite o ad altre Sezioni centrali di controllo, con modalità da concordare sulla base di specifici accordi operativi in coerenza alle linee programmatiche generali.

## I controlli nel contesto internazionale

*La Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali*

### 55.

L'attività della Corte dei conti sul piano internazionale si esplicita, in primis, attraverso le verifiche sul *trend* di utilizzo dei fondi europei. In questo ambito, in attuazione anche di quanto previsto dall'art. 287 dell'attuale Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali svolge anche il ruolo di coordinamento nazionale e di raccordo con la Corte dei conti europea (ECA) nell'ambito del controllo sull'utilizzo dei Fondi europei. Le attività, peraltro, attengono, da un lato, ai controlli sull'utilizzazione dei fondi europei e, dall'altro, all'area dei controlli internazionali.

L'attività di *external auditor* presso organismi internazionali - che comporta l'utilizzazione degli standard internazionali per l'*auditing* (*International standards of Supreme audit institutions* - Issai), e per l'*accounting* del settore pubblico (*International public sector accounting standards* - Ipsas) – riguarderà: il controllo dell'Organizzazione mondiale meteorologica (Wmo-Omm); la collaborazione, in base al protocollo d'intesa tra le Corti dei conti italiana e francese del 20 ottobre 2020, presso l'*Audit board* delle Nazioni unite nelle aree del *procurement*, dei rapporti con gli *oversight bodies*, dell'*outsourcing of services* e dell'*after service health insurance plan* (Ashi), presso le sedi di New York e Ginevra e la conseguenziale attività del *panel* degli *external auditor* delle Nazioni unite; il controllo dell'*International center for relativistic astrophysics network* (Icranet); il monitoraggio del programma di armamento *Joint strike Fighter-F35-lightning II*, nell'ambito di conferenze internazionali annuali delle Istituzioni superiori di controllo dei Paesi che partecipano al programma.

Infine, la Sezione continuerà a partecipare agli incontri periodici attraverso i quali le Istituzioni di controllo dei Paesi partner del programma *Eurofighter* acquisiscono elementi informativi presso l'Agenzia *Netma*, responsabile della gestione.

La Sezione (delib. n. 15/2023) ha approvato specifiche linee guida per il controllo sulla gestione, al fine di dare nuovo impulso a tale attività che ne costituisce il *core business*. Il documento raccoglie i principi metodologici di programmazione, esecuzione dei controlli e predisposizione delle relative relazioni, ispirandosi alle pratiche

internazionali, adattate, tuttavia, alle specificità della Corte dei conti italiana e, in particolare, della Sezione. Tali controlli saranno svolti con l'obiettivo di accertare tempestivamente ritardi, inefficienze e anomalie nell'azione amministrativa, al fine di consentire l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le disfunzioni rilevate sulla gestione dei fondi europei da parte delle amministrazioni pubbliche, verificando anche la legittimità e la regolarità delle procedure e il funzionamento dei diversi livelli di controllo interno. Va accertata, inoltre, la rispondenza dei risultati dell'attività agli obiettivi stabiliti dalle fonti europee e dalle leggi nazionali, valutando, comparativamente, anche costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Sezione opererà sulla base di un programma su tematiche di prioritaria rilevanza; la sua elaborazione avverrà in relazione alle caratteristiche funzionali, tecniche, gestionali ed economico-finanziarie delle attività suscettibili di essere sottoposte a controllo.

## 56.

Per la gestione dei fondi europei attraverso le nuove linee guida, l'attenzione si concentrerà sull'efficienza della pubblica amministrazione e sulla verifica della sua azione per la ripresa attraverso la politica di coesione, valutando anche i pericoli della dispersione delle risorse. In particolare, saranno approfonditi la questione delle irregolarità e delle frodi in materia di fondi europei, con attenzione ai profili dei recuperi. A tal fine, l'attività della Sezione analizzerà le procedure di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, IGRUE, e dell'Agenzia per la coesione territoriale, anche al fine di disporre di dati il più possibile attendibili e attuali.

La politica di coesione si esprime con la fondamentale azione del Ministro per gli affari europei, le politiche di coesione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sia attraverso la gestione ordinaria dei fondi europei sia di quelli del PNRR.

L'attenzione della Sezione deve essere focalizzata, in particolare, sui progetti delle opere pubbliche con diverse fonti di finanziamento, anche al fine di verificare il rispetto del regolamento 241/2021, il cui art. 9 prevede che *“i progetti di riforma e di investimento possono essere sostenuti da altri programmi e strumenti dell'Unione, a condizione che tale sostegno non copra lo stesso costo”*. Il cumulo di risorse provenienti da più fonti di finanziamento dell'Ue (fondi strutturali e PNRR) è, quindi, consentito, a patto che queste non coprano gli stessi costi. A tal proposito, il ‘considerando 62’ dello stesso regolamento

specifica che “*per garantire un’assegnazione efficiente e coerente dei fondi e il rispetto del principio della sana gestione finanziaria, le azioni intraprese a norma del presente regolamento dovrebbero essere coerenti e complementari ai programmi dell’Unione in corso, evitando però di finanziare due volte la stessa spesa nell’ambito del dispositivo e di altri programmi dell’Unione*”.

Per le opere pubbliche sarà rilevante anche determinare il raggiungimento dei benefici attesi, al fine della valutazione dell’efficacia dell’azione amministrativa.

Dovrà essere posta attenzione anche alla valutazione delle capacità progettuali degli enti intermedi, sia nell’individuazione dei fabbisogni reali, sia per la fattibilità degli interventi, anche in relazione all’attività di assistenza tecnica, effettuata molto spesso in *outsourcing*.

La Sezione continuerà a seguire l’allocazione dei fondi della Politica agricola comune (Pac), dal momento che si stanno valutando anche criticamente i fabbisogni del comparto, chiamato a far fronte agli accresciuti costi dell’energia.

In particolare, alcuni tipi di produzione sono stati maggiormente colpiti e anche gli Stati evidenziano necessità differenti. Anche alla luce delle esperienze maturate è, dunque, opportuna una riflessione sull’efficacia dell’allocazione delle risorse all’interno della Pac 2023-2027, di cui, da diverse parti, si chiede l’aggiornamento.

In continuità con l’attività pregressa, un altro aspetto collegato ai flussi finanziari con l’Unione europea risulta l’elevato numero di procedure di infrazione al diritto dell’Unione che determina pesanti sanzioni a carico del bilancio dello Stato. La Sezione intende attivare un controllo sull’attuazione dei progetti che concorreranno alla definizione e all’abbattimento delle procedure di infrazione UE.

Per i fondi strutturali, il regolamento generale 1060/2021 prevede il principio dell’audit unico (art. 80), con la conseguenza che i beneficiari debbano essere sottoposti a un unico controllo, con l’obbligo, pertanto, da parte delle autorità nazionali, di razionalizzare gli audit anche attraverso la separazione dei compiti (*segregation of duties*). La Sezione deve, pertanto, vigilare su tale innovazione.

La Sezione curerà il *follow up* delle raccomandazioni contenute nella relazione n. 9/2021 (*Efficiency audit on managing intervention in case of sudden pollution in the Adriatic Sea*) e avvierà uno o più *parallel audit* con le Istituzioni superiori di controllo di paesi Eu ed extra Eu sui programmi di cooperazione territoriale europea.

Si continueranno a seguire i lavori dell'*Intosai framework of professional pronouncements* (IFPP).

Permane l'esigenza del controllo sui sistemi informativi, anche con riferimento a quelli gestionali delle organizzazioni pubbliche; ciò in osservanza degli standard internazionali di controllo (Issai 1315 e Isa 315) e tenendo conto che verificare l'affidabilità di tali sistemi è compito imprescindibile per verificare l'affidabilità dei bilanci.

Per il 2024 la Sezione continuerà la partecipazione agli *audit* della Corte dei conti europea in Italia (art. 287 Tfue), documentando l'attività svolta da questa istituzione; ciò anche allo scopo di trarre eventuale spunto o approfondimento per svolgere, a seguito della valutazione della Corte dei conti europea, appositi referti.

I sistemi informatici a disposizione della Corte dei conti, come il Sidif che si fonda sulla banca-dati Ims-Olaf, consentono di avere traccia dell'esito delle iniziative di recupero intraprese a livello nazionale. I casi di irregolarità o sospetta frode vengono seguiti dal sistema Ims fino all'esito rilevante per il bilancio europeo, ossia fino alla decertificazione.

Il monitoraggio dei recuperi, a seguito del processo di individuazione delle irregolarità e successiva decurtazione delle risorse, consente di avere un quadro preciso delle iniziative di contrasto attuate nel nostro sistema ed è un potente strumento per la costruzione, a partire dal singolo dato e dalla fattispecie concreta, di una logica operativa unitaria, facilitando, in prospettiva, l'elaborazione di strategie applicative comuni e di approcci ermeneutici condivisi.

L'obiettivo, anche per il 2024, è di reingegnerizzare il Sidif, per renderlo compatibile con il nuovo sistema Piaf, costruito con l'Unione europea e destinato a sostituire Arachne e, soprattutto, anche con la maggiore sensibilizzazione degli attori amministrativi, rendere la raccolta dei dati sempre più completa ed esauriente.

## **I controlli nel sistema delle autonomie territoriali**

### *La Sezione delle autonomie*

#### **57.**

Il controllo esercitato sul territorio richiede sia una valutazione generale delle politiche finanziarie e di bilancio adottate dalle regioni e dagli enti locali che la necessità di una funzione di raccordo esercitata a livello centrale. Ciò vuole essere di ausilio agli Organi parlamentari nella valutazione e nelle decisioni di politica economica in tema di finanza territoriale.

In tale contesto, la Sezione delle autonomie, attraverso le funzioni referenti nei confronti del Parlamento e le funzioni di coordinamento delle sezioni regionali risponde a tali esigenze promuovendo le opportune sinergie tra i diversi livelli del controllo.

I temi di finanza pubblica generale acquisiscono peculiare rilevanza con riguardo al sistema delle autonomie, anche alla luce delle difficoltà del contesto macroeconomico, dei processi di riforma in atto e della nuova *governance* europea che impone una rinnovata attenzione alla tenuta dei saldi e all'andamento del debito.

Per quanto concerne, in particolare, le autonomie territoriali, risultano d'interesse i temi della riforma fiscale, con specifico riferimento agli effetti sui tributi degli enti, alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), all'efficacia degli strumenti della perequazione. Sono, altresì, da monitorare gli effetti di una nuova concreta attuazione delle facoltà previste dall'articolo 116 terzo comma della Costituzione.

Al riguardo, si evidenzia che la delega normativa per l'attuazione del federalismo fiscale - riforma abilitante del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - dovrà produrre un graduale riordino del sistema tributario, sostanziale e procedimentale. Il potenziamento dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali è, anch'esso, uno dei criteri di delega, considerata l'esigenza di dotare le autonomie territoriali di adeguate fonti di finanziamento, secondo quanto previsto dalla Costituzione italiana.

La previsione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) costituisce presupposto per la perequazione e la legge n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023) ha individuato la costituzione di una Cabina di Regia per la loro determinazione, anche attraverso una ricognizione sulla spesa storica dell'ultimo triennio in ogni Regione e Provincia autonoma. I livelli delle prestazioni dovranno essere individuati entro la fine del 2023,

sulla base delle ipotesi della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, e d'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni-Città.

Altri temi d'interesse riguardano l'attuazione dell'Agenda 2030, di cui è auspicabile uno scrutinio a livello territoriale di ciascuno dei 17 obiettivi e degli indicatori connessi, ordinati in base alle competenze di Regione-Province autonome ed enti locali. Si rammenta che questi obiettivi SDG's (*Sustainable Development Goals*) adottati dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, sono stati introdotti nell'ordinamento nazionale, attraverso direttive dell'UE, in forza della "Strategia nazionale di sviluppo sostenibile" che prescrive contenuti specifici per i documenti di programmazione regionale e degli enti locali.

Nell'ambito della finanza locale assume rilevanza l'evoluzione del percorso intrapreso per consentire alle Province di recuperare un ruolo di ente di area vasta.

Una completa e tempestiva realizzazione degli interventi previsti per la ripresa economica potrebbe costituire un sostegno aggiuntivo alla crescita, in un anno che si presenta complesso ed esposto a rischi non agevolmente governabili.

## 58.

Il ruolo della Corte dei conti nel sostenere questo percorso è ben delineato da un quadro normativo che dedica al controllo esterno specifiche disposizioni che investono diversi settori dell'Istituto secondo una matrice comune, iscrivendosi nella categoria dei controlli sulla gestione di cui alla legge n. 20 del 1994.

In tale complessa trama sono coinvolte le Sezioni regionali di controllo dovendosi promuovere opportune forme di raccordo e coordinamento, anche in sede nomofilattica, oltre che attraverso una più intensa cooperazione nell'attività di referto al Parlamento della Sezione delle autonomie.

La Sezione delle autonomie fornisce linee di coordinamento per l'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali e raccoglie gli esiti della loro attività al fine della relazione al Parlamento.

Nelle attività di referto, la Sezione delle autonomie offrirà un contributo di conoscenza e valutazioni su temi specifici che interessano le Autonomie territoriali, anche per supportare le analisi di politica economica, avvalendosi dei sistemi informativi a

disposizione e curando il loro costante adattamento alle modifiche normative e ordinamentali con riferimento, pure, al sistema contabile.

In tutti i referti programmati (a partire da quello sulla finanza regionale e delle Province autonome, quello sugli Enti locali, società partecipate, sistemi sanitari regionali) la Sezione intende continuare a offrire al Parlamento rassegna e sintesi delle pronunce che le Sezioni regionali di controllo rendono nelle diverse sedi, e offrire una sintesi dei documenti di programmazione regionale, di approfondire i divari territoriali sulla base dei sistemi di indicatori previsti da legge, come i “BES” di cui alla legge n.196 del 2009, come modificata dalla legge n. 163 del 2016, che costituiscono una fonte nazionale di raccordo con gli obiettivi previsti dall’ordinamento internazionale ed euro-unitario. Si intende, altresì, proseguire nello scrutinio della spesa degli enti per missioni e programmi.

La Sezione utilizzerà, ove possibile, le risposte degli enti ai questionari deliberati con le Linee guida di cui alla legge n. 266/2005, quale fonte di informazione diretta, utile non solo ai controlli delle Sezioni regionali ma anche per l’attività di referto.

Per fornire tale supporto informativo la Sezione, attraverso il questionario annesso alle linee guida, ha già raccolto dati messi a disposizione delle Sezioni regionali a supporto di un monitoraggio complessivo delle attività che ricadono sul territorio. Tale azione potrà essere meglio completata con le informazioni che le stesse Sezioni regionali potranno raccogliere in un flusso biunivoco.

La Sezione potrà, come innanzi detto, avvalersi dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo o di ogni altra loro elaborazione diretta a fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell’ambito della finanza pubblica.

A tale riguardo proseguiranno le iniziative tese a garantire il più diffuso utilizzo dei sistemi gestionali realizzati dal Ministero dell’economia e delle finanze, in raccordo diretto anche con i sistemi dedicati alla gestione del PNRR.

## **59.**

Alla fase di monitoraggio complessivo dovranno seguire i controlli di tipo gestionale, da definire nei programmi delle Sezioni regionali di controllo, per i quali permane l’esigenza di stabilire una metodologia di base per operare valutazioni secondo schemi e criteri omogenei.

Emerge il tema di fondo di focalizzare i controlli oltre che sui processi, sui risultati ottenuti per cui, nell'ambito delle linee metodologiche delle SS.RR., la Sezione delle autonomie potrà fornire indicazioni e modelli per avviare in modo coordinato i controlli sulla gestione presso le Sezioni regionali e allo stesso tempo liberare spazi di attività presso le stesse Sezioni, attraverso una pianificazione dei controlli finanziari che riservi attenzione ai casi più evidenti di scostamento dall'equilibrio.

Nell'attività, di natura selettiva, di controllo sulla gestione saranno fornite, da parte della Sezione delle autonomie, indicazioni di possibili contenuti omogenei minimali, che costituiranno modelli operativi d'indagine prioritaria, quali ad esempio i divari nella sanità territoriale e gli interventi nel settore sociale.

## 60.

La gestione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) che ha subito maggiormente l'impatto degli effetti della crisi pandemica, con allungamento delle liste di attesa e riduzione delle prestazioni ordinarie, rileva un percorso di progressivo rientro verso parametri di normalità.

I "Livelli Essenziali di Assistenza" (LEA) costituiscono un sistema organico per uniformare gli *standard* delle prestazioni in ambito sanitario (Corte costituzionale sentenze 62/2020 e 233/2022) e nella loro decennale evoluzione hanno trovato una nuova definizione nel Nuovo Sistema di Garanzia, di cui al d.m. 12 marzo 2019 del Ministero della Salute. In coerenza con le risultanze delle Sezioni Riunite in sede di controllo (Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2023), la Sezione delle autonomie prosegue nella disamina per singole regioni su tutto il panel degli 88 indicatori. Le persistenti sperequazioni si inseriscono in un contesto in cui l'attenzione agli equilibri di bilancio non sembra aver frenato un generale miglioramento dei LEA. Tale miglioramento generalizzato non è stato tuttavia sufficiente a ridurre il divario tra il Mezzogiorno e il Centro Nord, imputabile sia a una maggiore disponibilità di risorse che a inefficienze amministrative e gestionali.

Terminato da tempo il periodo emergenziale dovrebbero essere superati gli effetti indotti sui bilanci degli Enti territoriali e resta da valutare sul piano finanziario il pieno impiego dei ricavi ricevuti e la destinazione delle eventuali eccedenze.

Nelle relazioni in sede di parifica sui rendiconti regionali è di interesse individuare modelli omogenei che contengano le indicazioni principali e raffrontabili sulla gestione sanitaria sia sotto il profilo dell'attività svolta (LEA, ricoveri, liste di attesa) che su quello economico finanziario (disavanzi, risultati...). Attraverso l'omogeneità e confrontabilità dei relativi risultati e integrando le rilevazioni finanziarie sulla spesa con valutazioni di ordine gestionale sulla efficacia ed efficienza dei servizi sarà possibile ricostruire un quadro della gestione complessiva della sanità pubblica. I livelli di spesa non sono di per sé dimostrativi del livello del servizio reso se non se ne verifichi anche l'efficacia e l'efficienza e la presenza di carenze nei servizi che devono essere garantiti alla cittadinanza.

Un ulteriore tema che si propone all'attenzione è quello della distribuzione della spesa sociale che si realizza attraverso disparati interventi che rispondono alle diverse esigenze dei territori e dovrebbero trovare maggiore diffusione negli ambiti in cui si registra un maggiore disagio. Le analisi potrebbero anche riguardare l'efficienza ed economicità degli interventi realizzati.

Resta rilevante il tema dell'applicazione delle regole di equilibrio dei bilanci ai fini del concorso alla manovra di finanza pubblica, anche tenendo conto delle tensioni che la crisi ha generato e delle nuove difficoltà connesse all'aumento dei costi energetici che provocano conseguenze che si trascinano su diversi ambiti della spesa corrente.

Una particolare attenzione resta riservata alla spesa di investimento verificando, anche attraverso i contributi delle analisi delle Sezioni regionali, se gli spazi finanziari acquisiti siano stati effettivamente destinati a maggiori realizzazioni e per valutare i motivi per i quali la complessiva attività di investimento non sempre abbia fornito risultati corrispondenti alle attese nelle aree prioritarie dell'intervento pubblico.

In raccordo con le relazioni delle Sezioni Riunite sulla copertura delle leggi di spesa, la Sezione delle autonomie raccoglie gli esiti delle verifiche svolte in sede territoriale sulle modalità di copertura delle leggi regionali di spesa facendone l'oggetto di uno specifico referto al Parlamento nel quale verranno esposte anche le risultanze della ampia giurisprudenza costituzionale che si è andata formando sulla tematica.

La Sezione proseguirà a monitorare la gestione degli organismi partecipati anche con riferimento alle misure di razionalizzazione periodica a norma dell'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, considerando gli effetti sugli equilibri di bilancio degli enti partecipanti. A

tale riguardo assume rilievo la normativa di recente introduzione (art. 5 del medesimo decreto legislativo) che assegna alla Corte l'esercizio di una funzione di esame sulle delibere di costituzione o acquisto di partecipazione di società partecipate pubbliche che indubbiamente presenta molti elementi di contatto con i controlli sullo stesso oggetto di competenza delle sezioni regionali di controllo, secondo gli indirizzi delle Sezioni Riunite di controllo.

Permane d'interesse il monitoraggio dei servizi di controllo interno per entrambe le categorie di enti per la cui effettuazione vengono redatte apposite linee guida rivolte alle Sezioni regionali di controllo.

## 61.

Nell'aggiornamento delle linee guida, l'attenzione sarà nel tempo rivolta a rendere i pertinenti questionari più snelli, evitando nelle relative richieste di duplicare l'acquisizione di informazioni già presenti in altre sedi, anche al fine di scongiurare il rischio, sempre presente, attesi i diversi moduli di controllo esistenti, di imporre onerosi adempimenti che si riverberano su strutture già gravate di molte incombenze.

Altro campo di verifica riguarda la situazione degli enti che versano in situazioni di deficit strutturale e a quelli che abbiano in corso di attuazione piani di riequilibrio finanziario pluriennale, valutando quando gli effetti della situazione indotta dalla pandemia siano stati mitigati dalle apposite misure destinate a tale categoria di enti.

Infine, una particolare attenzione continuerà ad essere riservata al versante delle questioni di massima, nel cui ambito, anche attraverso la messa a regime del sistema informativo *Centrale pareri*, si cercherà di cogliere possibili contrasti nelle pronunce delle Sezioni regionali, che non sempre emergono su sollecitazione delle stesse. Potranno essere anche sviluppati momenti di confronto e di dialogo con l'ANCI e con l'UPI nonché con le Conferenze delle Regioni e delle Province autonome e delle relative assemblee legislative, al fine di far emergere, anche con il loro apporto, problematiche persistenti a causa di divergenti indirizzi presenti da tempo considerevole sul territorio.

## **L'attività di controllo in ambito territoriale**

### *Le Sezioni regionali di controllo*

#### **62.**

Il controllo della Corte dei conti è svolto in un contesto ordinamentale caratterizzato da una pluralità di livelli di governo, ciascuno dotato di autonomia finanziaria e, pertanto, titolare della gestione di risorse finanziarie pubbliche.

Le funzioni esercitate dalle sezioni regionali di controllo, istituite in via generale dalla legge n. 131/2003 e rafforzate dal legislatore (in particolare con il d.l. n. 174/2012 conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213), si innestano in un ambito dove risulta indispensabile garantire l'equilibrio complessivo dei bilanci e la sostenibilità dell'indebitamento nel suo complesso, nel rispetto degli obiettivi programmatici concordati in sede europea.

L'attività delle sezioni risente delle attribuzioni molteplici previste dal legislatore, la cui concreta declinazione è demandata alla Sezione delle autonomie e alle sezioni regionali di controllo.

Il quadro programmatico generale non può, pertanto, prescindere dall'attività svolta dalle sezioni regionali di controllo in ragione della loro vicinanza al territorio che ne rappresenta valore fondante. Ed invero - come più volte sottolineato - l'articolazione centrale ed insieme territoriale dell'Istituto di controllo, in una visione unitaria delle funzioni di controllo, consente di offrire sia al Parlamento nazionale che alle diverse Assemblee regionali valutazioni e riferimenti finanziari e gestionali non altrimenti disponibili.

Testimonianza tangibile di questo approccio può essere individuata proprio nelle molteplici filiere di attuazione dei programmi assentiti con le risorse del PNRR, laddove una larga parte degli interventi vede infatti una stretta interazione tra Amministrazioni centrali responsabili e soggetti attuatori a livello regionale locale. Interazione che si riverbera sia sul versante procedurale ed amministrativo che su quello più squisitamente contabile della allocazione, messa a disposizione ed utilizzazione delle risorse.

La spesa per investimenti pubblici locali, principalmente finanziata con le risorse del PNRR, assume, pertanto, una rilevanza fondamentale nel quadro generale di finanza pubblica atteso che sull'andamento della stessa è strettamente correlata, per i suoi riflessi

sulla crescita, l'effettiva possibilità di un risanamento duraturo e sostenibile dei conti pubblici.

La disponibilità di dati, ancorché derivanti da basi informative diverse, costituisce una ricchezza in ausilio alle attività di analisi: in questo senso, plurimi spunti programmatici operativi sono stati forniti dalle sezioni regionali e sono di seguito riassunti in estrema sintesi rinviando una opportuna ulteriore declinazione a livello della programmazione della Sezione delle autonomie delle singole sezioni regionali.

Del resto, l'interazione tra le Sezioni Riunite, le altre sezioni centrali e le sezioni regionali sia sul piano orizzontale che su quello verticale, può individuare virtuose e tempestive modalità di collaborazione istituzionale.

Tale approccio richiede un ulteriore sviluppo e declinazione operativa delle metodologie e degli indicatori da utilizzare, che verranno esplicitati, se del caso, nelle note metodologiche a supporto di eventuali difformità di ricognizione dello stato di avanzamento di piani progetti e di concreta utilizzazione delle risorse europee e nazionali onde rendere concreto ed effettivo il contributo istituzionale. A tal fine ulteriori forme di declinazione operativa potranno essere assicurate dalla attivazione di Conferenze ex art. 4, comma 5 del regolamento dei controlli e di gruppi di lavoro appositamente costituiti.

Va naturalmente tenuto conto, in un quadro generale, degli spazi ridotti di disponibilità di risorse umane a fronte dei numerosi adempimenti già previsti per legge la cui razionalizzazione può essere altresì considerata in sede di programma della Sezione delle autonomie. A tal proposito, si annoverano le verifiche concernenti le società a partecipazione pubblica sia in relazione all'attuazione dei piani di razionalizzazione in esecuzione delle disposizioni di riordino della materia contenute nel TUSP (d.lgs. n. 175/2016) che all'obbligo di richiedere alle Sezioni regionali di controllo apposita pronuncia sulle deliberazioni di costituzione di società a partecipazione pubblica e sulle deliberazioni di acquisizione di partecipazione in società già esistenti (come da novella introdotta dal comma terzo dell'articolo 5 del d.lgs. n. 175/2016).

Analogamente le Sezioni regionali sono chiamate a verificare l'effettività e l'efficacia del sistema dei controlli interni (articolo 148 del TUEL).

**63.**

Nell'ambito delle indagini di controllo, le Sezioni regionali di controllo contribuiscono attivamente a perseguire gli obiettivi concernenti il quadro delle analisi indicate nella Programmazione generale delle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Aldilà della pluralità delle funzioni normativamente previste, sotto il profilo più propriamente gestionale, è emersa l'esigenza di valorizzare approfondimenti tematici da svolgere compatibilmente alle capacità tecnico-operative di ciascuna struttura.

Per quanto concerne il settore delle Entrate di bilancio, particolare attenzione potrà accordarsi all'analisi dell'efficienza nella riscossione coattiva dei crediti tributari a livello territoriale, con riferimento ad eventuali omissioni o ritardi nei procedimenti amministrativi, anche in correlazione con le ricadute sugli equilibri di bilancio.

Di particolare rilevanza è il settore sanitario, attesa la competenza regionale in materia. Verifiche presso le aziende del servizio sanitario regionale potranno essere svolte allo scopo di misurare il grado di attuazione degli indirizzi nazionali e regionali. Nell'ottica di garantire adeguati *standard* delle prestazioni in ambito sanitario, come già anticipato, le verifiche in tale settore non possono prescindere dal riscontro del rispetto dei "Livelli Essenziali di Assistenza" (LEA); il controllo è finalizzato a verificare il mantenimento o il miglioramento dei livelli di assistenza, garantendo, nel contempo, il rispetto degli equilibri di bilancio.

In particolare, attenzione potrà essere dedicata al comparto delle RSA e delle Aziende sanitarie locali, con riguardo allo sviluppo dell'assistenza territoriale ed alla riduzione delle liste d'attesa regionali.

Specifici approfondimenti, sempre in materia sanitaria, potranno riguardare, altresì, l'edilizia sanitaria; l'acquisto di attrezzature, di dispositivi e di presidi sociosanitari; la gestione della rete ospedaliera regionale; i costi medi unitari degli interventi ambulatoriali o ospedalieri; il rafforzamento delle strutture e delle prestazioni sanitarie destinate alle attività dei reparti di rianimazione.

Proprio in relazione all'area della sanità, potranno svilupparsi indagini da parte delle sezioni regionali di controllo relativamente agli interventi previsti nel PNRR in ambito territoriale, anche al fine di arricchire le relazioni sull'attuazione del Piano, come, ad esempio le misure attinenti al riordino e potenziamento della rete sanitaria assistenziale territoriale.

Altre analisi sul Piano potranno essere sviluppate in relazione alle specifiche implicazioni sul territorio degli interventi previsti e già segnalati dalle singole sezioni regionali (tra cui la riqualificazione territoriale, con particolare interesse alla bonifica dei “siti orfani” e la “Rivoluzione verde e la transizione ecologica”).

In correlazione alle verifiche concernenti il PNRR, anche l’impiego delle risorse provenienti dai fondi europei potrà costituire uno specifico punto di analisi indirizzato a verificare la capacità di fruizione ed utilizzazione degli stessi.

Altri temi potranno essere trattati in relazione a diversi settori di intervento delle amministrazioni territoriali. Ad esempio, specifiche indagini potranno approfondire le misure di sviluppo sostenibile e gli obiettivi della “Agenda 2030” in raccordo con gli altri strumenti di programmazione e in coerenza al quadro programmatico generale.

Le misure di contrasto al dissesto idrogeologico e al rischio alluvionale costituiscono argomento sensibile e di specifica attenzione cui potrà essere dedicata l’attenzione delle sezioni regionali in raccordo con quelle centrali.

Altri temi di analisi potranno riguardare la gestione del servizio idrico e dei rifiuti, anche in relazione all’impiego di partecipazioni societarie nella gestione di tali servizi essenziali.

Approfondimenti su specifici settori della spesa potranno interessare l’analisi dell’andamento della spesa del personale - in raccordo alle politiche di assunzione ed impiego dello stesso - e delle spese per sponsorizzazioni, accordi e convenzioni.

Analogamente, il patrimonio immobiliare pubblico potrà essere soggetto a esame in riferimento alla sua gestione e redditività, con particolare riguardo alle concessioni demaniali pubbliche e alla gestione dei beni confiscati alle mafie e affidati in gestione alla Regione, agli enti locali e agli organismi operanti nel territorio regionale.